JUSTICE ÉQUITÉ RESPECT

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

IMPARTIALITÉ TRANSPARENCE

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS **2015-2016**

www.protecteurducitoyen.qc.ca

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS **2015-2016**

Québec
Septembre 2016

Monsieur Jacques Chagnon
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* et à l'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, je vous présente le 46e rapport annuel du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2015-2016.

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

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

La protectrice du citoyen,

Raymonde Saint-Germain

Table des matières

MESSAGE DE LA PROTECTRICE DU CITOYEN 7

RAPPORT DE VALIDATION DE L'AUDITEUR INTERNE 11

LE PROTECTEUR DU CITOYEN 13

FAITS SAILLANTS 17

ADMINISTRATION PUBLIQUE 25

- Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) 26
- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail 37
- Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation 44
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur 45
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion 52
- Ministère de la Justice 54
- Ministère de la Sécurité publique 57
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale 59
- Retraite Québec 64
- Société de l'assurance automobile du Québec 71

RAPPORT DE L'OMBUDSMAN CORRECTIONNEL DU QUÉBEC 79

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET SON RÉSEAU DE SERVICES 91

- Soutien à domicile 94
- Soutien à l'autonomie des personnes âgées 98
- Santé mentale 104
- Déficiences 107
- Santé physique 111
- Jeunes en difficulté 118
- Soutien aux services 119

BILAN DE LA VEILLE LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE 125

RÉSULTATS EN CHIFFRES 133

1. Les demandes de services reçues 134
2. Les demandes de services fermées 135
3. Les plaintes et les signalements fermés à la suite d'une enquête et les demandes d'assistance 136
4. La provenance des demandes d'assistance, des plaintes et des signalements 142
5. Le suivi des mesures correctrices 144
6. Un portrait des plaintes, des signalements et des demandes d'assistance par ministère, organisme ou mission, ou selon les programmes-services 144
7. Un secteur hors de la compétence du Protecteur du citoyen dont les demandes de services soulèvent des préoccupations 153

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS ANNUELS ANTÉRIEURS DU PROTECTEUR DU CITOYEN 155

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL 2015-2016 167

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

Je signe ce message, au terme de mon deuxième et dernier mandat, dans un contexte de cynisme ambiant à l'égard tant des élus que du personnel des services publics. Un cynisme que certains comportements ont pu nourrir, mais qui s'appuie beaucoup sur des généralisations et qui associe, souvent sans nuances, les pouvoirs publics à la mauvaise foi. Je ne partage pas ce sentiment. Au fil des 10 dernières années, j'ai eu à interagir avec de nombreux dirigeants et fonctionnaires compétents et dévoués, pour qui primait l'intérêt des citoyens.

La fonction de protectrice du citoyen n'est à nulle autre pareille pour saisir combien les services du gouvernement, et la possibilité de les obtenir, ont de l'importance dans la vie des citoyens. Elle fait du même coup réaliser à quel point une prestation des services publics efficace et en temps opportun est déterminante pour le bien-être des personnes, pour l'intérêt public et pour la qualité de vie au Québec. L'éducation, la santé, la sécurité, les services sociaux, la perception des taxes et impôts, la mise en valeur des ressources naturelles et la protection de l'environnement, la gestion des rentes et des assurances publiques sont autant de missions essentielles pour lesquelles les citoyens n'ont d'autre choix que de faire affaire avec les services publics.

Ces services publics, je constate qu'ils sont efficaces pour répondre à grande échelle à des citoyens dont les cas correspondent à leur norme, mais qu'ils composent plus difficilement avec des situations complexes ou imprévues. La réalité est qu'il existe chez les citoyens des écarts significatifs sur le plan de l'alphabétisation – y compris numérique –, des handicaps, du revenu, de l'âge, de l'autonomie, de l'identité, du genre.

La difficulté des services publics à s'adapter aux besoins hors normes, pourtant prévisibles et de plus en plus fréquents, est source d'insatisfaction. Des citoyens, simples individus comme entreprises, nous disent en effet :

- leur sentiment de n'avoir été ni écoutés ni traités avec justice et équité ;
- leur incompréhension des fondements d'une décision négative envers eux, que l'on ne leur aura pas expliquée, ce qui alimentera leur impression qu'elle est injustifiée ;
- leur sentiment que l'Administration est un adversaire et ne travaille pas en leur faveur ;
- leur conviction qu'ils paient des impôts et des taxes sans obtenir des services de qualité en contrepartie.

Que leurs plaintes aient été fondées ou non, ces sentiments de citoyens doivent alerter. Se sentir respecté et traité justement suscite la confiance. Trop souvent, j'ai constaté que les responsables sous-estiment les répercussions de leurs actions sur le citoyen.

Au fil des ans, j'en suis arrivée à croire que les compressions budgétaires cumulées – dont je ne conteste pas la pertinence sur le fond, mais plutôt la sous-estimation de l'incidence réelle de certaines sur les citoyens – ont malgré tout été moins éprouvantes pour la bureaucratie que pour les personnes vulnérables.

Il est essentiel de s'attaquer à la correction des dysfonctionnements systémiques et d'anticiper les grandes tendances qui auront un effet sur l'adaptation et le développement des services publics. S'appuyer sur des données probantes, adopter une perspective plus large dans l'interprétation des conjonctures – notamment économique, sociale et démographique – et tenir compte des interactions entre les différents acteurs de la prestation de services publics demeurent des défis. Seuls l'accroissement du travail en équipe et une meilleure mise en commun des nombreuses expertises et ressources des services publics permettront d'y arriver.

C'est entre autres pour pallier le travail en vase clos et le déficit d'anticipation des grandes tendances que, depuis 2006-2007, j'ai commenté au-delà de 125 projets de loi ou de règlement et que j'ai utilisé le pouvoir d'initiative que me confère la loi pour conduire 21 interventions spéciales. Ce faisant, j'ai cherché à prévenir le plus possible la perpétuation de préjudices à l'endroit de personnes vulnérables.

Parmi elles, des enfants vivant des difficultés et des injustices. Entre autres ceux qui sont scolarisés à domicile sans les balises ni le suivi nécessaires, ceux qui ne peuvent fréquenter l'école parce que leurs parents sont en situation d'immigration précaire, ceux encore qui sont privés de services de santé et de services sociaux adaptés à leur condition, qu'il s'agisse d'une déficience intellectuelle ou d'un trouble du spectre de l'autisme.

La nécessaire protection de certains aînés, vulnérables parce qu'en perte d'autonomie, a elle aussi donné lieu à des interventions spéciales, notamment sur l'accès aux services de soutien à domicile et la protection des droits de ceux qui habitent en résidence privée pour aînés. Beaucoup reste à faire pour assurer aux personnes âgées – avec le souci constant de ne pas les infantiliser – des services plus humains et de véritables milieux de vie respectueux de leur dignité.

D'autres enjeux ont également donné lieu à des enquêtes spéciales : l'imposition illégale de frais accessoires en matière de santé et de services sociaux, le contrôle des réseaux d'aqueduc privés au Québec, les délais d'investigation des coroners, les services d'intervention d'urgence hors du réseau routier, l'adaptation du domicile pour les personnes handicapées par suite d'un accident de la route, la gestion de la crise de la listériose associée aux fromages québécois, l'équité procédurale du processus disciplinaire des personnes incarcérées, la nécessité de soins mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale, les difficultés d'application de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*.

L'administration de la justice a pour sa part mérité une considération particulière, notamment par la tenue de trois enquêtes systémiques ayant porté respectivement sur la gestion de la mise au rôle à la Régie du logement au dernier trimestre de l'année 2010-2011, sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers ainsi que sur les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik.

Pour l'ensemble de ces enjeux, des plans d'action en suivi des recommandations du Protecteur du citoyen ont été implantés ou sont en train de l'être. Des questions de cette envergure ne se règlent pas sur une courte période. L'important est de s'engager à assurer les progrès nécessaires au bien-être de tous.

Au terme d'une décennie comme protectrice du citoyen, je veux dans ce message insister sur l'essentiel : le service au citoyen. Au fil des années, je constate que l'évaluation des administrateurs publics est de plus en plus fonction du rendement budgétaire et de la conformité aux processus (auxquels certes je souscris). Ces personnes sont avant tout jugées sur leur performance de gestion, et non sur leur performance de service. Les rapports annuels « de gestion » sont d'ailleurs plus éloquents quant à la conformité aux normes et aux procédures qu'éclairants sur la capacité des divers programmes et services à satisfaire les besoins des citoyens.

Dans ce contexte, le risque est grand que les dirigeants – et par ricochet les agents au service de la population – multiplient les contrôles, en amont et en aval de la prestation de services, renforcent l'interprétation stricte de la loi et de la réglementation et implantent des processus additionnels, pour se sécuriser. On ne s'étonnera pas que cela limite et freine une action déjà lente, souvent inflexible, et que cela creuse un écart entre la demande du citoyen, pressante, et le résultat, insuffisant et tardif.

Dans les prochains mois, sous réserve de sa sanction, le projet de loi nº 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, devrait amener le Protecteur du citoyen à recevoir et à traiter les divulgations de toute personne qui, agissant de bonne foi et dans l'intérêt public, est d'avis que des actes répréhensibles sont survenus, ou sur le point de survenir, qui doivent être contrés ou prévenus. Il aura aussi à s'assurer qu'aucun divulgateur n'est victime de représailles. Ce rôle important contribuera certainement à l'intégrité des services publics au Québec et au renforcement de la confiance des citoyens envers ceux qui les rendent. C'est avec sérieux que l'institution se prépare à assumer cette responsabilité, en toute connaissance des multiples exigences qui l'accompagnent et de sa complexité.

J'exprime ma reconnaissance et ma haute estime envers mon équipe, multidisciplinaire, objective et consciencieuse, dont la compétence est garante de la crédibilité et de la pérennité du Protecteur du citoyen. Les citoyens peuvent lui faire confiance et le personnel des services publics peut être assuré de son impartialité.

Depuis 2006, j'ai reçu l'écoute des membres de l'Assemblée nationale ainsi que des gouvernements successifs. Je leur en sais gré et c'est en saluant leur contribution concrète à la démocratie que je souhaite conclure ce message. La seule existence au Québec d'un ombudsman parlementaire, qui dispose de larges pouvoirs et qui peut agir en toute indépendance, sans ingérence et sans représailles, est d'ailleurs en soi signe de la vitalité de cette démocratie.

La protectrice du citoyen,

Raymonde Saint-Germain

Rapport de validation de l'auditeur interne

Madame Raymonde Saint-Germain
Protectrice du citoyen

Conformément au mandat qui m'a été confié, j'ai procédé à l'examen des résultats, des explications et de l'information présentés dans le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2016. La responsabilité de l'exactitude, de l'intégralité et de la divulgation de ces données incombe à la direction du Protecteur du citoyen.

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

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

Au terme de mon examen, je n'ai rien relevé qui me porte à croire que les résultats, les explications et l'information contenus dans le *Rapport annuel d'activités 2015-2016* du Protecteur du citoyen ne sont pas, à tous égards importants, plausibles et cohérents.

L'auditeur interne,

Jean Gamache, CPA, CA
Québec, juillet 2016

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Son statut, sa mission et son mandat

Le Protecteur du citoyen est une institution indépendante du gouvernement du Québec, dirigée par M^me^ Raymonde Saint-Germain. Cette dernière a été désignée par l'Assemblée nationale en avril 2006, puis en juin 2011 pour un deuxième mandat. La protectrice du citoyen fait exclusivement rapport à l'Assemblée nationale.

L'institution a pour mission d'assurer le respect des droits des citoyens, qu'il s'agisse d'individus, d'entreprises ou d'associations, dans leurs relations avec l'administration publique. Le Protecteur du citoyen agit quotidiennement pour corriger et prévenir les abus, les erreurs, la négligence, le non-respect des droits ou l'inaction des services publics.

Outre qu'il exerce depuis 1969 sa compétence d'intervention à l'égard des ministères et de la majorité des organismes de l'administration publique en vertu de sa loi constitutive, le Protecteur du citoyen assure l'application, depuis avril 2006, de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*. À cet égard, il intervient généralement en deuxième recours en ce qui a trait aux plaintes des citoyens. Il peut aussi agir directement à la suite de signalements ou encore de sa propre initiative auprès des instances du réseau de la santé et des services sociaux assujetties à sa compétence.

Le mandat du Protecteur du citoyen lui permet ainsi de participer à l'amélioration de la qualité des services de ces ministères, organismes publics ou instances. Il assiste également les parlementaires dans le rôle qu'ils sont appelés à jouer auprès de la population.

Son action

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

Le Protecteur du citoyen exerce une action à portée collective lorsque son intervention, à la suite d'une plainte ou d'un signalement, permet la correction du problème pour l'ensemble des personnes touchées. Il peut également effectuer, de sa propre initiative, des enquêtes spéciales portant sur des enjeux de gouvernance des services publics.

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

Toutes ces actions du Protecteur du citoyen sont entre autres rendues possibles par la délégation de certains pouvoirs de la protectrice du citoyen à des membres du personnel, à qui l'on confère alors le titre de « délégué du Protecteur du citoyen ».

L'action du Protecteur du citoyen, différente mais complémentaire de celle des tribunaux, permet fréquemment à des citoyens d'éviter des recours judiciaires ou administratifs, souvent longs et onéreux.

Ses valeurs

L'exercice de ces fonctions et le rôle de médiateur qu'est appelé à jouer le Protecteur du citoyen reposent sur les valeurs de justice, d'équité, de respect, d'impartialité et de transparence. Ces valeurs guident les actions de l'institution, alors que l'intégrité, la rigueur et l'empathie sont exigées de son personnel.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblée nationale
Québec

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

NOTE AU LECTEUR

Pour une lecture du rapport plus facile :

- la forme masculine désigne ici aussi bien les femmes que les hommes ;
- les acronymes de certains organismes et établissements sont utilisés lorsqu'ils sont bien connus du public et contribuent à la clarté du texte.

FAITS SAILLANTS

ADMINISTRATION PUBLIQUE

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) ..... P. 26

Lutte contre la fraude fiscale : un changement bénéfique de culture est en cours

Dans son *Rapport annuel d'activités 2014-2015*, le Protecteur du citoyen dénonçait certaines méthodes de vérification qu'utilisait Revenu Québec. Le 26 janvier 2016, à la demande du ministre des Finances, Revenu Québec a rendu public un plan d'action comprenant des mesures concrètes destinées à améliorer les relations de Revenu Québec avec les contribuables et les mandataires. Le Protecteur du citoyen salue la publication de ce plan visant à favoriser le respect des droits des citoyens de même que leur confiance envers Revenu Québec. Les modifications apportées et le changement de culture organisationnelle ont déjà un impact sur le terrain. À cet égard, le Protecteur du citoyen a constaté cette année une nette diminution des plaintes d'entreprises reprochant à Revenu Québec l'envoi d'avis de cotisation élevés, produits à la suite de vérifications concernant leur participation présumée à un stratagème de fausse facturation.

Enfin, et bien que le Protecteur du citoyen appuie sans réserve la lutte contre la fraude fiscale que mène Revenu Québec, il a dû intervenir cette année encore à la suite de plaintes d'entreprises qui avaient reçu des avis de cotisation qui se sont avérés déraisonnables. Étant donné l'importance des enjeux pour les entreprises visées, le Protecteur du citoyen a rappelé à Revenu Québec son obligation d'exercer ses responsabilités de contrôle fiscal avec rigueur et dans le respect des droits des citoyens.

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ..... P. 37

Traiter les dossiers de travailleurs avec diligence

La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) est tenue de rendre ses décisions avec diligence, à défaut de quoi des citoyens peuvent être injustement privés d'indemnités ou de services professionnels qui leur sont essentiels dans l'immédiat. Or, des travailleurs accidentés font les frais de délais déraisonnables. C'est ainsi qu'un travailleur a dû attendre un an avant que la CNESST se prononce, à la demande du Protecteur du citoyen, sur son admissibilité à des services d'assistance médicale après une chirurgie liée à un accident du travail.

Certaines décisions de la CNESST dérogent à ses lois et règlements ou sont le résultat d'une interprétation et d'une application trop rigides, ce qui prive des citoyens d'indemnités, d'assistance médicale ou de recours auxquels ils ont droit. Une citoyenne enceinte s'est par exemple vu refuser l'accès à un retrait préventif parce qu'elle dirigeait sa propre entreprise. En réalité, la loi venait, au contraire, confirmer son admissibilité.

Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation ..... P. 44

Révision d'une décision : processus inadéquat et… trois ans de délai d'attente

Une entreprise a fait des démarches auprès du Ministère pour bénéficier d'un congé d'impôt sur le revenu à titre de société de commercialisation d'une propriété intellectuelle. Apprenant que la mesure ne lui était pas accordée, l'entreprise a demandé une révision de la décision, ce qui, normalement, n'entraîne que le réexamen du motif de refus. Or, le Ministère a revu l'ensemble du dossier, faisant participer à cette révision l'employé à l'origine de la décision initiale. Dans ces circonstances, le Protecteur du citoyen a estimé que le processus ne respectait pas les principes d'une révision administrative équitable. À la suite de son intervention, le Ministère a retiré le décideur initial du comité de révision et a demandé à un expert externe de revoir le dossier. Se fondant sur l'avis de ce dernier, le Ministère a finalement conclu que l'entreprise était admissible au crédit d'impôt… trois ans après la demande initiale.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ..... P. 45

Une collaboration ardue et des lenteurs à traiter des dossiers urgents

Encore cette année, il a été ardu d'obtenir un suivi adéquat et en temps opportun de la part du Ministère. Ainsi, au 31 mars 2016, le Protecteur du citoyen n'a reçu aucun suivi concret en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations de ses rapports spéciaux sur l'accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire (publié en novembre 2014) et le suivi des apprentissages des enfants scolarisés à la maison (publié en avril 2015).

Pour ce qui est de l'aide financière aux études, de longs délais de traitement ont causé des situations préjudiciables à des étudiants dont la situation était précaire. À titre d'exemple, le délai d'attente pour le traitement des demandes dérogatoires, censé être de deux à trois semaines à compter de la tenue d'une séance du Comité d'examen des demandes dérogatoires, pouvait atteindre jusqu'à quatre mois.

Enfin, le Protecteur du citoyen a constaté des erreurs d'interprétation dans l'application du programme de remise de dette. Des étudiants qui satisfaisaient pourtant aux critères du programme se sont vu refuser le remboursement auquel ils avaient droit. Pour les étudiants touchés, la perte pouvait représenter plusieurs milliers de dollars. Le Ministère a rapidement remboursé aux étudiants les montants de remise de dette qui leur étaient dus.

Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion ..... P. 52

Des candidats injustement pénalisés pour des erreurs de traitement administratif

En dépit de correctifs qu'a apportés le Ministère dans le traitement des demandes de certificat de sélection, le Protecteur du citoyen a constaté des erreurs à l'étape de l'analyse de la conformité des documents fournis par les candidats. Ainsi, le Ministère a rejeté une demande de certificat, faisant valoir qu'il y manquait un document qui s'y trouvait pourtant. Un autre candidat avait fait traduire en français les sceaux officiels apposés sur ses diplômes, mais a vu sa demande de certificat refusée pour cause de sceaux non traduits. Une troisième personne a appris qu'elle devait acheminer au Ministère l'ensemble des documents utiles à l'analyse de son dossier, alors qu'elle l'avait déjà fait. Le Ministère a reconnu ses erreurs, ce qui a permis la poursuite de l'étude des demandes.

Le Protecteur du citoyen salue par ailleurs les démarches qu'a entreprises le Ministère afin de mieux renseigner la clientèle au sujet des consultants en immigration et des personnes qui se présentent faussement à ce titre. En plus d'avoir resserré les conditions de reconnaissance des consultants en 2015, le Ministère a ajouté de l'information sur son site Web, y compris la mention de la possibilité de se plaindre au sujet des mauvaises pratiques d'un consultant reconnu et inscrit au registre officiel, ou encore de toute personne qui porte frauduleusement ce titre.

Ministère de la Justice ..... P. 54

Délais des tribunaux administratifs… en dépit des moyens mis en place, encore jusqu'à deux ans d'attente

Alors que les tribunaux administratifs ont été créés notamment pour offrir une solution plus rapide et moins formaliste que les tribunaux judiciaires, le Protecteur du citoyen est préoccupé par les longs délais qui s'écoulent entre le moment où le citoyen dépose sa demande et celui où le tribunal ferme son dossier. Ainsi, on enregistre des délais de 22,4 mois à la Section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, de 25 mois pour certains dossiers à la Commission d'accès à l'information et de 20,3 mois à la Régie du logement. Le Protecteur du citoyen prend acte des différents moyens que déploient les tribunaux administratifs pour écourter ces délais, mais regrette que les résultats se fassent attendre.

Ministère de la Sécurité publique ..... P. 57

Bureau des enquêtes indépendantes : une mise en place sans cesse reportée

Trois ans se sont écoulés depuis la création du Bureau des enquêtes indépendantes dont la mise en place a été recommandée par le Protecteur du citoyen. Ce dernier s'explique mal que les contraintes rencontrées aient retardé aussi longtemps le début des activités de ce bureau. La mise en œuvre des conditions nécessaires à la réalisation de son mandat est autant dans l'intérêt de la population que dans celui des policiers.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ..... P. 59

Thérapies compromises pour des prestataires d'aide sociale en centre de traitement des toxicomanies

Les prestataires d'aide sociale hébergés dans des centres de services en toxicomanie n'ont désormais droit qu'à l'allocation mensuelle pour dépenses personnelles (200 $ en 2015). Jusqu'alors, ils recevaient de 616 $ à 747 $, selon les cas. Or, la plupart des centres doivent facturer à leurs résidents des frais mensuels de thérapie de 200 $ à 400 $, ce que les prestataires acquittaient à même leurs prestations. L'annonce de la coupe a fait craindre aux prestataires de devoir mettre fin à leur thérapie, et aux centres de traitement de fermer leurs portes. Le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère de faire en sorte de maintenir les services et l'accès à ceux-ci. Le Ministère a mis en place des mesures afin que tout prestataire qui entreprend une démarche de traitement de sa toxicomanie soit assuré de pouvoir la poursuivre.

Retraite Québec ..... P. 64

- Régime de rentes du Québec et Soutien aux enfants

Des délais de traitement à la hausse pour les demandes de rente d'invalidité

Le Protecteur du citoyen a reçu un nombre inhabituel de plaintes au regard des délais à traiter les demandes de rente d'invalidité. Les retards, explique Retraite Québec, sont dus à un manque de personnel affecté à ces dossiers : départs, prises de retraite, congés de maladie. Le Protecteur du citoyen prend acte de ces motifs et des mesures mises en place pour redresser la situation. D'ailleurs, pour les trois premiers mois de 2016, il a observé une amélioration dans les délais de traitement. En raison de son mandat et des enjeux pour les citoyens, Retraite Québec est toutefois tenue d'agir avec diligence. Dans un cas qu'a eu à traiter le Protecteur du citoyen, une personne a demandé sa rente d'invalidité à la fin de l'année 2014 et a dû attendre 225 jours avant d'obtenir sa réponse.

Régimes de retraite du secteur public

Erreurs administratives : des progrès, mais des retraités pénalisés par des calculs erronés

Le Protecteur du citoyen salue l'adoption de dispositions législatives prévoyant que Retraite Québec doit désormais exempter tout citoyen du devoir de la rembourser lorsqu'elle lui a versé des sommes en trop, cela à condition que l'erreur n'ait pu être décelée par cette personne. Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen est intervenu à plusieurs reprises à cet égard. Les modifications ne règlent toutefois pas un problème majeur qu'a souvent mis en évidence le Protecteur du citoyen, soit les erreurs de Retraite Québec qui entraînent la diminution d'une rente dont le montant avait pourtant été confirmé à son destinataire. Celui à qui l'on annonce de pareilles rectifications aurait probablement planifié son départ à la retraite autrement s'il avait connu le montant dont il disposerait réellement pour le reste de sa vie. Le Protecteur du citoyen presse donc à nouveau Retraite Québec d'assumer ses erreurs et de dédommager les citoyens.

Société de l'assurance automobile du Québec ..... P. 71

Adaptation du domicile de personnes accidentées : des délais moyens d'attente de plus de deux ans

En décembre 2015, le Protecteur du citoyen formulait dans un rapport spécial 11 recommandations à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) concernant les délais d'adaptation du domicile des accidentés de la route lourdement handicapés. Il déplorait des périodes d'attente de plus de deux ans avant que le domicile de victimes d'un accident de la route qui en ont conservé des séquelles graves soit adapté. Le Protecteur du citoyen salue les efforts qu'a consentis la SAAQ en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations de son rapport. Rapidement, cette dernière s'est dotée d'un plan d'action visant à réduire le délai moyen entre le moment où elle prend en charge la demande d'adaptation du domicile et celui où elle autorise une somme pour la réalisation des travaux. Alors que le délai moyen était auparavant de 515 jours, elle s'est engagée à fixer à 9 mois ses délais de traitement des demandes d'adaptation du domicile, et ce, dans 80 % des dossiers. Les autres mesures du plan d'action dont la réalisation était prévue avant le 31 mars 2016 l'ont par ailleurs été de façon satisfaisante.

RAPPORT DE L'OMBUDSMAN CORRECTIONNEL DU QUÉBEC ..... P. 79

Détention et administration de la justice au Nunavik : des atteintes graves aux droits des Inuits incarcérés

À la suite de son enquête sur les conditions de détention et sur l'administration de la justice au Nunavik, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport spécial dans lequel il formule 30 recommandations, dont 19 concernant directement les conditions de détention. L'ensemble de ces recommandations vise à améliorer les conditions de détention et, globalement, à réduire les iniquités auxquelles sont confrontés les Inuits judiciarisés et incarcérés. Dès la publication du rapport, le premier ministre du Québec s'engageait à « s'assurer que les installations fassent l'objet d'un redressement au plus vite ». Le ministère de la Sécurité publique, quant à lui, a pris les mesures qui s'imposaient afin de remédier à certains problèmes (insuffisance et insalubrité des installations, équipements vétustes ou inexistants). Le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Justice se sont par ailleurs engagés à travailler conjointement et de façon proactive à la mise en œuvre d'un plan d'action visant à répondre aux préoccupations du Protecteur du citoyen. Ce dernier continue de suivre de près la mise en œuvre des recommandations de ce rapport, de même que l'évolution des travaux visant à contrer les causes profondes qui sous-tendent la judiciarisation et l'incarcération des Nunavimmiuts.

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET SON RÉSEAU DE SERVICES ..... P. 91

Réforme du réseau : une gestion déficiente de la transition qui réduit l'accès aux services

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté des problèmes découlant des transformations issues de la réforme structurelle mise en vigueur le 1er avril 2015. Le manque de planification de la transition pour une réforme de cette ampleur est selon lui à la source d'une part des problèmes. Ainsi, lors de l'intégration des offres de services locales à l'échelle régionale en matière de services à domicile, on a eu tendance à implanter à l'ensemble du territoire la moins généreuse des offres.

Par ailleurs, qu'en est-il du « panier de services assurés » ? La question n'est pas nouvelle puisqu'au fil des ans, on assiste au Québec à un glissement graduel vers une contribution financière directe des usagers de plus en plus élevée. La révision de l'offre publique de services qu'effectue actuellement le Ministère, tant en santé qu'en services sociaux, doit se faire en toute transparence et avec ouverture.

Soutien à domicile ..... P. 94

Services de soutien à domicile : un écart croissant entre l'offre et les besoins

Chaque usager hébergé en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) engage des coûts annuels d'environ 80 000 $. Pour une même somme d'argent public investie annuellement, une personne qui demeure chez elle pourrait bénéficier d'un plan hebdomadaire de services de soutien à domicile de 28 heures (employés d'un centre intégré de santé et de services sociaux [CISSS] ou d'un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux [CIUSSS]), de 66 heures (entreprise d'économie sociale en aide à domicile) ou de 96 heures (chèque emploi-service). Or, en dépit de données aussi éloquentes, la tendance consiste plutôt à réduire le nombre d'heures offertes en soutien à domicile. Depuis plusieurs années, l'écart se creuse entre l'offre de services et les besoins réels, cela considérant la courbe démographique. Les utilisateurs des services de soutien à domicile voient leurs heures de services considérablement diminuées, alors que leurs besoins n'ont pas changé ou se sont intensifiés. À cet égard, les solutions que pourraient apporter les services publics afin de permettre le maintien à domicile tardent à être mises en œuvre, ce qui inquiète le Protecteur du citoyen.

Soutien à l'autonomie des personnes âgées ..... P. 98

Hébergement en CHSLD : l'insécurité au quotidien pour certains résidents

Cette année encore, le Protecteur du citoyen est intervenu concernant des résidents en CHSLD agressés par des usagers au comportement intrusif, voire violent. Il est déplorable de constater que certains établissements considèrent ces altercations comme inévitables et les banalisent. Or, les victimes vivent des états de grande insécurité et perçoivent, au quotidien, leur milieu de vie comme dangereux et hostile. Des travaux sur la gestion des symptômes psychologiques de la démence sont en cours au ministère de la Santé et des Services sociaux. Il est pressant d'en voir les résultats sur le terrain.

Santé mentale ..... P. 104

Publication du plan d'action attendu : des avancées, mais des zones floues et des ressources insuffisantes

Cinq ans après la fin du précédent plan d'action en santé mentale, le plan 2015-2020 a enfin été publié sous le titre *Faire ensemble et autrement*. Il vise notamment à favoriser et à simplifier l'accès aux services. Si le Protecteur du citoyen en salue différentes dispositions, il constate toutefois qu'aucune mesure particulière n'est envisagée au regard des problèmes de santé mentale liés au vieillissement. C'est pourtant un enjeu majeur dans le contexte démographique du Québec. En ce qui concerne l'hébergement, le plan mise surtout sur le suivi à domicile par des équipes spécialisées. Or, bien que de telles ressources existent, elles sont souvent insuffisantes ou difficilement accessibles. Le Protecteur du citoyen s'interroge aussi sur le suivi des nombreuses mesures énoncées : alors que plusieurs demeurent d'ordre général, aucune n'est assortie d'un calendrier de réalisation.

Déficiences ..... P. 107

Admissibilité aux services : une course à obstacles

En conséquence de la réforme majeure du réseau de la santé et des services sociaux, la majorité des établissements interprètent de façon restrictive les normes d'admission aux services en déficience. C'est ainsi que des enfants et des adultes handicapés doivent encore attendre des années avant d'avoir accès aux services dont ils ont pourtant besoin de façon pressante, comme des services spécialisés en réadaptation. De plus, quand ils y ont enfin droit, les services en question ne sont pas toujours rendus avec l'intensité requise. À titre d'illustration, la mère d'un enfant de trois ans présentant un trouble du spectre de l'autisme s'est plainte au Protecteur du citoyen : ayant fait des démarches pour l'inscrire au centre de réadaptation de sa région, elle a appris que les services débuteraient un an plus tard ; à l'approche de la date, on l'a avertie que le délai d'attente serait encore de 22 à 26 mois.

Santé physique ..... P. 111

Donner accès à un médecin de famille, à tous et dans des délais raisonnables

En dépit de la création de guichets d'accès, le Protecteur du citoyen constate régulièrement les difficultés que continuent d'éprouver bon nombre d'usagers pour accéder à un médecin de famille dans un délai raisonnable. Certains sont même contraints d'attendre pendant quelques années. Parmi les problèmes récurrents, on observe d'importantes disparités sur le plan de l'efficacité des guichets, d'une région à l'autre. De plus, certains usagers atteints simultanément de plusieurs pathologies demeurent plus longtemps sur la liste d'attente. Récemment, le Guichet d'accès à un médecin de famille (GAMF) a fait son apparition. Quels seront les résultats, concrètement, pour les usagers ?

Jeunes en difficulté ..... P. 118

Contribution parentale pour le placement d'un enfant mineur : des modes de calcul variables et des iniquités flagrantes

Le Protecteur du citoyen a constaté que la contribution financière exigée des parents pour le placement de leur enfant mineur dans un milieu substitut différait d'un centre jeunesse à un autre. Cela résultait de disparités dans les modes de gestion, notamment pour la facturation, le calcul d'exonérations et l'attribution de crédits d'absence. Les recommandations du Protecteur du citoyen ont amené le Ministère à reconnaître la nécessité d'effectuer une refonte, entre autres pour mieux tenir compte de la capacité financière des parents. Revenu Québec se verrait confier l'administration de la contribution financière au placement d'enfants mineurs. Le Protecteur du citoyen estime qu'à terme, les solutions permettront de fixer de façon équitable la contribution parentale pour le placement d'un enfant mineur et rendront plus efficients le calcul, la perception et le recouvrement de cette contribution.

Soutien aux services ..... P. 119

Stationnements d'hôpitaux : certains tarifs nettement excessifs

Une plainte au Protecteur du citoyen a révélé que les tarifs quotidiens de stationnement d'un centre hospitalier étaient supérieurs aux tarifs observés dans la même ville pour des espaces équivalents. Trop élevés, ces frais peuvent représenter un obstacle indirect aux soins et aux services. Les parcs de stationnement qu'exploitent les établissements du réseau de la santé et des services sociaux constituent des activités commerciales qui doivent s'autofinancer. Dans le cas dénoncé, les frais étaient plutôt fixés pour maximiser les revenus. Le Protecteur du citoyen a adressé plusieurs recommandations au centre hospitalier en question, lequel a décidé de modifier les tarifs pour le stationnement de longue durée, mais de maintenir le tarif quotidien en vigueur. La question des tarifs journaliers a été portée à l'attention du ministère de la Santé et des Services sociaux, dont le Protecteur du citoyen attend des mesures correctives.

RÉSULTATS EN CHIFFRES ..... P. 133

- Le nombre de demandes reçues a augmenté de 2,5 %.
- En administration publique (ce qui exclut les services correctionnels), les délais, les manquements à incidence financière et les atteintes aux droits ont représenté 78,8 % des plaintes fondées.
- En santé et en services sociaux, les lacunes quant à la qualité des services constituent le principal motif des plaintes et des signalements.
- Le taux d'acceptation des mesures à portée individuelle qu'a recommandées le Protecteur du citoyen a atteint 98,5 %. Dans le cas des mesures à portée collective, ce taux s'est élevé à 97,9 %.

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. En sont exclus les services correctionnels, qui font l'objet d'une section distincte du présent rapport.

Le nombre de plaintes que le Protecteur du citoyen a reçues de citoyens, d'associations ou d'entreprises en 2015-2016 est en hausse de 12,4 % par rapport à l'année précédente. Les plaintes fondées, pour leur part, ont augmenté de 10,8 %. Il est à noter que près de 80 % de cette hausse est attribuable à des plaintes liées aux longs délais de l'administration publique à livrer ses services ou à rendre ses décisions. La section *Résultats en chiffres*, à la page 133, présente une analyse détaillée des plaintes selon différents paramètres.

RÉDUIRE IMPÉRATIVEMENT LES LONGS DÉLAIS D'ATTENTE

Année après année, les longs délais représentent le motif le plus fréquent des plaintes fondées. Or, ce phénomène s'est accentué au cours de la dernière année : parmi l'ensemble de ces plaintes, la proportion attribuable à de tels délais est passée de 29,9 % en 2014-2015 à 34,6 % en 2015-2016.

Le Protecteur du citoyen relève, à cet égard, que certaines mesures mises en place en 2015-2016 au sein de l'administration publique pour assurer le retour à l'équilibre budgétaire se sont traduites par une réduction des ressources affectées aux différents services. On trouve là l'explication de certains délais d'attente qui se sont grandement allongés pour le citoyen.

Par ailleurs, les manquements à incidence financière demeurent le deuxième motif le plus fréquent des plaintes fondées, avec 23,8 % du total en 2015-2016.

Lorsqu'au terme de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a conclu qu'il y avait effectivement eu préjudice, il a généralement pu compter sur la collaboration des ministères et des organismes interpellés pour que la situation soit réglée à la satisfaction des personnes qui avaient porté plainte. Néanmoins, certaines problématiques continuent de causer des irritants majeurs. Le choix des situations présentées dans ce rapport a été fait en fonction de la gravité des manquements observés, ou encore selon leurs répercussions sur un grand nombre de citoyens.

Il importe de rappeler que le présent rapport annuel décrit les faits observés jusqu'au 31 mars 2016.

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

- Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) ;
- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ;
- Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation ;
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ;
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion ;
- Ministère de la Justice ;
- Ministère de la Sécurité publique ;
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- Retraite Québec ;
- Société de l'assurance automobile du Québec.

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

Volet Fiscalité

L'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) a la responsabilité, d'une part, de lutter contre l'évasion fiscale et, d'autre part, de mettre en place les mesures nécessaires pour faciliter le respect volontaire par les citoyens de leurs obligations en matière de taxes et d'impôts. Il va de soi que le Protecteur du citoyen appuie sans équivoque la lutte contre l'évasion fiscale. Il considère toutefois que Revenu Québec, dans le cadre de ses activités visant à favoriser, en amont, la conformité fiscale des citoyens, doit veiller à éviter tout déséquilibre dans le rapport de forces entre, d'une part, ses propres pouvoirs et effectifs et, d'autre part, les contribuables et les mandataires (les mandataires sont des particuliers et des sociétés qui perçoivent les taxes de vente au nom des gouvernements provincial et fédéral). Il importe de rappeler ici que Revenu Québec doit accomplir sa tâche dans le respect des principes de la *Loi sur la justice administrative* et en présumant de la bonne foi des contribuables.

LE SUIVI DU *RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2014-2015* DU PROTECTEUR DU CITOYEN

À la suite du dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen, le ministre des Finances a demandé à Revenu Québec d'élaborer un plan d'action pour mettre fin aux pratiques qui y étaient dénoncées. Le 26 janvier 2016, Revenu Québec a rendu public ce plan d'action qui comporte une série de nouvelles mesures destinées à améliorer les relations de Revenu Québec avec les contribuables et les mandataires. Le plan prévoit notamment l'adoption d'une charte des droits des contribuables et des mandataires, qui devrait assurer le respect des principes de la *Loi sur la justice administrative*. Le Protecteur du citoyen salue la publication de ce plan visant à favoriser le respect des droits des citoyens de même que leur confiance envers Revenu Québec.

Le Protecteur du citoyen souligne également l'engagement de Revenu Québec de suspendre, à certaines conditions, les mesures de recouvrement aux mandataires pour les réclamations de remboursement de taxes sur intrants et le recouvrement de la taxe de vente du Québec non perçue. À cet égard, il est intervenu à quelques reprises au cours de la dernière année auprès de Revenu Québec afin d'obtenir une telle suspension pour permettre au citoyen de faire valoir son point de vue sans que sa situation financière soit mise en péril.

De plus, le Protecteur du citoyen accueille favorablement l'intensification proposée des mesures de contrôle et d'inspection en matière d'inscription des mandataires. Cet enjeu avait été abordé dans ses deux derniers rapports annuels. Une telle amélioration devrait permettre aux entreprises de bonne foi de transiger avec une plus grande confiance avec leurs fournisseurs.

Autre mesure appropriée : le fait que Revenu Québec analyse la pertinence de modifier la loi pour que les entreprises puissent contester une décision rendue à la suite d'une opposition devant la Division des petites créances de la Cour du Québec, et qu'il examine une hausse des seuils d'admissibilité. Une telle hausse permettrait aux citoyens d'être entendus à la Cour sans avoir à être représentés. Le Protecteur du citoyen partage la même préoccupation quant à la judiciarisation des désaccords et à l'accès à la justice. Il appuie donc cet exercice et est d'avis que le seuil maximal permettant de porter ce type de cause devant la Cour des petites créances devrait être haussé à 15 000 $, conformément à celui des autres causes. La nouvelle approche de Revenu Québec apparaît prometteuse.

Par ailleurs, au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté diverses situations problématiques de même qu'une légère hausse du nombre de plaintes à la suite, notamment, de manquements à la *Loi sur la justice administrative*. Ce fut le cas dans certaines situations où Revenu Québec a utilisé des méthodes indirectes de vérification ainsi que dans le traitement de dossiers où les citoyens s'opposaient à une cotisation. Le Protecteur du citoyen est également intervenu au sujet de la qualité et de la disponibilité de l'information dont les citoyens ont besoin pour connaître et respecter leurs obligations fiscales.

EFFECTUER LES VÉRIFICATIONS NÉCESSAIRES SANS PÉNALISER INJUSTEMENT LES ENTREPRISES

Le Protecteur du citoyen a reçu, cette année encore, des plaintes d'entreprises ayant fait l'objet d'une vérification sur la base de leur participation présumée à un stratagème de complaisance ou de fausse facturation. Le nombre de plaintes de cette nature est toutefois nettement à la baisse.

