

RAPPORT
ANNUEL
D'ACTIVITÉS
2020-2021

Québec, septembre 2021

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

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, à l'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* et à l'article 17 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, je vous présente le 51^e rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2020-2021.

Le rapport annuel de gestion du Protecteur du citoyen pour le même exercice a également été produit, conformément à l'article 35.1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.

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

La protectrice du citoyen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marie Rinfret', with a stylized flourish at the end.

Marie Rinfret

TABLE DES MATIÈRES

6	MESSAGE DE LA PROTECTRICE DU CITOYEN	61	Ministère des Transports
9	RAPPORT DE VALIDATION DE L'AUDITEUR INTERNE	63	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
10	LE PROTECTEUR DU CITOYEN	65	Retraite Québec
12	FAITS SAILLANTS	67	Société d'habitation du Québec
16	QUELQUES STATISTIQUES	71	Société de l'assurance automobile du Québec
19	ADMINISTRATION PUBLIQUE	73	SERVICES CORRECTIONNELS
30	Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)	89	RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX
32	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	98	Déficiences
39	Curateur public	101	Jeunes en difficulté
43	Ministère de l'Éducation	108	Régie de l'assurance maladie du Québec
47	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	111	Santé mentale
49	Ministère de l'Enseignement supérieur	115	Santé physique
52	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	121	Soutien à domicile
54	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration	124	Soutien à l'autonomie des personnes âgées
58	Ministère de la Justice	130	Soutien aux services
59	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	135	INTÉGRITÉ PUBLIQUE
		155	LISTE DES RECOMMANDATIONS
		156	SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2019-2020

Avertissement

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



MESSAGE DE LA PROTECTRICE DU CITOYEN

Apprendre de la crise et agir maintenant

En réaction à la crise de la COVID-19, le Québec a rapidement été mis sur pause au printemps 2020 pour tenter d'enrayer la propagation du virus. À l'inverse, les milieux d'hébergement et de soins de longue durée ont été placés en état d'alerte et appelés à monter au front. Le problème, toutefois, c'est qu'ils faisaient déjà face à un manque criant et connu de personnel et de ressources matérielles. Les décès se sont multipliés, surtout parmi les personnes en situation de grande vulnérabilité, usagers et usagères parmi les plus âgés et à la santé précaire. Trop de personnes ont été privées de soins essentiels et coupées de leurs proches.

Constatant l'urgence d'agir et le besoin de déterminer rapidement des priorités d'action, le Protecteur du citoyen a annoncé, dès le mois de mai 2020, la tenue d'une enquête impartiale et indépendante sur la gestion des soins en centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), qui a mené à un rapport d'étape, en décembre 2020. Ce rapport, intitulé *Apprendre de la crise et passer à l'action pour respecter les droits et la dignité des personnes hébergées*, a donné la parole aux personnes qui ont vécu les événements en première ligne. Ces témoignages troublants, voire bouleversants nous ont permis de constater que les intervenantes et

intervenants en CHSLD ont résisté du mieux qu'ils ont pu à l'assaut de la contagion, faisant preuve de compassion et de générosité pour essayer de répondre aux besoins de personnes fragilisées. Dans notre rapport d'étape, cinq priorités d'action ont été définies pour que les CHSLD se conforment à leur mission de milieu de vie fournissant des soins continus, dans le respect des droits et de la dignité des personnes hébergées. Ces priorités sont les suivantes :

- Centrer les CHSLD sur les besoins des usagères et usagers en **misant sur l'humanisation des services et des soins** et sur la valorisation des personnes proches aidantes;
- Assurer la stabilité des effectifs et la présence de personnel en nombre suffisant dans les CHSLD;
- Poursuivre l'affectation, dans chaque CHSLD, d'une ou d'un gestionnaire de proximité en mesure d'exercer un leadership local fort;
- Implanter dans les CHSLD une culture rigoureuse en matière de prévention et de contrôle des infections qui soit connue de tous et toutes;
- Renforcer les canaux de communication, tant sur le plan local et régional que sur le plan national, pour diffuser des informations et des directives claires et faciliter le partage des meilleures pratiques.

Le rapport final, attendu à l'automne 2021, recommandera les actions à mettre en œuvre pour corriger les préjudices constatés à la suite de notre enquête.

Plus que jamais, être à l'écoute

Toujours en ce qui a trait aux événements de la dernière année, les mois ont passé, révélant, à l'échelle de la société cette fois, le portrait de personnes gravement éprouvées par les conséquences de la pandémie. Problèmes de santé physique et mentale, deuils, pertes de revenu, accroissement de la pauvreté, isolement, anxiété, violence. Au-delà des statistiques des cas quotidiens, la pandémie a créé et accentué bien des vulnérabilités chez un nombre incalculable de personnes.

Dans ce contexte, « apprendre de la crise » vécue au cours de la dernière année doit s'entendre dans une perspective élargie. L'ensemble des services publics doit se sentir interpellé. **Alors que nous nous dirigeons vers un après-COVID-19, l'humanité et l'empathie dont nous avons été témoins dans la tourmente des CHSLD doivent guider plus que jamais les préoccupations et les actions des ministères, organismes et instances.** Ceux-ci doivent être particulièrement à l'écoute des besoins des citoyens et citoyennes, notamment pour comprendre la réalité de celles et ceux qui ont souffert de la crise sanitaire et de cette vaste perte de repères. **Écouter et comprendre** exige d'être à l'affût des problèmes qu'éprouvent les personnes qui font appel aux services publics, et ce, en vue d'apporter des solutions, souvent novatrices, pour y remédier grâce à des programmes et à des services qui doivent s'adapter aux besoins de leurs destinataires. À l'étape suivante, les services publics doivent s'assurer **d'être compris des personnes** auxquelles l'aide ou la ressource s'adresse, et ce, par un message clair, adapté et accessible, concernant des modalités simples et équitables.

Il est question ici de fournir des services publics dans une optique de **bienveillance particulière au terme d'une année exceptionnelle**. Ainsi, l'Administration doit d'ores et déjà agir avec intelligence et sensibilité pour que toutes et tous reçoivent les services auxquels ils et elles ont droit.

Des exemples et des contre-exemples

Au cours de cette dernière année, le Protecteur du citoyen a, entre autres, noté la volonté du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale qui a su s'ajuster aux difficultés que rencontrait sa clientèle aux prises avec les conséquences de la COVID-19. Il a ainsi procédé à des assouplissements à travers certains de ses programmes, suspendant notamment des mesures de recouvrement. Il a également allégé des demandes de documents. Des personnes ont bénéficié d'une prolongation de la reconnaissance par le Ministère de leur statut de prestataire avec des contraintes sévères à l'emploi (ce statut permet d'obtenir une prestation mensuelle plus élevée que celle reçue par les prestataires réguliers).

À l'opposé, le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration a refusé des demandes pour obtenir un Certificat de sélection du Québec parce que les candidats et candidates devaient avoir un emploi au moment de leur demande. Or, plusieurs d'entre eux, dans la foulée de la fermeture massive des entreprises en raison de la COVID-19, avaient perdu temporairement leur travail. Sur la recommandation du Protecteur du citoyen, le Ministère a revu cette exigence étant donné les circonstances.

Pour leur part, les services correctionnels ont voulu pallier la suspension des visites des proches des personnes incarcérées. Le ministère de la Sécurité publique a donc prévu des moyens de communication alternatifs, comme un accès accru au téléphone ainsi que des contacts avec l'extérieur par l'intermédiaire de la visioconférence. Toutefois, des problèmes sont survenus en l'absence de balises précises quant au temps minimum accordé aux communications par téléphone. Quant aux visioconférences, elles ont souvent été annulées faute de personnel. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen demeure en attente du transfert de responsabilité vers le ministère de la Santé et des Services sociaux des soins de santé dans les établissements de détention. Ici encore, la pandémie a accentué certains problèmes dans les établissements de Québec et de Montréal, où ce transfert tarde, contrairement au reste de la province.

En terminant, il serait bien sûr irréaliste et injuste de faire abstraction des défis énormes pour les ministères, organismes et instances qu'a représentés et représente toujours une crise sans précédent d'une envergure planétaire. Si le respect des droits des citoyennes et citoyens commande aux services publics de mener à bien leurs grandes missions, le Protecteur du citoyen est conscient du poids colossal d'une situation inédite. Néanmoins, le tsunami n'exempte pas l'Administration d'être à l'écoute des besoins des personnes qui font appel à elle et d'y répondre, dans la mesure du possible, de manière compréhensive, ouverte, innovante et bienveillante.

Remerciements

Je remercie mon équipe. Je suis entourée de personnes talentueuses, compétentes et dévouées à la tâche. Le présent rapport d'activités est le reflet de leur implication, à tous et à toutes. Leur adaptation, chaque jour, aux conditions de travail que dicte la pandémie, est une preuve renouvelée de leur attachement inventif et sincère au mandat du Protecteur du citoyen. Je sais que je puis compter sur elles et sur eux pour porter toujours plus loin une mission essentielle.

La protectrice du citoyen,



Marie Rinfret

RAPPORT DE VALIDATION DE L'AUDITEUR INTERNE

Québec, le 21 juin 2021

Madame la Protectrice,

Conformément au mandat qui nous a été confié, nous avons procédé à l'examen des résultats, des indicateurs, des explications et de l'information présentés dans le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2021.

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 au cours de notre examen.

Notre examen a été effectué conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne élaborées par l'Institut des auditeurs internes. Nos travaux ont consisté à obtenir des renseignements et des pièces justificatives, à mettre en oeuvre des procédés analytiques, à réviser des calculs et à discuter de l'information fournie. Notre examen ne constitue pas une vérification. Par conséquent, nous n'exprimons pas une opinion de vérificateur sur l'information présentée dans le rapport annuel d'activités.

Au terme de notre examen, nous concluons que les informations contenues dans le rapport annuel d'activités pour l'exercice terminé le 31 mars 2021 concernant le Protecteur du citoyen nous paraissent, à tous égards importantes, plausibles et cohérentes.

BDO Canada s.r.l./S.E.N.C.R.L./LLP

BDO Canada s.r.l./S.E.N.C.R.L./LLP

BDO Canada s.r.l./S.E.N.C.R.L./LLP, une société canadienne à responsabilité limitée/société en nom collectif à responsabilité limitée, est membre de BDO International Limited, société de droit anglais, et fait partie du réseau international de sociétés membres indépendantes BDO.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Notre statut

Le Protecteur du citoyen est une institution indépendante et sans parti pris dirigée par M^{me} Marie Rinfret, désignée protectrice du citoyen par l'Assemblée nationale le 15 mars 2017.

Notre mission

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

Nos valeurs

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

Nos mandats

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

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

Nos assises légales

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

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

Nos moyens d'action

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

Un pouvoir d'enquête

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

Un pouvoir de recommandation

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

Un pouvoir d'initiative

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

Une action à portée collective

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

Une action préventive

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



Le logo du Protecteur du citoyen

La balance

Imbriquée dans le P de Protecteur, elle symbolise la justice, l'équilibre et la neutralité.

La couleur orange

Suggérant l'action et l'initiative en mode solution, elle est le reflet de l'écoute attentive du Protecteur du citoyen et de l'efficacité de ses interventions.

Le gris

Ce ton affirmé traduit le sérieux, l'indépendance et la rigueur du Protecteur du citoyen, composantes indissociables de chacune de ses enquêtes.



FAITS SAILLANTS

ADMINISTRATION PUBLIQUE 19

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) — Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC) 36

Une victime d'un acte criminel avait droit à de l'aide psychologique de la DGIVAC. Une évaluation de sa condition a confirmé que sa psychothérapie devait se dérouler par téléphone. La DGIVAC a refusé, alléguant que la prestation téléphonique des services de psychothérapie n'était pas couverte par le régime. Le Protecteur du citoyen a jugé que la DGIVAC manquait à son devoir d'adapter ses services aux limitations de cette personne.

Curateur public 39

L'action du Curateur public a manqué de la rigueur indissociable de sa mission de protection. Celui-ci a, par exemple, mis 15 ans avant de se substituer à une tutrice qui avait fait des transactions douteuses avec l'argent de la personne représentée.

Ministère de l'Éducation / IMPACT COVID-19 43

En 2020, le gouvernement du Québec a annoncé un financement additionnel de quatre millions de dollars pour l'accompagnement des jeunes handicapés dans les camps de jour. Or, cette annonce n'a eu lieu qu'à la fin du mois de juin 2020, ce qui a affecté l'offre de services de certains organismes. De plus, le Ministère a tardé à verser les sommes aux instances régionales responsables de les gérer.

Une élève d'une école anglophone allait commencer la dernière année de son secondaire quand le Ministère lui a fait savoir qu'elle n'était plus admissible à l'enseignement en anglais. Motif : un changement au statut d'immigration de son père. En juin 2020, celui-ci s'est adressé au Comité d'examen sur la langue d'enseignement et la décision a été annulée. Le Ministère a toutefois tardé à effectuer le suivi. À la fin septembre, le Protecteur du citoyen est intervenu. Aussitôt, le Ministère a transmis à la famille l'autorisation nécessaire pour que l'élève puisse réintégrer son école.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques 52

Toute intervention en milieu humide doit d'abord être autorisée par le Ministère, sans quoi la personne à l'origine de l'intervention devra assumer les coûts de la remise en état des lieux. Alors qu'une citoyenne, mal renseignée par les autorités municipales, avait effectué des travaux de remblayage en milieu humide, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du Ministère afin que la dame n'ait pas à assumer des frais trop élevés.

Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration / IMPACT COVID-19 54

Jusqu'à récemment, une personne qui voulait obtenir un Certificat de sélection du Québec dans le cadre du Programme de l'expérience québécoise (PEQ) devait occuper un emploi au moment de sa demande. Le problème, c'est que bon nombre de candidats et candidates avaient temporairement perdu leur emploi en raison de la pandémie quand ils ont fait cette démarche. Jugeant ce critère inéquitable, le Protecteur du citoyen a obtenu un assouplissement de la part du Ministère. Désormais, la personne doit avoir un emploi au moment de sa demande ou, plus tard, lors de l'analyse de son dossier.

Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté une augmentation marquée du nombre de plaintes concernant des documents égarés par le Ministère, dont de nombreux envois postaux. Il s'agissait généralement de cas liés au PEQ.

Ministère de la Justice 58

Dans un avis publié en 2017, le Protecteur du citoyen recommandait d'abolir les délais de prescription pour les recours civils en cas d'agression sexuelle, de violence subie durant l'enfance ou de violence d'un conjoint ou d'un ex-conjoint. Une loi adoptée en 2020 donne suite à cette recommandation.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale / IMPACT COVID-19 63

Cette année, le Ministère, à travers certains programmes, a su s'adapter à la situation de sa clientèle aux prises avec la pandémie de la COVID-19. Il a instauré des ajustements, comme la suspension de mesures de recouvrement et le report de la transmission d'avis de réclamation.

Société d'habitation du Québec (SHQ) 67

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de résidents et résidentes d'une coopérative d'habitation qui dénonçaient, entre autres, du harcèlement et de l'intimidation de la part de l'administrateur et du gestionnaire de l'endroit. La SHQ avait refusé de faire enquête sous prétexte qu'elle n'avait pas ce pouvoir. Le Protecteur du citoyen lui a fait valoir qu'elle pouvait intervenir conformément à sa loi, ce qu'elle a finalement accepté.

SERVICES CORRECTIONNELS 73

Confinement en milieu de détention / IMPACT COVID-19 78

En raison de la COVID-19, la mise en quarantaine – 24 heures sur 24 pendant 14 jours – a été appliquée à toute personne nouvellement admise dans un établissement de détention. Taille exiguë des cellules, suspension des douches, annulation de la sortie extérieure quotidienne, absence de contacts avec les proches, manque de vêtements de rechange : selon le Protecteur du citoyen, de telles mesures pouvaient porter un dur coup à la santé mentale des personnes ainsi confinées.

Accès aux effets personnels / IMPACT COVID-19 81

À leur arrivée en centre de détention, les personnes mises en quarantaine pendant 14 jours en raison de la COVID-19 n'ont d'abord pas accès à leurs effets personnels, notamment à leurs vêtements. La procédure mise en œuvre en contexte de pandémie prévoit un premier délai de 9 jours avant de les leur restituer (risques de contagion), auquel s'ajoutent 48 heures de fouilles habituelles. Des personnes ont porté les mêmes vêtements pendant 11 jours, sans accès à la douche ni aux vêtements de rechange normalement distribués.

Réduction de la population carcérale / IMPACT COVID-19 82

Voulant réduire la population carcérale en temps de pandémie pour limiter les risques de contagion, le Ministère a prévu de suspendre l'application des peines discontinues (sentences de fin de semaine) et de libérer temporairement des catégories de personnes vulnérables à la COVID-19. Ces moyens ont beaucoup tardé à prendre forme et ont donné peu de résultats sur le plan de la diminution de la clientèle.

Transfert de la responsabilité des soins de santé / IMPACT COVID-19 87

En période de pandémie, des problèmes dans les services de santé des établissements de détention de Montréal et de Québec ont pris de l'ampleur, entraînant notamment des interruptions dans la distribution de médicaments. Or, ce sont les deux seuls endroits où le transfert de la responsabilité de ces services – du ministère de la Sécurité publique au ministère de la Santé et des Services sociaux – n'est toujours pas réalisé, alors qu'il l'est partout ailleurs au Québec.

RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX 89

Déficiences 98

Les personnes qui ont un handicap et qui doivent vivre dans une ressource d'hébergement peinent à trouver une formule appropriée étant donné leur condition et leurs besoins particuliers. Le Protecteur du citoyen multiplie ses interventions auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux. Celui-ci reconnaît les lacunes et annonce des cibles de résultats, mais des avancées concrètes se font toujours attendre.

Jeunes en difficulté 101

Les jeunes hébergés en famille d'accueil – supervisées par un CISSS ou un CIUSSS – ont droit à une allocation quotidienne de 5\$. Une adolescente a rapporté au Protecteur du citoyen que, durant les deux ans où elle avait séjourné dans une famille d'accueil, cette allocation ne lui avait généralement pas été versée. Estimant que le CISSS responsable n'avait pas exercé la supervision nécessaire, le Protecteur du citoyen a obtenu qu'il rembourse la somme à la jeune fille.

Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) ... 108

Le Protecteur du citoyen a rendu public, en 2018, un rapport concernant des enfants nés au Québec qui n'ont pas accès à l'assurance maladie en raison du statut migratoire précaire de leurs parents. Le Protecteur du citoyen recommandait de les rendre admissibles au régime public dès leur naissance. Le 10 décembre 2020, le gouvernement a présenté un projet de loi qui vise à donner suite à sa recommandation.

Santé mentale 111

Une personne suivie pour des problèmes de santé mentale voulait changer de psychiatre, mais personne au sein de la direction responsable du CISSS concerné ne savait comment traiter sa demande. Aucune procédure formelle n'existait pour encadrer ce type de requête, ni entre CISSS ou CIUSSS d'une région donnée, ni entre deux régions. Le Protecteur du citoyen a recommandé qu'une telle procédure soit élaborée rapidement.

Santé physique / IMPACT COVID-19 115

Au début de la pandémie, les visites ont été interdites dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), mais maintenues dans les unités de soins palliatifs, et ce, en vertu d'une directive du ministère de la Santé et des Services sociaux. Cette directive n'a pas toujours été respectée, notamment dans un hôpital où l'on restreignait les visites. Le Protecteur du citoyen a obtenu de l'hôpital qu'il se conforme aux directives en vigueur.

Soutien à domicile 121

Année après année, l'offre de services de soutien à domicile demeure insuffisante par rapport aux besoins des personnes visées. De nouveaux critères d'exclusion ont encore été ajoutés. Par exemple, certains établissements ont réduit le nombre de bains donnés aux usagers et usagères qui n'ont pas de problèmes de peau, faisant passer ce nombre de deux ou trois bains par semaine à un seul. Le Protecteur du citoyen a recommandé des correctifs urgents et il presse le Ministère d'y donner suite.

Soutien à l'autonomie des personnes âgées / IMPACT COVID-19 124

Le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes concernant les résidences privées pour aînés pour des problèmes exacerbés par la crise sanitaire : personnel insuffisant et en changement constant, erreurs dans l'administration des médicaments, surveillance insuffisante des lieux, offre de services peu adaptée à la clientèle. Tous les CISSS et CIUSSS n'encadrent pas ces résidences avec la même vigilance. Or, c'est un volet important de leur rôle.

Soutien aux services 130

À sa sortie de l'hôpital après y avoir reçu des soins, une personne peut devoir séjourner dans une ressource pour d'autres types de services (ex. : évaluation avant un placement, rééducation). Si aucune place n'y est disponible, la personne doit parfois rester à l'hôpital dans l'intervalle. Certains établissements lui facturent alors des frais pour cette période d'attente. Or, une contribution financière n'est pas toujours exigible en pareilles circonstances. Pour être exigible, une telle contribution doit être établie dans la loi. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au Ministère d'élaborer des lignes directrices claires pour encadrer ce type de facturation.

INTÉGRITÉ PUBLIQUE 135

Un stratagème pour obtenir un financement supplémentaire..... 152

Une personne responsable d'un groupe de médecine familiale (GMF) convertissait des visites de patientes et patients à l'urgence d'un centre local de services communautaires (CLSC) en visites de médecine familiale au GMF, et ce, pour toucher un financement additionnel du ministère de la Santé et des Services sociaux. Le Protecteur du citoyen s'est adressé au CISSS responsable pour mettre fin à de telles pratiques du GMF.

Des heures supplémentaires rémunérées, non travaillées..... 153

Des gestionnaires au sein d'un organisme public ont autorisé la rémunération d'heures supplémentaires non travaillées à des membres du personnel, soit pour les recruter, soit pour les retenir grâce à un salaire rehaussé. Le Protecteur du citoyen est intervenu pour mettre fin à cet usage abusif des fonds de l'organisme public.

Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie..... 154

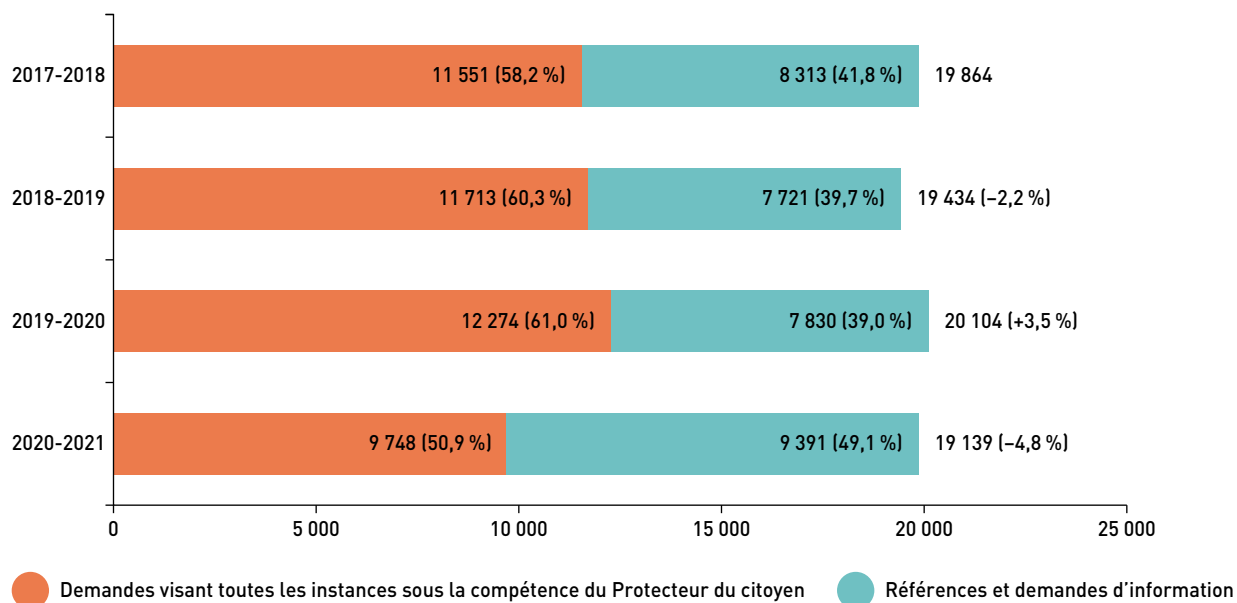
Selon une divulgation, une personne gestionnaire au sein d'un organisme aurait pris part à un jury octroyant un prix de ce même organisme à un lauréat. Sa participation aurait eu pour effet de favoriser une personne parmi ses proches, ce qui pouvait s'apparenter à une situation de conflit d'intérêts. L'enquête du Protecteur du citoyen n'est pas parvenue à de telles conclusions. Par contre, des règles d'éthique en pareil cas devaient être précisées. C'est ce qu'a recommandé le Protecteur du citoyen.

QUELQUES STATISTIQUES

Ce rapport annuel rend compte de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2021.

À noter que cette fin d'année correspond aussi à une première année complète en contexte de pandémie de la COVID-19. Il va de soi que la réalité des services publics en a été affectée, tout comme les priorités des citoyens et des citoyennes durant cette période difficile. Les constats du Protecteur du citoyen dans son *Rapport annuel d'activités 2020-2021* doivent donc être replacés et compris en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

Demandes de services reçues



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

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

En 2020-2021, les demandes sous la compétence du Protecteur du citoyen représentent 50,9 % du nombre total de demandes reçues. Il s'agit d'une baisse de 10,1 points de pourcentage par rapport à 2019-2020, alors que 61,0 % du nombre total de demandes reçues étaient sous sa compétence.

Ainsi, on constate une diminution de 20,6 % du nombre de demandes sous la compétence de l'institution par rapport à l'an dernier (12 274 demandes sous sa compétence en 2019-2020 comparativement à 9 748 en 2020-2021). Selon le Protecteur

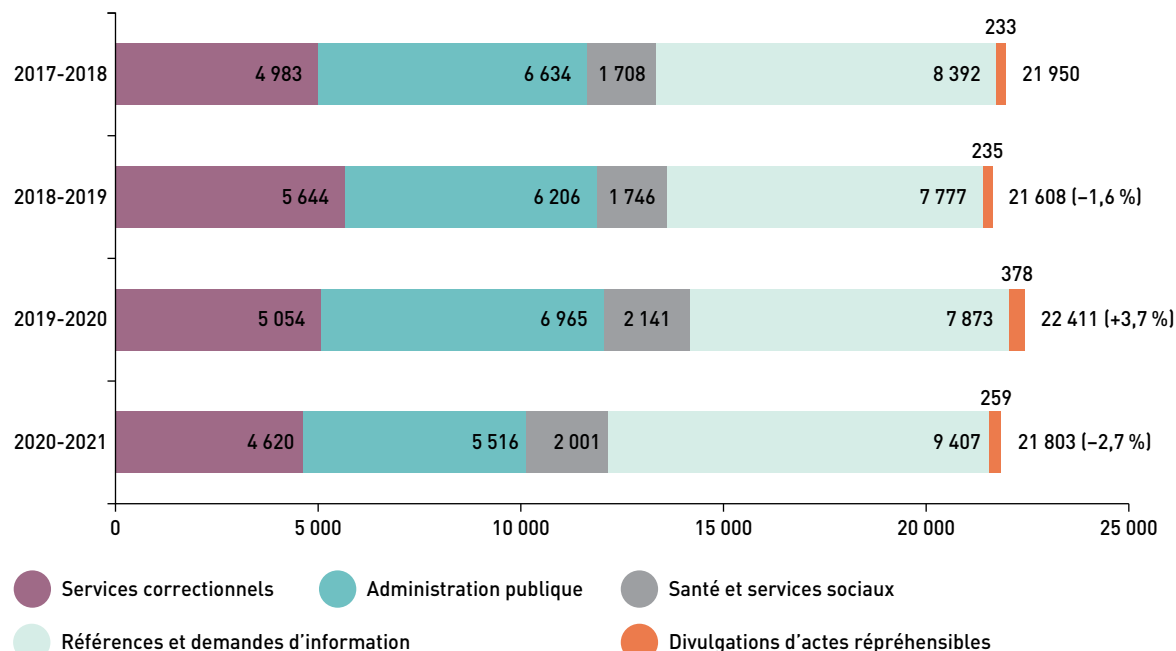
du citoyen, cette baisse est principalement attribuable au ralentissement des activités du secteur public, surtout au début de la pandémie, et à certaines décisions à incidence financière qui ont été prises par des ministères et organismes (prolongation de périodes allouées pour le dépôt de documents fiscaux, suspension de mesures de recouvrement, etc.).

En ce qui concerne les demandes ne relevant pas de la compétence de l'institution (en turquoise), on remarque une augmentation de 19,9 % par rapport à l'an dernier (7 830 demandes hors compétence en 2019-2020 comparativement à 9 391 en 2020-2021). Selon le Protecteur du citoyen, cette hausse est essentiellement due à la réception d'un tout nouveau type de demandes. En effet, les décisions exceptionnelles prises par le gouvernement en contexte d'état d'urgence sanitaire ont incité bon nombre de citoyens et citoyennes à communiquer avec le Protecteur du citoyen, mais ce dernier ne pouvait pas nécessairement intervenir.

Il est important de noter que, lorsque la demande d'une personne ne relève pas de la compétence du Protecteur du citoyen, ce dernier la dirige vers le recours approprié.

Demandes de services fermées

Une demande de services peut comprendre plus d'un motif de plainte, de signalement ou de divulgation. C'est pourquoi les demandes fermées sont comptabilisées par motifs. Pour 2020-2021, on compte 21 803 motifs parmi les 19 576 demandes de services fermées.



Le nombre total de demandes de services fermées a diminué de 2,7 % par rapport à l'an dernier. Les motifs fermés sous la compétence du Protecteur du citoyen (services correctionnels, administration publique, santé et services sociaux et divulgations d'actes répréhensibles) ont aussi connu une baisse de 14,7 %.

- En ce qui concerne l'administration publique, on constate une diminution des demandes fermées de 20,8 % par rapport à l'an dernier, passant de 6 965 à 5 516.
- Pour ce qui est des services correctionnels, on observe une diminution des demandes fermées de 8,6 % par rapport à l'an dernier, passant de 5 054 à 4 620.

- En ce qui a trait au réseau de la santé et des services sociaux, on note une diminution de 6,5 % des demandes fermées par rapport à l'an dernier, passant de 2 141 à 2 001. Le nombre de plaintes et de demandes d'assistance fermées a diminué de 9,9 %, passant de 1 915 à 1 725, alors que le nombre de signalements et de demandes d'assistance fermées a augmenté de 22,1 %, passant de 226 à 276.
- Quant au mandat découlant de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, les demandes fermées ont diminué de 31,5 % par rapport à l'an dernier, passant de 378 à 259.

ADMINISTRATION PUBLIQUE





ADMINISTRATION PUBLIQUE

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

À noter que la période couverte par ce rapport annuel correspond à une année complète en contexte de pandémie de la COVID-19. Il va de soi que la réalité des services publics, volet administration publique, a été affectée, tout comme les priorités des citoyens et citoyennes durant cette période difficile. Les constats du Protecteur du citoyen doivent donc être replacés et compris en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

Dans le secteur de l'administration publique, **78 ministères et organismes** assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen sont notamment tenus de se conformer à la *Loi sur la justice administrative*. Il en découle principalement pour eux le devoir d'agir équitablement envers les citoyens et citoyennes, soit l'obligation :

- De leur répondre avec diligence, avec le souci de fournir une information complète et compréhensible;
- De leur procurer les services auxquels ils ont droit dans des délais raisonnables;
- De respecter les normes en vigueur suivant des règles simples, souples, sans formalisme et selon les exigences de la bonne foi;
- De leur permettre, s'ils sont visés par une décision administrative, de présenter leurs observations et de fournir tous les éléments de leur dossier avant que la décision soit rendue;

- De leur fournir, en cas de décision défavorable (admissibilité à un programme, à une aide financière, à un service), une réponse assortie de ses motifs, en termes clairs et concis;
- De les informer de leurs recours, des conditions et des délais pour les exercer s'ils veulent contester une décision.

Par ses interventions préventives et correctrices, le Protecteur du citoyen fait la promotion du respect des dispositions de la *Loi sur la justice administrative*. Par exemple, en 2020, il a transmis aux ministères et organismes publics le document *L'équité en tête : guide d'autoévaluation de l'équité administrative* pour les guider et les soutenir dans l'adoption de politiques équitables.

En 2020-2021, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 58 des 78 ministères et organismes qui sont assujettis à sa compétence d'intervention, soit 76,3 % d'entre eux.

1 DEMANDES D'ASSISTANCE ET PLAINTES FERMÉES

Évolution des demandes d'assistance et des plaintes fermées

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Demandes d'assistance	645	494	511	342
Plaintes fondées	829	772	804	687
Médiation	40	18	20	23
Plaintes non fondées	2 790	2 713	2 360	1 932
Ne peut se prononcer	40	60	47	40
Plaintes réorientées	169	161	166	184
Plaintes interrompues	2 121	1 988	3 057	2 308
TOTAL	6 634	6 206	6 965	5 516
Écart par rapport à l'année précédente	-	-6,5 %	+12,2 %	-20,8 %

Note / Les notes explicatives relatives à ce tableau se trouvent à la page suivante.

Notes explicatives

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

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

La **médiation**, quant à elle, regroupe les cas où le Protecteur du citoyen propose une solution de conciliation aux deux parties pour favoriser le règlement du conflit (ou du problème).

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

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

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

Résultats détaillés

La baisse des demandes d'assistance et des plaintes fermées est de 20,8 % par rapport à l'an dernier et de 16,5 % par rapport à la moyenne des trois dernières années. Selon le Protecteur du citoyen, cette baisse est principalement attribuable au ralentissement des activités du secteur public, surtout au début de la pandémie, et à certaines décisions à incidence financière qui ont été prises par des ministères et organismes (prolongation de périodes allouées pour le dépôt de documents fiscaux, suspension de mesures de recouvrement, etc.).

Malgré cette baisse de demandes fermées, le Protecteur du citoyen a connu des augmentations marquées de demandes concernant le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (de 252 à 840), le ministère de la Santé et des Services sociaux (de 53 à 216), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (de 18 à 45) et l'Office de la protection du consommateur (de 14 à 37).

Variations les plus marquées quant aux demandes d'assistance et aux plaintes fermées

MINISTÈRE / ORGANISME	2019-2020	2020-2021	VARIATION	NOMBRE
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1 037	538	Baisse	-499
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	1 388	914	Baisse	-474
Agence du revenu du Québec	861	474	Baisse	-387
Ministère de la Famille	443	88	Baisse	-355
Office de la protection du consommateur	14	37	Hausse	+23
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	18	45	Hausse	+27
Ministère de la Santé et des Services sociaux	53	216	Hausse	+163
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration	252	840	Hausse	+588

Les instances pour lesquelles on constate des diminutions marquées de demandes sont le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (de 1 037 à 538), la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (de 1 388 à 914), l'Agence du revenu du Québec (de 861 à 474) et le ministère de la Famille (de 443 à 88).

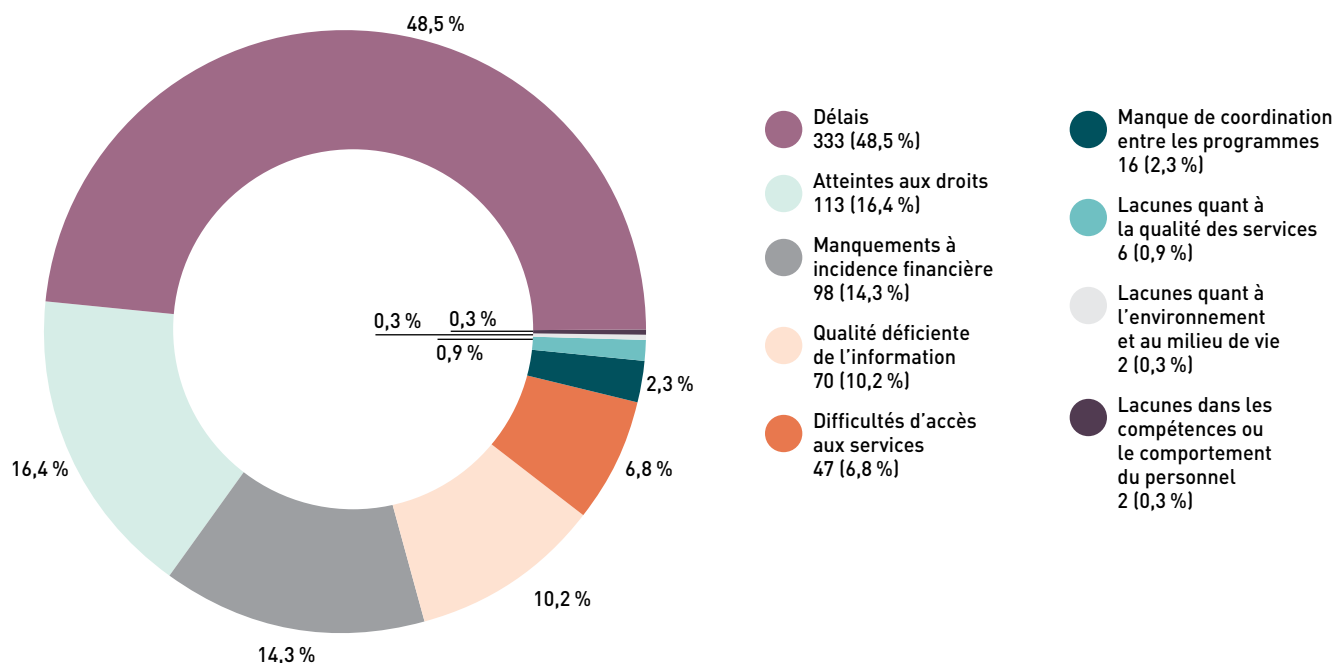
2 PLAINTES FONDÉES

La proportion de plaintes fondées est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes fondées / Nombre total de plaintes fondées et non fondées. Cette année, cette proportion a augmenté de 0,8 point de pourcentage.

Proportion de plaintes fondées

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
22,9 %	22,2 %	25,4 %	26,2 %

Portrait des plaintes fondées



Note / Les chiffres présentés dans ce graphique ont été arrondis. Il est donc possible que la somme des pourcentages ne soit pas égale à 100.

Les longs délais, les atteintes aux droits, les manquements à incidence financière ainsi que la qualité déficiente de l'information représentent 89,4 % des plaintes fondées.

Ministères ayant fait l'objet d'au moins 10 plaintes fondées en 2020-2021

MINISTÈRE	PLAINTES FONDÉES			
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Immigration, Francisation et Intégration	28	35	33	160
Travail, Emploi et Solidarité sociale	100	128	101	29
Sécurité publique – Services correctionnels exclus	54	65	55	27
Santé et Services sociaux	6	3	9	19
Enseignement supérieur	39	35	32	15
Éducation	6	10	5	10
Famille	3	4	3	10

Organismes ayant fait l'objet d'au moins 10 plaintes fondées en 2020-2021

ORGANISME	PLAINTES FONDÉES			
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	161	182	235	148
Société de l'assurance automobile du Québec	121	58	75	71
Agence du revenu du Québec	103	62	79	46
Régie de l'assurance maladie du Québec	27	23	30	28
Retraite Québec	41	33	33	26
Office de la protection du consommateur	4	6	1	15
Curateur public	8	15	19	11

Cette année, on constate une hausse des plaintes fondées, notamment à l'égard du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère de l'Éducation, du ministère de la Famille et de l'Office de la protection du consommateur.

On note par ailleurs une baisse des plaintes fondées concernant le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité

sociale, le ministère de la Sécurité publique (services correctionnels exclus), le ministère de l'Enseignement supérieur, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, la Société de l'assurance automobile du Québec, l'Agence du revenu du Québec, la Régie de l'assurance maladie du Québec, Retraite Québec et le Curateur public.

3

SUIVI DES MESURES
CORRECTRICES

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

Mesures à portée individuelle acceptées

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2020-2021	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
97,7 %	98,6 %	98,3 %	97,1 %	270	8

Mesures à portée collective acceptées

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2020-2021	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
100,0 %	98,0 %	97,8 %	97,8 %	45	1

4

DEMANDES FERMÉES PAR ORGANISME OU MINISTÈRE
EN FONCTION DU RÉSULTAT DU TRAITEMENT¹

ORGANISME	DEMANDES REÇUES EN 2020-2021	DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021							TOTAL
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES						
			FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES		
Agence du revenu du Québec									
Administration provisoire des biens non réclamés	6	1	2				1	5	9
Fiscalité	309	47	31	147	5	1	2	137	370
Perception des pensions alimentaires	77	2	13	35			13	17	80
Général	17	3		2		1		9	15
Total : Agence du revenu du Québec	409	53	46	184	5	2	16	168	474
Assemblée nationale	2							2	2
Autorité des marchés financiers	14			5	1		1	9	16
Autorité des marchés publics	1			1					1

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

ORGANISME		DEMANDES REÇUES EN 2020-2021	DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021							
			DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES						TOTAL
				FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES	INTERROMPUES	
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	3							3	3	
Bureau des enquêtes indépendantes	3							3	3	
Bureau du coroner	7			2				5	7	
Centre d'acquisitions gouvernementales	1			1					1	
Comité de déontologie policière	-			2					2	
Commissaire à la déontologie policière	80	5	9	44			3	19	80	
Commission d'accès à l'information	22	6	3	5		1		11	26	
Commission de la fonction publique du Québec	4	1					1	2	4	
Commission de protection du territoire agricole du Québec	11	1	4	3				5	13	
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail										
Équité salariale	1			1				1	2	
Indemnisation	378	27	54	136	2	3	12	205	439	
Indemnisation des victimes d'actes criminels	344	26	90	107	9	4	12	114	362	
Normes du travail	76	7	4	29		3	6	32	81	
Général	30	4		8				18	30	
Total : Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	829	64	148	281	11	10	30	370	914	
Commission des transports du Québec	1							1	1	
Commission municipale du Québec	5			5				1	6	
Conseil de la justice administrative	1							2	2	
Conseil de la magistrature	2	1						2	3	
Curateur public	162	18	11	64			10	72	175	
Directeur des poursuites criminelles et pénales	9			1				8	9	
Infrastructures technologiques Québec	1			1					1	
Institut de la statistique du Québec	1	1							1	
La Financière agricole du Québec				1					1	
Office de la protection du consommateur	34	4	15	4	1	1		12	37	
Office des personnes handicapées du Québec	2			1				1	2	
Office des professions du Québec	2							2	2	
Office québécois de la langue française	7		1	4				2	7	
Régie de l'assurance maladie du Québec	143	9	28	74	1		6	25	143	
Régie des alcools, des courses et des jeux	1							1	1	
Régie du bâtiment du Québec	22	1		7			2	10	20	

ORGANISME	DEMANDES REÇUES EN 2020-2021	DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021							TOTAL
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES						
			FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES	INTERROMPUES	
Retraite Québec									
Régime de rentes du Québec et Soutien aux enfants	163	14	22	87		2	2	65	192
Régime de retraite du secteur public	35	2	4	13			1	14	34
Général	5			4				1	5
Total : Retraite Québec	200	16	26	104		2	4	79	231
Secrétariat du Conseil du trésor	5	1		3				1	5
Société de l'assurance automobile du Québec									
Code de la sécurité routière	192	9	32	95			15	39	190
Indemnisation	368	16	38	214	1	13	8	130	420
Général	15	1	1	5			1	10	18
Total : Société de l'assurance automobile du Québec	575	26	71	314	1	13	24	179	628
Société d'habitation du Québec	74	3		19			1	37	60
Transition énergétique Québec	3		3	1					4
Tribunal administratif du logement	161	29	3	21		1	9	97	160
Tribunal administratif du Québec	22	2	4			1	1	15	23
Tribunal administratif du travail									
Lésions professionnelles	10	8	1	1					10
Relations du travail	3							3	3
Général	6	2					1	3	6
Total : Tribunal administratif du travail	19	2	1	1			1	14	19
TOTAL : Organismes	2 838	243	373	1 153	20	31	109	1 158	3 087

MINISTÈRE	DEMANDES REÇUES EN 2020-2021	DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021							
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES						TOTAL
			FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES	INTERROMPUES	
Affaires municipales et Habitation	42	2	6	14			2	21	45
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	22	1	2	8				16	27
Conseil exécutif	2	1						1	2
Culture et Communications	5		3					2	5
Économie et Innovation	5						1	3	4
Éducation	101	1	10	38		1	3	54	107

MINISTÈRE		DEMANDES REÇUES EN 2020-2021	DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021							
			DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES						TOTAL
				FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES	INTERROMPUES	
Enseignement supérieur										
Aide financière aux études	104	2	14	61			5	38	120	
Enseignement supérieur	17		1	6			1	8	16	
Général	2							1	1	
Total : Enseignement supérieur	123	2	15	67			6	47	137	
Énergie et Ressources naturelles	60	3	11	19			1	21	55	
Environnement et Lutte contre les changements climatiques	34	5	2	17			1	19	44	
Famille	77	6	10	22		2	3	45	88	
Finances	15	2	2	1				9	14	
Forêts, Faune et Parcs	22	3	9	15		1	2	14	44	
Immigration, Francisation et Intégration	843	12	160	138			9	521*	840	
Justice	54	2	5	14	1		2	34	58	
Relations internationales et Francophonie	1			1					1	
Santé et Services sociaux	218	19	19	85			9	84	216	
Sécurité publique										
Sécurité civile	80	2	17	61		2		25	107	
Général	41		10	8	1	2		22	43	
Total : Sécurité publique	121	2	27	69	1	4		47	150	
Tourisme	5			2				3	5	
Transports	41	5	4	20	1	1	1	17	49	
Travail, Emploi et Solidarité sociale										
Directeur de l'état civil	27	1		10			4	9	24	
Emploi	46	13	1	21			6		41	
Régime québécois d'assurance parentale	12			7				4	11	
Registraire des entreprises	3	1		1				2	4	
Secrétariat du travail	-								-	
Services Québec	9	2	1	4			3	1	11	
Solidarité sociale	418	28	27	205			22	161	443	
Général	4	1		1				2	4	
Total : Travail, Emploi et Solidarité sociale	519	33	29	249			35	192	538	
TOTAL : Ministères	2 310	99	314	779	3	9	75	1 150	2 429	
TOTAL : Ministères et organismes	5 148	342	687	1 932	23	40	184	2 308	5 516	

* / De ces 521 motifs interrompus, 335 motifs concernant les délais de traitement dans le Programme de l'expérience québécoise (PEQ) ont été traités dans un dossier collectif et sont fondés.