Durant les trois dernières années, le Protecteur du citoyen a rappelé à plusieurs reprises à Revenu Québec les lacunes dans ses méthodes de vérification ainsi que les difficultés que rencontrent des citoyens pour faire valoir leur point de vue, et ce, malgré les preuves qu'ils fournissent. Il a également insisté sur la nécessité de ne pas rendre les entreprises « coupables par association » en raison de la délinquance fiscale de leurs fournisseurs. Le Protecteur du citoyen a aussi souligné à Revenu Québec l'importance de diffuser une information accessible et limpide au sujet des obligations que doivent respecter les entreprises pour obtenir des remboursements de la taxe sur les intrants.

Le Protecteur du citoyen a dû intervenir dans quelques dossiers où des entreprises ont subi ou s'apprêtaient à subir les conséquences de cotisations élevées qui les plaçaient dans une situation financière parfois précaire.

Dans certains cas, Revenu Québec alléguait un « stratagème de complaisance », c'est-à-dire une stratégie selon laquelle une entreprise demande une fausse facture à un fournisseur qui, après l'avoir produite, encaisse le chèque reçu comme paiement, se garde une commission et retourne le solde de l'argent comptant à l'entreprise. Celle-ci utilise la fausse facture pour demander une dépense fiscale et réclamer des remboursements de la taxe sur les intrants, et se sert de l'argent comptant reçu du fournisseur pour payer des salaires « au noir » ou pour toutes autres fins. Dans d'autres dossiers, il est question d'un « trompe-l'œil », un procédé où une entreprise prétend utiliser les services d'une agence de placement de personnel alors qu'en fait, les travailleurs sont réellement ses employés. Ce subterfuge lui permet de réclamer une dépense fiscale et des remboursements de la taxe sur les intrants ainsi que de se soustraire à ses obligations d'employeur.

Récemment, Revenu Québec a confirmé au Protecteur du citoyen qu'il s'apprêtait à redéfinir les paramètres d'octroi du remboursement de la taxe sur les intrants et du crédit de taxe sur les intrants. Le Protecteur du citoyen suivra attentivement ce dossier.

(. . . Appliquer les méthodes de vérification avec rigueur – 1

Revenu Québec refuse le remboursement de la taxe sur les intrants à une entreprise, ce qui représente pour cette dernière une somme de plus de 500 000 $. À titre de justification, il fait valoir que le principal fournisseur de cette entreprise n'a pas la capacité de rendre les services qu'il prétend lui fournir. Or, l'entreprise apporte des explications crédibles ainsi qu'une déclaration assermentée du fournisseur, par laquelle ce dernier affirme avoir rempli des mandats dans le domaine d'activité concerné, grâce auxquels il a développé son expertise. Notons que Revenu Québec pouvait facilement vérifier ces informations.

Peu de temps après, le fournisseur de l'entreprise décède et sa déclaration sous serment constitue son dernier témoignage. De son côté, Revenu Québec ne fait nulle part mention de cette déclaration assermentée.

Après enquête, le Protecteur du citoyen a estimé que la déclaration sous serment était un élément de preuve important de l'expertise du fournisseur dans le domaine d'affaires visé et, de ce fait, de sa capacité à rendre les services facturés à l'entreprise. Revenu Québec aurait dû considérer ce document dans son analyse plutôt que de s'arrêter au fait que le fournisseur n'avait pas remis les taxes qu'il avait perçues auprès de l'entreprise dans le cadre de leur relation d'affaires.

Le Protecteur du citoyen est intervenu afin que Revenu Québec prenne cette preuve en considération et mette un terme à ce dossier en traitement depuis près de quatre ans à la Direction des oppositions. Revenu Québec a finalement annulé l'entièreté de la cotisation. . . .)

(. . . Appliquer les méthodes de vérification avec rigueur – 2

Une entreprise s'adresse au Protecteur du citoyen parce que Revenu Québec est sur le point d'établir à son endroit une cotisation de plus de 10 millions de dollars. Elle est soupçonnée de participer à un stratagème de complaisance, considérant que ses fournisseurs n'ont pas les capacités nécessaires pour rendre certains services facturés. Après avoir analysé le travail de vérification de Revenu Québec, le Protecteur du citoyen a plutôt constaté que celui-ci avait en main plusieurs éléments témoignant du contraire :

- *Revenu Québec reconnaissait que les services avaient été rendus et que tous les fournisseurs avaient une capacité, à tout le moins partielle, de livrer les services en question ;*
- *Les fournisseurs possédaient le matériel nécessaire pour effectuer les tâches prévues ;*
- *Les fournisseurs avaient présenté des rapports de taxes et avaient versé celles-ci en partie ou en totalité ;*
- *Des relevés d'emploi avaient été produits pour des employés, et les retenues à la source effectuées et remises ;*
- *Des sommes suffisantes pour correspondre aux services facturés à l'entreprise avaient été déposées dans les comptes bancaires des fournisseurs.*

Dès lors, le Protecteur du citoyen a constaté que les fournisseurs avaient la capacité de rendre les services. Toutefois, ils agissaient en délinquants fiscaux, c'est-à-dire qu'ils ne respectaient pas toutes leurs obligations fiscales. L'entreprise, quant à elle, n'était aucunement responsable des agissements de ses fournisseurs. En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec de cesser la vérification auprès de l'entreprise qui faisait affaire avec les fournisseurs, ce qui a été accepté. Les projets de cotisation ont été annulés. . . .)

(. . . *Appliquer les méthodes de vérification avec rigueur – 3*

Après vérification, Revenu Québec conclut que les services pour lesquels une entreprise a eu recours à des agences de placement ont bel et bien été rendus. Cependant, son rapport énonce que les travailleurs venant de ces agences sont en fait des employés de l'entreprise. Selon Revenu Québec, l'entreprise utilise ainsi un subterfuge qui lui permet de se soustraire à ses obligations d'employeur, c'est-à-dire un trompe-l'œil élaboré précisément pour laisser croire que le salaire est versé par un tiers, soit par une agence de placement de personnel. Revenu Québec a donc cotisé l'entreprise en retenues à la source pour plus d'un million de dollars et a refusé de lui rembourser la taxe sur les intrants pour un montant s'élevant à près de 600 000 $.

Selon le Protecteur du citoyen, l'entreprise a bel et bien prouvé l'existence de véritables relations d'affaires avec les agences de placement en cause. Ainsi, l'entreprise :

- ***a expliqué aux vérificateurs qu'elle payait les agences par chèque après avoir vérifié leurs numéros de taxes et effectué des vérifications auprès du Registraire des entreprises du Québec ;***
- ***a fourni une explication probante de l'utilisation des agences de placement en fonction de ses besoins ponctuels de main-d'œuvre ;***
- ***a maintenu un registre détaillé des heures travaillées par ses employés et par les travailleurs venant d'agences de placement grâce à un système de reconnaissance des empreintes digitales ;***
- ***a remis à Revenu Québec plusieurs documents, dont des feuilles de temps.***

De plus, les rapports de vérification qu'a consultés le Protecteur du citoyen révélaient que les agences avaient les capacités financières, matérielles et humaines de rendre les services en question.

Les preuves recueillies par Revenu Québec ne démontraient aucune participation de l'entreprise à un stratagème de complaisance ou à un trompe-l'œil, ce qu'a fait valoir le Protecteur du citoyen. À cela, Revenu Québec a répondu qu'il n'a pas à démontrer une telle participation ou même une intention de l'entreprise en ce sens.

Dans ce dossier, le Protecteur du citoyen a conclu que même si les agences de placement auxquelles l'entreprise a eu recours se comportaient en délinquants fiscaux, rien ne démontrait un stratagème ou un trompe-l'œil de la part de l'entreprise elle-même. Par conséquent, il a recommandé l'annulation des avis de cotisation. Revenu Québec n'a d'abord accepté que de donner suite en partie à cette recommandation et a annulé les cotisations en retenues à la source, abandonnant ainsi sa théorie du trompe-l'œil. Par la suite, après de nouvelles discussions avec le Protecteur du citoyen, il a finalement accordé à l'entreprise ses remboursements de la taxe sur les intrants, mettant fin à un litige qui durait depuis près de quatre ans. *. . .)*

N'UTILISER LES MÉTHODES ALTERNATIVES DE VÉRIFICATION QU'EN DERNIER RECOURS

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes concernant l'utilisation de méthodes indirectes de vérification, aussi appelées « méthodes alternatives ». Revenu Québec est en droit d'y recourir pour déterminer si un contribuable déclare tous ses revenus imposables. Néanmoins, il doit le faire seulement en l'absence d'une comptabilité adéquate et fiable qui permettrait une vérification normale. Les tribunaux qualifient ces méthodes de « derniers recours ».

Après enquête dans trois dossiers, le Protecteur du citoyen a constaté que le résultat de ces vérifications par méthode indirecte était peu plausible et contredit par les faits. Dans ces cas précis, Revenu Québec n'avait pas pris en considération les justifications des citoyens avant d'établir les projets ou les avis de cotisation résultant de ces vérifications particulières.

Bien que les méthodes indirectes de vérification soient avalisées par les tribunaux, qu'elles donnent des résultats rapidement et qu'elles permettent de limiter les ressources qu'y affecte Revenu Québec, elles doivent être utilisées avec discernement et uniquement dans les cas où il n'y a pas d'autres options. De plus, le Protecteur du citoyen rappelle que les explications des citoyens doivent être prises en compte lorsqu'elles sont supportées par la preuve.

(. . . *Reconnaître les limites des vérifications alternatives et être à l'écoute du contribuable – 1*

La Direction des oppositions de Revenu Québec s'apprête à maintenir des cotisations, représentant plus de 300 000 $, établies à la suite d'une vérification par méthode indirecte d'une entreprise de restauration rapide.

Aux fins de la vérification, Revenu Québec a reconstitué les ventes de l'entreprise en fonction de la quantité de pains à hot-dogs qu'elle a achetés pendant la période visée. Il a établi que pour chaque pain, le casse-croûte perçoit du client environ 8 $, puisque le hot-dog est généralement servi avec des accompagnements. Sur la base de cette reconstitution, Revenu Québec a constaté un écart d'environ 300 000 $ avec les chiffres des ventes déclarées. Il suppose donc que le propriétaire n'aurait pas fait état de l'entièreté de ses ventes. Pour sa part, le propriétaire maintient qu'il n'a jamais omis de déclarer des revenus et qu'il s'est toujours conformé à ses obligations fiscales. L'établissement possède d'ailleurs une comptabilité tenue selon les règles et les meilleures pratiques.

Au cours du traitement du dossier par la Direction des oppositions, Revenu Québec a effectué de nouveau le même exercice de reconstitution des ventes, cette fois à partir de la quantité de viande qu'a achetée le casse-croûte. L'écart a été de 150 000 $, soit la moitié de ce que Revenu Québec avait évalué auparavant. Afin de clore le dossier, une offre de règlement a été présentée à l'entreprise, coupant de 50 % les cotisations initiales. Un refus de celle-ci aurait pour effet de maintenir la cotisation dans son intégralité.

L'inconsistance entre les deux résultats auxquels est parvenu Revenu Québec, combinée à l'absence d'autres traces de revenus non déclarés, démontre l'inexactitude et la non-fiabilité de la méthode de vérification employée. De plus, le Protecteur du citoyen considère que la démarche des oppositions manque d'équité et de rigueur : il est inconcevable, en effet, de marchander une offre de règlement alors que le propre calcul de Revenu Québec lui a permis de conclure que la cotisation initiale était trop élevée de moitié.

Le Protecteur du citoyen a recommandé que les cotisations soient annulées, ce que Revenu Québec a finalement accepté. *. . .)*

(. . . Reconnaître les limites des vérifications alternatives et être à l'écoute du contribuable – 2

À des fins de vérification par méthode alternative ayant mené à un projet de cotisation, Revenu Québec a reconstitué les ventes d'une entreprise de restauration en se fondant sur des mesures de verres de bière en fût et de vin prises lors de visites aux différents restaurants de l'entreprise en question. En comparant les ventes déclarées et les ventes reconstituées, Revenu Québec conclut que l'entreprise a, pendant six ans, déclaré des revenus inférieurs à la réalité d'environ 10 millions de dollars.

Pour sa part, l'entreprise soutient que les mesures d'alcool prises par Revenu Québec ne sont ni adéquates ni fiables. Après enquête, le Protecteur du citoyen en arrive aux mêmes constats, sur la base de faits qu'a soulevés l'entreprise. Ainsi, la mesure de bière prise en considération n'est pas représentative de la quantité habituellement versée puisque le format des verres de bière utilisés (format confirmé par le fournisseur avec qui l'entreprise a une entente d'exclusivité) ne correspond pas aux mesures prises par Revenu Québec. De plus, les quantités apparaissant aux menus (données corroborées par des employés) diffèrent des mesures prises et vont dans le sens des ventes qu'a déclarées l'entreprise.

Le Protecteur du citoyen recommande alors à Revenu Québec d'annuler complètement les projets de cotisation. Celui-ci accepte plutôt d'exclure la mesure de bière qu'il a employée, ce qui réduit substantiellement les montants de revenus non déclarés, soit de près de 6 millions de dollars. On parle donc de plus de la moitié.

Poursuivant son enquête, le Protecteur du citoyen s'attarde à la mesure de vin ayant servi à reconstituer les ventes de l'entreprise. Cette fois, il constate que les vérificateurs n'ont pas rempli adéquatement les formulaires de prise de mesure :

- *Les mesures apparaissent dans les mauvaises colonnes ;*
- *Certaines données sont indiquées en onces plutôt qu'en millilitres ;*
- *Les formulaires ne sont ni signés ni datés.*

Considérant que les projets de cotisation encore valides s'élèvent à plus d'un million de dollars et qu'ils s'appuient uniquement sur des mesures inexactes, le Protecteur du citoyen estime que ces manquements sont inacceptables. Il fait valoir principalement que les écarts pour les deux années où des mesures ont été prises sont finalement inférieurs à 10 %, soit un écart non significatif étant donné la méthode de vérification utilisée.

Le Protecteur du citoyen a donc réitéré sa recommandation d'annuler le projet de cotisation. À la fin de la période couverte par le présent rapport annuel, Revenu Québec maintenait sa position et refusait de donner suite à la recommandation. . . .)

(. . . Reconnaître les limites des vérifications alternatives et être à l'écoute du contribuable – 3

Lors de l'analyse d'un dossier fiscal actif sur plusieurs années, Revenu Québec a utilisé une méthode de vérification indirecte appelée méthode des dépôts. Celle-ci consiste à isoler tous les dépôts apparaissant au compte bancaire de la personne soumise à la vérification pour une période donnée. Pour chaque somme, une explication ou une preuve doit être fournie quant à la provenance du dépôt, à défaut de quoi il est considéré comme un revenu non déclaré.

Au cours de la démarche, le citoyen a tenté d'expliquer au vérificateur la provenance des différents dépôts, mais ce dernier maintenait que des sommes n'avaient pas été déclarées.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que, pour les années 2010 et 2012 :

- ***Revenu Québec a calculé un écart de plus de 500 000 $ entre les revenus déclarés et les dépôts apparaissant dans le compte du citoyen ;***
- ***Le citoyen et ses représentants ont fourni des explications au vérificateur quant à la provenance des dépôts. Ce dernier les a acceptées et l'écart a été substantiellement réduit, ce qui a fait passer les dépôts « inexpliqués » de 500 000 $ à 25 000 $, soit une diminution de 95 %.***

Pour l'année 2007 :

- ***Revenu Québec a d'abord établi un écart d'environ 150 000 $ entre les revenus déclarés et les dépôts dans le compte du citoyen ;***
- ***Le citoyen et ses représentants ont fourni au vérificateur des explications sur la provenance de la majorité des sommes, soit des revenus locatifs et des revenus d'un emploi à l'étranger, mais sans succès.***

Le Protecteur du citoyen a remis en cause auprès de Revenu Québec la pertinence de maintenir les projets de cotisation pour les années 2010 et 2012, considérant le caractère approximatif des données obtenues par la méthode des dépôts. En fin de compte, seul demeurait un écart que l'on pouvait qualifier de mineur.

Pour l'année 2007, année prescrite, c'est-à-dire antérieure à la période normale de cotisation, le Protecteur du citoyen a rappelé à Revenu Québec que, dans ce contexte, le fardeau de la preuve lui revenait et qu'il devait démontrer la fausse représentation des faits par incurie, par omission volontaire ou encore par fraude. Or, le Protecteur du citoyen était d'avis que Revenu Québec ne pouvait faire cette démonstration. De plus, le citoyen avait fourni les preuves déjà décrites pour cette période.

Considérant l'ensemble du dossier et les explications fournies par le contribuable, le Protecteur du citoyen a recommandé l'annulation des projets de cotisation, ce que Revenu Québec a accepté. . . .)

SE SOUCIER DAVANTAGE DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FISCALE SUR LE WEB

Nul n'est censé ignorer la loi. Dans un système fiscal basé sur l'autocotisation, il va de soi que les citoyens doivent disposer d'une information claire et complète afin de se conformer aux exigences légales, parfois complexes, et de déclarer correctement leurs revenus et dépenses.

Le site Web de Revenu Québec étant son principal canal de communication, il est crucial que l'information qui s'y trouve soit complète et facile à obtenir. Or, le Protecteur du citoyen a constaté au cours de la dernière année que des améliorations devaient être apportées à ce chapitre. En effet, des citoyens bien intentionnés ont parfois commis des erreurs très coûteuses après s'être basés sur des renseignements incomplets dans les fiches conçues pour les visiteurs du site.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé plusieurs correctifs concernant les informations en ligne et sur les formulaires, de façon que les citoyens puissent connaître leurs obligations et leurs droits. À cet égard, il salue l'ouverture de Revenu Québec.

(. . . *Clarifier l'information*

Des entrepreneurs en construction se sont vu, à tort selon eux, réclamer le remboursement de la taxe pour immeuble locatif neuf dont ils avaient bénéficié. Après enquête, le Protecteur du citoyen a estimé que la réclamation de Revenu Québec était légitime puisque les citoyens avaient loué l'immeuble construit avant de le vendre dans la même année. Or, une disposition de la loi prévoit qu'en pareil cas, le citoyen doit restituer le remboursement à Revenu Québec.

Ces personnes n'étaient toutefois pas au courant d'une telle exigence légale, et ce, même si elles disaient avoir communiqué avec les services à la clientèle de Revenu Québec. Par ailleurs, le formulaire de demande du remboursement était conçu de telle sorte que cette exception y était bien peu visible.

Pour ce type de remboursement, les sommes en jeu sont souvent importantes et, une fois la vente de l'immeuble conclue, il est impossible de revenir en arrière. Aussi le Protecteur du citoyen est-il d'avis qu'il est indispensable que les citoyens disposent de toute l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées.

Il a demandé, d'une part, que le formulaire soit modifié et, d'autre part, que l'information pertinente soit mise en évidence sur le site Web de Revenu Québec. Ce dernier a donné suite aux deux demandes. . . .)

(. . . *Indiquer clairement l'importance des reçus de frais de garde d'enfants*

Lors d'une intervention, le Protecteur du citoyen a constaté que l'information concernant les reçus à produire pour bénéficier du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants n'était pas mise en évidence, ni sur Internet ni dans le dépliant concernant ce crédit. Notons que ces reçus sont nécessaires pour établir le paiement des frais de garde.

Or, la seule mention à ce sujet se trouvait au* Guide de la déclaration de revenus, *publication qui n'est, en général, consultée qu'en fin d'année fiscale. Le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec d'ajouter l'information pertinente sur son site Web et dans le dépliant sur le sujet. Revenu Québec a accepté cette recommandation et a publié l'information à la satisfaction du Protecteur du citoyen. . . .)

RESPECTER LA *LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE*

Le Protecteur du citoyen constate, cette année encore, des manquements aux exigences de la *Loi sur la justice administrative*, pourtant fondée sur des principes de justice naturelle, soit le droit à une décision impartiale et le droit d'être entendu.

Les dossiers sur lesquels il a fait enquête impliquaient la Direction des oppositions. Le rôle de cette direction est primordial puisqu'elle agit à la dernière étape du processus, avant la possible judiciarisation d'un litige. Il est donc essentiel que les citoyens et les entreprises aient la possibilité de mener à terme la communication de leurs observations grâce à un dossier complet. Pour ce faire, ils doivent disposer d'une période suffisante pour préparer leur dossier et s'adjoindre un représentant, s'il y a lieu. Le cas échéant, ils doivent également avoir un délai raisonnable pour décider d'accepter, ou de refuser, une offre de règlement conditionnelle à la renonciation au droit de contester devant les tribunaux. Les citoyens doivent en effet considérer les coûts qu'engendre l'exercice d'un recours judiciaire pour déterminer si l'offre est réellement avantageuse.

Dans son plan d'action donnant suite aux recommandations du *Rapport annuel d'activités 2014-2015* du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a affirmé son engagement à respecter la *Loi sur la justice administrative* par une série de moyens. Le Protecteur du citoyen espère que Revenu Québec renforcera les mesures de contrôle pour s'assurer du respect de cette loi.

(. . . Respecter le droit de produire des documents dans des délais raisonnables – 1

Le représentant d'un citoyen communique avec le Protecteur du citoyen pour se plaindre d'une lettre reçue de la Direction des oppositions par laquelle il apprend qu'il ne dispose que d'une semaine pour transmettre plusieurs documents afin d'exercer le recours prévu. À titre d'exemple, on demande des horaires de travail et une série de reçus. Il conteste le peu de temps alloué.

Lorsque le Protecteur du citoyen communique avec Revenu Québec, ce dernier lui précise qu'il ne s'agit pas d'un délai imposé par la loi. Néanmoins, rien dans la lettre ne laisse croire qu'un report de la date annoncée peut être demandé. Revenu Québec informe le Protecteur du citoyen qu'à l'origine, cette lettre type était envoyée aux citoyens qui tardaient à répondre. Avec le temps, son usage s'est étendu dans une équipe de travail traitant les cas de contestation du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Or, rien dans ces dossiers ne justifie un délai aussi bref.

À la demande du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a accepté de modifier cette pratique. . . .)

(. . . Respecter le droit de produire des documents dans des délais raisonnables – 2

Une personne se plaint au Protecteur du citoyen afin de contester le délai que lui impose un agent d'opposition pour accepter une offre de règlement.

Après enquête, le Protecteur du citoyen constate que l'agent responsable du dossier offre à cette personne de maintenir la cotisation, mais de diminuer la pénalité de plusieurs milliers de dollars. L'agent accorde sept jours au citoyen pour évaluer son offre, l'accepter ou la refuser. Or, ce dernier désire consulter un spécialiste avant de réagir.

L'agent a expliqué au Protecteur du citoyen qu'il a accordé un délai de seulement sept jours au citoyen afin de contribuer à l'atteinte de l'objectif de la direction de conclure ses dossiers dans un délai de six mois. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, il a accepté rapidement de prolonger la période pour permettre au citoyen de prendre une décision éclairée. . . .)

(. . . Respecter le droit du citoyen de contester une décision initiale

Un entrepreneur s'adresse au Protecteur du citoyen au sujet du traitement de son dossier par la Direction des oppositions de Revenu Québec. Voulant contester les cotisations établies à la suite de la vérification de son entreprise, il reproche à cette direction d'avoir rendu une décision défavorable dans son dossier sans lui avoir permis de terminer la présentation de ses preuves.

L'enquête du Protecteur du citoyen démontre que l'agent d'opposition initialement responsable de son dossier a quitté le travail pour des raisons de santé et que le nouvel agent a décidé de fermer le dossier et de rendre la décision, en omettant toutefois de communiquer avec le citoyen ou son représentant pour s'assurer que les argumentations possibles avaient été faites.

Après l'intervention du Protecteur du citoyen, la Direction des oppositions a constaté les lacunes dans le traitement du dossier et l'a acheminé à un agent pour qu'il le traite en priorité, ce à la suite de quoi le citoyen a pu exercer son recours. . . .)

FONDER LES COTISATIONS SUR DES MOTIFS SOLIDEMENT ÉTABLIS

Dans la description de sa mission, Revenu Québec apporte la précision suivante :

> *Le régime fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation. Il s'agit pour les contribuables et les mandataires d'établir, de déclarer et de transmettre à Revenu Québec leurs contributions et les montants perçus à l'intérieur des délais prescrits. De son côté, Revenu Québec, en tant que responsable de l'administration de la fiscalité, doit s'assurer que chacun paie l'ensemble des montants dont il est redevable.*

Pour remplir son rôle, Revenu Québec bénéficie de la présomption de validité des avis de cotisation. Ce principe implique qu'une fois l'avis de cotisation établi à l'endroit du citoyen, il revient à ce dernier, le cas échéant, d'entreprendre les démarches pour le contester et démontrer qu'il est erroné. S'il ne le fait pas, il s'expose à des mesures de recouvrement. Il est donc primordial que Revenu Québec s'assure que les sommes qu'il réclame au citoyen sont véritablement dues, cela en fonction des faits et conformément au droit applicable.

(. . . *Ne pas utiliser l'avis de cotisation à titre de rappel au citoyen…*

Un contribuable communique avec le Protecteur du citoyen après avoir constaté que Revenu Québec a effectué une saisie de son compte bancaire parce qu'il aurait une dette en taxes d'un peu plus de 25 000 $. Il conteste cette réclamation, faisant valoir que ses activités ne sont pas taxables.

Le Protecteur du citoyen constate que le contribuable a effectivement une dette liée à un avis de cotisation établi à la suite d'une vérification interne de Revenu Québec. Les notes au dossier établissent que le vérificateur a d'abord envoyé au citoyen un projet de cotisation basé sur le fait que ce dernier aurait dû percevoir des taxes pour ses services et procéder aux remises prévues en tant que travailleur autonome dont le revenu excède 30 000 $. Sans réponse du contribuable, le vérificateur mentionne avoir établi la cotisation pour susciter une réaction de sa part.

D'emblée, le Protecteur du citoyen estime que le citoyen aurait dû répondre au projet de cotisation en temps opportun. Toutefois, l'établissement d'un avis de cotisation pour faire réagir son destinataire est, selon lui, une mesure excessive étant donné que les informations détenues par Revenu Québec relativement aux activités commerciales du citoyen établissent qu'elles ne sont pas taxables, conformément aux dires du citoyen. De plus, la réception d'un tel avis a des retombées importantes, tant sur la personne qui le reçoit que sur la réelle efficience du système, comme en témoigne la suite des événements, selon les notes au dossier :

- ***Après avoir reçu l'avis de cotisation de Revenu Québec, le citoyen communique avec la Direction du recouvrement ;***

- ***On lui conseille alors de joindre le vérificateur au dossier, ce qu'il fait;***
- ***Le vérificateur discute ensuite avec l'agent responsable de percevoir la dette et lui confirme que les activités du citoyen ne sont pas taxables et que les sommes ne sont donc pas dues;***
- ***On suggère au citoyen de contester la cotisation à la Direction des oppositions, et ce, bien que le délai pour exercer ce recours soit échu;***
- ***La demande est refusée en raison du dépassement des délais;***
- ***On lui propose de faire une demande de prorogation de délai;***
- ***La demande est refusée, car le citoyen ne satisfait pas aux critères permettant de l'obtenir, c'est-à-dire qu'il n'a pas été dans l'impossibilité d'agir dans le délai prévu de 90 jours.***

En somme, alors que Revenu Québec disposait des informations nécessaires pour revoir sa décision, une série de démarches inutiles, autant pour le citoyen que pour Revenu Québec, ont été entreprises à toutes les étapes du cheminement du dossier. Plusieurs ressources ont été utilisées en raison de cette cotisation présumée valide alors qu'il était établi depuis le départ qu'elle était non fondée.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la direction de vérification concernée pour demander l'annulation de la cotisation, ce que Revenu Québec a finalement accepté après avoir admis que l'avis n'était pas fondé. . . .)

Volet Perception des pensions alimentaires

AMÉLIORER LE MÉCANISME DE SAISIES EXTRAPROVINCIALES

Pour faciliter la perception des pensions alimentaires pour enfants, les gouvernements des provinces canadiennes ont mis en place des lois permettant à leur administration de percevoir et de distribuer les pensions alimentaires fixées par jugement aux créanciers alimentaires. Par ailleurs, les provinces ont convenu entre elles d'ententes visant à percevoir les pensions alimentaires dues par un débiteur qui réside dans une province différente de celle du créancier. Il s'agit d'ententes de réciprocité qui, par exemple, autorisent le percepteur ontarien à percevoir, sur les biens ou les actifs d'un débiteur résidant en Ontario, pour le compte de Revenu Québec, le montant d'une ordonnance alimentaire due à un créancier résidant au Québec.

La situation est plus compliquée lorsque les avoirs d'un débiteur se trouvent à l'extérieur de la province où il réside. Une majorité d'administrations canadiennes ont donc mis en place des lois permettant à leurs percepteurs d'exécuter une ordonnance alimentaire même si celle-ci ne provient pas d'un tribunal de leur territoire et qu'aucune des parties impliquées n'y est résidente alors que le payeur de la pension y possède des avoirs.

Or, le traitement d'une plainte a permis au Protecteur du citoyen de constater que les agents de perception de Revenu Québec ignoraient qu'ils pouvaient faire exécuter une ordonnance alimentaire au Nouveau-Brunswick, même lorsque le débiteur réside au Québec. L'intervention du Protecteur du citoyen pour la créancière a conduit Revenu Québec à mettre à jour sa directive. Par la même occasion, le Protecteur du citoyen a observé que le Québec est la seule province où aucune disposition législative n'autorise l'exécution de brefs de saisie lorsque le créancier et le débiteur résident à l'extérieur du Québec et que des biens appartenant au débiteur se trouvent au Québec.

S'appuyant sur un engagement des premiers ministres des provinces et des territoires (le 17 juillet 2015) de se pencher sur les moyens d'améliorer la perception des pensions alimentaires au Canada, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du ministère de la Justice du Québec afin de trouver une solution à l'absence d'une telle législation. Le Ministère a suggéré deux pistes de solution : une modification à la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* (loi administrée par Revenu Québec) ou encore une modification à la *Loi sur l'exécution réciproque d'ordonnances alimentaires*.

Le Protecteur du citoyen poursuit ses démarches avec les autorités gouvernementales afin de déterminer et de mettre en place la meilleure solution.

(. . . Donner sa pleine efficacité à la perception extraprovinciale des pensions alimentaires

Une citoyenne résidant au Québec se plaint des longs délais que met Revenu Québec à percevoir la pension alimentaire qui lui est due alors que le débiteur alimentaire a pourtant un emploi. L'enquête fait ressortir que :

- ***le débiteur habite au Québec ;***
- ***son employeur a ses bureaux au Nouveau-Brunswick ;***
- ***le salaire du débiteur est déposé dans une institution bancaire de cette province ;***
- ***Revenu Québec ignore que le percepteur du Nouveau-Brunswick a le pouvoir de saisir le salaire ou le compte de banque d'un débiteur même lorsque celui-ci n'y réside pas.***

En plus de s'assurer que les actions nécessaires seront prises afin de permettre une perception régulière de la pension alimentaire et des arrérages dus à la créancière, le Protecteur du citoyen a demandé à Revenu Québec de mettre à jour sa directive afin que ses agents soient informés qu'ils peuvent faire exécuter une ordonnance alimentaire au Nouveau-Brunswick, comme dans les autres provinces et territoires canadiens, même lorsque le débiteur alimentaire n'y réside pas. Revenu Québec a accepté la demande du Protecteur du citoyen. . . .)

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

Le 1er janvier 2016, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) a vu le jour à la suite du regroupement de la Commission de l'équité salariale, de la Commission des normes du travail et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Cette année, le Protecteur du citoyen a observé une hausse marquée du nombre de plaintes visant la CNESST, augmentation sans lien avec la réorganisation administrative du régime d'indemnisation des lésions professionnelles.

APPLIQUER LA LOI AVEC RIGUEUR

Au fil de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que la CNESST rend parfois des décisions qui dérogent à ses propres lois et règlements. Or, en tant qu'assureur public, elle doit veiller à s'y conformer, considérant qu'une décision qui s'écarte ainsi des fondements applicables peut pénaliser gravement certains citoyens. Ceux-ci peuvent en effet être privés d'indemnités, d'assistance médicale ou encore de l'exercice de recours auxquels ils ont droit en vertu du régime.

(. . . *S'assurer de rendre des décisions conformes à la loi*

Une citoyenne enceinte fait une demande de retrait préventif à la CNESST. Conformément aux exigences, elle fournit un certificat médical qui atteste que ses conditions de travail comportent des dangers pour l'enfant à naître ou pour elle-même. La CNESST refuse toutefois sa demande, faisant valoir que cette personne dirige sa propre entreprise, ce qui l'exclut de la définition de travailleur au sens de la Loi sur la santé et la sécurité du travail.

Dans cette affaire, le Protecteur du citoyen a constaté que la CNESST, lors du traitement de la réclamation, s'était arrêtée à la définition du terme «travailleur» prévue à la Loi. Or, une disposition de cette même loi stipule qu'une dirigeante d'entreprise enceinte peut bénéficier du retrait préventif au même titre qu'une travailleuse. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CNESST a modifié sa décision en conséquence. . . .)

S'ASSURER DE RENDRE DES DÉCISIONS ÉCRITES ET MOTIVÉES, AINSI QUE LE PRÉVOIT LA LOI

En vertu de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la CNESST doit rendre des décisions écrites et justifiées par des motifs clairs et précis. Le Protecteur du citoyen observe cependant que lorsque la lésion professionnelle d'un citoyen est «consolidée» (c'est-à-dire stabilisée sans aucune amélioration prévisible de son état), que la personne n'en conserve pas de limitation fonctionnelle et qu'elle est considérée comme médicalement apte à reprendre son emploi, la CNESST met parfois un terme aux prestations de l'accidenté en se contentant de l'en informer verbalement. Une telle façon de faire prive les citoyens d'exercer leurs recours à l'encontre de cette décision.

Afin de prévenir de telles situations, la CNESST a décidé de préciser, dans ses politiques internes, sa propre obligation de rendre une décision écrite sur la capacité du travailleur à exercer son emploi, même en l'absence de limitations fonctionnelles. Malgré ce correctif, le Protecteur du citoyen continue de constater que la CNESST omet d'écrire et de motiver certaines décisions.

(. . . *Ne pas omettre de transmettre des décisions par écrit*

Une travailleuse indemnisée par la CNESST fait parvenir à celle-ci un rapport médical posant un nouveau diagnostic lié, selon elle, à son accident du travail. Cette personne souhaite donc être indemnisée selon ce nouveau diagnostic. La CNESST analyse immédiatement ce diagnostic et tranche qu'il ne peut être lié à l'accident du travail. Cependant, elle n'informe pas la dame de sa décision. Trois ans plus tard, le Protecteur du citoyen, au cours d'une intervention concernant une autre réclamation de la citoyenne, constate que la décision n'a jamais été expédiée à cette dernière. À la demande du Protecteur du citoyen, la CNESST a transmis à la dame une décision écrite exposant ses motifs de refus. Cette dernière a alors pu se prévaloir de ses recours pour contester la décision. . . .)

RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS DES TRAVAILLEURS

En vertu de la *Loi sur la justice administrative*, les organismes publics doivent rendre leurs décisions avec diligence. Le Protecteur du citoyen observe cependant que les décisions de la CNESST peuvent se faire attendre, parfois pendant plusieurs mois. De plus, le temps qu'elle met pour répondre aux réclamations des travailleurs varie d'une direction régionale à l'autre. Or, de tels délais administratifs peuvent avoir pour effet de priver des citoyens d'indemnités ou de services professionnels qui leur sont essentiels dans l'immédiat.

(. . . Traiter les réclamations avec vigilance et empressement – 1

Un citoyen est indemnisé depuis 2014 pour une blessure à l'épaule survenue au travail. En 2015, son médecin diagnostique une capsulite à cette même épaule. Il transmet alors à la CNESST un rapport, puis un deuxième, deux jours plus tard, où il prescrit au travailleur des infiltrations afin de traiter sa capsulite. Le nouveau diagnostic est rapidement soumis, pour analyse, au médecin-conseil de la CNESST. Deux mois après la réception du rapport médical, la CNESST, sur l'avis du médecin-conseil, accepte que la capsulite constitue une lésion professionnelle, mais omet d'analyser la pertinence des infiltrations à l'épaule. Sans décision administrative à ce sujet, le travailleur ne peut entreprendre ses traitements. Il s'en plaint au Protecteur du citoyen.

À la suite de l'intervention de celui-ci, la CNESST a admis son oubli et a immédiatement autorisé les traitements d'infiltrations. . . .)

(. . . Traiter les réclamations avec vigilance et empressement – 2

Un citoyen fait parvenir à la CNESST une réclamation pour « récidive, rechute ou aggravation » (appellation administrative). Douze semaines plus tard, n'ayant reçu aucune réponse, le travailleur s'adresse au Protecteur du citoyen, faisant valoir que depuis tout ce temps, il est en arrêt de travail complet et ne touche aucune indemnité.

Interrogée à ce sujet par le Protecteur du citoyen, la CNESST indique qu'elle n'a pas encore entrepris le traitement de la réclamation en raison d'une surcharge de travail des employés de la direction régionale concernée. À la demande du Protecteur du citoyen, elle a finalement rendu une décision deux semaines plus tard, soit trois mois et demi après avoir reçu la réclamation du travailleur. . . .)

(. . . Traiter les réclamations avec vigilance et empressement – 3

Un citoyen subit une opération au genou en 1978 après avoir été victime d'un accident du travail. En 2014, son médecin estime qu'il devra être opéré de nouveau. L'intervention est prévue pour l'année suivante. En tout début d'année, en prévision de cette opération, le citoyen fait parvenir à la CNESST une réclamation pour obtenir de l'assistance médicale en raison d'une récidive, rechute ou aggravation.

Un an plus tard, la CNESST n'a toujours pas rendu de décision sur l'admissibilité de la réclamation du citoyen. Ce dernier, ignorant toujours si la CNESST assumera les frais d'assistance médicale liée à son opération, demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

Au terme de son enquête, celui-ci constate que la CNESST a attendu sept mois avant de soumettre la réclamation du citoyen à la direction appropriée. Le dossier a ensuite fait l'objet d'une analyse durant cinq mois additionnels, pour un total d'un an. L'organisme invoque une réorganisation administrative au sein de la direction régionale concernée.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la CNESST de rendre une décision d'admissibilité dans les plus brefs délais. Une semaine après l'intervention du Protecteur du citoyen, l'organisme a accepté la réclamation du travailleur. . . .)

TRAITER LES RÉCLAMATIONS AVEC LE SOUCI CONSTANT DE N'OUBLIER AUCUN ÉLÉMENT

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit que la CNESST est liée par le diagnostic posé par le médecin qui a charge d'un travailleur. Si l'organisme souhaite contester l'existence ou la nature de ce diagnostic, il doit recourir à une procédure d'évaluation qui inclut une ou plusieurs expertises médicales. Si le diagnostic posé n'est pas contesté au moyen de cette procédure, la CNESST doit analyser, dès la réception du rapport médical, si ce diagnostic découle d'une lésion professionnelle.

Or, le Protecteur du citoyen observe que, dans certains cas, la CNESST, après avoir reçu un rapport médical faisant part d'un nouveau diagnostic, tarde à rendre, ou omet de rendre, une décision sur l'admissibilité de ce diagnostic en tant que lésion professionnelle. En l'absence d'une décision de l'organisme, le travailleur accidenté ne peut se prévaloir des bénéfices du régime ou encore de ses recours légaux.

(. . . *S'assurer de ne rien omettre lors du traitement d'une réclamation – 1*

Une dame est indemnisée par la CNESST à la suite d'un accident du travail survenu en 2008 et à l'origine de lésions psychologiques. Six ans plus tard, elle est toujours prestataire de la CNESST. Son médecin produit alors un rapport selon lequel la travailleuse accidentée souffre désormais d'un problème dermatologique aggravé par son état psychologique. Le rapport est immédiatement transmis à la CNESST.

Quelques semaines plus tard, l'organisme informe la citoyenne que le nouveau diagnostic sera soumis à son médecin-conseil afin qu'il évalue si on peut établir un rapport entre cette maladie et l'accident du travail. Toujours sans réponse après 10 mois, la citoyenne communique avec la CNESST, et n'obtient pas plus de résultats. Après plus d'un an et demi d'attente, elle fait appel au Protecteur du citoyen.

L'intervention de ce dernier révèle que le diagnostic posé en 2014 n'a jamais fait l'objet d'une analyse de la CNESST. Il a donc demandé que celle-ci soit faite dans les plus brefs délais. À la fin de l'année 2015, la CNESST a rendu sa décision, soit 20 mois après la réception du rapport médical. . . .)

(. . . *S'assurer de ne rien omettre lors du traitement d'une réclamation – 2*

En 2013, un homme fait une chute à son travail et se blesse au dos. Souscrivant à l'avis du médecin du travailleur, la CNESST considère qu'il a subi une entorse dorso-lombaire et accepte de l'indemniser en conséquence. Trois jours après l'acceptation de sa réclamation, l'homme transmet à la CNESST un nouveau rapport que signe son médecin, où ce dernier ajoute au diagnostic précédent celui d'entorse cervico-dorso-lombaire. Cela signifie que le citoyen a également un problème cervical.

Plusieurs mois plus tard, un médecin expert mandaté par l'employeur du citoyen retient le diagnostic d'entorse cervico-dorso-lombaire. À l'été 2015, la CNESST statue que l'entorse dorso-lombaire est stabilisée et que le citoyen est apte à reprendre son emploi. En conséquence, la CNESST cesse le versement des indemnités.

Trois mois plus tard, à la demande du travailleur accidenté, le Protecteur du citoyen examine son dossier médical et constate que la CNESST :

- ***n'a jamais donné suite au diagnostic d'entorse cervico-dorso-lombaire, alors qu'elle est liée au diagnostic posé par le médecin qui a charge du travailleur ;***
- ***n'a pas analysé les problèmes cervicaux du citoyen ;***

- ***a privé le citoyen de traitements adéquats;***
- ***a imposé au travailleur de retourner au travail alors que son état cervical n'avait pas atteint toute l'amélioration prévisible.***

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CNESST a accepté de reconnaître que le diagnostic d'entorse cervico-dorso-lombaire du travailleur était lié à sa chute. L'organisme a donc repris le versement d'indemnités, avec une portée rétroactive. Ce travailleur recevra des indemnités jusqu'à ce qu'il soit reconnu apte à réintégrer le marché du travail, cela après la guérison ou la stabilisation de son entorse cervico-dorso-lombaire. ***. . .)***

LORSQUE L'ERREUR MÈNE DIRECTEMENT À LA JUDICIARISATION

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit que pour corriger toute erreur, la CNESST peut reconsidérer une décision à deux conditions:

- la démarche doit être faite à l'intérieur d'un délai de 90 jours;
- la décision ne doit pas avoir fait l'objet d'une révision administrative.

Dès qu'une décision ne satisfait pas l'ensemble de ces deux conditions, la CNESST ne peut pas corriger des erreurs ou des abus que lui indique le Protecteur du citoyen. Il lui est impossible en effet de se soustraire à ces dispositions légales, même lorsque, du fait de sa propre erreur dans le traitement d'une réclamation, elle a privé un citoyen de ses prestations. En plus des dispositions de la *Loi*, la CNESST soutient qu'une reconsidération en faveur d'un travailleur entraîne inévitablement des conséquences pour l'employeur de celui-ci. Selon la CNESST, ces éléments font obstacle à la reconsidération des décisions qu'elle rend.

Dans les situations où la CNESST ne peut reconsidérer ses décisions, les citoyens sont contraints d'entreprendre un recours devant le Tribunal administratif du travail. Cette judiciarisation entraîne des coûts à la fois pour les citoyens et pour l'administration publique. De plus, certains travailleurs accidentés n'ont plus la force d'entreprendre un recours devant ce tribunal puisqu'ils ont déjà essuyé plusieurs refus de la CNESST. Ils se tournent alors vers le Protecteur du citoyen, qui se heurte à l'impossibilité, dans le cadre légal actuel, d'obtenir un correctif, et ce, même pour des erreurs flagrantes.

(. . . *Faire la différence entre un accident du travail et une maladie professionnelle*

Une travailleuse enceinte consulte un médecin afin d'obtenir une réaffectation professionnelle pendant sa grossesse. Puisqu'elle côtoie une clientèle en bas âge, le médecin recommande qu'elle soit immédiatement réaffectée à des tâches où elle ne sera plus en contact avec des enfants de moins de cinq ans. Cette précaution a pour but d'éviter tout risque de contamination, notamment par des infections virales. L'employeur confirme à la CNESST qu'il suivra les recommandations du médecin. Entre-temps, la travailleuse est atteinte d'une forme d'hépatite qui l'amène à subir une interruption volontaire de grossesse. Elle fait ensuite une réclamation à la CNESST, qui refuse de l'indemniser. L'organisme estime qu'on ne peut établir de lien entre l'hépatite virale de la citoyenne et son emploi. Le refus de la réclamation est confirmé en révision administrative.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la CNESST, dans son analyse de la réclamation de la travailleuse, n'a pas pris en compte les critères applicables. C'est ainsi qu'elle a présumé injustement que la travailleuse avait fait une réclamation pour un accident du travail. Or, un diagnostic d'hépatite est effectivement incompatible avec la notion d'accident du travail. La maladie aurait dû plutôt être considérée en tant que maladie professionnelle. En faisant ce raisonnement, le Protecteur du citoyen était d'avis que la réclamation de la citoyenne aurait dû être acceptée.

Bien que la CNESST ait reconnu avoir commis des erreurs dans l'analyse de la réclamation, elle a refusé de reconsidérer sa décision étant donné que celle-ci avait déjà fait l'objet d'un recours en révision. Elle a plutôt invité la citoyenne à contester la décision devant le Tribunal administratif du travail, et ce, bien que son délai de contestation soit expiré. . . .)

(. . . *Vérifier les faits avant de rendre une décision – 1*

Une personne travaille dans une usine, où elle exécute un travail à la chaîne. Souffrant d'une douleur au poignet, elle consulte son médecin, qui diagnostique une tendinite. Elle dépose une réclamation à la CNESST afin d'être indemnisée.

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles *prévoit qu'une tendinite est considérée comme une maladie professionnelle s'il est établi que le travailleur effectue une tâche qui comporte des mouvements répétés ou des pressions pendant des périodes prolongées. Or, au terme de son analyse, la CNESST refuse la réclamation de la travailleuse, jugeant que ses tâches ne lui imposent pas de mouvements répétitifs. Cette décision est confirmée en révision administrative. En conséquence, la citoyenne n'a droit à aucune indemnité, ce qui l'amène à consulter le Protecteur du citoyen.*

L'enquête de ce dernier démontre que la CNESST n'a pas cherché à obtenir la description des tâches rattachées à l'emploi de la travailleuse. Ces informations étaient pourtant faciles à obtenir, tant auprès de la citoyenne que de son employeur. Le Protecteur du citoyen a en effet recueilli des éléments de preuve démontrant que le travail de la citoyenne implique des répétitions de mouvements sur des périodes de temps prolongées. Il déplore que la CNESST ait rendu sa décision initiale en l'absence de renseignements aussi indispensables au traitement de la réclamation.

La CNESST a admis avoir fondé sa décision sur une analyse incomplète de la situation. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé à l'organisme de reconsidérer sa décision à la lumière de cette nouvelle preuve. La CNESST a refusé, soutenant qu'elle ne pouvait reconsidérer sa décision puisque celle-ci avait fait l'objet d'une révision administrative. La citoyenne s'est vue forcée de recourir au Tribunal administratif du travail pour faire valoir ses droits. . . .)

(. . . *Vérifier les faits avant de rendre une décision – 2*

Une éducatrice en service de garde subit un accident du travail qui lui cause d'importantes blessures au poignet. Elle est mise en arrêt de travail. Au terme de plusieurs années de rétablissement, la travailleuse reçoit de la CNESST une décision selon laquelle :

- *l'état de ses blessures ne s'améliorera pas davantage ;*
- *elle en conservera des limitations fonctionnelles et devra éviter plusieurs tâches, telles que transporter des charges de plus de 2 kg ou faire des mouvements de flexion du poignet de façon fréquente ou répétitive ;*

- *elle est apte à reprendre son emploi d'éducatrice ;*
- *les indemnités prennent fin.*

Or, la citoyenne s'estime incapable de reprendre son emploi. Elle demande donc que la décision soit revue par le mécanisme de révision administrative. Celui-ci maintient la première décision. La travailleuse s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

L'enquête permet d'abord de constater que les limitations fonctionnelles de la citoyenne l'empêchent d'effectuer plusieurs tâches exigées par son emploi. Par exemple, elle ne peut plus transporter les repas et les collations des enfants et ne peut davantage effectuer certaines manœuvres de secourisme exigées pour l'emploi ou encore intervenir adéquatement en cas d'urgence.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé à la CNESST que la citoyenne ait droit à des services de réorientation professionnelle. Pour sa part, l'organisme a fait valoir qu'il ne pouvait reconsidérer sa décision initiale puisqu'elle avait fait l'objet d'une révision administrative.

La citoyenne a ainsi été placée devant la seule possibilité pour elle de faire valoir ses droits, soit un recours devant le Tribunal administratif du travail, pour démontrer qu'elle ne pouvait raisonnablement occuper à nouveau son emploi d'éducatrice. . . .)

(. . . N'omettre aucun revenu pertinent dans le calcul des indemnités

Une citoyenne qui occupait simultanément trois emplois avant son accident de travail s'adresse au Protecteur du citoyen, car la CNESST omet de considérer son revenu réel pour calculer son indemnité de remplacement du revenu. La CNESST ne considère en effet que son emploi le plus rémunérateur et ne tient pas compte du salaire qu'elle retire de ses autres emplois.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'organisme accepte de revoir sa décision et de considérer la perte de capacité de revenu de la travailleuse au regard de ses trois emplois. Ainsi, les salaires prévus aux trois contrats de travail sont cumulés et le salaire brut passe de 55 000 $ à 69 000 $, ce qui mène à une augmentation substantielle de l'indemnité de remplacement du revenu de la citoyenne. Cette reconsidération a été faite à l'intérieur du délai de 90 jours prévu à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles.

C'est à ce moment que l'employeur de la citoyenne demande la révision administrative de cette décision. Or, en révision, la CNESST :

- *écarte rapidement le point de vue du Protecteur du citoyen ;*
- *considère désormais que la citoyenne n'a pas gagné l'entièreté des revenus prévus à ses différents contrats de travail ;*
- *décide que le revenu brut de la citoyenne ne peut être fixé en additionnant le salaire prévu aux trois contrats de travail ;*
- *ne retient que le salaire de l'emploi le plus rémunérateur de la citoyenne, selon ses gains des 12 derniers mois ;*
- *établit un revenu annuel sur la base de ce salaire comme s'il avait été versé à temps plein à la travailleuse ;*
- *fixe l'indemnité de remplacement du revenu en tenant compte d'un salaire brut de 41 700 $.*

La citoyenne a contesté cette décision auprès du Tribunal administratif du travail, qui a rétabli la situation reconnue à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen et a déclaré que l'indemnité à verser devait être établie sur la base des trois contrats de travail et donc d'un salaire brut de 69 000 $.

Il est déplorable que la CNESST, au moyen de son processus interne de révision administrative, ait rétabli – voire aggravé – un préjudice qui avait été corrigé par suite de l'intervention du Protecteur du citoyen. Cela a eu pour résultat, encore une fois, de contraindre une personne victime d'un accident du travail à faire face à la judiciarisation de sa situation. **. . .)**

Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation

La mission du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation est, notamment, d'assurer au Québec la coordination et la concertation de différents acteurs des domaines économique, scientifique, social et culturel. Cela l'amène, entre autres fonctions, à délivrer à des entreprises des attestations qui donnent droit à des avantages fiscaux.

Au cours des derniers mois, le Protecteur du citoyen a traité la plainte d'une entreprise qui s'est adressée au Ministère pour bénéficier d'un congé d'impôt sur le revenu pour une société de commercialisation d'une propriété intellectuelle, en l'occurrence la licence d'un logiciel. L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater des problèmes quant à la délivrance de l'attestation en question, plus particulièrement au stade de la révision administrative.

(. . . *Appliquer de façon juste les règles de révision d'une décision initiale*

Une entreprise a eu recours au Protecteur du citoyen après avoir fait des démarches auprès du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation pour obtenir une attestation dans le but de se prévaloir d'un congé d'impôt. L'entreprise contestait non seulement le refus du Ministère de lui accorder l'attestation demandée, mais également la façon dont sa demande avait été traitée.

La* Loi concernant les paramètres sectoriels de certaines mesures fiscales *prévoit qu'une attestation est délivrée à une entreprise si celle-ci est reconnue à titre d'« entreprise de commercialisation admissible ». À cette fin, le Ministère doit considérer que l'entreprise se consacre principalement à cette activité de commercialisation. Dans le présent dossier, le Ministère a refusé de donner suite à la demande de l'entreprise parce qu'il considérait qu'elle n'avait pas pour seul but l'attribution de licences d'utilisation de programmes d'ordinateur.

L'entreprise a demandé la révision de cette décision. Or, plutôt que de réviser le motif à la base du refus initial, le Ministère a réexaminé l'ensemble du dossier et a, pour ce faire, confié la tâche à trois de ses employés, dont celui qui était à l'origine de la décision déjà rendue. À la suite du nouvel examen des faits, le Ministère a informé l'entreprise qu'il considérait maintenant que la nature même de la propriété intellectuelle – et non plus la proportion des activités de l'entreprise qu'elle représentait – la rendait non admissible à l'obtention de l'attestation. Il est à noter que ce motif n'avait jamais été soulevé quand le Ministère s'était prononcé la première fois.

Le Protecteur du citoyen est intervenu dans le dossier pour deux motifs. Tout d'abord, il estimait déraisonnable qu'un des membres du comité responsable de réviser la décision fût celui-là même qui l'avait rendue une première fois. Ensuite, il était d'avis que l'entreprise n'était pas à même d'exercer son droit d'être entendue puisque le refus de sa demande en révision était maintenant fondé sur un nouveau motif. Comme l'entreprise n'était avertie de cet autre motif qu'au stade de la révision, elle n'avait plus la possibilité de faire valoir de nouveaux arguments, ayant déjà exercé le recours mis à sa disposition. À cette étape, la décision du Ministère, si elle était rendue, devenait définitive. L'entreprise allait donc devoir s'adresser à la Cour supérieure pour présenter ses arguments liés au nouveau motif de refus.

Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de prendre en considération le nouvel argumentaire de l'entreprise, ce qu'il a accepté de faire, en plus d'écarter du processus de révision l'employé qui avait rendu la décision initiale. Par ailleurs, n'étant pas en mesure de trancher lui-même, le Ministère a proposé d'engager un expert externe afin qu'il revoie le dossier. Le Protecteur du citoyen tient d'ailleurs à saluer cette initiative visant à remédier à un manque d'expertise interne sur un sujet précis. Il y a lieu toutefois de déplorer que le Ministère n'ait décidé d'agir ainsi qu'à ce stade du dossier et par suite de l'enquête du Protecteur du citoyen.

En janvier 2016, soit trois ans après la demande initiale de l'entreprise, le Ministère, en se fondant sur l'avis de l'expert, a conclu que la propriété intellectuelle mise en cause était admissible au sens de la Loi. En conséquence, l'entreprise a obtenu son attestation. . . .)

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES : METTRE FIN À UNE INIQUITÉ À L'ÉGARD DES PERSONNES VEUVES CHEFS DE FAMILLE MONOPARENTALE

Le Programme de prêts et bourses est à caractère contributif, c'est-à-dire qu'il vise à fournir aux étudiants les ressources financières manquantes pour mener à bien leur projet d'études, après une évaluation de la possibilité d'une contribution de leur part. Le *Règlement sur l'aide financière aux études* prévoit que cet apport de l'étudiant est fixé en considérant un pourcentage de ses revenus d'emploi. Cependant, dans certaines circonstances, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ne tient pas compte des revenus d'emploi, et ce, afin d'accorder le prêt maximal à un étudiant. Les autres revenus sont quant à eux toujours considérés à 100 % dans le calcul visant à déterminer l'aide financière. Ces revenus incluent notamment les rentes d'orphelin et les rentes d'enfant de victime d'un acte criminel. Or, précisément pour ces deux rentes, le Protecteur du citoyen considère que cette façon de faire est inéquitable.

Il ressort en effet de ses enquêtes que, dans certains cas, la prise en considération de ces revenus dans leur totalité peut pénaliser les personnes veuves chefs de famille monoparentale. De l'avis du Protecteur du citoyen, il est injuste que les personnes dans cette situation se voient verser une aide financière inférieure à celle qu'elles auraient touchée si elles avaient eu un conjoint, d'autant plus que les rentes attribuées par Retraite Québec (auparavant la Régie des rentes) sont imposables et doivent être déclarées à titre de revenu de l'enfant.

(. . . Accorder à des étudiants l'aide financière qui leur revient

Une citoyenne veuve et chef de famille monoparentale s'est plainte que le Ministère considérait à 100 % les montants de sa rente à titre de conjointe survivante ainsi que les rentes d'orphelin de ses deux enfants dans le calcul de son aide financière aux études. Chiffres à l'appui, elle recevait un montant moindre que lorsque son conjoint contribuait aux dépenses du ménage.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que le Ministère appliquait correctement le Règlement, en tenant compte de l'ensemble des rentes touchées par l'étudiante dans le calcul de ses revenus. S'il est raisonnable d'assimiler la rente de conjoint survivant à un revenu supplémentaire de l'étudiante elle-même, il apparaît toutefois inapproprié d'y additionner les rentes d'orphelin, car celles-ci sont versées aux enfants et déclarées fiscalement comme revenus de ces derniers. Par ailleurs, si le conjoint de la dame n'était pas décédé, cette dernière aurait obtenu une aide financière supplémentaire de 2 000 $. Pour le Protecteur du citoyen, il était inéquitable qu'une mère de famille monoparentale ne bénéficiant plus du soutien de son conjoint et remplissant seule les obligations alimentaires des enfants se voie attribuer une aide financière inférieure à celle dont elle aurait bénéficié en la présence de son conjoint. Il a donc recommandé au Ministère de réviser le dossier de l'étudiante et, au vu de cette iniquité, de revoir la réglementation applicable.

Le Ministère a refusé de donner suite à ces recommandations en évoquant un souci de cohérence avec d'autres ministères qui comptabilisent les revenus des bénéficiaires de la même façon. Il a soutenu que le fait de réduire la proportion prise en compte des différentes rentes créerait une iniquité entre les bénéficiaires de familles monoparentales qui reçoivent des rentes et ceux qui n'ont pas de tels revenus. Le Protecteur du citoyen ne partage pas ce raisonnement.

À la suggestion du Ministère, le dossier de la citoyenne a été soumis au Comité d'examen des demandes dérogatoires. Constatant que ce mécanisme n'était pas à même de régler le problème, le Protecteur du citoyen en a conclu qu'une révision de la réglementation était essentielle à la résolution de cas similaires. Conséquemment, il a renouvelé sa recommandation visant à corriger l'iniquité en suggérant une modification réglementaire qui exclurait des revenus d'un étudiant les rentes versées au nom de ses enfants. Il poursuit son intervention à cet égard. . . .)

RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES DÉROGATOIRES

Le ministre peut, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, déroger à la *Loi sur l'aide financière aux études* s'il juge à propos d'accorder une aide financière à une personne qui n'y serait normalement pas admissible ou qui n'aurait pas droit à un montant d'aide suffisant. Selon cette disposition, le Ministère offre à certains étudiants la possibilité de déposer une requête devant le Comité d'examen des demandes dérogatoires pour obtenir une aide financière ou en demander l'augmentation. Les étudiants qui ont recours à ce mécanisme sont majoritairement en situation précaire et font valoir des besoins de base pour poursuivre leurs études.

Le guide concernant les demandes dérogatoires précise qu'à moins de circonstances exceptionnelles, la réponse parvient à l'étudiant de deux à trois semaines après la séance du Comité d'examen. Les enquêtes du Protecteur du citoyen ont cependant révélé que l'attente pouvait dépasser ce délai et atteindre jusqu'à quatre mois. Il est à noter qu'une aide financière supplémentaire ne peut être accordée tant que le ministre n'a pas entériné la recommandation du Comité.

(. . . *Tenir compte de la nature urgente des demandes en dérogation – 1*

Un étudiant s'adresse au Protecteur du citoyen parce qu'il s'est écoulé plus de deux mois depuis que le Comité d'examen des demandes dérogatoires a étudié sa requête et qu'il ne sait toujours pas s'il obtiendra l'aide financière supplémentaire qu'il a demandée. En principe, il n'a plus droit au programme d'aide financière aux études parce qu'il en a atteint la durée maximale.

Au moment de déposer sa plainte, l'étudiant ne peut obtenir son diplôme parce qu'il a un solde impayé auprès de son université. Lié à l'obtention de ce diplôme, le renouvellement de son permis de séjour aux États-Unis est compromis. De plus, il peine à subvenir à ses besoins essentiels.

Durant l'enquête du Protecteur du citoyen, le Comité d'évaluation a recommandé au ministre d'accorder à l'étudiant une aide supplémentaire de près de 9 000 $, avis que le ministre a entériné. Le traitement du dossier a demandé 10 semaines, bien au-delà du délai annoncé. . . .)

(. . . *Tenir compte de la nature urgente des demandes en dérogation – 2*

Un étudiant fait appel au Protecteur du citoyen près de deux mois après que sa requête pour obtenir une aide financière supplémentaire a été examinée par le Comité d'examen des demandes dérogatoires. Atteint d'un grave problème de santé, l'étudiant a déjà reçu une aide supplémentaire par le passé, mais il se retrouve en situation financière précaire, notamment en raison du coût de ses médicaments. La poursuite de ses études est compromise.

Or, le Comité a bel et bien recommandé au ministre d'accorder à l'étudiant une aide supplémentaire de 7 000 $. Deux mois plus tard, ce dernier est toujours en attente de la décision parce qu'il y a eu un changement de ministre. On explique aussi ce retard par le fait que le nom du Ministère a été modifié et que, conséquemment, le logo et la papeterie ont dû être refaits…

Estimant que ces explications étaient inacceptables, le Protecteur du citoyen a rappelé au Ministère son obligation de prendre des décisions avec diligence. . . .)

(. . . *Tenir compte de la nature urgente des demandes en dérogation – 3*

Un étudiant se plaint qu'il n'a toujours pas reçu, après un mois, une réponse à sa requête au Comité d'examen des demandes dérogatoires concernant son aide financière aux études. Sa demande est liée au fait qu'il a atteint la période d'admissibilité maximale, considérant son parcours d'études. Sans revenus depuis cinq mois, il a épuisé le crédit étudiant dont il disposait, et sa famille n'est plus en mesure de l'assister. Finalement, plus de deux mois après la rencontre du Comité, l'étudiant est informé qu'il recevra une somme de près de 3 000 $.

L'enquête du Protecteur du citoyen a fait ressortir des facteurs de retard comme des vacances, le nombre élevé des demandes et un poste vacant de coordonnateur.

Considérant la récurrence du problème des retards de traitement des demandes de dérogation, le Protecteur du citoyen poursuit son intervention auprès du Ministère afin d'en déterminer les causes exactes. . . .)

S'ASSURER QUE LE PERSONNEL MAÎTRISE LES MODALITÉS DU PROGRAMME DE REMISE DE DETTE

Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté des erreurs d'interprétation préjudiciables à certains étudiants dans l'application du programme de remise de dette de l'Aide financière aux études.

Précisons que pour être admissible à une remise de dette de 15 %, un étudiant doit avoir terminé son programme d'études dans les délais prévus. Il doit également, entre autres conditions, avoir reçu une bourse dans le cadre du Programme de prêts et bourses pour chacune des années d'attribution durant lesquelles il a suivi son programme.

Des étudiants qui satisfaisaient pourtant à tous ces critères se sont vu refuser le remboursement auquel ils avaient droit. Dans les cas pour lesquels le Protecteur du citoyen est intervenu, les refus étaient basés sur une mauvaise compréhension du programme par les agents responsables. Pour les étudiants touchés, la perte pouvait représenter plusieurs milliers de dollars.

Pour chaque dossier où le Protecteur du citoyen a décelé un préjudice, le Ministère a rapidement remboursé aux étudiants les montants de remise de dette qui leur étaient dus.

(. . . *Traiter avec rigueur les demandes de remise de dette – 1*

Un étudiant auquel le Ministère a refusé une remise de dette de 15 % s'en plaint au Protecteur du citoyen. Cet étudiant a terminé son baccalauréat et sa maîtrise à l'étranger, selon les délais prévus dans le pays où se sont déroulées ses études. Or, ces délais sont supérieurs à ceux alloués pour des programmes québécois équivalents. L'agent responsable du dossier n'a toutefois pas tenu compte de cette autre réalité. Grâce à l'intervention du Protecteur du citoyen, la demande a été rapidement réexaminée et l'étudiant a reçu 1 700 $ pour ses études de premier cycle et plus de 1 200 $ pour ses études de deuxième cycle. . . .)

(. . . *Traiter avec rigueur les demandes de remise de dette – 2*

Un citoyen se plaint du refus du Ministère de l'admettre au programme de remise de dette. De son côté, le Ministère invoque que certains crédits qu'a obtenus l'étudiant dans le programme d'études pour lequel il fait sa demande l'ont été dans le cadre d'un autre programme pour lequel aucune aide financière ne lui a été versée. On considère donc que l'étudiant n'a pas droit à la remise de dette puisqu'il n'a pas reçu de bourse pour les cours suivis hors de son programme principal, que son université lui a néanmoins crédités.

L'enquête du Protecteur du citoyen démontre d'abord que l'étudiant a terminé une maîtrise. Par après, il a travaillé quelques années, pour ensuite effectuer un retour aux études, au baccalauréat. Dans le cadre de ce nouveau programme, l'université lui a crédité certains cours de maîtrise – déjà réussis – qu'elle jugeait équivalents à ceux de son programme de premier cycle.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le diplômé répondait à tous les critères d'admission du programme de remise de dette. Reconnaissant son erreur, le Ministère a réduit la dette de l'étudiant de près de 2 500 $. . . .)

VEILLER À L'EXACTITUDE DE TOUTE INFORMATION DONNÉE AUX PERSONNES QUI PLANIFIENT UN RETOUR AUX ÉTUDES

Dans sa *Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens*, le Ministère s'engage à communiquer des explications claires et précises aux étudiants. Or, au fil de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que des agents du Service du recouvrement de l'Aide financière aux études avaient, à quelques reprises, transmis des informations inexactes à des étudiants, particulièrement à ceux qui prévoyaient retourner aux études. Cela peut avoir des conséquences majeures, entre autres pour des personnes dont la dette d'études n'est pas encore remboursée. À cet égard, il faut savoir qu'un étudiant qui effectue un retour aux études à temps plein est temporairement libéré de son obligation de prendre une entente avec le Service du recouvrement pour rembourser sa dette.

Dans certains dossiers, le Protecteur du citoyen a recommandé au Service du recouvrement du Ministère d'aviser les agents des erreurs qu'ils avaient commises, ce que le Ministère a accepté.

(. . . *Avoir le souci du renseignement exact en matière de remboursement des prêts étudiants – 1*

De retour aux études, un citoyen fait valoir qu'il n'est pas en mesure financièrement d'accepter l'entente de remboursement de sa dette d'études que lui impose le Ministère. Un agent du Service du recouvrement lui a en effet expliqué qu'il devait prendre une entente selon laquelle il allait devoir rembourser mensuellement 350 $, à défaut de quoi l'aide financière accordée pour son retour aux études serait suspendue.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que ces informations étaient erronées puisque le plaignant n'avait pas l'obligation de prendre une telle entente en raison de son statut d'étudiant à temps plein, et ce, conformément à la* Loi sur l'aide financière aux études*. Le Ministère a reconnu l'erreur et le dossier a pu être traité correctement. . . .)

(. . . *Avoir le souci du renseignement exact en matière de remboursement des prêts étudiants – 2*

Un citoyen ayant effectué un retour aux études conteste le refus du Ministère de reconnaître son établissement d'enseignement. À l'examen du dossier, le Protecteur du citoyen constate que la position du Ministère est justifiée. Toutefois, il ressort de l'analyse que l'agent a mentionné à l'étudiant qu'advenant un refus de reconnaître son établissement d'enseignement, il devrait prendre une entente pour rembourser sa dette d'études au rythme de 230 $ mensuellement.

Les vérifications du Protecteur du citoyen ont permis d'établir que l'étudiant avait déjà fait au Ministère une proposition de consommateur, soit une offre pour rembourser sa dette. Ayant accepté la proposition, et tant que celle-ci était respectée par l'étudiant, le Ministère ne pouvait entreprendre aucune autre démarche de recouvrement.

Le Ministère a rapidement accepté la recommandation du Protecteur d'aviser l'agent responsable de son erreur. . . .)

DONNER ACCÈS À L'ÉDUCATION PUBLIQUE AUX ENFANTS EN SITUATION D'IMMIGRATION PRÉCAIRE

En 2014, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport spécial sur l'accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire. Il s'agit d'enfants domiciliés au Québec qui n'ont pas accès à l'école primaire et secondaire publique gratuite. Ils en sont exclus parce qu'ils ne sont pas considérés comme « résidents du Québec » au sens de la *Loi sur l'instruction publique* et du *Règlement sur la définition de résident du Québec*. Jugeant la situation inacceptable, le Protecteur du citoyen a recommandé au gouvernement de modifier ce règlement afin d'assurer l'accès gratuit à l'école primaire et secondaire à tout enfant de 6 à 16 ans domicilié au Québec, sans égard à son statut d'immigration. Il a aussi recommandé différentes mesures afin que les critères de résidence au Québec au sens du *Règlement* ainsi que les cas d'exemption inscrits aux règles budgétaires (dans certaines situations d'exception, des non-résidents du Québec n'ont pas à payer la contribution habituellement prévue) soient diffusés, tant auprès des commissions scolaires que des organismes travaillant auprès des immigrants sans statut légal.

Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a accepté l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen et s'est engagé à proposer une modification en ce sens à la *Loi sur l'instruction publique*.

Le 4 décembre 2015, le ministre a présenté le projet de loi n° 86, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire*. Ce projet de loi proposait d'élargir l'accès gratuit à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire à tout enfant domicilié au Québec, ce qui représentait une avancée importante vers une démarche plus inclusive. Toutefois, au 31 mars 2016, le projet de loi n° 86 n'était toujours pas adopté. Il est donc peu probable que les changements proposés puissent être mis en œuvre par les commissions scolaires lors de la rentrée 2016. Le Protecteur du citoyen se questionne donc sur les mesures qui seront mises en place dans l'intervalle afin d'assurer l'accès gratuit à l'école à tous les enfants domiciliés au Québec.

Par ailleurs, si les modifications législatives proposées sont adoptées, le Protecteur du citoyen tient à rappeler que la révision des guides administratifs distribués aux commissions scolaires devra suivre à brève échéance. En effet, les renseignements exigés et les documents officiels correspondants devront être uniformes d'une commission scolaire et d'un établissement à l'autre et ne pas outrepasser les exigences légales et réglementaires d'identification requises pour l'inscription à l'école. Cela s'applique particulièrement à la vérification du statut d'immigration de l'enfant ou de ses parents. Il est également primordial que le Ministère s'assure de la diffusion d'une information exacte sur les situations d'exemption et sur les critères contenus au *Règlement*, tels que modifiés, afin que les parents, les intervenants concernés et les commissions scolaires en saisissent bien la portée.

Le rapport spécial du Protecteur du citoyen sur l'accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

LA SCOLARISATION À LA MAISON : DÉVELOPPER L'EXPERTISE ET RENFORCER LA COLLABORATION POUR LE RESPECT DU DROIT À L'ÉDUCATION DES ENFANTS

Le 28 avril 2015, le Protecteur du citoyen a publié un rapport spécial sur la scolarisation à la maison des enfants en âge de fréquenter l'école primaire ou secondaire. En vertu de la *Loi sur l'instruction publique*, les enfants peuvent, à certaines conditions, être dispensés de leur obligation de fréquenter un établissement d'enseignement. La commission scolaire responsable doit toutefois s'assurer que l'expérience éducative et l'enseignement que reçoivent ces enfants sont équivalents à ce qu'ils vivraient en milieu scolaire. Alors que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur estime que 2 000 enfants seraient scolarisés sans dispense de fréquentation ni contact

avec le réseau scolaire, le Protecteur du citoyen s'est notamment interrogé sur les causes de ce phénomène et sur ses répercussions sur le respect du droit à l'éducation. Les relances du Protecteur du citoyen à ce sujet auprès du Ministère demeurent sans résultats.

Dans son rapport, le Protecteur du citoyen expose les principales difficultés que rencontrent les intervenants scolaires et les parents pour établir la collaboration nécessaire en contexte de scolarisation à la maison. Il constate que ces difficultés résultent, pour une bonne part, de la disparité des pratiques d'encadrement et d'évaluation au sein du réseau scolaire, de l'incapacité de certaines commissions scolaires de se doter d'une expertise en la matière et de l'absence d'un recours efficace pour corriger et prévenir les situations litigieuses.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au Ministère :

- d'examiner les pratiques d'évaluation des projets éducatifs et de suivi des apprentissages des enfants scolarisés à la maison ;
- de soutenir la concertation des intervenants scolaires responsables pour développer leur expertise en la matière et partager les bonnes pratiques ;
- d'établir les besoins de formation des intervenants scolaires et de soutenir les commissions scolaires pour qu'elles puissent répondre à ces besoins ;
- d'encourager les commissions scolaires à offrir certains services aux familles qui scolarisent leurs enfants à la maison ;
- d'évaluer la possibilité d'élargir l'accès au programme de formation à distance aux jeunes de moins de 16 ans scolarisés à la maison.

Par ailleurs, afin de pallier le manque de recours efficaces pour prévenir et régler les litiges, le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère de s'assurer que les protecteurs de l'élève traitent les plaintes portant sur l'encadrement et le suivi de projets de scolarisation à la maison, et qu'ils puissent agir à titre de médiateurs en cas de conflit entre les parents et les intervenants scolaires. À cet égard, le projet de loi n° 86, présenté en décembre 2015, propose une modification au *Règlement sur la procédure d'examen des plaintes établie par une commission scolaire* afin que les enfants scolarisés à la maison ou leurs parents puissent formuler une plainte et, le cas échéant, recourir aux services du protecteur de l'élève. Au 31 mars 2016, le projet de loi n° 86 n'était toujours pas adopté.

Pour faire suite aux recommandations du Protecteur du citoyen, le Ministère s'était engagé à mettre à jour ses orientations ministérielles et à créer un répertoire des pratiques exemplaires pour l'évaluation des projets éducatifs et le suivi des apprentissages des enfants scolarisés à la maison. Onze mois après le dépôt de son rapport, le Protecteur du citoyen n'a toujours reçu aucun bilan des travaux menés à ces fins.

Le rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE SCOLAIRE

Le Protecteur du citoyen est intervenu cette année concernant le projet de loi n° 86, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire*. Un résumé de son intervention se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 128 de ce rapport.

La lettre de la protectrice du citoyen à la présidente de la Commission de la culture et de l'éducation est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

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

Les plaintes concernant le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion proviennent en majorité de candidats ou de représentants de candidats ayant produit une demande de certificat de sélection du Québec dans la catégorie des travailleurs qualifiés. Le nombre de plaintes reçues cette année est sensiblement le même que l'année dernière. Les principaux motifs d'insatisfaction que le Protecteur du citoyen a jugés fondés sont les suivants :

- des erreurs d'évidente inattention à l'étape de la vérification de la conformité des documents soumis pour une demande de certificat de sélection ;
- des délais plus longs que ceux annoncés ;
- des erreurs dans l'appréciation de l'expérience professionnelle ou des diplômes.

Les plaintes pour lesquelles le Protecteur du citoyen a conclu à une erreur ou à une faute du Ministère ont donné lieu aux correctifs demandés. Des solutions ont également été apportées concernant le nouveau portail *Mon projet Québec* mis en ligne le 5 janvier 2016 à la suite de l'adoption de modifications réglementaires concernant la sélection des ressortissants étrangers. Il faut savoir qu'en vertu des nouvelles dispositions, les ressortissants étrangers de la catégorie des travailleurs qualifiés doivent dorénavant présenter leur demande de certificat de sélection par Internet. Or, le portail a connu plusieurs ratés informatiques dès ses débuts, ce qui a considérablement compliqué les démarches des candidats, allant même jusqu'à en empêcher certains de soumettre leur demande. Étant donné que des problèmes technologiques peuvent toujours survenir, le Protecteur du citoyen s'est assuré que le Ministère informe les candidats, en temps utile, de la situation et des mesures qu'il entend prendre pour atténuer les retombées de ces dysfonctionnements. Les précisions nécessaires ont été apportées, notamment sur la page d'accueil du site *Mon projet Québec*, qui est régulièrement mise à jour. En outre, à la suite d'un arrêté ministériel du 24 février 2016, la période de réception des demandes, initialement prévue pour l'hiver 2016, a été reportée à une date ultérieure. La ministre a également haussé le nombre de demandes à recevoir. Le Protecteur du citoyen demeure attentif aux efforts du Ministère en matière de gestion des risques et de gestion des attentes des candidats.

ÉLIMINER LES ERREURS D'ÉVIDENTE INATTENTION À L'ÉTAPE DE LA VÉRIFICATION DE LA CONFORMITÉ DOCUMENTAIRE

Dans le but d'améliorer l'efficacité du traitement des demandes de certificat de sélection dans la catégorie des travailleurs qualifiés, le Ministère procède d'abord à un examen des documents fournis pour s'assurer qu'ils sont conformes aux exigences administratives. Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté une diminution des plaintes concernant des décisions de rejet liées à la non-conformité des documents fournis. Mentionnons que les démarches des candidats pour satisfaire aux exigences documentaires ont été facilitées en raison :

- de l'amélioration de la qualité de l'information que diffuse désormais le Ministère ;
- de la simplification de certaines conditions quant au type et au format des documents exigés ;
- du retrait de l'obligation de présenter de façon systématique la preuve de la légalité de l'expérience professionnelle à titre de travailleur salarié.

En dépit de ces correctifs, le Protecteur du citoyen a constaté des erreurs injustifiables à l'étape de l'analyse de la conformité documentaire de certains dossiers. Le Ministère a indiqué au Protecteur du citoyen qu'il envisageait de modifier ses méthodes de contrôle de la qualité dès le printemps 2016. Ces changements devraient contribuer à réduire les risques d'erreur.

(. . . ***Vérifier la conformité documentaire avec rigueur – deux cas d'erreurs injustifiables***

Le Ministère réclame d'un candidat qu'il lui remette l'ensemble des documents exigés avec sa demande de certificat de sélection à titre de travailleur qualifié, à défaut de quoi sa requête sera rejetée. Or, la majorité de ces documents ont déjà été soumis, et ce, dans les formats requis. L'intervention du Protecteur du citoyen a conduit le Ministère à reconnaître son erreur et à transmettre au candidat un nouvel avis ne visant que les documents nécessaires pour compléter le dossier.

Un candidat voit sa demande de certificat de sélection rejetée parce qu'il n'a pas fourni les documents dans les formats exigés. Dans le formulaire* Documents à soumettre à l'appui de la demande de Certificat de sélection du Québec*, on peut lire que si un document est rédigé en français ou en anglais, mais qu'il comporte un sceau dans une autre langue, ce sceau doit être traduit. Or, le candidat a bel et bien fait traduire en français les sceaux apparaissant sur les diplômes soumis. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a reconnu son erreur et s'est engagé à poursuivre l'étude du dossier. . . .)

RENSEIGNER LA CLIENTÈLE AU SUJET DES CONSULTANTS EN IMMIGRATION ET DES PERSONNES QUI SE PRÉSENTENT FAUSSEMENT À CE TITRE

Les ressortissants étrangers peuvent recourir aux services rémunérés de consultants en immigration pour être assistés dans leurs démarches auprès du Ministère. Certains croient toutefois, à tort, être tenus de recourir à de tels services, notamment pour présenter une demande de certificat de sélection. Cette fausse perception résulte de la publicité trompeuse de quelques consultants peu scrupuleux. Certains consultants vont jusqu'à laisser croire qu'en s'adressant à eux, les candidats auront droit à un traitement accéléré de leur demande ou à l'obtention assurée d'un certificat de sélection.

Le Ministère doit informer adéquatement les candidats à l'immigration de son mandat et de la façon de lui soumettre directement leurs demandes de certificat. Il a aussi le devoir de veiller à ce que les candidats qui choisissent de recourir à des consultants soient protégés. C'est pourquoi il a adopté, en 2010, le *Règlement sur les consultants en immigration* visant à encadrer leurs activités. Toute personne qui contrevient à ce règlement est passible de poursuites en vertu de dispositions pénales prévues dans la *Loi sur l'immigration au Québec*. Ce règlement prévoit, par exemple, que seules les personnes dûment reconnues par la ministre et inscrites au Registre québécois des consultants en immigration tenu par le Ministère peuvent agir auprès de lui à ce titre pour représenter des candidats. En 2015, le Ministère a resserré les conditions de reconnaissance des consultants en adoptant un nouveau règlement en la matière. Il a notamment étendu le champ d'application du règlement à toute personne qui assiste, conseille ou représente un candidat à l'immigration en prétendant le faire gratuitement, dès lors qu'elle est membre en règle du Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada ou que sa reconnaissance comme membre de ce conseil est suspendue, révoquée ou expirée.