Remarque générale

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

- Agence du revenu du Québec (Revenu Québec);
- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail;
- Curateur public;
- Ministère de l'Éducation;
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles;
- Ministère de l'Enseignement supérieur;
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques;
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration;
- Ministère de la Justice;
- Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs;
- Ministère des Transports;
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale;
- Retraite Québec;
- Société d'habitation du Québec;
- Société de l'assurance automobile du Québec.

AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC

(REVENU QUÉBEC)

Le recouvrement de dettes fiscales

La *Loi sur l'administration fiscale* précise qu'une dette fiscale est prescrite après 10 ans, à compter du jour de l'envoi de l'avis de cotisation ou, lorsqu'il s'agit de frais, dès le moment où ils sont appliqués, à moins que Revenu Québec n'ait entrepris une action pour la recouvrer. Or, en 2017, le Protecteur du citoyen a constaté que Revenu Québec procédait parfois au recouvrement de dettes prescrites.

La prescription favorise la présentation de preuves crédibles, lesquelles sont plus difficiles à établir à mesure que le temps avance. Cette limite incite l'administration à agir avec diligence dans le recouvrement de tout type de créance. La prescription existe aussi selon une optique de stabilité juridique et de sécurité financière : au terme du délai fixé, une personne n'est plus redevable de certaines sommes à l'État.

Rappelons qu'en 1999, Revenu Québec a décidé, par voie d'orientation ministérielle, de ne plus récupérer les dettes prescrites. Cette disposition figure dans le document de référence de la Direction générale du recouvrement utilisé par le personnel. C'est en 2017 que le Protecteur

du citoyen a pris connaissance de problèmes récurrents à la suite du traitement d'une plainte individuelle. Dès lors, il a recommandé à Revenu Québec :

- De cesser toute récupération de dettes prescrites;
- De corriger les dossiers des contribuables qui ont fait l'objet de mesures de recouvrement depuis le 1^{er} avril 2016, alors que leur dette était prescrite;
- D'effectuer les remboursements requis, le cas échéant.

Revenu Québec a d'abord corrigé les pratiques et les systèmes informatiques pour éviter le recouvrement de dettes prescrites. Par la suite, soit en décembre 2020, il a confirmé au Protecteur du citoyen qu'il avait corrigé 1 457 dossiers de citoyennes et citoyens, ce qui a donné lieu à des remboursements totaux de 781 615,94\$. Ces corrections ont été apportées aux dossiers des contribuables qui avaient fait l'objet de mesures de recouvrement depuis le 1^{er} avril 2016, alors que leur dette était prescrite. Par ailleurs, des sommes totales de 635 044,97\$, qui avaient été retenues par Revenu Québec

et affectées au paiement de créances prescrites depuis le 1^{er} avril 2016, ont été réaffectées au remboursement de créances non prescrites.

Perception des pensions alimentaires : la capacité d'adapter le système de traitement des dossiers aux besoins de la clientèle

Au cours des dernières années, Revenu Québec a modifié le traitement des dossiers de pension alimentaire par l'adoption d'un nouveau système, le PA-CIBLE, et ce, pour améliorer la qualité des services. En vertu de ce nouveau système :

- Un dossier n'est plus attribué à un seul agent ou une seule agente;
- Lorsqu'une action doit être effectuée dans un dossier, une « tâche » est créée et déposée dans un bassin commun;
- Un système de priorité est associé à chacune des tâches et une agente ou un agent disponible s'en charge.

Dès 2017, les nouveaux dossiers de perception de pensions alimentaires ont été créés directement dans le PA-CIBLE. À compter de 2019, Revenu Québec a amorcé la conversion de certains dossiers existants de l'ancien au nouveau système.

Revenu Québec a suivi un calendrier de réalisation dont il a informé le Protecteur du citoyen. Une telle rigueur a permis à Revenu Québec de réagir rapidement à certains problèmes pour tenter d'en minimiser les conséquences sur la clientèle.

Peu de temps après, le Protecteur du citoyen a commencé à recevoir des plaintes de personnes qui ne touchaient plus leur pension alimentaire. Il a donc fait part de la situation à Revenu Québec qui a mis fin à la conversion des dossiers

Le Protecteur du citoyen est satisfait de la collaboration de Revenu Québec et des mesures implantées pour donner suite à ses recommandations.

existants en novembre 2019. En février 2020, Revenu Québec a convenu que la réforme connaissait des ratés :

- Le nouveau système informatique générait des erreurs;
- Les tâches dans le bassin étaient trop nombreuses;
- La formule causait des délais de traitement trop longs.

En octobre 2020, Revenu Québec a avisé le Protecteur du citoyen qu'il maintenait la suspension de la conversion des dossiers d'un système à l'autre, et qu'à compter de novembre 2020, l'ouverture des nouveaux dossiers se ferait dans l'ancien système. Depuis lors, les délais de traitement se sont améliorés.

Revenu Québec, constatant que la poursuite de l'implantation de son système avait de lourdes conséquences sur la clientèle, a pris des mesures pour y remédier. Comme on le sait, le fait de ne pas recevoir un versement de pension alimentaire peut placer des personnes et des familles en situation de précarité financière.

Revenu Québec a déployé un plan de redressement du nouveau système s'échelonnant sur plusieurs années pour en améliorer la performance et en déterminer toutes les applications. Le Protecteur du citoyen est attentif à la poursuite des travaux et salue la volonté de Revenu Québec d'améliorer ses processus tout en préservant la qualité des services, au bénéfice des citoyens et citoyennes.



ASSURER LE TRAITEMENT EFFICACE DES DOSSIERS DE PENSION ALIMENTAIRE

Un jugement intérimaire (qui survient dans l'attente d'un jugement définitif) établit le montant de la pension alimentaire pour les enfants d'une créancière jusqu'à la fin du mois de septembre 2020. Une semaine plus tard, Revenu Québec reçoit un nouveau jugement intérimaire qui reconduit la pension jusqu'à la fin de la même année.

Pour que les versements de la pension alimentaire se poursuivent, Revenu Québec doit traiter le nouveau jugement. Selon le PA-CIBLE, une « tâche » est donc ajoutée dans le bassin. Les délais de traitement sont alors de plus de 30 jours. Ne comprenant pas pourquoi elle ne reçoit plus sa pension alimentaire, la créancière a recours au Protecteur du citoyen. À la suite de l'intervention de celui-ci, Revenu Québec traite immédiatement le jugement et les versements reprennent quelques jours plus tard.

COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

Le calcul de l'indemnité de remplacement de revenu

La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) administre deux régimes d'indemnisation : l'un vient en aide aux travailleuses et travailleurs victimes d'une lésion professionnelle et l'autre vient en aide aux victimes d'actes criminels. En cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, la CNESST verse notamment une indemnité établie selon la perte de revenus que subit une personne en arrêt de travail en raison d'une telle lésion. Cette indemnité correspond à 90 % du salaire net qu'elle touchait avant son accident ou sa maladie (des seuils maximaux sont fixés). L'on vise ainsi à maintenir la personne dans une situation financière semblable à celle d'avant les faits qui ont causé la lésion.

La CNESST peut également verser une indemnité pour compenser une perte de salaire lorsque la personne a un nouvel emploi qui est moins rémunérateur que celui qu'elle occupait avant sa lésion professionnelle. Cette indemnité correspond à la différence entre le nouveau salaire de la travailleuse ou du travailleur et 90 % de son salaire avant l'accident.

Par ailleurs, la loi permet qu'une personne soit, aux conditions applicables, indemnisée par deux régimes de façon concomitante. Des ententes à ce sujet ont été conclues entre certains organismes publics. L'application de ce principe peut être plus complexe en l'absence d'entente, comme c'est le cas entre les deux régimes d'indemnisation administrés par la CNESST.



RECONNAÎTRE LA COMPLÉMENTARITÉ DE DEUX RÉGIMES D'INDEMNISATION

En 2012, un soudeur qui avait subi une lésion professionnelle dans le passé voit sa condition s'aggraver. Il fait une demande d'indemnisation à la CNESST qui accepte de lui verser des indemnités liées à cette aggravation.

Deux ans plus tard, le travailleur commence un nouvel emploi comme chauffeur de camion, travail moins rémunérateur que celui de soudeur. Comme prévu, la CNESST lui verse la différence entre les deux revenus.

En 2019, le citoyen est victime d'un acte criminel. Il formule alors une demande d'indemnisation à la Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC), soit l'autre régime d'indemnisation administré par la CNESST. Puisque le citoyen est incapable de reprendre son travail en raison de l'agression, la DGIVAC lui verse des indemnités en tenant compte de ses revenus de chauffeur de camion.

Toutefois, la CNESST cesse alors de lui verser la différence de revenu qu'elle lui octroyait en raison de son accident du travail. Or, elle aurait dû poursuivre ces versements. En effet, la responsabilité de la CNESST s'établissait comme suit :

- Le régime d'indemnisation de la CNESST qui vient en aide aux travailleuses et travailleurs victimes d'une lésion professionnelle devait verser la différence entre le salaire de soudeur et celui de chauffeur de camion;
- Le régime d'indemnisation de la CNESST qui vient en aide aux victimes d'actes criminels (DGIVAC) devait payer au citoyen son salaire de chauffeur de camion.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CNESST a accepté de reconnaître sa pleine responsabilité à l'égard du citoyen. En plus de reprendre les versements périodiques, elle lui a octroyé rétroactivement une somme de près de 19 000 \$. Une nouvelle directive a également été adoptée pour éviter que pareille situation ne se reproduise.

Les renseignements à considérer avant de rendre une décision de refus

Lorsque la CNESST s'apprête à refuser une demande d'indemnisation, elle doit s'assurer que le travailleur ou la travailleuse a eu l'occasion de transmettre tous les renseignements requis pour la prise de décision. Il en va ainsi lorsqu'il est question d'un problème musculo-squelettique : la CNESST doit s'assurer qu'elle a en main les explications nécessaires quant aux tâches que la personne exécutait dans le cadre de son emploi et qui ont pu mener à sa lésion.



TENIR COMPTE DE LA SÉQUENCE DE GESTES RÉPÉTITIFS ASSOCIÉS À UN EMPLOI

Une travailleuse occupe un emploi de commis d'entrepôt. Alors qu'elle commence à ressentir une douleur persistante au bras droit, elle en fait part à son employeur et consulte un médecin. Par la suite, elle adresse une réclamation à la CNESST pour lésion professionnelle. À l'issue de l'examen de son dossier, l'organisme rejette sa demande, estimant que la personne n'effectue pas de mouvements répétitifs susceptibles de causer la douleur dont elle fait état. La travailleuse porte plainte au Protecteur du citoyen.

Celui-ci constate que la CNESST, en première instance, n'a pas mené les recherches suffisantes concernant les tâches de la personne et son environnement de travail. Or, une décision selon laquelle une lésion professionnelle peut donner lieu ou non à une indemnité requiert de la part de la CNESST qu'elle dispose de ces renseignements.

Le Protecteur du citoyen, pour sa part, constate que les tâches de la travailleuse consistent principalement à prendre des produits sur des étagères, à en balayer le code-barres à l'aide d'un lecteur de code-barres, à les attacher avec des élastiques, puis à les déposer dans un chariot, et ce, de 800 à 1 000 fois par jour. La travailleuse effectue donc précisément des mouvements répétitifs. Or, cette donnée n'a pas été prise en compte lors du refus de sa réclamation par la CNESST.

Le Protecteur du citoyen s'est assuré auprès des responsables du mécanisme de révision administrative de la CNESST que la travailleuse pourrait y être entendue au sujet de la description de son travail.

À la suite de son analyse des tâches de la travailleuse, l'agent réviseur a accepté sa réclamation et lui a accordé les sommes auxquelles elle avait droit.

La prise en compte de l'ensemble des revenus de travail de la personne à indemniser

Selon la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la règle générale pour établir le montant d'une indemnité de remplacement de revenu est de tenir compte du salaire indiqué dans le contrat de travail au moment où survient pour la personne l'incapacité d'occuper ce travail. La personne peut démontrer, à la satisfaction de la CNESST, qu'elle a touché des revenus plus élevés que celui rattaché à ce contrat, et ce, au cours des 12 mois précédant le début de son incapacité.





CALCULER L'INDEMNITÉ SUR LA BASE DE TOUS LES REVENUS ADMISSIBLES

En 2019, un homme subit un accident du travail et présente une réclamation à la CNESST. Celle-ci établit le montant de son indemnité de remplacement de revenu sur la base d'un salaire annuel de 8 000 \$. Faisant valoir son droit à une indemnité plus élevée, le travailleur obtient que la CNESST reconsidère sa décision. L'indemnité est plutôt calculée sur la base d'un salaire annuel de 32 000 \$. Or, l'homme estime que la CNESST a, une fois encore, mal évalué ses revenus. Il porte plainte au Protecteur du citoyen.

Celui-ci constate en effet que le travailleur a eu trois employeurs différents au cours des 12 derniers mois, en plus de recevoir des indemnités de remplacement de revenu pour un précédent accident du travail survenu également en 2019, et des prestations d'assurance-emploi. De ce fait, l'indemnité estimée est inférieure à celle qui devrait être accordée.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CNESST a versé au travailleur une somme rétroactive de plus de 4 000 \$ et a reconsidéré la base salariale annuelle, portée désormais à plus de 50 000 \$.

Cette situation indique qu'au moment de faire leur réclamation à la CNESST, les personnes aux prises avec une lésion professionnelle qui les empêche de travailler ont généralement le souci de faire la preuve que leur maladie ou leur blessure est liée à leur emploi. Dans bien des cas, cela les amène à mettre l'accent sur l'emploi occupé à la date même de leur incapacité. Le Protecteur du citoyen considère qu'il revient à la CNESST de recueillir tous les renseignements utiles auprès des travailleurs et travailleuses pour établir un juste portrait de leurs revenus durant l'année précédant la lésion.



COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

Les mesures de soutien aux victimes

La Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC) administre différents services aux personnes qui ont subi un acte criminel en vue d'atténuer les conséquences de leur traumatisme et de les accompagner dans leurs démarches de rétablissement.

Dans le cadre de services d'indemnisation de personnes particulièrement vulnérables, comme pour tout service public, le Protecteur du citoyen insiste sur la nécessité pour les administrations de :

- Bien saisir la situation individuelle des personnes qui recourent à leurs programmes;
- Recueillir auprès de ces personnes toutes les informations utiles concernant ce qu'elles vivent;
- Porter une attention particulière, le cas échéant, à tout diagnostic médical ou évaluation;
- Bien informer les personnes au sujet de leurs droits.

Pour un organisme public, cela se résume à réellement comprendre la personne, dans l'optique où les services gouvernementaux doivent chercher à s'ajuster à leur clientèle plutôt que d'exiger le contraire. La mission de la DGIVAC lui commande d'agir ainsi, dans le plus grand respect des victimes qui font appel à son soutien.

Entre autres formes d'aide, la DGIVAC peut rembourser les coûts de déplacement d'une victime pour recevoir des soins, pour se soumettre à des examens médicaux ou pour accomplir une activité dans le cadre de son plan individualisé de réadaptation. À des conditions précises, la personne peut recevoir une somme supérieure au remboursement de base par kilomètre – 47 cents/km au lieu de 14,5 cents/km – pour l'utilisation de son véhicule personnel (tarif en vigueur à compter de 2020). Elle peut y être admissible si un médecin atteste qu'elle est incapable, en raison de son état de santé, d'utiliser les moyens de transport en commun disponibles. Cette incapacité doit avoir été causée ou aggravée par l'acte criminel.



TENIR COMPTE DE LA CONDITION PARTICULIÈRE DE LA VICTIME

En 2008, une personne subit des lésions physiques et psychologiques importantes dues à la violence conjugale. À la suite de sa demande d'aide, la DGIVAC considère que plusieurs diagnostics chez cette personne sont directement liés au traumatisme qu'elle a subi, dont un état de dépression majeure et de stress post-traumatique. En 2015, la personne vit une rechute de sa condition et la DGIVAC accepte à nouveau de l'indemniser.

En 2019, le médecin de la victime atteste de son incapacité à emprunter les transports en commun, et ce, depuis sa rechute de 2015. Or, la DGIVAC n'autorise le remboursement des frais de déplacement avec son véhicule personnel à un tarif plus élevé (43 cents/km) qu'à partir de la date de cette attestation médicale.

La personne a recours à un avocat qui demande que cette décision fasse l'objet d'une reconsidération administrative (mécanisme interne) afin que soient reconnues les quatre

années d'incapacité à utiliser les transports en commun, soit à partir de 2015. La DGIVAC refuse.

Le Protecteur du citoyen intervient auprès de la DGIVAC pour qu'elle réévalue la prépondérance de la preuve étant donné la condition particulière de la victime. La prépondérance d'une preuve signifie que les faits allégués, au regard de certains critères, sont plus probables que leur contraire. À l'appui de sa demande, le Protecteur du citoyen produit une analyse fouillée du dossier de la dame dont il a extrait de nombreux éléments prouvant ses limitations effectives au fil des années, telles que phobies, anxiété, évitement des lieux publics, contexte de vie, etc.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la DGIVAC a autorisé le remboursement des frais d'utilisation du véhicule personnel de la victime au tarif préférentiel à partir de sa rechute de 2015. Elle a ainsi pu recevoir une somme rétroactive de 2 900 \$.



ADAPTER LES SERVICES À LA CONDITION DE LA VICTIME

Entre autres services, une victime d'acte criminel peut recevoir de l'aide de nature psychologique de la DGIVAC. C'est ainsi qu'en 2018, une personne présente une demande à l'organisme après avoir été victime d'une agression. Fragilisée par les événements, elle est aussi particulièrement vulnérable en raison d'une maladie dégénérative qui affecte lourdement sa condition. Son médecin pose un diagnostic de choc post-traumatique et recommande des séances de psychothérapie.

La dame entame un suivi psychologique qui servira, dans un premier temps, à évaluer son état. Le rapport de cette évaluation est envoyé à la DGIVAC. Il indique que les séances de psychothérapie devront se dérouler par téléphone en raison de la condition physique de la personne. Or, la DGIVAC refuse d'autoriser les suivis psychologiques, alléguant que de tels services ne sont pas couverts par le régime d'indemnisation quand ils sont donnés par téléphone.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que la citoyenne n'avait eu accès qu'à 12 séances de psychothérapie sur une période de 21 mois, alors que

52 séances avaient été initialement prévues. Les vérifications effectuées ont également permis de constater que la santé de la citoyenne s'était détériorée durant cette période. De plus, malgré l'avis de son bureau médical, la DGIVAC maintenait son refus d'autoriser les suivis psychologiques par téléphone, non seulement pour des raisons de couverture par le régime, mais aussi pour des motifs de sécurité et de confidentialité.

Le Protecteur du citoyen a considéré que la DGIVAC avait fait preuve de rigidité administrative dans le présent cas. Manifestement, la situation propre à la citoyenne et son état de santé n'avaient pas été pris en compte pour adapter les services. Quant à la question de la confidentialité, il incombe à toute personne de juger de l'importance pour elle d'assurer la pleine sécurité des renseignements transmis concernant sa situation. Ce n'était donc pas à la DGIVAC de lui imposer un contexte de consultation au regard de la confidentialité.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la DGIVAC a accepté d'autoriser les suivis psychologiques par téléphone avec la psychothérapeute déjà consultée par la citoyenne.



Indemnisation des victimes d'actes criminels : suivi du rapport spécial du Protecteur du citoyen

En janvier 2021, la notion de victime telle que définie par le régime public d'indemnisation des victimes d'actes criminels a été élargie par le projet de loi n° 84, *Loi visant à aider les personnes victimes d'infractions criminelles et à favoriser leur rétablissement*. Il s'agit là d'une réforme globale du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels. En effet, plusieurs catégories de personnes sont maintenant considérées elles aussi comme victimes de l'acte criminel en raison de leur relation parentale ou affective avec la victime directe de l'agression : parent, enfant, conjoint, personne à charge, proche.

Cette désignation est indépendante du fait que ces personnes aient été ou non physiquement présentes sur la scène du crime au moment des événements ou très peu de temps après les faits. Qui plus est, parmi ces catégories, la définition de proche peut même inclure une personne avec qui la victime n'a pas de lien familial, avec l'introduction de la notion de « personne significative désignée ». Cela pourrait être le cas d'un ami par exemple. C'est donc dire que ces personnes peuvent désormais se qualifier même si elles n'ont pas de lien temporel avec les événements.

Pour le Protecteur du citoyen, il s'agit là d'une importante avancée qui pourra éviter, dans de nombreuses situations, les longues et laborieuses démarches judiciaires souvent nécessaires pour se faire reconnaître comme victime et bénéficier de l'aide prévue par le régime pour favoriser la guérison et le rétablissement.

Rappelons que dans son rapport spécial de 2016 – *Indemnisation des victimes d'actes criminels : pour une prise en charge efficace et diligente des personnes vulnérables* – et à plusieurs autres occasions, le Protecteur du citoyen a dénoncé le fait que la DGIVAC maintenait une interprétation restrictive de la notion de victime définie à l'article 3 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Une telle conception va à l'encontre de l'interprétation plus souple et libérale que commande toute loi à vocation sociale et réparatrice.

Par ailleurs, depuis la publication du rapport du Protecteur du citoyen, la DGIVAC a mis en œuvre plusieurs mesures, notamment pour :

- Évaluer ses délais aux différentes étapes du processus de traitement d'une demande;
- Établir des cibles afin de réduire ses délais;
- Surveiller le respect de ces cibles et en favoriser l'atteinte.

De l'avis du Protecteur du citoyen, avec l'adoption de ces mesures, la DGIVAC a donné suite à son rapport de façon satisfaisante. Le Protecteur du citoyen continuera de suivre la gestion des délais et le respect effectif des cibles que s'est fixées la DGIVAC et il demeurera attentif aux retombées concrètes des correctifs.



Ce rapport est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

CURATEUR PUBLIC

La surveillance des régimes de protection privés

Lorsqu'une ou un proche est nommé par le tribunal à titre de tuteur, tutrice, ou encore de curateur, curatrice à l'égard d'une personne inapte, il y a ouverture d'un régime de protection privé. Le Curateur public informe alors de leurs responsabilités les personnes qui assument ce rôle. Il doit aussi surveiller l'administration de ces tutelles et curatelles. Si les personnes ne remplissent pas leurs fonctions ou ne le font pas correctement, le Curateur public peut demander des correctifs, pouvant aller jusqu'à réclamer un remplacement en Cour supérieure.

Le *Code civil du Québec* établit que le tuteur ou le curateur privé est tenu :

- De faire un inventaire des biens à administrer;
- De souscrire une assurance ou de fournir une autre sûreté lorsque la valeur des biens à administrer excède 25 000 \$;
- De produire un compte rendu annuel de sa gestion;
- De rendre des comptes au Curateur public pour chacune de ces obligations.

Le Curateur public, pour sa part, examine les comptes que lui fournit le tuteur ou le curateur privé, et il s'assure du maintien de la sûreté.

Le Protecteur du citoyen a constaté que le Curateur public, dans certains cas, manquait à son rôle de surveillance. Ainsi, il lui est arrivé :

- De tarder à réagir lors de situations problématiques;
- De ne pas effectuer les suivis nécessaires.

C'est donc dire que, dans ces cas précis, son action manquait de la rigueur indissociable de sa mission de protection. Dans des situations qui ont fait l'objet de plaintes auprès du Protecteur du citoyen, des personnes ont été lésées pour des sommes importantes aux mains de leur tuteur privé. Dans au moins un dossier, le Protecteur du citoyen est d'avis que les préjudices auraient pu être évités ou réduits si le Curateur public avait exercé son rôle de manière rigoureuse.



AGIR PROMPTEMENT POUR ÉVITER QU'UN ABUS SE PROLONGE

Dans le cadre d'une tutelle privée, la tutrice a prêté 60 000 \$ à une personne de son entourage, soit le montant d'une indemnité qu'avait touchée antérieurement la personne représentée. Ce prêt n'était conforme ni aux critères d'une sûreté ni à ceux d'un placement sûr selon les critères définis dans le *Code civil du Québec*.

Informé de la situation, le Curateur public a mis un an avant de réagir. Par la suite, il a accepté un compromis, soit que l'emprunteur offre une hypothèque notariée sur un immeuble pour garantir le prêt jusqu'à l'échéance. Cette solution n'était pas adéquate puisque le Curateur public n'avait pas de preuves suffisantes quant à la valeur de l'immeuble. De plus, c'était à la tutrice – et non à l'emprunteur – de fournir une sûreté.

Plus tard, à l'échéance du prêt, le Curateur public n'a fait aucun suivi. De plus, il a omis de vérifier les rapports annuels de la tutrice pour les années suivant l'échéance du prêt. Or, la tutrice a effectué d'autres transactions douteuses, rendant les sommes perdues irrécupérables. Après plusieurs années, un proche de la personne représentée, mis au courant des manquements de la tutrice, a demandé au tribunal de la remplacer.

Au total, 15 ans ont passé avant que le Curateur public soit nommé tuteur, un délai inacceptable selon le Protecteur du citoyen. C'est à la suite des plaintes de ce proche, tant auprès du Protecteur du citoyen que du Curateur public, que ce dernier a offert un dédommagement à la personne représentée. Le Protecteur du citoyen a estimé ce dénouement raisonnable.

Au cours des dernières années, le Curateur public a donné des instructions de travail plus précises pour resserrer les suivis concernant l'obtention d'une sûreté et d'autres aspects de la surveillance des régimes privés. Le Protecteur du citoyen examine actuellement ces pratiques pour évaluer si elles sont suffisantes.



EXERCER TOUTE LA RIGUEUR NÉCESSAIRE POUR ASSURER LA PLEINE PROTECTION DE LA PERSONNE REPRÉSENTÉE

Le Protecteur du citoyen a été appelé à intervenir dans un dossier où une personne représentée par un tuteur privé avait déjà été victime d'un abus financier aux mains d'un précédent tuteur privé, plusieurs années auparavant.

Le Protecteur du citoyen a constaté que malgré l'abus passé, le Curateur public n'avait pas agi avec la rigueur nécessaire pour surveiller l'administration du nouveau tuteur :

- Lorsque le patrimoine du majeur a de nouveau augmenté, le Curateur public ne s'est pas assuré que le nouveau tuteur fournisse une sûreté valable.
- Il a omis de s'assurer que le nouveau tuteur évalue l'opportunité d'exercer un recours contre l'ancien tuteur.
- Le suivi du dossier a été interrompu en raison de changements de personnel.
- Les rapports annuels du nouveau tuteur n'ont fait l'objet d'aucune vérification approfondie, malgré le fait qu'ils comportaient des éléments questionnables.

Dans un premier temps, le Protecteur du citoyen a fait en sorte que le dossier soit bien repris en main et que diverses vérifications soient effectuées, ce que le Curateur public a fait.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé au Curateur public :

- De prendre les mesures nécessaires pour que le tuteur souscrive une assurance ou qu'il fournisse une autre sûreté pour garantir l'exécution de ses obligations, qu'il la maintienne tout au long de la durée de sa charge et qu'il la justifie annuellement au Curateur public;
- D'exiger que les livres et comptes relatifs aux biens administrés par le tuteur soient vérifiés par un comptable.

Le Curateur public a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et travaille actuellement à régulariser le dossier.

Les suivis dans la gestion des immeubles et des patrimoines

Le Curateur public agit comme représentant légal de plus de 13 000 personnes. À ce titre, il veille au bien-être de ces personnes en respectant leur degré d'autonomie. Il se doit également de gérer le patrimoine des personnes représentées avec l'obligation d'en conserver la valeur. Or, comme la croissance du nombre de personnes visées par une mesure de protection est directement liée au vieillissement de la population, l'on assiste à une hausse constante des cas de prise en charge. Par ailleurs, les patrimoines tendent à devenir plus complexes avec le temps, c'est-à-dire qu'ils sont de plus en plus souvent constitués de différents actifs, outre les

sommes en banque ou faisant l'objet d'un placement. Le Curateur public gère par exemple plus de 600 immeubles. Dans la plupart des cas, le Curateur public s'acquitte bien de sa tâche – bien qu'avec des ressources limitées – s'occupant notamment de réparations urgentes ou réglant divers problèmes liés aux immeubles ou à d'autres actifs.

Des plaintes font toutefois ressortir des manquements sur le plan des suivis, soit parce qu'il y a un changement de personne responsable du dossier, soit parce qu'une information n'est pas correctement traitée ou n'est pas transmise au secteur approprié, soit encore parce que les équipes sont débordées par des suivis plus urgents.



FAIRE PREUVE DE RIGUEUR POUR L'ENTIÈRETÉ DU PATRIMOINE

En 2016, le Curateur public est nommé administrateur provisoire pour un citoyen qui possède un logement en copropriété acheté en 1997, lequel comporte un stationnement. Un deuxième stationnement est acheté par le citoyen en 2001. Par la suite, l'accumulation des dettes du citoyen entraîne la vente du logement. À l'époque, le Curateur public ne réalise pas que le deuxième stationnement ne fait pas partie de la vente, même s'il a tous les documents en main.

Résultat : le bien n'est pas inscrit au dossier de la personne représentée et ne génère donc aucun revenu de location ou de vente.

C'est le Protecteur du citoyen qui a informé le Curateur public de l'existence du second stationnement. Le Curateur public s'est alors engagé à en assurer la meilleure gestion possible (location ou vente).



AGIR PROMPTEMENT POUR ASSURER UNE GESTION EFFICACE DES BIENS CONFIÉS À LA TUTELLE

Le Curateur public est nommé tuteur d'une dame en perte d'autonomie qui habite un triplex dont elle est propriétaire. Lorsque la dame doit être placée en hébergement de façon définitive, la responsable de son dossier au Curateur public demande au secteur des immeubles de l'organisme de louer le logement devenu vacant afin de percevoir le revenu de location au bénéfice de la personne sous protection.

Une année s'écoule avant qu'un inspecteur soit mandaté par le Curateur public pour évaluer l'état des lieux, première étape avant de procéder à la location. Par la suite, le logement doit être vidé et des réparations doivent être effectuées. En tout, deux années passent entre la date à laquelle le

logement devient vacant et celle où il est loué. Or, en tant que tuteur, le Curateur public se doit de conserver le patrimoine de la personne représentée, ce qui inclut de percevoir des revenus de location pour un immeuble locatif.

Intervenant à la suite d'une plainte d'un proche de cette dame, le Protecteur du citoyen a constaté que des délais pouvaient s'expliquer par des réparations et par la recherche d'un ou d'une locataire. Cependant, il apparaissait clairement que le Curateur public était demeuré inactif trop longtemps, ce qu'il a d'ailleurs admis. Un arrangement a été conclu à la satisfaction du Protecteur du citoyen.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Le soutien financier pour l'accompagnement des jeunes avec un handicap dans les camps de jour / IMPACT COVID-19

Le ministère de l'Éducation offre un soutien financier aux instances régionales responsables du loisir des personnes handicapées pour l'accompagnement des jeunes qui ont un handicap. Ce financement permet l'intégration en camp de jour de jeunes qui présentent une incapacité physique ou intellectuelle, en plus d'offrir du répit aux familles.

En 2020, le gouvernement du Québec a annoncé un financement additionnel de quatre millions de dollars pour mieux soutenir l'accompagnement des jeunes handicapés dans les camps de jour. Cette aide était attendue par les responsables des camps visés, notamment au regard des défis additionnels posés par la pandémie de la COVID-19 et l'état d'urgence sanitaire. Elle a été accueillie avec soulagement, entre autres pour remédier aux conséquences sur les jeunes et leur famille de la fermeture des écoles au printemps 2020.

Or, l'annonce de l'aide ne s'est faite que tardivement, soit le 23 juin, ce qui a eu des répercussions sur l'offre de services de certains organismes. De plus, après l'annonce, le Ministère a accusé un retard dans le versement des sommes aux instances régionales.



DONNER SUITE AUX ENGAGEMENTS

Une instance régionale de loisirs pour personnes handicapées s'est adressée au Protecteur du citoyen à la fin du mois de juillet 2020. Elle n'avait toujours pas obtenu le financement annoncé par le Ministère pour l'accompagnement des jeunes avec un handicap dans les camps de jour. Elle n'était donc pas en mesure de verser l'aide financière aux camps de jour. L'instance faisait valoir qu'elle n'avait pas encore reçu le contrat que lui achemine habituellement le Ministère, et qui donne lieu au versement de l'aide financière une fois signé. En raison de ce retard, les sommes prévues ne pouvaient être transmises aux camps de jour. Or, l'été était déjà bien entamé.

Le Protecteur du citoyen a immédiatement communiqué avec le Ministère qui lui a confirmé que les contrats n'avaient pas encore été transmis aux instances régionales. Après vérifications, le Ministère a constaté qu'il y avait eu un problème interne de gestion, ce qui avait effectivement retardé le processus pour le versement des sommes. Il a assuré le Protecteur du citoyen qu'il traiterait avec diligence les dossiers visés. Les contrats ont été envoyés aux instances régionales dans les semaines suivantes.

Les services adaptés pour des élèves ayant certains besoins particuliers en période de fermeture des écoles / IMPACT COVID-19

Au printemps 2020, des parents d'enfants avec un handicap se sont adressés au Protecteur du citoyen à la suite de la décision du gouvernement de ne pas rouvrir les écoles secondaires en raison de la COVID-19.

Avant les fermetures en mars 2020, leurs enfants fréquentaient une classe spécialisée et avaient accès au service de garde de leur école. Or, privés de ces ressources, ces jeunes ne pouvaient voir eux-mêmes à leur sécurité et à leurs besoins de base, et ils ne pouvaient pas davantage rester seuls à la maison. De plus, ils avaient besoin d'un accompagnement soutenu de la part de leurs parents. Ces derniers ne pouvaient donc pas retourner au travail ni même être en télétravail.

Le 27 avril 2020, le gouvernement a annoncé un plan de réouverture des établissements préscolaires et primaires à partir du 11 mai 2020, à l'exception de ceux situés sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Ce plan prévoyait également la réouverture des écoles offrant des services régionaux ou suprarégionaux de scolarisation ainsi que des établissements d'enseignement privés spécialisés en adaptation scolaire situés à l'extérieur de la CMM qui accueillent des élèves handicapés ou ayant un trouble grave du comportement, à l'éducation préscolaire, à l'enseignement primaire et secondaire.

Pour les autres élèves de l'enseignement secondaire, des services d'encadrement pédagogique à distance devaient être

organisés par les centres de services scolaires et les commissions scolaires anglophones. C'est ainsi que les élèves avec un handicap ou des troubles graves du comportement qui fréquentaient ces écoles secondaires n'ont pu réintégrer leur classe pour une période prolongée, ce qui a eu sur eux une incidence importante. Mis à part les services éducatifs et complémentaires offerts à distance, aucune autre ressource ou mesure n'a été ajoutée pour soutenir ces familles.

Par ailleurs, bien que certains élèves du secondaire avec un handicap ou des troubles graves du comportement aient pu réintégrer leur école spécialisée, cette situation était inéquitable pour les autres jeunes qui ne bénéficiaient pas des mêmes services.

Le 20 mai 2020, le Protecteur du citoyen a recommandé que le Ministère :

R-1 Prenne les mesures nécessaires pour que des services ou des mesures exceptionnelles de soutien soient rapidement offerts aux élèves avec un handicap ou des troubles graves du comportement, ceux-ci étant alors privés des services éducatifs adaptés et des services de garde habituels;

R-2 Instaure pour ces élèves des services ou des mesures de soutien durant l'été;

R-3 Planifie la reprise des services éducatifs adaptés offerts aux élèves avec un handicap ou des troubles graves du comportement pour la prochaine rentrée scolaire.

Le 3 juin 2020, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen que des services de répit destinés aux familles qui ont un enfant avec un handicap ou en situation de vulnérabilité devaient être organisés par les centres de services scolaires et les commissions scolaires anglophones en collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux avant la fin de l'année scolaire ainsi que pour l'été. Toutefois, le Protecteur du citoyen a appris que le Ministère n'a jamais transmis les balises annoncées aux centres de services scolaires et aux commissions scolaires anglophones. Ceux-ci n'ont finalement pas pu organiser les services.

Selon le Protecteur du citoyen, le Ministère n'a manifestement pas fait preuve de la proactivité et du leadership nécessaires pour assurer la mise en œuvre par les centres de services scolaires et les commissions scolaires anglophones des mesures annoncées. Des parents et leurs enfants se sont donc vus privés de services de répit jusqu'à la fin de l'année scolaire et durant l'été qui a suivi.

Le traitement des demandes soumises au Comité d'examen sur la langue d'enseignement

La *Charte de la langue française* indique que le ministre de l'Éducation peut, lorsqu'une situation grave d'ordre familial ou humanitaire le justifie, déclarer admissible à l'enseignement en anglais un enfant qui a été initialement refusé par une personne désignée par le ministre. La demande doit être

assortie de motifs précis et faire l'objet d'une recommandation en ce sens de la part du Comité d'examen sur la langue d'enseignement (ci-après le Comité).

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de parents qui ont adressé une demande au Comité afin que leur enfant puisse être admissible à l'enseignement en anglais pour des motifs humanitaires. Ces parents estimaient nettement trop long le délai de traitement de leur demande, celui-ci pouvant s'étendre sur plusieurs mois. Peu avant la rentrée scolaire et même en cours d'année, ces parents n'avaient toujours pas reçu la décision au sujet de l'admission de leur enfant à l'enseignement en anglais.

L'analyse de ces plaintes et des données transmises au Protecteur du citoyen par le Ministère a effectivement permis de constater que le délai moyen de traitement de ces demandes était de trois mois. Or, ce temps d'attente considérable pour les familles peut avoir des répercussions importantes sur le parcours scolaire des élèves concernés.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au Ministère qu'il mette en œuvre une solution pérenne qui permettra de réduire les délais de traitement des demandes pour que les décisions soient rendues dans un délai raisonnable. Ce dernier l'a assuré que des travaux étaient amorcés en ce sens. Le Protecteur du citoyen suivra attentivement l'implantation de sa recommandation et la mise en œuvre des solutions prévues par le Ministère.



ÉLIMINER LES DÉLAIS DÉRAISONNABLES POUR ÉVITER LES RUPTURES DE SERVICES

Une élève du secondaire est inscrite dans une école anglophone depuis 2017. Or, pour l'année scolaire 2020-2021, le Ministère est d'avis qu'elle n'est plus admissible à l'enseignement en anglais en raison d'un changement quant au statut d'immigration de son père. En juin 2020, ce dernier transmet une demande au Comité d'examen sur la langue d'enseignement, faisant valoir des motifs humanitaires pour que sa fille puisse continuer à être scolarisée en anglais durant sa dernière année du secondaire.

L'année scolaire débute et le père reste sans nouvelles. Il est d'autant plus inquiet que l'établissement scolaire anglophone l'a informé que sa fille ne pourrait se présenter en classe tant que le Ministère n'aurait pas confirmé son admissibilité à l'enseignement en anglais. L'homme s'adresse au Protecteur du citoyen.

Après enquête, celui-ci a constaté qu'en août, le Comité avait bel et bien formulé une recommandation favorable pour que la jeune fille poursuive sa scolarisation en anglais. Dès le lendemain, le dossier avait été acheminé aux autorités ministérielles pour une prise de décision. Or, à la fin du mois de septembre, le Ministère n'avait toujours pas donné suite à cet avis.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour hâter les choses. Le jour même, le Ministère a envoyé l'autorisation nécessaire à la famille.

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

Dans son rapport annuel 2018-2019, le Protecteur du citoyen a dénoncé les lacunes constatées dans le traitement des plaintes par la Direction de l'enseignement privé du Ministère. Ces plaintes provenaient de parents dont les enfants avaient vécu des situations d'intimidation. À la suite de son enquête, le Protecteur du citoyen a formulé cinq recommandations au Ministère.