Jusqu'à tout récemment, le site Web du Ministère ne faisait aucune mention de la possibilité de se plaindre auprès de ses services au sujet des mauvaises pratiques d'un consultant reconnu et inscrit au Registre, ou encore de toute personne qui porte frauduleusement ce titre. Aussi le Protecteur du citoyen a-t-il fait valoir au Ministère, dès la fin de l'été 2014, l'importance de diffuser de tels renseignements sur son site pour mieux protéger le public, ce qui a été fait le 16 avril 2015, en même temps que l'entrée en vigueur du nouveau règlement.

(. . . ***Mieux informer la clientèle concernant les consultants en immigration ou les personnes qui se présentent à ce titre***

Une personne se plaint au Protecteur du citoyen de l'abus et de l'incompétence d'un consultant en immigration dans le cadre de la demande de certificat de sélection du Québec de son neveu, dans la catégorie des travailleurs qualifiés. Ce dernier a vu sa demande rejetée parce que le présumé consultant n'avait pas acheminé une mise à jour des documents demandés par le Ministère dans les délais prévus. La citoyenne dit avoir retenu les services du consultant à la suite d'une publicité radiophonique. Il était inscrit au Registre québécois des consultants en immigration au moment du dépôt de la plainte au Protecteur du citoyen, mais ne l'était pas antérieurement, c'est-à-dire lorsqu'il a offert ses services au neveu de la dame. Le Protecteur du citoyen a fait retirer le nom du consultant du Registre et a expliqué à la plaignante que le Ministère n'est pas responsable des fautes imputables à des consultants, ou à des personnes qui se présentent à ce titre, s'ils ne sont pas inscrits au Registre. Néanmoins, le Ministère a le devoir d'informer toute personne des recours possibles en pareil cas. . . .)

INTERVENTION PORTANT SUR UN PROJET DE LOI

Cette année, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission des relations avec les citoyens au sujet du projet de loi nº 77, *Loi sur l'immigration au Québec*. Un résumé de son intervention se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 127 de ce rapport.

La lettre de la protectrice du citoyen au président de la Commission des relations avec les citoyens est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Ministère de la Justice

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS : RÉDUIRE LES DÉLAIS D'ATTENTE

Les tribunaux administratifs, tels le Tribunal administratif du Québec (TAQ), le Tribunal administratif du Travail, la Commission d'accès à l'information et la Régie du logement ont été créés pour accroître l'accès à la justice, alléger les formalités et offrir une solution plus rapide que les tribunaux judiciaires. À cet égard, la *Loi sur la justice administrative*, adoptée il y a 20 ans, prévoit expressément ceci : « La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés. » Or, le Protecteur du citoyen est préoccupé par les délais particulièrement longs qui s'écoulent entre le moment où le citoyen dépose sa demande et celui où le tribunal ferme le dossier. En 2014-2015, on constatait entre autres les délais moyens suivants :

- 22,4 mois, pour les dossiers de la Section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec (TAQ) ;
- 25 mois, pour les dossiers juridictionnels clos par décision avec remise d'audience à la Commission d'accès à l'information, et 16,2 mois pour les dossiers sans remise ;
- 20,3 mois, avant l'audition des parties lors d'une première audience pour les causes civiles générales à la Régie du logement. Il est à noter que la Régie ne rapporte que le délai entre le dépôt de la demande et la première audition. Or, celle-ci peut être suivie d'autres séances puisque plusieurs auditions initiales font l'objet d'une remise. Le Protecteur du citoyen déplore d'ailleurs cette façon de comptabiliser les délais, qui ne permet pas de connaître le temps d'attente moyen entre le dépôt de la demande et la décision.

Les délais moyens étaient nettement moindres à la Commission des lésions professionnelles (10 mois) et à la Commission des relations du travail (8,7 mois). Rappelons que depuis le 1er janvier 2016, le Tribunal administratif du travail remplace ces deux commissions.

Cela étant, le Protecteur du citoyen note avec satisfaction les efforts que déploient les tribunaux administratifs pour innover, notamment quant à leur mode de mise au rôle et de gestion des audiences. Ainsi, il constate qu'en 2014-2015, le TAQ a ouvert 10 696 dossiers et en a fermé 12 776, ce qui représente une augmentation de dossiers fermés de 31 % par rapport à 2010-2011 et de 19 % par rapport à 2013-2014. Ce rythme permet de diminuer le nombre de dossiers en attente de traitement, facteur essentiel de réduction des délais.

Pour sa part, la Régie du logement a introduit une nouvelle procédure à la fin de 2014 pour que les causes de non-paiement de loyer pour les dossiers non contestés (un dossier est considéré comme non contesté lorsque l'une des parties est absente à l'audience) soient entendues par des greffiers spéciaux plutôt que par des régisseurs, et ce, à Montréal, à Longueuil et à Laval. Les régisseurs peuvent donc se consacrer à des causes qu'eux seuls peuvent entendre. Toutefois, malgré ces efforts, les délais d'attente à la Régie du logement demeurent beaucoup trop longs.

RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRADUCTION DES JUGEMENTS RÉDIGÉS DANS UNE LANGUE QUE LE CITOYEN NE MAÎTRISE PAS

Au Québec, la *Charte de la langue française* reconnaît au juge le droit d'opter pour la langue française ou anglaise lors de la rédaction de son jugement, peu importe la langue dans laquelle s'est déroulé le procès. En contrepartie, lorsqu'un citoyen reçoit un jugement dans une langue qui ne lui est pas familière, la même loi prévoit qu'il peut en obtenir la traduction du français à l'anglais ou de l'anglais au français, aux frais de l'Administration. Le citoyen doit en faire la demande au greffe du tribunal judiciaire d'où provient le jugement. Par la suite, un traducteur externe se voit confier le travail. Ainsi, en 2014-2015, 261 demandes de traduction ont été acheminées au greffe du palais de justice de Montréal, soit 230 du français vers l'anglais et 31 de l'anglais vers le français.

Il s'avère toutefois que certains délais de traduction sont particulièrement longs et entraînent des problèmes pour la personne qui désire contester la décision judiciaire. En effet, le *Code de procédure civile* prévoit que le délai d'appel est généralement de 30 jours à partir de la date de notification du jugement original. Certaines lois particulières prévoient même un délai plus court. Or, lorsque le citoyen n'a pas reçu la traduction du jugement à l'expiration du délai prescrit par la loi ou à l'approche de celui-ci, il doit réagir dans un très court laps de temps. Il doit alors prendre de façon précipitée sa décision d'en appeler ou non, ou encore exercer certains recours afin de conserver son droit d'appel ou de justifier le fait de ne pas avoir agi dans les délais prescrits. Ces recours n'entraînent pas de frais judiciaires directs, mais ils représentent toujours des démarches et des dépenses liées à la production de procédures au greffe de la Cour d'appel du Québec.

On le voit, les personnes qui doivent demander la traduction de leur jugement et qui souhaitent faire appel se trouvent nettement désavantagées par rapport à celles qui reçoivent d'emblée un jugement dans une langue qu'elles maîtrisent. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au ministère de la Justice :

- d'informer les citoyens de leur droit de demander une traduction et des recours leur permettant de conserver leur droit d'appel (ajout de l'information dans la note d'envoi du jugement, ajout d'une page sur le site Web du Ministère avec référence au site de la Cour d'appel du Québec, production d'une fiche pour les agents de renseignements des différents greffes et pour ceux du centre de communication avec la clientèle du Ministère) ;
- de sensibiliser la Cour d'appel du Québec aux inconvénients que vivent les citoyens qui reçoivent un jugement dans une langue qu'ils ne comprennent pas afin qu'elle invite les juges, dans le respect du principe d'indépendance judiciaire, à en tenir compte, notamment à l'occasion de recours exercés afin de conserver le droit d'appel ;
- de mieux encadrer les délais de traduction.

Le ministère de la Justice a accepté de donner suite à ces recommandations et tiendra le Protecteur du citoyen informé de leur mise en œuvre.

(. . . *Ne pas faire obstacle à l'exercice des recours et fournir rapidement la traduction des jugements*

Une citoyenne a été partie demanderesse dans un procès qui s'est, le plus souvent, déroulé en français. Le dernier jour de l'audience, apprenant que le jugement serait rédigé en anglais, elle en a demandé la traduction en français. Or, le ministère de la Justice ne lui a fourni le document traduit que trois mois plus tard, invoquant la longueur du jugement en question.

Dans l'intervalle, la dame a décidé de porter ce premier jugement en appel et disposait de 30 jours pour ce faire. N'ayant toutefois pas reçu à temps la traduction du jugement, elle a dû assumer certains coûts dans le cadre des requêtes qu'elle a déposées à la Cour d'appel du Québec pour conserver son droit d'appel : frais de représentation, de déplacement, d'huissier, de photocopies.

Après enquête, le Protecteur du citoyen a demandé au ministère de la Justice de dédommager raisonnablement la citoyenne pour les frais engagés, ce que le Ministère a accepté. . . .)

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ AU NUNAVIK

L'administration de la justice au Nunavik se fait par l'intermédiaire de la Cour itinérante, que préside généralement un juge de la Cour du Québec. Au moment de l'enquête du Protecteur du citoyen, cette Cour desservait huit des quatorze communautés du Nunavik. Avant d'être entendus par la Cour dans le cadre de leur procès, plusieurs Inuits judiciarisés doivent être transférés au palais de justice d'Amos, notamment dans le cadre de l'enquête effectuée en vue de leur remise en liberté. Par la suite, le cas échéant, ils retournent dans le Nord pour y subir leur procès devant la Cour itinérante.

Dans son rapport spécial intitulé *Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik*, publié en février 2016, le Protecteur du citoyen dénonce les conséquences, sur le plan humain, du transport des personnes judiciarisées : longs délais, multiplication des transferts, trajets éprouvants. Il faut savoir que 14 jours peuvent s'écouler entre le moment où une personne est arrêtée au Nunavik et celui de son arrivée en Abitibi pour son enquête sur remise en liberté.

Par ailleurs, l'incidence de ces transports sur le plan financier est importante. Les coûts annuels associés au transport et au gardiennage des personnes incarcérées arrêtées au Nunavik s'élevaient à 6 556 604 $ en 2014-2015.

De tels problèmes requièrent des solutions concrètes, notamment une utilisation accrue de la comparution par visioconférence ou par toute autre technologie adaptée, afin que les étapes préalables au procès, dont l'enquête pour remise en liberté, soient – sauf exception – tenues à distance et sans transfert inutile. Le Protecteur du citoyen fait deux recommandations en ce sens, adressées à la fois au ministère de la Justice et au ministère de la Sécurité publique.

Les Inuits sont surreprésentés dans les systèmes de justice et correctionnels, et les chiffres traduisent une tendance à la hausse : on note une augmentation de 239 % du nombre de causes traitées par la Cour itinérante en 10 ans. Le manque d'actions concertées en matière de prévention de la criminalité, notamment en ce qui a trait au traitement des dépendances, contribue à cette réalité.

Le Protecteur du citoyen considère qu'on doit, afin de s'attaquer à la source même du phénomène, élaborer des programmes de prévention et de réinsertion sociale adaptés aux besoins de chacune des communautés. Il a fait au ministère de la Justice et au ministère de la Sécurité publique sept recommandations concernant :

- l'accès à l'information et aux services de justice ;
- la prévention et la réinsertion sociale ;
- les alternatives à la judiciarisation.

Le Protecteur du citoyen salue l'engagement du gouvernement, en mars 2016, « d'améliorer l'accessibilité à la justice en milieu autochtone, particulièrement pour la nation inuite, et de moderniser ses services […]. Des crédits additionnels seront octroyés au ministère de la Justice et permettront, notamment : d'accroître la fréquence de la Cour itinérante en milieux cri et inuit ; d'augmenter l'offre de services sur les lieux des avocats de la défense et du Directeur des poursuites criminelles et pénales ; d'utiliser la visioconférence dans le cadre des procédures, ce qui favorisera les rencontres préparatoires entre les avocats et leurs clients[1] ». Ces actions répondent à plusieurs des recommandations du Protecteur du citoyen.

Au cours de la prochaine année, le Protecteur du citoyen s'attend à ce que le ministère de la Justice participe activement aux initiatives de prévention et de réinsertion sociale qui seront ciblées, ainsi qu'à la mise en œuvre du plan d'action visant à réduire la criminalité et la judiciarisation au Nunavik.

Il est à noter que d'autres enjeux de ce rapport spécial concernent le ministère de la Sécurité publique, comme les conditions de détention au Nunavik. Il en est question dans la section *Rapport de l'ombudsman correctionnel du Québec*, à la page 87.

Le rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Ministère de la Sécurité publique

TROIS ANS APRÈS SA CRÉATION : PERMETTRE AU BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES D'ASSUMER SON PLEIN MANDAT

En 2010, le Protecteur du citoyen rendait public un rapport sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers. Il y démontrait que cette procédure n'offrait pas les garanties d'indépendance nécessaires. Conséquemment, il recommandait au ministère de la Sécurité publique d'y apporter des changements majeurs. À cette fin, il formulait huit recommandations, notamment celle de créer un organisme indépendant dirigé par des civils qualifiés et dont l'équipe d'enquête allierait l'expertise de tels civils à celle d'anciens policiers.

1. Ministère des Finances du Québec, *Budget 2016-2017. Le Plan économique du Québec*, mars 2016, p. B.46.

Faisant suite à ces recommandations, le projet de loi nº 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, a été adopté le 9 mai 2013. Il proposait notamment la création du Bureau des enquêtes indépendantes, organisme chargé de mener les enquêtes requises lorsqu'un civil est blessé gravement ou décède à l'occasion d'une intervention policière ou durant sa détention. Cette loi est entrée en vigueur le 15 mai 2013, à l'exception de certains articles concernant le Bureau des enquêtes indépendantes.

Depuis lors, on a procédé à la nomination de la directrice du Bureau, le 17 décembre 2014, et celle-ci est entrée en fonction le 12 janvier 2015. À la suite d'un concours de recrutement, le Conseil des ministres a désigné deux enquêteurs-superviseurs le 7 octobre 2015. Seize enquêteurs ont ensuite été nommés entre le 11 novembre 2015 et le 10 février 2016. Huit d'entre eux détiennent une expérience de travail en milieu policier et les huit autres sont des civils.

Outre les modifications apportées à la *Loi sur la police* par le projet de loi nº 12, la création du Bureau des enquêtes indépendantes et le début de ses activités requièrent l'adoption préalable de quatre règlements portant sur les éléments suivants :

- La procédure de sélection et la formation des enquêteurs du Bureau ;
- La notion de blessure grave ;
- Le déroulement des enquêtes dont sera chargé le Bureau, ainsi que les obligations du chef du service de police, des policiers impliqués dans l'événement ainsi que des policiers témoins ;
- Les modalités applicables au soutien que fourniront au Bureau les corps de police offrant des services de niveau 4 ou supérieur (le niveau de services correspond au nombre d'habitants d'une population – niveau 4 : de 500 000 à 999 999 habitants).

Au 31 mars 2016, seul le premier règlement était entré en vigueur.

Par ailleurs, un projet de règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau a été publié à la *Gazette officielle du Québec* le 15 juillet 2015, mais n'était toujours pas en vigueur le 31 mars 2016. Ce projet de règlement comporte une proposition de définition de la notion de blessure grave, mais on se limite ici aux blessures « physiques ». Les allégations d'agression sexuelle en sont donc exclues, à moins qu'une telle agression ait causé des blessures physiques jugées « importantes ». Le Protecteur du citoyen a fait part au Ministère de ses commentaires et de ses recommandations à ce sujet et sur l'ensemble du projet de règlement. Il a notamment de nouveau recommandé que la définition de blessure grave ne soit pas limitée aux blessures physiques et qu'elle inclue les allégations d'agression sexuelle.

Un résumé de l'intervention du Protecteur du citoyen concernant ce projet de règlement se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 130 de ce rapport.

La lettre de la protectrice du citoyen à la ministre de la Sécurité publique concernant le projet de règlement sur le déroulement des enquêtes dont est chargé le Bureau des enquêtes indépendantes est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Précisons également qu'en octobre 2015, à la suite des commentaires qu'ont formulés la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Protecteur du citoyen ainsi qu'à la suite d'allégations d'agressions sexuelles qui auraient été commises par des agents de la Sûreté du Québec à l'endroit de femmes autochtones dans la région de Val-d'Or, le premier ministre a annoncé que le mandat du Bureau des enquêtes indépendantes serait modifié pour inclure les enquêtes sur les allégations d'agressions sexuelles par des policiers. La modification récente du programme de formation des enquêteurs du Bureau témoigne de la volonté gouvernementale à cet égard.

Le rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

IMPOSER L'IDENTIFICATION DES POLICIERS SELON DES NORMES PRÉCISES

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen recommandait au Ministère d'apporter une modification réglementaire afin de préciser le type d'identification qui doit être arboré par les policiers dans leurs rapports avec le public, en vertu du *Code de déontologie des policiers du Québec*.

En novembre 2014, le Ministère a accepté la recommandation du Protecteur du citoyen, s'engageant à effectuer la modification réglementaire envisagée dans les meilleurs délais. Or, aucune suite n'a été donnée jusqu'à présent à cette recommandation.

Le Protecteur du citoyen tient à réitérer ses attentes à ce sujet, étant donné les conséquences qui peuvent être importantes pour les citoyens s'ils ne peuvent identifier un policier avec qui ils sont en contact. La non-identification des agents affecte en effet la confiance du public et peut compromettre d'éventuels recours au système de déontologie policière. La modification réglementaire doit donc être apportée sans délai.

Il est à noter que le *Code de déontologie des policiers du Québec* prévoit qu'un policier en service doit toujours porter une marque d'identification prescrite dans ses rapports directs avec une personne du public. Toutefois, aucun règlement ou loi ne définit la nature de la marque d'identification en question, et ce, en dépit d'un jugement[2] de la Cour du Québec qui, en 2001, a conclu à un vide juridique. Le Protecteur du citoyen estime qu'en raison de ce vide juridique, le Commissaire à la déontologie policière n'est pas en mesure de traiter adéquatement une partie des plaintes qu'il reçoit.

En effet, le bureau du Commissaire à la déontologie policière confirme qu'à défaut d'une définition claire de la marque en question, on ferme, sans autre suite, les dossiers de plainte qui dénoncent le fait qu'un policier n'était pas identifié lors d'une intervention. De plus, si ce même bureau reçoit une plainte alléguant un autre manquement d'ordre déontologique, par exemple le manque de respect ou l'abus d'autorité, il ferme le dossier s'il est impossible d'identifier le policier visé. À cela s'ajoute le fait que des citoyens n'ont pu déposer une plainte au Commissaire à la déontologie policière, n'étant pas en mesure d'identifier le policier responsable de l'acte qu'ils estimaient dérogatoire.

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

Cette année encore, les plaintes concernant le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale visent le plus souvent les programmes d'aide sociale. Elles ont d'ailleurs augmenté de 45 % par rapport à l'an dernier, alors que le nombre de plaintes en matière d'emploi est stable d'année en année. Cette hausse est attribuable en partie à des modifications réglementaires qui ont eu notamment pour effet de réduire l'aide financière de dernier recours pour les personnes hébergées dans des centres de services en toxicomanie. La plupart de ces plaintes se sont avérées non fondées, d'autres mesures ayant permis de compenser l'incidence de la réduction des prestations, comme expliqué ci-après.

2. *Pépin et Bourget c. Commissaire à la déontologie policière*, C.Q. 200-02-021352-994, 26 avril 2001.

NE PAS FAIRE OBSTACLE À LA DÉMARCHE DE PRESTATAIRES D'AIDE FINANCIÈRE HÉBERGÉS DANS DES CENTRES DE THÉRAPIE POUR TOXICOMANES

Depuis mai 2015, une modification au *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* prévoit que les prestataires hébergés dans des centres de services en toxicomanie n'ont droit qu'à l'allocation pour dépenses personnelles, qui était de 200 $ par mois en 2015. Jusqu'alors, ces personnes recevaient de 616 $ à 747 $, selon les cas. Or, la plupart des centres doivent facturer à leurs résidents des frais mensuels de thérapie qui varient de 200 $ à 400 $, ce que les prestataires acquittaient à même leurs prestations. L'annonce de la coupe a donc fait craindre aux résidents de devoir mettre fin à leur thérapie, faute de moyens suffisants. Entre avril et juillet 2015, le Protecteur du citoyen a reçu près de 250 plaintes à ce sujet. Dans tous les cas, il a obtenu confirmation que les centres ne factureraient pas les frais de thérapie, ce qui permettrait à leurs résidents de terminer leur traitement.

Le Protecteur du citoyen a aussi reçu des plaintes de plusieurs directeurs de centres d'aide aux toxicomanes qui craignaient de devoir fermer leurs portes en raison de la baisse probable de leur clientèle à la suite de la même modification réglementaire. Il faut savoir que le Ministère verse aux centres d'aide environ 1 500 $ par mois par personne hébergée. Une baisse de la clientèle se répercute donc directement sur les revenus du centre, alors que ses frais de fonctionnement ne diminuent pas.

Anticipant ces retombées, le Protecteur du citoyen avait soulevé la question lors de l'examen du projet de règlement en mars 2015. Il avait alors recommandé que le Ministère s'assure, de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, que les frais de thérapie, d'administration ou autres ne limitent pas l'accès des prestataires aux centres d'aide aux personnes toxicomanes. Cette recommandation visait la création de mesures permanentes pour assurer le maintien de l'offre de services. Le Ministère a donné suite à cette recommandation en mettant en place une aide transitoire pour accompagner les centres éprouvant des difficultés financières à la suite de la réduction des prestations. Cette aide, qui prendra fin en octobre 2016, comporte deux volets, soit :

- un soutien à la gestion grâce aux services de consultants qui ont pour rôle d'évaluer l'organisation administrative du centre et de proposer un plan de redressement pour en assurer la viabilité durable ;
- un soutien financier jusqu'à la mise en œuvre du plan de redressement pour les centres qui ne pourraient, sans cela, poursuivre leurs activités. Ce soutien ne peut excéder 100 000 $.

De plus, le 20 janvier 2016, le gouvernement a annoncé l'attribution d'une subvention totale de 6 millions de dollars du ministère de la Santé et des Services sociaux aux centres qui n'auraient pas été admissibles au soutien financier transitoire.

Le Protecteur du citoyen compte bien que ces initiatives permettront de maintenir les ressources nécessaires pour que tout prestataire qui souhaite entreprendre une thérapie en toxicomanie y ait accès.

METTRE FIN À TOUTE PRATIQUE DE RECOUVREMENT QU'INTERDIT LA *LOI SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES*

Depuis deux ans, le Protecteur du citoyen constate que le Ministère prend illégalement des mesures de recouvrement pour des sommes qui, selon sa propre interprétation des faits, lui sont dues.

Dans son rapport annuel 2014-2015, le Protecteur du citoyen dénonçait ainsi des situations où, en raison d'une erreur humaine ou de limites du système informatique, des mesures de perception étaient prises pendant qu'un prestataire exerçait ses recours en révision administrative ou devant le Tribunal administratif du Québec. Il constatait que ces actions, causes de stress majeur pour les prestataires, diminuaient trop souvent, à tort, le montant qui leur était alloué. Il déplorait que le respect des décisions du Tribunal ne soit pas plus rigoureusement contrôlé.

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté qu'en dépit de ses interventions, le problème ne se résout pas. Le Ministère lui a d'ailleurs confirmé que le risque d'erreur demeure important malgré la mise en place d'un nouveau système de gestion des demandes de révision administrative et des recours au Tribunal administratif du Québec. Le Protecteur du citoyen estime inacceptable que la gestion des dossiers comporte autant d'erreurs humaines, qui ont pour effet de réduire les prestations de personnes parmi les plus vulnérables financièrement.

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA GESTION DES DEMANDES DE RÉVISION ADMINISTRATIVE ET DES RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Considérant qu'en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, le ministre ne peut prendre des mesures de recouvrement auprès d'un débiteur avant l'expiration du délai de 90 jours dont dispose le citoyen pour demander la révision d'une décision qui réclame le paiement d'une dette, ni avant que soit rendue la décision en révision;

Considérant qu'en vertu de la *Loi*, le ministre ne peut prendre des mesures de recouvrement auprès d'un débiteur avant l'expiration du délai de 60 jours dont dispose le citoyen pour contester la décision en révision devant le Tribunal administratif du Québec, ni avant l'expiration d'un délai de 30 jours suivant la décision rendue par ce tribunal;

Considérant que l'adoption de mesures de recouvrement auprès d'un prestataire qui conteste une réclamation en temps voulu est illégale;

Considérant que la prise de mesures de recouvrement auprès d'un prestataire est source de stress important chez une personne déjà vulnérable financièrement;

Considérant qu'un mode de gestion de dossiers qui est susceptible d'avoir une incidence sur le montant des prestations de personnes dépendantes de l'aide financière de dernier recours devrait limiter les risques d'erreurs humaines;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE:

- de s'engager à corriger les lacunes dans sa gestion des recours, dans un délai d'un an;
- de produire au préalable un plan d'action pour préciser la solution retenue à cette fin et les résultats attendus et d'en informer le Protecteur du citoyen;
- dans l'intervalle, de procéder à des contrôles de qualité accrus afin d'éviter d'autres mesures de recouvrement illégales;
- une fois la solution implantée, de vérifier au moyen de contrôles de qualité récurrents l'atteinte des résultats et de faire part de ces résultats au Protecteur du citoyen.

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

Voici ce qu'a répondu le Ministère au sujet des recommandations du Protecteur du citoyen:

« Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale souscrit entièrement aux recommandations du Protecteur du citoyen et il s'engage ainsi à:

- Corriger les lacunes dans sa gestion des recours, dans un délai d'un an;
- Produire au préalable un plan d'action pour préciser la solution retenue et les résultats attendus;
- Procéder, dans l'intervalle, à des contrôles de qualité accrus afin d'éviter de telles mesures de recouvrement;
- Vérifier, une fois la solution implantée, l'atteinte des résultats au moyen de contrôles de qualité récurrents. »

(. . . ***Prévenir les risques d'erreurs humaines afin d'éviter les retenues illégales***

Un prestataire d'aide sociale fait appel au Protecteur du citoyen pour lui et pour une amie, également prestataire. Ces deux personnes se plaignent que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a retenu une part de leurs prestations et de leurs crédits d'impôt pour solidarité. Le Ministère leur reproche d'avoir vécu maritalement sans l'avoir déclaré à leur agent d'aide financière, d'où une décision réduisant leurs prestations et une réclamation de sommes versées en trop. Or, ces deux personnes nient avoir vécu maritalement et soutiennent qu'elles n'ont pas de dette envers le Ministère. Elles ont donc demandé la révision de ces décisions, pour finalement poursuivre leur démarche en appel devant le Tribunal administratif du Québec. Malgré ces contestations, le système informatique du Ministère a provoqué la retenue automatique d'une partie des prestations d'aide financière de dernier recours et des crédits d'impôt pour solidarité.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que des informations n'avaient pas été inscrites dans une banque de données, première étape qui permet ensuite à un deuxième agent de les intégrer au système informatique de gestion des recours.

Grâce à l'intervention du Protecteur du citoyen, les prestataires ont touché rapidement un remboursement de près de 800 $. Le Protecteur du citoyen a également veillé à ce que les inscriptions requises soient faites au système du Ministère afin d'éviter une nouvelle retenue illégale. . . .)

TRAITER AVEC TOUTE L'ATTENTION REQUISE LES CAS DE PRESTATAIRES QUI ATTENDENT D'ÉVENTUELLES SOMMES VERSÉES PAR DES TIERS

Lorsqu'une personne demande de l'aide financière de dernier recours en attendant de recevoir une décision concernant des sommes auxquelles elle aurait droit – en matière privée à la suite d'un jugement, ou de la part d'un ministère ou d'un organisme –, l'agent responsable du dossier inscrit que cette personne est susceptible de recevoir des « droits réalisables ». Il doit aviser la personne que ses prestations seront remboursables si elle touche les sommes attendues. En pareil cas, la personne doit aussitôt informer son agent qu'elle a reçu les sommes en question. La démarche d'inscription de tels droits réalisables dans le dossier informatique du prestataire prévoit que l'agent indique une date d'échéance hypothétique pour la décision attendue. Cette inscription génère automatiquement dans le dossier, un mois avant la date d'échéance, un rappel à l'agent pour qu'il effectue un suivi auprès du prestataire.

Lorsque la décision provient d'un ministère ou d'un organisme et qu'il est possible de jumeler les dossiers d'une instance à une autre, le Ministère reçoit la décision par voie électronique et l'agent n'a pas à faire un suivi auprès du prestataire. Cependant, si cet agent oublie d'annuler le rappel de suivi au dossier, en l'absence de réponse du prestataire, le système produit automatiquement un avis d'annulation de l'aide financière.

Considérant qu'il s'agit d'une aide de dernier recours, le Protecteur du citoyen estime essentiel de corriger un tel fonctionnement. Aussi a-t-il sensibilisé le Ministère à l'insuffisance de ses mécanismes de contrôle de la qualité pour les dossiers en attente de droits réalisables.

À la suite de cette intervention, le Ministère a effectué un rappel auprès des directions régionales, leur demandant de veiller à ce que leur personnel qui est affecté à ces cas en assure un traitement vigilant. Il s'est par ailleurs engagé à réitérer de tels rappels au besoin.

(. . . *Attendre la réponse à une demande d'indemnisation faite auprès d'un organisme avant d'annuler l'aide de dernier recours*

Une dame reçoit un avis du Ministère l'informant que son aide financière de dernier recours sera annulée à compter du mois suivant. On lui explique que son droit réalisable, soit un montant qu'elle a demandé à la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC), lui a été versé. Or, ce renseignement est faux puisqu'elle n'a toujours pas reçu la décision de l'IVAC. Sans aide financière, elle ne pourra payer son loyer. Elle demande alors l'aide du Protecteur du citoyen.

Celui-ci apprend du Ministère qu'il s'agit d'un avis d'annulation automatique qu'a créé le système informatique. On lui assure que l'aide financière sera rétablie à la réception d'une lettre de la prestataire attestant qu'elle n'a toujours pas reçu la décision de l'IVAC. Ce qui fut fait. . . .)

ADAPTER L'AIDE AUX BESOINS RÉELS DES PRESTATAIRES

Le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* prévoit qu'une prestation spéciale peut être accordée pour subvenir au coût de chaussures orthopédiques ou d'orthèses plantaires. Il prévoit aussi que le tarif indiqué pour un biseau (un ajout au talon ou à la semelle d'une chaussure pour redresser le pied) s'applique à chacune des chaussures. Or, à l'occasion du traitement d'une plainte, le Protecteur du citoyen a constaté que cette dernière précision, interprétée de façon rigide, faisait en sorte que le biseau en question pouvait être ajouté seulement à une chaussure et non à une orthèse.

Cette interprétation de la norme figurait au manuel normatif du Ministère ainsi que dans l'outil de référence interne de ses agents d'aide financière de dernier recours. On y expliquait qu'une orthèse plantaire remplit déjà la fonction d'un biseau. Par conséquent, le Ministère refusait d'accorder une prestation spéciale pour rembourser l'achat de biseaux à toute personne qui avait des orthèses plantaires.

L'intervention du Protecteur du citoyen a conduit le Ministère à faire des vérifications, notamment auprès d'organismes spécialisés en déficience physique. Ce dernier a réalisé qu'il est parfois nécessaire d'ajouter un biseau à une orthèse plantaire pour corriger le pied en mouvement. Il a donc modifié en conséquence l'outil de référence de ses agents et son manuel normatif.

EXCLURE DU CALCUL DE L'AIDE FINANCIÈRE DES SOMMES REÇUES À LA SUITE DU RECOURS COLLECTIF CONCERNANT LA TRAGÉDIE DE LAC-MÉGANTIC

Le programme d'aide sociale s'adresse aux personnes qui n'ont pas de contraintes sévères à l'emploi, contrairement au programme de solidarité sociale, qui vise les personnes qui ont de telles contraintes. Alors que les prestataires de l'aide sociale peuvent détenir jusqu'à 1 500 $ sans que cela vienne diminuer leurs prestations, le montant est de 2 500 $ pour une personne prestataire de la solidarité sociale. Au-delà de ces seuils, les prestations sont réduites d'un montant équivalent au dépassement. Le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* prévoit cependant des exceptions. Ainsi, les sommes reçues à la suite de certains recours collectifs sont exclues du calcul des prestations, peu importe le montant. Le *Règlement* énonce les recours collectifs visés.

À l'automne 2015, une prestataire résidente de Lac-Mégantic s'est adressée au Protecteur du citoyen concernant une somme qu'elle allait recevoir à la suite du recours collectif intenté contre la compagnie ferroviaire à l'origine de la tragédie de 2013. Or, pour ce cas précis, le Ministère n'avait rien prévu. L'intervention du Protecteur du citoyen a conduit le Ministère à modifier sa directive afin que les sommes reçues dans ce contexte soient exclues du calcul des prestations. Le *Règlement* sera donc amendé en ce sens.

DONNER SUITE AVEC DILIGENCE AUX INTERVENTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Bien que les interventions décrites dans le présent rapport aient connu une issue favorable pour les prestataires concernés, le Protecteur du citoyen n'a pu obtenir la même collaboration du Ministère dans d'autres situations.

Il en va ainsi pour la prise en compte, dans le calcul des prestations, de compensations versées pour une perte d'intégrité physique ou psychique. Le Ministère tarde à donner suite à la recommandation du Protecteur du citoyen dans ce dossier, qui remonte à 2013.

Le Protecteur du citoyen déplore également les longs délais qui s'écoulent avant qu'il obtienne du Ministère la documentation nécessaire à l'examen des plaintes qu'il reçoit et à l'analyse des projets de loi ou de règlement. Les retards qui en résultent ont évidemment des répercussions sur le temps requis pour régler des problèmes que vivent des citoyens, ou empêchent le Protecteur du citoyen de procéder à des analyses aussi complètes qu'il le souhaiterait. Or, le Protecteur du citoyen requiert la réaction diligente des ministères et organismes quand ceux-ci doivent contribuer aux enquêtes. Le Protecteur du citoyen compte donc sur une réponse rapide et en toute transparence de la part du Ministère.

INTERVENTION SUR UN PROJET DE LOI

Cette année, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission de l'économie et du travail concernant le projet de loi n° 70, *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*. Un résumé de son intervention se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 126 de ce rapport.

Le mémoire du Protecteur du citoyen est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Retraite Québec

Le 1er janvier 2016, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) et la Régie des rentes du Québec ont été regroupées en un nouvel organisme appelé « Retraite Québec ». Le Protecteur du citoyen fait rapport ici de ses interventions auprès de Retraite Québec dans l'ordre suivant :

- Régime de rentes du Québec et Soutien aux enfants (anciennement la Régie des rentes du Québec) ;
- Régimes de retraite du secteur public (anciennement la CARRA).

Régime de rentes du Québec et Soutien aux enfants

RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES DE RENTE D'INVALIDITÉ

Depuis deux ans, le Protecteur du citoyen a reçu un nombre inhabituel de plaintes concernant les délais de traitement des demandes de rente d'invalidité. Dans sa *Déclaration de services aux citoyens*, Retraite Québec s'engage à traiter toute demande de rente d'invalidité dans un délai maximal de 150 jours lorsque l'information reçue initialement suffit pour prendre une décision. Il est à noter que la *Loi sur le régime de rentes du Québec* prévoit une période de carence et que la rente n'est payable qu'à compter du quatrième mois qui suit celui où le bénéficiaire est devenu invalide. Année après année, Retraite Québec a tenu son objectif de traiter 95 % des demandes de rente d'invalidité dans ce délai. Or, en 2014, ce délai n'a été respecté que dans 77 % des dossiers, et il est resté relativement stable en 2015, à 78 %. Ces délais de traitement sont liés à un manque d'agents de rente et de médecins au Service de l'évaluation médicale. L'insuffisance des ressources

s'explique principalement par des départs, des prises de retraite et des congés de maladie. Par ailleurs, bien que Retraite Québec travaille activement à l'embauche de nouveaux médecins, le recrutement demeure difficile.

L'organisme a mis en place un plan d'action pour diminuer les inventaires et les délais de traitement. De plus, il avise dorénavant les citoyens lorsque leur demande de rente d'invalidité fait l'objet d'un délai inhabituel. L'inventaire des dossiers est passé de 4 946 en janvier 2015 à 2 812 dossiers en novembre 2015, et les délais de prise en charge par Retraite Québec ont chuté de 226 jours en janvier 2015 à 58 jours en novembre 2015. Le Protecteur du citoyen tient à saluer les initiatives prises par Retraite Québec pour accélérer le traitement des demandes. D'ailleurs, pour les trois premiers mois de l'année 2016, 96 % des demandes de rente d'invalidité ont été traitées dans le délai maximal de 150 jours.

En ce qui concerne les délais de traitement des demandes de rente d'invalidité qui requièrent de l'information médicale additionnelle, le Protecteur du citoyen est conscient que certains retards ne sont pas imputables à Retraite Québec. C'est le cas, notamment, lorsque l'organisme est en attente de renseignements additionnels d'un citoyen ou d'informations médicales complémentaires d'un professionnel de la santé ou d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux. Toutefois, lorsque l'information additionnelle est reçue, Retraite Québec doit s'assurer d'agir avec diligence.

(. . . *Répondre aux demandes de rente d'invalidité à l'intérieur de délais raisonnables*

Une citoyenne présente une demande de rente d'invalidité en septembre 2014. La prise en charge de celle-ci par un agent administratif n'a lieu que deux mois plus tard. Cette même journée, l'agent transmet le dossier à l'infirmière-chef pour l'évaluation médicale initiale. L'infirmière-chef traite la demande à la fin du mois de décembre et transfère le dossier au Service de l'évaluation médicale. Par la suite, soit en mars de l'année suivante, le dossier est assigné à un médecin, qui conclut que la dame est admissible à une rente d'invalidité. Une lettre de Retraite Québec demandant à celle-ci de choisir entre sa rente de retraite et sa rente d'invalidité est transmise au même moment. Sa réponse est reçue trois semaines plus tard et l'avis officiel d'admissibilité à une rente d'invalidité est produit au début du mois d'avril 2015.

Même si l'étude de la demande ne nécessitait aucune information médicale complémentaire, le délai pour la traiter a été de 225 jours avant l'émission de la décision. La longueur du délai est en grande partie attribuable aux 63 jours écoulés avant qu'un agent ouvre le dossier et à l'attente de 73 jours au Service de l'évaluation médicale avant l'assignation du cas à un médecin. . . .)

MIEUX INFORMER LES CITOYENS CONCERNANT CERTAINS ASPECTS DE LA RENTE DE RETRAITE

Les personnes de 60 ans et plus peuvent demander une rente de retraite pendant qu'elles attendent les résultats d'une demande de rente d'invalidité. S'il s'avère qu'elles sont effectivement admissibles à une rente d'invalidité, elles doivent rembourser les sommes reçues à titre de rente de retraite.

Au cours de l'année, le Protecteur du citoyen a constaté que Retraite Québec ne diffusait pas l'information concernant la possibilité de recevoir une rente de retraite durant l'attente d'une réponse à une demande de rente d'invalidité. Seuls des citoyens qui téléphonaient pour se plaindre du délai de traitement de leur demande de rente d'invalidité avaient accès à ces renseignements.

En tant qu'organisme public, Retraite Québec doit informer adéquatement les citoyens sur ses services et ses programmes. Considérant que les longs délais de traitement des rentes d'invalidité peuvent créer un préjudice financier à des personnes souvent sans revenu, il est important que celles de 60 ans et plus connaissent ces dispositions.

Sur la recommandation du Protecteur du citoyen, Retraite Québec a accepté de modifier en ce sens son site Web et sa brochure d'information lors de sa réimpression.

MIEUX INFORMER LES CITOYENS CONCERNANT LA RENTE D'ENFANT DE COTISANT INVALIDE

Selon la loi applicable, la rente d'enfant de cotisant invalide, tout comme la rente d'orphelin, appartient en propre à l'enfant qui en est le bénéficiaire. Le destinataire du paiement, soit la personne qui assure la subsistance de l'enfant, n'a donc pour fonction que de faire le lien entre Retraite Québec et l'enfant, et d'assumer un rôle d'administrateur. Cela signifie notamment qu'il n'a aucun droit sur la rente de l'enfant et que cette somme doit être utilisée au bénéfice exclusif de ce dernier. La rente n'a toutefois pas pour unique but d'assurer la subsistance de l'enfant. Ainsi, selon le contexte, elle peut servir à d'autres fins, notamment pour payer ses frais de scolarité, ou encore pour effectuer des placements en vue de ses études supérieures.

Or, une fois la demande acceptée et la rente mise en paiement, si le bénéficiaire de la rente d'invalidité est également la personne qui assure la subsistance de l'enfant à titre d'administrateur de la rente d'enfant de cotisant invalide, il reçoit les deux rentes mensuellement en un seul chèque ou versement. Il reçoit aussi chaque année un relevé d'impôt au nom de l'enfant bénéficiaire, sans autre information.

C'est ce qui a amené le Protecteur du citoyen à faire valoir que l'information fournie à l'administrateur d'une rente d'enfant de cotisant invalide, tant lors de la demande initiale que tout au long de la mise en paiement, était incomplète et lui permettait difficilement de bien comprendre la nature de cette rente. Cela peut causer un tort réel à la fois à l'enfant et au parent invalide. En effet, ces lacunes dans l'information peuvent faire en sorte que :

- La rente ne soit pas utilisée au profit exclusif de l'enfant alors qu'elle lui appartient ;
- En pareil cas, l'enfant mineur qui commence à avoir des revenus peut se voir réclamer des impôts sur une rente dont il n'a pas bénéficié ;
- Le parent invalide avec qui l'enfant ne réside plus, mais qui touche la rente de ce dernier à son insu, peut se voir réclamer a posteriori une somme importante de Retraite Québec à titre de remboursement.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à Retraite Québec de clarifier l'information dans le formulaire de demande de prestations pour invalidité, la lettre d'acceptation de la demande, le *Guide du bénéficiaire* et le site Web afin que toute personne qui fera dorénavant une demande à titre d'administrateur de la rente d'enfant de cotisant invalide soit bien avisée. Les renseignements doivent mettre l'accent sur les éléments suivants :

- La rente appartient légalement à l'enfant ;
- Il revient aux parents d'avertir Retraite Québec d'un changement de garde ;
- Le parent administrateur pourrait devoir rendre compte de l'utilisation faite de la rente ;
- Ce même parent pourrait devoir rembourser les sommes versées s'il perçoit la rente sans subvenir aux besoins de l'enfant.

Le Protecteur du citoyen a aussi demandé que ces informations soient transmises aux personnes qui agissent déjà à titre d'administrateurs d'une rente d'enfant de cotisant invalide. Retraite Québec a confirmé avoir amorcé l'analyse, afin de mettre en place la solution retenue d'ici la fin de l'année.

(. . . *Mieux renseigner le parent qui agit à titre d'administrateur d'une rente d'enfant de cotisant invalide*

Un père reçoit une rente d'invalidité pour lui-même et une rente d'enfant de cotisant invalide pour sa fille, les deux montants en un seul versement mensuel. Bientôt, l'enfant part vivre chez sa mère et l'homme continue de recevoir la rente émise au nom de sa fille. Le changement apporté à la garde de l'enfant a pourtant été signalé à Retraite Québec dans le cadre du programme Soutien aux enfants, mais ni la mère ni l'enfant ne connaissent l'existence de la rente d'enfant de cotisant invalide. C'est donc à leur insu que la rente de l'enfant s'additionne à celle du père.

Par la suite, la jeune fille, encore mineure, fait sa première déclaration de revenus. C'est alors que Revenu Québec lui signale l'existence de la rente qui faisait partie de son revenu personnel, mais que son père continuait de percevoir. Parallèlement, Retraite Québec effectue certaines démarches pour vérifier l'utilisation par le père de ces sommes et réclame à ce dernier les montants qui lui ont été versés et dont il ne peut justifier l'utilisation. La rente est désormais acheminée à la mère, devenue parent gardien.

Cette situation a causé un préjudice aux personnes impliquées. La jeune fille s'est sentie victime d'une injustice lorsqu'on lui a réclamé des impôts sur une rente dont elle ne se savait pas bénéficiaire. La mère, quant à elle, ignorait qu'elle aurait dû administrer cette somme. . . .)

Régimes de retraite du secteur public

RECONNAÎTRE LES ERREURS ADMINISTRATIVES NON DÉCELABLES : DES AVANCÉES À SOULIGNER, DES ENJEUX QUI PERSISTENT

Le Protecteur du citoyen salue l'adoption, le 3 novembre 2015, de dispositions législatives prévoyant que Retraite Québec doit désormais faire une remise de dette en cas de réclamations découlant d'erreurs administratives non décelables par le citoyen. Concrètement, cela signifie qu'elle doit dorénavant exempter tout citoyen du devoir de la rembourser lorsqu'elle lui a versé des sommes en trop, à condition que l'erreur ne puisse être décelée par le citoyen.

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen est intervenu à plusieurs reprises auprès des autorités à cet égard, faisant valoir le préjudice que subissent des citoyens contraints de rembourser des sommes, souvent importantes, en raison de telles erreurs. Ces modifications législatives répondent d'ailleurs à une recommandation formulée à cet égard dans son rapport annuel 2009-2010. Cette avancée majeure contribuera à un traitement plus équitable de problèmes vécus par des citoyens.

Dans un souci d'équité, le Protecteur du citoyen a proposé, dans les cas d'erreurs graves engageant la responsabilité civile de Retraite Québec et afin d'éviter la judiciarisation des litiges, que l'organisme dédommage les citoyens lésés avant le 3 novembre 2015. Cette proposition n'a toutefois pas été retenue, ce qui est regrettable.

Dans plusieurs des dossiers qu'il a analysés, le Protecteur du citoyen constate une faute imputable à Retraite Québec suffisamment grave pour engager la responsabilité civile de l'organisme, en vertu du *Code civil du Québec*. Néanmoins, alors que le Protecteur du citoyen lui adresse régulièrement des recommandations en ce sens, Retraite Québec refuse quasi systématiquement de reconnaître ses erreurs et de dédommager les citoyens. À cet égard, mentionnons une décision du tribunal particulièrement éloquente[3] impliquant une demanderesse qui a d'abord fait appel au Protecteur du citoyen pour régler son problème. Ce dernier avait recommandé à Retraite Québec de dédommager la citoyenne, ce que l'organisme avait refusé. La dame s'est finalement adressée aux tribunaux. Or, plus de deux ans plus tard, un juge a condamné Retraite Québec à verser finalement le dédommagement attendu plus les intérêts. Bien que le Protecteur du citoyen soit satisfait de cette issue, il estime regrettable que la dame ait dû aller en cour alors que lui-même en était venu aux mêmes conclusions que le juge, deux ans plus tôt.

Par ailleurs, aussi importantes soient-elles, les nouvelles dispositions sur la remise de dette ne règlent pas un problème majeur qu'a souvent dénoncé le Protecteur du citoyen, soit les erreurs de Retraite Québec qui entraînent la diminution d'une rente dont le montant avait pourtant été confirmé à un citoyen. La personne à qui l'on annonce de pareilles rectifications aurait souvent planifié son départ à la retraite autrement si elle avait connu le montant dont elle disposerait finalement pour le reste de sa vie. Le Protecteur du citoyen insiste donc à nouveau sur l'importance pour Retraite Québec d'assumer ses erreurs et de dédommager les citoyens lésés lorsque l'erreur commise est de gravité suffisante pour engager sa responsabilité civile.

(. . . *Ne pas faire porter le poids d'erreurs administratives à des citoyens qui ne peuvent les déceler – 1*

Deux liquidateurs de succession ont porté plainte au Protecteur du citoyen parce que Retraite Québec leur réclamait des sommes versées en trop en raison de sa propre erreur.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que la situation que dénonçaient ces personnes affectait 19 autres liquidateurs. Dans l'ensemble de ces dossiers, qu'avait traités Retraite Québec entre 2012 et 2013, l'organisme avait versé une somme aux successions à la suite du décès du bénéficiaire. En octobre 2014, Retraite Québec a corrigé le montant de ce versement, car elle n'avait pas tenu compte du fait qu'une somme représentant 25 % de la valeur de la rente avait déjà été payée au bénéficiaire plusieurs années auparavant.

Ces corrections ont été apportées après que Retraite Québec eut décelé et corrigé, en novembre 2013, une anomalie dans la procédure administrative de traitement des prestations payables à la suite d'un décès. Cette procédure ne prévoyait pas, avant de rembourser la succession, de vérifier si une personne décédée avait déjà reçu un paiement. Ce manque de vigilance résultait, selon l'organisme, de l'implantation de son nouveau système informatique, en juin 2010. Les réclamations découlant de ces corrections, dont les montants se situent entre 6 000 $ et 31 000 $, ont été faites au cours des mois de décembre 2014 et de janvier 2015.

Le Protecteur du citoyen a rappelé à Retraite Québec qu'il lui incombe de s'assurer que les prestations versées soient calculées avec exactitude. Pour ce faire, l'organisme doit disposer de méthodes efficaces et apporter les éventuelles corrections avec diligence. Or, dans ces dossiers, Retraite Québec a pris près de trois ans et demi pour constater le problème et le corriger. Par la suite, il lui a fallu près d'une autre année avant que les corrections appropriées soient faites dans les dossiers touchés. Retraite Québec a également tardé à envoyer les réclamations aux liquidateurs.

3. *Hamel c. Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance* (CARRA), 2016 (CQ, division des petites créances), 18 janvier 2016.

Le Protecteur du citoyen a souligné les lourdes conséquences de cette situation pour les successions et les héritiers affectés, ceux-ci devant rembourser d'importantes sommes alors qu'il leur était impossible de détecter l'erreur à l'origine de la réclamation.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à Retraite Québec de verser une compensation financière équivalente aux montants réclamés à chacune des personnes concernées, ce que l'organisme a refusé. . . .)

(. . . Ne pas faire porter le poids d'erreurs administratives à des citoyens qui ne peuvent les déceler – 2

Deux personnes ont fait appel au Protecteur du citoyen concernant des réclamations de sommes versées en trop à la suite d'une erreur de Retraite Québec lors du calcul de leur prestation de retraite. L'enquête a révélé que la situation vécue par ces deux citoyens en touchait 18 autres.

Ces citoyens avaient choisi de recevoir leurs prestations de retraite sous la forme d'un transfert dans un compte de retraite immobilisé, en plus d'un paiement excédentaire. Quelques mois après le transfert, Retraite Québec les a informés qu'elle leur avait transféré des sommes trop élevées et qu'elle leur réclamait maintenant des montants importants. L'erreur était imputable à l'organisme. Sans entrer dans des détails complexes, mentionnons que lors de la certification du montant des prestations, l'outil de calcul utilisé avait appliqué un pourcentage de 3 % pour établir la réduction applicable due à l'anticipation (une rente est dite « anticipée » lorsqu'elle est payable avant l'âge normal de la retraite). Or, le pourcentage applicable était de 4 %.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a appris qu'une modification réglementaire, entrée en vigueur le 1er juillet 2013, faisait effectivement passer la réduction due à l'anticipation de 3 % à 4 %. Par la suite, l'outil de certification du montant des prestations avait été ajusté pour certains types de calculs, mais ne l'avait pas été pour d'autres. Le 5 mai 2014, Retraite Québec a constaté son erreur et a corrigé ses outils en conséquence. L'organisme a ensuite repéré et corrigé 18 dossiers dont la valeur actuarielle avait été surestimée. Il a acheminé ses réclamations aux citoyens, pour des montants se situant entre 1 600 $ et 23 000 $.

Après avoir analysé le contexte de la modification réglementaire en question, le Protecteur du citoyen a conclu que Retraite Québec était bien au fait du changement et avait disposé de plusieurs mois pour modifier ses outils. L'étape de certification constitue un exercice important visant à assurer la justesse des calculs. En omettant d'ajuster adéquatement cet outil afin de se conformer à la modification réglementaire, Retraite Québec a clairement fait preuve de négligence, ce qui engage sa responsabilité civile à l'égard des 18 citoyens concernés.

Comme il s'agit d'un manquement grave de la part d'un organisme qui a pour mandat de s'assurer de l'exactitude de toute donnée concernant les prestations versées, le Protecteur du citoyen a demandé à Retraite Québec d'accorder une compensation financière équivalente aux montants réclamés à chacune des personnes visées, ce que l'organisme a refusé. . . .)

(. . . ***Ne pas faire porter le poids d'erreurs administratives à des citoyens qui ne peuvent les déceler – 3***

Un citoyen se plaint de devoir faire face à une réclamation de Retraite Québec et à une diminution de sa rente de retraite, toutes deux survenues plus de cinq ans après son départ à la retraite.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que lorsque cette personne a pris sa retraite, en 2009, Retraite Québec lui a confirmé un certain montant de rente. En 2013, le Service de la révision des rentes a entrepris une étude de son dossier, exercice qu'il a terminé à la fin de l'année 2014. Cinq ans après avoir quitté le travail, le citoyen a donc été avisé d'une diminution de sa rente. On lui a alors expliqué que lors du calcul initial de sa rente, on avait omis d'appliquer correctement une restriction imposée par les règles fiscales fédérales (prévue dans la* Loi de l'impôt sur le revenu*, une loi fédérale). En outre, on lui réclamait une somme pour les montants reçus en trop au cours des trois années précédentes.

Selon Retraite Québec, le délai maximal de trois ans pour réviser une rente à la baisse – délai que prévoit la* Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes provinciaux *(*Loi sur le RREGOP*) – ne s'appliquait pas au présent cas. Toujours selon l'organisme, il y avait incompatibilité entre les restrictions fiscales prévues dans la* Loi de l'impôt sur le revenu *(loi fédérale) et la* Loi sur le RREGOP*, qui prévoit le délai maximal de trois ans pour réviser une rente à la baisse. Dans de telles circonstances, la loi fédérale doit avoir préséance sur la loi provinciale.

Pour sa part, le Protecteur du citoyen a soutenu qu'il n'existait pas d'incompatibilité entre les deux lois. Le problème reposait ici davantage sur l'incurie de Retraite Québec, qui avait omis d'appliquer la loi fédérale correctement au départ ou de réviser la rente de retraite dans le délai imparti. Retraite Québec ne pouvait donc s'appuyer sur cette préséance de la loi fédérale pour justifier l'application inadéquate de la loi provinciale pendant, dans ce cas précis, plus de cinq ans. Le Protecteur du citoyen lui a recommandé de renoncer à la correction de la rente et d'annuler sa réclamation. Retraite Québec a refusé de donner suite à cette recommandation, réitérant qu'elle se doit d'appliquer la* Loi de l'impôt sur le revenu *et de corriger la rente du citoyen en conséquence, même si le délai édicté par la loi de juridiction provinciale est dépassé. . . .)

INTERVENTIONS PORTANT SUR DEUX PROJETS DE LOI

Le résumé des interventions du Protecteur du citoyen concernant le projet de loi nº 58, *Loi regroupant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec*, et le projet de loi nº 73, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de recommandations du comité de retraite de certains régimes de retraite du secteur public*, se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, aux pages 125 et 127 de ce rapport.

La lettre de la protectrice du citoyen au président de la Commission de l'économie et du travail concernant le projet de loi nº 58 est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

La lettre de la protectrice du citoyen au président de la Commission des finances publiques concernant le projet de loi nº 73 est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Société de l'assurance automobile du Québec

Volet Code de la sécurité routière

Encore cette année, les plaintes relatives au *Code de la sécurité routière* sont diversifiées et concernent autant le permis de conduire que l'immatriculation des véhicules routiers. Règle générale, le Protecteur du citoyen jouit d'une bonne collaboration de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), que ce soit pour la réalisation de ses enquêtes ou pour l'obtention d'une correction. En 2015-2016, cette attitude s'est confirmée en particulier dans trois dossiers pour lesquels le Protecteur du citoyen a obtenu des résultats à effet collectif concernant :

- le paiement de la taxe de vente lors du transfert d'un véhicule routier entre particuliers ;
- les avis de suspension du permis de conduire pour défaut de répondre à une exigence de la SAAQ dans les délais requis ;
- les conditions relatives aux échanges de permis de conduire étrangers.

METTRE À JOUR LES DIRECTIVES D'IMPOSITION DE LA TAXE DE VENTE

La gestion de l'immatriculation des véhicules routiers des propriétaires québécois est l'un des nombreux mandats confiés à la SAAQ. Entre autres activités, elle perçoit la taxe de vente au nom de l'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) lors des transferts d'immatriculation. Elle agit alors à titre de mandataire et doit s'assurer de faire appliquer la loi, et ce, selon les instructions de Revenu Québec.

Il existe certaines exceptions en matière de perception. C'est le cas, par exemple, lors du transfert de propriété d'un véhicule entre conjoints. Le propriétaire et l'acquéreur peuvent alors négocier sans que ce dernier ait à débourser la taxe de vente. La SAAQ agissant à titre de mandataire de Revenu Québec, ses préposés ne sont pas des spécialistes en matière de taxes. C'est pourquoi ils s'appuient sur une directive élaborée par Revenu Québec au moment de percevoir les taxes liées à un transfert de propriété. Une enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater que cette directive nécessitait une mise à jour.

(. . . *Dans le doute, diriger les citoyens vers Revenu Québec*

Afin de s'assurer du règlement équitable de leur séparation, des conjoints de fait font appel à un notaire. Les parties s'entendent notamment pour que le véhicule familial soit désormais immatriculé à un seul des deux noms. Les citoyens se présentent donc à la SAAQ pour transférer à l'un d'eux la propriété complète du véhicule. Comme ils ne vivent plus ensemble depuis deux semaines, leurs adresses sont différentes.

Or, puisque la seule exemption prévue à la directive de Revenu Québec à propos des conjoints qui se séparent concerne les conjoints mariés, le préposé exige le paiement de la taxe de vente, de 1 400 $. Malgré l'étonnement des citoyens, le préposé ne les dirige pas vers Revenu Québec, ce qui leur aurait permis de vérifier s'il existait d'autres exemptions ne figurant pas à la directive.

Les personnes s'adressent alors au Protecteur du citoyen, qui les oriente sans plus attendre vers Revenu Québec, duquel ils obtiennent aussitôt un écrit confirmant qu'ils sont exemptés du paiement de la taxe de vente. Sur la foi de ce document, la SAAQ procède au transfert de propriété sans exiger le paiement de la taxe.

L'enquête a aussi permis de constater que la directive en question, qui datait de 2002, n'était plus à jour. Le Protecteur du citoyen a obtenu de la SAAQ et de Revenu Québec qu'ils la révisent afin d'énoncer clairement les circonstances donnant droit à l'exemption de la taxe de vente. . . .)

RESPECTER LA *LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE*

En vertu de la *Loi sur la justice administrative*, une autorité administrative doit motiver les décisions défavorables qu'elle rend et indiquer, le cas échéant, les recours autres que judiciaires prévus par la loi, ainsi que les délais de recours. De même, le *Code de la sécurité routière* précise que si la SAAQ avise une personne qu'elle suspendra son permis de conduire à une date donnée, elle doit l'informer des recours mis à sa disposition et de la possibilité de faire valoir ses observations avant cette date. Une enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la lettre type transmise aux citoyens pour les aviser de la suspension de leur permis de conduire pour défaut de se soumettre à un examen sur route ne respectait pas la loi.

(. . . *Informer les citoyens de la possibilité de faire réviser une décision initiale*

À la suite d'une dénonciation policière indiquant qu'un citoyen aurait, selon les dires d'un tiers, un problème de vision, la SAAQ exige qu'il produise deux rapports médicaux. Le citoyen transmet sans délai les rapports à la SAAQ, qui lui demande alors de se soumettre à un examen sur route. Cette autre exigence doit être remplie au cours du mois qui suit, faute de quoi la SAAQ suspendra le permis de conduire. Le citoyen conteste cette nouvelle condition par écrit en joignant les deux rapports médicaux ainsi qu'une déclaration sous serment visant à démontrer qu'il n'a pas été impliqué dans l'incident rapporté par la police.

Sans réponse à sa contestation, le citoyen se présente à la SAAQ à la date limite pour passer l'examen, sans avoir cru nécessaire de prendre un rendez-vous. Le préposé refuse de lui faire passer l'examen. Deux semaines plus tard, le citoyen reçoit une décision de la SAAQ, l'informant que son permis de conduire sera suspendu à moins qu'il ne se soumette à l'examen sur route avant une certaine échéance. Or, malgré ses tentatives, le citoyen ne parvient pas à obtenir un rendez-vous dans les délais requis. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen, qui obtient qu'il puisse passer son examen rapidement.

Le Protecteur du citoyen constate alors que la lettre de décision envoyée à cette personne ne mentionnait nulle part la possibilité de faire valoir ses observations ni celle de demander la révision d'une suspension de permis. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la SAAQ a accepté de modifier sa lettre type afin d'ajouter ces précisions. . . .)

ASSOUPLIR CERTAINES RÈGLES D'ACCÈS AU PERMIS DE CONDUIRE POUR LES NOUVEAUX ARRIVANTS

Le *Code de la sécurité routière* prévoit qu'un titulaire de permis de conduire valide, délivré par une autre autorité administrative que le Québec, peut, pendant les six premiers mois de son établissement dans cette province, conduire un véhicule de promenade sans détenir un permis délivré par la SAAQ. Passé ce délai, le citoyen doit obtenir un permis du Québec.

Les conditions d'obtention varient selon la réponse aux critères suivants :

- Le permis étranger a-t-il été délivré par une autorité administrative avec laquelle la SAAQ a conclu une entente ?
- Le permis initial est-il toujours valide ?
- À quelle classe appartient le permis visé (classe promenade, classe moto ou classes professionnelles) ?

De l'avis du Protecteur du citoyen, les conditions d'obtention d'un permis du Québec en échange d'un permis délivré par un pays sans entente avec le gouvernement du Québec méritaient d'être assouplies, ce dont la SAAQ a convenu. À la demande du Protecteur du citoyen, les titulaires d'un permis de conduire délivré par un pays sans entente avec le Québec, et qui est expiré depuis plus de six mois, n'auront désormais plus à se soumettre à l'accès graduel à la conduite. Seuls les examens de conduite seront imposés.

(. . . *Ne pas pénaliser injustement certains détenteurs d'un permis de conduire étranger*

Un citoyen d'origine étrangère, d'abord réfugié dans un pays tiers, vient s'établir au Québec en 2013, après avoir obtenu sa résidence permanente au Canada. Quelques mois après son arrivée, il demande à la SAAQ d'échanger son permis de conduire étranger pour un permis du Québec. À son étonnement, le préposé lui explique qu'il devra se soumettre au processus d'accès graduel à la conduite, malgré son expérience de conduite de plus de six ans. En effet, le permis de conduire obtenu dans son pays d'origine est échu depuis plus d'un an et a été délivré par un pays avec lequel le gouvernement du Québec n'a pas conclu d'entente de réciprocité. On lui suggère, pour accélérer ses démarches, de retourner dans le pays qu'il a fui afin d'y renouveler son permis… Ne pouvant recourir à une telle solution, le citoyen doit se soumettre au cours de conduite obligatoire – au coût d'environ 1 000 $ et étalé sur un an – et ne pourra conduire seul dans l'intervalle.

Selon le citoyen, il suffirait de vérifier son aptitude à conduire en le soumettant aux examens théorique et pratique. Devant le refus de la SAAQ d'accéder à sa demande, il s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'analyse de ce dernier l'amène à conclure qu'il est déraisonnable d'imposer au citoyen qui détient une expérience de conduite de plus de six ans les mêmes exigences qu'à une personne qui souhaite obtenir un tout premier permis de conduire. En effet, il est difficile de justifier une disparité de traitement basée sur le fait qu'un permis est expiré ou non, et sur l'existence ou non d'une entente de réciprocité entre administrations.

L'intervention du Protecteur du citoyen a fait en sorte que l'obligation de suivre les cours de conduite ne soit plus exigée pour les personnes dont le permis, délivré par un pays sans entente avec le Québec, est expiré depuis plus de six mois. Dans sa directive, la SAAQ prévoit désormais que seuls les examens de conduite seront exigés dans ces cas précis. . . .)

Volet Indemnisation

ADAPTATION DU DOMICILE : RÉPONDRE PLUS VITE AUX BESOINS PRESSANTS DE GRAVES ACCIDENTÉS DE LA ROUTE

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes d'accidentés de la route insatisfaits des délais pris par la SAAQ pour traiter leur demande de remboursement de frais d'adaptation de leur domicile. Il s'agit de victimes d'un accident de la route qui en ont conservé des séquelles graves, notamment des blessures à la moelle épinière causant des paralysies, d'importants traumatismes crâniens ou encore des blessures orthopédiques majeures menant à une amputation. L'analyse de ces plaintes a fait ressortir qu'au terme d'une période d'hospitalisation ou d'un séjour en centre de réadaptation, des personnes accidentées doivent réintégrer un domicile adapté de façon temporaire, qui ne répond que minimalement à leurs besoins, le temps de l'analyse de la demande et de la réalisation

des travaux. Dans l'intervalle, faute des installations requises, ces personnes sont souvent contraintes de recevoir des soins d'hygiène partiels, de limiter leurs déplacements à l'intérieur de leur domicile et de requérir l'aide de leurs proches.

Le Protecteur du citoyen a décidé de faire enquête sur la base des plaintes reçues et d'un échantillon de dossiers ouverts, traités ou fermés depuis le 1er juin 2013, et portant sur des demandes d'adaptation du domicile de plus de 20 000 $. Au terme de son analyse, il a constaté que, pour ces dossiers, il s'était écoulé en moyenne 823 jours à compter du moment où l'organisme avait pris en charge la demande d'adaptation du domicile et celui où les travaux étaient terminés. Si l'on exclut l'une des 12 étapes de traitement du dossier, soit celle de la réalisation des travaux, ce délai moyen passait à 515 jours. Les retards s'expliquent, notamment, par les facteurs suivants :

- Ces demandes sont administrées par deux unités distinctes de la SAAQ dont le travail n'est pas suffisamment arrimé ;
- Il est difficile de recruter des experts externes (ergothérapeutes et consultants en architecture) ;
- On constate de nombreux allers et retours entre la SAAQ et ces experts ;
- La norme de la « solution appropriée au moindre coût » est parfois appliquée de façon rigide ;
- L'information donnée à la personne accidentée est souvent incomplète ;
- L'accompagnement de la personne accidentée par la SAAQ, notamment pour les demandes de soumissions, est souvent insuffisant.

La SAAQ administre un régime d'assurance contributoire obligatoire en vertu duquel chaque conducteur et chaque propriétaire d'un véhicule automobile paient leur prime dans le but de recevoir une indemnisation en temps opportun advenant un accident d'automobile. L'enquête du Protecteur du citoyen l'amène à conclure que la gestion des dossiers d'adaptation du domicile, étant donné les nombreux cas d'attente prolongée, commande d'importantes améliorations.

Le Protecteur du citoyen a formulé à la SAAQ 11 recommandations, dont les suivantes :

- Fixer à neuf mois ses délais de traitement des demandes d'adaptation du domicile, dans 80 % des dossiers ;
- Évaluer, à compter du 31 décembre 2016, son processus de traitement des demandes d'adaptation du domicile afin de déterminer si cet objectif de neuf mois peut être diminué ;
- Revoir ses modes de traitement ;
- Intégrer davantage la personne accidentée dans le processus ;
- Assurer un suivi vigilant de ses cibles quant aux délais.

La SAAQ a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et lui a transmis, le 14 décembre 2015, un plan de mise en œuvre. Elle a rendu compte au Protecteur du citoyen de l'avancement de ce plan le 31 mars 2016 et le fera de nouveau le 31 décembre 2016.

Le rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *Le traitement des demandes d'adaptation du domicile* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

RÉVISION ADMINISTRATIVE : TRANSIGER AVEC LE CITOYEN DANS LE RESPECT DE SES DROITS

La loi prévoit un mécanisme administratif qui permet à un citoyen de demander la révision d'une décision initiale qu'a rendue à son égard la SAAQ. L'agent réviseur saisi de la demande doit permettre au citoyen de présenter ses observations et de produire tout document utile pour compléter son dossier. Son rôle est de confirmer, d'infirmer ou de modifier la décision initiale qui fait l'objet de la demande de révision. Par la suite, la décision de l'agent réviseur peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ). Avant même l'audition du dossier, le TAQ offre généralement aux parties de prendre part à une séance de conciliation en présence d'un juge administratif agissant comme conciliateur.

Depuis avril 2015, la SAAQ permet à l'agent réviseur, à certaines conditions, de conclure un contrat, sous la forme d'une transaction, avec le citoyen qui a demandé la révision d'une décision initiale. Cette façon de faire a pour but :

- de régler un plus grand nombre de dossiers au stade de la révision administrative afin de réduire le nombre de causes qui se retrouvent devant le TAQ, lui-même aux prises avec d'importants délais ;
- de tenir compte des besoins de la clientèle et de répondre à ses attentes ;
- de permettre de considérer l'ensemble des décisions que conteste un même citoyen.

D'emblée, le Protecteur du citoyen souscrit à la prévention de la judiciarisation des différends entre le citoyen et l'Administration. Toutefois, il est essentiel que les droits des citoyens soient respectés et que la transaction soit conclue dans un contexte qui tient compte de la spécificité de la justice administrative ainsi que du cadre légal. À cet égard, des balises doivent être établies pour assurer la validité des transactions conclues entre la SAAQ et les citoyens. L'agent réviseur doit notamment s'assurer :

À l'égard du citoyen,

- qu'il a la capacité juridique de contracter ;
- qu'il est apte à consentir à une transaction ;
- qu'il a en main toute l'information pertinente et utile pour prendre une décision éclairée ;
- qu'il comprend bien cette information ;
- qu'il saisit les conséquences de la transaction et de la renonciation à ses recours juridiques ;
- qu'il consent à l'entente de manière libre.

À l'égard du contenu de l'entente,

- que la preuve au dossier est complète ;
- que les modalités de l'entente sont conformes à la loi ;
- que les concessions sont réciproques ;
- qu'aucune clause ne force le citoyen à renoncer à des droits futurs à l'égard de son dossier d'indemnisation.

Au cours de la dernière année et avant que ne soient implantées de telles balises, le Protecteur du citoyen a analysé des plaintes reçues de citoyens ayant transigé avec la SAAQ. Selon lui, certaines des transactions analysées ne respectaient pas les conditions de validité requises d'une transaction et pouvaient porter atteinte aux droits des citoyens, leur causant ainsi un préjudice. La SAAQ a donc travaillé à l'élaboration de balises et les a soumises au Protecteur du citoyen, qui les a commentées.

À cet égard, un des aspects de l'approche retenue par la SAAQ pour déjudiciariser les différends, soit le fait de conclure un contrat avec le citoyen, continue de préoccuper le Protecteur du citoyen. Il est d'avis que de contractualiser la relation avec le citoyen pour régler des désaccords peut créer des zones de préjudices pour ce dernier, car en procédant par contrat, il n'y a pas de tiers indépendant. La présence d'un tel tiers est une garantie propre aux modes alternatifs de règlement des différends. À titre d'exemple, le mécanisme de conciliation au Tribunal administratif du Québec ou au Tribunal administratif du travail se fait en présence d'un conciliateur. De façon générale, la présence d'un tiers indépendant et impartial garantit que les procédures sont conduites avec respect et bonne foi, selon les normes législatives et administratives, et que le citoyen a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles et de compléter son dossier. De plus, le tiers permet d'assurer un meilleur équilibre entre les parties en s'assurant que le citoyen a en main toute l'information pertinente et utile pour prendre une décision éclairée et qu'il saisit bien à la fois les conséquences de l'entente et celles de la renonciation à ses recours juridiques.

Néanmoins, le Protecteur du citoyen surveillera l'application de cette nouvelle orientation de la SAAQ et, notamment par l'analyse de plaintes, pourra évaluer si elle respecte les principes de justice administrative.

(. . . *Dans le cadre d'une transaction : éviter toute pression indue sur le citoyen*

Lors de la révision administrative d'une décision initiale, un agent réviseur de la SAAQ propose à un citoyen de régler l'ensemble de son dossier par voie de transaction. Après enquête, le Protecteur du citoyen considère que la SAAQ n'a pas su créer un environnement propice à une réelle négociation et a imposé une pression indue pour que cette personne accepte de signer une entente.

Le citoyen a reçu un diagnostic de traumatisme cranio-cérébral auquel s'ajoute un trouble d'adaptation. Dès le début du processus, il a signalé à la SAAQ l'anxiété que lui occasionnait cette démarche. Or, le Protecteur du citoyen a noté que la SAAQ désirait procéder par transaction malgré ces diagnostics et les informations que lui avait transmises le citoyen. De plus, elle n'a accordé à ce dernier qu'un délai de neuf jours pour signer l'entente et, malgré deux refus du citoyen de signer l'entente et la transmission d'une lettre d'insatisfaction indiquant qu'il signait contre son gré, la SAAQ souhaitait acheminer de nouveau l'entente pour signature au citoyen.

Finalement, le citoyen a décidé de ne pas transiger avec la SAAQ. Il s'est alors vu refuser chacune de ses demandes de révision, alors que la SAAQ s'était dite disposée à infirmer certaines des décisions initiales. Le Protecteur est intervenu afin que pareille situation ne se reproduise pas. . . .)

NE PAS ALOURDIR INJUSTEMENT LE FARDEAU DE PREUVE QUI INCOMBE À L'ACCIDENTÉ

Depuis le 1er janvier 1990, en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile*, une rechute entraînant un préjudice corporel par suite d'un accident d'automobile est considérée comme un nouvel accident si elle survient plus de deux ans après la dernière période d'incapacité donnant droit à une indemnité de remplacement du revenu ou, s'il n'y a pas eu d'indemnité, plus de deux ans après l'accident d'automobile. Dans ces cas, la SAAQ verse une indemnité de remplacement du revenu à la personne accidentée qui démontre, par une preuve prépondérante, qu'elle ne peut exercer l'emploi occupé au moment de la rechute.

Avant le 1er janvier 1990, la personne accidentée devait démontrer que sa rechute la rendait incapable d'occuper tout emploi pour avoir droit à une indemnité de remplacement du revenu.

Toutefois, dans le contexte des modifications apportées à la *Loi sur l'assurance automobile* entrées en vigueur le 1er janvier 1990, le législateur prévoit des dispositions transitoires, c'est-à-dire destinées à préciser les règles s'appliquant aux cas d'accidents d'automobile survenus avant le 1er janvier 1990. La SAAQ s'est d'ailleurs dotée d'une directive les encadrant. Celle-ci prévoit que lorsqu'un accident est survenu avant le 1er janvier 1990 et qu'une victime subit une rechute de sa condition à compter du 1er janvier 1990, ce sont les dispositions de la *Loi*, entrée en vigueur le 1er janvier 1990, qui s'appliquent. Ainsi, la rechute est considérée comme un nouvel accident si elle survient plus de deux ans après la fin de la période d'incapacité indemnisée ou, s'il n'y a pas eu d'indemnité, plus de deux ans après l'accident. Dans ces cas, la victime n'a pas le fardeau de démontrer une inaptitude à tout emploi, mais bien à l'emploi occupé au moment de sa rechute, contrairement à la victime qui subit une rechute dans les deux ans suivant un accident d'automobile survenu avant 1990.

Or, le Protecteur du citoyen est intervenu pour faire corriger une application erronée par la SAAQ des dispositions transitoires. En effet, la SAAQ demandait aux personnes accidentées de démontrer une inaptitude à tout emploi, ce qui avait pour effet d'alourdir le fardeau de preuve de personnes accidentées et de priver certaines d'entre elles d'une indemnité de remplacement du revenu alors qu'elles étaient pourtant inaptes à exercer l'emploi occupé au moment de leur rechute.

(. . . *Appliquer la loi avec rigueur et dans le respect des droits des accidentés de la route*

En 2014, un citoyen a subi une rechute d'un préjudice corporel lié à un accident de la route survenu en 1986. Or, la SAAQ refuse de lui verser une indemnité de remplacement du revenu, car elle considère que sa rechute ne le rend pas inapte à occuper tout emploi. Se retrouvant sans revenu, l'homme a demandé au Protecteur du citoyen d'intervenir.

Selon ce dernier, la SAAQ ne devait pas imposer à l'accidenté l'obligation de démontrer une inaptitude à tout emploi, puisque la rechute est survenue plus de deux ans après l'accident de 1986. Les dispositions transitoires entrées en vigueur le 1er janvier 1990 étaient donc applicables à sa situation.

Dès lors, selon la preuve, la SAAQ devait indemniser la rechute de ce citoyen sans lui imposer le fardeau de démontrer une inaptitude à tout emploi, mais bien à l'emploi occupé au moment de sa rechute. . . .)

RAPPORT DE L'OMBUDSMAN CORRECTIONNEL DU QUÉBEC

Ministère de la Sécurité publique – Direction générale des services correctionnels

Parmi ses mandats, le Protecteur du citoyen s'assure du respect des droits des personnes incarcérées, conformément aux lois, aux règlements et aux normes. Il agit alors à titre d'ombudsman correctionnel du Québec. Il intervient dès qu'il a connaissance, ou a des raisons de croire, que des établissements de détention, la Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique ou la Commission québécoise des libérations conditionnelles ne respectent pas leurs obligations à l'endroit des citoyens incarcérés ou qu'ils les traitent de manière déraisonnable.

Précisons que les établissements de détention du Québec sont responsables de la garde des personnes qui ont reçu une peine de moins de deux ans ainsi que de celles qui, à la demande d'un tribunal, doivent être incarcérées dans l'attente ou en cours de procédures judiciaires. Les établissements de détention fédéraux accueillent, pour leur part, les personnes dont la peine d'emprisonnement est de deux ans ou plus.

Les services correctionnels ont pour obligation d'assurer la protection de la société, à la fois en effectuant une garde sécuritaire des personnes contrevenantes et en favorisant leur réinsertion sociale. En 2015-2016, le nombre de citoyens admis dans l'un des 20 établissements de détention du Québec a été de 43 165. De ceux-ci, 11 % l'ont été à la suite d'une condamnation à une peine continue et 13 % à la suite d'une condamnation à une peine discontinue. Les autres personnes, soit 76 % du total, ont été incarcérées durant des procédures judiciaires. La durée moyenne de leur détention a été respectivement de 75, 12 et 27 jours.

Réduire la surpopulation

L'établissement de détention de Roberval a été le premier, parmi quatre nouvelles infrastructures, à ouvrir ses portes, en décembre 2015. Suivront les établissements de détention de Sept-Îles, de Sorel-Tracy et d'Amos, dont l'ouverture est prévue au cours de l'année 2016-2017. La mise en activité de ces nouveaux établissements permettra de remplacer des installations vétustes.

Selon le Ministère, l'ouverture de ces quatre établissements vient répondre au problème de surpopulation chronique qui afflige le réseau correctionnel, sujet qu'a traité à plusieurs reprises le Protecteur du citoyen dans ses rapports annuels. Il est à noter toutefois qu'en raison de la fermeture de l'établissement de détention de Chicoutimi, on ne compte finalement que 25 nouvelles places dans le réseau à la suite de la construction de l'établissement de Roberval, dont la capacité totale est de 180 places.

Par ailleurs, dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen se montrait encouragé par l'ouverture, en 2014, de l'établissement Leclerc de Laval, une réalisation qui allait, pouvait-on espérer, régler le problème de la surpopulation. Néanmoins, avec la fermeture de la Maison Tanguay et le déménagement des femmes vers l'établissement Leclerc de Laval, le Protecteur du citoyen s'interroge quant à la décision de ne garder que 84 hommes dans cet établissement, sur un total de 332 places occupées. Pourtant, l'établissement pourrait accueillir jusqu'à 775 personnes. En dirigeant près de 160 hommes qui y étaient incarcérés avant l'arrivée des femmes vers d'autres établissements de détention du Québec, le Ministère n'a fait qu'accentuer le problème de la surpopulation carcérale.

Dans ce contexte et à la lumière des différentes données, le Protecteur du citoyen estime que l'ouverture des établissements de détention de Roberval, de Sept-Îles, de Sorel-Tracy et d'Amos n'ajoutera pas suffisamment de places dans le réseau correctionnel pour remédier au problème de surpopulation. L'une des solutions réside dans la pleine utilisation de l'établissement Leclerc de Laval.

Nouvelle infrastructure correctionnelle : optimiser les ressources de l'établissement de Roberval

Le Protecteur du citoyen a visité l'établissement de détention de Roberval en mars 2016, soit quelques mois après son ouverture. Il a constaté que l'architecture et l'aménagement de l'établissement étaient modernes et conçus pour répondre à des préoccupations en matière de sécurité. Néanmoins, certains éléments ont retenu son attention. Tout d'abord, l'établissement comporte un secteur de 28 places pour les personnes incarcérées qui purgent une peine discontinue de fin de semaine. Si la tendance observée depuis quelques années se poursuit, ce nombre de places pourrait s'avérer insuffisant pour loger cette clientèle. De plus, seules deux cellules sont destinées à la clientèle féminine en détention préventive. Bien que les femmes soient généralement transférées vers Québec ou Laval lorsqu'elles reçoivent une peine d'incarcération, le Protecteur du citoyen s'interroge sur la pertinence de leur réserver si peu de place. En effet, les plus récentes estimations du Ministère démontrent de manière générale un accroissement du nombre de femmes qui seront incarcérées au cours des prochaines années.