À noter que le Protecteur du citoyen reconnaît les avancées du Ministère en matière de prévention de l'intimidation dans les écoles privées :

- Développement d'outils;
- Embauche d'une personne-ressource à temps plein pour soutenir les établissements et offrir des formations;
- Validation de l'application des plans de lutte contre l'intimidation des établissements d'enseignement privés, et ce, à quelques reprises chaque année.

Toutefois, le Ministère n'a toujours pas implanté trois recommandations du Protecteur du citoyen, soit :

- Élaborer et mettre en œuvre une politique de traitement des plaintes à l'égard des établissements d'enseignement privés en prévoyant spécifiquement la procédure applicable dans les situations d'intimidation;
- Se doter de balises permettant à la Direction de l'enseignement privé de déterminer à quel moment il devient justifié de transmettre un dossier au ministre pour décision quant à la tenue d'une enquête;
- Transmettre systématiquement à la personne qui se plaint un accusé de réception qui explique clairement et de façon détaillée le rôle, les pouvoirs et les limites du Ministère dans le cadre du traitement d'une plainte concernant un établissement d'enseignement privé.

En 2019, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen que des travaux étaient en cours pour élargir le mandat du Protecteur de l'élève aux établissements d'enseignement privés et qu'un projet de loi serait déposé avant la fin de l'année. Par la même occasion, il a mentionné que les pouvoirs du Ministère sont limités à l'égard des établissements d'enseignement privés et que des orientations ministérielles viendraient préciser la portée de ces limites.

Depuis lors, aucun projet de loi n'a été déposé et le Ministère réitère qu'en l'absence des orientations nécessaires concernant le Protecteur de l'élève, il ne peut mettre en œuvre les trois recommandations en question.

Le Protecteur du citoyen déplore :

- Qu'en dépit de ses nombreuses relances, le Ministère s'en tienne à cette position;
- Que ses recommandations, qui auraient pu être mises en œuvre depuis longtemps, et ce, parallèlement au dépôt éventuel d'un projet de loi, tardent à être implantées.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Le recours en matière de rénovation cadastrale

Le cadastre est un registre public sous forme de plan qui représente la propriété sur laquelle portent les droits fonciers des propriétaires. Produit en 1860, il est devenu incomplet et désuet au fil du temps. Le gouvernement a donc décidé de procéder à la rénovation cadastrale, soit à la mise à jour et à l'informatisation du registre. Il a confié cette responsabilité au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Ce dernier doit notamment s'assurer que les arpenteurs-géomètres mandatés pour effectuer cette rénovation fournissent des opinions professionnelles et des plans reposant sur des justifications suffisantes, dans le respect des règles de l'art et des instructions d'arpentage (consignes découlant des lois applicables).

Par ailleurs, le Comité de révision du plan cadastral a été formé en 2010 pour répondre

aux recommandations du Vérificateur général du Québec et de la Commission de l'administration publique. L'un comme l'autre constataient des écueils dans le processus de contestation alors en vigueur. Le Comité est formé de trois experts arpenteurs-géomètres neutres et indépendants. Son objectif est de permettre à des propriétaires en désaccord avec le résultat de la rénovation cadastrale ou avec la conclusion de leur demande de modification cadastrale de bénéficier d'une démarche additionnelle spécifique, objective et impartiale. La procédure prévoit que les propriétaires peuvent utiliser ce recours s'ils ont présenté une demande de révision cadastrale, suivie d'une plainte de première instance se concluant par une divergence d'opinions entre les arpenteurs-géomètres. Il peut aussi ne pas y avoir assez d'éléments pour amener le Ministère à conclure que le cadastre doit être corrigé.



POUVOIR PRÉSENTER SES ARGUMENTS AU COMITÉ DE RÉVISION

Le propriétaire d'un lot conteste auprès du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles la représentation de sa propriété à la suite de la rénovation cadastrale. Il soutient notamment qu'une partie de son lot a été attribuée par erreur à son voisin. Au terme du processus de contestation, il est entendu par le Comité de révision du plan cadastral qui recommande au Ministère de déplacer, sur le plan, la délimitation entre les deux propriétés à la satisfaction de la personne ayant exercé son recours. La modification est effectuée sans que le propriétaire du lot voisin en soit informé et donc sans qu'il soit entendu.

À la suite de la réception d'un avis de notification (cet avis est reçu par le propriétaire une fois que la modification cadastrale a été effectuée), le voisin tente de contester le déplacement de la ligne de séparation des deux lots auprès du Ministère. Il demande à être entendu également par le Comité de révision du plan cadastral, ce que le Ministère refuse.

C'était la première fois qu'un propriétaire touché par une recommandation du Comité de révision du plan cadastral contestait la décision auprès du Ministère.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a permis au propriétaire visé de présenter ses arguments au Comité de révision du plan cadastral. Il a également révisé le processus pour qu'il soit dorénavant possible, pour les propriétaires qui contestent une recommandation du Comité de révision du plan cadastral à laquelle ils n'ont pas participé, d'avoir accès à ce recours.



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les vérifications de l'Aide financière aux études concernant les revenus déclarés par sa clientèle

Chaque année, l'Aide financière aux études (AFE) vérifie auprès de Revenu Québec les revenus déclarés par les étudiants et étudiantes. Si un écart est constaté, l'AFE peut transmettre un avis à la personne aux études et suspendre les versements de son aide financière. La personne visée doit alors transmettre :

- Une lettre expliquant l'écart entre les revenus déclarés;
- Ses relevés fiscaux;
- Tout document pertinent.

Par la suite, l'AFE effectue une analyse du dossier pour déterminer si les revenus déclarés à l'AFE correspondent, ou non, à une fausse information transmise dans le but d'obtenir une aide financière plus élevée ou d'y être admissible.

Dans le cadre de cette analyse, l'AFE a informé le Protecteur du citoyen que son personnel ne

communiquait généralement pas avec les étudiants et étudiantes pour obtenir des précisions ou des documents additionnels. Ceux-ci n'ont donc pas l'occasion de compléter leur dossier avant qu'une décision soit rendue. Or, cette décision peut avoir des conséquences majeures sur la poursuite de leurs études. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen constate que l'AFE adopte une position particulièrement stricte en pareil cas : bien que la bonne foi des personnes visées par une vérification doive être présumée, l'AFE leur impose le fardeau de justifier par écrit les motifs de l'écart entre les revenus déclarés et de fournir les documents pertinents.

Si l'AFE conclut que l'étudiant ou l'étudiante a fait une déclaration mensongère, l'aide financière est suspendue pour une période de deux ans à partir de la date de la connaissance de cette déclaration mensongère. La suspension peut aussi se poursuivre jusqu'au remboursement de l'aide financière versée en trop en raison de la fausse déclaration si ce remboursement n'est pas effectué à l'intérieur des deux années.



PRÉSUMER DE LA BONNE FOI ET PERMETTRE À LA PERSONNE VISÉE DE DONNER SA VERSION DES FAITS

Lors d'une vérification, l'AFE constate un écart entre les revenus déclarés par une étudiante dans sa demande d'aide financière et ceux figurant à sa déclaration de revenus. Un avis de suspension du versement de l'aide financière parvient donc à l'étudiante. Celle-ci fait alors parvenir une lettre à l'AFE, expliquant que durant ses études, bien qu'elle soit en congé sans solde, son employeur lui verse des avantages imposables. À noter que selon les situations, un avantage imposable peut, entre autres exemples, prendre la forme d'un stationnement payé par l'employeur ou de l'adhésion à un régime d'assurance collective.

Dans le présent cas, l'étudiante ne croyait pas que ces sommes étaient considérées comme des revenus. Par

ailleurs, elle précise avoir reçu une somme rétroactive de la Société de l'assurance automobile du Québec en cours d'année scolaire et qu'elle a déclaré cette somme lors de sa demande d'aide financière pour l'année scolaire suivante.

Après analyse des informations reçues, l'AFE conclut qu'il s'agit d'une déclaration mensongère.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la personne est de bonne foi et ses explications sont plausibles. L'on est donc en présence d'une erreur plutôt que d'une omission volontaire. Sur cette base, le Protecteur du citoyen a demandé à l'AFE d'annuler la suspension de deux ans et de rétablir l'admissibilité de la personne à l'aide financière, ce que l'AFE a accepté.

Intervention en équité du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen peut intervenir en équité s'il estime qu'une décision des services publics est déraisonnable, bien que conforme à la loi ou au règlement applicable. Elle est dite « déraisonnable » si, tout en respectant la norme applicable, elle va à l'encontre du bon sens et paraît spontanément inappropriée tant ses conséquences sont disproportionnées pour une personne ou un groupe de personnes. Pour le Protecteur du citoyen, une intervention en équité est exceptionnelle et s'appuie sur une situation qui l'est tout autant. L'équité joue un triple rôle à l'égard d'une règle :

- Elle la corrige si elle est trop dure.
- Elle la complète si elle présente des lacunes.
- Elle l'interprète si elle est obscure.

Avant d'intervenir en équité, le Protecteur du citoyen examine le dossier à la lumière des critères suivants :

- Est-ce que les conséquences pour la personne étaient voulues par le législateur ?
- Le préjudice pour la personne est-il important et bien réel ?
- La solution envisagée est-elle concrètement applicable ?
- Du point de vue de la collectivité, cette même solution est-elle soutenable financièrement ?

Au terme de son analyse, si tous les critères sont respectés, le Protecteur du citoyen peut formuler une recommandation en équité.



TRAITER UNE DEMANDE D'AIDE FINANCIÈRE AVEC LE SOUCI D'ÊTRE ÉQUITABLE

À certaines conditions, un étudiant ou une étudiante peut obtenir un statut de « réputé inscrit » afin de recevoir une aide financière durant une période maximale de quatre mois, alors que cette personne n'est pas étudiante à temps plein entre deux périodes d'études.

Dans le présent cas, l'AFE accorde à un étudiant une aide financière liée à son statut de réputé inscrit durant l'été 2019, en attente du début de la session d'automne. Pour demeurer admissible, l'étudiant doit commencer sa formation au plus tard le 16 novembre 2019. Or, à cause d'un manque d'inscriptions, la formation est sans cesse reportée et elle ne commence finalement que le 18 novembre de la même année. L'écart de deux jours fait que l'étudiant n'est plus admissible

au statut de réputé inscrit. L'aide financière est diminuée d'environ 3 600 \$. Bien que la décision soit conforme à la règle, le report de la formation est hors du contrôle de l'étudiant. S'ajoute à cela le fait que, dans l'attente du début des cours, il est sans emploi.

Les conséquences financières de la décision de l'AFE étaient difficilement compatibles avec l'objectif du programme d'aide : en pareil cas, le statut de réputé inscrit entre deux périodes d'études est prévu pour favoriser la persévérance scolaire. Le Protecteur du citoyen est donc intervenu en équité auprès de l'AFE pour demander de reconnaître à l'étudiant le statut de réputé inscrit pour les mois de juillet à octobre, ce qui a été accepté.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La délivrance d'un avis de non-conformité au regard d'un milieu humide

En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, toute intervention en milieu humide et hydrique doit au préalable être autorisée par le ministre de l'Environnement. L'expression «milieu humide et hydrique» désigne un lieu :

- D'origine naturelle ou anthropique (intervention de l'humain);
- Qui se distingue par la présence d'eau, de façon permanente ou temporaire;
- Où l'eau peut être diffuse, occuper un espace précis ou saturer le sol, sous forme stagnante ou en mouvement;
- Occupé majoritairement par une végétation qui vit dans l'eau stagnante.

Lorsque le Ministère constate qu'une intervention non autorisée a eu lieu dans un tel milieu, il donne un avis de non-conformité et exige la remise en état des lieux. Les directives du Ministère précisent également que ses propres services doivent bien comprendre les circonstances qui entourent un manquement pour, le cas échéant, imposer un correctif adapté et proportionné. Certains faits peuvent être pris en compte, par exemple si la personne contrevenante a été induite en erreur par une autre instance, comme une municipalité qui lui aurait accordé une autorisation à l'encontre des normes du Ministère.



TENIR COMPTE D'UN CONTEXTE QUI PEUT JUSTIFIER UN MANQUEMENT

En 2015, une citoyenne est informée par un employé municipal d'un projet qui vise à déplacer la route passant sur sa propriété. L'opération exigera des travaux de remblayage. La citoyenne se voit offrir de la terre et demande un permis de remblayage à la municipalité. Un inspecteur municipal lui précise alors qu'aucun permis n'est requis et que le site n'est pas un milieu humide. La citoyenne effectue les travaux de remblai.

En 2019, à la suite d'une inspection, le Ministère fait parvenir à la citoyenne un avis de non-conformité, lui reprochant d'avoir procédé sans autorisation à un remblayage dans une tourbière. Le Ministère exige le retrait du remblai, ce qui représente des frais de plusieurs milliers de dollars. Afin d'exposer sa version, la citoyenne s'adresse à la municipalité et au Ministère. Ce dernier maintient sa position en dépit d'une lettre d'appui de la municipalité.

Selon le Protecteur du citoyen, la personne a été induite en erreur par la municipalité. L'information erronée l'a conduite à effectuer le remblayage en toute bonne foi pour faciliter les travaux de déplacement de la route. Au surplus, dans le cadre de sa présente démarche, elle disposait d'une lettre d'appui des autorités municipales. La prise en compte des circonstances entourant le remblai exigeait de considérer ces différents facteurs, en plus de faire le calcul du préjudice financier pour la citoyenne.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a étudié le dossier à nouveau et a proposé à la citoyenne de reboiser le remblai avec des arbres et des arbustes indigènes, ce qui représentait des coûts moins élevés. Le Ministère et la dame se sont mis d'accord sur cette solution.

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION

La perte de documents dans le cadre du Programme de l'expérience québécoise (PEQ)

Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté une augmentation marquée du nombre de plaintes concernant des documents égarés par le Ministère, dont des envois postaux. Il s'agissait généralement de cas liés au PEQ. C'est un phénomène que dénonçait déjà le Protecteur du citoyen dans son rapport annuel 2019-2020.

Selon la procédure habituelle, une direction du Ministère reçoit et ouvre le courrier, puis l'achemine vers le service concerné. Or, certains envois ont été égarés avant leur ouverture, tandis que d'autres ont été ouverts, mais n'ont jamais été reçus par le service destinataire.

La pandémie de la COVID-19 a certes amplifié les problèmes. En effet, puisque la plupart des agentes et agents du PEQ travaillent dorénavant

de leur domicile, ils n'ont plus eu accès à leurs dossiers physiques. Dans certains cas, des documents et même des dossiers complets n'ont pas été numérisés et n'ont donc pas pu être transmis à l'agente ou l'agent responsable.

Dans les circonstances, le Ministère a dû permettre à des candidats et candidates visés par de telles difficultés de soumettre à nouveau leurs documents afin que le traitement de leur dossier reprenne.

À souligner que, depuis le 26 janvier 2021, les candidats et candidates doivent déposer leur demande de sélection permanente pour le PEQ via la plateforme ARRIMA. Ces personnes peuvent ainsi payer directement leurs frais exigibles et téléverser leurs documents dans le portail. Cette nouvelle façon de faire devrait diminuer les pertes dénoncées. Le Protecteur du citoyen en fait un suivi attentif.



EN CAS DE PERTE DE DOCUMENTS, FAIRE PREUVE D'OUVERTURE DANS L'ADOPTION DE SOLUTIONS

En janvier 2020, une candidate dépose une demande de Certificat de sélection du Québec (CSQ) dans le cadre du PEQ. Elle téléphone à plusieurs reprises au Centre de contacts clientèle pour s'enquérir de l'état de son dossier. Chaque fois, on lui répond que sa demande est en traitement.

À la fin du mois de mai 2020, un agent l'informe qu'un courriel lui a été envoyé en mars 2020 pour lui demander de fournir des documents manquants. La candidate lui répond qu'elle a effectivement reçu un courriel, mais qui contenait uniquement les identifiants nécessaires pour passer le test des valeurs québécoises. Elle envoie rapidement les documents requis par la poste.

Un mois plus tard, elle reçoit un avis final lui demandant de fournir certains documents. Or, ce sont précisément ceux qu'elle a envoyés le mois précédent. Elle téléphone à nouveau

au Centre de contacts clientèle. Un agent lui confirme que les documents envoyés au début du mois de juin ont été reçus par le Ministère et que le traitement de son dossier a repris.

En août, elle s'adresse à un agent qui lui dit que ses documents n'ont jamais été reçus. Elle lui transmet le numéro de repérage du colis et la preuve de livraison que lui a remis Postes Canada. Deux semaines plus tard, les documents n'ont toujours pas été retrouvés.

La candidate communique avec le Protecteur du citoyen. À la fin du mois d'août, le Ministère confirme à ce dernier qu'il n'a jamais reçu son envoi. À la demande du Protecteur du citoyen, il accepte que la candidate lui soumette ses documents par voie électronique, ce qu'elle fait le jour même. Le certificat demandé est délivré deux semaines plus tard.

La prise en compte du critère d'occupation d'un emploi pour obtenir un Certificat de sélection du Québec (CSQ) / IMPACT COVID-19

Le candidat ou la candidate qui veut obtenir son CSQ dans le cadre du PEQ doit satisfaire à plusieurs critères de sélection, dont le fait d'occuper un emploi à la date du dépôt de sa demande. Comme on le sait, depuis le début de la pandémie, de nombreux travailleurs et travailleuses, dont des candidats et candidates à l'immigration, ont perdu leur emploi. Plusieurs d'entre eux ont déposé leur demande de sélection pendant cette période. Certains avaient d'ailleurs appris précédemment par le Centre de contacts clientèle du Ministère qu'ils pouvaient déposer une demande alors qu'ils étaient mis à pied. Par la suite, étant donné les retards de traitement dans le PEQ, l'analyse des dossiers n'a débuté qu'après plusieurs mois. La plupart de ces candidats et candidates avaient retrouvé un emploi.

Le Ministère a alors considéré que ces personnes n'occupaient pas un emploi à la date du dépôt de leur demande, alors que cela est l'un des critères pour être admissible

au PEQ. Certains candidats et candidates, de nouveau au travail, ont annulé leur demande initiale et en ont déposé une autre, acquittant une deuxième fois les frais exigés de 812\$. D'autres ont maintenu leur première demande et ont été refusés. Le Ministère, quant à lui, a conservé sa position selon laquelle tout candidat ou candidate doit occuper un emploi au moment du dépôt de sa demande de CSQ. En conséquence, un rappel a été fait auprès des agents et agentes du Centre de contacts clientèle de ne pas aviser les personnes candidates qu'il leur est possible de déposer une demande alors qu'elles sont sans travail.

En novembre 2020, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de considérer comme occupant un emploi les candidates et candidats qui étaient mis à pied au moment du dépôt de leur demande, mais qui avaient ensuite repris leur travail chez le même employeur. Il a aussi demandé que les frais exigibles qui avaient été payés pour une deuxième demande soient remboursés.

À la suite de cette intervention, le Ministère a revu sa façon d'interpréter le critère relatif à l'occupation d'un emploi : étant donné que plusieurs mois séparent la date du dépôt de la demande et la date de son examen, une candidate ou un candidat sera considéré comme une personne au travail s'il occupait un emploi à l'une ou l'autre de ces dates.

Le Ministère a aussi donné suite aux recommandations du Protecteur du citoyen en corrigeant des dossiers similaires que ce dernier lui a soumis. Le Protecteur du citoyen a ainsi permis à une dizaine de personnes d'obtenir leur CSQ.

Certaines ont été remboursées pour les frais de leur deuxième demande.

À ce jour, le Ministère a recensé, dans ses propres fichiers, 32 candidates ou candidats qui ont été refusés parce qu'ils étaient sans emploi au moment de la présentation de leur demande. Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère qu'il procède aux corrections requises dans les dossiers qui seraient acceptés en vertu de la nouvelle interprétation. Le Protecteur du citoyen fera le suivi de cette démarche.



TENIR COMPTE D'UNE SITUATION EXCEPTIONNELLE DANS L'APPLICATION DES EXIGENCES

Un travailleur est mis à pied au début du mois d'avril 2020. Le lendemain, il dépose une demande de sélection permanente en vertu du PEQ. En juillet, il reprend son travail chez le même employeur.

En septembre, le candidat reçoit une lettre d'intention de refus du Ministère.

Précisons que la lettre d'intention de refus se distingue de la lettre de refus du fait qu'elle informe le candidat ou la candidate que le Ministère compte refuser une demande pour un motif précis. La personne a alors la possibilité de fournir d'autres documents afin de compléter son dossier pour éventuellement démontrer qu'elle satisfait aux conditions prises en compte.

Donc, le candidat apprend par la lettre d'intention qu'il n'est pas admissible au programme parce qu'il n'occupait pas un emploi à temps plein à la date de la présentation de sa demande. Le candidat décide alors de l'annuler et de payer à nouveau les 812 \$ exigés pour le traitement d'une deuxième demande qu'il dépose à la mi-septembre. Sans nouvelles de sa démarche, il porte plainte au Protecteur du citoyen.

À la demande de celui-ci, le Ministère a décidé de considérer le candidat comme occupant un emploi, puisqu'il travaillait au moment de l'examen de sa demande, soit en septembre. Le Ministère a aussi accepté de rembourser les frais versés par le candidat lors du dépôt de sa deuxième demande. L'homme a été informé de ce remboursement et de l'obtention de son CSQ.

Les délais de traitement du PEQ

Dans sa Déclaration de services à la clientèle, le Ministère s'est longtemps engagé à rendre une décision de sélection dans un délai maximal de 20 jours ouvrables suivant la réception d'un dossier complet. Or, en date du 22 juillet 2020, cet engagement concernant les délais est passé à six mois. Le Ministère a notamment allégué que le nombre de demandes reçues avait augmenté et que le personnel était insuffisant pour faire face à la hausse.

Au cours de l'été 2020, le délai de traitement moyen s'est avéré quatre fois plus élevé que le délai établi de 20 jours ouvrables. Cela a généré une augmentation considérable des plaintes qu'a reçues le Protecteur du citoyen (près de 220 plaintes en 2019-2020; plus de 800 plaintes en 2020-2021).

Par ailleurs, pour les demandes reçues à partir du 1^{er} janvier 2020, tout candidat ou candidate doit obtenir une attestation d'apprentissage des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises. Cette nouvelle exigence a créé des problèmes, majoritairement d'ordre technique, qui ont causé des retards dans le traitement de certains dossiers. Parmi les problèmes rencontrés, il est arrivé que :

- Dans le cadre d'une demande où il y avait un requérant principal et un conjoint, un seul d'entre eux recevait ses identifiants pour passer le test des valeurs;
- Si deux candidats obtenaient leur attestation des valeurs au même moment, le Ministère recevait la confirmation d'un seul d'entre eux.

À cela s'ajoutent les effets de la pandémie sur le déroulement des opérations. La réduction du personnel sur place a eu pour effet, par exemple, d'occasionner de plus longs délais dans l'ouverture du courrier, des pertes de documents et des retards dans la mise à la poste des Certificats de sélection du Québec (CSQ).

Face à ce constat, et à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a mis en œuvre des mesures pour résorber ses délais de traitement. Il a notamment ajouté des ressources et autorisé les heures supplémentaires. Un plus grand nombre d'employés ont également été dépêchés sur les lieux de travail pour exécuter des tâches ne pouvant pas être réalisées à distance. En janvier 2021, pratiquement toutes les demandes visées par l'engagement des 20 jours ont été traitées.

Puisque les demandes dans le cadre du PEQ se font désormais en ligne via le portail ARRIMA, les délais de transmission des documents devraient diminuer.



TRAITER LES DOSSIERS AVEC EFFICACITÉ, ÉVITER LES DÉLAIS DÉRAISONNABLES

En janvier 2020, un homme dépose sa demande de sélection permanente dans le cadre du PEQ. En février, il reçoit une correspondance : le Ministère lui demande de fournir des documents supplémentaires et il lui transmet ses identifiants pour passer le test des valeurs québécoises. Le candidat obtient l'attestation d'apprentissage des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises dès la mi-février et le Ministère reçoit les documents demandés un mois plus tard.

Demeuré sans nouvelles par la suite, le candidat téléphone au Ministère en septembre afin de vérifier l'état de son dossier. L'agent lui répond alors qu'un code d'erreur a été ajouté en juin.

Le candidat joint le Ministère à plusieurs reprises pour faire corriger son dossier, sans résultat. Il porte plainte au Protecteur du citoyen. Le même jour, ce dernier intervient auprès du Ministère et apprend que le problème est de nature informatique : alors qu'un nouveau dossier électronique devait être ouvert en juin pour en poursuivre le traitement, la conversion n'a pas été faite. Trois jours plus tard, le traitement du dossier a été complété et le CSQ a été délivré. Plus de 10 mois ont passé depuis le dépôt de la demande.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE



Les délais pour exercer un recours civil en cas d'agression : suivi d'un avis du Protecteur du citoyen

Autrefois, une personne qui souhaitait intenter un recours civil contre son agresseur devait le faire à l'intérieur d'un délai maximal de trois ans après les faits. En 2013, ce délai a été porté à 30 ans.

Pour sa part, le Protecteur du citoyen estimait qu'on devait abolir tout délai de prescription pour des cas précis. C'est ce qu'il a fait valoir en 2017 dans son avis intitulé *Abolir toute prescription pour les recours civils en cas d'agression sexuelle, de violence subie durant l'enfance ou de violence d'un conjoint ou d'un ex-conjoint*. Cet avis comportait quatre recommandations adressées au ministère de la Justice. Celles-ci visaient principalement à :

- Éliminer tout délai de prescription pour ce type de recours;
- Rendre la loi rétroactive sans limites de temps.

Par la suite, des échanges ont eu lieu entre le Ministère et le Protecteur du citoyen dans le cadre du suivi d'implantation de ses recommandations. Le Ministère a alors présenté le projet de loi n° 55 – *Loi modifiant le Code civil pour notamment rendre imprescriptibles les actions*

civiles en matière d'agression à caractère sexuel, de violence subie pendant l'enfance et de violence conjugale. Sanctionné le 12 juin 2020, le projet de loi est entré en vigueur le même jour et donnait suite à trois des recommandations du Protecteur du citoyen, à sa grande satisfaction. Ces recommandations portaient sur :

- L'abolition de tout délai de prescription;
- L'effet rétroactif de la loi, sans limites de temps;
- Le droit d'introduire de nouveau devant un tribunal une action rejetée dans le passé pour seul motif de prescription (le projet de loi accorde un délai de trois ans suivant le 12 juin 2020).

Le Protecteur du citoyen avait également recommandé que le ministère de la Justice informe les victimes et les organismes chargés de leur venir en aide au sujet des modifications législatives touchant l'imprescriptibilité et des conséquences sur l'exercice des droits des victimes. Le Protecteur du citoyen demeure attentif au suivi donné à cette recommandation.



Cet avis est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](https://www.protecteurducitoyen.qc.ca).

MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS

Les enquêtes réalisées par les agents et agentes de la protection de la faune

Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ainsi que ses agents et agentes de la protection de la faune ont le mandat de superviser les activités de la chasse au Québec. Le non-respect des conditions légales de la chasse constitue une infraction en vertu de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. Les cas de braconnage qui découlent de comportements volontaires ou irresponsables de la part de chasseurs font l'objet d'une enquête par les agents et agentes de la protection de la faune. Pour certaines infractions graves, la loi ordonne la suspension ou l'annulation de tout certificat ou permis de chasse.

Par ailleurs, après enquête, les agents et agentes de la protection de la faune peuvent soumettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales certains dossiers afin que des chefs d'accusation soient portés contre des

personnes contrevenantes. Une condamnation pour une infraction commise à l'encontre d'une disposition de la loi ou de ses règlements peut entraîner, selon ce qu'en décide le ou la juge, l'annulation du certificat ou permis de chasse ainsi qu'une amende.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère d'informer toute personne lorsqu'une enquête la concernant est achevée sans que des accusations soient déposées contre elle, étant donné les répercussions importantes que de telles accusations peuvent entraîner.

Du point de vue du Ministère, il est de la responsabilité de chaque personne de faire le suivi de son dossier. Celle-ci peut communiquer avec l'agent ou l'agente de la protection de la faune responsable de son dossier ou avec le bureau de la protection de la faune de sa région. Ces coordonnées sont disponibles sur le site Web du Ministère.



INFORMER LES CITOYENS LORS DE LA CONCLUSION D'UNE ENQUÊTE

À la suite d'un renseignement erroné donné par un préposé du Ministère, un citoyen part chasser le gros gibier en dehors de la période de la chasse. Alors qu'il est pris sur le fait, il apprend qu'il a commis une infraction pour non-respect des dates établies. Son permis de chasse est révoqué et une enquête est ouverte.

Plusieurs mois plus tard, l'agent de la protection de la faune au dossier conclut son enquête en décidant que le cas ne sera pas soumis au Directeur des poursuites criminelles et pénales puisque l'infraction est due à une information inexacte donnée par un représentant du Ministère. Or, le

citoyen n'est pas avisé des conclusions de l'enquête. Craignant les possibles conséquences des faits, l'homme porte plainte au Protecteur du citoyen.

Au terme de son enquête, ce dernier a estimé que le Ministère aurait effectivement dû faire savoir au citoyen que les accusations qui pesaient contre lui avaient été abandonnées par l'agent de la protection de la faune et que cet incident serait sans conséquence pour lui et sa prochaine saison de chasse. Malgré la position du Ministère selon laquelle il appartient à chaque personne de faire elle-même son suivi, celui-ci a accepté de transmettre les explications par lettre au citoyen.



MINISTÈRE DES TRANSPORTS

La prise en compte par le Ministère des situations préjudiciables aux citoyens et citoyennes

Entre autres mandats, le ministère des Transports contrôle la conformité des accès menant aux propriétés qui bordent les routes régionales et provinciales. Ainsi, c'est le ministre qui autorise tout nouvel accès à la route et qui en détermine la localisation et les exigences de construction afin que cet ajout soit fonctionnel et sécuritaire. C'est donc dire qu'une personne voulant utiliser un terrain qui requiert un accès à une route doit, avant de construire ou de modifier cet accès, obtenir la permission du ministre.

Pour encadrer la gestion des accès, le Ministère s'est doté de normes et de directives qui précisent notamment son intervention lorsqu'il constate que des accès ne sont pas conformes. Il s'assure alors que les correctifs requis sont apportés. Il doit également indiquer aux citoyens et citoyennes les conditions et techniques à respecter lors des travaux de construction autorisés.

Le Protecteur du citoyen a constaté que des personnes éprouvent des difficultés à obtenir du Ministère que leur situation particulière soit prise en compte dans le traitement des demandes visant une intervention sur le réseau routier.



ÊTRE À L'ÉCOUTE DU CONTEXTE PARTICULIER QU'EXPOSE LE CITOYEN OU LA CITOYENNE

Un citoyen s'adresse au ministère des Transports afin d'obtenir une autorisation pour agrandir et améliorer l'entrée qui mène de son chalet à une route régionale. Lors de sa visite, la personne représentant le Ministère constate que l'entrée du voisin empiète sur le terrain du citoyen, ce qui fait que l'espace entre les deux entrées est insuffisant. Sur la base de ce constat, le Ministère refuse la modification demandée et impose au citoyen de prendre les arrangements nécessaires avec son voisin pour que ce dernier modifie son accès qui constitue un empiètement.

Or, le voisin en question habite à l'étranger depuis plusieurs années. Son entrée, soit l'objet des discussions, prouve clairement qu'il ne vient plus puisqu'elle est en friche et visiblement inutilisée. Le citoyen se retrouve donc dans une impasse et ne peut améliorer son entrée, alors que celle-ci n'est pas conforme étant donné le manque d'espace entre les deux accès.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du Ministère pour ne pas laisser un citoyen dans une situation sans issue. Le Ministère a accepté d'établir avec le citoyen des possibilités d'aménager son entrée – élargissement ou déplacement – pour autant qu'il n'y ait pas d'effet négatif sur la voie publique.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

La nécessaire adaptation des services / IMPACT COVID-19

D'entrée de jeu, le Protecteur du citoyen tient à signaler que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, à travers certains programmes, a su s'adapter à la situation que vivait sa clientèle aux prises avec les retombées de la pandémie de la COVID-19. La crise sanitaire rendait nécessaires certaines mesures d'assouplissement et elles ont été implantées selon les besoins et les ressources, par exemple :

- La suspension de mesures de recouvrement;
- Des allègements de demandes de documents;
- La prolongation de la durée de reconnaissance des contraintes temporaires à l'emploi;
- La suspension de la transmission d'avis de réclamation.

L'exclusion du montant de la pension alimentaire pour enfants dans le calcul de l'aide de dernier recours : une avancée

En avril 2018, le Protecteur du citoyen a recommandé à la Commission de l'économie et du travail (commission parlementaire) que les sommes reçues à titre de pension alimentaire pour enfants soient exclues des revenus comptabilisables dans le calcul de la prestation de l'aide financière de dernier recours. Le 30 novembre suivant, une motion visant cette exclusion a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec. La même exclusion était recommandée aux fins de l'admissibilité à l'aide juridique, à l'aide financière aux études et au soutien au logement.

Dans son budget 2019-2020, le ministre des Finances a annoncé une augmentation importante du montant de l'exclusion des pensions alimentaires pour enfants du calcul de l'aide financière de dernier recours, le seuil passant de 100 \$ à 350 \$ par enfant. Selon les données fournies par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, cette mesure :

- Touche 9 100 enfants, soit 5 600 ménages, et ce, depuis le 1^{er} octobre 2019;
- A pour effet de permettre à 80 % des ménages prestataires d'avoir accès en totalité à leur pension alimentaire pour enfant (25 % avant le 1^{er} octobre 2019).

Saluant cette avancée, le Protecteur du citoyen a toutefois rappelé que l'exclusion devait être totale puisque les sommes sont versées au bénéfice des enfants.

Le Ministère procède actuellement à une analyse d'impact de la mesure pour évaluer si l'exclusion des pensions alimentaires contribue à la rétention aux programmes et à leur attractivité.

- Le phénomène de rétention correspond à la possibilité qu'un prestataire vise à demeurer prestataire de l'aide de dernier recours plutôt que de réintégrer le marché du travail parce qu'il considère qu'il n'améliore pas suffisamment sa situation en occupant un emploi.
- Le phénomène d'attraction est la possibilité que des personnes décident de s'inscrire aux programmes d'aide de dernier recours parce qu'ils n'y étaient pas admissibles jusque-là en comptabilisant la pension alimentaire pour enfant.

L'analyse devait être terminée au printemps 2020, mais l'échéance a été repoussée en raison de la pandémie de la COVID-19. Le Ministère espère être en mesure d'achever ses travaux au printemps 2021.

La radiation d'une dette en situation exceptionnelle : le Ministère fait preuve d'ouverture

Dans son rapport annuel 2016-2017, le Protecteur du citoyen recommandait au Ministère que la radiation de certaines dettes en matière d'aide financière de dernier recours puisse être accordée en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre lorsqu'une personne n'est pas en mesure d'effectuer les remboursements requis dans un délai raisonnable. Les dettes visées correspondent à des sommes remboursées pendant de longues périodes. Elles le sont même parfois en totalité, intérêts mis à part.

En juillet 2020, le Ministère a confirmé au Protecteur du citoyen que sa recommandation était acceptée et qu'elle serait implantée rétroactivement au mois de septembre 2019. Près d'une quarantaine de dossiers ont d'ores et déjà été revus selon les nouveaux critères, et le quart d'entre eux ont donné lieu à une annulation du solde de la dette.

La prise en compte de sommes compensatoires dans le calcul de l'aide de dernier recours : les correctifs tardent

En mars 2013, le Protecteur du citoyen recommandait au Ministère que le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* soit modifié pour que les sommes reçues par une personne pour compenser chez elle une perte d'intégrité physique ou psychique soient exclues du calcul des prestations d'aide financière de dernier recours. Considérant l'importance de cet enjeu, le Protecteur du citoyen a de nouveau formulé sa recommandation dans son rapport annuel 2019-2020.

Il est question ici de sommes à caractère réparateur. Elles ne sont donc pas accordées pour compenser un revenu, mais bien pour aider la personne à faire face à une lésion permanente. En conséquence, elles ne devraient pas être comptabilisées comme un revenu devant servir à combler les besoins de base.

Lors d'une rencontre en novembre 2020, le Ministère a confirmé au Protecteur du citoyen qu'il travaillait à l'élaboration de solutions pour donner suite à sa recommandation. Le Protecteur du citoyen demeure attentif aux suites de ces travaux.

Les prestations spéciales : mise à jour et indexation attendues

Une prestation spéciale est une somme qui s'additionne à la prestation de base d'aide financière de dernier recours pour rembourser des frais liés à un besoin particulier – comme l'achat de lunettes ou d'un fauteuil roulant – ou à une situation particulière – comme des dommages au logement après un incendie ou des frais de déménagement.

Dans son rapport annuel de 2011-2012, le Protecteur du citoyen recommandait au Ministère de veiller à ce que la tarification pour les prestations spéciales définies dans le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* soit révisée et indexée annuellement, la dernière mise à jour datant de 10 ans. Jusqu'à maintenant, seules quelques prestations spéciales ont été revues.

Dans son plan budgétaire 2020-2021, le ministre des Finances a confirmé l'intention du gouvernement de donner suite à la recommandation du Protecteur du citoyen en annonçant la majoration des prestations spéciales de santé à compter du 1^{er} janvier 2022 et leur indexation à compter du 1^{er} janvier 2023.

Le Protecteur du citoyen demeure attentif à la mise en place des correctifs nécessaires.

RETRAITE QUÉBEC

L'admissibilité à une rente d'invalidité

Pour être admissible à une rente d'invalidité au sens de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, une personne doit, entre autres exigences, prouver qu'elle est atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée :

- Grave : l'invalidité rend la personne régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice;
- Prolongée : l'invalidité doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment.

Lors de l'analyse médicale des critères de gravité et de durée, Retraite Québec peut aussi tenir compte de facteurs socioprofessionnels.

C'est le cas lorsque la condition médicale d'une personne entraîne des limitations fonctionnelles objectives (établies par une ou un médecin à l'aide de tests) qui ne rendent pas la personne incapable d'exercer tout genre d'emploi, mais qui sont considérées comme sévères sur le plan médical.

Dans ces situations, le critère de gravité peut être satisfait si la personne qui demande une rente d'invalidité présente un ensemble de caractéristiques socioprofessionnelles défavorables qui, associées à ses limitations fonctionnelles sévères, la rendent incapable d'occuper un travail rémunérateur régulier. On tient compte également ici de ses efforts de scolarisation, de réadaptation, de réinsertion ou autres.



TENIR COMPTE DE LA RÉALITÉ SOCIOPROFESSIONNELLE D'UNE PERSONNE QUI FAIT UNE DEMANDE DE RENTE

Une personne s'adresse au Protecteur du citoyen à la suite du refus de Retraite Québec de lui accorder une rente d'invalidité. Étant donné sa condition physique, cette personne estime qu'elle est incapable de reprendre son emploi de serveuse dans un restaurant, de même que tout autre emploi.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que les professionnelles et professionnels de la santé qui se sont prononcés dans ce dossier ont considéré que les limitations fonctionnelles de la personne étaient sévères. Néanmoins, elle pouvait tout de même exercer un emploi sédentaire qui respecterait son état.

Selon le Protecteur du citoyen, l'analyse de Retraite Québec devait aussi tenir compte de facteurs socioprofessionnels qui allaient à l'encontre du retour au travail : faible scolarité, âge avancé, expérience de travail limitée et absence du marché de l'emploi depuis plusieurs années. Ces différents éléments n'avaient pas été considérés dans la prise de décision.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour demander qu'une nouvelle analyse médicale du dossier soit faite, intégrant ces différents facteurs. À l'issue de la nouvelle évaluation, Retraite Québec a accordé à la personne une rente d'invalidité de plus de 700 \$ par mois, assortie d'une somme rétroactive d'environ 31 000 \$.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

L'intervention de la Société d'habitation du Québec auprès des coopératives et des organismes à but non lucratif d'habitation

De récentes modifications législatives ont élargi le pouvoir d'intervention de la Société d'habitation du Québec (SHQ) auprès des organismes d'habitation qu'elle finance. Ainsi, la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* établit dorénavant de nouvelles situations où le ou la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, avec l'aide de la SHQ, peut suspendre, provisoirement, les pouvoirs des administratrices ou administrateurs d'un organisme d'habitation et nommer des administratrices ou administrateurs provisoires. Cela peut se présenter, par exemple, lorsque des administrateurs, administratrices ou d'autres dirigeants, dirigeantes de l'organisme intimident, harcèlent ou maltraitent des résidents et résidentes. Or, le Protecteur du citoyen a constaté que la SHQ demeurait inactive lorsque se présentaient des problèmes où elle aurait pu intervenir.



INTERVENIR SANS TARDER LORS D'ALLÉGATIONS D'INTIMIDATION, DE HARCÈLEMENT OU DE MALTRAITANCE

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de résidents et résidentes d'une coopérative d'habitation concernant des abus de la part de l'administrateur et du gestionnaire de l'endroit. Ces plaintes dénonçaient des actes de harcèlement et d'intimidation commis par l'administrateur envers les occupants et occupantes de la coopérative ainsi que des problèmes liés à la gestion de celle-ci.

Le Protecteur du citoyen a constaté que la SHQ avait déjà été interpellée par trois de ces personnes. La SHQ n'avait cependant pas fait enquête sur tous les problèmes dénoncés. Or, leurs allégations étaient suffisamment sérieuses et étayées pour laisser croire à des irrégularités au sein de la coopérative :

- Mode d'attribution des logements non conforme aux règles applicables;
- Problèmes de gouvernance;
- Exclusions ou suspensions de membres de la coopérative sans motif raisonnable.

Considérant les faits, le Protecteur du citoyen a recommandé que la SHQ mène une enquête concernant les problèmes soulevés par les résidents et résidentes, et qu'elle lui en fasse rapport. La SHQ a d'abord refusé, sous prétexte qu'elle n'avait pas de pouvoir d'enquête, que le harcèlement et l'intimidation étaient des comportements difficiles à démontrer, et qu'elle avait déjà procédé à des vérifications auprès de cette coopérative. Elle a plutôt proposé une médiation entre les parties impliquées, invoquant qu'il s'agissait d'un conflit de personnalités entre une résidente et le conseil d'administration de la coopérative. Or, le Protecteur du citoyen avait reçu des plaintes provenant de neuf personnes, ce qui laissait croire que le problème était d'une plus grande ampleur.

Poursuivant son intervention, le Protecteur du citoyen a fait valoir à la SHQ qu'elle restreignait son intervention en pareil contexte, alors que la loi l'autorisait à agir. La SHQ a finalement accepté d'étudier les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen pour entreprendre les démarches nécessaires si les allégations d'intimidation et de harcèlement s'avéraient fondées.



RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande que la Société d'habitation du Québec :

- Établisse un mécanisme ou une procédure uniforme et claire d'examen des plaintes concernant les cas visés à l'article 85.2 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* en matière d'intimidation, de harcèlement et de maltraitance;
- Désigne une répondante ou un répondant chargé du traitement de ces plaintes, que ce soit le conseiller ou la conseillère en gestion, une ou un membre du personnel du bureau des plaintes ou une vérificatrice ou un vérificateur;
- Conçoive un guide destiné au personnel dans lequel les notions d'intimidation, de maltraitance et de harcèlement seront définies, et qui expliquera la portée et les limites du pouvoir du ou de la ministre dans les cas précisés à l'article 85.2 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*;

- Diffuse l'information sur la procédure d'examen de ces plaintes, auprès des administrateurs, administratrices et gestionnaires des organismes d'habitation ainsi que du public;
- Fasse parvenir au Protecteur du citoyen, au plus tard le 31 décembre 2021, un plan de travail pour le suivi des recommandations.