Planifier les transferts afin d'en réduire les conséquences indésirables pour les personnes incarcérées

Afin que les femmes ne soient plus exposées aux conditions précaires qui existaient à la Maison Tanguay – conditions que le Protecteur du citoyen a dénoncées dans ses derniers rapports annuels –, le Ministère a annoncé, en septembre 2015, le transfert de la population carcérale féminine de la Maison Tanguay vers l'établissement de détention Leclerc de Laval. C'est ainsi qu'en février 2016, la clientèle de l'établissement de détention Leclerc est devenue mixte. Le Protecteur du citoyen a préalablement demandé au Ministère que l'offre de services et d'activités demeure, tout comme l'expertise médicale dont bénéficiaient les femmes grâce au soutien du Centre de santé et de services sociaux d'Ahuntsic et Montréal-Nord (aujourd'hui le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal). Le Ministère a confirmé la poursuite des mêmes services.

Or, dès le début du transfert de la clientèle féminine à l'établissement Leclerc de Laval, de multiples problèmes sont survenus. Dans un souci de prévenir de telles situations lors de transferts massifs qui seront faits à l'occasion de l'ouverture des nouveaux établissements, le Protecteur du citoyen a invité le Ministère à revoir et à ajuster sa stratégie afin de réduire au minimum les répercussions de tels transferts pour les personnes incarcérées.

(. . . **Gérer les transferts d'un établissement à un autre dans le respect des droits des personnes détenues**

Le déménagement des femmes détenues à l'établissement Maison Tanguay vers l'établissement de détention Leclerc de Laval a débuté le 16 février 2016. Des interventions du Protecteur du citoyen lui ont permis de constater plusieurs problèmes de planification de ce transfert :

- ***Des femmes incarcérées n'ont pas eu accès à leurs effets personnels pour une période allant parfois jusqu'à 14 jours. En plus de devoir porter les mêmes vêtements pendant plusieurs jours, certaines d'entre elles n'ont pas reçu de produits d'hygiène personnelle, en raison d'une gestion déficiente de la distribution.***
- ***Un retard dans la fouille[4] des effets personnels a fait en sorte que des personnes ont été libérées sans que les objets qui leur appartenaient leur soient remis. C'est ainsi qu'une personne n'a pu rentrer chez elle, car les clefs de son appartement se trouvaient dans un sac qui ne lui avait pas été redonné. La direction s'est engagée à prendre les mesures nécessaires pour que ce genre de situation ne se reproduise plus.***
- ***Des femmes incarcérées ont été fouillées à nu dans des lieux ne permettant pas de préserver leur intimité. À la demande du Protecteur du citoyen, la situation a été corrigée.***
- ***L'établissement de détention a admis des femmes aux profils incompatibles dans un même secteur. Pour des raisons de sécurité, ces personnes incarcérées ne pouvaient se trouver en même temps dans les espaces communs de vie quotidienne, d'où une diminution importante du temps où elles pouvaient être à l'extérieur de leur cellule. De plus, des femmes ayant des problèmes de santé mentale ont cohabité avec d'autres qui avaient été mises sous protection afin d'assurer leur sécurité. Ces dernières ont dû prendre tous leurs repas dans leur cellule. Bien que la direction admette qu'il vaudrait mieux réserver un secteur pour la clientèle présentant des problèmes de santé mentale, elle ne peut donner suite à cette solution faute de personnel et d'espace.***
- ***Durant leur première fin de semaine en détention, des femmes purgeant une peine discontinue ont été incarcérées dans un local sans toilette. Les agents des services correctionnels sur place, sans l'accord des gestionnaires de l'établissement, auraient refusé l'accès aux toilettes à certaines d'entre elles. Dès la seconde fin de semaine, ces femmes ont été relogées dans un secteur de vie pourvu des installations sanitaires nécessaires.***
- ***Dans les jours qui ont suivi les premiers transferts, deux personnes handicapées incarcérées ont, en l'absence de secteur adapté disponible, été confinées dans leur cellule 22 h sur 24 h, parce qu'elles se trouvaient temporairement à proximité de personnes dont le classement différait du leur et avec lesquelles elles ne pouvaient avoir de contacts.***
- ***Sur le plan pharmacologique, en raison de ratés administratifs, des personnes ont été privées de leurs médicaments et ont ainsi subi les conséquences d'un sevrage subit et non planifié.*** . . .)

4. Lors de leur arrivée dans un établissement de détention, les personnes incarcérées ont l'obligation de remettre leurs effets personnels aux membres du personnel, qui doivent les examiner en vue d'empêcher l'entrée d'objets non autorisés.

Transférer enfin au ministère de la Santé et des Services sociaux la pleine responsabilité des services de santé en milieu carcéral

Dans un rapport spécial rendu public en mai 2011, le Protecteur du citoyen constatait que l'organisation des services de santé et des services sociaux pour les personnes détenues qui ont un problème de santé mentale présentait de graves lacunes. Il y recommandait le transfert de la responsabilité de la prestation de ces services du ministère de la Sécurité publique vers le ministère de la Santé et des Services sociaux. Cinq ans plus tard, ce transfert n'est toujours pas complètement effectué.

En 2015-2016, certains établissements de détention du Québec ont éprouvé des difficultés à assurer, faute d'omnipraticien pratiquant dans le milieu carcéral, une couverture médicale adéquate. Il faut savoir que la majorité des établissements de détention du Québec offrent des services de santé généraux similaires à ceux que proposent les cliniques sans rendez-vous. En cas d'urgence ou pour des soins spécialisés, les personnes incarcérées sont escortées vers un centre hospitalier. Dans plusieurs établissements du réseau correctionnel, les services de consultation médicale sont garantis par des contrats de gré à gré conclus entre les services correctionnels du Québec et un médecin. Lorsqu'un tel contrat est résilié ou non renouvelé, l'établissement doit tenter de recruter un autre médecin pour assurer la continuité des services.

À l'évidence, la situation illustre à quel point il est nécessaire que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne en charge ces services dans les établissements de détention. Le protocole signé en 1989 par le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Santé et des Services sociaux reconnaissait le droit des personnes incarcérées à des soins équivalant à ceux fournis à l'ensemble de la population, et la mission respective de chacun des ministères concernés. Suivant cette entente, le ministère de la Santé et des Services sociaux devait assumer l'organisation et la prestation des services de santé à la clientèle correctionnelle au même titre qu'à tout citoyen de la communauté.

Il est inconcevable qu'en 2016, les soins de santé offerts à une population captive dépendent encore de liens contractuels entre le ministère de la Sécurité publique et de rares praticiens acceptant de travailler auprès de cette clientèle. Les démarches de recrutement que doivent entreprendre les établissements correctionnels s'avèrent d'autant plus ardues que les besoins de suivis médicaux sont nettement en hausse dans la population en général.

En janvier 2016, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen qu'à la suite de travaux menés en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, les services de santé offerts dans neuf établissements de détention seraient assurés, d'ici avril 2016, par des professionnels du réseau de la santé et des services sociaux. Les établissements de détention visés sont ceux de Baie-Comeau, New Carlisle, Laval (établissement Leclerc), Percé, Rimouski, Saint-Jérôme, Sherbrooke, Trois-Rivières et Hull. Le même transfert de responsabilité devrait s'effectuer en avril 2017 pour l'établissement de détention de Rivière-des-Prairies.

Bien que le Protecteur du citoyen accueille favorablement cette avancée, ses préoccupations demeurent pour les établissements qui ne sont pas visés par ces changements puisqu'aucun échéancier n'est prévu à l'heure actuelle.

Le rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

(. . . ***Hâter le transfert de responsabilité pour éviter les difficultés de recrutement d'un nouveau médecin***

Apprenant que le médecin généraliste qui travaille à forfait dans leur établissement de détention prendra sa retraite quelques mois plus tard, les autorités de l'endroit multiplient les démarches afin de recruter un remplaçant dès l'automne 2014. Or, ce n'est qu'en juillet 2015 qu'un contrat de service est finalement conclu avec un nouvel omnipraticien intéressé par la pratique en milieu carcéral. Cependant, devant l'ampleur des besoins médicaux de l'établissement, la Direction générale des services correctionnels sollicite la collaboration du ministère de la Santé et des Services sociaux afin qu'y soit assurée une couverture complémentaire des services médicaux. C'est ainsi que le ministère de la Sécurité publique et un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) ont signé une entente prévoyant que dorénavant, des médecins affiliés à ce dernier offriraient des consultations médicales sur une base régulière. . . .)

Assurer une prise en charge adéquate des personnes handicapées incarcérées

Donnant suite à un engagement de son rapport annuel 2013-2014, le Protecteur du citoyen a fait enquête au sujet de la prise en charge des personnes détenues qui présentent un handicap. L'objectif était de relever les meilleures pratiques pour inciter le Ministère à adopter des lignes directrices en réponse aux besoins particuliers de cette clientèle. Voici les principaux constats des recherches qu'a effectuées le Protecteur du citoyen, à l'automne 2015, auprès des établissements de détention :

- Sur les 19 établissements de détention consultés, 11 sont en mesure de recevoir cette clientèle même s'ils n'ont pas nécessairement toutes les infrastructures requises ;
- Plus du tiers des établissements de détention ne possèdent aucun lieu adapté pour héberger les personnes handicapées ;
- Parmi les établissements, 52 % n'ont aucune installation sanitaire adaptée ;
- Plus du quart des établissements ne possèdent pas de cour extérieure accessible aux personnes handicapées, et six établissements n'ont ni salle de loisir, ni local de formation scolaire, ni ateliers de travail adaptés ;
- Dans quatre établissements de détention, les parloirs qui accueillent les visiteurs ne sont pas accessibles aux personnes handicapées incarcérées. Trois établissements de détention n'ont pas les infrastructures nécessaires pour accueillir des visiteurs présentant un handicap.

Ce portrait démontre que la capacité d'assurer l'hébergement de personnes handicapées varie grandement d'un établissement de détention à l'autre, ce qui peut avoir pour conséquence, par exemple, qu'une personne en fauteuil roulant soit dirigée vers un établissement de détention hors de sa région, loin de sa famille et de ses proches, cela rendant plus difficile sa réinsertion sociale.

À ce propos, soulignons que le *Plan d'action à l'égard des personnes handicapées 2015-2016* du Ministère prévoit que l'installation d'équipements adaptés pour les personnes handicapées incarcérées soit incluse dans les projets de construction des nouveaux établissements à Amos, à Sept-Îles et à Sorel. Lors de sa visite de l'établissement de détention de Roberval en mars 2016, le Protecteur du citoyen a pu constater que ce nouvel établissement est adapté pour prendre en charge des personnes handicapées, comme prévu au plan d'action.

Autre exemple de disparités: les frais liés à la prise en charge d'une personne handicapée nécessitant les soins d'un préposé aux bénéficiaires varient d'un endroit à l'autre selon la part que paie l'établissement. Ainsi, une personne incarcérée à Montréal pourrait avoir à payer pour de tels services, contrairement à une personne dans la même situation à Québec. Lorsque le Protecteur du citoyen l'a interpellé à ce sujet, le Ministère a confirmé n'avoir aucune directive ni position officielles concernant le paiement des soins nécessaires aux personnes handicapées incarcérées. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une clarification s'impose et, à cet égard, il poursuit son intervention.

(. . . ***Fournir aux personnes détenues qui sont handicapées les services qui leur sont nécessaires***

Au début de son incarcération, un détenu avec un handicap a fait l'objet d'une évaluation de ses besoins. On a alors constaté que sa condition physique nécessitait une aide pour ses soins d'hygiène. Dans un premier temps, l'établissement de détention a assumé le coût des services d'un préposé aux bénéficiaires. Peu après, l'établissement a cessé de prendre en charge ces frais. Le citoyen, ne pouvant se priver de tels services, a décidé de payer la note, qui s'élevait à près de 200 $ par semaine. Il en a été ainsi pendant quelques mois, jusqu'à ce qu'au cours de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère revienne sur sa décision. Au moment de rédiger le rapport, le citoyen n'avait reçu aucun remboursement. . . .)

Adopter sans attendre les normes applicables à la surveillance dynamique dans les établissements de détention

En vertu de leur mandat en matière de protection et de sécurité, les établissements de détention sont tenus d'assurer une surveillance efficace et constante de la population carcérale. Une telle vigilance est nécessaire, notamment pour vérifier l'état de santé physique ou mentale de certaines personnes. Elle permet de déceler et de désamorcer des tensions pouvant compromettre la sécurité des personnes incarcérées tout comme celle du personnel.

Actuellement, les pratiques en matière de surveillance divergent grandement d'un établissement à l'autre. Il en va ainsi, par exemple, du nombre de rondes que doivent effectuer les agents des services correctionnels et de la manière de les répertorier. De même, à certains endroits, le personnel n'a quasiment aucune interaction avec la clientèle carcérale, n'entrant dans les aires de vie que lorsque toutes les personnes incarcérées sont en cellule, alors qu'ailleurs, les pratiques sont différentes.

À l'automne 2014, un projet pilote concernant la surveillance dite «dynamique» devait être mis en place dans certains établissements de détention. Ce projet pilote visait à assurer une surveillance optimale des détenus en favorisant une présence accrue des agents des services correctionnels dans les différents secteurs de l'établissement et des contacts plus fréquents avec la population carcérale. Il était censé mener à l'élaboration d'une instruction provinciale sur la surveillance dynamique, celle-ci comportant, entre autres, des normes quant au nombre de rondes, de dénombrements (surveillance particulière au cours de laquelle les agents s'assurent que l'ensemble des personnes incarcérées à l'intérieur d'un même secteur sont présentes et vivantes) et d'inspections que devraient effectuer les agents des services correctionnels. Or, au moment d'écrire ce rapport, le projet pilote n'avait pas démarré et l'instruction provinciale n'avait toujours pas été mise en œuvre, et ce, même si le Ministère en prévoit l'adoption depuis au moins six ans.

Cela n'est pas sans conséquence. Sur le terrain, la sécurité, et même la vie des personnes, sont susceptibles d'être menacées par l'absence de balises claires qui viendraient encadrer adéquatement le travail des agents des services correctionnels. Dans le cadre de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a, par exemple, découvert que des personnes incarcérées avaient été victimes d'agressions répétées de la part d'autres détenus sans que les agents des services correctionnels affectés à la garde des secteurs concernés l'aient constaté dans un délai raisonnable.

Encadrer rigoureusement la mise en isolement d'une personne incarcérée

Une personne détenue a généralement accès, dans son secteur de classement, à sa cellule ainsi qu'à une aire de vie où elle peut vaquer à des occupations quotidiennes au contact d'autres personnes. Cependant, une mesure d'isolement cellulaire peut lui être imposée dans des situations prévues par la loi, par exemple, à titre de sanction disciplinaire.

Dans certaines circonstances, par exemple pour interrompre une escalade d'événements perturbateurs dans un secteur de vie ou lorsque le processus disciplinaire ou le processus de classement ne sont pas appropriés pour contrôler une personne incarcérée, le directeur d'un établissement de détention a le pouvoir de procéder à un isolement administratif. Ce type de décision est désigné sous le vocable de « mesure administrative ».

Dans le cadre de plusieurs enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que ces décisions visaient d'abord et avant tout à maintenir l'ordre et la sécurité dans l'établissement de détention. Or, une mesure administrative d'isolement atteint également la liberté résiduelle d'une personne incarcérée et peut avoir des conséquences graves, dont de l'anxiété, des troubles cognitifs, une altération de la perception, de la paranoïa ainsi que des troubles du sommeil, de la mémoire et de la concentration[5].

Toute mesure administrative d'isolement doit respecter les exigences de l'équité procédurale. On entend par là que la personne visée par la mesure doit être informée des motifs de cette décision et pouvoir se faire entendre quant à celle-ci. De plus, la mesure devrait être révisée à intervalles réguliers.

Or, le cadre normatif en vigueur dans les établissements de détention du Québec ne fait pas état de cette obligation d'équité procédurale et des modalités relatives à l'exercice d'une mesure administrative, contrairement aux normes qui régissent les services correctionnels d'autres provinces ainsi que Service correctionnel Canada[6]. Cette lacune est à l'origine du manque d'uniformité dans l'application des mesures administratives et du non-respect des règles d'équité procédurale.

Conséquemment, le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère de modifier le cadre normatif afin qu'y soient précisées les règles d'équité procédurale à suivre obligatoirement lors du recours à l'isolement administratif des personnes incarcérées.

5. Nations Unies, *Rapport sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, soumis par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, A/66/268, 5 août 2011, par. 62, 64 et 65.

6. D'une part, plusieurs articles de la loi et du règlement fédéraux encadrent les mesures administratives d'isolement cellulaire (désigné par le terme « isolement préventif ») et prévoient des procédures visant à respecter les exigences de l'équité procédurale. D'autre part, la majorité des provinces, dont l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et même le Yukon, ont prévu dans leurs lois habilitantes ou leurs règlements d'application des dispositions portant sur les mesures d'isolement administratif et sur la réévaluation de celles-ci.

(. . . *Éviter la répétition de telles situations*

- ***Un citoyen est confiné à sa cellule durant 22 h 30 chaque jour pendant plus d'un mois, sans réévaluation.***
- ***À la suite d'événements perturbateurs dans un secteur, quatre personnes incarcérées sont mises en isolement administratif. Les seules explications qu'elles reçoivent sont que la mesure est rendue nécessaire pour des « motifs sécuritaires », que les décideurs refusent d'expliquer. À aucun moment ces personnes n'obtiennent d'autres renseignements ou n'ont l'occasion de s'exprimer. L'une d'elles demeure en isolement pendant plus d'un mois.*** . . .)

En milieu de détention, garantir l'équité procédurale du processus disciplinaire

En 2015, sur la base de nombreuses enquêtes, le Protecteur du citoyen a publié un rapport intitulé *Garantir l'équité procédurale du processus disciplinaire des personnes incarcérées*. Précisons que, par suite du processus disciplinaire, une personne peut être sanctionnée si elle a commis un manquement aux fonctionnements et normes internes d'un établissement de détention. Le rapport comporte 15 recommandations qui ont pour but d'assurer la conformité de ce processus aux règles applicables. À la suite du dépôt du rapport, le Ministère a mis en place un plan d'action pour modifier l'instruction intitulée *Discipline et responsabilités de la personne incarcérée*. Le Protecteur du citoyen accueille avec satisfaction plusieurs des mesures qui y sont énoncées. Ainsi, le Ministère s'engage :

- à fixer un délai maximal au-delà duquel un rapport de manquement disciplinaire ne peut plus être produit, ou un comité de discipline ne peut plus siéger ;
- à faciliter l'accès des personnes incarcérées à un témoin et à un avocat en cas de comparution devant un comité de discipline ;
- à assurer à toute personne qui a reçu une décision défavorable de ce comité le droit d'en demander la révision.

Le Protecteur du citoyen note toutefois que le Ministère n'a pas accepté d'emblée une recommandation pourtant essentielle au respect des principes d'équité procédurale, qui a pour objectif de mettre fin aux problèmes de partialité (ou d'apparence de partialité) quant à la composition du comité de discipline. À cet égard, le Protecteur du citoyen demeure convaincu de la nécessité d'exclure des comités de discipline les agents des services correctionnels qui exercent une surveillance directe des personnes incarcérées. Précisons ici que les services correctionnels d'autres provinces ainsi que Service correctionnel Canada ont déjà décidé d'écarter de tels comités les membres du personnel qui sont en contact avec la clientèle carcérale. Le Protecteur du citoyen a donc réitéré sa recommandation au Ministère.

(. . . *Respecter le droit de s'exprimer de toute personne détenue qui est passible d'une sanction*

Un comité de discipline d'un établissement de détention se réunit pour étudier le comportement d'un détenu. Or, il ne convoque pas ce dernier pour recueillir son point de vue. Au terme des discussions, l'homme est contraint à sept jours de réclusion, sans jamais avoir pu présenter une défense ou donner quelque explication.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir que le détenu n'avait pas été appelé à prendre part à la séance du comité de discipline qui allait pourtant statuer sur son cas. Le directeur de l'établissement a annulé la sanction et a effectué un rappel à ce sujet auprès de l'ensemble de son personnel. . . .)

(. . . ***Évaluer rigoureusement la pertinence des mesures que met en place le processus disciplinaire***

Une personne incarcérée au comportement difficile a reçu, en l'espace de quelques mois, un nombre élevé de sanctions disciplinaires : 100 jours de réclusion, 32 jours de confinement et perte de plus de 100 jours de réduction de peine. L'addition des sanctions a conduit le Protecteur du citoyen à mener une enquête, laquelle a révélé que les différentes mesures demeuraient sans effet sur le comportement du détenu.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cette inefficacité du processus disciplinaire aurait dû être constatée bien avant une telle accumulation de sanctions sans résultat. Il a donc demandé à la direction de l'établissement de revoir les mesures envisagées. La direction de l'établissement a décidé d'annuler la majorité des sanctions imposées. . . .)

Le rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *Garantir l'équité procédurale du processus disciplinaire des personnes incarcérées* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Revoir et améliorer les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik

En avril 2015, à la suite de plaintes et d'informations qu'il a reçues, le Protecteur du citoyen a amorcé une enquête sur les conditions de détention des personnes incarcérées au Nunavik, territoire québécois situé au nord du 55e parallèle et comptant quelque 11 000 habitants. Pour ce faire, il s'est notamment rendu dans trois villages, soit Puvirnituq, Akulivik et Kuujjuaq. À la suite de cette enquête, il a publié, le 18 février 2016, un rapport intitulé *Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik*.

RESPECTER LES DROITS FONDAMENTAUX DES DÉTENUS, NOTAMMENT LEUR DROIT À LA DIGNITÉ

Il n'y a aucun établissement de détention au Nunavik. Une personne qui y est incarcérée l'est d'abord provisoirement dans un poste du Corps de police régional Kativik ou dans un quartier cellulaire, sous la responsabilité de la Direction générale des services correctionnels. Elle y est gardée jusqu'à sa remise en liberté ou jusqu'à son transfert vers un établissement du « Sud » en attendant sa comparution.

Au Nunavik, et plus particulièrement à Puvirnituq, plaque tournante de l'administration de la justice sur le territoire, le Protecteur du citoyen a constaté des atteintes graves aux droits des personnes incarcérées : insuffisance et insalubrité des installations, équipements sanitaires vétustes ou inexistants, promiscuité due à la surpopulation, mixité (cohabitation de personnes aux profils incompatibles) et confinement en cellule 24 heures sur 24. En somme, les conditions de détention qui ont cours au Nunavik sont en deçà des normes et exigences applicables et ne permettent pas d'assurer, en toutes circonstances, le respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées, notamment leur droit à la dignité.

CONDITIONS DE DÉTENTION AU « SUD » : TENIR COMPTE DE LA RÉALITÉ DES INUITS ET AMÉLIORER L'ÉTAT DES LIEUX

Les Inuits incarcérés dans les 20 établissements de détention au sud du 49e parallèle sont privés du soutien de leur famille et de leur communauté, ce qui compromet sérieusement leur réinsertion sociale. À cela s'ajoute la barrière linguistique, qui constitue, pour ces personnes, un autre frein au moment de faire valoir leurs droits.

Dans son rapport, le Protecteur du citoyen adressait 19 recommandations au Ministère afin qu'il remédie aux lacunes constatées dans le Nord comme au « Sud » en matière de détention. Ces recommandations visaient notamment à :

- réduire le taux d'occupation des cellules des lieux de détention au Nunavik ;
- éviter que des personnes aux profils incompatibles soient incarcérées dans une même cellule ;
- assurer l'approvisionnement en fournitures de base ainsi que l'entretien et le bon fonctionnement des infrastructures et des équipements sanitaires ;
- s'assurer que les lieux de garde et la literie soient propres en tout temps ;
- s'assurer que la qualité et la quantité de la nourriture servie lors des repas répondent aux normes ;
- permettre aux personnes incarcérées de sortir à l'extérieur en aménageant des espaces sécuritaires ;
- améliorer la gestion et la conservation des effets personnels ;
- modifier l'angle des caméras pour empêcher la vue sur les installations sanitaires ;
- améliorer l'accès au système de traitement des plaintes ;
- assurer la disponibilité de l'équipement d'intervention en cas de tentative de suicide et la capacité des agents de l'utiliser correctement ;
- clarifier le partage des responsabilités liées à la garde sécuritaire entre les agents des services correctionnels et les policiers du Corps de police régional Kativik ;
- contrer la barrière linguistique.

Dès le 23 février, à la suite de la publication du rapport du Protecteur du citoyen, le premier ministre du Québec s'engageait à « s'assurer que les installations fassent l'objet d'un redressement au plus vite ». Dans les jours qui ont suivi, le Ministère a confirmé au Protecteur du citoyen qu'on avait procédé à un nettoyage complet et à une remise en état des cellules du poste de police de Puvirnituq. Des preuves photographiques lui ont été fournies, complétant sa contre-vérification.

AGIR EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DE PRÉVENTION

Au départ, l'enquête du Protecteur du citoyen au Nunavik avait pour but de vérifier si les conditions de détention respectaient les droits des personnes incarcérées. Sur place, toutefois, le Protecteur du citoyen a rapidement constaté que les lacunes à cet égard résultaient d'un ensemble de problèmes beaucoup plus large, touchant à la fois l'administration de la justice et la prévention de la criminalité. La section du présent rapport sur le ministère de la Justice précise la nature des différents problèmes à cet égard et la position du Protecteur du citoyen.

Le rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Améliorer les conditions de détention des personnes qui purgent une peine discontinue

Cette année, le Protecteur du citoyen a effectué une visite de certains établissements de détention : Hull, Leclerc de Laval, Montréal, New Carlisle, Québec féminin, Québec masculin, Percé, Rimouski, Rivière-des-Prairies, Roberval, Saint-Jérôme, Sherbrooke, Sorel et Trois-Rivières. Il y a relevé différents problèmes qu'il a soumis aux directions des établissements visés, notamment au sujet des personnes qui purgent une peine discontinue, situation à l'origine de plusieurs difficultés.

En principe, les personnes incarcérées purgent leur peine sans interruption. Toutefois, dans certaines circonstances, un juge peut autoriser un citoyen à être incarcéré de façon intermittente, généralement la fin de semaine. Cette mesure d'exception est accordée pour des peines de courte durée à des individus qui représentent un faible risque pour la société. Dans certains cas, cela permet à ces personnes de conserver leur emploi.

La formule appelle cependant à une vigilance accrue pour empêcher cette catégorie de détenus d'approvisionner la population carcérale en substances illicites ou en objets interdits. Ils sont donc regroupés dans des secteurs de vie distincts. En contexte de surpopulation carcérale, cela pose un défi supplémentaire pour certains établissements. Ainsi, ces personnes sont souvent hébergées dans des gymnases, dans des cellules d'attente à l'admission ou dans les parloirs destinés à accueillir les visiteurs. Elles sont parfois transférées vers un établissement de détention éloigné de leur domicile. On les retrouve également entassées à plusieurs dans une même pièce où la qualité de l'air laisse à désirer, où le chauffage est inadéquat et où la promiscuité est telle qu'on a de la difficulté à circuler entre les matelas au sol. À titre de balises, on notera que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants considère qu'une cellule collective doit prévoir au minimum 4 m^2 d'espace vital par personne. Or, le Protecteur du citoyen constate que dans certains lieux réservés aux peines discontinues, chaque personne dispose de moins de 3 m^2, ce qui est inférieur aux normes internationales. De plus, le recours à ces places d'hébergement dites « non traditionnelles » entraîne la fermeture des parloirs ou des gymnases la fin de semaine, privant ainsi la population carcérale régulière de la visite de ses proches ou d'activités.

Entre 2010 et 2015, le nombre de personnes avec une peine discontinue a augmenté de 64 %, tandis que l'espace disponible pour les accueillir est demeuré le même. De plus, plusieurs établissements n'ont pas fixé la capacité maximale des salles destinées à recevoir cette clientèle.

Parallèlement à cette progression, le Protecteur du citoyen constate que la clientèle qui reçoit une telle peine est de plus en plus diversifiée. Par exemple, selon des gestionnaires d'établissements, les antécédents judiciaires des personnes admissibles sont plus lourds depuis quelques années. Cela a pour conséquence que certains de ces détenus, pour leur protection ou celle d'autrui, sont séparés du groupe principal, une réalité qui complique encore davantage la gestion des lieux. De même, étant donné l'impossibilité d'utiliser les secteurs d'hébergement ordinaires pour les détenus avec une peine discontinue et considérant que les gymnases sont réservés à la clientèle masculine, les femmes recevant ce type de peine sont souvent reléguées à des cellules surpeuplées et inadéquates. On les loge aussi dans les parloirs, dans de piètres conditions, où elles n'ont pas accès à certaines commodités de base (fontaine, brosse à dents, etc.).

En outre, les différentes modalités des peines discontinues que fixe le tribunal entraînent des complications administratives. C'est ainsi que tant les journées de détention que les heures d'entrée varient d'une personne à l'autre. Dès lors, au moment de leur admission ou de leur libération, cela accroît les risques d'erreur. Or, malgré ces problèmes et en dépit du fait que les infrastructures des établissements de détention ne soient pas adaptées à ce type de réalité, l'augmentation considérable et constante du nombre de peines discontinues décernées par la magistrature se poursuit chaque année. Dans ce contexte, il est clair que des solutions de rechange devront être envisagées.

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET SON RÉSEAU DE SERVICES

La présente section du rapport annuel rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen au regard de plaintes concernant le ministère de la Santé et des Services sociaux et son réseau de services. 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 du système public ont le droit :

- de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats ;
- au respect de la dignité et de l'intimité ;
- au respect de la confidentialité de leur dossier médical ;
- à de l'information complète, juste et pertinente ;
- de porter plainte.

La mission du Protecteur du citoyen consiste notamment à s'assurer du respect des usagers et de leurs 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 la décision du commissaire aux plaintes et à la qualité des services. Il peut aussi agir directement à la suite d'un signalement ou de sa propre initiative.

En 2015-2016, le nombre de plaintes qu'a traitées le Protecteur du citoyen en matière de santé et de services sociaux a connu une baisse de 1,9 % par rapport à l'année précédente. Le nombre de signalements a aussi diminué, passant de 258 à 160. Le pourcentage de plaintes fondées a toutefois augmenté (de 40,2 % à 43,2 %), tout comme le pourcentage de signalements fondés (de 58,1 % à 67,2 %).

Un an après la réforme du réseau : donner suite à des engagements qui demeurent en suspens, notamment pour améliorer l'accès aux services

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté des problèmes découlant des transformations issues de la réforme structurelle[7] mise en vigueur le 1er avril 2015. En matière de soutien à domicile, à titre d'exemple, ses enquêtes ont fait ressortir que lors de l'intégration des offres de services locales à l'échelle régionale, on avait eu tendance à implanter à l'ensemble du territoire la moins généreuse des offres.

Bien qu'il soit prématuré d'évaluer l'incidence d'aussi vastes changements, le Protecteur du citoyen peut, d'ores et déjà, relever que le problème d'accès aux services, qu'il a fréquemment dénoncé dans ses derniers rapports annuels, demeure bien présent. Il est d'avis que dans le contexte de cette réforme, un solide plan de transition énonçant entre autres clairement les étapes du changement, les garanties de maintien des services aux usagers et la réallocation des ressources selon les priorités aurait pu réduire ces difficultés d'accès. Il en faisait d'ailleurs la recommandation

7. Cette réforme, résultant de la sanction de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, ramène à 51 le nombre d'établissements publics à la suite de la fusion des 182 établissements et des 18 agences de la santé et des services sociaux.

dans son mémoire sur le projet de loi n° 10, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, présenté à la Commission de la santé et des services sociaux le 27 octobre 2014.

Le mémoire du Protecteur du citoyen est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Par ailleurs, depuis plusieurs années, le phénomène des délais d'attente déraisonnables s'est accru. Des chiffres éloquents témoignaient de cette réalité en 2014-2015[8] :

- Seulement 66 % des citoyens étaient inscrits auprès d'un médecin de famille ;
- En matière d'accès à un médecin de famille, le Québec se classe dernier parmi les provinces canadiennes ;
- Au cours des cinq dernières années, plus d'un million d'usagers se sont inscrits au Guichet d'accès pour la clientèle orpheline (GACO)[9], afin d'être pris en charge par un médecin de famille. Or, dans certaines régions, l'attente à la suite d'une inscription au GACO peut se prolonger jusqu'à deux ans ;
- Au Québec, seuls 13 % des médecins de famille offrent, en cas de besoin, une consultation à leurs patients le jour même ou le lendemain. Ce taux est de 28 % pour l'ensemble du Canada et de 37 % en Ontario. Il est de 54 % en Suisse, de 56 % en Nouvelle-Zélande et de 67 % en Allemagne[10] ;
- Bien que 71 % des personnes de 55 ans et plus déclarent souffrir d'une maladie chronique, seulement 38 % d'entre elles bénéficient d'un plan de soins et 18 % sont jointes entre les visites médicales pour une vérification de leur état de santé[11]. Pour cet indice aussi, le Québec est en fin de liste parmi les provinces canadiennes et les pays industrialisés.

Cesser de remettre à plus tard la juste réponse aux besoins en soutien à domicile et à l'autonomie pour des personnes vulnérables

Le Protecteur du citoyen demeure particulièrement préoccupé par les difficultés d'accès aux services de soutien à domicile pour les personnes en perte d'autonomie. On parle ici de personnes vulnérables, qui dépendent de services que requiert leur condition, auxquels elles n'ont pas accès en temps opportun ou selon l'intensité nécessaire.

Ainsi, alors que la population de 65 ans et plus s'accroît annuellement de plus de 3 % depuis 10 ans[12], l'augmentation du nombre de personnes âgées qui reçoivent des services de soutien à domicile se situe sous le seuil des 2 %[13]. En 2014-2015, seulement 13 % des personnes âgées en perte d'autonomie recevaient des services de soutien à domicile, un pourcentage bien en deçà de l'objectif du Ministère, qui s'élevait à 16 %[14]. Concrètement, 40 000 personnes âgées de 65 ans et plus demeuraient en attente de services cette année, ce qui représente une augmentation de près de 15 % depuis 2005[15].

8. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, p. 16.
9. En avril 2016, le ministère de la Santé et des Services sociaux a annoncé la création du Guichet unique d'accès à un médecin de famille (GAMF).
10. Commissaire à la santé et au bien-être, *Perceptions et expériences des médecins de première ligne : le Québec comparé, 2015*, p. 9.
11. Commissaire à la santé et au bien-être, *Perceptions et expériences des personnes de 55 ans et plus : le Québec comparé, 2014*, p. 15.
12. Estimation de la population réalisée sur la base de données de Statistique Canada, Division de la démographie. Adaptation par l'Institut de la statistique du Québec, 2015.
13. Estimation réalisée sur la base de données fournies à la suite d'une requête auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, mars 2016.
14. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, p. 39-40.
15. Estimation réalisée sur la base de données fournies à la suite d'une requête auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, mars 2016.

Apporter de véritables correctifs aux situations dénoncées et en faire bénéficier l'ensemble des usagers

Le Protecteur du citoyen constate aussi qu'il est, dans de nombreuses situations, de plus en plus difficile d'obtenir un véritable correctif à une situation préjudiciable pour un usager, et ce, invoque-t-on, en raison du manque de ressources dans les établissements. À titre d'exemple, lorsque le Protecteur du citoyen obtient pour une personne qu'un établissement l'inscrive sur une liste d'attente, c'est un premier pas ; par contre, si cette attente dure plusieurs mois, la réponse demeure insatisfaisante. Or, dans de tels cas, le Protecteur du citoyen ne peut, pour des raisons d'équité, recommander aux services publics de donner la priorité à un usager au détriment d'un autre.

C'est pourquoi le Protecteur du citoyen insiste auprès des établissements et du Ministère quant à l'importance de faire en sorte que le règlement individuel d'un problème bénéficie à l'ensemble des personnes qui subissent le même préjudice, de façon à privilégier les solutions à l'échelle du réseau.

Règle générale, le Ministère souscrit aux recommandations du Protecteur du citoyen. Toutefois, trop souvent, ses engagements tardent à se concrétiser. Il s'ensuit des lacunes et des retards sur le plan de l'évaluation des services nécessaires aux usagers, creusant un écart entre la demande et l'offre de services.

Certains suivis de rapports spéciaux du Protecteur du citoyen sont éloquents à cet égard :

- Le rapport sur l'accessibilité aux services de soutien à domicile, paru en 2012, comporte des recommandations dont la réalisation est sans cesse reportée (page 96 du présent rapport) ;
- Trois rapports concernant les services destinés aux enfants, aux jeunes et aux adultes aux prises avec un trouble du spectre de l'autisme ou une déficience physique ou intellectuelle, respectivement parus en 2009, 2012 et 2015, mettent en avant des améliorations concrètes qui ne sont toujours pas implantées (page 109 du présent rapport).

Définir clairement le « panier des services assurés »

La révision de l'offre publique de services (ou « panier de services assurés ») qu'effectue actuellement le Ministère, tant en santé qu'en services sociaux, doit se faire en toute transparence et avec ouverture. Dans son avis transmis en octobre 2015 à la Commission de la santé et des services sociaux, le Protecteur du citoyen proposait des solutions concrètes et des options de rechange en matière de financement des frais accessoires.

Outre la révision de la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux, d'autres pistes doivent être envisagées afin de réduire la facture des services publics, dont :

- un meilleur encadrement de la pharmacothérapie, dans tous les points de service ;
- une intervention optimale des médecins et des autres professionnels de la santé et des services sociaux ;
- un examen rigoureux des situations de surdiagnostic et de surtraitement ;
- une révision du financement en matière de services préhospitaliers d'urgence.

De l'avis du Protecteur du citoyen, ce sont là des moyens de réaliser de substantielles économies qui pourraient permettre de maintenir la gratuité des services assurés pour les usagers aux points de service, tout en assurant à ces personnes une réponse plus adéquate à leurs besoins.

L'avis et la lettre du Protecteur du citoyen transmis à la Commission de la santé et des services sociaux sont accessibles sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Maintenir l'efficacité du régime d'examen des plaintes

L'efficacité du régime d'examen des plaintes repose sur le fait que les usagers ont la possibilité de s'adresser à un interlocuteur impartial et facilement accessible pour exprimer leurs insatisfactions. En dépit de la réorganisation des services et de l'augmentation de la taille des établissements, ces principes doivent demeurer.

Depuis juillet 2015, une orientation ministérielle prévoit la mise en place d'un commissariat aux plaintes et à la qualité des services dans l'ensemble des établissements du réseau. Suivant cette approche, des employés professionnels ont été désignés « conseillers aux plaintes et à la qualité des services » afin de remplacer certains commissaires qui avaient le statut de cadre.

Or, ces nouveaux conseillers ne disposent pas d'une délégation de pouvoir leur permettant d'exercer les fonctions réservées au commissaire ou au commissaire adjoint conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une délégation des fonctions, incluant des dispositions concernant la protection des renseignements personnels de même que l'immunité requise dans l'exercice de leurs fonctions, devrait leur être attribuée. Pour ce faire, un amendement législatif est requis.

Il importe de rappeler que le présent rapport annuel décrit les faits observés jusqu'au 31 mars 2016.

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

- Soutien à domicile ;
- Soutien à l'autonomie des personnes âgées ;
- Santé mentale ;
- Déficiences ;
- Santé physique ;
- Jeunes en difficulté ;
- Soutien aux services.

Soutien à domicile

En grande majorité, les personnes en perte d'autonomie, qu'elles soient âgées ou handicapées, souhaitent demeurer à domicile le plus longtemps possible. On constate d'ailleurs que les services de soutien à domicile contribuent à préserver leur qualité de vie, en plus de diminuer les épisodes d'hospitalisation et d'éviter, ou de retarder, l'hébergement institutionnel en ressource intermédiaire ou en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD).

Selon les données les plus récentes[16], le ministère de la Santé et des Services sociaux investit annuellement, en moyenne, environ 5 000 $ par personne bénéficiant de soins ou de services de soutien à domicile. Hébergé en CHSLD, chaque usager engage des coûts d'environ 80 000 $. Par ailleurs, dans le cas du soutien à domicile, l'argent n'est pas investi dans les immobilisations, mais dans les soins et les services.

16. Commission de la santé et des services sociaux, *L'étude des crédits : réponses aux questions particulières*, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 2014-2015 et 2015-2016.

Le tarif horaire rattaché au soutien à domicile varie selon le type d'intervenants qui fournissent les services :

- 55 $: auxiliaires familiales des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et des centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) ;
- 23 $: préposés d'entreprises d'économie sociale en aide à domicile ;
- 16 $: employés engagés de gré à gré grâce au Programme d'allocation directe – chèque emploi-service.