Réponse de la Société d'habitation du Québec :

« La Société d'habitation du Québec prend acte des constats dont fait état le Protecteur du citoyen et ses recommandations feront l'objet d'une attention particulière. La Société s'engage à adapter ses interventions en fonction de vos recommandations et à assurer les suivis et les communications nécessaires. Le tout sera indiqué dans un plan de travail qui vous sera transmis. »

L'accessibilité des programmes d'aide financière pour la clientèle visée / IMPACT COVID-19

Lorsque le gouvernement du Québec a décrété l'état d'urgence sanitaire en mars 2020, il a rapidement mis sur pied plusieurs programmes pour faire face aux effets majeurs du virus et aux conséquences des mesures barrières, comme le confinement et l'arrêt de pans entiers de l'activité économique. Or, un programme gouvernemental comportait des failles qui empêchaient les personnes visées d'en bénéficier.



MIEUX TENIR COMPTE DE LA RÉALITÉ DES CHANTIERS D'HABITATION

Le 29 avril 2020, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a annoncé une nouvelle mesure d'aide pour l'hébergement temporaire en vue de soutenir les personnes dont le projet d'emménagement dans leur résidence principale – à titre de propriétaires ou de locataires – était reporté en raison de la COVID-19. Il s'agit du cinquième volet du Programme d'aide d'urgence 2005 aux ménages sans logis et aux municipalités connaissant une pénurie de logements locatifs (PURG V5).

Un des critères d'admissibilité au programme était que « la propriété ou le logement ait été mis en chantier avant le 25 mars 2020 pour une livraison prévue entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 août 2020 inclusivement ».

Selon le Protecteur du citoyen, le critère de la date de mise en chantier était trop restrictif et avait pour effet d'exclure bon nombre de personnes pourtant visées par le programme. De plus, selon les informations transmises au Protecteur du citoyen, en date du 7 juillet, 23 demandes avaient été refusées en raison de la date de mise en chantier alors que, au 20 juillet, moins de 1 % du budget total de 50 millions de dollars avait été octroyé dans le cadre du PURG V5.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le critère de la mise en chantier avant le 25 mars 2020 a été remplacé par le fait de détenir un bail ou un contrat signé avant la même date.

Résultat : alors qu'en date du 21 septembre 2020, 73 demandes avaient été refusées en vertu du critère de mise en chantier, la SHQ a joint les personnes visées en vue de revoir leur dossier à la lumière des nouvelles balises.

Par ailleurs, la crise du logement qui sévit au Québec depuis plusieurs années a été exacerbée par la pandémie, rendant urgente la conclusion de l'Entente Canada-Québec sur le logement, un accord attendu depuis longtemps. En octobre 2020, l'entente en question a été signée conjointement par la SHQ

et la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Un volet de cette entente concerne la mise à jour du programme Allocation-logement. Le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations afin de s'assurer que le programme est accessible à ses destinataires.

La mise à jour des critères d'admissibilité au programme Allocation-logement

Le programme Allocation-logement fournit une aide financière à des ménages à faible revenu qui consacrent une part trop importante des sommes dont ils disposent à leurs frais de logement. Ce programme qui date de 1997 a connu très peu de modifications depuis ses débuts :

- Le formulaire pour faire une demande doit être commandé par téléphone;
- Les sommes en cause ont été peu indexées.
L'aide maximale est de 80 \$ par mois depuis 23 ans.
Le revenu maximal pris en compte est passé de 16 480 \$ à 22 000 \$ (il devrait être de près de 25 000 \$ selon les indices d'indexation).

De plus, il est impossible d'obtenir l'aide financière de façon rétroactive même si toutes les conditions étaient réunies pour l'obtenir avant la demande.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen a recommandé que :

- L'accès au programme Allocation-logement soit simplifié, notamment en rendant le formulaire disponible tant en format numérique qu'en format papier, sans obligation d'en faire la demande par téléphone;
- Le formulaire de demande de l'Allocation-logement soit annexé à la demande d'aide sociale et aux déclarations de revenus pour en élargir la diffusion;
- L'Allocation-logement puisse être récupérée de façon rétroactive pour un maximum de quatre ans ou jusqu'à la date d'admissibilité à celle-ci;

- Une indexation annuelle automatique soit prévue, basée sur l'indice des prix à la consommation de la province, applicable sur les seuils d'admissibilité au programme et sur le montant de l'allocation;
- Le programme Allocation-logement harmonise ses critères d'admissibilité financière avec ceux de l'aide sociale; cette uniformisation permettrait d'appliquer les mêmes exclusions au calcul des revenus et actifs (tels que les règlements de certains recours collectifs ou indemnités gouvernementales), tout en y apportant les ajustements nécessaires;
- Soit étudiée la possibilité d'intégrer les sommes provenant du programme Allocation-logement à un programme déjà existant, tel que le crédit d'impôt pour solidarité, qui comporte déjà une composante pour le logement.

Favorables aux recommandations du Protecteur du citoyen, les autorités de la SHQ se sont engagées à en tenir compte dans l'élaboration du nouveau programme. L'on notera toutefois que le programme attendu n'est toujours pas en place et qu'aucune date d'implantation n'est avancée pour le moment.

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

Les formalités lors de l'enregistrement d'un changement de nom effectué à l'étranger

Des personnes nées à l'extérieur du Québec et ayant changé leur nom à l'étranger se sont adressées au Protecteur du citoyen parce que la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), pour enregistrer leur nouveau nom, leur demandait des documents du Directeur de l'état civil (DEC) qu'elles ne pouvaient pas fournir.

Les agentes et agents de la SAAQ, conformément à une directive, exigeaient de ces personnes qu'elles fournissent un certificat de naissance semi-authentique (certificat remis à une personne née hors Québec) et une lettre explicative confirmant leur changement de nom.

Dans la majorité des cas, ces documents peuvent être produits par le DEC. Il peut toutefois arriver que certaines situations ne soient pas précisées par la directive applicable. C'est le cas par exemple lorsqu'un jugement de

changement de nom à l'étranger a été homologué par un tribunal du Québec. Le DEC l'insère alors au registre de l'état civil et délivre un certificat de naissance authentique à la personne. Ce certificat confirmant la validité du changement de nom, aucune lettre explicative n'est produite.

À la demande du Protecteur du citoyen, le DEC a désigné une personne-ressource que la SAAQ pourra contacter lorsqu'une personne ne sera pas en mesure de produire les documents requis.

Pour sa part, la SAAQ a informé son personnel qu'il devait effectuer les recherches nécessaires auprès du DEC, notamment pour valider auprès de lui l'information concernant un certificat authentique, avant de refuser une demande à un citoyen ou une citoyenne. Elle a également amélioré sa directive à cet égard.

Agissant auprès des deux organismes, le Protecteur du citoyen a facilité l'implantation d'une solution pratique pour simplifier une démarche administrative.



ÉVITER QUE L'INTERACTION ENTRE DEUX ORGANISMES CRÉE UNE IMPASSE POUR LE CITOYEN OU LA CITOYENNE

Un citoyen du Québec désire changer de nom. Il adresse donc sa demande en ce sens à l'Administration de son pays d'origine qui accepte d'y donner suite et lui envoie un jugement de changement de nom. L'homme transmet le jugement homologué par un tribunal du Québec au DEC. Ce dernier l'insère au registre de l'état civil et lui délivre un certificat de naissance avec son nouveau nom.

Par la suite, l'homme se rend à la SAAQ pour faire modifier son dossier en fonction de sa nouvelle identité. Il présente son plus récent certificat de naissance et le jugement de son

pays d'origine traduit en français. La SAAQ rejette sa demande : en plus des deux documents officiels déjà produits, elle exige une lettre explicative du DEC. Or, ce dernier avise le citoyen qu'il n'a pas à produire de lettre puisqu'il a déjà délivré un certificat de naissance authentique.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la SAAQ pour faire valoir que les documents soumis par le citoyen étaient suffisants et que l'exigence imposée plaçait le citoyen dans une impasse. La SAAQ a finalement procédé au changement de nom dans le dossier du citoyen.

SERVICES CORRECTIONNELS





SERVICES CORRECTIONNELS

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

À noter que la période couverte par ce rapport annuel correspond à une année complète en contexte de pandémie de la COVID-19. Il va de soi que la réalité des services correctionnels a été affectée, tout comme les priorités des citoyennes et citoyens incarcérés durant cette période difficile. Les constats du Protecteur du citoyen doivent donc être replacés et compris en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

Le Protecteur du citoyen a compétence sur les établissements de détention provinciaux qui effectuent la garde de personnes accusées incarcérées pendant le déroulement des procédures judiciaires et de personnes condamnées par un tribunal à une peine de moins de deux ans. Il peut en outre intervenir concernant les quartiers cellulaires des palais de justice ainsi qu'auprès des intervenants et intervenantes qui assurent un suivi pour les sentences à purger dans la communauté. Le Protecteur du citoyen entre en action à la suite de plaintes ou de sa propre initiative. Il effectue également des visites de lieux de détention.

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

En 2020-2021, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, du ministère de la Sécurité publique et des 18 établissements de détention sous sa responsabilité.

1 DEMANDES D'ASSISTANCE ET PLAINTES FERMÉES

Évolution des demandes d'assistance et des plaintes fermées

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Demandes d'assistance	113	194	180	242
Plaintes fondées	462	545	433	287
Médiation	0	0	0	1
Plaintes non fondées	763	782	574	480
Ne peut se prononcer	66	57	64	51
Plaintes réorientées	2 147	2 454	2 128	2 027
Plaintes interrompues	1 432	1 612	1 675	1 532
TOTAL	4 983	5 644	5 054	4 620
Écart par rapport à l'année précédente	-	+13,3 %	-10,5 %	-8,6 %

Notes explicatives

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

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

La **médiation**, quant à elle, regroupe les cas où le Protecteur du citoyen propose une solution de conciliation aux deux parties pour favoriser le règlement du conflit (ou du problème).

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

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

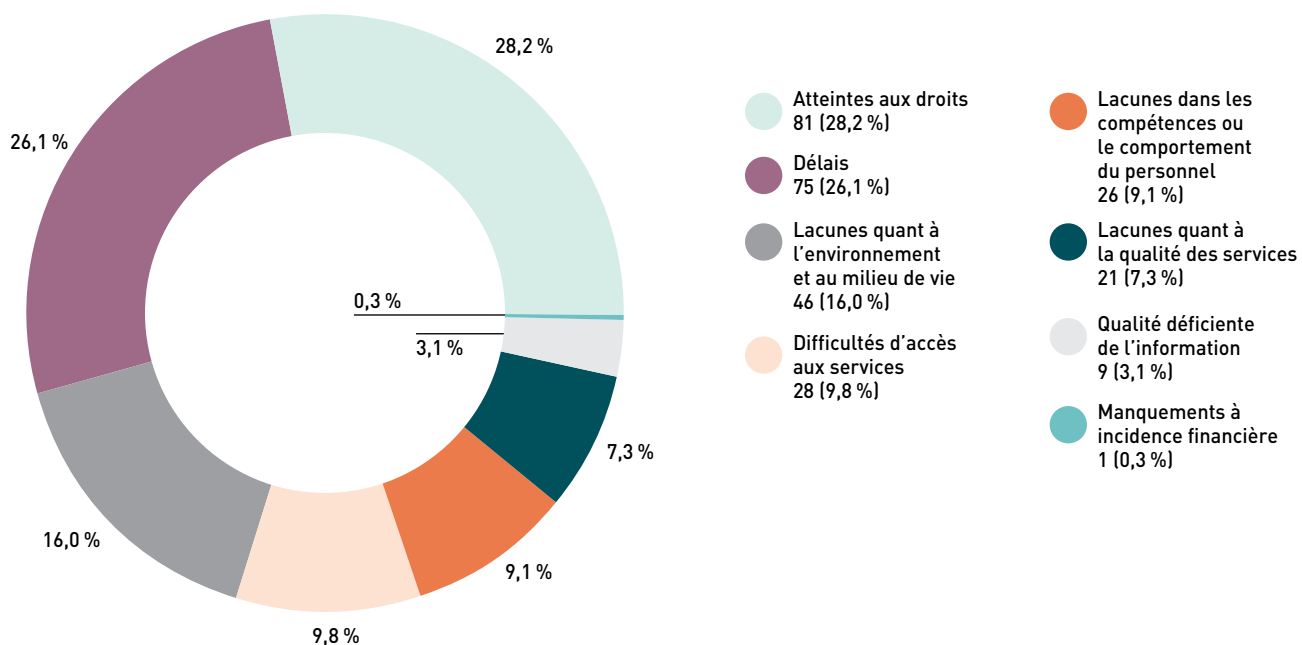
Finalement, après enquête, une plainte est jugée **fondée** ou **non fondée**. Le plaignant ou la plaignante est alors informé des conclusions du Protecteur du citoyen.

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

2 PLAINTES FONDÉES

La proportion de plaintes fondées est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes fondées / Nombre total de plaintes fondées et non fondées. Elle a diminué de 5,6 points de pourcentage par rapport à l'an dernier, atteignant 37,4 % en 2020-2021.

Portrait des plaintes fondées



Note / Les chiffres présentés dans ce graphique ont été arrondis. Il est donc possible que la somme des pourcentages ne soit pas égale à 100.

Les lacunes concernant les atteintes aux droits, les délais ainsi que l'environnement et le milieu de vie représentent 70,4 % des plaintes fondées.

Les atteintes aux droits concernent, entre autres, le système de traitement des plaintes, l'application des règles ou des procédures établies par une loi, un règlement ou un décret, la discipline, le recours à la force ainsi que le droit à des soins de santé généraux. Ces sujets représentent 62,9 % des plaintes fondées relativement aux lacunes concernant les atteintes aux droits.

Le nombre de demandes d'assistance et de plaintes fermées est en baisse de 8,6 % par rapport à l'an dernier et de 11,6 % comparativement à la moyenne des trois dernières années.

Proportion de plaintes fondées

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
37,7 %	41,1 %	43,0 %	37,4 %

Les lacunes liées aux délais découlent des délais nécessaires pour obtenir des effets personnels, un dédommagement pour la perte d'effets personnels ou des produits de substitution du tabac. Les longs délais peuvent aussi être liés au système de traitement des plaintes. Ces sujets représentent 56,0 % des plaintes fondées relatives aux délais.

Pour ce qui est des lacunes quant à l'environnement et au milieu de vie, les motifs de plaintes fondées concernent les conditions d'hébergement et d'hygiène ainsi que le classement. Ces sujets représentent 50,0 % des plaintes fondées liées à ces lacunes.

3

SUIVI DES MESURES
CORRECTRICES

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

Mesures à portée individuelle acceptées

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2020-2021	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
100,0 %	100,0 %	98,4 %	97,9 %	46	1

Mesures à portée collective acceptées

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2020-2021	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
98,8 %	98,6 %	100,0 %	100,0 %	41	0

4

DEMANDES FERMÉES PAR MINISTÈRE
OU ORGANISME EN FONCTION
DU RÉSULTAT DU TRAITEMENT²

ORGANISME ET MINISTÈRE		DEMANDES REÇUES EN 2020-2021	DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021							
			DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES						TOTAL
				FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES	INTERROMPUES	
Commission québécoise des libérations conditionnelles	28	14	2	2	0	0	6	4	28	
Sécurité publique – Services correctionnels	4 510	228	285	478	1	51	2 021	1 528	4 592	
TOTAL	4 538	242	287	480	1	51	2 027	1 532	4 620	

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

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES CORRECTIONNELS

Les effets de la quarantaine et des mesures de confinement sur les conditions de vie / IMPACT COVID-19

Les mesures sanitaires implantées dans les établissements de détention en raison de la COVID-19 ont été élaborées par le ministère de la Sécurité publique après consultation de la Direction générale de la santé publique du ministère de la Santé et des Services sociaux. Dans les établissements où sont survenues des éclosions, la Direction générale de la santé publique a agi à titre de guide pour la prise de décisions opérationnelles et pour l'imposition de mesures sanitaires adaptées au milieu bien particulier qu'est un centre de détention.

Il s'en est suivi que le cadre de vie habituel a été grandement bouleversé. C'est ainsi que les visites, les activités, les programmes et les cours ont été annulés ou suspendus. Les rendez-vous médicaux à l'extérieur des établissements de détention ont été substantiellement réduits, voire limités aux cas urgents.

Par ailleurs, pour les personnes admises dans les établissements de détention au début de la crise sanitaire, l'une des solutions préconisées pour limiter la propagation de la COVID-19 a été l'instauration d'une quarantaine, au moyen d'une mise en isolement. La mesure a été appliquée à toute personne nouvellement admise dans un établissement, qu'elle provienne de l'extérieur, d'un autre établissement de détention ou d'un hôpital.

Précisons que les personnes visées par la mesure d'isolement devaient rester dans leur cellule 24 heures sur 24 pendant au moins 14 jours, dans des secteurs réservés à cette fin, avant de pouvoir intégrer la population carcérale générale et avoir accès à un régime de vie plus normal. Par conséquent, le droit à au moins une heure de sortie extérieure par jour et le droit de prendre une douche au moins deux fois par semaine, établis par le *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, ainsi que les communications téléphoniques, les visites et l'accès aux aires de vie ont été suspendus pour les personnes en quarantaine. L'absence de contacts avec les proches a causé beaucoup d'inquiétude, tant pour les personnes incarcérées que pour leur famille. Plus tard, ces mêmes mesures ont été appliquées dans les secteurs où des éclosions ont eu lieu. Les contacts humains se sont alors limités à des échanges restreints avec le personnel correctionnel et le personnel soignant. Par le fait même, les contacts significatifs étaient presque inexistant dans un contexte rempli d'incertitudes. D'autres personnes incarcérées en zone froide ont vu leur temps hors de leur cellule réduit, toujours pour contenir les éclosions.

Le Protecteur du citoyen a reçu un nombre important de plaintes pour dénoncer les conditions de détention en temps de pandémie. Il y a notamment eu une augmentation de 70 % du nombre de plaintes liées aux conditions de détention et d'hygiène. Ces plaintes ont été formulées principalement par des personnes qui avaient terminé leur quarantaine. D'autres l'ont été par des proches des personnes incarcérées, car ils n'avaient plus de nouvelles, et le personnel correctionnel ne donnait aucune information.

Dans le présent contexte de crise sanitaire, l'Organisation mondiale de la santé recommande le dépistage des personnes incarcérées nouvellement admises plutôt que la mise en quarantaine pendant 14 jours, car «un isolement médical inutile a des effets négatifs sur la santé mentale³».

Pour sa part, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants indique que : «En cas d'isolement ou de mise en quarantaine d'une personne détenue infectée ou suspectée d'être infectée par le virus du SRAS-CoV-2, la personne concernée devrait pouvoir avoir des contacts humains significatifs tous les jours⁴.»

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du ministère de la Sécurité publique, faisant valoir qu'il était grandement préoccupé par les restrictions imposées aux personnes incarcérées et par les effets négatifs de l'isolement sur leur santé mentale.

Parallèlement, le Protecteur du citoyen est tout à fait conscient :

- De l'obligation des services correctionnels de protéger la santé et la vie des personnes incarcérées et du personnel;
- Des difficultés à mettre en application les mesures recommandées par Direction générale de la santé publique (par exemple, le fait d'offrir des sorties extérieures individuelles);
- Des limites inhérentes à la réalité des établissements de détention (par exemple, disposer d'un nombre suffisant de membres du personnel pour être en mesure de bien encadrer les personnes incarcérées).

Toutefois, même face à l'ampleur des défis, le Ministère doit assurer le respect des libertés fondamentales et résiduelles des personnes incarcérées.

Cette année, le Protecteur du citoyen a tenu des rencontres hebdomadaires avec la Direction générale des services correctionnels, encourageant entre autres l'instauration de tests de dépistage. Il a aussi visité deux établissements de détention lors de la première vague. Il a alors pu constater la détresse psychologique que vivent les personnes incarcérées en raison de l'isolement et de l'aspect inconnu que représentait la pandémie. Il a également observé un niveau élevé de tension à l'intérieur des établissements. Il faut dire que la crise a exacerbé chez les personnes incarcérées le sentiment usuel de perte de contrôle de leur santé, de leur vie et d'elles-mêmes.

3/ Organisation mondiale de la santé (OMS) : <https://www.euro.who.int/fr/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/focus-areas/prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention/faq-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention>.

4/ *Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19)*, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-rule-of-law/-/covid-19-council-of-europe-anti-torture-committee-issues-statement-of-principles-relating-to-the-treatment-of-persons-deprived-of-their-liberty->.

Dans le but d'atténuer ces différents effets, le Ministère a pris plusieurs initiatives, par exemple :

- La mise en œuvre d'une ligne téléphonique d'information sur la COVID-19;
- La distribution de journaux comportant des activités de loisirs et des renseignements sur la gestion de la crise sanitaire;
- L'utilisation accrue de moyens technologiques pour la poursuite de démarches judiciaires;
- Des permissions de sortir pour réduire la population carcérale;
- La distribution de cartes d'appel;
- Des visites virtuelles pour communiquer avec les proches.

Par la suite, des restrictions dues à la pandémie ont été levées partiellement et de manière progressive. Les personnes mises en quarantaine ou en isolement médical ont notamment eu accès à des téléphones cellulaires, aux cours extérieures des établissements, aux douches et aux visites virtuelles.

Au moment de la rédaction de ces lignes, la mise en quarantaine de 14 jours demeure néanmoins obligatoire pour les personnes incarcérées nouvellement admises, qu'elles soient symptomatiques ou non. L'accès aux aires communes leur est interdit tandis que l'accès aux douches et aux cours extérieures reste problématique, principalement en raison du partage obligé d'aires communes lors des déplacements.



EN DÉPIT DE LA COVID-19, MAINTENIR DES CONDITIONS DE DÉTENTION ACCEPTABLES

Une personne communique avec le Protecteur du citoyen pour dénoncer les conditions dans lesquelles s'est déroulée la quarantaine de son père dans un établissement de détention.

La dame rapporte que l'homme a été placé en isolement pendant 14 jours dans une cellule de 2 mètres sur 3 mètres, dans le cadre des mesures pour freiner la propagation de la COVID-19.

Au cours de cette période, il n'a pu avoir accès à la douche, et ce, bien qu'une salle de bain se soit trouvée au bout d'un corridor à proximité de sa cellule. Il n'a pu disposer d'aucun

vêtement de rechange pendant ces deux semaines. Aucune sortie de sa cellule ne lui a été accordée, même pour lui permettre brièvement de retrouver une certaine mobilité. Les plateaux de repas lui ont été distribués par une fente dans la porte de sa cellule.

Ce portrait de situation a mis en évidence des conditions de détention inhumaines, même en période de pandémie. Ce cas a fait partie de nombreuses autres situations analogues qu'a soumises le Protecteur du citoyen aux autorités du Ministère.

Le difficile accès aux effets personnels lors de nouvelles admissions / IMPACT COVID-19

Comme il a été mentionné, depuis le début de la crise sanitaire, en mars 2020, toute personne qui entame une période d'incarcération ou qui arrive dans un nouvel établissement à la suite d'un transfert doit être isolée pendant 14 jours. Elle n'a alors pas immédiatement accès à ses effets personnels. Ceux-ci incluent ses vêtements, lesquels pourraient représenter une source de propagation de la COVID-19. En temps normal, le délai maximal pour rendre à une personne ses effets personnels est de 48 heures suivant l'admission, ce qui permet au personnel de l'établissement de procéder aux fouilles requises.

Pour éviter tout risque de contagion, le Ministère a instauré une procédure prévoyant la mise de côté pour un délai de neuf jours de tous les effets personnels des personnes nouvellement admises, mais également de tout objet apporté par des visiteurs et visiteuses. S'ajoute à cela le délai de fouilles de 48 heures. Résultat : généralement, les personnes incarcérées ne peuvent avoir leurs effets personnels qu'après le 11^e jour suivant leur admission.

Le Ministère a indiqué que pendant cette période, des vêtements de rechange (ensemble de jogging) étaient remis aux personnes incarcérées. Or, dans certains établissements, des personnes incarcérées ont porté leurs vêtements personnels, soit ceux qu'elles avaient à leur arrivée, pendant plus de 10 jours. Ces mêmes personnes n'avaient pas accès aux douches et étaient donc contraintes de se laver de façon partielle. Celles qui voulaient nettoyer les seuls vêtements dont elles disposaient devaient le faire à la main et attendre que le tout soit sec avant de pouvoir se rhabiller.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour que cette situation prenne fin. Il a communiqué avec la Direction générale des services correctionnels qui s'est assurée que tous les établissements de détention remettent un ensemble de vêtements supplémentaire à chacune des personnes placées en isolement en raison de la COVID-19.

Depuis lors, les connaissances sur les risques de contamination ont progressé. En juillet 2020, le délai d'attente pour les effets personnels a été réduit, en principe, à 72 heures et il est toujours en vigueur. Toutefois, le Protecteur du citoyen reçoit encore des plaintes de personnes incarcérées qui disent ne pas avoir reçu de vêtements de rechange après plusieurs jours en isolement. Le Protecteur du citoyen suit attentivement cette situation.



ASSURER UNE DISTRIBUTION RAPIDE DES VÊTEMENTS DE RECHANGE

Au début de la pandémie, un citoyen incarcéré est placé en isolement dès son arrivée à l'établissement de détention. Il est alors dans sa cellule 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, sans vêtements de rechange et sans accès à la douche.

La direction de l'établissement a confirmé au Protecteur du citoyen que les personnes incarcérées, en pareil cas, ne disposaient pas de vêtements de rechange, car l'établissement n'en avait pas en nombre suffisant lorsque les mesures liées à la COVID-19 ont été implantées. Dix jours après l'admission du citoyen, l'établissement en a finalement obtenu et s'est assuré d'en faire la distribution auprès de chaque personne en isolement en raison du virus.

À la suite d'une intervention du Protecteur du citoyen auprès des autorités du Ministère, celles-ci ont communiqué avec tous les établissements du réseau pour faire en sorte que des vêtements de rechange soient disponibles et remis aux personnes visées.

L'enjeu de la réduction de la population carcérale en temps de pandémie / IMPACT COVID-19

Alors que le monde carcéral doit faire face à la pandémie de la COVID-19, la promiscuité que vivent les personnes incarcérées est l'un des principaux facteurs de risque pour la propagation du virus. Dans ce contexte, il se dégage un consensus international quant à l'efficacité des mesures de réduction de la population carcérale comme action préventive. À cet égard, depuis le début de la crise sanitaire, le Ministère a eu recours à trois principales stratégies pour atteindre cet objectif.

Tout d'abord, les personnes purgeant une peine discontinue – communément appelée « sentence de fin de semaine » – ont eu accès à une suspension de celle-ci, dans le respect de certaines conditions. Selon le décret n° 222-2020 du 20 mars 2020, cette solution sera maintenue tant que l'état de crise sanitaire demeurera en vigueur.

Par ailleurs, les directions d'établissements de détention ont normalement le pouvoir d'octroyer, selon des conditions précises, une permission de sortie à une personne incarcérée. Cette mesure a été utilisée par certaines directions alors que d'autres ont décidé de ne pas y recourir.

La troisième mesure, de nature administrative, a été la plus sollicitée, tant par les personnes incarcérées que par leurs proches et les organismes de défense de leurs droits. La mesure découle directement de la décision d'un ministre. Dans le présent cas, il s'agit de la ministre de la Santé et des Services sociaux, via l'arrêté ministériel n° 2020-033 en date du 7 mai 2020 (deux mois après le début de la pandémie). Le document autorise la mise en liberté de personnes incarcérées au regard de critères stricts, faisant ainsi écho à la position de l'Institut national de santé publique du Québec sur le sujet. Ce dernier propose en effet d'envisager la mise en liberté de personnes incarcérées présentant des vulnérabilités à la COVID-19 en vue de réduire le taux d'occupation dans les établissements de détention. Les personnes ciblées sont les suivantes :

- Les personnes âgées de plus de 65 ans;
- Les personnes pour lesquelles la poursuite de l'incarcération présente un risque particulier lié à la COVID-19, le risque devant être confirmé par un avis médical;
- Les femmes enceintes;
- Les personnes incarcérées dont la libération probable se fera dans 30 jours ou moins.

Comme autres critères, la personne doit :

- Avoir une adresse où demeurer;
- Se montrer apte à respecter des conditions dans la collectivité;
- Ne pas avoir commis de manquements disciplinaires liés à de la violence physique ou à un langage injurieux à l'endroit du personnel durant son incarcération.

Une fois ces conditions remplies, la personne incarcérée s'engage à :

- Communiquer avec son agente ou agent de probation dans les 24 heures de sa mise en liberté;
- Respecter les consignes et le plan de suivi élaboré par cet agent ou cette agente de probation;
- Demeurer à l'adresse de résidence sauf pour des besoins alimentaires, des raisons médicales ou d'autres raisons avec l'autorisation de l'agente ou l'agent de probation;
- Retourner à l'établissement de détention dans les 24 heures qui suivent tout avis du gouvernement mettant fin à la crise sanitaire;
- Retourner à l'établissement de détention à la demande de la direction de l'endroit.

Parmi les personnes répondant à ces exigences, sont exclues :

- Les personnes en attente de leur procès (prévenues);
- Les personnes en attente d'un transfert vers un pénitencier, soit un établissement fédéral;
- Les personnes visées par une mesure d'immigration, notamment dans l'attente d'une décision quant à leur statut migratoire;
- Les personnes présentant un dossier de violence conjugale ou familiale;
- Les délinquantes et délinquants sexuels;
- Les personnes ayant commis des abus sur des enfants ou des actes de violence envers des personnes âgées, ou tout autre délit de nature violente;
- Les personnes appartenant à un groupe criminel ou menaçant, comme un gang de rue.

Après l'annonce de cette décision ministérielle prise le 7 mai 2020, il s'est écoulé plusieurs jours avant que les premières listes des personnes incarcérées admissibles à une telle libération soient établies. Il faut dire qu'une analyse de chaque cas doit être effectuée pour s'assurer qu'un dossier répond aux exigences, puisque le système informatique utilisé pour la gestion des dossiers des personnes incarcérées ne peut extraire l'information requise.

En date du 1^{er} avril 2021, plus de 360 personnes avaient été libérées en vertu des critères de l'arrêté ministériel n° 2020-033, et ce, depuis le 11 mai 2020. Cela représente environ 10 % de la population carcérale qui oscille entre 3 400 et 3 600 personnes, selon les périodes.

Néanmoins, les stratégies de réduction de la population carcérale adoptées par le Ministère en rapport avec la COVID-19 ont tardé à être appliquées et elles n'ont eu que peu d'incidence pour limiter la propagation du virus dans les établissements de détention. En fait, c'est plutôt le ralentissement des activités des tribunaux qui aura davantage contribué à la baisse du nombre de personnes incarcérées dans les établissements provinciaux, limitant ainsi la transmission du virus.

La gestion des sorties des personnes incarcérées dans la cour extérieure / IMPACT COVID-19

Comme il a déjà été mentionné, en vertu des mesures spéciales liées à la COVID-19, dès son admission, toute personne qui entame une période d'incarcération ou qui arrive dans un nouvel établissement à la suite d'un transfert est placée en isolement pendant 14 jours. Durant cet intervalle, elle n'a pas accès à la cour extérieure. Or, selon le *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel* et les règles de droit international⁵, une personne incarcérée a droit à une sortie quotidienne à l'extérieur d'une durée d'au moins une heure.

En période d'urgence sanitaire, il est difficile pour les services correctionnels de respecter cette obligation, et le Protecteur du citoyen en est conscient. Il en va pourtant du juste équilibre entre, d'une part, un droit individuel et, d'autre part, la mise en œuvre des mesures nécessaires pour limiter la contagion. Or, ce n'est que plusieurs mois après le début de la pandémie, soit à la fin juillet 2020, que le Ministère a transmis aux établissements de détention les nouvelles directives visant la

reprise des activités. Ces nouvelles directives précisent que, dans la mesure du possible, toutes les personnes incarcérées dans les secteurs « admission » et « transition » doivent avoir accès à la cour extérieure au moins une fois par jour pour une durée d'une heure. C'est ainsi qu'au cours des semaines qui ont suivi, le Protecteur du citoyen a constaté la reprise graduelle des sorties dans la cour extérieure dans la majorité des secteurs visés. À certains endroits toutefois, en raison notamment d'un nombre insuffisant d'agents et d'agentes des services correctionnels pour accompagner les personnes détenues à l'extérieur, la fréquence quotidienne des sorties dans la cour n'est toujours pas respectée.

À l'automne 2020, le ministère de la Sécurité publique a produit un nouveau guide, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux. Ce guide précise que les personnes incarcérées dans les secteurs « admission » et « transition » ainsi qu'en zones froides, tièdes et chaudes doivent, sans exception, bénéficier chaque jour d'une heure de sortie à l'extérieur. Cependant, en janvier 2021, plusieurs établissements de détention n'étaient toujours pas en mesure de s'y conformer. Comme la Direction générale de la santé publique demande que les sorties s'effectuent de façon individuelle – au regard des risques de contagion –, les principaux motifs invoqués par les établissements sont le manque de personnel et l'insuffisance de plages horaires disponibles.

Les problèmes au regard des sorties ne datent pas d'hier. Toutefois, ils se sont intensifiés dans le contexte de la seconde vague qui a frappé le Québec à l'automne 2020. Celle-ci a entraîné une augmentation des cas positifs parmi les agent·es et agents des services correctionnels et les personnes incarcérées. Durant cette deuxième vague, lorsqu'un établissement de détention était aux prises avec une éclosion de la COVID-19, des directives particulières visant notamment la fermeture temporaire des cours extérieures lui étaient transmises par la direction régionale de la santé publique concernée.

En plus de poursuivre ses interventions auprès de certains établissements à ce sujet, le Protecteur du citoyen presse le Ministère de prendre les mesures nécessaires, comme l'aménagement de plages horaires en nombre suffisant, pour permettre aux personnes incarcérées de bénéficier des sorties quotidiennes d'une heure dans la cour extérieure auxquelles elles ont droit.

5/ L'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus a été adopté en 1955, à Genève, par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Il a ensuite été approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977. Il y est indiqué que : « Chaque détenu qui n'est pas occupé à un travail en plein air doit avoir, si le temps le permet, une heure au moins par jour d'exercice physique approprié en plein air. »



RESPECTER LE DROIT À LA SORTIE À L'EXTÉRIEUR

En novembre 2020, le Protecteur du citoyen est informé que des personnes incarcérées dans les secteurs « admission » et « transition » d'un centre de détention ne peuvent sortir que 30 minutes par semaine dans la cour extérieure, et ce, malgré les directives du Ministère au sujet de la reprise des activités en contexte de pandémie, qu'il a transmises aux établissements l'été précédent, soit en juillet 2020. De plus, les personnes qui se trouvent en zone tiède de ce même centre de détention (cas de COVID-19 suspecté, mais non confirmé) n'ont aucun accès à l'extérieur, car il n'y a pas de cour attenante.

À la suite de plusieurs interventions du Protecteur du citoyen, l'établissement en question devait, à compter du 21 décembre 2020, apporter les correctifs requis pour assurer le respect du droit des personnes incarcérées à une heure quotidienne de sortie à l'extérieur. Toutefois, dans les faits, en raison d'un manque de ressources disponibles, seule une seconde période hebdomadaire de 30 minutes a pu être ajoutée en janvier, alors que l'établissement était toujours en quête d'une solution avec l'aide du Ministère. Enfin, depuis février, un réaménagement des horaires et des lieux permet d'offrir de trois à quatre périodes de sortie d'une heure par semaine à chacune des personnes incarcérées dans ces secteurs d'accueil. Le Protecteur du citoyen demeure attentif à la situation.

La détresse des personnes incarcérées liée au non-respect des mesures sanitaires par le personnel / IMPACT COVID-19

Depuis mars 2020, le Protecteur du citoyen a constaté une hausse des plaintes – dans une proportion de plus de 70 % – concernant le comportement du personnel des établissements de détention. Le Protecteur du citoyen est, par ailleurs, conscient des défis que pose la crise sanitaire en milieu de détention sur le plan des relations entre les personnes incarcérées et le personnel des établissements.

Les conditions de vie des personnes incarcérées et leur santé mentale ont été grandement affectées par les mesures de protection comme la mise en quarantaine, la suspension de certains cours de formation, l'interdiction d'accès au téléphone et à la douche ainsi que l'interruption des visites.

Par ailleurs, dans les premiers mois de la pandémie, le Protecteur du citoyen a reçu de nombreux signalements concernant le non-respect des mesures sanitaires par des membres du personnel, notamment pour la distanciation physique et le port des gants et du masque. Il faut comprendre que les personnes incarcérées craignent que le virus fasse son apparition et se propage dans leur milieu de vie du fait que, chaque jour, les membres du personnel entrent et circulent dans ces lieux, augmentant le risque de propagation.

Dès le début de la pandémie, en mars 2020, le Protecteur du citoyen a porté une attention toute spéciale aux personnes incarcérées et à leurs proches dont les demandes exprimaient une réelle détresse psychologique et de l'inquiétude face au contexte et aux mesures. Il lui est arrivé d'intervenir pour s'assurer du respect des mesures sanitaires par le personnel des établissements de détention.



RESPECTER LES CRAINTES DES PERSONNES INCARCÉRÉES FACE À LA PROPAGATION DU VIRUS

Au cours d'une enquête concernant un établissement de détention, le Protecteur du citoyen a visionné un enregistrement vidéo duquel il ressortait que la procédure du port du masque n'était pas respectée par l'ensemble du personnel. Certains de ses membres – agentes et agents des services correctionnels et chef d'unité – le portaient sans s'assurer que les zones de leur visage qui devaient être couvertes l'étaient effectivement.

La suspension des visites aux personnes incarcérées en temps de pandémie / IMPACT COVID-19

Dès le 14 mars 2020, toutes les visites aux personnes incarcérées ont été suspendues, celles des avocats et avocates mises à part. Le Ministère a alors cherché à pallier, du moins partiellement, les inconvénients de cette mesure exceptionnelle. Une somme de 30 \$ supplémentaires, versée tous les 14 jours, a d'abord été accordée à chaque personne incarcérée pour faciliter ses communications téléphoniques avec ses proches. Celle-ci pouvait également utiliser cette somme pour effectuer des achats à la cantine. À noter qu'en principe, les personnes incarcérées qui doivent être mises en quarantaine pour une durée de 14 jours pour cause de COVID-19, sans droit de sortie de leur cellule, ont accès à un téléphone cellulaire ou sans fil qu'elles peuvent utiliser sous la supervision d'un membre du personnel.

À la mi-juin, la somme supplémentaire a été réduite à 15 \$ et limitée aux appels téléphoniques. Au Canada, les interurbains coûtent 0,40 \$ la minute, en plus du tarif de base par appel qui s'élève à 1 \$ plus taxes⁶. Pour les appels locaux, c'est uniquement le tarif de base qui s'applique. Ainsi, la somme de 15 \$ permettait d'effectuer environ 10 appels locaux toutes les deux semaines. Toutefois, comme il est fréquent que des personnes soient détenues dans un établissement situé dans une région différente de la leur, nombreuses sont celles qui doivent effectuer des appels interurbains pour communiquer avec leurs proches. Avec les 15 \$ supplémentaires versés tous les 14 jours, il est possible d'effectuer un interurbain d'environ 35 minutes, et ce, en compensation de visites d'une durée habituelle d'une heure par semaine.

Avant cet incident, la direction de l'établissement avait confirmé au Protecteur du citoyen que plusieurs rappels avaient été faits auprès du personnel à ce sujet. Le Protecteur du citoyen s'est assuré que les mesures quant au port du masque seraient réitérées et que les vérifications nécessaires seraient effectuées.

Le 23 juillet 2020, le Ministère a produit un guide concernant la reprise des activités dans les établissements de détention en temps de pandémie. Ce guide indique que ces établissements ont été désignés par l'Institut national de santé publique du Québec comme des milieux à risque quant à la transmission du coronavirus. En conséquence, la suspension des visites au cours desquelles les personnes sont présentes physiquement est maintenue et la formule des visites virtuelles est encouragée. Ce guide précise que les personnes incarcérées auront accès aux visites virtuelles au moins une fois par semaine au moyen d'appareils mobiles, pour une durée minimale de 15 minutes par visite virtuelle.

En octobre 2020, le Ministère a réitéré cette orientation dans le document *Gradation des mesures de prévention et de protection (COVID-19) dans les établissements de détention et les services professionnels correctionnels du Québec*. Cependant, dans certaines zones, notamment celles où il y a une éclosion, les visites virtuelles ne seraient pas possibles. En pareil cas, les personnes incarcérées pourraient uniquement faire des appels dans leur cellule, et ce, au moins une fois par semaine, pour une durée de 10 à 15 minutes par appel, selon la disponibilité des agents et agentes des services correctionnels.

Ces différentes limites quant aux communications avec l'extérieur, bien que dictées par la volonté d'empêcher la propagation de la COVID-19, affectent considérablement les relations des personnes incarcérées avec leurs proches. Or, ce sont ces personnes qui formeront le filet social de la personne incarcérée lorsque viendra son retour dans la société. Si la relation avec cet entourage se fissure durant l'incarcération, cela peut compromettre la réinsertion dans la communauté. De plus,

6 / Selon les tarifs de la compagnie Débitel qui fournit ces services dans les établissements de détention.

les contacts sociaux ont des retombées sur la santé mentale des personnes incarcérées. Comme le recommande l'Institut national de santé publique du Québec, il est essentiel d'implanter des modes de communication alternatifs.

Considérant ces enjeux, le Protecteur du citoyen a surveillé attentivement la situation et a relevé divers problèmes, par exemple :

- Le non-respect de la confidentialité des échanges téléphoniques entre les personnes incarcérées et leur avocat ou avocate;
- L'absence d'une norme provinciale établissant un minimum de temps d'accès au téléphone pour les personnes en isolement lié à la COVID-19;
- L'annulation répétée de visites virtuelles en raison du manque de personnel.

Le Protecteur du citoyen est intervenu dans certains établissements à quelques reprises et des correctifs ont été apportés. Des problèmes persistaient toutefois, amenant le Protecteur du citoyen à soumettre la situation au Ministère à l'automne 2020. À la suite de son intervention, le Ministère a effectué un rappel à l'ensemble du réseau quant à l'importance de respecter les balises énoncées dans le document déjà mentionné sur la gradation des mesures de prévention et de protection. Le Protecteur du citoyen continue de suivre la situation puisque certains enjeux persistent, par exemple l'accès aux moyens de communication.



NE PAS LIMITER LE NOMBRE D'APPELS AUX AVOCATS ET AVOCATES ET AU PROTECTEUR DU CITOYEN

En novembre 2020, des personnes incarcérées en isolement lié à la COVID-19 ont eu de la difficulté à avoir accès à un téléphone pour communiquer avec leur avocat ou avocate et avec le Protecteur du citoyen. Ces appels étaient en effet comptés dans les trois appels hebdomadaires autorisés.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le gestionnaire de l'établissement concerné a été informé que les

appels en question ne devaient pas être inclus dans le calcul. De plus, il a été convenu d'ajouter, dans le dépliant d'information remis aux personnes placées en isolement lié à la COVID-19, un passage soulignant ce statut particulier des appels téléphoniques aux avocats et avocates et au Protecteur du citoyen. Cette mention a servi de rappel aux membres du personnel.

L'accès au système de traitement des plaintes en milieu carcéral

Les personnes incarcérées ont accès à un système interne de traitement des plaintes, conçu pour leur permettre de faire valoir leurs droits si elles s'estiment lésées. Elles peuvent porter plainte concernant, par exemple :

- Les fouilles;
- L'utilisation d'instruments de contrainte qui limitent les libertés de mouvement, tels que les menottes aux mains et aux pieds;
- La gestion de leur sentence;
- Les conditions d'hébergement;
- Le comportement du personnel;
- Des sévices.

Pour régler une plainte, les établissements de détention misent généralement sur une démarche de résolution des problèmes pour en arriver à des solutions. Selon cette logique, la personne incarcérée doit tenter de résoudre la situation en s'adressant d'abord aux autorités concernées, par exemple un agent ou une agente des services correctionnels, avant de déposer une plainte formelle au mécanisme de traitement des plaintes. Toutefois, lorsque la personne n'accepte pas cette façon de faire ou qu'elle demeure insatisfaite des résultats de ses démarches, un formulaire de plainte doit lui être remis. Or, ce n'est pas toujours le cas.

En 2020-2021, le Protecteur a reçu environ 270 plaintes à ce sujet et il constate des problèmes récurrents concernant :

- L'accès au formulaire de plainte;
- Des difficultés à transmettre celui-ci à une ou un membre du personnel pour entamer le processus de plainte;
- De longs délais, représentant parfois plusieurs jours, avant que la personne incarcérée ne reçoive une copie de son formulaire (cette copie est nécessaire pour que le Protecteur du citoyen puisse intervenir efficacement en cas d'insatisfaction quant au traitement de la plainte par l'établissement);
- Le non-respect du délai de deux jours ouvrables fixé pour le traitement de la plainte.



TRANSMETTRE SANS DÉLAI LE FORMULAIRE DE PLAINTE

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès d'un établissement de détention après avoir reçu une plainte portant sur des refus répétés de la part d'agentes et agents de détention de remettre un formulaire de plainte à une personne incarcérée. À la demande du Protecteur du citoyen, des gestionnaires ont rencontré des personnes détenues de différents

Le Protecteur du citoyen a dû intervenir à plusieurs reprises auprès des établissements de détention concernant l'accès à ce recours interne, et ce, alors que des mesures visant à éviter la propagation de la COVID-19 compromettent les droits individuels des personnes incarcérées.

Le Protecteur du citoyen insiste auprès des établissements et des membres de leur personnel pour qu'ils facilitent l'accès au système de traitement des plaintes et que, au besoin, ils apportent aux personnes incarcérées le soutien nécessaire pour y faire appel. Rappelons que le fondement de cette démarche s'inscrit dans la volonté des services correctionnels de veiller à la qualité des services rendus aux personnes prévenues ou contrevenantes.

secteurs afin que celles-ci témoignent des problèmes de cette nature. Par la suite, ces gestionnaires ont rappelé aux agentes et agents correctionnels visés l'importance d'assurer la transmission du formulaire en question aux personnes qui en font la demande.



RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

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

- De rappeler par écrit à l'ensemble du personnel, d'ici le 31 décembre 2021, les modalités d'application du système de traitement des plaintes, comme le précise l'Instruction 21 I 04 *Système de traitement des plaintes des personnes prévenues ou contrevenantes*, en vue d'en faciliter l'accès aux personnes incarcérées et de leur apporter au besoin le soutien requis.

Réponse du ministère de la Sécurité publique :

«[...] le MSP souscrit à la recommandation du Protecteur du citoyen et transmettra, d'ici le 31 décembre 2021, un rappel au personnel œuvrant auprès des personnes prévenues et contrevenantes, des modalités d'application du système de traitement des plaintes, en vue d'en faciliter l'accès et de lui réitérer l'importance d'apporter le soutien requis à ces personnes, au besoin.»

Les soins de santé dans les milieux carcéraux en période de pandémie

En 2019 et 2020, le ministère de la Sécurité publique a publié des études établissant le profil de la population carcérale. Il en ressort qu'une part importante des personnes incarcérées présente des problèmes de santé physique (8,0 %), de santé mentale (10,3 %) ou un risque suicidaire (2,1 %). Près du tiers de la clientèle prend des médicaments d'ordonnance.

De son côté, l'Organisation mondiale de la santé estime que les personnes incarcérées présentent une santé plus fragile que la population générale, notamment parce que leur système immunitaire peut être affaibli en raison du stress, d'une alimentation déficiente et d'une prévalence accrue chez elles de différentes maladies. Dès lors, il est primordial que les personnes détenues aient accès à des soins de santé équivalant à ceux dont dispose la population hors des murs, pour des besoins comparables.

Rappelons qu'au Québec, les soins de santé dans les établissements de détention provinciaux ont longtemps relevé du ministère de la Sécurité publique. Depuis 2016, un transfert progressif de ces soins vers le ministère de la Santé et des Services sociaux a été entrepris. Aujourd'hui, seules les infirmeries des établissements de détention de Montréal (Bordeaux) et de Québec doivent encore faire l'objet d'un tel transfert, un retard dont le Protecteur du citoyen est particulièrement préoccupé, spécialement en temps de crise sanitaire. Il faut savoir que la pandémie a exacerbé les problèmes dans les services de santé de ces deux établissements.

Des bris de services sont, par exemple, survenus lorsque des membres du personnel infirmier d'un établissement ont dû s'absenter parce qu'ils avaient été en contact avec une personne infectée par la COVID-19. Les retraits ont provoqué, entre autres, des interruptions et des retards dans la distribution de médicaments.

Mentionnons que ces services de santé se trouvaient déjà à la limite de leur capacité depuis un certain temps. En effet, des postes laissés vacants ont été supprimés en attendant le transfert des services de santé vers le ministère de la Santé et des Services sociaux. Dès les débuts de la pandémie, les établissements de Montréal et de Québec ont donc fait face à un manque de personnel infirmier. Bien qu'ils aient voulu embaucher de nouvelles ressources, la pénurie généralisée de main-d'œuvre liée au contexte de la crise sanitaire s'est fait sentir. Les établissements ont dû redoubler d'efforts pour pourvoir les postes.

La COVID-19 a aussi mis en évidence certaines lacunes des services de santé dans ces deux établissements pour contenir les éclosions. En effet, le soutien des centres intégrés universitaires de santé et des services sociaux dont ils

relèvent s'est avéré essentiel, car ceux-ci disposent des effectifs nécessaires pour :

- Assurer les soins de santé aux personnes infectées;
- Permettre la surveillance des cas symptomatiques;
- Offrir le suivi clinique nécessaire;
- Élaborer différents protocoles et procédures;
- Offrir la formation requise aux agentes et agents des services correctionnels quant au port et au retrait sécuritaire de l'équipement de protection individuelle;
- Démystifier bon nombre d'inquiétudes au sujet de la COVID-19, tant parmi la population carcérale que parmi le personnel du Ministère.

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a soulevé l'urgence d'achever le transfert des services de santé vers le ministère de la Santé et des Services sociaux, notamment dans son rapport annuel 2019-2020 ainsi que dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 61 – *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*.

Le Protecteur du citoyen suit de près le calendrier proposé dans le plan d'action que lui a soumis le ministère de la Santé et des Services sociaux. Il s'attend donc à ce qu'à l'issue des transferts attendus, les personnes incarcérées bénéficient d'une offre de soins de santé et de services sociaux équivalant à celle dont dispose la population générale pour des besoins comparables.



PARER AU MANQUE DE PERSONNEL INFIRMIER

Un homme détenu dans un établissement carcéral communique avec le Protecteur du citoyen. Il se plaint que la distribution des médicaments serait perturbée en raison d'un manque de personnel.

Le Protecteur du citoyen est donc intervenu auprès de l'établissement et a effectivement appris que la distribution des médicaments avait été réorganisée à cause d'un manque de

personnel infirmier dû aux absences liées à la COVID-19. Il avait donc fallu établir un ordre de priorité. De plus, des quarts de travail n'étaient plus couverts en raison des mêmes pénuries d'effectifs.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la personne a reçu ses médicaments et l'établissement a confirmé la reprise imminente de l'ensemble des soins de santé.

RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX





RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Cette section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen au regard des demandes visant le réseau de la santé et des services sociaux du Québec.

À noter que la période couverte par ce rapport annuel correspond à une année complète en contexte de pandémie de la COVID-19. Il va de soi que la réalité des services du réseau de la santé et des services sociaux a été affectée, tout comme les priorités des citoyens et citoyennes durant cette période difficile. Les constats du Protecteur du citoyen doivent donc être replacés et compris en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

En vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, du *Code civil du Québec* et de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les usagers et usagères du réseau public de santé et de services sociaux ont le droit :

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

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

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

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

Les données qui suivent livrent un aperçu en chiffres des demandes, plaintes et signalements de citoyens et de citoyennes, de même que du suivi des correctifs qu'a recommandés le Protecteur du citoyen en 2020-2021.

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

- 34 des 52⁷ établissements du réseau de la santé et des services sociaux;
- 22 des 90 autres établissements associés au réseau;
- 57 résidences privées pour aînés;
- 16 organismes communautaires;
- 6 services préhospitaliers d'urgence;
- 3 ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables.

1 ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASSISTANCE, PLAINTES ET SIGNALEMENTS FERMÉS

Évolution des demandes d'assistance et des plaintes fermées

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Demandes d'assistance	14	18	7	6
Plaintes fondées	465	478	600	468
Médiation	0	2	1	2
Plaintes non fondées	635	632	887	778
Ne peut se prononcer	31	19	25	20
Plaintes réorientées	85	93	118	188
Plaintes interrompues	193	279	277	263
TOTAL	1 423	1 521	1 915	1 725
Écart par rapport à l'année précédente	-	+6,9 %	+25,9 %	-9,9 %

7 / C'est-à-dire 51 établissements du réseau répertoriés sur le site du ministère de la Santé et des Services sociaux (<https://m02.pub.msss.rtss.qc.ca/M02ListeEtab.asp#LienRegion17>) et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik.

Évolution des demandes d'assistance et des signalements fermés

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Demandes d'assistance	0	4	1	0
Signalements fondés	102	74	51	59
Médiation	24	26	24	13
Signalements non fondés	45	29	25	41
Ne peut se prononcer	3	1	2	2
Signalements réorientés	12	16	8	19
Signalements interrompus	99	75	115	142
TOTAL	285	225	226	276
Écart par rapport à l'année précédente	-	-21,1 %	+0,4 %	+22,1 %

Notes explicatives

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

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

La **médiation**, quant à elle, regroupe les cas où le Protecteur du citoyen propose une solution de conciliation aux deux parties pour favoriser le règlement du conflit (ou du problème).

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

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

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

Résultats détaillés

En 2020-2021, le nombre total de demandes fermées (plaintes, signalements et demandes d'assistance) concernant le réseau de la santé et des services sociaux a diminué de 6,5 % par rapport à l'année dernière, mais il est en hausse de 7,3 % par rapport à la moyenne des trois dernières années. Quant au nombre de plaintes et de demandes d'assistance, on note une hausse de 6,5 % comparativement à la moyenne des trois dernières années. Par ailleurs, en comparaison avec l'an dernier, le nombre de signalements et de demandes d'assistance a augmenté respectivement de 22,1 % et de 12,5 % par rapport à la moyenne des trois dernières années.

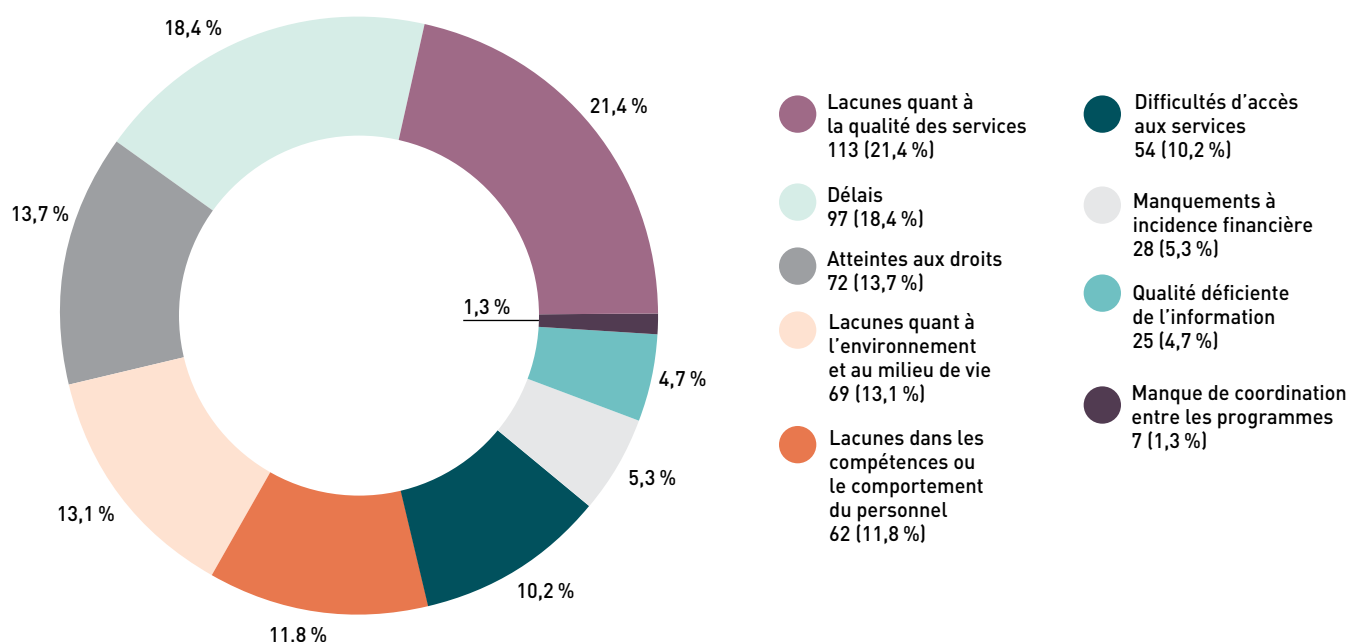
2 PLAINTES ET SIGNALEMENTS FONDÉS

La proportion de plaintes et de signalements fondés est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes et signalements fondés / Nombre total de plaintes et signalements fondés et non fondés. En 2020-2021, la proportion des plaintes et signalements fondés a baissé de 2,5 points de pourcentage, comme l'illustre le tableau ci-contre.

Proportion de plaintes et signalements fondés

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
45,5 %	45,5 %	41,7 %	39,2 %

Portrait des plaintes et signalements fondés



Note / Les chiffres présentés dans ce graphique ont été arrondis. Il est donc possible que la somme des pourcentages ne soit pas égale à 100.

La qualité des services (21,4 %), les longs délais (18,4 %), les atteintes aux droits (13,7 %), l'environnement et le milieu de vie (13,1 %) et les lacunes dans les compétences ou le comportement du personnel (11,8 %) constituent 78,4 % des motifs de plainte et de signalement fondés en 2020-2021.

La qualité des services (21,4 % des motifs fondés) concerne notamment la qualité des soins physiques ou psychosociaux, les procédures et protocoles cliniques, la contention, l'isolement ainsi que l'organisation des soins et des services.

Cette année, les longs délais (18,4 % des motifs fondés) sont liés, entre autres, au mécanisme de traitement des plaintes, à l'obtention d'un rendez-vous ou d'un service, aux attentes à l'urgence, à l'obtention d'un transfert ainsi qu'à la réponse à une demande d'information.

Les atteintes aux droits (13,6 % des motifs fondés) visent le non-respect des obligations légales, le mécanisme de traitement des plaintes, une négligence, un oubli ou une omission d'agir (qui ne peuvent être assimilés à un retard normal) ainsi que le non-respect du droit d'être informé au sujet d'un état de santé, d'une situation particulière ou d'un incident ou accident.

Les lacunes quant à l'environnement et au milieu de vie (13,1 % des motifs fondés) concernent, entre autres, la sécurité des personnes et des lieux, l'organisation spatiale, l'alimentation, les équipements, le matériel et les règles de milieux de vie.

3

SUIVI DES MESURES
CORRECTRICES

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

Mesures à portée individuelle acceptées

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2020-2021	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
98,0 %	97,8 %	100,0 %	100,0 %	99	0

Mesures à portée collective acceptées

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2020-2021	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
97,0 %	98,2 %	97,2 %	97,6 %	316	7



DEMANDES FERMÉES EN FONCTION DE LA MISSION VISÉE⁸

CATÉGORIE / MISSION	DEMANDES REÇUES EN 2020-2021	DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021							
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES ET SIGNALEMENTS						TOTAL
			FONDÉS	NON FONDÉS	MÉDIATION	IMPOSSIBILITÉ DE SE PRONONCER	RÉORIENTÉS	INTERROMPUS	
Établissements									
Centres de réadaptation	97		32	31		1	8	19	91
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	279		81	86		2	43	89	301
Centres hospitaliers	742	3	231	323	2	7	68	141	775
Centres jeunesse	410		58	233		5	48	58	402
Centres locaux de services communautaires	178	1	70	61		4	12	27	175
Commissaires aux plaintes et autres	128	1	25	44	13	2	15	33	133
Total : Établissements	1 834	5	497	778	15	21	194	367	1 877
Organismes communautaires	28	1	4	6			2	9	22
Résidences privées pour aînés	66		22	16			9	28	75
Ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables	5		2				2		4
Services préhospitaliers d'urgence	19		4	17		1		1	23
TOTAL	1 952	6	529	817	15	22	207	405	2 001

Les centres hospitaliers représentent 38,7 % des plaintes, signalements et demandes d'assistance fermés cette année. Le pourcentage⁹ de plaintes et de signalements fondés y est relativement élevé : il atteint 41,7 %.

Pour ce qui est des résidences privées d'hébergement, le pourcentage de plaintes et de signalements fondés est en hausse de 24,6 points de pourcentage, passant de 33,3 % en 2019-2020 à 57,9 % cette année.

Quant aux centres d'hébergement et de soins de longue durée, l'augmentation du pourcentage de plaintes et de signalements fondés est de 4,1 points, passant de 44,4 % en 2019-2020 à 48,5 % cette année.

En ce qui a trait aux services préhospitaliers d'urgence, l'augmentation du pourcentage de plaintes et de signalements fondés est de 3,9 points, soit 19,1 % cette année, comparativement à 15,2 % en 2019-2020.

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

9/ Le pourcentage de plaintes et de signalements fondés est calculé de la façon suivante : Nombre de plaintes et de signalements fondés / (Nombre de plaintes et de signalements fondés + Nombre de plaintes et de signalements non fondés).

5

DEMANDES FERMÉES EN FONCTION
DES PROGRAMMES-SERVICES VISÉS¹⁰

PROGRAMMES - SERVICES	DEMANDES REÇUES EN 2020-2021	DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021							
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES ET SIGNALEMENTS						TOTAL
			FONDÉS	NON FONDÉS	MÉDIATION	IMPOSSIBILITÉ DE SE PRONONCER	RÉORIENTÉS	INTERROMPUS	
Bâtiments et équipements	2		1	1					2
Déficiência intellectuelle / Troubles du spectre de l'autisme	105		19	30		1	11	21	82
Déficiência physique	52		30	23		5	1	6	65
Dépendances	20		3	5			4	3	15
Jeunes en difficulté	415		54	235		5	46	59	399
Accès aux services d'un médecin	61	1	37	3			5	17	63
Régime d'examen des plaintes	105	1	26	37	14	1	15	21	115
Santé mentale	211		35	92			34	47	208
Santé physique	474	3	174	202		7	31	98	515
Santé publique	8		1	3			1	5	10
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	338		109	94	1	2	45	113	364
Soutien aux services	145		38	92		1	13	11	155
Total	1 936	5	527	817	15	22	206	401	1 993
Autres ou ne s'applique pas	16	1		2			1	4	8
TOTAL	1 952	6	527	819	15	22	207	405	2 001

Comme l'an dernier, le plus important pourcentage de demandes fondées concerne l'accès aux services d'une ou d'un médecin (92,5 %). Viennent ensuite le programme-services déficiência physique (56,6 %) et le soutien à l'autonomie des personnes âgées (53,7 %).

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



Remarque générale

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

- Déficiences;
- Jeunes en difficulté;
- Régie de l'assurance maladie du Québec¹¹;
- Santé mentale;
- Santé physique;
- Soutien à domicile;
- Soutien à l'autonomie des personnes âgées;
- Soutien aux services.

¹¹ / Les données en chiffres qui concernent la Régie de l'assurance maladie du Québec se trouvent dans la section *Administration publique*.

DÉFICIENCES

L'offre de services d'hébergement pour les personnes qui présentent une déficience

Depuis plusieurs années, le problème persiste : les personnes qui ont un handicap et qui doivent vivre dans une ressource d'hébergement peinent à trouver une formule qui convient à leurs besoins. Déjà dans son rapport annuel 2016-2017, le Protecteur du citoyen soulevait les difficultés que ces personnes et leur famille éprouvent. Il a donc recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) d'élaborer, au cours de l'année suivante, une offre de services en hébergement qui répond aux besoins des personnes qui ont un handicap intellectuel et des troubles graves du comportement ou dont la condition nécessite des soins physiques particuliers. Le Protecteur du citoyen visait la mise en œuvre d'un plan d'action au plus tard le 31 mars 2018.

Le MSSS a alors reconnu certains manques :

- La continuité dans les services résidentiels pour les personnes présentant une déficience était souvent compromise;
- L'offre de services devait être améliorée pour favoriser le maintien à domicile;
- Certains types de résidences devaient être mieux adaptés aux particularités de la clientèle.

Bien qu'acceptée par le MSSS, la recommandation du Protecteur du citoyen quant à une offre de services adéquate tarde à se réaliser.

Le 11 mars 2021, le MSSS a informé le Protecteur du citoyen qu'il ne comptait plus produire un cadre structurant, mais plutôt mettre en priorité les objectifs suivants :

- Définir et développer de nouveaux modèles d'hébergement et de soins de longue durée adaptés aux besoins de la clientèle, y compris les personnes présentant un trouble grave du comportement;
- Convertir des résidences à assistance continue en unités de réadaptation comportementale intensive (URCI) pour répondre aux besoins des personnes présentant un trouble grave du comportement;

- Mener des consultations pour mettre en relief les enjeux et les solutions liés aux ressources de type familial (RTF) et aux ressources intermédiaires (RI);
- Soutenir financièrement la création de logements sociaux et communautaires ainsi que d'appartements supervisés.

Le Protecteur du citoyen compte suivre de près la concrétisation de ces différentes avenues et poursuit activement ses interventions.



ASSURER LA CONTINUITÉ DES SERVICES POUR UN JEUNE AUTISTE EN HÉBERGEMENT

La mère d'un jeune autiste déplore la piètre qualité des services offerts à son fils hébergé dans une RI, d'où elle l'a d'ailleurs finalement retiré. Elle dénonce principalement :

- Des soins de base incomplets (hygiène personnelle, entretien des lieux);
- Le non-respect de la diète de son enfant, malgré une subvention accordée à cette fin à la résidence;
- Le maintien au lit de son fils, sans soins et dans des draps souillés;
- L'absence de toute activité comme des promenades, des sorties dans les magasins ou à la piscine;
- Un personnel peu formé n'ayant ni l'expérience ni la compétence pour s'occuper de résidentes et résidents autistes lourdement handicapés.

Un rapport d'évaluation de la qualité des services effectué en 2019 par le centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) responsable a mis en lumière des lacunes dans la qualité des services de la résidence. L'enquête menée par le Protecteur du citoyen en 2020 a permis de confirmer ces manquements. Or, elle a également permis de constater qu'en dépit du contenu du rapport de 2019, aucun plan d'amélioration n'a été mis sur pied par le CISSS pour corriger la situation.

Selon le Protecteur du citoyen, il appert que les rôles et les responsabilités du CISSS et de la résidence visée ne sont pas clairement définis ou, à tout le moins, pas compris de la même façon de part et d'autre. Le CISSS s'attend à ce que la personne qui dirige la résidence s'assure d'offrir un milieu de vie stimulant pour les usagers et usagères hébergés, et qu'elle favorise une approche à la fois constructive et empathique envers les familles. La personne qui dirige la résidence a toutefois une vision plus restrictive de son rôle. Selon elle, celui-ci se limite à offrir les soins de base aux usagers et usagères.

Dès lors, le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS de clarifier et de faire connaître aux différents intervenants et intervenantes, d'une part, les rôles et les responsabilités du centre de réadaptation et, d'autre part, ceux des ressources intermédiaires sous sa supervision, y compris la résidence visée. De cette façon, les attentes de chacun devraient être mieux définies.

Le Protecteur du citoyen a également recommandé de procéder à une enquête administrative concernant la ressource d'hébergement pour en évaluer les soins aux résidentes et résidents ainsi que l'approche avec leur famille.

Les recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées par le CISSS et sont en voie d'implantation.

L'accès aux services pour les personnes ayant une déficience intellectuelle et un trouble du spectre de l'autisme

En ce qui concerne la trajectoire de soins et de services pour la clientèle adulte présentant un trouble du spectre de l'autisme, il ressort d'une enquête menée par le Protecteur du citoyen que des retards s'accumulent dans l'implantation du Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience¹². Ainsi, pour une région précise, différents facteurs ont compliqué l'accès aux soins, par exemple :

- L'absence d'un mécanisme d'accès intégré pour les services destinés à cette clientèle précise;
- L'absence d'une ou d'un gestionnaire d'accès dont le rôle consiste à s'assurer du respect, au sein de l'établissement concerné, du Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience;
- L'absence d'une intervenante ou d'un intervenant pivot.

Les normes d'accès établies par le MSSS indiquent qu'au terme de l'analyse de chaque demande de services, le guichet d'accès Déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme (DI-TSA) – ou l'accueil social dans la situation

décrite ci-après – doit informer la personne par écrit de la décision rendue concernant son admissibilité. Ainsi, les personnes admissibles qui sont inscrites sur la liste d'attente et qui affichent un niveau de priorité allant de modéré à élevé sont en droit de recevoir une telle réponse. Cette réponse doit indiquer le moment probable où débiteront les services ainsi que les coordonnées de la ou du gestionnaire d'accès du CISSS ou du CIUSSS concerné. Selon le Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience, cette façon de faire « assure une réponse adaptée à la situation d'attente de la personne et permet à celle-ci ainsi qu'à sa famille de communiquer à la ou au gestionnaire d'accès tous les changements qui affectent son état ou sa disponibilité ». Or, dans la réalité, ce n'est pas toujours le cas.

De plus, la fonction d'intervenante ou intervenant pivot doit être au cœur de la continuité et de la qualité des services, principe d'ailleurs réitéré dans les cadres de référence en déficience depuis des années, dont le Plan d'action sur le trouble du spectre de l'autisme 2017-2022. Malgré cela, la fonction d'intervenante ou intervenant pivot tarde à s'implanter dans l'ensemble du réseau.



INFORMER ADÉQUATEMENT UN USAGER EN ATTENTE DE SERVICES ET LUI DÉSIGNER UNE INTERVENANTE OU UN INTERVENANT PIVOT

Un usager ayant un diagnostic provisoire de TSA (le diagnostic final n'a pas encore été établi) souhaite recevoir des services dans les meilleurs délais. Reconnu admissible, il est placé par son centre local de services communautaires (CLSC) sur la liste d'attente du programme Déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme.

Par la suite, il n'est pas informé par écrit qu'il y est admissible, contrairement à ce qui aurait dû se produire. Croyant dès lors qu'il ne peut recevoir les services nécessaires, l'homme éprouve une détresse de plus en plus aiguë. L'absence d'une ou d'un gestionnaire d'accès contribue à ce manque d'information. Par ailleurs, bien que l'homme ait connu des épisodes suicidaires et qu'il présente des atteintes fonctionnelles importantes, aucun intervenant ou intervenante pivot ne lui est attribué pour l'accompagner dans ses démarches.

Mis au fait des événements, le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS :

- De mettre en place un guichet d'accès aux services spécifiques en DI-TSA en CLSC;
- De désigner un ou une gestionnaire d'accès pour réaliser les interventions ciblées conformes au Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience;
- D'attribuer à chaque personne une intervenante ou un intervenant pivot dès l'évaluation globale de ses besoins;
- De s'assurer que chaque personne bénéficie d'un plan d'intervention.

Ces recommandations ont été acceptées par le CISSS. Leur implantation est prévue au plus tard au cours de l'été 2021.

12 / Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience – Afin de faire mieux ensemble. Québec, MSSS, juin 2008.

JEUNES EN DIFFICULTÉ

La gestion des allocations de dépenses personnelles par la famille d'accueil

Les jeunes hébergés en famille d'accueil ont droit à une allocation quotidienne de dépenses personnelles de 5\$. Cette allocation leur est fournie par les familles qui les hébergent, lesquelles sont liées à un centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) ou à un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) par voie de contrat. L'entente stipule qu'il revient aux CISSS et CIUSSS :

- De s'assurer que les familles d'accueil remplissent correctement leurs obligations;
- De remédier aux problèmes constatés en cas de manquement et de faire en sorte qu'ils ne se reproduisent plus.



VEILLER AU VERSEMENT DE L'ALLOCATION À UNE ADOLESCENTE

Il est rare qu'une personne mineure s'adresse au Protecteur du citoyen pour porter plainte. Généralement, ce sont les parents qui font une telle démarche. Dans ce cas-ci, exceptionnellement, c'est l'adolescente elle-même qui a communiqué avec le Protecteur du citoyen pour dénoncer la mauvaise gestion de ses allocations de dépenses personnelles par une famille d'accueil où elle avait vécu. Tout au long des deux années où elle y avait séjourné, elle n'avait pas touché la majeure partie des sommes auxquelles elle avait droit, soit un montant approximatif de 2 000 \$.

L'enquête du Protecteur du citoyen a effectivement révélé des irrégularités. Ainsi, la famille d'accueil n'avait pas fourni au CISSS une reddition de comptes ou des preuves justificatives concernant les dépenses présumées de l'adolescente. Au surplus, elle avait utilisé des sommes pour des dépenses spéciales, notamment un voyage familial avec la jeune qui, sans le savoir, en assumait certains frais à même son

allocation. Or, ce genre de dépenses aurait dû se faire avec l'autorisation de l'intervenante de la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ), ce qui n'avait pas été le cas.

Le Protecteur du citoyen a estimé que le CISSS concerné n'avait pas assumé ses responsabilités. Celui-ci n'avait effectué aucune vérification ni aucun suivi auprès de la famille d'accueil. De plus, la gestion des allocations de l'adolescente présentait des incohérences.

Considérant les faits, le Protecteur du citoyen a recommandé que cette adolescente se voie rembourser la somme par le CISSS. Il a également recommandé qu'un suivi rigoureux de la famille d'accueil soit effectué.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le CISSS a remboursé l'entièreté de la somme à l'adolescente, et il a mis en œuvre les moyens nécessaires pour encadrer la famille d'accueil.



Le droit des parents de participer aux décisions concernant leur enfant hébergé en famille d'accueil

Les responsabilités de la famille qui accueille un ou une jeune en difficulté par rapport à celles de ses parents peuvent être difficiles à départager. À cet égard, rappelons que le fait qu'un ou une jeune soit en famille d'accueil ne signifie pas que ses parents n'ont plus de responsabilités envers leur enfant ni qu'ils doivent être privés d'informations. La *Loi sur la protection de la jeunesse* précise que l'implication des parents doit toujours être favorisée en vue de les amener à exercer leurs responsabilités parentales, et pour les assister.

La famille d'accueil doit :

- Voir à l'ensemble des besoins de l'enfant;
- Informer l'intervenant ou l'intervenante qui a la charge de son dossier de l'application de toute mesure pour le meilleur fonctionnement de l'enfant;

- Donner à l'intervenant ou à l'intervenante les renseignements pertinents concernant les besoins de l'enfant et son évolution pendant la durée de l'hébergement;
- S'abstenir de prendre des décisions importantes concernant l'enfant qui lui est confié sans en discuter avec l'intervenant ou l'intervenante.

De son côté, l'intervenant ou l'intervenante doit :

- Consulter les parents et obtenir d'eux les consentements nécessaires;
- S'adresser au tribunal en cas de litige avec les parents.

S'il advient que le tribunal a retiré certains attributs de l'autorité parentale, par exemple le droit d'autoriser un changement d'école, le parent ne perd pas pour autant son droit d'être informé du cheminement scolaire de son enfant.



RESPECTER LE DROIT DES PARENTS D'ÊTRE INFORMÉS ET CONSULTÉS

Pendant quelques mois, un père dont l'enfant vit en famille d'accueil n'est pas informé que l'évaluation en vue d'établir un diagnostic de trouble déficitaire de l'attention avec hyperactivité (TDAH) de son fils est terminée et que ce diagnostic est confirmé. Depuis lors, l'enfant prend la médication prescrite, ce que son père ignore également. Or, ce dernier avait expressément demandé aux intervenantes et intervenants de pouvoir prendre part, avant l'éventuelle prise de médication, à la discussion qui aurait lieu à ce sujet. Il porte plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête de celui-ci a révélé que la famille d'accueil prenait en charge tous les aspects concernant la vie et le développement de l'enfant, notamment la prise de rendez-vous médicaux et les décisions concernant les médicaments nécessaires. Dès lors, le père n'a pu être mis au fait d'informations importantes concernant son fils. Il n'a pas davantage été avisé de son droit d'être présent aux rendez-vous avec des médecins et d'échanger avec ceux-ci au sujet de la médication administrée à son enfant.

S'ajoute à cela le fait que le Tribunal de la jeunesse avait retiré aux parents l'exercice de leurs compétences parentales concernant les autorisations de nature scolaire, comme le

choix d'une école et d'un mode de transport. Encore une fois, l'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que le père n'avait pas été informé adéquatement : personne ne lui avait appris, malgré le retrait de son autorité parentale sur les autorisations de nature scolaire, qu'il avait tout de même le droit de participer aux rencontres entre les parents et les enseignants et enseignantes, qu'il pouvait demander des renseignements à l'école concernant le cheminement de son fils et qu'il pouvait tout autant recevoir une copie de son bulletin.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au CIUSSS :

- Que le droit à l'information et à la prise de décision des parents dont les enfants sont en famille d'accueil soit respecté;
- Que les familles d'accueil sous sa supervision respectent leurs limites quant aux décisions et aux consentements d'ordre médical, scolaire et social des enfants qu'elles hébergent.

Le CIUSSS a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et s'est engagé à les mettre en œuvre pour le 31 mars 2021.

La transmission d'informations aux parents au sujet de leur adolescent lorsque celui-ci refuse

Les intervenants et intervenantes auprès des jeunes sont régulièrement confrontés à la difficulté de maintenir le délicat équilibre entre les droits des parents et ceux de leur adolescent ou adolescente de 14 ans ou plus, alors que ce

dernier ou cette dernière s'oppose à ce que des renseignements qui le ou la concernent leur soient transmis. En pareil cas, les intervenants et intervenantes doivent pouvoir s'appuyer sur des outils qui les aident à prendre une décision. Selon le Protecteur du citoyen, il est de la responsabilité des CISSS et des CIUSSS de s'assurer que leur personnel dispose des outils nécessaires à leur pratique.



PRENDRE LES DÉCISIONS JUSTES À L'ÉGARD DU DROIT À L'INFORMATION DES PARENTS GRÂCE À DES OUTILS PERTINENTS

Un adolescent pris en charge par la DPJ doit séjourner dans un centre de réadaptation. Au besoin, des mesures exceptionnelles sont susceptibles d'y être employées, comme la mise sous contention ou en isolement. La politique du centre précise que les parents du jeune doivent être informés de toute mesure de cette nature. Or, l'adolescent ne consent pas à la transmission d'informations à ses parents.

Placé devant les faits, le CISSS dont relève le centre envisage différentes options :

- Ne pas informer les parents;
- Demander à l'adolescent de saisir la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec pour demander une interdiction de divulgation;
- Informer minimalement les parents.

De telles hésitations contribuent à augmenter l'inquiétude des parents qui portent plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête de ce dernier a révélé que le CISSS ne détenait pas de procédure claire encadrant la transmission d'informations aux parents si le ou la jeune de 14 ans ou plus oppose son refus. Une analyse de la législation québécoise a permis de conclure que les parents auraient dû être minimalement informés de l'évolution de leur fils, à condition que cela ne nuise pas à son intérêt.

Considérant que les parents ont été privés de ces informations et que le CISSS a eu peine à se positionner à cet égard, le Protecteur du citoyen a recommandé qu'un guide soit produit à l'intention des intervenants et intervenantes pour les outiller. Une politique et le guide sont en cours d'élaboration.

La supervision des droits d'accès des parents à leurs enfants

Plusieurs organismes communautaires et maisons de la famille offrent des services de supervision des droits d'accès des parents à leurs enfants dans le cadre d'ordonnances des tribunaux. Bien que les centres jeunesse effectuent eux aussi

ce type de supervision, le volume élevé des demandes pour ces services occasionne parfois de longs délais, ce qui est particulièrement éprouvant pour les familles. Il est essentiel que les organismes qui offrent ces services de supervision se dotent de balises et s'assurent de respecter les ordonnances de la cour puisqu'il en va des droits des enfants et de ceux de leurs parents.



SUPERVISER LES DROITS DE VISITE DANS LE RESPECT DES DROITS DES ENFANTS ET DES PARENTS

Un parent se plaint de ne pas avoir eu accès à l'organisme communautaire vers lequel il a été dirigé pour exercer ses droits d'accès à ses enfants, comme l'indiquait l'ordonnance en vigueur. Or, en raison de l'insistance de l'homme pour voir ses enfants rapidement dès son inscription sur la liste d'attente et de son attitude jugée inadéquate dans ses communications téléphoniques avec les intervenants et intervenantes de l'organisme en question, celui-ci a finalement fermé son dossier de demande de services après l'avoir fait patienter pendant 12 semaines sur la liste d'attente. De plus, l'organisme a refusé, dès les débuts, de lui fournir une lettre accusant réception de son inscription et précisant le délai d'attente. Sans cette lettre, le père se voit privé de tout recours devant les tribunaux afin de trouver une solution de rechange pour voir ses enfants.

Par ailleurs, la fermeture du dossier par l'organisme constitue une sanction très sévère puisqu'elle empêche le père d'avoir accès à ses enfants. Dès lors, le Protecteur du citoyen a considéré que l'organisme aurait dû exercer une gradation des actions posées avant d'en arriver à une fermeture définitive du dossier.

Outre les conséquences pour le père, l'on sait que la notion de temps peut être différente pour les enfants pour qui une attente de plusieurs semaines risque de paraître plus longue encore. Il importe donc que l'organisme communautaire prenne les moyens nécessaires pour mieux baliser ses interventions.

Le Protecteur du citoyen a notamment recommandé à l'organisme de fournir aux parents qui le demandent une lettre de confirmation de l'inscription en y ajoutant le délai d'attente approximatif pour l'accès aux services. Il lui a aussi recommandé d'élaborer une procédure de gestion des comportements proscrits qui tient compte des principes de neutralité et de gradation des sanctions et qui permet à l'utilisateur ou à l'usagère de donner son point de vue. L'organisme a mis en œuvre toutes les recommandations.

L'essentielle objectivité des rapports d'expertise psychosociale

En matière de garde d'enfants, une expertise psychosociale est un processus par lequel une ou un spécialiste transmet au tribunal des recommandations sur la garde et les droits d'accès aux enfants. Une telle expertise est pratiquée quand des parents ne peuvent s'entendre sur les modalités de garde dans l'intérêt de leur enfant. L'expertise peut être demandée par l'un ou l'autre des parents ou par le tribunal. Elle est effectuée par une professionnelle ou un professionnel, comme une ou un psychologue ou encore une travailleuse ou un travailleur social rattaché au service d'expertise psychosociale du centre jeunesse ou exerçant en pratique privée.

Cette expertise psychosociale a ultimement pour but d'éclairer le tribunal, en présentant des recommandations sur les modalités de garde, d'accès et d'exercice des responsabilités parentales à privilégier.

Il est donc de la première importance que les expertes et experts concernés prennent tous les moyens nécessaires pour assurer la pleine objectivité de leur rapport. C'est pourquoi, même si chaque experte et chaque expert doit répondre du respect de ses obligations déontologiques devant son ordre professionnel, le CISSS ou le CIUSSS est responsable de la qualité du travail des expertes et experts qui sont mandatés par un centre jeunesse.



S'ASSURER DE LA RIGUEUR DU PROCESSUS D'EXPERTISE PSYCHOSOCIALE

La mère d'un jeune enfant se plaint au Protecteur du citoyen, mettant en doute la qualité de l'expertise psychosociale réalisée au regard notamment des contacts du père avec son enfant. La mère s'inquiète tout particulièrement du fait que l'expertise autorise le père à voir l'enfant sans supervision et permet même d'élargir les contacts, alors qu'une plainte policière a été portée contre cet homme pour voies de fait et agression sexuelle.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé plusieurs lacunes dans le processus d'expertise, dont :

- L'insuffisance de faits objectifs;
- Le refus de départager les versions de la femme et de l'homme en cas de conflits;
- Le manque de diligence à remettre le rapport en dépit de l'échéance fixée;
- Le refus du CISSS de remettre en question l'opinion initiale de l'experte ou expert.

Dans les faits, les expertes et experts recrutés par ce CISSS sont des professionnels possédant une solide expérience en matière de protection de la jeunesse. Dès lors, l'enquête a démontré que leurs opinions et leurs décisions ne faisaient jamais l'objet de discussions ou de remises en question par leur supérieur immédiat, ce qui augmente les risques de subjectivité.

Le Protecteur du citoyen a formulé différentes recommandations pour, entre autres, que la Direction des services multidisciplinaires du CISSS prenne part à la révision des processus cliniques en place au département d'expertise psychosociale, et ce, pour assurer la rigueur et l'objectivité des rapports d'expertise. À la satisfaction du Protecteur du citoyen, le CISSS a revu le processus clinique pour y apporter les correctifs requis.



L'abolition de la contribution financière au placement d'enfants mineurs : suivi du rapport spécial du Protecteur du citoyen

En mars 2013, le Protecteur du citoyen publiait un rapport concernant des iniquités dans le mode de calcul et de perception de la contribution financière exigée des parents dont l'enfant est placé dans un milieu substitut d'hébergement. On entend notamment par là un foyer de groupe ou une famille d'accueil. Pour corriger les préjudices et y mettre fin, le Protecteur du citoyen a alors formulé des recommandations adressées, pour la plupart, au ministère de la Santé et des Services sociaux. Celui-ci est en effet responsable de l'application de l'encadrement légal et réglementaire qui détermine le calcul de cette contribution.