Ces données révèlent que pour une même somme d'argent public investie annuellement pour un hébergement en CHSLD, une personne pourrait bénéficier d'un plan hebdomadaire de services de soutien à domicile de 28 heures (employés d'un CISSS ou d'un CIUSSS), de 66 heures (entreprise d'économie sociale en aide à domicile) ou de 96 heures (chèque emploi-service). Or, en dépit de données aussi éloquentes, la tendance consiste plutôt à réduire le nombre d'heures offertes. Pourtant, les multiples avantages du soutien à domicile ne sont plus à démontrer, tant sur le plan économique qu'au regard de la satisfaction des besoins des personnes en perte d'autonomie.

FAIRE UNE PLUS LARGE PLACE AUX RESSOURCES DE SOUTIEN À DOMICILE

Encore aujourd'hui, pour la plupart des personnes en perte d'autonomie, leur chez-soi demeure leur premier choix[17]. On trouve, dans les CISSS et les CIUSSS, 6 300 auxiliaires de santé et de services sociaux, mieux connues sous le nom d'« auxiliaires familiales », qui se rendent chez l'usager pour lui rendre des services en soutien à domicile. Il s'agit généralement de services d'assistance aux activités de la vie quotidienne, comme aider la personne à se laver, à s'habiller et à manger.

Le reste des heures de services d'aide à domicile financées publiquement se répartit entre les acteurs suivants :

- les entreprises d'économie sociale en aide à domicile ;
- les coopératives de services à domicile et de santé ;
- les coopératives de santé ;
- des organismes communautaires et des organismes à but non lucratif ;
- près de 17 000 employés engagés de gré à gré par l'intermédiaire du Programme d'allocation directe – chèque emploi-service.

Le plan d'action en économie sociale, lancé en mars 2015, constitue un premier pas dans le renouvellement de la vision gouvernementale en matière de soutien à domicile. Fruit des travaux auxquels ont participé les principaux regroupements des 102 entreprises d'économie sociale en aide à domicile, ce plan d'action prévoit, entre autres mesures, un programme de formation de la main-d'œuvre permettant de créer 4 000 nouveaux postes de préposés en aide aux activités à la vie quotidienne d'ici 2020.

Pour le Protecteur du citoyen, ces partenaires font tous partie des solutions pour faire face à la réalité démographique. Ils contribuent ainsi à maintenir la qualité de vie d'aînés en perte d'autonomie. Par ailleurs, étant à même de constater l'altération possible de l'état de santé de ces personnes âgées, ces intervenants qui agissent à domicile remplissent un rôle de prévention.

17. Référence à la politique sur le soutien à domicile publiée par le ministère de la Santé et des Services sociaux en 2003 et intitulée *Chez soi : le premier choix*.

FAIRE FACE AUX GRANDS ENJEUX DE L'AVENIR DES SERVICES À DOMICILE

Malgré les avancées, le plan d'action en économie sociale ne suffit pas à lui seul à répondre à certains enjeux de l'évolution des services à domicile, soit :

- le renforcement du rôle de prévention auprès d'aînés en perte d'autonomie ;
- le rajustement du soutien financier de l'État aux réalités des usagers nécessitant de l'aide à domicile ;
- l'ajustement de l'offre de services en fonction des besoins actuels et futurs.

Depuis plusieurs années, l'écart se creuse entre la demande et l'offre de services, cela considérant la courbe démographique. Les solutions concrètes que pourraient apporter les services publics tardent, de façon inquiétante.

Déjà, au printemps 2012, dans son rapport spécial *Chez soi : toujours le premier choix ?*, le Protecteur du citoyen demandait au ministère de la Santé et des Services sociaux de clarifier son offre de services et de mettre en place les moyens favorables à sa réalisation. Quatre ans plus tard, les lignes directrices en cette matière se font toujours attendre. Entre-temps, de nombreux usagers font les frais d'une interprétation de plus en plus restreinte, voire d'une mésinterprétation, de la politique de soutien à domicile datant de 2003. Les établissements aux prises avec une demande croissante de services et des ressources limitées établissent des scénarios d'aide bien en deçà des besoins réels et déterminent de nouveaux critères d'exclusion qui sont contraires à la politique de soutien à domicile. Plusieurs plaintes fondées en témoignent. À titre d'exemple, des personnes qui recevaient des services depuis plusieurs années n'y ont tout à coup plus droit sous prétexte qu'elles ne répondent plus aux conditions d'admissibilité. Pourtant, les critères de la politique, eux, demeurent les mêmes.

De plus, le volet prévention est sérieusement compromis avec la diminution progressive des services gratuits pour l'aide aux activités courantes de la vie domestique, et ce, même chez les clientèles les plus démunies financièrement. Plusieurs personnes n'ont tout simplement pas les moyens de payer de tels services. La fin de toute assistance pour ces gens vulnérables peut mener à de graves problèmes de dénutrition, d'isolement, d'hygiène et de santé générale.

Le Protecteur du citoyen déplore donc à nouveau cette année l'action insuffisante des autorités publiques en matière de soutien à domicile et appelle, de façon pressante, à une prestation de services qui réponde davantage aux besoins.

Le rapport du Protecteur du citoyen intitulé *Chez soi : toujours le premier choix ?* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

(. . . Rétablir la gratuité de services d'aide domestique pour des aînés démunis

Une dame âgée, à faible revenu et vivant seule, s'adresse au Protecteur du citoyen à la suite d'une décision du CIUSSS de sa région de mettre fin aux heures d'aide domestique gratuites dont elle bénéficiait depuis de nombreuses années.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la dame n'était pas capable d'effectuer une série de tâches domestiques qui étaient jusqu'alors prises en charge par l'intervenante qui venait chez elle. Par ailleurs, elle ne pouvait pas payer pour des services équivalents.

Or, dans la foulée des efforts de rationalisation budgétaire exigés des établissements, le CIUSSS avait décidé de mettre fin aux services donnés à toute personne dont l'état nécessitait quatre heures ou moins de services sur une base hebdomadaire. Les responsables considéraient, en effet, que ces usagers ne présentaient pas d'incapacité importante, et ce, malgré des évaluations qui confirmaient le contraire.

Le Protecteur du citoyen a conclu qu'un établissement ne pouvait, sur la base d'un tel raisonnement, mettre fin systématiquement à la gratuité de l'aide domestique pour des personnes dont la situation correspondait, par ailleurs, aux critères énoncés dans la Politique de soutien à domicile. Il a donc recommandé de rétablir la gratuité pour ces personnes, ce qui a été fait. . . .)

(. . . Évaluer les besoins des usagers avec attention pour leur fournir les services nécessaires – 1

Un homme souffrant d'une grave maladie pulmonaire se plaint au Protecteur du citoyen que le CISSS de sa région a coupé les trois heures hebdomadaires de services en aide domestique qu'on lui avait accordées dans le cadre d'un programme pour les personnes en fin de vie. Ce pronostic ayant été déjoué, l'établissement avait décidé que cet usager ne correspondait plus aux critères du programme. Même si ses besoins étaient toujours les mêmes, on avait placé le malade en liste d'attente dans le cadre d'un programme général de soutien à domicile.

L'usager n'avait pas été placé en priorité sur la nouvelle liste d'attente parce que sa demande d'aide ne visait que de l'aide domestique plutôt que des soins personnels. L'enquête du Protecteur du citoyen a toutefois démontré que cet homme avait bel et bien besoin d'assistance pour ses soins personnels, mais que c'était son épouse qui s'en occupait, le couple ayant choisi de préserver son intimité.

Le Protecteur du citoyen a conclu qu'il était tout à fait inéquitable de pénaliser l'usager parce que son épouse et lui avaient choisi de s'acquitter d'une part des services qu'ils auraient pu recevoir gratuitement. À sa demande, les heures de service ont été rétablies. . . .)

(. . . Évaluer les besoins des usagers avec attention pour leur fournir les services nécessaires – 2

Atteinte de sclérose en plaques, une dame bénéficiait de 33 heures de services de soutien à domicile par semaine depuis de nombreuses années. Elle s'adresse au Protecteur du citoyen parce que le CISSS a réduit à 12 heures les services qu'elle reçoit maintenant. Or, ses besoins sont toujours les mêmes.

L'enquête du Protecteur du citoyen a établi que le CISSS avait effectivement considéré que le degré d'autonomie de la dame était relativement stable au fil du temps, tant pour ses activités domestiques que quotidiennes. Toutefois, puisque sa fille qui vivait avec elle avait atteint sa majorité, l'établissement tenait compte de cet élément dans l'évaluation de l'aide à accorder, ce que le Protecteur du citoyen jugeait raisonnable, du moins à première vue. Par contre, il est vite apparu que la dame faisait face à la réduction de services en modifiant son utilisation des heures allouées : renonçant à être aidée pour sortir du lit, elle mettait la priorité sur d'autres besoins, avec pour conséquence qu'elle dormait désormais dans son fauteuil roulant. Jugeant cette situation inacceptable, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de réévaluer la situation de la dame. Celle-ci a finalement eu droit à 17 heures de services au lieu des 12 initialement prévues. . . .)

(. . . *Évaluer les besoins des usagers avec attention pour leur fournir les services nécessaires – 3*

Une dame âgée handicapée vient d'apprendre qu'elle est atteinte d'un cancer. Depuis plus de dix ans, elle recevait trois heures de services à domicile par semaine, temps employé pour la lessive, quelques courses et un peu d'entretien ménager. Or, le CIUSSS de sa région l'informe qu'elle ne recevra plus aucun service, décision basée sur les critères du programme : ainsi, étant donné qu'elle habite avec son conjoint, on considère que la contribution de celui-ci pallie les incapacités de sa conjointe.

L'usagère conteste cette décision, affirmant que ses besoins vont en s'accroissant et que, de son côté, son conjoint est de moins en moins capable de l'aider puisqu'il vient de recevoir, lui aussi, un diagnostic de cancer.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré, notamment sur la base des commentaires de la travailleuse sociale intervenant auprès de la dame, que celle-ci avait effectivement besoin d'aide pour se laver, s'habiller et faire l'entretien ménager. Son conjoint, pour sa part, était malade et exténué.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CIUSSS de réévaluer la situation de l'usagère dans le respect des principes de la Politique de soutien à domicile. L'évaluation a été effectuée et la totalité des services a été rétablie. *. . .)*

Soutien à l'autonomie des personnes âgées

Le vieillissement de la population entraîne une augmentation des besoins d'hébergement, surtout pour les personnes âgées atteintes de déficits cognitifs. Une telle réalité accentue la pression sur le réseau des services qui, par ailleurs, n'arrive pas à satisfaire à la demande croissante de soutien à domicile. Le nombre de places en centre d'hébergement et de soins de longue durée public (CHSLD) étant limité, les partenaires privés, que ce soit à titre de ressources intermédiaires ou de résidences pour aînés, sont de plus en plus sollicités. Dans son rapport annuel 2014-2015, le Protecteur du citoyen a insisté sur l'importance de la qualité des services aux aînés et du respect de leurs droits, peu importe que l'hébergement soit public ou privé. Il demeure aujourd'hui préoccupé par les problèmes que vivent les aînés dont l'état de santé et les besoins dépassent la capacité d'intervention de leur lieu d'hébergement.

Depuis quelques années, le Protecteur du citoyen signale au ministère de la Santé et des Services sociaux les problèmes que vivent des usagers hébergés lorsqu'ils subissent des comportements agressifs de résidents souffrant de démence. Le Ministère mène différents travaux, notamment pour réviser ses orientations en matière de soins et de services aux aînés ainsi que de gestion des symptômes comportementaux et psychologiques de la démence. Toutefois, les résultats concrets de ces travaux se font attendre et, lors de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen continue de constater la détresse des résidents touchés et de leur famille.

Les plaintes et les signalements portés à l'attention du Protecteur du citoyen cette année mettent principalement en évidence les problèmes suivants :

- difficultés d'accès à l'hébergement public ;
- agressions en CHSLD ;
- cas de maltraitance de résidents en CHSLD ;
- milieux de vie inadaptés pour les personnes qui ne sont pas des aînés et qui vivent en CHSLD ;
- comportement inapproprié d'exploitants de résidences privées pour aînés.

ACCÈS À L'HÉBERGEMENT PUBLIC : RÉPONDRE AUX BESOINS DES PERSONNES AVANT CEUX DE L'ADMINISTRATION

Chaque année, le Protecteur du citoyen rapporte des difficultés éprouvées par des usagers dont l'état nécessite un hébergement public. Cette année encore, il constate que des façons de faire du réseau de la santé et des services sociaux ne tiennent pas suffisamment compte des conséquences de certaines décisions sur les usagers et leur famille. Ainsi, des enquêtes démontrent que des personnes ont subi plus d'un déménagement d'une ressource à une autre parce qu'aucun de ces endroits ne répondait à leurs besoins. D'autres personnes ont dû accepter un hébergement transitoire, quelquefois éloigné de leurs proches, faute de place à l'installation de leur choix.

À titre d'exemple :

- Une personne atteinte de démence avancée a été transférée dans quatre milieux d'hébergement en un mois avant d'obtenir une place dans un CHSLD, principalement parce que ses besoins n'ont pas été suffisamment pris en compte au regard des ressources disponibles. Ces déménagements, éprouvants et déstabilisants, entraînent par ailleurs des coûts administratifs élevés.
- Des usagers ont été hébergés dans des ressources transitoires dont l'éloignement compliquait tout contact avec leurs proches. Or, ces ressources de transition sont souvent le dernier lieu d'hébergement de la personne âgée. En effet, les délais d'attente peuvent atteindre de quatre à six ans, dans certains cas, avant que la personne puisse être admise à l'endroit de son choix. À un âge avancé, il arrive que la personne décède avant d'être accueillie dans le lieu d'hébergement qu'elle privilégiait pour cette dernière période de sa vie.

Le Protecteur du citoyen est également préoccupé par l'épuisement des proches aidants, ces derniers étant souvent traités davantage comme des aidants que des proches. Ainsi, une personne de plus de 90 ans et en grande perte d'autonomie vivait seule dans sa maison grâce au soutien constant de membres de sa famille. Or, son entourage se disait épuisé par une tâche de plus en plus lourde. Malgré cela, l'établissement refusait un placement en hébergement public. On offrait tout au plus d'augmenter de quelques heures supplémentaires son soutien à domicile, ce qui ne s'est jamais concrétisé faute de ressources suffisantes de l'établissement. Dans un autre cas, un usager, atteint d'un cancer en phase terminale, venait d'être dirigé vers un CHSLD. Or, deux semaines après son admission, les intervenants se préparaient à le retourner à son domicile, malgré la lourdeur de ses besoins et en dépit des craintes de sa conjointe. Le transfert n'a pu être fait : la condition de l'usager s'est dégradée et il est décédé cinq jours plus tard.

(. . . *Prévoir un contexte qui permette une fin de vie dans la dignité et le respect*

À la suite d'un séjour à l'hôpital, un homme âgé aux prises avec des problèmes de santé aigus est admis dans un CHSLD. Il y décède peu de temps après son arrivée. Sa famille s'adresse au Protecteur du citoyen, estimant que cette courte période s'est déroulée dans des conditions irrespectueuses, à l'opposé de l'atmosphère paisible souhaitée pour une fin de vie harmonieuse.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que le CHSLD avait entrepris des rénovations dans l'unité où l'homme était hébergé, peu de temps après son admission. Pendant les travaux, on l'a installé dans le salon des résidents, près d'une fenêtre sans rideau. À la suite de la plainte de la famille, le CHSLD a accepté de réintégrer l'homme dans sa chambre. Toutefois, les bruits et les odeurs ont particulièrement incommodé le malade et sa famille. À l'évidence, le CHSLD a sous-estimé les retombées de sa décision d'accueillir un résident dans de pareilles conditions.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de revoir sa procédure d'admission à l'hébergement de longue durée. Ainsi, les responsables de l'admission doivent pouvoir assurer à l'usager qui arrive d'un autre établissement qu'ils connaissent ses besoins avant même qu'il soit transféré, et qu'ils sont en mesure d'y répondre, tant sur le plan clinique que d'un point de vue humain. L'établissement a accepté de modifier sa procédure d'admission en ce sens. . . .)

(. . . *Bien soupeser les conséquences d'une décision administrative sur la personne âgée et sur ses proches*

Âgée de près de 90 ans, une dame vit seule dans son logement. Sa sœur, seule personne à lui fournir de l'aide, habite l'appartement voisin. À la suite d'une chute, la dame est hospitalisée et l'évaluation de sa condition démontre qu'elle ne peut retourner vivre chez elle. Les responsables de l'accès à l'hébergement de la région mettent sa demande en priorité pour un placement dans une ressource intermédiaire qu'elle choisit. On prévoit toutefois un délai d'attente de plusieurs mois avant qu'elle puisse y être admise. Dans l'intervalle, l'hôpital transfère la dame dans un CHSLD. Or, pour lui rendre visite, sa sœur effectue désormais chaque jour un trajet de deux heures dans les transports en commun. Elle décide donc de déménager près de l'endroit qui sera le prochain milieu de vie de la dame âgée, soit la ressource à laquelle elle attend d'être admise. Comble de malchance : d'un point de vue administratif, le transfert de la dame en CHSLD lui a fait perdre sa « cote de priorité ». Cela signifie qu'il peut s'écouler de quatre à six ans avant qu'on lui offre une place dans la ressource qu'elle privilégiait depuis le début.

Grâce aux démarches du Protecteur du citoyen, l'usagère a retrouvé sa cote de priorité, rétroactivement à la date de son transfert. De plus, l'hôpital a adopté de nouvelles règles quant à l'hébergement transitoire, qui ne se fera plus seulement en CHSLD, pour toutes les clientèles. On recherchera désormais des places disponibles dans le réseau local de services des usagers, donc plus près des familles. . . .)

FAIRE PREUVE DE LA PLUS GRANDE VIGILANCE AFIN D'ASSURER LA SÉCURITÉ DES AÎNÉS EN CHSLD

Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen intervient au sujet de résidents en CHSLD agressés par des usagers au comportement violent. Certains établissements considèrent d'ailleurs comme inévitables les altercations entre résidents et les banalisent. Il va de soi que le Protecteur du citoyen ne saurait cautionner pareil raisonnement. Des travaux sur la gestion des symptômes comportementaux et psychologiques de la démence sont en cours au ministère de la Santé et des Services sociaux. Il reste à en voir les résultats sur le terrain.

Les comportements agressifs de résidents en milieu d'hébergement constituent un problème majeur. Les victimes vivent des états de grande insécurité et perçoivent leur milieu de vie comme un contexte devenu dangereux et hostile. De leur côté, les personnes aux comportements agressifs sont, elles aussi, atteintes dans leur qualité de vie, notamment parce qu'elles se retrouvent souvent retirées du groupe, mises sous médication psychotrope. Or, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit expressément que toute personne hébergée a le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats de façon personnalisée et sécuritaire.

(. . . *Veiller à la protection des aînés en CHSLD – 1*

Le Protecteur du citoyen a reçu un signalement faisant état d'attouchements sexuels dans un CHSLD. Son enquête a permis d'établir qu'une trentaine d'incidents de cette nature avaient effectivement eu lieu en huit mois et que les autorités avaient tardé à réagir. Cette lenteur dans l'intervention amène à conclure que l'établissement a failli à sa responsabilité de protéger la sécurité et l'intégrité physique de sa clientèle. L'enquête du Protecteur du citoyen a aussi relevé des lacunes concernant la déclaration et la divulgation des attouchements, de même qu'au regard du recours à des mesures de contrôle du résident responsable de ces actes.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a adressé six recommandations au centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) duquel relève le CHSLD, visant notamment à assurer de façon immédiate la sécurité des personnes hébergées et à mettre en place un protocole de gestion des situations où des résidents présentent des troubles de comportement à caractère sexuel.

Le CISSS a accepté de donner suite aux différentes recommandations. . . .)

(. . . *Veiller à la protection des aînés en CHSLD – 2*

Une dame âgée hébergée en CHSLD reçoit régulièrement des coups et des injures de la part d'un résident agressif. De tels comportements ont pour effet, à juste titre, de la rendre anxieuse et d'inquiéter sa famille. Le Protecteur du citoyen constate, par ailleurs, que cette dame n'est pas la seule victime de violence.

Avant que le Protecteur du citoyen soit saisi de l'affaire, le CHSLD avait tenté de régler la situation en affectant un nouvel employé à la surveillance constante du résident agressif. Trop coûteuse à long terme, cette solution a été abandonnée et d'autres moyens ont été mis en place : surveillance accrue, stratégies visant à changer les idées du résident agressif, utilisation de mesures destinées à avertir le personnel lorsque le résident sort de sa chambre ou de son lit, présence d'un préposé masculin. De plus, le personnel a été appelé à remplir une grille d'évaluation des comportements, et une demande d'évaluation en gérontopsychiatrie a été effectuée. Malgré ces initiatives, la situation n'a fait qu'empirer. Or, en dépit des risques, tant pour les résidents que pour le personnel, plus de huit mois se sont écoulés avant que le CHSLD obtienne le transfert du résident au comportement agressif.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) de mettre en place des mesures afin de réduire les risques d'agressions entre résidents et de déterminer les critères d'admission et de maintien dans l'unité, cela afin d'éviter la cohabitation de personnes aux profils incompatibles. Le CIUSSS a accepté de donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen. Il prévoit également l'ouverture d'une unité destinée à la clientèle ayant des déficits cognitifs menant à des troubles de comportement. . . .)

ASSURER NON SEULEMENT LES SOINS, MAIS AUSSI LE BIEN-ÊTRE DES AÎNÉS EN RESSOURCE D'HÉBERGEMENT

Chaque année, des personnes dénoncent auprès du Protecteur du citoyen des situations où des résidents en centre d'hébergement sont négligés sur le plan des soins et parfois même maltraités par le personnel. Les plaintes signalent notamment de longs délais de réponse aux demandes d'assistance aux besoins d'élimination, un niveau d'aide insuffisant pour l'alimentation et les soins d'hygiène, un manque d'employés et un roulement de personnel déstabilisant ainsi qu'un milieu de vie non stimulant.

Au fil de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que les problèmes que vivent les résidents sont parfois connus des autorités. Dans ces cas précis, des pratiques de gestion et de supervision déficientes et inadéquates font perdurer des situations inacceptables. En agissant de la sorte, par manque d'écoute et de soutien, les gestionnaires abdiquent leurs responsabilités à l'égard du bien-être des résidents.

Or, selon les orientations ministérielles, la mise en place de milieux de vie de qualité pour les résidents hébergés nécessite que les équipes de gestion responsables manifestent du leadership. Les orientations précisent que les pratiques de gestion des personnes en position de responsabilité doivent mettre en priorité la réponse aux besoins et aux attentes des résidents.

(. . . *Agir sans délai pour contrer efficacement toute situation de maltraitance en CHSLD*

Des personnes âgées souffrant de déficits cognitifs et de limitations physiques importantes ont été victimes de maltraitance dans un CHSLD, ce dont a été informé le Protecteur du citoyen par voie de signalements. Par la suite, son enquête a effectivement mis au jour des manquements majeurs dans la qualité des soins et des services aux résidents, de même qu'au regard du milieu de vie :

- ***soins d'hygiène insuffisants ;***
- ***repas retirés avant que les résidents aient fini de manger ;***
- ***résidents privés d'appareils auditifs ou de lunettes ;***
- ***résidents attachés ou qu'on empêche de circuler.***

Les agissements et l'approche d'intervention préconisée par une infirmière en position d'autorité étaient la source de la dégradation des soins et des services. Or, la direction de l'établissement savait que des membres du personnel se conduisaient de façon inacceptable avec les résidents. De plus, les employés qui dénonçaient certains abus étaient eux-mêmes victimes de représailles de la part de l'établissement.

Le Protecteur du citoyen a fait plusieurs recommandations au CISSS dont relevait le CHSLD. Celles-ci visaient une démarche en profondeur de réorganisation des soins et des services, consistant en :

- ***l'évaluation et l'amélioration des comportements du personnel envers les résidents ;***
- ***l'application des mesures de contrôle selon les normes fixées ;***
- ***une enquête administrative sur les pratiques de gestion à l'origine des lacunes constatées.***

Le CISSS a répondu promptement aux recommandations du Protecteur du citoyen et a implanté rapidement l'ensemble de celles-ci.

À la suite du dépôt de son rapport d'intervention, le Protecteur du citoyen a reçu copie d'une lettre qui avisait, cinq ans plus tôt, les autorités du ministère de la Santé et des Services sociaux des mêmes pratiques inacceptables à l'intérieur de ce CHSLD. Le Ministère a déclaré ne pas avoir en sa possession la lettre en question. . . .)

ADAPTER LES RÈGLES POUR UNE CLIENTÈLE TOUTE DIFFÉRENTE, CELLE DES MOINS DE 65 ANS

Les défis auxquels doivent faire face les CHSLD pour offrir un milieu de vie de qualité à leurs résidents sont d'autant plus grands lorsque des personnes de moins de 65 ans sont forcées d'y vivre en raison d'une maladie grave ou dégénérative. Les ressources d'hébergement peinent à concilier leurs contraintes administratives et organisationnelles avec les besoins de cette clientèle plus active. Rappelons qu'en 2014, le Protecteur du citoyen a transmis à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale un mémoire sur les conditions de vie des adultes hébergés en CHSLD, dans lequel il faisait valoir que ce type de milieu ne convenait pas aux personnes qui ne sont pas des aînés, mais qui présentent des incapacités physiques sévères. On doit alors penser à une organisation de services flexible qui favorise leur participation sociale, une vision des choses difficilement compatible avec le contexte actuel et les structures des CHSLD. Le Protecteur du citoyen estime que les établissements doivent faire preuve de créativité et d'humanité pour adapter le milieu de vie aux besoins de ces résidents.

(. . . *Adapter les règles aux besoins d'un résident plus jeune que la clientèle habituelle en CHSLD*

Un CHSLD refuse de permettre à un résident dans la soixantaine de recevoir des visiteurs après 22 h. Le résident est devenu tétraplégique à la suite d'un accident vasculaire cérébral. Il déplore notamment que les restrictions aux droits de visite empêchent sa conjointe de le voir après son travail. De plus, il ne peut mener à bien ses activités professionnelles, car il a besoin qu'une personne l'assiste pour certaines activités de rédaction et de création littéraire pour lesquelles il juge que le calme de la fin de la soirée est idéal.

Le CHSLD invoque des questions de sécurité pour justifier sa décision d'imposer des heures de visite allant de 8 h à 22 h. Les autorités veulent ainsi éviter que des personnes non résidentes arpentent les corridors à tout moment et, éventuellement, importunent les résidents dans leur chambre. Les renseignements que recueille le Protecteur du citoyen démontrent toutefois que les visites au résident, qui dispose d'une chambre individuelle, ne dérangent nullement son entourage.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CHSLD de permettre au résident de recevoir sa famille et la personne qui transcrit ses textes hors des heures de visite, ce qui a été accepté. . . .)

TRAITER TOUT RÉSIDENT AVEC LE PLUS GRAND RESPECT ET METTRE FIN AUX COMPORTEMENTS INAPPROPRIÉS DES RESPONSABLES DE RÉSIDENCES PRIVÉES POUR AÎNÉS

Des résidents se disent victimes d'intimidation et de menaces s'ils osent se plaindre de la qualité des soins et services qu'ils reçoivent dans des résidences privées pour aînés. Le Protecteur du citoyen a observé que certains exploitants n'acceptent pas que des critiques soient émises à leur égard. Ils entretiennent un climat peu propice à la formulation d'une plainte en faisant planer sur les résidents des menaces de poursuites devant les tribunaux.

De plus, il arrive que ces exploitants rejettent toute intrusion gouvernementale dans l'administration de leurs affaires et qu'ils ignorent certains règlements qui ne leur conviennent pas. Par ailleurs, ils n'offrent pas toujours la formation requise à leur personnel. Or, on ne peut exploiter une résidence pour aînés comme un autre type de commerce. Voir au bien-être et au confort des personnes âgées entraîne des responsabilités et des obligations. Bien que de plus en plus sollicitées pour soulager un réseau public engorgé, les résidences privées pour aînés ne peuvent se dissocier de l'obligation première qui leur incombe, soit de traiter tout résident avec courtoisie, équité et compréhension, dans le respect de sa dignité, de son autonomie et de ses besoins.

PROJET DE RÈGLEMENT SUR LA CERTIFICATION DES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR AÎNÉS

Cette année, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux concernant le projet de règlement sur la certification des résidences pour aînés. Un résumé de son intervention se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 131 de ce rapport.

La lettre de la protectrice du citoyen au ministre de la Santé et des Services sociaux est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Santé mentale

ATTEINDRE LES CIBLES DU PLAN D'ACTION 2015-2020 EN SANTÉ MENTALE

En octobre 2015, cinq ans après la fin du précédent plan d'action en santé mentale, le plan 2015-2020 a enfin été publié sous le titre *Faire ensemble et autrement*. Il vise notamment à établir des mesures concrètes pour favoriser et simplifier l'accès aux services.

Le plan d'action réaffirme la primauté de la personne, la place centrale de la famille dans la conduite des soins et des services ainsi que le bien-fondé de l'approche orientée vers le rétablissement. De même, un volet complet est consacré à la prévention des problèmes de santé mentale chez les jeunes et inclut le continuum de soins et de services nécessaire lors du passage à l'âge adulte. Le Protecteur du citoyen constate cependant qu'aucune mesure particulière n'est envisagée au regard des problèmes de santé mentale liés au vieillissement. Le contexte démographique en fait pourtant un enjeu majeur.

En ce qui concerne l'hébergement, le plan d'action mise surtout sur le suivi à domicile par des équipes spécialisées. Bien que ce suivi soit approprié pour une certaine clientèle, le Protecteur du citoyen réitère que, pour plusieurs personnes, un retour à domicile de façon autonome est complexe. Des ressources adaptées à leur condition sont nécessaires lorsqu'elles ne peuvent demeurer seules chez elles. Actuellement, bien que des ressources non institutionnelles existent, elles sont souvent insuffisantes ou difficilement accessibles.

Un volet du plan d'action traite davantage de la pratique clinique en abordant, entre autres, le partenariat et la collaboration interprofessionnelle, surtout pour la première ligne. Des cibles sont définies, notamment pour les délais d'accès aux services. Le Protecteur du citoyen s'interroge toutefois sur la capacité du réseau à respecter certaines de ces cibles et à offrir les services en temps opportun, sans porter atteinte à la qualité de l'évaluation initiale et à la prise en charge des usagers. Des plaintes examinées en cours d'année démontrent que des usagers demeurent en attente de services pendant plusieurs mois, alors que le délai d'accès est pourtant fixé à 30 jours. Afin de réduire l'attente, certains centres locaux de services communautaires (CLSC) ont mis en place des suivis de groupe. Bien qu'une telle façon de faire permette de diminuer l'attente, le Protecteur du citoyen estime qu'une attention particulière doit être portée à l'organisation des services afin que les suivis correspondent aux besoins de l'usager.

Le Protecteur du citoyen prend acte qu'un institut national de psychiatrie légale sera désigné en vue de collaborer, entre autres, à la mise en place des meilleures pratiques en psychiatrie légale, tant sur le plan du droit civil que criminel.

Par ailleurs, c'est avec satisfaction que le Protecteur du citoyen constate que le ministère de la Santé et des Services sociaux entend finalement publier des orientations ministérielles concernant l'application de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*. C'est précisément ce qu'il recommandait dans son rapport spécial sur le sujet, publié en 2011. Il suivra donc de près la publication et la mise en œuvre de ces

orientations au cours de l'année 2016. À cet égard, le conseil d'administration des établissements devra inclure à son rapport annuel de gestion des informations au sujet de l'application de cette loi et adopter un protocole conforme aux orientations.

Enfin, le plan d'action prévoit qu'une demande conjointe sera faite au gouvernement par le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Santé et des Services sociaux afin que ce dernier assume la pleine responsabilité des soins de santé et des services sociaux fournis dans les établissements de détention. Rappelons à cet égard que dès 2011, dans son rapport spécial intitulé *Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale*, le Protecteur du citoyen recommandait un tel transfert de responsabilité. Dans la mise en œuvre de cet aspect du plan d'action, il portera donc une attention toute particulière à l'adaptation des services de santé mentale, ainsi qu'à la préparation des personnes incarcérées en vue de leur sortie et de leur réinsertion sociale.

Tout en appuyant les avancées annoncées, le Protecteur du citoyen s'interroge sur le suivi qui sera fait des nombreuses mesures énoncées au plan d'action, dont plusieurs demeurent d'ordre général. Certaines mesures font intervenir des tables de concertation ou des plans d'action alors que d'autres seront implantées par l'intermédiaire d'un plan ministériel et de plans territoriaux. Le Protecteur du citoyen, pour sa part, suivra de près le respect des engagements et l'implantation des mesures annoncées. Quel suivi sera fait, notamment auprès des divers établissements ou instances ciblés, afin d'en vérifier la mise en œuvre ?

APPLIQUER AVEC DISCERNEMENT LA MESURE DE CONTRÔLE PLANIFIÉE

Encore cette année, le Protecteur du citoyen a dû rappeler le contexte d'application des mesures de contrôle planifiées. En mai 2015, le ministère de la Santé et des Services sociaux a rendu publique une révision du cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle. Cet énoncé intègre désormais les substances chimiques comme mesure de contrôle. Or, en dépit de cette révision et même si les orientations ministérielles sont claires quant au caractère exceptionnel des mesures de contrôle, il appert que la pratique de certains établissements, notamment en urgence hospitalière et dans les départements psychiatriques, déroge de ces balises, entre autres lorsqu'il est question d'isolement ou encore lorsqu'une mesure non planifiée se poursuit dans le temps.

(. . . *Ne pas déguiser une mesure d'isolement – 1*

Une personne s'est plainte de la façon dont elle a été prise en charge à son arrivée à l'urgence d'un hôpital. Elle rapporte avoir été placée dans une salle dépourvue d'équipement médical, dont elle ne pouvait sortir que pour se rendre à la salle de toilettes dans le couloir adjacent, et qu'elle était sous la surveillance constante d'un agent de sécurité. Selon cette personne, on la maintenait ainsi en isolement tout en ne pouvant justifier le recours à une mesure de ce genre.

De l'avis de l'établissement, parce que cette salle pouvait être utilisée à autre chose que de l'isolement et que la dame pouvait sortir pour aller à la salle de bain, il ne s'agissait pas d'une mesure d'isolement. Or, c'en était bel et bien une, puisque la personne ne pouvait sortir librement de cette salle. De plus, rien au dossier médical de l'usagère ne justifiait le recours à une telle mesure.

Le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations à l'établissement en question pour que celui-ci modifie son protocole d'application des mesures de contrôle et voie à ce que le personnel le respecte, ce qui a été accepté et implanté par l'établissement. . . .)

(. . . *Ne pas déguiser une mesure d'isolement – 2*

Un citoyen a été conduit par des agents des services correctionnels dans un centre hospitalier pour une ordonnance d'évaluation de la responsabilité criminelle. Lors de son arrivée à l'hôpital, un urgentiste a prescrit la surveillance constante de cet homme par un agent de sécurité. L'usager n'était autorisé qu'à aller à la salle de bain, jusqu'à ce qu'un psychiatre révise la mesure et lui permette de circuler librement après l'avoir dirigé vers l'unité de santé mentale.

Tant au moment de son séjour à l'urgence que dans l'unité, le risque de lésion que cette personne pouvait s'infliger à elle-même ou infliger à autrui n'a pas été adéquatement consigné. Cela n'a pas davantage été le cas lorsque l'usager a fait l'objet d'une mesure planifiée d'isolement, à sa chambre et en salle d'isolement. Ces mesures se sont poursuivies sans que le personnel cherche à obtenir le consentement de la personne ou de son représentant.

Le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations pour corriger les lacunes constatées, ce que l'établissement a accueilli favorablement. Au 31 mars 2016, le Protecteur du citoyen était en suivi d'implantation de ces recommandations. . . .)

À L'ENDROIT DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES : ASSURER LE RESPECT DES DROITS DES USAGERS

La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* permet aux organismes communautaires qui reçoivent une subvention et qui offrent des services de santé et des services sociaux de demeurer autonomes quant à la définition de leurs orientations, politiques et approches. Cette liberté d'action ne doit pas pour autant compromettre le respect de la loi et des bonnes pratiques en matière de droits des usagers. Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a dû adresser des recommandations à des organismes communautaires pour qu'ils modifient leurs pratiques à cet égard. Ces recommandations portaient notamment sur les procédures en place concernant la tenue des dossiers, la gestion des comportements problématiques et la fouille des chambres des usagers.

(. . . *Améliorer la tenue des dossiers pour mieux gérer les situations problématiques*

Une citoyenne se plaint d'avoir été suspendue d'un organisme communautaire dont elle était membre depuis de nombreuses années. Par la suite, elle fait valoir qu'en raison de sa plainte, elle n'a dorénavant droit qu'à une partie des services qu'elle recevait jusqu'alors de ce même organisme.

L'enquête a permis de constater qu'aucune information liée aux relations avec cette dame n'avait été consignée. Or, la consignation de renseignements au sujet des difficultés survenues avec l'usagère au cours des années précédentes aurait permis à l'organisme de faire état des motifs justifiant sa suspension. Bien que rien dans la loi n'oblige un organisme communautaire à colliger ces informations, le fait de ne pas en disposer peut compliquer considérablement la gestion d'une situation problématique, comme ce fut le cas ici. Au surplus, les règles devant être appliquées par l'organisme communautaire dans les cas de gestion de suspension ou d'expulsion n'ont pas été respectées. Afin d'améliorer la qualité des services offerts, l'établissement a accepté de mettre en place un système de tenue des dossiers pour les cas particuliers, de réviser ses statuts et règlements et d'y prévoir les mesures nécessaires à la gestion de conflit. . . .)

(. . . *Favoriser des actions concertées d'un organisme communautaire et du CISSS*

Un citoyen s'est plaint d'avoir été expulsé d'un organisme d'hébergement pour les personnes atteintes d'un problème de santé mentale et de n'avoir jamais pu se faire entendre à ce sujet.

Après avoir passé un peu plus d'un an à la ressource, il rapporte avoir été avisé que le conseil d'administration l'en expulsait en raison de son absence de collaboration, de son non-respect des règles ainsi que de ses critiques récurrentes à l'endroit de la ressource et de ses intervenants. Ces critiques concernaient entre autres le fait que les usagers devaient permettre au personnel de fouiller leur chambre sans préavis.

L'examen de la plainte a conduit le Protecteur du citoyen à formuler ces recommandations à l'endroit de l'organisme communautaire :

- ***Se doter d'une procédure d'expulsion claire ;***
- ***Élaborer un plan d'intervention afin de coordonner tant les services qu'offre la ressource à l'usager que ceux de l'ensemble des intervenants du réseau qui ont à intervenir auprès de lui ;***
- ***S'assurer de formations continues et d'une supervision clinique des intervenants ;***
- ***Modifier le guide de séjour afin de baliser les fouilles des chambres.***

D'autres recommandations visaient également le centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS), principal bailleur de fonds de l'organisme. Le CISSS partageait donc une part de responsabilité dans la qualité des services à offrir aux usagers.

Les recommandations du Protecteur du citoyen ont été accueillies favorablement tant par l'instance que par l'organisme, qui partageaient d'ailleurs la même volonté de collaborer pour améliorer leurs services aux usagers. . . .)

Déficiences

L'an dernier, le Protecteur du citoyen a pris part aux consultations particulières sur le projet de loi n° 10, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. Il avait alors mis en garde le ministère de la Santé et des Services sociaux contre le risque d'un nivellement vers le bas de l'offre de services résultant de l'intégration des politiques régionales. Il craignait en effet que les changements amènent le Ministère à appliquer, à l'échelle régionale, la moins généreuse des offres de services locales. Malheureusement, par suite des enquêtes réalisées cette année, le Protecteur du citoyen constate que ce risque n'a pas été bien géré. Cela se vérifie tout particulièrement dans la façon d'appliquer les critères d'admission aux programmes destinés aux personnes présentant une déficience physique, intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme.

Concrètement, la majorité des établissements privilégient désormais une interprétation restrictive des normes d'admission, réduisant ainsi l'accès à un plus grand nombre d'usagers. Quant aux enfants et aux adultes handicapés admis dans les différents programmes, ils doivent encore attendre des années avant d'accéder à des services qui leur sont nécessaires, comme des services spécialisés de réadaptation. De plus, quand ils y ont enfin droit, les services ne leur sont pas toujours rendus selon l'intensité requise.

Le Protecteur du citoyen salue les efforts qui sont faits pour simplifier les structures et mettre fin aux fonctionnements en vase clos. Il réaffirme toutefois que les changements effectués dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi doivent mener à un meilleur accès aux services. À cet égard, il rappelle que le Ministère a annoncé, pour le printemps 2016, la publication de son offre de services en déficience physique, intellectuelle et troubles du spectre de l'autisme, laquelle devrait mettre fin au règlement au cas par cas des situations problématiques. Cette offre de services devra répondre aux besoins des personnes handicapées selon leur condition, à l'aide des balises requises et dans les meilleurs délais.