Or, dans son plus récent budget, déposé le 25 mars 2021, le gouvernement a annoncé l'abolition de la contribution financière au placement (CFP). Le Protecteur du citoyen est particulièrement satisfait de cette importante avancée.

C'est donc dire que les établissements de santé et de services sociaux responsables de la gestion de la CFP n'auront plus à réclamer cette contribution aux parents concernés, ce qui signifie l'abolition de préjudices dus à :

- La disparité des pratiques entre les établissements de santé et de services sociaux concernés;
- La transmission de l'information, la facturation, les calculs des exonérations, l'attribution de crédits d'absence, la négociation d'ententes avec les parents pour le paiement de la contribution et le recouvrement des contributions impayées;

- Le calcul de la contribution parentale sans égard à certaines dispositions fiscales ou à des indemnités qui influent sur les revenus des familles.

Il en découle également que les parents ne seront plus obligés de payer la CFP pour recevoir les sommes provenant du crédit d'impôt remboursable accordant une allocation aux familles. Le ministère des Finances a d'ailleurs constaté que la moitié des familles visées ne paient pas la contribution exigée et se voient ainsi privées de ces allocations. Les parents dont l'enfant est placé temporairement continueront de recevoir ces sommes (ce qui n'est pas le cas des parents dont l'enfant est hébergé jusqu'à sa majorité).

En plus de profiter particulièrement aux familles parmi les plus vulnérables, l'abolition de la CFP et le maintien des versements des allocations aux familles permettront entre autres de favoriser, le cas échéant, le retour des enfants dans leur milieu d'origine. L'obtention des allocations évitera de fragiliser la situation financière de plusieurs familles et de compromettre la réintégration des enfants dans leur foyer.

Le Protecteur du citoyen suivra attentivement la mise en œuvre des mesures annoncées, dont l'application est prévue pour le 1^{er} septembre 2021.



Ce rapport est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](https://www.protecteurducitoyen.qc.ca).

RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC



L'admissibilité au régime public d'enfants de parents au statut migratoire précaire

Le 30 mai 2018, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport spécial intitulé *Donner accès au régime d'assurance maladie aux enfants nés au Québec de parents à statut migratoire précaire*. Comme son titre l'indique, le document concernait la situation d'enfants nés au Québec qui n'ont pas accès à l'assurance maladie en raison du statut migratoire précaire de leurs parents. Le Protecteur du citoyen y recommandait, entre autres, de rendre admissibles au régime public, dès leur naissance, les enfants dans cette situation.

Cette recommandation n'a pas été acceptée d'emblée par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). Au printemps 2019, la ministre de la Santé et des Services sociaux alors en fonction a mandaté un comité, sous la responsabilité de la RAMQ, afin d'évaluer notamment des pistes de solution d'admissibilité pour ces enfants. Le document émanant de ce comité propose des solutions.

Le 28 octobre 2020, la Commission de l'administration publique (commission parlementaire) a entendu la RAMQ et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) concernant le suivi donné aux recommandations du rapport du Protecteur du citoyen.

Le 8 décembre 2020, le rapport de la Commission soulignait qu'il était impératif d'amorcer une réflexion sur la gouvernance de la RAMQ. Selon les membres de la Commission, le processus décisionnel de la société d'État manquait de transparence, ce qui l'amenait à ne pas faire connaître ses propres actions au sujet de l'admissibilité au régime public des enfants visés. La Commission a formulé trois recommandations, insistant notamment sur le fait que la RAMQ et le MSSS devaient intervenir le plus rapidement possible pour élargir l'accès au régime québécois d'assurance maladie à cette jeune clientèle particulière.

Le 10 décembre 2020, le ministre de la Santé et des Services sociaux a déposé le projet de loi n° 83, *Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire*. Ce projet de loi, dont les consultations particulières auront lieu au printemps 2021, répond à la recommandation du Protecteur du citoyen. En effet, il propose que les enfants nés au Québec de parents à statut migratoire précaire soient dorénavant admissibles à une couverture d'assurance maladie, mais aussi d'assurance médicaments. Il en est de même, à certaines conditions, pour les enfants qui ne sont pas nés au Québec, mais qui sont autorisés à être sur le territoire pour une période de plus de six mois. Le Protecteur du citoyen estime qu'il s'agit d'avancées bénéfiques pour ces enfants, leur famille et la société en général.

Selon ce projet de loi, seuls les enfants nés hors Québec qui ne sont pas autorisés à être sur le territoire ne seront pas admissibles. Le Protecteur du citoyen entend faire part à la Commission de la santé et des services sociaux du fait que certains articles du projet de loi, tels qu'ils sont formulés, portent à confusion et doivent être précisés. Il soulignera également que les enfants concernés doivent pouvoir bénéficier d'une couverture dans des délais raisonnables, et ce, en dépit des procédures administratives qui peuvent s'étirer. Le Protecteur du citoyen sera attentif au suivi donné au projet de loi.



Ce rapport est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

L'information transmise par la RAMQ aux citoyens et citoyennes

Alors que la RAMQ a notamment pour mandat de décider de l'admissibilité d'une personne au régime d'assurance maladie du Québec et au régime d'assurance médicaments, il arrive que ses communications aux usagères et usagers soient insuffisantes ou incomplètes. Il s'ensuit que les

personnes visées ne comprennent pas pourquoi on refuse de leur donner accès au régime public ou ne saisissent pas quels sont les renseignements à fournir pour compléter leur dossier. Le Protecteur du citoyen insiste sur la nécessité pour l'organisme de procurer aux citoyens et citoyennes toute l'information pertinente, au moment opportun et dans un langage clair.



TRANSMETTRE UNE INFORMATION COMPLÈTE ET LIMPIDE

La RAMQ fait savoir à un homme qu'il n'est pas admissible à l'assurance médicaments. Peu après, il porte plainte au Protecteur du citoyen. Ce dernier prend connaissance de la lettre de la RAMQ transmise au citoyen et intitulée *Mise à jour de votre inscription au régime public d'assurance médicaments*. Or, celle-ci ne comporte pas suffisamment de renseignements pour que son destinataire comprenne les motifs du refus, ce qui lui est reproché et les sommes réclamées. Mal informé, il ne peut comprendre le fond de la décision. De plus, dans la lettre, l'on ne mentionne pas la possibilité, pour le citoyen, d'exercer un recours en révision.

Sans remettre en cause le refus quant à l'admissibilité de la personne, le Protecteur du citoyen a demandé à la RAMQ d'améliorer le contenu de cette catégorie de lettre ou d'envisager d'utiliser un autre modèle de lettre mieux adapté. L'organisme a ajouté une mention concernant le recours en révision au gabarit de la lettre type utilisée. Toutefois, des correctifs doivent encore être apportés concernant d'autres ajouts essentiels. Un suivi du Protecteur du citoyen est en cours à ce sujet.

Un citoyen demande le renouvellement de sa carte d'assurance maladie. La RAMQ lui répond par lettre, exigeant des preuves pour démontrer qu'il a été présent sur le territoire québécois pendant plus de 183 jours au cours de l'année d'admissibilité de la carte d'assurance maladie qu'il détient déjà. Or, les dates de cette période d'admissibilité ne sont pas indiquées dans la lettre.

L'homme transmet des documents qu'il croit pertinents, mais ceux-ci ne constituent pas les preuves requises pour la période visée. La RAMQ lui fait parvenir une nouvelle demande de renseignements qui ne comporte pas plus que la précédente les renseignements sur les dates de la période prise en compte. Le citoyen donne suite à cette autre demande, tout en ne ciblant toujours pas la bonne période.

Par la suite, il parle à un agent de la RAMQ et fournit de nouveaux documents, mais une fois encore hors de la période considérée. Finalement, l'homme porte plainte auprès de la

commissaire aux plaintes des personnes assurées, et ce n'est qu'au terme de cette démarche qu'il est finalement mis au courant de la période pour laquelle il doit fournir les documents nécessaires.

Insatisfait de la réaction de la RAMQ et de l'addition des délais, qui ont causé une rupture d'admissibilité et le report d'une chirurgie, l'homme s'adresse au Protecteur du citoyen. Encore une fois, celui-ci constate que les lettres transmises par la RAMQ n'indiquent pas expressément les dates de la période d'admissibilité visée. Or, il s'agit de lettres types et ces demandes de preuves sont fréquentes lors de renouvellements.

Le Protecteur du citoyen poursuit ses démarches auprès de la RAMQ pour s'assurer que les citoyennes et citoyens reçoivent des informations claires et adéquates lors de telles demandes.

SANTÉ MENTALE

Les droits de sortie et de visite durant la pandémie pour les personnes hébergées en santé mentale / IMPACT COVID-19

Le contexte bien particulier de la pandémie a suscité plusieurs plaintes et signalements au Protecteur du citoyen concernant la gestion des droits de sortie et de visite des personnes hébergées en santé mentale, que ce soit dans un centre hospitalier ou dans une ressource externe. Tant les usagers et usagères que les familles et le personnel se sont interrogés sur les mesures mises en œuvre et leur application. Alors que des personnes se portaient bien, qu'elles n'étaient pas atteintes de la COVID-19 et qu'elles n'étaient pas visées par une restriction légale ou médicale, certaines d'entre elles ne pouvaient plus sortir de leur chambre ou de leur unité, ou encore ne pouvaient pas recevoir de visite.

Peu après le début de la pandémie, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a publié des directives, accessibles sur son site Web. Le 4 mai 2020, il a donné ses consignes pour les personnes hébergées, notamment en santé mentale. Une semaine plus tard, elles étaient diffusées.

Le 9 juin suivant, les hautes autorités ont fait parvenir aux responsables des établissements une lettre concernant, entre autres, les sorties et les séjours (qui peuvent notamment avoir lieu dans la famille) pour les usagères et usagers hébergés en unité de soins psychiatriques. Cependant, parallèlement à ces directives ministérielles, chaque établissement devait aussi tenir compte des orientations régionales considérant la « cartographie » de la pandémie à l'échelle du Québec. Ainsi, il revenait aux centres intégrés et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CISSS et CIUSSS) de déterminer, selon le niveau d'alerte pandémique, de quelle manière et à quels moments les visites aux personnes hébergées et les sorties de ces dernières devaient avoir lieu.

Malgré une volonté réelle du personnel de faire pour le mieux, le Protecteur du citoyen a constaté que, quelques semaines après ces nouvelles consignes, les informations transmises ne s'étaient pas nécessairement traduites par une application effective des normes par les équipes sur le terrain.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il importe en tout temps que les directives des autorités (MSSS, CISSS et CIUSSS) circulent rapidement au sein du réseau et soient appliquées de façon efficace. Dans le cas contraire, les droits des personnes visées peuvent être compromis, ce qui constitue un déni de justice pouvant affecter grandement leur santé mentale déjà fragilisée.



FAIRE IMPÉRATIVEMENT CIRCULER LES CONSIGNES

En juillet 2020, le Protecteur du citoyen a reçu un signalement selon lequel, depuis la fin du mois de mars, les usagers et usagères en santé mentale d'un établissement n'avaient plus accès aux sorties habituelles, y compris les séjours temporaires (c'est-à-dire les autorisations de quitter le centre hospitalier plus d'une journée). Certains étaient même confinés dans leur chambre. Depuis peu, ils n'avaient droit, sur une base hebdomadaire, qu'à de courtes sorties dans une cour clôturée, sans droit de visite.

Au moment de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que les sorties avaient repris, tel que prévu par les directives ministérielles. De plus, les séjours temporaires ont été autorisés de nouveau, tout comme les visites.

Ces changements correspondaient à la lettre du MSSS du 9 juin 2020. Cependant, ces droits de sortie et de séjour temporaire auraient dû reprendre plus tôt. Au surplus, les directives de la lettre du MSSS n'étaient pas encore en vigueur dans certains endroits, même au-delà de la mi-juillet.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, les autorités responsables ont confirmé qu'elles s'assureraient de la diffusion adéquate des normes et de leur application au sein de l'établissement.

L'application des mesures de contrôle

Chaque année, le Protecteur du citoyen reçoit des plaintes concernant l'application des mesures de contrôle auprès de diverses clientèles, entre autres à l'égard de personnes dont la condition requiert des soins et des services en santé mentale. Globalement, les plaintes à ce sujet ont diminué au cours des dernières années. Toutefois, le Protecteur du citoyen a constaté en 2020-2021 que certains principes de base, qu'on suppose bien connus des centres intégrés et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CISSS et CIUSSS), ne sont pas toujours respectés.

Il y a de quoi s'en étonner puisque la plupart des CISSS et des CIUSSS ont actualisé leurs procédures et leurs protocoles d'application des mesures de contrôle, et ce, pour y ajouter les substances chimiques si ce n'était déjà fait. Par ailleurs, en dépit de formations et de nombreuses mises à jour des connaissances du personnel, certaines pratiques ne se

conforment pas à ce qu'elles devraient être en vertu du premier cadre de référence élaboré par le MSSS en 2011.

Le Protecteur du citoyen a aussi eu connaissance qu'un milieu psychiatrique en particulier imposait systématiquement le port de la jaquette lorsqu'une personne était mise en isolement. Or, cette pratique peut nécessiter l'usage de la force pour dévêtir la personne, une contrainte additionnelle inutile pour celle-ci, dans bien des cas.

Rappelons que l'imposition d'une mesure d'isolement ou de contention physique à un usager ou une usagère doit respecter l'encadrement strict mis en place pour son application puisqu'il s'agit d'une intervention exceptionnelle qui porte atteinte à la liberté de la personne. Dans le cas contraire, l'on peut amplifier chez elle le sentiment d'avoir été agressée par le personnel. Le Protecteur du citoyen a formulé différentes recommandations à cet égard au cours de l'année.



EFFECTUER LES RAPPELS AU PERSONNEL EN MATIÈRE DE MESURES DE CONTRÔLE

Dans un établissement spécialisé offrant des soins et des services en santé mentale, le Protecteur du citoyen a constaté que le personnel soignant avait appliqué des moyens de contrôle envers un usager sans recourir aux mesures alternatives possibles.

Pourtant, l'établissement avait élaboré un document avec cet usager pour établir ce qui devait lui être proposé lorsque son comportement était susceptible de devenir dangereux pour lui-même ou son entourage. Ainsi, pour éviter d'utiliser des mesures de contrôle planifiées, le personnel pouvait par exemple recourir à différents moyens, comme proposer à l'usager d'écouter de la musique, de parler avec une intervenante ou un intervenant, de prendre une boisson chaude, de faire de l'exercice, de regarder la télévision.

Dans un autre établissement dont la vocation est similaire, un usager a été laissé en salle d'isolement pendant plus de huit heures, alors qu'il avait retrouvé son calme bien avant. Les principes de base établissent pourtant clairement que l'isolement doit être exceptionnel et le plus bref possible, et que les mesures alternatives doivent être privilégiées. Même si l'organisation du travail connaît ses limites et ses difficultés, ces principes ne sauraient être contournés.

Un autre usager, dans ce même établissement, a également été laissé en salle d'isolement plus longtemps que requis. L'examen de cette plainte a aussi révélé que les usagères et usagers devaient revêtir la jaquette de façon systématique lors d'une mise en isolement, et ce, malgré une consigne

Le Protecteur du citoyen a formulé une recommandation en ce sens à l'établissement spécialisé, et celui-ci a effectué les rappels requis à son personnel soignant.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen tient à souligner que le même établissement a nettement amélioré ses pratiques concernant la mise en application des mesures de contrôle. Les progrès ont mis en évidence la bonne collaboration des différentes directions et la volonté de l'établissement de donner des services et des soins de qualité. Ces avancées permettront, au cours de l'année 2021, de mettre en œuvre une nouvelle politique interne attendue depuis plusieurs années.

interne précisant que cette décision devait toujours être soumise à une analyse clinique, au cas par cas.

Le Protecteur du citoyen a entre autres recommandé à cet établissement :

- D'appliquer la mise en isolement uniquement pour le temps nécessaire;
- De ne plus imposer le port systématique de la jaquette lors de la mise en isolement.

Au moment de la rédaction de ces lignes, une part des recommandations a été mise en œuvre. Le Protecteur du citoyen suit attentivement l'implantation des correctifs qui doivent encore être apportés.

Demander de changer de médecin en santé mentale

La *Loi sur la santé et les services sociaux* indique qu'un usager ou une usagère « a le droit de choisir le professionnel ou l'établissement duquel elle désire recevoir des services de santé ou des services sociaux ». Ce droit peut toutefois être limité selon les ressources disponibles et le droit de la professionnelle ou du professionnel de choisir son patient ou sa patiente. Lorsqu'une personne est déjà suivie ou hospitalisée, la façon de présenter une demande de changement de médecin peut varier d'un établissement à l'autre et, dans les faits, rien n'encadre la mise en œuvre d'une telle procédure.

Quand il s'agit de la santé mentale, il est particulièrement important qu'une marche à suivre soit connue de l'ensemble du personnel des diverses installations ainsi que des médecins. Elle doit être accessible à l'usagère ou l'usager, étant donné que la création d'une alliance thérapeutique entre cette personne et son médecin constitue l'une des clés du rétablissement.

Intervenant dans le cadre d'une plainte individuelle, le Protecteur du citoyen a produit un rapport d'intervention pour que de telles procédures soient mises en œuvre.



INSTAURER UNE PROCÉDURE CLAIRE POUR DEMANDER UN CHANGEMENT DE PSYCHIATRE

Le Protecteur du citoyen a reçu un signalement concernant la confusion entourant la procédure pour changer de psychiatre et d'hôpital dans une région administrative regroupant plusieurs CISSS et CIUSSS. Un usager avait multiplié les démarches pour faire sa demande, mais personne au sein de la direction responsable ne s'entendait sur les suites à donner à la requête.

L'enquête a révélé qu'aucune procédure formelle n'avait été mise en œuvre dans les centres de santé de la région pour demander un changement de psychiatre. Le personnel avait d'ailleurs de la difficulté à orienter correctement une telle demande. Seuls deux réseaux locaux de santé, sur tout le territoire, s'étaient dotés d'une procédure.

Chacun des CISSS et CIUSSS a reconnu la pertinence d'élaborer et de diffuser une procédure dans le but de respecter les droits des usagers et usagères, tout en tenant compte des particularités cliniques et organisationnelles

des établissements. Deux d'entre eux ont mentionné avoir amorcé la rédaction d'une procédure. Toutefois, le travail n'était pas achevé. Le Protecteur du citoyen a recommandé aux CISSS et CIUSSS d'élaborer et de diffuser dans les meilleurs délais la procédure nécessaire pour demander un changement de psychiatre.

Par ailleurs, il n'existait pas non plus de procédure intrarégionale pour le cas où une personne demande de changer de psychiatre pour une professionnelle ou un professionnel d'un autre CISSS ou CIUSSS de la même région. Le Protecteur du citoyen a recommandé aux CISSS et CIUSSS de convenir d'une entente de collaboration intrarégionale en matière de demande de changement de psychiatre, que la personne soit hospitalisée ou suivie en soins externes.

Les recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées. Elles étaient en voie d'être implantées au moment de la rédaction de ce rapport.



FACILITER L'ACCÈS AUX SOINS GRÂCE À UNE CONTINUITÉ DES SERVICES ENTRE ÉTABLISSEMENTS

Un usager vit dans une région qui compte deux CISSS (CISSS n° 1 et CISSS n° 2 aux fins de la compréhension du présent cas). L'homme vit sur le territoire du CISSS n° 1 et il reçoit des soins et des services en santé mentale de cet établissement.

À la suite d'une ordonnance judiciaire lui interdisant d'entrer en communication avec son équipe de soins, l'homme perd son psychiatre et est pris en charge par une installation relevant du CISSS n° 2 où il est hébergé pendant plusieurs mois. Toutefois, cette installation ne dispose pas d'un psychiatre rattaché à son équipe multidisciplinaire. Une demande est donc acheminée au CISSS n° 1 pour assurer la reprise des soins. Le CISSS n° 1 refuse de donner suite à la demande, faisant valoir que l'usager vit maintenant dans une installation relevant du CISSS n° 2. S'ajoute à cela le fait qu'un hôpital du CISSS n° 2 refuse lui aussi de prendre en charge l'usager, car son adresse résidentielle permanente est sur le territoire du CISSS n° 1 où il a été soigné initialement.



À l'appui de leur refus, les deux CISSS invoquent le principe de responsabilité populationnelle qui consiste à fournir leurs services en priorité les personnes résidant sur leur territoire.

Selon le Protecteur du citoyen, l'on devait prioritairement assurer l'accès et la continuité des services en santé mentale pour la population de cette région. Il a recommandé au MSSS de faire en sorte que les CISSS et CIUSSS adoptent solidairement un fonctionnement inclusif et axé sur les besoins de la population dont le lieu de résidence permanent ou temporaire pouvait constituer un obstacle administratif aux soins et à la continuité des services requis.

Au moment de la rédaction de ces lignes, le Protecteur du citoyen est en attente de la réponse du MSSS.

SANTÉ PHYSIQUE

Au début de la pandémie, un arrêté ministériel a eu pour effet de suspendre toutes les visites dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Une exception était prévue, soit les visites pour des motifs humanitaires, notamment à l'égard de personnes en fin de vie imminente.

La situation était différente dans les unités de soins palliatifs des hôpitaux et dans les maisons de soins palliatifs, où les visites ont été maintenues. Or, la directive n'a parfois pas été respectée.



PERMETTRE AUX PROCHES DE VISITER UNE PERSONNE HOSPITALISÉE EN SOINS PALLIATIFS

En avril 2020, une personne se voit refuser la possibilité de rendre visite à sa mère qui est à l'unité de soins palliatifs d'un hôpital depuis plus de cinq semaines. Or, les directives ministérielles autorisent la visite des proches dans ce type d'unité. Ces visites doivent en outre être permises en tout temps, peu importe le caractère imminent ou non de la fin de vie. La norme précise que la visite est autorisée pour une personne à la fois, pour un maximum de trois personnes par période de 24 heures.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'au sein de cet hôpital, les visites étaient permises uniquement pour les usagers et usagères en fin de vie imminente, et seulement de midi à 20 h.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement a révisé ses pratiques pour se conformer aux directives ministérielles, élargissant donc l'autorisation des visites.

La possibilité de quitter un lieu d'hébergement en proie à une écloison / IMPACT COVID-19

Au cours de la première vague de la pandémie de COVID-19, il était possible pour des proches, selon certaines conditions, d'accueillir chez eux une personne hébergée en CHSLD ou résidente d'une résidence privée pour aînés (RPA). Cependant, lorsqu'une écloison survenait dans un milieu de vie, les proches ne pouvaient plus venir chercher la personne, que cette dernière présente ou non des symptômes.

Dans le cadre de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que des situations d'exception non régies par une directive ministérielle se produisaient quand des hôpitaux devaient s'adapter à des changements provoqués par la pandémie.



PERMETTRE À UNE USAGÈRE DE RETOURNER À SON DOMICILE

Une dame subit une chirurgie. Avant son retour à la maison, son médecin recommande qu'elle soit admise à l'unité de récupération fonctionnelle d'un autre hôpital pendant quelques jours pour des soins de réadaptation. À son arrivée, une écloison de cas de COVID-19 débute au sein de l'unité en question. Le personnel décide alors d'installer la dame à l'unité des soins de longue durée où elle est immédiatement confinée à sa chambre.

La dame, qui ne souffre par ailleurs d'aucun déficit cognitif, ne s'estime pas à sa place dans cette section de l'hôpital où, au surplus, elle ne reçoit aucun service de réadaptation. De plus, le contexte particulier fait qu'elle n'a droit à aucune visite et qu'elle n'a pas de vêtements de rechange. Elle demande bientôt de retourner chez elle. L'hôpital refuse, affirmant qu'elle ne pourra quitter les lieux avant la fin de l'écloison, et ce, même si un test confirme qu'elle n'a pas la COVID-19.

La fille de la dame porte plainte au Protecteur du citoyen. Elle fait valoir qu'au fil des 18 jours que sa mère a passés en confinement à l'hôpital, elle a subi trois tests de dépistage, tous négatifs. Elle rappelle qu'au départ, sa mère ne devait pas être transférée à l'unité des soins de longue durée et qu'elle n'y est pas résidente. En plus de craindre qu'elle soit exposée à la COVID-19, sa fille craint qu'elle perde certaines capacités physiques et une part de son autonomie.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que l'usagère était entièrement autonome et qu'elle n'était effectivement à cet endroit qu'en raison des services de réadaptation recommandés par son médecin. À la demande du Protecteur du citoyen, l'hôpital a autorisé l'usagère à retourner chez elle, après un dernier test de dépistage de la COVID-19, qui s'est avéré négatif.

La réorientation des usagers et usagères vers une ou un médecin de famille

Une personne qui se présente à l'urgence d'un hôpital peut être orientée vers une autre ressource, en vertu d'un processus appelé «réorientation». Ce processus peut s'appliquer aux personnes dont la condition de santé est évaluée à un niveau de priorité 4 ou 5, donc pour des problèmes mineurs qui répondent à des critères précis. Celles qui acceptent d'être dirigées vers une ou un médecin de famille obtiennent un rendez-vous dans une clinique de leur région, que ce soit dans un groupe de médecine familiale ou dans une clinique réseau.

Les réorientations permettent de limiter l'engorgement dans les urgences, contribuant ainsi à diminuer le délai de prise

en charge des personnes qui ne peuvent pas se prévaloir de cette option ou qui refusent d'être redirigées.

En contexte de pandémie, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a fait savoir aux CISSS et aux CIUSSS que les services d'urgence pouvaient réorienter de façon systématique les personnes dont l'état ne nécessite pas de plateau technique – équipements qui permettent de réaliser des actes médicaux, généralement à l'hôpital – ou l'expertise des services d'urgence. Cette réorientation doit cependant être sécuritaire et la personne doit, avant de quitter l'urgence, avoir un rendez-vous avec la ressource (en présence physique ou par téléphone). À noter que les services d'urgence peuvent diriger des personnes systématiquement et sans rendez-vous aux cliniques désignées pour le dépistage de la COVID-19.



RESPECTER LA DIRECTIVE SUR LA RÉORIENTATION DE L'URGENCE VERS UNE AUTRE RESSOURCE

Une personne se présente à l'urgence d'un hôpital. Au triage, le personnel infirmier lui demande de quitter l'urgence et de prendre rendez-vous avec son médecin de famille. Malgré son insistance pour qu'elle soit vue à l'urgence, le personnel infirmier l'oblige à quitter les lieux.

Selon cet hôpital, depuis le début de la pandémie, les personnes qui ont un problème de santé mineur doivent être redirigées vers une ressource adaptée à leurs besoins. Le personnel n'a pas à obtenir leur consentement ni à s'assurer qu'elles ont obtenu un rendez-vous avec une ou un médecin de famille avant de les obliger à quitter l'urgence. Toutefois, l'intervenant ou l'intervenante doit leur dire de revenir à l'urgence si ce n'est pas possible de consulter une ou un médecin en clinique.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a estimé que cette façon de faire ne respectait pas la directive ministérielle applicable. Il a donc recommandé à l'hôpital de :

- S'assurer que les usagers et usagères réorientés vers une ou un médecin de famille ont un rendez-vous confirmé avant leur départ de l'urgence;
- Faire un rappel à l'ensemble du personnel infirmier de l'hôpital selon lequel une personne peut décider, malgré la proposition du personnel de lui obtenir un rendez-vous auprès d'une ou un médecin de famille, de demeurer à l'urgence.

L'établissement a accepté de mettre en œuvre les recommandations formulées par le Protecteur du citoyen.

L'élargissement de la gratuité à un médicament pour le traitement de l'amyotrophie spinale

Le 18 décembre 2018, la ministre de la Santé et des Services sociaux annonçait que les personnes atteintes des types II et III de l'amyotrophie spinale auraient désormais accès gratuitement au médicament appelé Spinraza. Ce traitement a pour but de favoriser le maintien, voire le développement des capacités motrices chez les personnes atteintes.



DONNER ACCÈS AU SPINRAZA SELON LE PROTOCOLE ÉTABLI

Le médecin d'un garçon atteint d'amyotrophie spinale fait une demande à l'hôpital de sa région pour qu'on administre à ce dernier le Spinraza, selon les nouvelles normes d'accès à ce médicament. Or, la mise en œuvre du traitement tarde : alors que le médecin a prescrit ce médicament au printemps 2019, rien n'a été instauré un an plus tard. L'hôpital précise en effet qu'il doit organiser la coordination des spécialités touchées – neurologie, radiologie, anesthésie, réadaptation, etc. –, ce qui n'est toujours pas fait. Des formations doivent aussi être données aux différents intervenants et intervenantes.

L'élargissement de la couverture pour ce médicament imposait aux établissements qui allaient l'offrir de mettre en place une équipe multidisciplinaire en vue d'en permettre une administration sécuritaire et conforme au protocole en vigueur. Dans certains cas, des délais d'attente ont soumis des usagers et usagères à de nombreux reports de leur mise sous traitement.

Par la suite, la pandémie survient, ce qui occasionne de nouveaux retards. La mère s'en plaint au Protecteur du citoyen. Selon elle, si l'hôpital ne peut lui offrir le traitement nécessaire rapidement, son fils devrait être dirigé vers l'hôpital d'un autre secteur où le Spinraza est disponible.

Au cours de l'enquête du Protecteur du citoyen, l'hôpital s'est engagé à achever l'organisation de ses services de façon à donner le traitement à tous les usagers et usagères concernés. Les traitements du garçon ont finalement débuté à la fin de l'été 2020.

La circulation des usagers et usagères dans le système des soins de santé

Le Protecteur du citoyen dénonce régulièrement l'engorgement des urgences dans les hôpitaux. L'un des correctifs à apporter consiste à mieux planifier la circulation des personnes au sein du système des soins de santé. Pour illustrer ce problème, le Protecteur du citoyen mentionnait, dans son *Rapport annuel d'activités 2019-2020*, que les lacunes affectant cette circulation avaient, dans le cadre d'un dossier précis :

- Contribué à l'engorgement de l'urgence de l'hôpital visé;
- Empêché un usager d'avoir accès à une salle de réanimation en temps opportun;
- Limité la capacité du personnel à offrir à cette personne des soins sécuritaires.

Il avait alors formulé des recommandations à l'hôpital concerné, soit l'Hôpital Royal Victoria (CUSM), tout comme au MSSS. Celui-ci avait accepté les recommandations du Protecteur du citoyen. Toutefois, leur mise en application se faisait attendre.

Cette année encore, une situation similaire au sein du même hôpital a été portée à l'attention du Protecteur du citoyen qui en est venu à des conclusions analogues : le problème systémique du débordement des urgences de cet établissement perdure et la situation se dégrade, et ce, en dépit des efforts réels de l'hôpital et de ses professionnels pour y remédier.



DONNER AUX RESSOURCES DISPONIBLES LEUR PLEINE EFFICACITÉ

Au début de l'année 2020, un homme se présente à l'urgence d'un hôpital avec une importante douleur qui lui vaut d'être classé à un niveau de priorité 2 par le personnel du triage. Faute d'espace pour lui offrir des soins, il doit aller dans la salle d'attente après avoir reçu une dose de morphine. On lui installe aussi un cathéter veineux central.

Il tombe bientôt inconscient et est placé sur une civière, près du poste de triage. Par la suite, il est transféré dans une salle sans équipement et sans possibilité pour le personnel de surveiller adéquatement son état. C'est uniquement quand sa situation se dégrade davantage qu'on le transporte dans une salle disposant d'un moniteur de fréquence cardiaque. À ce moment-là, toutes les salles de réanimation sont occupées et deux salles sur quatre le sont en double. L'utilisateur a finalement accès à l'une des salles de réanimation. Il y décède quelques heures plus tard.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que :

- L'utilisateur aurait dû être mis sous monitoring dans l'aire de traitement de l'urgence dès son arrivée;
- Le taux d'occupation de l'urgence était de 136 % à l'arrivée de l'utilisateur et de 203 % le lendemain matin, ce qui témoigne de la situation de débordement;
- Des utilisateurs placés dans les salles de réanimation sont demeurés entre 60 et 120 heures sous la responsabilité du personnel de l'urgence, en attente d'un retour à domicile ou d'un lit sur une unité de soins;
- Les patients de priorité 2 et 3 sont les plus nombreux à cette unité d'urgence et l'espace pour les soigner est insuffisant;

Selon le Protecteur du citoyen, il est inacceptable que le MSSS prenne autant de temps avant d'implanter ses recommandations. En février 2021, le MSSS a indiqué au Protecteur du citoyen qu'il était conscient de la longueur des délais. Il a ajouté être en relation avec les directions concernées, mais que celles-ci étaient prioritairement affectées à la gestion de la pandémie et à l'organisation de la vaccination.

Le Protecteur du citoyen comprend que certains retards soient causés par la pandémie. Il tient toutefois à souligner que ses recommandations datent de septembre 2019, soit avant la

- Le manque de médecins et la pénurie de personnel infirmier doivent être pris en compte dans la recherche de solutions.

Au terme de son enquête, à l'automne 2020, le Protecteur du citoyen a insisté auprès du MSSS concernant l'urgence d'agir et d'accélérer la mise en œuvre des recommandations déjà faites et mentionnées dans le rapport annuel 2019-2020, soit :

- Revoir le nombre d'ambulances pouvant être accueillies par l'urgence de l'hôpital visé, notamment pour détourner les cas généraux vers d'autres centres hospitaliers;
- Mettre en œuvre des mesures pour que les urgentologues puissent rediriger des utilisateurs et utilisatrices vers les accueils cliniques de territoires à proximité;
- Créer des corridors de services pour l'admission des utilisateurs et utilisatrices dont l'état ne nécessite pas l'expertise offerte par l'hôpital concerné;
- Intensifier les services professionnels comme la physiothérapie et l'ergothérapie;
- Prévoir la présence d'infirmiers et d'infirmières de liaison sept jours sur sept;
- Augmenter le nombre de lits de l'unité de débordement en médecine et assurer la pérennité du financement requis.

crise sanitaire. Du fait que celles-ci visent à résoudre un problème majeur et systémique de débordement hospitalier, elles doivent non seulement être implantées le plus vite possible, mais certainement plus rapidement encore en contexte de pandémie, car l'état de situation n'a pu que se dégrader.

Le Protecteur du citoyen rappelle également l'importance que le MSSS, à titre de plus haut palier hiérarchique du réseau de la santé et des services sociaux, s'implique pleinement dans ce dossier, lequel révèle une situation multifactorielle qui nécessite des mesures interreliées.



RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

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

- D'assurer, sans délai, la mise en œuvre des recommandations qui ont été formulées en 2019 pour résoudre le problème de débordement hospitalier au sein de l'Hôpital Royal Victoria (CUSM) et pour permettre que les usagers et usagères aient accès à une salle de réanimation en temps opportun.

Réponse du ministère de la Santé et des Services sociaux :

Le Ministère n'a pas commenté cette recommandation. Il a toutefois souligné avoir transmis son suivi des recommandations au Protecteur du citoyen le 30 juin 2021.

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Le Protecteur du citoyen a pris connaissance du suivi du Ministère, mais il considère que les éléments de réponse sont insatisfaisants. En effet, ils ne font pas état d'avancées concrètes permettant de croire que le problème de débordement hospitalier au sein de l'Hôpital Royal Victoria (CUSM) sera résolu à court ou moyen terme. Le Protecteur du citoyen poursuit les suivis dans ce dossier.

L'inscription auprès d'une ou un médecin de famille

Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen dénonce les délais que subissent bon nombre de personnes avant d'être inscrites auprès d'une ou un médecin de famille. En outre, cette année encore, le Protecteur du citoyen est

intervenu pour que la date d'enregistrement au guichet d'accès à un médecin de famille (GAMF) ou encore la priorité accordée à l'état d'une personne soient corrigées, de sorte que les renseignements consignés correspondent à la réalité.



CORRIGER LES ERREURS D'ENREGISTREMENT AU GAMF

Une mère et sa fille reçoivent une lettre les avisant du départ de leur médecin de famille. Elles s'enregistrent donc au GAMF, au printemps 2016, au moyen du formulaire électronique d'enregistrement. En principe, ce formulaire permet d'attester de la date d'une telle demande et du délai d'attente avant d'avoir un médecin. Or, en 2019, les deux femmes constatent une erreur dans leur dossier virtuel : on y indique que la date d'inscription de la mère est janvier 2019 plutôt qu'avril 2016. La mère communique avec le Protecteur du citoyen afin que cette erreur, qui a une incidence importante sur son délai d'attente, soit corrigée.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'un médecin avait été attribué à la mère en septembre 2016. Or, ce médecin n'avait jamais agi comme tel auprès d'elle puisqu'il avait

annoncé son départ à la retraite, qu'il avait refusé de la prendre comme patiente et qu'il n'avait fait que renouveler une prescription. En outre, il y avait eu une erreur dans le système informatique et le nom de la mère avait été retiré de la liste d'attente. Toutefois, en décembre 2017, elle a été enregistrée de nouveau au GAMF. En juillet 2018, la RAMQ a procédé à la fermeture des inscriptions du médecin de famille en question, soit celui qui avait renouvelé la prescription de la mère, en raison de son départ à la retraite. Cette action a fait en sorte de retirer à nouveau la mère de la liste d'attente du GAMF.

À la demande du Protecteur du citoyen, la date d'inscription initiale de la mère, soit avril 2016, a été rétablie.

SOUTIEN À DOMICILE

Le soutien aux personnes proches aidantes

Au cours de la dernière année, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi visant à reconnaître et à soutenir les personnes proches aidantes et modifiant diverses dispositions législatives*. Cette loi établit, pour les prochains mois, l'adoption d'une politique nationale et d'un plan gouvernemental en découlant.

Du point de vue du Protecteur du citoyen, et comme il l'a exprimé dans un mémoire présenté en commission parlementaire, il est impératif d'offrir aux personnes proches aidantes un soutien direct, immédiat, utile et pertinent. Ce soutien doit les accompagner dans l'accomplissement d'une série de tâches qui sont essentielles tant au bien-être des personnes aidées qu'au maintien de leur propre santé physique, mentale et financière.

L'on notera que faisant suite au mémoire du Protecteur du citoyen, les autorités responsables ont donné le feu vert à l'ajout d'un représentant ou d'une représentante des Premières Nations et Inuit (PNI) au sein du comité des partenaires pour le soutien aux personnes proches aidantes. Précisons que ce comité a notamment pour fonction de formuler toute recommandation à la ou au ministre ou de lui donner tout avis qu'il juge nécessaire concernant la Politique nationale pour les personnes proches aidantes, le plan d'action gouvernemental ou toute autre question relative aux personnes proches aidantes. Il est composé de 11 à 17 personnes concernées par le soutien aux proches aidantes et aidants.

Par ailleurs, cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de personnes proches aidantes épuisées qui ne pouvaient obtenir quelques jours de répit pour reprendre leur souffle, faute de places pour accueillir adéquatement leur proche ou faute de personnel disponible pour les seconder.

Pour les proches de personnes lourdement handicapées ou de personnes âgées en grande perte d'autonomie, la situation est particulièrement éprouvante du fait que le réseau public – ressources intermédiaires (RI), ressources de type familial (RTF), centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) – n'offre pratiquement plus de places de répit. De son côté, le réseau communautaire peine à fournir des services à cette clientèle aux besoins particuliers.



TROUVER IMPÉRATIVEMENT UNE SOLUTION DE RÉPIT

Un homme, père d'un jeune enfant, prend soin de son épouse lourdement handicapée. Alors qu'il a fait une demande de ressource de répit et que celle-ci a été acceptée, il a appris par la suite que sa demande avait finalement été annulée en raison du manque de places disponibles au CHSLD. À noter que sur le plan de l'accès, l'hébergement permanent a priorité sur les séjours de répit.

Cet homme déplore qu'il ne puisse bénéficier d'un tel service alors qu'il aurait besoin de prendre quelques jours de congé avec son fils. L'enfant réagit d'ailleurs mal à la situation et en vient à exprimer du ressentiment envers sa mère. Le père porte plainte au Protecteur du citoyen.

Celui-ci est intervenu auprès de la travailleuse sociale associée à la famille pour assurer une médiation entre les parties. Il a été convenu qu'une personne déjà connue de l'usagère se rendrait à son domicile au cours des deux fins de semaine suivantes afin de permettre au père et au fils de prendre quelques jours de vacances.

Le Protecteur du citoyen a également obtenu l'assurance que l'intervenante poursuivrait ses démarches afin de trouver une ressource de répit stable et qui correspond aux besoins de l'usagère et de son conjoint.

L'offre de services de soutien à domicile

Année après année, les problèmes perdurent : l'offre de services de soutien à domicile dans une perspective de longue durée est insuffisante et fait régulièrement l'objet de coupes.

Comme on le sait, le gouvernement a bel et bien exprimé sa volonté de favoriser le maintien à domicile des personnes handicapées et des personnes âgées en perte d'autonomie. Il a également consenti des investissements importants à cet effet au cours des deux dernières années. Malgré cela, l'objectif de permettre à ces personnes de vivre chez elles tout en recevant des soins et des services adaptés à leur condition n'est toujours pas atteint.

De plus, l'on observe d'importantes disparités régionales. En effet, à certains endroits, les critères qui concernent les personnes handicapées diffèrent de ceux qui touchent les personnes âgées en perte d'autonomie. Pourtant, selon la Politique de soutien à domicile, il ne devrait pas y avoir de

distinction entre ces deux clientèles. C'est ainsi que le seuil maximal d'heures allouées peut passer du simple au double selon la région et la clientèle concernée.

Le Protecteur du citoyen insiste sur la nécessité de déployer des efforts soutenus pour offrir aux usagers et usagères les moyens requis pour vivre à domicile, en toute dignité. À cette fin, les mentalités doivent évoluer dans plusieurs établissements en vue d'adopter et de promouvoir une culture de services plutôt qu'une culture de coupures. À titre d'exemple, ces dernières années ont été marquées par l'ajout de différents critères d'exclusion, retirant des services à des personnes qui, bien souvent, n'en avaient déjà pas suffisamment. Cela a aussi eu pour effet de rendre d'autres personnes non admissibles, alors que leur condition requerrait des services : malheureusement, leur a-t-on répondu, leurs besoins ne cadraient pas, ou ne cadraient plus, avec les nouveaux critères de l'établissement.



ÊTRE À L'ÉCOUTE DES BESOINS ET ACCORDER LES SERVICES NÉCESSAIRES

Une dame de près de 90 ans s'adresse au Protecteur du citoyen parce qu'on lui a coupé les soins qu'elle recevait à domicile et qui sont liés à une stomie. De fait, l'établissement lui a fait savoir qu'il la considérait désormais comme capable de se déplacer et de se rendre à son centre local de services communautaires (CLSC). Elle doit donc maintenant se rendre sur les lieux. Or, la dame dit éprouver des problèmes quant à sa propre santé et à la disponibilité de son fils pour lui offrir un transport. Elle éprouve une forte anxiété par rapport à cette nouvelle exigence.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen et, malgré le fait que la dame ne répondait pas au critère de confinement à domicile (qui correspond par exemple à l'incapacité physique d'une personne d'effectuer certains déplacements) comme le définit le programme, le CLSC a reconnu la détresse de celle-ci à l'égard des changements imposés. Il a donc proposé une solution de rechange, soit l'ajout d'une accompagnatrice ou d'un accompagnateur payé par l'établissement, par l'entremise du programme chèque emploi-service. La dame a accepté cette proposition.

Donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen

Dans son rapport annuel 2019-2020, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) :

Concernant les services de soutien à domicile

- De recenser les établissements qui ont fixé un plafond d'heures de services pour la clientèle en lourde perte d'autonomie, pour mesurer les écarts entre les régions;
- D'appuyer les établissements qui n'arrivent pas à répondre aux besoins de soutien à domicile de leur clientèle en lourde perte d'autonomie en vue de leur permettre de réduire l'écart entre le coût d'un hébergement public et la subvention accordée dans le cadre du soutien à domicile.

Concernant l'accès aux services de soutien à domicile pour les personnes ayant un problème de santé mentale

- De rappeler aux établissements que les limitations liées à des problèmes mentaux réduisant la capacité d'un usager ou d'une usagère d'accomplir les activités de sa vie quotidienne (AVQ) ou de sa vie domestique (AVD) doivent donner accès aux services de soutien à domicile au même titre que les incapacités d'ordre physique ou psychosocial.

En attente de la réponse du MSSS, le Protecteur du citoyen presse celui-ci de donner suite à ses recommandations.

SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES

COVID-19 : la reconnaissance du dévouement exemplaire du personnel soignant et du personnel de gestion dans les CHSLD

Dans le cadre de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen constate régulièrement des lacunes préoccupantes dans la qualité des soins et des services de santé. Parallèlement, il reçoit aussi des commentaires d'usagers et usagères, de proches, de membres du personnel et de gestionnaires faisant état du dévouement du personnel soignant et du personnel de gestion travaillant auprès des personnes âgées.

Les témoignages en ce sens se sont avérés particulièrement nombreux et précieux lors de l'enquête du Protecteur du citoyen sur la crise de la COVID-19 dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Dans plusieurs cas, les propos recueillis font état de gestes d'une grande humanité et d'une générosité remarquable de la part de membres du personnel qui ont tenu les services à bout de

bras pour traverser la crise. Ces personnes ont souvent pris des risques quant à leur propre santé, travaillé dans des contextes particulièrement éprouvants, et effectué leurs tâches dans une réelle confusion sur le plan des consignes et des directives.

Ces gens ont fait montre d'une solidarité indéfectible avec les résidents et résidentes ainsi qu'avec leurs proches. Leur engagement de tous les instants a permis de pallier le plus urgent, dans le souci constant d'éviter des décès, et de faire en sorte que ceux qui devaient quand même advenir aient lieu dans les conditions les plus respectueuses de la dignité des personnes.



DES ADIEUX VIRTUELS RÉALISÉS PAR UNE ÉQUIPE SOIGNANTE

Alors qu'un CHSLD informe une famille que son parent est sur le point de mourir, ses proches expriment leur profonde tristesse de ne pouvoir être à son chevet en raison de la distance à parcourir et de la crainte du virus. L'équipe soignante décide donc d'immortaliser un souvenir pour la famille en filmant la personne hébergée à un moment où ses proches peuvent constater son état de bien-être et l'accompagnement attentif dont elle bénéficie de la part du personnel.

Par la suite, la famille a tenu à remercier vivement le CHSLD pour une telle initiative en période de crise sanitaire. Ce geste a permis de soutenir la famille, la gratifiant d'un souvenir qui perdurera.

La précipitation dans les transferts de personnes âgées et vulnérables / IMPACT COVID-19

Il arrive que le réseau de la santé et des services sociaux transfère des personnes âgées vulnérables dans un contexte de précipitation qui les fragilise et affecte durement leurs proches. Ces déménagements visent souvent à libérer des lits dans des hôpitaux.

En temps de pandémie, alors que le taux d'occupation des lits en soins hospitaliers est élevé, les transferts s'avèrent particulièrement difficiles pour une clientèle âgée. Le Protecteur du citoyen constate par ailleurs un manque de suivi auprès des familles pour les accompagner dans le processus et les informer.

Au fil de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen constate que lors de ces opérations de transfert, il est plus difficile pour le personnel de faire preuve de délicatesse à l'égard d'usagers et usagères fragiles et vulnérables dont on change ainsi abruptement le milieu de soins ou de vie. Que l'on soit en période de pandémie ou non, il est essentiel de respecter la dignité des personnes dont on modifie l'environnement et l'entourage.



METTRE FIN AU TRANSFERT PRÉCIPITÉ DE 22 PERSONNES ÂGÉES

Le Protecteur du citoyen a reçu un signalement concernant le transfert imminent et forcé de 22 résidents et résidentes d'un CHSLD. L'opération visait à libérer des places dans ce même CHSLD pour des personnes en attente de services de réadaptation dans des hôpitaux.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) responsable, faisant valoir que :

- Le transfert ne tenait pas suffisamment compte du fait que la santé précaire de ces personnes pouvait facilement être compromise par les événements;

- Un tel changement présentait des risques réels d'entraîner des pertes cognitives et fonctionnelles chez des personnes contraintes de quitter un environnement connu auquel elles se sont adaptées;
- Le déménagement se faisait au détriment d'un groupe de personnes pour avantager d'autres personnes.

Considérant ces différents facteurs, le Protecteur du citoyen a recommandé que le transfert n'ait pas lieu, ce que le CIUSSS a accepté.

La prise en charge des symptômes de la démence en CHSLD

Les études démontrent qu'en CHSLD, de 70 % à 80 % des personnes hébergées présentent une forme de démence. Les symptômes psychologiques et comportementaux qui s'y rattachent entraînent des problèmes particulièrement répandus dans ces milieux de vie.

Ces symptômes prennent différentes formes, par exemple l'anxiété, les hallucinations, l'agitation verbale (cris ou demandes répétitives), l'agitation physique, l'errance et l'agressivité. Les différentes conséquences de la démence peuvent, comme on l'imagine, compromettre l'intimité et la

quiétude du milieu de vie, en plus de présenter des risques pour les résidents et résidentes ou pour le personnel soignant. Certaines personnes aux prises avec des symptômes de la démence refusent de collaborer ou se montrent réfractaires aux soins et services, comme la prise de médicaments ou l'hygiène personnelle. De tels comportements peuvent nuire à leur intégrité et à leur bien-être.

La prise en charge des symptômes par les membres du personnel implique donc qu'ils soient adéquatement formés et qu'ils maîtrisent bien les approches de base adaptées à chaque personne. Pouvoir compter sur les compétences et les qualifications du personnel à cet égard constitue un défi constant pour les CHSLD.



MIEUX FAIRE FACE À DES COMPORTEMENTS D'ERRANCE, NOTAMMENT GRÂCE À UNE FORMATION ACCRUE

Un homme vivant en CHSLD présente des symptômes de démence, dont de l'errance invasive, soit une forme d'errance qui l'amène à entrer dans les chambres d'autres résidentes et résidents. Il fait montre aussi d'agressivité verbale et physique susceptible de causer des blessures à des personnes. Un employé est affecté à sa surveillance constante. À un certain moment, l'homme se désorganise et en vient à présenter des risques pour son entourage. L'employé décide alors de le maîtriser physiquement et le blesse.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que l'employé n'était pas outillé pour intervenir adéquatement auprès du résident. Sans formation spécifique pour travailler auprès de la clientèle en CHSLD et pas davantage en matière de symptômes de la démence, il ne connaissait pas les stratégies à utiliser pour tenter d'éviter d'agir physiquement. À cela s'ajoutait le fait que le CHSLD ne dotait son personnel que de consignes vagues et de peu de moyens d'intervention.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CHSLD :

- De favoriser les mesures alternatives à la contention, par exemple l'organisation d'activités pour occuper les résidents et résidentes ainsi que l'amélioration de la surveillance;
- De clarifier les consignes de surveillance;
- De former adéquatement tout membre du personnel affecté à la surveillance d'une personne présentant des symptômes de démence.

Le Protecteur du citoyen suit attentivement l'implantation de ses recommandations.

L'encadrement des résidences privées pour aînés par les CISSS et les CIUSSS

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes concernant les résidences privées pour aînés (RPA) :

- Personnel en nombre insuffisant;
- Important roulement du personnel;
- Manque de personnel formé en matière d'hygiène et de salubrité;
- Erreurs dans l'administration de médicaments;
- Surveillance des lieux insuffisante;
- Offre de services inadaptée aux besoins de la clientèle.

En 2020-2021, la crise sanitaire de la COVID-19 a exacerbé les lacunes de bon nombre de ces milieux de vie.

À noter que le Québec compte environ 1 700 RPA détenant un certificat de conformité et inscrites au registre du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Les centres intégrés et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CISSS et CIUSSS) qui les supervisent ont le pouvoir de les visiter, d'en vérifier le fonctionnement et d'en faire une inspection détaillée. Ils ont également l'autorité nécessaire pour sanctionner toute RPA qui ne respecte pas ses obligations

ou qui refuse d'apporter les correctifs exigés. En pareil cas, le CISSS ou CIUSSS peut décider de suspendre, de révoquer ou de ne pas renouveler son certificat de conformité.

Le Protecteur du citoyen constate que, pour assurer la protection des usagers et usagères en RPA, tous les CISSS et CIUSSS n'encadrent pas ces résidences avec la même rigueur et la même vigilance. Le Protecteur du citoyen est donc d'avis que cet encadrement doit être mieux structuré. Cela suppose :

- Une meilleure connaissance de leurs responsabilités de la part des intervenants et intervenantes des CISSS et CIUSSS;
- Une augmentation du suivi de la qualité des soins et des services offerts par les RPA;
- Le déploiement de moyens pour déceler, à temps, les RPA qui se dirigent vers des dérapages comme cela a été le cas en cours d'année;
- Un maintien dans le temps des moyens de surveillance et de suivi mis en œuvre par les CISSS et CIUSSS pour s'assurer que la qualité des soins et services offerts par les RPA concernées se maintient à long terme et que les améliorations obtenues soient durables.



S'ASSURER QU'UNE RPA QUI ACCUEILLE DES PERSONNES PARTICULIÈREMENT VULNÉRABLES REMPLIT SA MISSION

Le Protecteur du citoyen a reçu un signalement concernant une RPA qui cumulait les manquements au règlement :

- L'exploitant de l'endroit s'absentait quotidiennement, laissant les résidentes et résidents seuls;
- Le personnel n'avait aucune formation;
- Le fonctionnement des lieux n'assurait pas la sécurité de la clientèle;
- Le bâtiment faisait l'objet d'infestations de punaises de lit;
- Les soins et les services offerts ne correspondaient pas aux besoins des résidents et résidentes.

La clientèle de la RPA était constituée de personnes particulièrement vulnérables et démunies matériellement, dont le profil hors normes représentait un défi considérable pour le personnel. Or, leur droit à un milieu de vie conforme aux règlements n'était manifestement pas respecté.

Depuis quelques années, l'exploitant se montrait peu réceptif à toute démarche pour améliorer la RPA, allant jusqu'à ne pas tenir ses propres engagements auprès du CISSS. Malgré toutes ses lacunes, la RPA demeurait, pour les personnes qui y vivaient, le lieu où elles voulaient rester.

Comme autre constat, le Protecteur du citoyen a observé que la RPA était connue du MSSS qui recevait régulièrement des plaintes et des signalements à son sujet.

Le Protecteur du citoyen a demandé au CISSS de fournir le soutien et l'encadrement requis et rigoureux à l'exploitant pour s'assurer d'obliger ce dernier à apporter les améliorations nécessaires et qu'il offre des soins et des services de qualité, et à défaut qu'il s'y soumette, de révoquer le certificat de conformité de la RPA.

Les autorités ont accepté les recommandations du Protecteur du citoyen. Celui-ci effectue un suivi pour que ces recommandations soient dûment implantées.



Rapport d'étape sur la crise liée à la COVID-19 dans les CHSLD : apprendre de la première vague et passer à l'action

Le 10 décembre 2020, la protectrice du citoyen a rendu public son rapport d'étape sur la gestion gouvernementale de la crise liée à la COVID-19 dans les CHSLD publics et privés du Québec durant la première vague de la pandémie. Ce rapport découlait d'une enquête indépendante et impartiale qui se poursuivra jusqu'à l'automne 2021.

Intitulé *Apprendre de la crise et passer à l'action pour respecter les droits et la dignité des personnes hébergées*, le rapport d'enquête donne la parole aux témoins – membres du personnel des CHSLD, personnes proches aidantes et personnes hébergées – qui ont vécu les événements sur le terrain. Jusqu'à maintenant, le Protecteur du citoyen a recueilli les récits et témoignages de plusieurs centaines de personnes en cours d'enquête. Bon nombre d'entre elles ont décrit au Protecteur du citoyen des milieux de soins désorganisés et à bout de souffle, et ce, malgré l'immense dévouement du personnel.

Dans son rapport d'étape, le Protecteur du citoyen définit cinq priorités d'action visant à corriger les principales lacunes observées durant la crise. Il cherche de cette façon à faire des CHSLD des modes d'hébergement conformes à leur mission de milieux de vie fournissant des soins continus, dans le respect des droits et de la dignité des personnes hébergées. Ces priorités sont les suivantes :

- Centrer les soins et les services en CHSLD sur les besoins des usagères et usagers en misant sur l'humanisation des soins et la valorisation des personnes proches aidantes;
- Assurer la stabilité des effectifs et la présence de personnel en nombre suffisant dans les CHSLD;
- Poursuivre l'affectation, dans chaque CHSLD, d'une ou d'un gestionnaire de proximité en mesure d'exercer un leadership local fort;
- Implanter dans les CHSLD une culture rigoureuse en matière de prévention et de contrôle des infections qui soit connue de tous et toutes;
- Renforcer les canaux de communication, tant sur le plan local et régional que sur le plan national, pour diffuser des informations et des directives claires et faciliter le partage des meilleures pratiques.

L'enquête systémique du Protecteur du citoyen se poursuit. Son rapport final doit être rendu public à l'automne 2021.



Ce rapport d'étape est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](https://www.protecteurducitoyen.qc.ca).



Les droits des locataires des résidences privées pour aînés : suivi du rapport spécial du Protecteur du citoyen

En mars 2021, le gouvernement a donné suite à deux importantes recommandations formulées par le Protecteur du citoyen dans un rapport publié en juin 2016 intitulé *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle*.

Une de ces recommandations visait à élargir la portée des décisions rendues par le Tribunal administratif du logement pour certains litiges concernant plusieurs locataires d'une même résidence privée pour aînés (RPA). Le Protecteur du citoyen constate avec satisfaction que l'adoption du projet de loi n° 67, *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*, permettra d'améliorer l'accès au recours devant le Tribunal administratif du logement pour certains types de litiges. Les nouvelles mesures précisent notamment que deux locataires ou plus d'une même RPA pourront adresser une demande conjointe à ce tribunal au nom de tous les autres locataires qui désirent en faire partie.

Le Protecteur du citoyen tient à souligner l'effort concerté des parlementaires et du Tribunal, dont la proposition contribuera à prévenir et à corriger les préjudices constatés lors de son enquête.

Par ailleurs, dans son budget présenté le 25 mars 2021, le gouvernement a annoncé que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), le ministère de la Santé et

des Services sociaux (MSSS) et le ministère des Finances examineront la méthode de fixation des loyers et de contrôle de l'augmentation du prix des services offerts dans les RPA.

Le Protecteur du citoyen est satisfait de cet engagement. Comme il l'a constaté dans son rapport, l'encadrement légal et réglementaire du coût des services en RPA, leur indexation et l'exercice de recours pour contester des augmentations soulèvent d'importants enjeux. La collaboration entre le MSSS et le MAMH a d'ailleurs démontré que des mesures novatrices peuvent être mises en œuvre pour :

- Mieux prévenir les litiges;
- Éviter la judiciarisation des litiges;
- Renforcer le respect des droits et des obligations des locataires et des propriétaires de RPA.

Le Protecteur du citoyen suivra les travaux projetés, soucieux qu'une révision de l'encadrement du coût des services en RPA permette de protéger les droits des personnes âgées tout en assurant la pérennité des services qui leur sont offerts.

De plus, le Protecteur du citoyen entend suivre avec attention la poursuite des travaux portant sur l'élaboration d'un nouveau formulaire de bail adapté à la réalité des RPA.



Ce rapport est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](https://www.protecteurducitoyen.qc.ca).

SOUTIEN AUX SERVICES

La fin des soins actifs – ou congé médical – pour un usager ou une usagère en centre hospitalier signifie que son médecin traitant considère son état comme stabilisé par les soins reçus. Dès lors, la personne n'a plus besoin des soins et des services que peut lui offrir l'hôpital, et elle retourne généralement dans son milieu de vie habituel. Il peut toutefois arriver que sa condition nécessite qu'elle soit dirigée vers une autre ressource pour des services additionnels qui ne sont pas des services de soins hospitaliers. Si la ressource appropriée n'a aucune place disponible au moment de sa demande d'admission, la personne peut, dans l'intervalle, devoir demeurer à l'hôpital. Le gouvernement détermine par règlement la contribution financière qui peut être exigée des usagères et usagers. Or, une contribution n'est exigible en centre hospitalier que si la personne

qui a reçu un congé médical est en attente d'une place dans une ressource mentionnée au règlement, dont une place en hébergement de soins de longue durée.

Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen déplore auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) l'absence d'un encadrement pour les frais qui peuvent être facturés à un usager ou à une usagère qui est en attente à l'hôpital d'une place dans une ressource qui n'est pas indiquée au règlement. Lorsque par erreur, l'établissement facture une contribution, le Protecteur du citoyen recommande aux établissements de rembourser à la personne les frais déjà versés ou d'annuler la facture. Du côté du MSSS, l'on indique que la situation est connue, mais que rien n'est prévu à court terme pour la corriger.



CLARIFIER LES RÈGLES CONCERNANT LA FACTURATION

Une dame âgée est admise en centre hospitalier à la fin de l'année 2019. Après quelques semaines, son médecin évalue sa condition et considère qu'elle ne peut, pour le moment, retourner dans son milieu de vie antérieur. Toutefois, aucune décision finale n'est prise à ce stade. Une intervenante affectée à son dossier propose donc à la dame de séjourner dans une ressource disposant de lits d'orientation lorsque son médecin jugera qu'elle n'a plus besoin d'un suivi dans un hôpital.

À noter qu'un tel séjour, à la suite d'une hospitalisation, vise à éviter qu'une décision définitive soit prise trop rapidement quant à l'orientation d'une personne vers un hébergement permanent.

La dame accepte son transfert. Son congé médical est signé en début d'année 2020. Ce n'est cependant que 15 jours plus tard qu'elle quitte l'hôpital. Une contribution d'adulte hébergé lui est alors facturée pour les 15 jours d'attente à l'hôpital.

Or, les seuls frais qui peuvent être facturés à un usager ou une usagère bénéficiant de la couverture du régime d'assurance maladie du Québec et admis en centre hospitalier en soins actifs sont les frais d'une chambre privée ou semi-privée, et ce, lors de soins actifs et à certaines conditions. La personne peut aussi devoir acquitter une facture si, par exemple, elle est déclarée en attente d'un hébergement de longue durée.

Dans le présent cas, la dame attendait à l'hôpital d'être transférée dans une ressource comportant des lits d'évaluation. Elle n'entrait pas dans les catégories indiquées au règlement, puisque son transfert visait précisément à déterminer la ressource d'hébergement vers laquelle elle serait orientée et pour laquelle une demande d'admission serait faite par la suite. Dès lors, le Protecteur du citoyen a recommandé d'annuler sa facture, ce qui a été accepté. Il a également recommandé de cesser toute facturation d'une contribution d'adulte hébergé aux personnes qui attendent une place en ressource d'évaluation et de modifier les documents s'y rapportant pour clarifier les règles. Un suivi est en cours.

Dans le même hôpital, où séjourne un usager depuis quatre mois, un scénario à peu près similaire survient quand cet homme reçoit son congé médical. Avant de retrouver son milieu de vie habituel, il doit être dirigé temporairement vers un lit d'orientation dans un CHSLD parce qu'il a des problèmes de tonus musculaire. Dans l'attente de cette place, il reste à l'hôpital.

Bientôt, il reçoit une facture relative à sa contribution d'adulte hébergé pour les journées qu'il a passées à l'hôpital en attendant que le lit de récupération se libère.

Cette fois encore, le Protecteur du citoyen a recommandé l'annulation de la facture, ce qui a été accepté.



RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

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

- D'élaborer et de diffuser des lignes directrices claires, d'ici le 31 décembre 2021, pour encadrer la facturation qui peut être imposée à un usager ou à une usagère occupant un lit en centre hospitalier, et qui est en attente d'une place autre que celles indiquées au règlement.

Réponse du ministère de la Santé et des Services sociaux :

« Il y a une nuance à apporter aux commentaires du Protecteur concernant la facturation. Un usager ou usagère peut être

facturé après 45 jours dans un centre hospitalier s'il y a fin de soins actifs même si la personne n'est pas en attente d'une place nommée dans le règlement. De plus, le MSSS a un certain malaise avec les règles actuelles, car elles peuvent générer des incohérences. Par exemple, une personne en attente d'une place en ressources intermédiaires (RI) se verra charger une contribution selon les règles du centre d'hébergement de soins de longue durée et par la suite selon les règles des RI lorsqu'elle obtiendra sa place. Nous souhaitons une solution plus globale qui va nécessiter plus de temps de réflexion et des changements réglementaires significatifs, ne pouvant être réalisés d'ici le 31 décembre 2021. »



La contribution financière des adultes hébergés en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD)

En juin 2020 est paru un document intitulé *Avis du Protecteur du citoyen sur la contribution financière des adultes hébergés en CHSLD : Corriger des iniquités qui affectent des personnes en perte d'autonomie*. Cet avis révèle des écarts injustifiés dans le calcul de cette contribution financière qui peut, par exemple, passer du simple au triple selon l'état civil de la personne hébergée.

Ainsi, une conjointe ou un conjoint de fait versera une somme plus élevée qu'une ou un partenaire marié. Parallèlement, des dispositions pénalisent les personnes mariées. À noter que le règlement applicable pour calculer cette contribution date d'il y a 35 ans et que ses principales exemptions n'ont pas été revues depuis lors.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen a formulé trois recommandations au MSSS. Celles-ci visent à :

- Remplacer les exemptions et les déductions prévues actuellement par celles du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*;
- Prévoir un mécanisme permettant aux autorités du MSSS de suspendre le versement de la contribution à l'hébergement exigée ou d'en ajuster le montant dans des circonstances jugées exceptionnelles sur le plan humanitaire;
- Enrayer les iniquités liées à l'état civil de la personne hébergée en CHSLD.

En juillet a été présenté le projet de *Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*, entre autres règlements. Il modifie le calcul de contribution des personnes hébergées en CHSLD, en ressource intermédiaire (RI) et en ressource de type familial (RTF).

Le Protecteur du citoyen s'est dit satisfait en partie des nouvelles dispositions réglementaires qui prévoient notamment le remplacement de certaines exemptions et déductions du

Règlement sur l'aide sociale de 1983 par celles du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*. C'est le cas, par exemple de :

- L'exemption de 226 195 \$ pour un bien immobilier (40 000 \$ auparavant) et de 10 000 \$ pour une automobile (4 000 \$ auparavant);
- L'exemption de 5 000 \$ pour les avoirs liquides pour un couple ou pour une personne seule avec un enfant à charge (2 500 \$ auparavant);
- L'exemption des avoirs liquides de la valeur des régimes enregistrés d'épargne retraite (REER) jusqu'à 65 ans et des régimes enregistrés d'épargne invalidité (REEI), dont on ne peut disposer à court terme sans pénalités.

Cependant, les modifications proposées dans le projet de règlement ne répondaient que partiellement aux recommandations du Protecteur du citoyen. Celui-ci a donc fait part de ses préoccupations à la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants ainsi qu'au ministre de la Santé et des Services sociaux, par voie de lettre. Il y a fait valoir que :

- Aucune modification n'avait été apportée à la notion de conjoint en vue d'enrayer les iniquités liées à l'état civil;
- Aucun mécanisme normalisé n'avait été mis en place pour permettre aux autorités ministérielles de suspendre ou d'ajuster une contribution lors de situations exceptionnelles sur le plan humanitaire. Or, de telles dispositions existent dans d'autres secteurs de l'administration publique québécoise.

Le Protecteur du citoyen regrette que les modifications réglementaires, entrée en vigueur en janvier 2021, n'aient pas été modifiées, notamment en vue de tenir compte des iniquités liées à l'état civil des personnes hébergées.



Cet avis est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

Programme d'accès aux pompes à insuline

Comme son nom l'indique, le Programme d'accès aux pompes à insuline permet aux personnes admissibles d'obtenir un remboursement pour l'achat d'une pompe à insuline et des fournitures nécessaires à son utilisation. Ce programme existe depuis le 16 avril 2011. Pour y avoir accès, les personnes assurées par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) doivent :

- Avoir moins de 18 ans;
- Répondre à un ensemble de critères cliniques;
- Satisfaire aux conditions du programme au terme de chaque évaluation annuelle.

Lors de l'implantation du programme, le MSSS a désigné le Centre hospitalier universitaire (CHU) de Québec à titre de gestionnaire pour :

- Recevoir les demandes d'inscription en provenance des centres hospitaliers pédiatriques désignés;
- S'assurer que le remboursement des pompes ainsi que des fournitures fasse suite à une évaluation médicale démontrant l'admissibilité de la personne;

- Allouer les sommes directement au fournisseur ou à l'utilisateur et usagère ayant acheté la pompe et les fournitures admissibles.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la procédure d'inscription à ce programme de même que les critères d'admissibilité ne sont pas toujours décrits de façon claire aux personnes mineures qui veulent s'en prévaloir et à leurs parents. C'est le cas tout particulièrement si cette personne mineure est suivie dans une clinique hors des centres pédiatriques désignés. Les démarches sont alors plus complexes, notamment parce qu'aucune documentation écrite n'est remise à la clientèle. Il s'ensuit que l'information transmise aux jeunes et à leurs parents peut différer d'un endroit à l'autre, ce qui augmente ainsi le risque d'erreur administrative et de mauvaise communication.

Par ailleurs, advenant une décision de refus, il n'existe aucun recours de révision formel. Le CHU de Québec dirige les personnes vers le MSSS, le commissaire aux plaintes et à la qualité des services ou le Protecteur du citoyen. Ce dernier a adressé des recommandations au MSSS à ce sujet au cours de l'année.



DONNER ACCÈS AU PROGRAMME À UNE JEUNE USAGÈRE

Atteinte de diabète depuis plusieurs années, une jeune fille discute avec une infirmière de son désir de bénéficier du Programme gouvernemental d'accès à une pompe à insuline peu de temps avant qu'elle atteigne ses 18 ans. Pour avoir accès à ce programme, la demande doit être faite pendant que la jeune fille est encore mineure. Cette dernière donne son accord aux procédures d'inscription quelques mois avant sa date d'anniversaire.

Quelques semaines après sa majorité, elle s'adresse aux services responsables pour avoir des nouvelles de son dossier. On lui dit alors qu'elle n'a pas accès au programme parce que le CHU n'a jamais reçu sa demande. Elle porte plainte au Protecteur du citoyen.

Dans le cadre de son enquête, ce dernier constate que l'information concernant les formalités d'inscription n'a pas été transmise correctement à la jeune usagère. De plus, la procédure habituelle n'a pas été suivie par l'infirmière qui a rencontré l'usagère alors que celle-ci était toujours mineure. Ainsi, même si cette dernière a accepté de s'inscrire au programme lors de sa rencontre avec cette infirmière, aucun lien n'a été établi par la suite avec la clinique pédiatrique qui aurait pu procéder à l'inscription de l'usagère en temps opportun.

Considérant que l'usagère avait rempli les formalités requises, le Protecteur du citoyen a recommandé au CHU de la rendre admissible au programme et de lui rembourser les achats déjà faits, soit la pompe à insuline et d'autres fournitures nécessaires à son utilisation. Le CHU a donné suite à cette recommandation.

L'enquête a également révélé que lors d'un refus concernant l'accès au programme, il y a une certaine confusion concernant le processus de réexamen de la décision. En effet, selon le CHU, le recours approprié en pareil cas peut prendre différentes formes. Or, les usagères et usagers faisant face à un refus ne sont pas informés officiellement des recours possibles. De plus, le MSSS a mentionné au Protecteur du citoyen qu'il ne prend jamais part à un processus de réexamen des décisions dans le cadre de ce programme.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au MSSS de prendre les moyens nécessaires pour que les usagers et usagères qui s'estiment lésés par un refus quant à leur admissibilité au programme aient accès à un mécanisme de réexamen de la décision. Cette recommandation a été acceptée. Désormais, les personnes visées par une décision de refus seront systématiquement informées du fait qu'elles peuvent s'adresser au commissaire aux plaintes et à la qualité des services du CHU de Québec.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a observé qu'il n'existe aucune information formelle pour indiquer, en temps opportun, aux jeunes usagers et usagères ainsi qu'à leurs parents qu'ils pourraient avoir accès au programme. Malgré une recommandation du Protecteur du citoyen en ce sens, le MSSS a refusé de produire un outil, par exemple un dépliant explicatif à l'intention des familles. Selon le MSSS, les renseignements utiles sont déjà accessibles sur le site Web Québec.ca. Cette recommandation découlait pourtant d'un besoin exprimé par le personnel de soins agissant auprès des usagères et usagers et des familles.

INTÉGRITÉ PUBLIQUE





INTÉGRITÉ PUBLIQUE

Cette section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen au regard des demandes relatives à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*. Celle-ci précise que toute personne peut – en toute confiance, en toute confidentialité et à l'abri des représailles – divulguer au Protecteur du citoyen un acte répréhensible impliquant un organisme public.

À noter que la période couverte par ce rapport annuel correspond à une année complète en contexte de pandémie de la COVID-19. Il va de soi que la réalité des services publics a été affectée, tout comme les priorités des citoyens et citoyennes durant cette période difficile. Les constats du Protecteur du citoyen doivent donc être replacés et compris en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

Vérifications et enquêtes en matière d'intégrité publique : constats du Protecteur du citoyen

En vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), une personne peut – en toute confiance, en toute confidentialité et à l'abri des représailles – divulguer au Protecteur du citoyen un acte répréhensible impliquant un organisme public.

Comme on le sait, l'année 2020-2021 a été marquée par la pandémie de la COVID-19 et par l'adoption de la formule du télétravail pour une majorité du personnel des organismes publics. Globalement, le Protecteur du citoyen constate que les personnes qui s'adressent à lui en matière d'intégrité publique comprennent mieux la portée de la LFDAROP et qu'elles lui transmettent des renseignements pertinents pour l'analyse des faits dénoncés.

Lorsqu'il traite une divulgation, le Protecteur du citoyen écoute les parties concernées et examine la situation de manière rigoureuse, objective et impartiale. Ses enquêteuses et enquêteurs détiennent les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Rappelons que la finalité de la LFDAROP est de renforcer la confiance des citoyennes et citoyens dans leurs institutions. Le travail effectué en vérification, ou préenquête, permet d'établir la présence de motifs raisonnables nécessaires à l'ouverture d'une enquête. À l'étape de l'enquête, les enquêteuses et enquêteurs ont la tâche de déterminer si les allégations d'actes répréhensibles s'avèrent fondées ou non fondées.

Si un acte répréhensible est constaté, le Protecteur du citoyen transmet ses recommandations aux autorités concernées pour qu'elles corrigent la situation. Il peut également, à la suite de son analyse, conclure qu'aucun acte répréhensible n'a été commis, tout en formulant des recommandations à titre préventif. Par exemple, le Protecteur du citoyen peut recommander à un organisme de mettre à jour son code d'éthique et de le faire connaître pour éviter que des membres de son personnel se placent en conflit d'intérêts et commettent un manquement grave. Il peut aussi, dans certains cas, recommander à une organisation d'instaurer de nouveaux contrôles administratifs pour contrer un usage abusif de fonds publics ou encore recommander que des mesures appropriées soient prises à l'endroit de la personne mise en cause par la divulgation.

Le Protecteur du citoyen est un pivot majeur en matière d'intégrité publique au Québec. C'est le cas également d'organismes avec lesquels il a signé une entente de communication de renseignements, tels que :

- Le Commissaire à la lutte contre la corruption;
- L'Autorité des marchés publics;
- Le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME) du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation;
- La Commission municipale du Québec;
- Le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal.

Ce sont des interlocuteurs avec qui il entretient des échanges réguliers concernant les meilleures pratiques, et cela, dans le cadre du Forum des partenaires en matière d'intégrité publique.

Le Protecteur du citoyen mène également des dossiers dans lesquels des directions d'enquête ou d'audit des organismes visés par une divulgation procèdent déjà à des interventions au moment de la divulgation. Par mesure d'efficience, le Protecteur du citoyen s'assure de la pertinence de son intervention et il établit des liaisons avec la direction d'enquête ou d'audit de l'organisme visé pour obtenir son rapport d'intervention. Si le Protecteur du citoyen est satisfait de l'intervention et qu'il juge que l'action de l'organisme met un terme à l'acte répréhensible à l'origine de la divulgation et qu'elle évite que cet acte ne se reproduise, le dossier est alors fermé.

Un recours confidentiel et indépendant

Divulgation d'actes répréhensibles :

définitions et principaux acteurs

La LFDAROP confie au Protecteur du citoyen le mandat d'enquêter sur des divulgations d'actes répréhensibles, commis ou sur le point de l'être, à l'égard d'organismes publics. La même loi prévoit également une protection pour les lanceuses et lanceurs d'alerte contre toute mesure de représailles. Cette protection s'étend aux personnes qui collaborent aux vérifications ou aux enquêtes.

La divulgatrice ou le divulgateur peut être :

- Une ou un membre du personnel d'un organisme visé par la LFDAROP;
- Un fournisseur ou un sous-traitant;
- Toute autre personne ayant appris qu'un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public a été commis ou est sur le point de l'être.

LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

Les manquements suivants peuvent être considérés comme des actes répréhensibles :

- Une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement qui découle d'une telle loi.

Le rôle du Protecteur du citoyen n'est pas de se substituer au ministère ou à l'organisme chargé de l'application d'une loi ou d'une réglementation. Toutefois, en matière d'actes répréhensibles, le Protecteur du citoyen prend en compte le cadre législatif applicable. À titre d'exemple, dans son examen d'une divulgation de cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité, il peut vérifier s'il y a contravention à la législation en vigueur.

À noter qu'en matière de contrats publics, les divulgations concernant un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public, ou concernant l'exécution d'un tel contrat, relèvent de l'Autorité des marchés publics.

- Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.
Il s'agit d'un acte, d'une omission ou d'un comportement qui s'écarte de manière marquée des pratiques ou des normes de conduite généralement acceptées dans les organismes publics ou encore des normes éthiques ou des obligations déontologiques applicables.
- Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public.
Il s'agit notamment des dépenses faites sans les autorisations nécessaires, ou encore effectuées avec autorisation, mais dont le coût est déraisonnable. L'on fait aussi référence à des dépenses illégales ou contraires à la loi, à la réglementation, aux politiques ou aux procédures applicables, y compris au regard des fonds ou des biens que l'organisme gère pour autrui.
- Un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité.
On entend par là un acte ou une omission qui, intentionnellement ou non, démontre une insouciance, une négligence ou un mépris qui sont substantiels ou significatifs au regard de la bonne gestion de ressources publiques, qu'elles soient humaines ou financières.

Il peut s'agir aussi d'une décision arbitraire prise dans le but de nuire à une personne ou d'avantager ses intérêts personnels, ce qui englobe la mauvaise foi et le favoritisme. L'acte est commis par une personne qui détient une autorité, réelle ou par effet du droit, et qui outrepassé ses pouvoirs.

- Un acte ou une omission portant ou risquant de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement.

Il peut s'agir d'actes répréhensibles commis lors de la planification, la construction ou la rénovation d'infrastructures publiques ou d'une faute grave liée à la contamination de l'environnement.

- Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible.

LES FACTEURS À CONSIDÉRER

Pour évaluer la gravité d'un acte répréhensible allégué, le Protecteur du citoyen considère les facteurs suivants : l'intention de l'auteur, la gravité objective de l'acte, la position de l'auteur dans l'organisation, la récurrence de la conduite et les conséquences sur l'organisme public.

Par ailleurs, une divulgation sera considérée comme non recevable dans certaines situations, notamment si l'acte allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou encore s'il n'est pas d'intérêt public, par exemple s'il porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation ou sur la situation personnelle d'un individu.

Plaintes en matière de représailles

La LFDAROP établit qu'il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête liée à une divulgation. De plus, nul ne peut menacer de représailles une personne pour obtenir d'elle qu'elle renonce à divulguer un acte répréhensible ou encore à contribuer à des vérifications ou à une enquête à ce sujet.

L'infraction est passible d'une amende de 2 000 \$ à 20 000 \$, et de 10 000 \$ à 250 000 \$ pour une personne morale. Les sommes doublent en cas de récidive. Le Protecteur du citoyen peut, dans certaines situations, mener des enquêtes pénales en matière de représailles.

Demandes de consultation juridique

Le service de consultation juridique administré par le Protecteur du citoyen est une aide financière servant à rembourser les frais pour la consultation d'une conseillère ou d'un conseiller juridique choisi par la personne qui fait la demande.

Le Protecteur du citoyen peut accorder une aide financière pour une consultation juridique à une personne qui :

- Divulgue un acte répréhensible ou souhaite le faire;
- Collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation;
- Pense être victime de représailles en raison d'une divulgation ou d'une collaboration à une enquête;
- Communique des renseignements à l'Autorité des marchés publics ou à la Commission municipale du Québec;
- Fait une divulgation au Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME).

La personne qui souhaite obtenir cette aide financière doit en faire la demande au Protecteur du citoyen avant de consulter un conseiller ou une conseillère juridique.

L'aide financière est accordée si la situation particulière de la personne justifie une assistance juridique. Le Protecteur du citoyen détermine, dans chaque cas, les conditions d'octroi de l'aide, notamment le nombre d'heures de consultation juridique.

Demandes de dispense

Conformément à la LFDAROP, le Protecteur du citoyen peut dispenser un organisme public des obligations d'adopter une procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles et de désigner une ou un responsable du suivi des divulgations. Cette dispense est accordée notamment si la taille, les ressources ou le contexte particulier de l'organisme ne lui permettent pas d'affecter une personne à la fonction de responsable du suivi des divulgations.

1 DEMANDES REÇUES

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Demandes d'assistance	112	68	82	42
Divulgations	135	182	244	190
Plaintes en matière de représailles	0	8	16	12
Demandes de consultation juridique	4	10	19	11
Demandes de dispense	36	3	10	0
TOTAL	287	271	371	255

Note / Une demande d'assistance est une demande de renseignements concernant la possibilité d'effectuer une divulgation, une plainte en matière de représailles ou une demande de consultation juridique conformément à la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics ou pour obtenir des conseils sur la procédure à suivre.

Les demandes de dispense ne sont pas comptabilisées dans le tableau *Demandes de services reçues*, à la page 16.

2

ÉTAT DE TRAITEMENT DES DIVULGATIONS AU 31 MARS 2021

Le tableau qui suit illustre le portrait des demandes traitées du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021.

2.1 État des divulgations

ÉTAT	NOMBRE
En suivi d'implantation au 1 ^{er} avril 2020	6
En examen au 1 ^{er} avril 2020	49
Reçues	190
Fermées	162
En examen au 31 mars 2021	72
En analyse de la recevabilité	7
En processus de vérification	43
En enquête	20
Terminées	2
En suivi d'implantation au 31 mars 2021	11

2.2 État des plaintes en matière de représailles

ÉTAT	NOMBRE
En suivi d'implantation au 1 ^{er} avril 2020	0
En examen au 1 ^{er} avril 2020	0
Reçues	12
Fermées	11
En examen au 31 mars 2021	1
En analyse de la recevabilité	0
En processus de vérification	1
En enquête	0
Terminées	0
En suivi d'implantation au 31 mars 2021	0

2.3 État des demandes de consultation juridique

ÉTAT	NOMBRE
En examen au 1 ^{er} avril 2020	22
Reçues	11
Fermées	30
En examen au 31 mars 2021	3

3

RÉPARTITION DES MOTIFS DES DEMANDES FERMÉES

Une demande d'assistance, une divulgation, une plainte en matière de représailles et une demande de consultation juridique peuvent inclure plusieurs motifs. En 2020-2021, le Protecteur du citoyen a fermé 245 demandes qui comportaient 259 motifs, soit 171 motifs de divulgation, 11 motifs de plainte en matière de représailles, 35 demandes de consultation juridique et 42 demandes d'assistance (voir les tableaux 3.1 et 3.2).

En ce qui concerne les motifs de divulgation, on note une diminution de 36,7 % par rapport à l'an dernier. Quant aux motifs de plainte en matière de représailles, on en dénombre 11 cette année, alors qu'on en comptait 18 l'année dernière.

Les demandes d'assistance ont diminué de 51,2 %, passant de 86 à 42.

3.1 Divulgations et demandes d'assistance

DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021	NOMBRE	
Demandes d'assistance	41	
Fondées	1	
Non fondées	22	
Transmission de renseignements (article 14)	4	
Non complétées (autres)	32	
Réorientées	10	
Interrompues (article 12)	102	
TOTAL	212	

171 motifs de divulgation

3.1.1 Répartition des motifs de divulgation par catégories d'instances

CATÉGORIES D'INSTANCES	NOMBRE	% DU TOTAL
Ministères	41	24,0 %
Organismes publics	39	22,8 %
Établissements de santé et de services sociaux	36	21,1 %
Organismes municipaux	27	15,8 %
Centres de services scolaires et commissions scolaires	12	7,0 %
Services de garde à l'enfance	6	3,5 %
Cégeps	4	2,3 %
Universités	3	1,8 %
Entreprises du gouvernement et autres	2	1,2 %
Personnes nommées par l'Assemblée nationale	1	0,6 %
TOTAL	171	100,0 %

3.1.2 Répartition des motifs de divulgation non fondés et fondés par catégories d'actes répréhensibles

RÉPARTITION DES MOTIFS	NON FONDÉS	FONDÉS	TOTAL
Manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie	7	0	7
Usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme	4	1	5
Cas grave de mauvaise gestion / abus d'autorité	7	0	7
Contravention à une loi / règlement	3	0	3
Atteinte grave à la santé ou à la sécurité	1	0	1
Atteinte grave à l'environnement	0	0	0
TOTAL	22	1	23

En 2020-2021, on dénombre 22 motifs de divulgation non fondés et un motif fondé, pour un total de 23 motifs de divulgation traités. Cela représente une diminution de 34,3 % par rapport à l'année dernière (35 motifs traités).

3.1.3 Suivi des recommandations

Relativement aux dossiers fermés en 2020-2021, le Protecteur du citoyen a formulé quatre recommandations, lesquelles ont été acceptées et implantées.

3.2 Plaintes en matière de représailles et demandes d'assistance

DEMANDES FERMÉES EN 2020-2021	NOMBRE	
Demandes d'assistance	1	} 11 motifs de plainte
Fondées	0	
Non fondées	1	
Transmission de renseignements (article 14)	0	
Non complétées (autres)	1	
Réorientées	4	
Interrompues (article 12)	5	
TOTAL	12	

3.2.1 Répartition des motifs de plainte en matière de représailles par catégories d'instances

CATÉGORIES D'INSTANCES	NOMBRE	% DU TOTAL
Centres de services scolaires et commissions scolaires	3	27,3 %
Organismes publics	3	27,3 %
Établissements de santé et de services sociaux	3	27,3 %
Ministères	2	18,2 %
TOTAL	11	100,0 %

Note / Les chiffres présentés dans ce graphique ont été arrondis. Il est donc possible que la somme des pourcentages ne soit pas égale à 100.

3.3 Demandes de consultation juridique

CONSULTATIONS JURIDIQUES FERMÉES EN 2020-2021	NOMBRE
Non recevables	2
Refusées	0
Non complétées / autorisées / aide inutilisée	11
Autorisées / paiements effectués	22
TOTAL	35

Note / Parmi les 22 paiements effectués, 12 l'ont été au cours de l'année 2019-2020. Ils apparaissent cette année, car les dossiers n'avaient pas été fermés à la fin de l'année financière précédente.

3.4 Demandes de dispense

Le Protecteur du citoyen n'a reçu ou accordé aucune demande de dispense en 2020-2021.

ÉTAPES DU TRAITEMENT D'UNE DIVULGATION



1. RÉCEPTION DE LA DIVULGATION

- Cette étape vise à recueillir les renseignements requis et à expliquer au divulgateur ou à la divulgatrice comment se déroulera le traitement de sa divulgation.
- La divulgation peut être anonyme ou non.
- Elle peut s'effectuer par téléphone, par formulaire sécurisé, par courriel ou en personne.
- Un premier contact avec le divulgateur ou la divulgatrice est établi dans les deux jours ouvrables suivant la réception de sa divulgation.
- Un accusé de réception est transmis à la personne cinq jours ouvrables suivant le premier contact, sauf si cette personne n'en souhaite pas ou si la démarche est anonyme.

2. ANALYSE DE LA RECEVABILITÉ DE LA DIVULGATION

- Cette étape vise à déterminer si la divulgation est recevable ou non.
- Une divulgation est jugée non recevable si, par exemple, elle est faite uniquement à des fins personnelles et n'est pas d'intérêt public, si elle met en cause le bien-fondé des politiques ou des objectifs du gouvernement ou encore si elle fait l'objet d'un recours devant un tribunal.
- Cette analyse de la recevabilité de la divulgation est habituellement complétée dans les 10 jours ouvrables suivant l'accusé de réception de la demande.
- Si la divulgation est jugée non recevable, un avis de fin de traitement est transmis au divulgateur ou à la divulgatrice.

3. VÉRIFICATION DE LA VÉRACITÉ DES ALLÉGATIONS

- Cette étape vise à déterminer s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être au sein ou à l'égard d'un organisme public.
- Des documents et des renseignements sont demandés par écrit par le Protecteur du citoyen à toute source susceptible de fournir des informations utiles aux vérifications.
- Les vérifications doivent normalement être complétées dans les 60 jours suivant la réception de la divulgation.
- Au terme de l'analyse documentaire et des vérifications, si les faits recueillis ne justifient pas une enquête en matière d'actes répréhensibles, un avis de fin de traitement est transmis au divulgateur ou à la divulgatrice. Ce sera le cas si :
 - Les faits allégués s'avèrent non fondés;
 - Les faits allégués font l'objet d'une enquête par une autre instance;
 - La situation dénoncée a été prise en charge ou a été réglée ou est en voie de l'être;
 - Les personnes mises en cause ont quitté définitivement l'organisme.
- Si une enquête doit être menée, le processus se poursuit.

4. ENQUÊTE

- À cette étape, un avis d'enquête est habituellement transmis à la plus haute autorité administrative de l'organisme concerné ou, si les circonstances le justifient, au ou à la ministre responsable de l'organisme.
- Le Protecteur du citoyen détient les pouvoirs des commissaires enquêteurs pour mener son enquête.
- Des citations à comparaître sont délivrées pour permettre au Protecteur du citoyen de rencontrer des témoins.
- Pour respecter les droits des personnes mises en cause et les principes d'équité procédurale, un document préparatoire est normalement transmis à la personne ou aux personnes mises en cause avant leur rencontre.
- Par la suite, le Protecteur du citoyen rencontre la ou les personnes mises en cause, lorsque cela est possible, en vue d'entendre leur version des faits sur les allégations et sur les faits recueillis lors de l'enquête.
- Il met tout en œuvre pour réaliser l'enquête dans les 12 mois suivant la réception de la divulgation.

5. CONCLUSION

- À cette étape, quatre conclusions sont possibles :
 - La divulgation est non fondée;
 - La divulgation est non fondée, mais le Protecteur du citoyen formule des recommandations;
 - La divulgation est fondée, sans recommandations;
 - La divulgation est fondée et le Protecteur du citoyen formule des recommandations.
- Si la divulgation s'avère fondée, un rapport préliminaire d'enquête est normalement transmis à la personne ou aux personnes mises en cause pour recueillir leurs commentaires.
- Par la suite, un projet de rapport d'enquête est acheminé à la plus haute autorité administrative de l'organisme. Ce projet de rapport inclut des recommandations, s'il y a lieu, et tient compte des commentaires de la ou des personnes mises en cause.
- Le Protecteur du citoyen produit ensuite son rapport final d'enquête qui contient les commentaires des personnes mises en cause et ceux de l'organisme. Le rapport final ainsi que ses versions préliminaires demeurent confidentiels.
- Lorsqu'un acte répréhensible est constaté, une conclusion peut être rendue publique. En pareil cas, celle-ci ne comporte normalement aucun élément permettant d'identifier les personnes concernées ni leur environnement de travail.

6. RECOMMANDATIONS

- Le Protecteur du citoyen assure le suivi de ses recommandations jusqu'à leur implantation.
- Si l'organisme visé par l'enquête n'a pris aucune mesure satisfaisante dans le délai demandé, la protectrice du citoyen peut informer par écrit le ou la ministre responsable de l'organisme.
- Elle peut aussi aviser par écrit le gouvernement et exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel d'activités déposé à l'Assemblée nationale.

Le secteur municipal : un partage des responsabilités

Bien que l'application de la LFDAROP ait été confiée au Protecteur du citoyen en matière municipale, sa compétence d'intervention à cet égard est partagée avec la ou le ministre responsable des Affaires municipales et de l'Habitation. Cette ou ce ministre exerce en effet une compétence exclusive sur les divulgations dont l'objet relève de ses responsabilités énumérées dans la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*.

Par exemple, une divulgation alléguant qu'une municipalité a cédé des biens municipaux à titre gratuit est de la compétence du Ministère puisqu'elle concerne l'application du *Code municipal du Québec*, une des lois encadrant le système municipal. Dans le même sens, une divulgation ayant pour objet un usage abusif de fonds relève de la compétence du Ministère si les fonds utilisés provenaient de programmes d'aide financière destinés aux municipalités ou de fonds de la Municipalité elle-même.

Il en est autrement si une divulgation rapporte qu'une municipalité déverse illégalement ses eaux usées dans un cours d'eau. Le cas sera alors de la compétence du Protecteur du citoyen, car l'acte dénoncé impliquerait une loi qui ne relève pas du ou de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

De même, si une divulgation met en cause le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, son traitement relève du Protecteur du citoyen. Il peut aussi arriver que l'objet d'une divulgation concerne un acte répréhensible commis à la fois par un organisme municipal et un organisme public visé par la LFDAROP. En pareil cas, le ou la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation ainsi que le Protecteur du citoyen conviennent des modalités de traitement de la divulgation.

Enfin, la LFDAROP indique qu'une personne qui souhaite faire une divulgation concernant un organisme municipal peut s'adresser au Protecteur du citoyen ou à la ou au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation (plus précisément au CIME). À cet égard, une entente a été conclue entre le Protecteur du citoyen et le CIME. L'accord établit les modalités de transmission d'une divulgation reçue par l'un des organismes alors qu'elle relève du mandat de l'autre, ou encore des deux organismes à la fois. Ainsi, si la divulgation est transmise au Protecteur du citoyen, ce dernier évalue si elle relève bien de sa compétence. Dans le cas contraire, il la transmet au CIME pour que ce dernier en assure le traitement. Le CIME agit pareillement lorsqu'il reçoit une divulgation qu'il estime être de la compétence du Protecteur du citoyen.

DES DIVULGATIONS CONCERNANT LE MONDE MUNICIPAL



VÉRIFICATION À L'ÉGARD DU SERVICE INCENDIE D'UNE MUNICIPALITÉ

Une personne fait une divulgation selon laquelle certains lieutenants du service des incendies de sa municipalité n'auraient pas suivi la formation obligatoire d'officier précisée dans le *Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal* (ci-après le *Règlement*). Cette formation, d'une durée de 150 heures, est donnée par l'École nationale des pompiers du Québec. La réussite des examens mène à une certification.

Au terme de ses vérifications, le Protecteur du citoyen a constaté que des personnes travaillant au service de sécurité incendie de la Municipalité, soit un directeur adjoint et des lieutenants, ne détenaient pas la certification exigée par le *Règlement*. Toutefois, le directeur adjoint et l'un des lieutenants avaient amorcé la formation, mais celle-ci avait été retardée en raison de la COVID-19. Le Protecteur du citoyen a également constaté qu'un lieutenant mentionné dans la divulgation n'était pas visé par les exigences de formation obligatoire, car il répondait à des critères d'exemption stipulés par le *Règlement*.

Malgré ces manquements, le Protecteur du citoyen a estimé que l'on n'était pas ici en présence d'un acte répréhensible au sens de la LFDAROP pour les motifs suivants :

- Toute contravention à une loi ou à un règlement ne constitue pas nécessairement un acte répréhensible. Pour qu'il en soit ainsi, l'infraction aurait dû avoir des conséquences graves sur la capacité du service de

sécurité incendie de s'acquitter de son mandat, ce qui n'était pas le cas. Malgré le fait que des personnes ne détenaient pas l'accréditation exigée, elles avaient acquis une solide expérience au cours des années passées (entre 14 et 28 années d'ancienneté dans ce service).

- Deux des personnes avaient commencé la formation afin d'obtenir l'accréditation exigée.

Cette divulgation s'est donc avérée non fondée. Le Protecteur du citoyen s'est dit quand même préoccupé du problème des certifications non obtenues en dépit des exigences du *Règlement*. Avec l'autorisation du divulgateur, il a donc transmis les constats de ses vérifications ainsi que les éléments de la divulgation au ministère de la Sécurité publique et à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail pour qu'une décision soit prise par ces instances quant à la pertinence d'agir. À noter que :

- La ministre de la Sécurité publique a le pouvoir d'intervenir auprès d'une municipalité en vertu de la *Loi sur la sécurité incendie* lorsque celle-ci ne respecte pas le *Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal*;
- Une municipalité est responsable de s'assurer que ses pompières et pompiers possèdent la formation nécessaire pour accomplir leur travail adéquatement et de façon sécuritaire en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*.



VÉRIFICATION CONCERNANT LES CONDITIONS DE RÉALISATION D'UN PROJET DOMICILIAIRE

À la suite de la réception de deux divulgations, le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME) du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) a entrepris des vérifications concernant des actes répréhensibles qui auraient été commis par des titulaires de charges publiques d'une municipalité. Ces vérifications ont porté sur plusieurs aspects, dont des actes visant à favoriser la réalisation d'un projet domiciliaire. En effet, des gestes auraient été posés pour retarder indûment l'adoption de règlements d'urbanisme concordant avec le schéma d'aménagement et de développement révisé, adopté par la Municipalité régionale de comté (MRC) il y a plus de quatre ans.

Alors que le CIME avait amorcé ses vérifications, le lanceur d'alerte à l'origine de l'une des deux divulgations lui a mentionné qu'un fonctionnaire du MAMH qui travaille au sein de la direction régionale couvrant la municipalité visée se serait placé en conflit d'intérêts. Plus précisément, ce fonctionnaire serait intervenu en faveur de la réalisation du projet domiciliaire faisant l'objet des vérifications du CIME.

Cette nouvelle allégation venait compromettre le traitement des deux divulgations. En effet, par l'intermédiaire du CIME, le MAMH aurait examiné une situation qui mettait en cause un membre de son propre personnel. Il se serait alors placé en contexte de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts.

En pareille situation, la LFDAROP précise que c'est le Protecteur du citoyen qui doit traiter la divulgation. Conformément à l'entente intervenue entre le CIME et lui, il a donc été convenu que le Protecteur du citoyen allait d'abord traiter l'allégation de conflit d'intérêts de la part du fonctionnaire. Par la suite, selon que l'allégation serait fondée ou non, le Protecteur du citoyen allait soit :

- Poursuivre le traitement des autres volets des divulgations;
- Interrompre ses démarches et laisser le CIME poursuivre le traitement du dossier.

Au terme de ses vérifications, le Protecteur du citoyen n'a relevé aucune preuve que le fonctionnaire avait agi dans le but de favoriser la réalisation du projet domiciliaire. L'allégation s'est avérée non fondée.

Comme convenu, le Protecteur du citoyen a informé le CIME de ses conclusions et ce dernier a pu compléter le traitement des dossiers.





VÉRIFICATION CONCERNANT UNE ALLÉGATION DE FAVORITISME

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation selon laquelle les interventions d'un directeur du service de sécurité civile et d'un maire avaient donné lieu à un traitement plus rapide des dossiers de réclamation de deux personnes par le ministère de la Sécurité publique. Selon la divulgation, les citoyens avaient ainsi profité de liens d'amitié, respectivement avec le directeur et le maire. Leurs réclamations étaient liées à des programmes gouvernementaux d'indemnisation et d'aide financière mis sur pied à la suite des inondations de 2017 et 2019.

La divulgation soutient aussi que l'intervention du directeur avait permis à son ami de recevoir l'aide maximale prévue au programme d'indemnisation, soit 200 000 \$, alors qu'il n'y avait eu aucun dommage à sa propriété à la suite des inondations. Le citoyen aurait aussi été autorisé à détruire sa résidence et à la reconstruire au même endroit, alors que cela était illégal. Enfin, la divulgation met en doute la conformité des permis de démolition et de construction délivrés dans les deux dossiers.

L'intérêt public commande que les ministères et les organismes exercent leur mandat en toute intégrité. Une attitude de favoritisme ou un abus de fonds découlant de l'intervention

du maire ou du directeur auprès d'un fonctionnaire d'un ministère peut constituer un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, en plus d'un usage abusif de fonds. La divulgation était donc recevable.

Par la suite, les vérifications du Protecteur du citoyen n'ont pas révélé que le traitement des dossiers des deux personnes avait été mis en priorité ou accéléré par le Ministère. De plus, l'examen des dossiers a permis de constater que les indemnités ou les aides financières accordées aux citoyens étaient appuyées par une preuve documentaire des dommages subis (nombreux rapports d'experts, photographies, etc.), et ce, en conformité avec les exigences des programmes d'indemnisation. Enfin, la démolition puis la reconstruction de la résidence sur le même terrain étaient permises puisque ce terrain n'était que partiellement situé dans une zone d'intervention spéciale¹³. La nouvelle résidence allait toutefois devoir se situer à l'extérieur de cette zone.

La divulgation s'est donc avérée non fondée.

¹³ / Une zone d'intervention spéciale (ZIS) est une mesure temporaire qui peut être utilisée par le gouvernement dans le but de résoudre un problème d'aménagement dont l'urgence ou la gravité justifie une intervention rapide. Ainsi, la ZIS peut permettre au gouvernement d'interdire la construction de nouveaux bâtiments et la reconstruction de bâtiments détruits par une inondation le temps qu'il élabore et mette en œuvre un plan d'action en matière d'aménagement du territoire relatif aux zones inondables.



VÉRIFICATION EN RAISON D'ALLÉGATIONS DE REPRÉSAILLES

Comme il a déjà été mentionné, plusieurs organismes interviennent en matière d'intégrité publique. Dans ce contexte, si le Protecteur du citoyen estime qu'une divulgation reçue par ses services relève d'un autre organisme public, il s'assure de lui transférer les informations, avec le consentement du divulgateur.

Par exemple, le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation selon laquelle une personne subissait des représailles depuis qu'elle avait collaboré, à titre de témoin, à une procédure judiciaire engagée par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques contre une municipalité.

Selon la divulgation, le maire de cette municipalité avait découvert l'identité de la personne qui avait agi comme témoin pour le compte du Ministère. Depuis cette découverte, selon la divulgation, des membres du personnel de la Municipalité harcelaient ce témoin et cherchaient à le prendre en défaut afin de le pénaliser au moyen de constats d'infraction.

Étant donné que le comportement du personnel municipal relève de la compétence exclusive de la Municipalité, le Protecteur du citoyen a transféré la divulgation au CIME, comme le prévoit la LFDAROP.

Puisque la divulgation faisait aussi état d'un possible manquement éthique du maire à l'égard d'un résident, le Protecteur du citoyen a communiqué avec la Commission municipale du Québec. Celle-ci lui a confirmé que la divulgation, pour cet aspect, relevait bien de son champ de compétence. Le Protecteur du citoyen, avec l'accord du divulgateur, lui a donc transféré les informations.

Finalement, du fait que les manquements allégués concernant les normes environnementales faisaient déjà l'objet d'un recours devant le tribunal, le Protecteur du citoyen a mis fin à l'examen de ce volet de la divulgation.

Ces différents transferts aux organismes concernés, dans le respect des règles établies, ont conduit le Protecteur du citoyen à clore son propre dossier.

CAS GRAVE DE MAUVAISE GESTION



DIVULGATION À L'ÉGARD D'UNE INSTITUTION D'ENSEIGNEMENT

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation selon laquelle des actes répréhensibles auraient été commis dans une institution d'enseignement :

- Des membres du personnel et des représentants du collège auraient utilisé leur position et des informations confidentielles à des fins personnelles. Ils auraient manipulé le processus et les critères d'embauche dans le but de renouveler leur propre contrat de travail ou celui d'amis et ils auraient exclu d'autres candidats;
- Un enseignant aurait faussement déclaré détenir un titre professionnel et aurait – alors que le collège était au courant des faits – abusé de sa position pour favoriser ses intérêts personnels en manipulant le processus et les critères d'embauche pour son propre poste;
- Les représentants du collège auraient, à différentes occasions, refusé d'intervenir ou d'enquêter sur la manipulation du processus d'embauche;
- Les représentants du collège auraient permis des gestes de harcèlement sur les lieux de travail et y auraient participé, allant jusqu'à menacer de représailles certaines personnes pour les empêcher de dévoiler les faits.

Le Protecteur du citoyen a analysé différents documents, rencontré près d'une trentaine de personnes et examiné les paramètres habituels de la gestion d'un collège sous trois aspects, soit le processus d'embauche et d'octroi des contrats de travail, l'application des règles et des politiques aux membres du personnel ainsi que le climat et les relations de travail.

L'enquête a révélé que l'administration du collège avait pris des décisions non conformes au cadre établi et qu'elle était intervenue dans le processus d'embauche en sachant que ses agissements causeraient des iniquités et des injustices au sein du personnel. Le Protecteur du citoyen a également constaté le caractère répétitif de ces actes, notamment en ce qui concerne l'embauche et le renouvellement de contrats d'enseignants qui ne répondaient pas aux conditions prévues, et l'approbation de modifications arbitraires aux critères d'embauche.

S'ajoutait à cela le fait que des membres du collège avaient pris des décisions arbitraires pour nuire à certaines personnes ou pour les avantager ou encore dans leur intérêt personnel. Ils avaient par exemple :

- Annulé un affichage et repris celui-ci avec d'anciens critères d'embauche, favorisant les enseignantes et enseignants de la formation régulière au détriment de candidates et candidats potentiels de la formation continue;
- Appliqué de façon stricte les exigences de formation pour les candidates et candidats issus de la formation continue, par opposition à une application souple de ces mêmes balises pour les candidatures externes;
- Fait montre d'une tolérance excessive concernant des comportements répréhensibles de certains enseignants et enseignantes, au détriment de collègues pénalisés quant à leurs conditions d'emploi.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a considéré que les agissements tout comme le défaut d'agir du collège avaient contribué à détériorer le climat de travail. Ce constat faisait d'ailleurs écho à de nombreux témoignages relatifs à des conflits persistants et au fait qu'aucun correctif n'était apporté pour y remédier. Le Protecteur du citoyen a conclu que le collège, à titre de personne morale de droit public, était responsable d'une situation grave de mauvaise gestion au sens de l'article 4 de la LFDAROP.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen a recommandé que le collège élabore, adopte et diffuse auprès de son personnel une procédure interne concernant le processus d'embauche des enseignants et enseignantes de la formation régulière, et de faire le même exercice pour celles et ceux de la formation continue. Il a également recommandé que le collège se dote d'un code d'éthique de même que d'un plan d'action en vue d'améliorer le climat de travail dans le département visé par l'enquête. La réalisation des différentes mesures devait par ailleurs s'inscrire dans un calendrier précis.

Le collège a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et entrepris des démarches pour y donner suite. Le Protecteur du citoyen est attentif à l'implantation de l'ensemble de ses recommandations.



Cette conclusion d'enquête est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

USAGES ABUSIFS DE FONDS OU DE BIENS D'ORGANISMES PUBLICS



DIVULGATION À L'ÉGARD D'UN ÉTABLISSEMENT DE SANTÉ ET DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation alléguant qu'un usage abusif des fonds d'un organisme public avait été commis par une personne responsable d'un groupe de médecine familiale (GMF).

Selon les faits allégués, la personne visée dirigeait le GMF et avait mis en œuvre un stratagème pour convertir des visites d'usagères et usagers à l'urgence d'un centre local de services communautaires (CLSC) en visites de médecine familiale au GMF. Cette conversion avait pour but de permettre au GMF d'atteindre un taux d'assiduité minimal de 80 %. Un tel pourcentage constituait le seuil exigé pour obtenir du financement par l'entremise d'un programme du ministère de la Santé et des Services sociaux.

L'enquête a conduit le Protecteur du citoyen à étudier différents documents et à rencontrer une trentaine de personnes, dont des membres du personnel professionnel chargé de la rémunération des médecins à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) de même que la personne mise en cause.

Il en est ressorti qu'on avait bel et bien mis en œuvre le stratagème dénoncé en vue de s'assurer que les conditions requises seraient rassemblées pour continuer de recevoir les subventions et les ressources humaines accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Pour ce faire, l'on devait procéder à une réorientation des usagères et usagers déjà inscrits au GMF qui se présentaient à l'urgence du CLSC pour recevoir des soins peu urgents. Une entente informelle entre le GMF, le centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) et le ministère de la Santé et des Services sociaux avait été conclue, mais aucun suivi n'avait été effectué pour formaliser le tout par les instances concernées.

Par la suite, la personne responsable du GMF avait procédé à une modification du processus de réorientation des usagères et usagers, sans en aviser le CISSS et le Ministère. Ainsi, généralement, les usagères et usagers relevant du GMF et qui se présentaient à l'urgence auraient dû être orientés vers le secteur de la médecine familiale. Or, on avait installé un ordinateur portable du GMF dans le secteur de l'urgence pour contourner le processus accepté dans l'entente. Selon cette façon de faire, les informations médicales d'une usagère ou d'un usager qui se trouvait physiquement dans le secteur

de l'urgence étaient consignées comme découlant d'une visite dans le secteur de la médecine familiale, ce qui contribuait à augmenter le ratio des visites à ce GMF.

D'après les autorités du CISSS et du Ministère, si elles avaient été mises au courant de ces pratiques, elles s'y seraient opposées. En effet, ce mode de fonctionnement faisait en sorte que les codes de rémunération des médecins ne correspondaient pas au véritable lieu d'examen des usagères et usagers. Au surplus, il mettait à risque le maintien de l'urgence en raison de la diminution de la clientèle. De plus, afin d'être recrutés, des médecins ont dû devenir membres du GMF alors qu'ils n'avaient qu'un seul patient sous leur responsabilité, afin de ne pas perdre leur droit de pratique au CLSC. Une bonification salariale était octroyée aux médecins qui participaient au stratagème.

Le Protecteur du citoyen en a conclu qu'il s'agissait d'un acte répréhensible au sens de la LFDAROP, à savoir un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen a recommandé que le CISSS et le GMF établissent une entente officielle, de concert avec le Ministère et la RAMQ, pour encadrer la réorientation en médecine de famille des usagers et des usagères du GMF, et ce, au plus tard le 31 décembre 2020. Dans l'intervalle, l'on devait suspendre la réorientation des usagers et usagères. Cette recommandation a été implantée à la satisfaction du Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen a également recommandé que le GMF rembourse l'ordinateur installé dans la salle d'urgence du CLSC. Enfin, il lui a semblé essentiel que le CISSS assure le suivi des activités du GMF pour les deux prochaines années, au regard des normes du programme de financement des GMF, et qu'il transmette au Protecteur du citoyen un plan d'action pour le suivi de ses recommandations.

Le CISSS a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen qui en suit l'implantation.



Cette conclusion d'enquête est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.



DIVULGATION À L'ÉGARD D'UN ORGANISME PUBLIC

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation alléguant qu'un acte répréhensible, soit un usage abusif des fonds d'un organisme public, avait été commis par une personne occupant un poste de gestion au sein d'un organisme public.

Selon les faits rapportés, celle-ci avait autorisé des heures supplémentaires non travaillées à un membre du personnel récemment embauché, et ce, pour éviter que cette personne ne diminue de salaire par rapport à la rémunération d'un emploi précédent. De plus, le service des ressources humaines situait cette personne à un certain niveau de l'échelle salariale, tandis que le gestionnaire lui accordait un échelon supérieur.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a analysé plusieurs documents. Il a également rencontré des témoins et les personnes mises en cause. À noter que le Protecteur du citoyen avait découvert qu'au sein de l'organisation, d'autres membres du personnel réclamaient des heures supplémentaires non travaillées. Pour ces cas précis, des gestionnaires accordaient de tels privilèges afin de conserver du personnel jugé très qualifié. Des heures supplémentaires non travaillées leur étaient accordées pendant la période d'analyse

des demandes de prime d'expert soumises aux autorités. L'octroi des sommes pour ces heures non travaillées s'était étalé sur une période d'environ un an.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen a recommandé que l'organisme prenne les mesures nécessaires à l'égard des gestionnaires mis en cause pour éviter que les actes dénoncés se reproduisent. Il a également recommandé que l'organisme mette en place des outils de contrôle en matière d'heures supplémentaires et de détection rapide d'heures non travaillées. Un rappel allait aussi devoir être fait aux gestionnaires de l'organisme concernant la rémunération dans la fonction publique du Québec, au plus tard le 30 décembre 2020.

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



Cette conclusion d'enquête
est accessible sur le site
protecteurducitoyen.qc.ca.



DIVULGATION À L'ÉGARD D'ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation alléguant qu'un usage abusif des fonds d'un organisme public avait été commis par un groupe d'employées et employés, soit du personnel de niveau technique travaillant dans des établissements de santé. La divulgation mentionnait que ces personnes ajoutaient quotidiennement 30 minutes non travaillées à leur horaire de travail.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen auprès de l'organisme, un audit interne a été réalisé pour vérifier les éléments de la divulgation. Le rapport d'audit a ensuite été

transmis au Protecteur du citoyen, révélant que la situation dénoncée était bien réelle dans l'un des établissements. Une vingtaine de techniciens ou techniciennes procédaient ainsi depuis plus de deux ans, ce qui représentait une somme approximative de 200 000 \$.

L'organisme a rectifié la situation à la satisfaction du Protecteur du citoyen. Celui-ci a transmis une lettre à l'organisme lui demandant de s'assurer auprès des membres de son personnel que cette situation ne se reproduira plus.

MANQUEMENT GRAVE AUX NORMES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE



DIVULGATION À L'ÉGARD D'UN ORGANISME PUBLIC

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation alléguant qu'un cas grave de mauvaise gestion avait été commis par une personne occupant un poste de gestionnaire au sein d'un organisme public. Selon les allégations, cette personne avait participé à l'acquisition, aux frais de l'organisme, d'un bien appartenant à son conjoint lors de son arrivée en poste. Elle avait également participé, en tant que jury, à l'octroi d'un prix au sein de ce même organisme à une personne avec qui elle avait eu antérieurement des liens rapprochés.

Lors de l'enquête, le Protecteur du citoyen a analysé différents documents et rencontré des témoins. L'enquête a permis de constater que des mesures adéquates avaient été prises relativement à l'apparence de conflit d'intérêts. À cette fin, la personne gestionnaire visée avait été exclue de toute discussion impliquant des personnes qu'elle connaissait. En conséquence, le Protecteur du citoyen en a conclu qu'il n'y

avait pas eu de manquement à la LFDAROP. Il a néanmoins recommandé à l'organisme que ses mécanismes de protection visant à éviter tout conflit d'intérêts soient plus transparents et mieux connus.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen a recommandé que l'organisme mette en œuvre une procédure pour diffuser les codes d'éthique en vigueur auprès de son personnel et de toutes les personnes siégeant à un comité d'acquisition ou à un jury, et ce, au plus tard le 1^{er} juillet 2021. Il a également recommandé qu'il tienne un registre colligeant les données selon lesquelles chaque année, les membres du personnel déclarent toute situation de conflit d'intérêts. L'organisme allait devoir établir également une politique des mesures à prendre en cas de conflit d'intérêts.

L'organisme a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen qui en suit l'implantation.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

L'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC AUPRÈS DES COOPÉRATIVES ET DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF D'HABITATION

Le Protecteur du citoyen recommande que la Société d'habitation du Québec :

- Établisse un mécanisme ou une procédure uniforme et claire d'examen des plaintes concernant les cas visés à l'article 85.2 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* en matière d'intimidation, de harcèlement et de maltraitance;
- Désigne une répondante ou un répondant chargé du traitement de ces plaintes, que ce soit le conseiller ou la conseillère en gestion, une ou un membre du personnel du bureau des plaintes ou une vérificatrice ou un vérificateur;
- Conçoive un guide destiné au personnel dans lequel les notions d'intimidation, de maltraitance et de harcèlement seront définies, et qui expliquera la portée et les limites du pouvoir du ou de la ministre dans les cas précisés à l'article 85.2 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*;
- Diffuse l'information sur la procédure d'examen de ces plaintes, auprès des administrateurs, administratrices et gestionnaires des organismes d'habitation ainsi que du public;
- Fasse parvenir au Protecteur du citoyen, au plus tard le 31 décembre 2021, un plan de travail pour le suivi des recommandations.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE (SERVICES CORRECTIONNELS)

L'ACCÈS AU SYSTÈME DE TRAITEMENT DES PLAINTES EN MILIEU CARCÉRAL

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

- De rappeler par écrit à l'ensemble du personnel, d'ici le 31 décembre 2021, les modalités d'application du système de traitement des plaintes, comme le précise l'Instruction 21 | 04 *Système de traitement des plaintes des personnes prévenues ou contrevenantes*, en vue d'en faciliter l'accès aux personnes incarcérées et de leur apporter au besoin le soutien requis.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

LA CIRCULATION DES USAGERS ET USAGÈRES DANS LE SYSTÈME DES SOINS DE SANTÉ

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- D'assurer, sans délai, la mise en œuvre des recommandations qui ont été formulées en 2019 pour résoudre le problème de débordement hospitalier au sein de l'Hôpital Royal Victoria (CUSM) et pour permettre que les usagers et usagères aient accès à une salle de réanimation en temps opportun.

LA FACTURATION POUVANT ÊTRE IMPOSÉE À UN USAGER OU À UNE USAGÈRE OCCUPANT UN LIT D'HÔPITAL

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- D'élaborer et de diffuser des lignes directrices claires, d'ici le 31 décembre 2021, pour encadrer la facturation qui peut être imposée à un usager ou à une usagère occupant un lit en centre hospitalier, et qui est en attente d'une place autre que celles indiquées au règlement.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2019-2020

ADMINISTRATION PUBLIQUE

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION

RÉCEPTION DES DEMANDES DE PARRAINAGE COLLECTIF DE PERSONNES RÉFUGIÉES	
RECOMMANDATIONS 2019-2020	APPRÉCIATION 2020-2021
Modifier le mode de transmission des demandes d'engagement présentées dans le cadre du Programme des personnes réfugiées à l'étranger en vue de trouver un fonctionnement qui soit équitable pour toute personne qui fait une demande de parrainage et, conséquemment, pour toute personne réfugiée visée par une telle demande.	LE PROTECTEUR DU CITOYEN : - EST SATISFAIT que le Ministère ait modifié le mode de transmission des demandes d'engagement. Les demandes d'engagement pour les groupes de 2 à 5 personnes pourront être transmises par voie électronique du 6 avril au 5 mai 2021. Un nombre maximal de 750 demandes pourra être reçu. La réception des demandes d'engagement pour les personnes morales (organismes) est suspendue jusqu'au 1^{er} novembre 2021. Le Ministère enquête sur des allégations de fraude.
Envisager, parmi les solutions possibles, de procéder par tirage au sort si le nombre de demandes excède le plafond fixé en fonction de la catégorie de garants.	LE PROTECTEUR DU CITOYEN : - EST SATISFAIT. Si le nombre de demandes reçues excède le nombre maximal prévu, l'on procédera par tirage au sort parmi les demandes admissibles, sous la supervision d'un vérificateur externe et en présence de témoins.
Informers le Protecteur du citoyen du calendrier mis en place pour apporter les correctifs nécessaires.	LE PROTECTEUR DU CITOYEN : - EST SATISFAIT. Le 28 octobre 2020, un arrêté ministériel a paru à la <i>Gazette officielle du Québec</i> et un communiqué de presse a été publié sur le site Web du Ministère, l'un et l'autre annonçant un nouveau mécanisme de traitement des demandes de parrainage collectif et une nouvelle période de réception de ces demandes. Le 6 avril 2021, le Ministère a publié une note sur les procédures d'immigration. Celle-ci présente le mécanisme de réception des demandes d'engagement pour les groupes de 2 à 5 personnes physiques dans le cadre du Programme des personnes réfugiées à l'étranger (parrainage collectif) pour la période 2020-2021.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

GESTION DES DOSSIERS DE RÉCLAMATION DES SINISTRÉS

RECOMMANDATIONS 2019-2020

Prendre rapidement les moyens nécessaires pour améliorer la gestion des demandes et des dossiers, notamment en se dotant d'une procédure opérationnelle de traitement de ces demandes et dossiers.

Transmettre au Protecteur du citoyen un plan d'action visant à assurer la gestion uniforme des dossiers, d'ici le 18 décembre 2020.

APPRÉCIATION 2020-2021

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST SATISFAIT** du plan d'action visant à améliorer la gestion des demandes et des dossiers des sinistrés que lui a transmis le Ministère. Les mesures et les actions proposées paraissent pertinentes pour en assurer une meilleure gestion, tout en permettant de corriger les problèmes soulevés.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST ATTENTIF** au suivi de la mise en œuvre des mesures proposées dans le plan d'action.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

INDEMNITÉS REÇUES POUR COMPENSER UNE PERTE D'INTÉGRITÉ PHYSIQUE OU PSYCHIQUE

RECOMMANDATION 2019-2020

Modifier le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* pour que les sommes reçues dans le but de compenser une perte d'intégrité physique ou psychique soient exclues sans limites de temps du calcul des prestations d'aide de dernier recours, et ce, que les sommes soient reçues en un seul ou plusieurs versements.

APPRÉCIATION 2020-2021

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST ATTENTIF**, car lors d'une rencontre au mois de novembre 2020, les représentantes et représentants du Ministère lui ont confirmé qu'ils travaillaient sur une solution pour donner suite à sa recommandation.

SERVICES CORRECTIONNELS

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

L'UTILISATION DES MESURES DE CONTENTION EN MILIEU CARCÉRAL

RECOMMANDATION 2019-2020

Élaborer, d'ici le 31 mars 2021, avec le soutien du ministère de la Santé et des Services sociaux, une instruction sur l'utilisation des contentions en milieu carcéral. Celle-ci devra notamment prévoir :

- Les circonstances justifiant le recours à de telles mesures;
- Les responsabilités et les rôles respectifs des intervenants et intervenantes des deux ministères lors d'une mise sous contention;
- Le niveau de surveillance requis lors de l'emploi des contentions;
- L'obligation pour l'établissement de détention de rendre compte de l'application de celles-ci sur une base régulière.

APPRÉCIATION 2020-2021

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT**, car le ministère de la Sécurité publique a refusé sa recommandation de rédiger une instruction propre à l'utilisation des contentions en milieu de détention avec le soutien du ministère de la Santé et des Services sociaux. La version soumise au Protecteur du citoyen pour commentaires ne répondait pas aux attentes qu'il a exprimées en 2019-2020. Le Protecteur du citoyen a commenté le projet d'instruction en janvier 2021 et peu de ses recommandations ont été intégrées au projet final. L'instruction est entrée en vigueur le 4 février 2021, mais le Ministère a, depuis, suspendu sa mise en application, alléguant qu'il devait effectuer certaines vérifications. Le Protecteur du citoyen ne connaît pas la teneur de ces dernières et le Ministère n'a avancé aucune date de publication de l'instruction peaufinée. Ainsi, l'instruction appliquée est, encore à ce jour, celle de 1996.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

GESTION DES PEINES DISCONTINUES

RECOMMANDATION 2019-2020

Soumettre au Protecteur du citoyen, avant le 1^{er} décembre 2020, un plan d'action avec échéancier pour achever la mise en œuvre des recommandations de son rapport spécial.

APPRÉCIATION 2020-2021

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT.** Le Protecteur du citoyen a reçu le plan d'action demandé avec de nouveaux échéanciers pour mettre en application certaines de ses recommandations. Toutefois, d'autres recommandations sont considérées comme implantées par le Ministère, alors que le Protecteur du citoyen n'arrive pas aux mêmes conclusions.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

TRANSFERT DE RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE SERVICES DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE DÉTENTION

RECOMMANDATIONS 2019-2020

Mettre sur pied le comité directeur qui coordonne le transfert de l'infirmier de l'établissement de détention de Montréal, et que ce comité amorce ses rencontres avant le 1^{er} décembre 2020.

APPRÉCIATION 2020-2021

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT.** Selon le ministère de la Santé et des Services sociaux, la mise sur pied des comités directeurs devait débiter à l'automne 2020, mais le Protecteur du citoyen n'en a pas eu la confirmation officielle. Par ailleurs, celui-ci a été informé que le ministère de la Santé et des Services sociaux a mandaté une personne responsable afin de coordonner les travaux entourant le transfert de la responsabilité des soins de santé dans les deux derniers établissements de détention, soit l'établissement de détention de Québec et l'établissement de détention de Montréal.

Entamer les travaux pour déterminer l'offre de services de l'infirmier de l'établissement de détention de Montréal avant le 1^{er} décembre 2020.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT**, car l'offre de services devait être analysée par les comités directeurs, ce qui n'a pas été fait.

Proposer, dans les meilleurs délais, un projet de modifications législatives nécessaires pour achever le transfert du personnel du ministère de la Sécurité publique au ministère de la Santé et des Services sociaux.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST ATTENTIF** après avoir été informé que le ministère de la Sécurité publique travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor et avec le ministère de la Santé et des Services sociaux pour trouver une solution au transfert du personnel d'un ministère à l'autre et finaliser la dernière phase du transfert de la responsabilité. Les démarches sont toujours en cours en vue d'implanter le processus de transfert de la responsabilité. La personne responsable de la coordination des transferts poursuit son mandat à ce propos.

IMPLANTATION D'UN SYSTÈME DE TRAITEMENT UNIFORME DES PLAINTES D'UN ÉTABLISSEMENT À L'AUTRE

RECOMMANDATIONS 2019-2020

APPRÉCIATION 2020-2021

Diffuser, d'ici le 31 décembre 2020, au personnel correctionnel et aux personnes incarcérées, le processus pour déposer une plainte adoptée par les deux ministères.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT**, car le traitement des plaintes manque toujours d'uniformité d'un établissement à l'autre. Le processus qui avait été approuvé par les deux ministères dans le cadre du transfert de la responsabilité n'est pas respecté. Ainsi, des personnes incarcérées se voient toujours refuser l'accès au régime des plaintes du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Rendre les formulaires de plainte accessibles en tout temps aux personnes incarcérées.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT**, car les travaux stagnent. Il a été informé que le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Santé et des Services sociaux poursuivent leurs échanges en vue de l'élaboration d'une procédure pour rendre le formulaire accessible. Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs participé à quelques-unes de leurs rencontres. Le ministère de la Santé et des Services sociaux souhaite que le traitement des plaintes se rapproche le plus possible de l'esprit du régime d'examen des plaintes de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, tout en tenant compte des enjeux propres au milieu carcéral. Le Ministère tient également à ce que la procédure demeure simple. Des discussions sont prévues entre les deux ministères pour définir les adaptations requises. Cependant, au 31 mars 2021, les discussions sont toujours en cours. Le Protecteur du citoyen ne connaît pas les motifs derrière de tels retards, et ce, même s'il est conscient que les travaux ont été ralentis en raison de la pandémie.

Réaliser une évaluation du système de traitement des plaintes après un an pour, si nécessaire, mieux l'adapter à la réalité carcérale.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST ATTENTIF** au fait que cette évaluation devra être réalisée une fois que la procédure sera instaurée dans les établissements de détention.

RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

SERVICES AUX PERSONNES EN LOURDE PERTE D'AUTONOMIE

RECOMMANDATIONS 2019-2020

Recenser les établissements qui ont fixé un plafond d'heures de services pour la clientèle en lourde perte d'autonomie pour mesurer les écarts entre les régions.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT**, car au moment de la rédaction de ces lignes, cette recommandation, acceptée par le Ministère, n'est toujours pas implantée. Le Protecteur du citoyen est toujours en attente de la reddition de compte qu'il a demandée à ce dernier.

Appuyer les établissements qui n'arrivent pas à répondre aux besoins de soutien à domicile de leur clientèle en lourde perte d'autonomie en vue de leur permettre de réduire l'écart entre le coût d'un hébergement public (environ 65 000 \$ par année) et la subvention accordée dans le cadre du soutien à domicile.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT**, car bien que le Ministère ait accepté cette recommandation, au moment de la rédaction de ces lignes, il n'y a toujours pas donné suite.

SERVICES DE SOUTIEN À DOMICILE POUR LA CLIENTÈLE EN SANTÉ MENTALE

RECOMMANDATION 2019-2020

Rappeler aux établissements que les limitations liées à des problèmes mentaux réduisant la capacité d'un usager ou d'une usagère d'accomplir les activités de sa vie quotidienne (AVQ) ou de sa vie domestique (AVD) doivent donner accès aux services de soutien à domicile au même titre que les incapacités d'ordre physique ou psychosocial.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT**, car bien que le Ministère ait accepté sa recommandation, au moment de la rédaction de ces lignes, il n'a toujours pas transmis au Protecteur du citoyen la reddition de compte déjà demandée par ce dernier.

**QUÉBEC**

800, place D'Youville, 19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
418 643-2688

MONTREAL

1080, côte du Beaver Hall, 10^e étage
Montréal (Québec) H2Z 1S8
514 873-2032

Sans frais : 1 800 463-5070

protecteurducitoyen.qc.ca

Dépôt légal —
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2021
ISBN 978-2-550-89926-6 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-89927-3 (version PDF)