Appliquer les critères d'accès aux services sans en resserrer injustement la portée

Dans la foulée des mesures d'optimisation avec lesquelles les établissements doivent composer, plusieurs d'entre eux ont révisé les dossiers des usagers dans le but de s'assurer que les services offerts correspondaient bien aux critères d'admission aux programmes, lesquels reposent sur la gravité des diagnostics établis. Or, dans certains cas, cela a donné lieu à une interprétation restrictive et inéquitable de ces critères. Des familles ont ainsi subi des coupes de services injustifiées et ont dû assumer une charge financière plus importante alors qu'elles étaient déjà éprouvées par la maladie ou le handicap de leur proche.

(. . . *Ne pas diminuer des services de manière inéquitable – 1*

Le conjoint d'une dame âgée se plaint que celle-ci n'est plus considérée comme admissible à un programme du centre de réadaptation de sa région grâce auquel ses sous-vêtements pour personne incontinente étaient fournis gratuitement. Jusqu'alors, la dame y avait droit en raison d'un diagnostic de déficience neurologique non lié à son âge. La réévaluation de son état quelques années plus tard révèle maintenant une démence liée à l'âge, ce qui met fin à son admissibilité au programme.

L'enquête du Protecteur du citoyen a permis d'établir que la démence de la dame était une conséquence connue de sa condition préalable, ce qui la rendait admissible au programme. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé de rétablir son droit à la gratuité, ce qu'a accepté l'établissement. . . .)

(. . . *Ne pas diminuer des services de manière inéquitable – 2*

La mère d'un enfant atteint d'un syndrome très rare qui l'empêche de s'alimenter se plaint que le centre de réadaptation a coupé la subvention qu'elle recevait depuis trois ans. La somme couvrait une partie des frais de déplacement de l'enfant vers un hôpital situé à plusieurs kilomètres du domicile familial où il reçoit des traitements. Motif de la décision : l'enfant n'est pas une personne handicapée selon les critères du programme.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a rejeté cette interprétation, considérant que les limitations de l'enfant s'apparentent bel et bien à un handicap. Il a recommandé à l'établissement de rétablir la subvention, ce que celui-ci a refusé. Il s'est alors adressé au Ministère, qui a répondu que les critères d'admissibilité avaient été interprétés trop largement dans le passé. Ces critères sont actuellement en révision afin que la clientèle soit mieux définie, compte tenu des limites financières et des listes d'attente. Le Protecteur du citoyen est attentif aux résultats de cette révision. . . .)

Réduire les délais d'attente

En juin 2008, le Ministère publiait son *Plan d'accès pour les personnes présentant une déficience physique, intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme*. Le but était d'accroître l'accès aux services pour les personnes admissibles, et ce, dans un délai raisonnable.

Huit ans plus tard, le Protecteur du citoyen constate que plusieurs établissements, malgré leur bonne volonté, peinent à respecter les critères d'accès précisés dans ce plan. Il s'attend à ce que les résultats des travaux ministériels sur l'offre de services en déficience, annoncés pour le printemps 2016, contribuent à réduire les délais d'accès.

(. . . *Affecter les ressources nécessaires pour donner les services dans un délai raisonnable*

La mère d'un enfant de trois ans qui présente un trouble du spectre de l'autisme entreprend des démarches pour l'inscrire au centre de réadaptation de sa région. On l'informe alors que les services débuteront un an plus tard. À l'approche du moment convenu, la dame communique avec l'établissement et apprend que le délai d'attente sera plutôt de 22 à 26 mois. Elle s'inquiète alors, à juste titre, pour le développement de son enfant, puisque ces services s'adressent à une clientèle d'âge préscolaire.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'au cours des trois années précédentes, le nombre de places disponibles dans cet établissement pour des services de stimulation comme ceux qui sont nécessaires à cet enfant est resté stable. Par contre, la demande a doublé. Dans ces conditions, de nombreux enfants, surtout ceux qui sont orientés vers ces services après l'âge de trois ou quatre ans, n'y auront finalement pas accès avant d'atteindre l'âge scolaire, étant donné la longueur des délais.

Le Protecteur du citoyen n'a malheureusement pas pu recommander à l'établissement que les services pour cet enfant débutent dans les délais prescrits, car cela aurait été inéquitable pour d'autres enfants en attente depuis encore plus longtemps. Il a toutefois recommandé à l'établissement de revoir ses pratiques et d'améliorer l'accès à ses programmes, ce que ce dernier a accepté. . . .)

Les constats du Protecteur du citoyen au fil de trois rapports spéciaux

En octobre 2009, le Protecteur du citoyen publiait un premier rapport sur les services gouvernementaux destinés aux enfants de sept ans et moins présentant un trouble du spectre de l'autisme. Il y constatait que l'accès aux services publics pour ces enfants et leurs parents représente un parcours parsemé d'embûches et formulait 21 recommandations à cet égard.

Ce document fut suivi, en mai 2012, d'un deuxième rapport, portant cette fois sur les services gouvernementaux destinés aux jeunes de plus de sept ans et aux adultes présentant un trouble du spectre de l'autisme. Le Protecteur du citoyen y soulignait qu'il existe bel et bien une offre de services diversifiée. Malheureusement, cette offre demeure théorique. Dans les faits, ces services sont peu et inégalement accessibles. On trouve 17 recommandations qui visent l'amélioration concrète de l'accès aux services requis.

Le troisième rapport du Protecteur du citoyen, paru en mars 2015, s'intéresse à l'accès, à la continuité et à la complémentarité des services pour les jeunes de 18 ans et moins qui présentent une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme. Les problèmes constatés donnent lieu aux huit recommandations qu'adresse le Protecteur du citoyen au Ministère et à son réseau d'installations spécialisées en réadaptation.

Donner des suites concrètes aux recommandations du Protecteur du citoyen

LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX DESTINÉS AUX ENFANTS DE SEPT ANS ET MOINS PRÉSENTANT UN TROUBLE DU SPECTRE DE L'AUTISME

Alors que le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de la Famille, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et l'Office des personnes handicapées du Québec se sont engagés à mettre en œuvre les recommandations du premier rapport du Protecteur du citoyen, des difficultés subsistent sept ans après sa publication. Ainsi, la recommandation visant à abolir l'obligation pour le parent de produire une confirmation de l'évaluation diagnostique de son enfant avant l'entrée à l'école n'a toujours pas été suivie. En effet, pour la rentrée scolaire 2016, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur continue d'exiger qu'un enfant présentant un trouble du spectre de l'autisme reçoive d'une équipe multidisciplinaire habilitée une évaluation diagnostique dans les 12 mois précédant son entrée au primaire. Malgré les travaux d'un comité interministériel menés pour harmoniser la dizaine de programmes de soutien financier destinés aux enfants handicapés, la confirmation du diagnostic demeure requise pour le versement du supplément pour enfants handicapés aux parents.

Le Protecteur du citoyen réitère l'importance des quatre dernières recommandations encore à implanter dans le suivi de ce rapport, soit l'harmonisation des programmes de soutien financier à la famille des personnes handicapées, la redéfinition de la fonction d'intervenant pivot dans un contexte intersectoriel, l'harmonisation des exigences sur le plan de l'obtention ou de la confirmation du diagnostic de trouble du spectre de l'autisme et l'obligation pour le parent de produire une confirmation de l'évaluation diagnostique d'une équipe multidisciplinaire habilitée, dans les 12 mois précédant l'entrée de l'enfant au primaire. L'an dernier, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a, de nouveau, réitéré l'obligation pour le parent de produire une telle confirmation et reporté les assouplissements à la fin de l'année 2016. Pour les parents concernés, il s'agit pourtant d'un irritant majeur qui a pour conséquence de retarder d'un an le début des services spécialisés pour leur enfant. Le Protecteur du citoyen demande donc au Ministère de revoir son échéancier de réalisation et de modifier sans délai les exigences de l'évaluation diagnostique précédant l'entrée à l'école des enfants qui présentent un trouble du spectre de l'autisme.

LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX DESTINÉS AUX JEUNES DE PLUS DE SEPT ANS ET AUX ADULTES PRÉSENTANT UN TROUBLE DU SPECTRE DE L'AUTISME

Même si elle est graduelle, le Protecteur du citoyen salue l'implantation des recommandations de son rapport publié en 2012. De plus, il accueille favorablement les orientations du comité interministériel sur l'harmonisation des programmes de soutien financier destinés aux enfants handicapés. Il déplore toutefois le report des recommandations ayant une incidence budgétaire pour l'exercice 2016-2017. Par ailleurs, les démarches des parents en quête de services demeurent ardues.

À titre d'instances interpellées par le rapport du Protecteur du citoyen :

- Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale poursuit certaines initiatives régionales en vue de réduire les obstacles à l'intégration professionnelle et sociale de l'ensemble des personnes handicapées, dont les personnes de plus de 21 ans ayant un trouble du spectre de l'autisme ;
- Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a rencontré le Protecteur du citoyen afin de préciser les façons d'y donner suite ;

- L'Office des personnes handicapées du Québec continue d'améliorer son mode de coordination des services aux personnes handicapées dans le cadre de la mise en œuvre 2014-2019 de la politique *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité* ;
- Le ministère de la Santé et des Services sociaux poursuit la réalisation de son plan de travail concernant son programme de soutien aux familles des personnes handicapées. Les pistes d'amélioration envisagées font également partie de la révision de l'offre de services concernant ces personnes et leur famille.

L'ACCÈS, LA CONTINUITÉ ET LA COMPLÉMENTARITÉ DES SERVICES POUR LES JEUNES DE 18 ANS ET MOINS QUI PRÉSENTENT UNE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE OU UN TROUBLE DU SPECTRE DE L'AUTISME

Dans le plan d'action qu'il a déposé en 2015, selon le calendrier prévu, le ministère de la Santé et des Services sociaux indique qu'il entend mettre en œuvre les recommandations du troisième rapport du Protecteur du citoyen dans le cadre de ses travaux sur la révision de l'offre de services aux personnes présentant une déficience physique, intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme.

Mentionnons qu'en février 2016, le Ministère a réitéré sa volonté de donner suite aux recommandations de ce troisième rapport spécial, visant le développement de l'autonomie des jeunes concernés et le soutien aux parents. Il s'est alors engagé à préciser de quelle façon il entendait donner une suite concrète aux recommandations du Protecteur du citoyen d'ici la fin de l'année 2016.

Les trois rapports spéciaux sont accessibles sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Santé physique

Dans la présente section, il est essentiellement question des soins et des services offerts dans les centres hospitaliers et les centres locaux de services communautaires (CLSC). Cette année, les plaintes qu'a traitées le Protecteur du citoyen confirment les difficultés d'accès aux soins et aux services. Elles portent surtout sur les délais d'attente pour :

- être inscrit auprès d'un médecin de famille ;
- voir un médecin à l'urgence ;
- subir une chirurgie ;
- consulter un spécialiste.

STRUCTURER ENFIN LE MÉCANISME D'ACCÈS À UN MÉDECIN DE FAMILLE

En 2008, le ministère de la Santé et des Services sociaux créait les guichets d'accès pour la clientèle orpheline (GACO). Cette initiative avait pour but d'aider toute personne à se trouver un médecin de famille. Or, le Protecteur du citoyen constate régulièrement que, pour bon nombre d'usagers, accéder à un médecin de famille dans un délai raisonnable reste difficile. Certains sont même contraints d'attendre pendant quelques années avant d'y parvenir. Et pourtant, le médecin de famille, en collaboration avec d'autres professionnels, agit à l'entrée du réseau de la santé et des services sociaux, ce qui inclut l'orientation vers des services spécialisés. Dès lors, à moins d'avoir accès aux services sans rendez-vous d'une clinique réseau, les personnes sans médecin de famille doivent se diriger vers l'urgence des centres hospitaliers.

Mentionnons qu'un cadre de référence provincial sur les GACO a été mis en place en 2011. Alors qu'il devait permettre de substantielles améliorations, on observe plutôt des problèmes récurrents :

- D'importantes disparités régionales affectent le fonctionnement des guichets et sont une source d'iniquités pour des personnes en attente ;
- Certains usagers atteints simultanément de plusieurs pathologies, de problèmes de santé mentale entre autres, demeurent plus longtemps sur la liste d'attente. Il faut savoir que les médecins sont libres d'accepter ou non de traiter une personne, sauf pour les soins d'urgence et l'hospitalisation ;
- Des usagers subissent des délais d'attente injustifiés du simple fait que le personnel du GACO a présumé, sans vérifications, qu'ils ne voudraient pas se déplacer à quelques dizaines de kilomètres de chez eux pour consulter un médecin de famille ;
- On attribue parfois un code de priorité à des personnes plusieurs semaines après la réception de leur demande, pénalisant ainsi des usagers parmi les plus vulnérables ;
- Dans certains cas, on privilégie l'inscription simultanée des membres d'une famille auprès d'un médecin, au détriment d'autres personnes dont les besoins sont pressants ou qui attendent depuis plus longtemps.

Le Ministère a annoncé une révision en profondeur du fonctionnement des GACO d'ici la fin de l'hiver 2016, et ce, parallèlement à l'entente conclue en 2015 avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec.

Quelques jours après la fin de la période que couvre ce rapport annuel, soit le 12 avril 2016, le ministre de la Santé et des Services sociaux annonçait la création du Guichet d'accès à un médecin de famille (GAMF). Le Protecteur du citoyen suivra avec beaucoup d'attention les répercussions de l'implantation de ce nouveau guichet sur l'accès à un médecin de famille. Il s'assurera tout particulièrement qu'il favorise l'équité d'accès pour tous les citoyens, et ce, partout sur le territoire.

(. . . *Diminuer et mieux faire connaître les délais d'accès à un médecin de famille – 1*

Un couple âgé s'inscrit au GACO de son territoire. Les conjoints, atteints tous les deux de diabète et de maladies inflammatoires chroniques, sont avisés que le délai d'attente sera de deux ans. Dix mois plus tard, un agent les informe que ce délai est porté à trois ans pour monsieur et à quatre ans pour madame. Cinq mois passent puis on leur dit… qu'on n'est plus en mesure de fixer de délai d'attente et que celui-ci dépend de la disponibilité des médecins. Près de deux ans après leur inscription, ces personnes n'ont toujours pas de médecin de famille. Or, selon le cadre de référence provincial, le délai prévu considérant l'état de santé de monsieur est de trois à six mois. Pour sa conjointe, il s'établit à moins d'un an.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que, pour la région où habitait le couple, le délai moyen avant l'inscription auprès d'un médecin de famille avait augmenté considérablement depuis 2013, en raison du manque de disponibilité d'effectifs médicaux. Dans un souci de transparence, le Protecteur du citoyen a obtenu de l'établissement que le délai de prise en charge, estimé à partir des statistiques des années antérieures, soit dorénavant connu et précisé aux usagers en attente. L'établissement a également confirmé l'ouverture toute récente d'une nouvelle unité de médecine familiale visant à réduire les délais pour l'obtention d'un médecin. C'est d'ailleurs auprès d'un des médecins de cette équipe que le couple a pu enfin être inscrit. . . .)

(. . . *Diminuer et mieux faire connaître les délais d'accès à un médecin de famille – 2*

En 2013, une dame âgée de 70 ans s'inscrit au GACO de son territoire. Près d'un an et demi plus tard, un employé du guichet l'avise qu'elle est désormais inscrite auprès d'un médecin. Six mois s'écoulent encore avant que la secrétaire de ce médecin lui téléphone enfin pour fixer un rendez-vous. La dame déplore l'attente de près de deux ans qu'elle a dû subir avant d'avoir un rendez-vous avec son nouveau médecin de famille.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la clinique avait bien reçu, en septembre 2014, les coordonnées de la dame. Le problème est que la femme n'avait pas été informée qu'elle était inscrite auprès d'un médecin de cette clinique, et ce, bien qu'elle ait laissé quelques messages – sans réponse – au GACO.

Afin d'éviter qu'une telle situation se reproduise, le Protecteur du citoyen a demandé au centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) duquel relève le GACO que son personnel informe systématiquement les patients du nom de leur nouveau médecin ainsi que des coordonnées de sa clinique. Le CIUSSS a modifié ses façons de faire conséquemment. . . .)

ASSURER LA QUALITÉ DES SERVICES AUX USAGERS QUI SE PRÉSENTENT À L'URGENCE D'UN HÔPITAL

Lorsqu'une personne n'a pas accès à un médecin de famille ou aux services sans rendez-vous d'une clinique réseau, et que son état de santé est préoccupant, elle n'a généralement d'autre choix que de se diriger vers l'urgence d'un centre hospitalier. Encore cette année, le Protecteur du citoyen est intervenu afin de rappeler aux hôpitaux leur obligation de garantir aux usagers une prestation sécuritaire des services de santé, dans le respect des normes prévues pour les départements d'urgence.

(. . . *Assurer, dans le respect des normes, la réévaluation périodique de la condition des usagers dans la salle d'attente de l'urgence*

Un usager se présente à l'urgence pour des problèmes respiratoires importants qu'il ressent depuis deux semaines. L'infirmière qui procède à son évaluation initiale au triage prend ses signes vitaux, lui fait passer un électrocardiogramme (ECG) et lui accorde une priorité de niveau 3 (urgent). Elle le dirige ensuite vers la salle d'attente, où l'usager attendra neuf heures avant de finalement quitter l'hôpital sans avoir vu le médecin. Trois jours plus tard, il décédera chez lui d'une crise cardiaque.

Il est ressorti de l'examen des faits que l'état de santé de l'usager n'avait pas été réévalué pendant qu'il attendait son tour à l'urgence. Pourtant, selon le degré de priorité qu'on lui avait attribué, il aurait dû l'être toutes les 30 minutes. Dans son enquête, le Protecteur du citoyen s'est appuyé sur une analyse aléatoire de dossiers, faite par l'établissement, laquelle a démontré un taux de réévaluation nettement insuffisant. Par ailleurs, durant l'enquête, l'établissement a :

- ***procédé à une réorganisation des tâches de son personnel infirmier ;***
- ***ajouté un poste d'infirmière, de 11 h à 19 h, consacré au prétriage et aux réévaluations ;***
- ***donné de la formation au personnel infirmier concernant le syndrome coronarien aigu ;***
- ***revu sa procédure entourant l'examen diagnostique ECG afin de clarifier le rôle de tous les intervenants concernés, y compris des médecins.***

Le Protecteur du citoyen a accueilli favorablement les mesures mises en place. . . .)

AMÉLIORER L'ACCÈS AUX MÉDECINS SPÉCIALISTES

Si l'évaluation d'un médecin de première ligne démontre qu'une personne a besoin de services spécialisés, ceux d'un allergologue ou d'un ophtalmologiste par exemple, il doit adresser une demande de consultation au spécialiste concerné. Le Protecteur du citoyen a toutefois constaté que, de plus en plus souvent, des personnes éprouvaient des difficultés à avoir accès à ce type de services médicaux. Elles avaient d'abord dû attendre pour consulter un médecin généraliste, puis patienter de nouveau pour consulter un spécialiste et, le cas échéant, attendre encore pour subir une chirurgie.

Présent en région comme dans les grands centres, le phénomène est lié, le plus souvent, à une pénurie de spécialistes, au manque de ressources financières ou à une application rigide des règles et des procédures. Le Protecteur du citoyen a aussi pu constater que, face à ce problème, des usagers décident de recourir à des services privés pour s'en prévaloir dans des délais raisonnables, et ce, même si leurs moyens financiers sont limités.

En novembre 2015, la Fédération des médecins spécialistes du Québec s'est engagée à améliorer l'accès aux spécialistes d'ici le 31 décembre 2017. Dans le cadre de cette entente, un projet appelé « Accès priorisé aux services spécialisés » a fait ses débuts. Celui-ci prévoit notamment la création de formulaires uniformisés de référence pour les consultations et la mise en place de centres de répartition des demandes de services.

Ici encore, le Protecteur du citoyen compte que les moyens mis en place mènent aux résultats souhaités.

(. . . *Donner accès aux services spécialisés dans des délais raisonnables – 1*

Un usager attend depuis près de deux ans pour subir une chirurgie de la hanche, alors que le Ministère s'est engagé à ce que 90 % des chirurgies de ce type soient réalisées dans un délai maximal de six mois. Il est prévu, par ailleurs, que si une chirurgie ne peut se faire dans ce délai, l'établissement doit proposer une autre option au patient, par exemple être opéré par un autre chirurgien dans un autre hôpital. Or, cet usager n'a reçu aucune autre offre.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que seulement 61 % des patients de cet établissement étaient opérés dans le délai prescrit et qu'aucune autre option ne leur était offerte (l'usager concerné a été opéré dans un autre établissement à la suite de ses propres démarches).

Le Ministère, à qui le Protecteur du citoyen a recommandé de collaborer avec l'établissement pour trouver les solutions appropriées, a soutenu qu'il revenait aux établissements d'ajuster leur offre de services aux besoins de la population dans les délais prescrits et que de son côté, il dirigeait un comité stratégique visant le déploiement du projet Accès priorisé aux services spécialisés.

Le Protecteur du citoyen est préoccupé par cette situation. Il estime que les établissements doivent respecter les engagements du Ministère, afin que les usagers puissent bénéficier d'une alternative. Dans le cas contraire, le Ministère doit assumer sa responsabilité à cet égard. . . .)

(. . . Donner accès aux services spécialisés dans des délais raisonnables – 2

En 2011, une dame subit une chirurgie de remplacement du genou par une prothèse. Peu de temps après, elle éprouve différents problèmes de santé, dont des douleurs persistantes. En 2013, des tests révèlent qu'elle est allergique à trois métaux présents dans l'alliage de sa prothèse. Son orthopédiste donne alors son accord pour que soit commandée une nouvelle prothèse ne contenant pas lesdits métaux. Au début de l'année 2015, l'intervention chirurgicale n'a toujours pas eu lieu.

L'enquête a permis de recenser une vingtaine d'usagers du même hôpital, eux aussi en attente du remplacement de leur prothèse. Ces personnes présentaient toutes des douleurs et des limitations fonctionnelles qu'aucune investigation clinique et radiologique ne pouvait expliquer. En pareil cas, des tests d'hypersensibilité aux métaux et au ciment sont effectués. Si le résultat est positif et qu'aucune autre cause n'est constatée, le chirurgien orthopédiste peut procéder au remplacement de la première prothèse par une autre, composée d'un alliage différent. Cependant, cette prothèse est faite sur mesure, ce qui la rend beaucoup plus coûteuse (entre 16 000 $ et 60 000 $) que la prothèse ordinaire (6 400 $).

En raison de l'expertise de ses chirurgiens orthopédistes, et victime de son succès, l'hôpital s'est vu attribuer plusieurs cas d'autres établissements, mais sans les budgets afférents. Il s'est donc trouvé aux prises avec un dépassement sans précédent de ses coûts habituels, d'où l'allongement de la liste d'attente. Pourtant, en vertu de la loi, les usagers sont en droit de recevoir les soins et les services requis médicalement et n'ont pas à voir leur santé compromise par un dépassement de coûts.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement a opéré l'usagère. De plus, le centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) duquel relevait l'hôpital a donné suite aux recommandations du Protecteur du citoyen en mettant en place un plan d'action afin que tous les usagers en attente soient opérés dans les plus brefs délais et que de telles situations ne se reproduisent plus. . . .)

(. . . Donner accès aux services spécialisés dans des délais raisonnables – 3

Aux prises avec une perte progressive d'audition, un usager doit obtenir une consultation en audiologie. Il est informé que pour les usagers qui, comme lui, ont une priorité 4 (cas non urgent), le délai d'attente est minimalement de deux ans et demi.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que l'établissement a entrepris, sur une période de cinq ans, de diminuer considérablement l'attente pour les usagers ayant le même niveau de priorité que l'usager dont il traite la plainte. Parmi les changements apportés, l'établissement a :

- *fait une mise à jour de son offre de services ;*
- *communiqué avec les médecins référents (un médecin référent est celui qui délivre une ordonnance afin de diriger un patient vers un autre professionnel) afin que la documentation requise, qui prend souvent la forme d'une ordonnance, soit remplie adéquatement ;*
- *demandé un financement additionnel ;*
- *revu les priorités de l'équipe des audiologistes.*

Malgré ces avancées, le Protecteur du citoyen a estimé que le délai d'attente de deux ans et demi était toujours déraisonnable et qu'on niait ainsi à l'usager son droit à des services essentiels. Il a donc recommandé à l'établissement de réduire la liste d'attente et d'offrir aux usagers une alternative leur permettant d'avoir accès à ce service dans un délai raisonnable.

À la suite de cette recommandation, l'établissement a notamment fait un inventaire détaillé des délais d'attente de la région. Il a également évalué la possibilité de prolonger les heures de travail afin d'optimiser l'utilisation de la cabine d'audiologie. Il a enfin décidé d'établir des ententes de service avec d'autres régions. Le Protecteur du citoyen est particulièrement attentif aux retombées concrètes de ces différentes mesures. **. . .)**

CLARIFIER EN TEMPS OPPORTUN LES CONDITIONS DE TRANSITION VERS LA FIN DE LA GRATUITÉ DU PROGRAMME DE FÉCONDATION *IN VITRO*

En 2010, le gouvernement du Québec a mis en place un programme financé publiquement afin de couvrir les frais des traitements *in vitro* pour les personnes infertiles. Or, le 10 novembre 2015, ce programme de gratuité a pris fin avec l'adoption et la sanction, le même jour, du projet de loi nº 20, *Loi édictant la Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée*. Bien que le Protecteur du citoyen ne remette pas en cause la décision du gouvernement, il se questionne quant à la mise en application de celle-ci.

Désormais, à l'exception de certains services requis à des fins de préservation de la fertilité, la Régie de l'assurance maladie du Québec ne couvre plus les frais liés à la fécondation *in vitro*. Les personnes ayant recours à ce type de services doivent donc en assumer les coûts et peuvent, à certaines conditions, avoir accès à un crédit d'impôt. Au moment de l'adoption de la loi, s'il était clair que le programme de gratuité pour les services de fécondation *in vitro* n'était plus offert, d'autres aspects l'étaient beaucoup moins, notamment les critères à appliquer pendant la période de transition.

À cet égard, il faut savoir que le projet de loi prévoyait, à titre de mesure de transition, que la personne qui avait commencé à recevoir les services de fécondation *in vitro* avant le 11 octobre 2015 demeurait couverte par le programme jusqu'à la fin du cycle ovarien au cours duquel elle avait reçu ces services, ou jusqu'à ce qu'il y ait grossesse, selon la première éventualité. Mais dans les faits, on ne pouvait savoir ce qui était considéré comme le commencement des services. S'agissait-il de la consultation initiale ou du début des traitements ? De même, quand considérait-on que le cycle était terminé ? La mise en œuvre des règles transitoires a créé une véritable confusion, tant auprès des prestataires de services que des citoyens. Au surplus, au moment même de l'adoption du projet de loi, la date de mise en œuvre de ces nouvelles mesures n'était pas claire et le libellé de la loi n'a été disponible que plusieurs jours après son adoption.

On a généralement recours à la procréation assistée dans un contexte de grande émotivité. Or, ce n'est que près de 10 jours après l'adoption du projet de loi qu'un communiqué du ministre de la Santé et des Services sociaux a été publié afin de préciser les modalités transitoires, notamment pour ce qui constituait le point de départ des services requis, soit la consultation initiale. Par ailleurs, ce n'est qu'en décembre 2015 que le Ministère a formulé des lignes directrices plus précises afin que tant les citoyens que les cliniques de fertilité comprennent mieux ce qui était désormais couvert. Pendant cette attente, plusieurs personnes ont déploré, à juste titre, la mauvaise gestion du gouvernement au moment de préciser les modalités de transition vers la fin de ce programme.

Il ressort des événements que l'application de toute décision ayant des répercussions majeures et immédiates sur les citoyens doit être précédée d'un solide plan de transition, comportant des balises claires et accessibles.

(. . . *Planifier soigneusement la transition lors de la fin d'un programme public majeur – 1*

À la suite d'une stimulation ovarienne, deux embryons viables sont créés. Un enfant naît d'un de ces embryons, l'autre embryon ayant été congelé. À l'automne 2015, le couple décide de reprendre les démarches pour avoir un autre enfant. Alors que tous les documents sont remplis, que les ordonnances ont été reçues et que les examens ont été effectués, le premier jour ciblé pour commencer le protocole est le 10 novembre 2015, soit la date de l'adoption du projet de loi en la matière. Puisque le couple avait déjà eu un enfant provenant du même cycle ovarien, il a été informé qu'il était possible que ces services ne soient dorénavant plus couverts.

Au cours de l'enquête du Protecteur du citoyen, le Ministère a confirmé que les services de fécondation* in vitro *offerts en vue de l'implantation de l'embryon n'étaient plus couverts depuis le 11 octobre 2015, puisqu'il y avait déjà eu une grossesse viable à ce même cycle, et ce, même si la prise de médication avait débuté avant l'adoption du projet de loi alors que les gens ne connaissaient pas la portée éventuelle des dispositions transitoires. Après avoir reçu la confirmation de la non-gratuité des services plusieurs semaines plus tard, le couple a dû retarder ses démarches en raison des coûts désormais facturés qu'il n'avait pas les moyens d'assumer. . . .)

(. . . *Planifier soigneusement la transition lors de la fin d'un programme public majeur – 2*

Après de nombreux mois d'attente et d'examens, un couple reçoit enfin l'approbation officielle du médecin pour commencer un cycle ovarien en vue d'une fécondation* in vitro. *L'ordonnance nécessaire est immédiatement déposée à la pharmacie, soit le 10 novembre 2015. Cependant, puisqu'il s'agit d'un médicament d'exception, le paiement ne peut avoir lieu le même jour. Or, quelques heures plus tard, le projet de loi nº 20 est adopté. Dès lors, le couple ne sait plus si son projet d'avoir un enfant est encore réalisable.

Dans les jours suivants, les informations fournies au couple par la clinique, la Régie de l'assurance maladie et le Ministère ne correspondent pas. Ce n'est que plus tard, lors de la publication par le Ministère d'un communiqué concernant les critères encadrant la période de transition applicable, et définissant notamment la consultation initiale, que le couple a finalement la confirmation de son admissibilité au programme transitoire de procréation assistée. . . .)

INTERVENTION SUR UN PROJET DE RÈGLEMENT

Cette année, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux concernant le projet de règlement sur la procédure suivie par la Commission sur les soins de fin de vie afin de vérifier le respect des conditions relatives à l'administration de l'aide médicale à mourir et sur les renseignements devant lui être transmis à cette fin. Un résumé de son intervention se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 130 de ce rapport.

La lettre de la protectrice du citoyen au ministre de la Santé et des Services sociaux est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Jeunes en difficulté

DONNER SUITE CONCRÈTEMENT AU RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN SUR LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE AU PLACEMENT D'ENFANTS MINEURS

En mars 2013, le Protecteur du citoyen a publié un rapport qui révélait d'importantes lacunes et iniquités dans le mode de calcul et de perception de la contribution financière des parents dont l'enfant mineur est placé en milieu substitut d'hébergement (une famille d'accueil, à titre d'exemple).

Mentionnons que dans tous les cas où un enfant est ainsi hébergé – que ce soit en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, de la *Loi sur le système de justice pénale pour adolescents* ou de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* –, le ministère de la Santé et des Services sociaux exige une contribution financière des parents. Cette somme sert à couvrir une partie des frais d'hébergement et répond à un principe selon lequel il revient aux parents de pourvoir aux soins, à l'entretien, à l'éducation et à la surveillance de leur enfant.

Dans son rapport, le Protecteur du citoyen soulignait des iniquités liées principalement :

- à des pratiques qui diffèrent d'un centre jeunesse à un autre concernant l'information transmise aux citoyens, 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 ;
- au calcul de la contribution parentale sans égard à certaines dispositions fiscales ou à des indemnités qui influent sur les revenus des familles.

Pour corriger les préjudices constatés et en prévenir la répétition, le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux, à la Régie des rentes du Québec (maintenant Retraite Québec), à l'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) et au ministère des Finances.

En février 2016, le ministère de la Santé et des Services sociaux a présenté une mise à jour de son plan d'action pour le suivi des recommandations du Protecteur du citoyen ainsi qu'un bilan détaillé des travaux réalisés avec ses partenaires. Le Protecteur du citoyen salue l'entente de principe intervenue entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Finances. Ces derniers reconnaissent qu'une refonte en matière de contribution financière au placement d'enfants mineurs doit tenir compte de la capacité financière des parents. Le Protecteur du citoyen souscrit aux principales orientations convenues, soit :

- Supprimer l'obligation de verser une contribution financière minimale (selon les estimations du ministère de la Santé et des Services sociaux, cette mesure toucherait environ 75 % des parents qui ont des revenus inférieurs au seuil minimum requis pour contribuer) ;
- Éliminer le versement obligatoire de la contribution, cela pour que les parents puissent recevoir le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants ;
- Cesser le versement du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants aux parents dont le placement de l'enfant est permanent.

Le Protecteur du citoyen considère que ces orientations sont porteuses de changements qui pourraient, selon leurs modalités d'application – lesquelles restent à définir – répondre aux recommandations de son rapport.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux a informé le Protecteur du citoyen d'une proposition consistant à confier à Revenu Québec l'administration de la contribution financière au placement d'enfants mineurs. On devrait ainsi simplifier et rendre plus efficients le calcul, la perception et le recouvrement de la contribution exigée des parents dont les revenus sont suffisants pour verser les sommes en question. Le nouveau mode d'administration proposé devra prévoir :

- la mise en place de recours que pourront exercer des parents en cas de litiges portant sur les décisions de Revenu Québec ou encore sur les informations que transmettront les centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) à Revenu Québec aux fins du calcul de la contribution ;
- la possibilité d'offrir aux parents différentes modalités de versement de la contribution pour éviter de nuire à leur situation financière ou pour permettre un ajustement lorsqu'ils subissent en cours d'année une baisse de revenus pour cause de maladie ou de perte d'emploi ;
- une stratégie de communication afin que les parents reçoivent l'information requise pour comprendre et respecter leurs obligations financières ainsi que les nouvelles modalités de calcul, de perception et de recouvrement de la contribution par Revenu Québec.

Dans l'état actuel des travaux que mènent le ministère de la Santé et des Services sociaux et ses partenaires, le Protecteur du citoyen constate que les modifications législatives et réglementaires requises pour la refonte de la contribution financière et l'implantation de ses nouvelles modalités de gestion sont à nouveau reportées.

Le Protecteur du citoyen estime qu'il est essentiel de procéder avec diligence aux prochaines étapes de ces travaux. Il a demandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de l'informer de la progression de ce dossier et de lui transmettre un bilan détaillé de ses travaux, au plus tard le 14 septembre 2016.

Le rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *La contribution financière au placement d'enfants mineurs* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Soutien aux services

Au ministère de la Santé et des Services sociaux, le programme Soutien aux services regroupe des activités de nature administrative et technique telles que l'admission et l'inscription des usagers, les services des finances ou encore l'entretien des lieux ou l'alimentation. Au Protecteur du citoyen, ces activités de soutien incluent également les services préhospitaliers d'urgence.

ENCADRER ADÉQUATEMENT LES FRAIS ADMINISTRATIFS QUE FACTURENT LES CENTRES HOSPITALIERS

Les établissements de santé peuvent facturer certains frais aux citoyens. Ces frais ne doivent toutefois pas viser des soins et des services dont la gratuité est prévue par la loi.

L'an dernier, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux d'encadrer de façon juste et raisonnable les frais d'administration que les établissements peuvent facturer aux usagers, dans le respect de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation*. Par la suite, le Ministère a effectué un rappel à ce sujet aux présidents-directeurs généraux des établissements. Il a, par ailleurs, fait savoir qu'il n'interviendrait pas davantage, puisqu'il considérait que cette question relevait de la régie interne des établissements.

Précisons ici que le budget attribué aux hôpitaux par le Ministère vise le « bon fonctionnement » des activités et la prestation adéquate des services qu'ils sont appelés à fournir. Or, encore aujourd'hui, aucune norme du Ministère n'encadre cette notion de « bon fonctionnement » ou ne donne d'orientations à cet égard. Dès lors, la direction d'un établissement demeure libre d'en faire sa propre interprétation et donc de faire payer les usagers pour ce qu'elle considère comme non inclus à son offre de services. Néanmoins, le Protecteur du citoyen maintient sa position : dans un contexte budgétaire où toute somme d'argent disponible est recherchée, un encadrement vigilant du Ministère s'impose pour éviter les abus de facturation.

STATIONNEMENT À L'HÔPITAL : FIXER DES TARIFS RAISONNABLES ET ADAPTÉS AUX BESOINS DES USAGERS

En ce qui concerne les frais que peuvent facturer les établissements, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* permet à un établissement de santé de gérer, dans les limites de ses objets et pouvoirs, des activités accessoires à ses habituels services de santé et services sociaux.

Les parcs de stationnement qu'exploitent les établissements du réseau de la santé et des services sociaux constituent des activités accessoires commerciales. Cette formule comporte l'obligation de recouvrer les coûts de ces activités auprès de la clientèle, ou au moyen de contributions bénévoles que versent des tiers à cette fin. Le Ministère définit les obligations des établissements à cet égard. La tarification des stationnements doit tenir compte des coûts d'exploitation, des dépenses annuelles d'immobilisations en capital et intérêts et de la part des frais généraux que supporte le budget de fonctionnement. En outre, la tarification doit considérer l'environnement de l'établissement.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la tarification doit demeurer raisonnable afin de ne pas devenir un obstacle indirect aux soins et aux services.

(. . . *Revoir la tarification des stationnements*

Le représentant d'un groupe d'usagers d'un centre hospitalier porte plainte au Protecteur du citoyen au sujet des tarifs de stationnement de ce centre, qu'il considère comme trop élevés. De plus, il estime que les forfaits à tarifs réduits sont mal adaptés aux besoins des usagers. Parallèlement à la plainte, le centre hospitalier met sur pied un comité pour réévaluer la politique tarifaire de ses stationnements.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que le tarif journalier en vigueur se situe au sommet des tarifs observés dans le marché du stationnement de la ville en question, et plusieurs dollars au-dessus de la moyenne des autres stationnements d'hôpitaux du Québec. L'établissement estime, pour sa part, que ce tarif élevé est justifié par la construction d'un nouveau stationnement, qui a nécessité un emprunt de plusieurs centaines de millions de dollars. Néanmoins, et après avoir relevé des incohérences dans la version des faits que donne l'établissement, le Protecteur du citoyen formule plusieurs recommandations, dont une révision du tarif quotidien.

À la suite de ces recommandations, le centre hospitalier a accepté d'apporter les améliorations suivantes :

- ***Offrir aux usagers un accès aux tarifs réduits basé sur la fréquence des traitements, plutôt que sur le type de diagnostic ;***
- ***Proposer des carnets de billets à tarif réduit à tous les utilisateurs du stationnement, y compris aux usagers et à leurs proches ;***
- ***Améliorer l'affichage et la communication aux usagers afin d'informer ces derniers en temps opportun de l'existence de tarifs réduits ;***
- ***Rendre transférables entre les différentes installations du centre hospitalier les billets de stationnement journaliers avec entrées et sorties illimitées.***

Par la suite et au terme d'analyses, le comité qu'a mis en place le centre hospitalier a décidé de maintenir le tarif quotidien en vigueur, faisant valoir qu'il lui était impossible de diminuer ce tarif sans mettre en péril les obligations financières du centre. Or, lors d'échanges subséquents, le Protecteur du citoyen a appris que le tarif actuel ne se basait pas sur les coûts de construction et d'exploitation du stationnement. Il a plutôt été fixé avec l'objectif de maximiser les revenus futurs de stationnement. Par la suite, un emprunt équivalent aux revenus de stationnement projetés sur 30 ans a été contracté par le centre hospitalier pour financer non seulement la construction du nouveau stationnement, mais également une partie de la construction d'un nouvel hôpital. Dès lors, le Protecteur du citoyen considère que le tarif de stationnement en vigueur ne peut être justifié par les motifs invoqués et est contraire à l'esprit de la circulaire ministérielle. Le Protecteur du citoyen a interpellé le ministère de la Santé et des Services sociaux afin qu'il apporte les correctifs nécessaires.

On notera que, pour sa part, le gouvernement ontarien a annoncé que dès le 1er octobre 2016, un contrôle de la tarification pour les établissements demandant plus de 10 $ par jour aura lieu. Le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec a, quant à lui, répondu qu'il porterait une attention particulière à la tarification lors de la prochaine révision de la circulaire ministérielle. Limiter la majoration des tarifs et offrir différentes options de tarification modulée pour des périodes données (hebdomadaires ou bimensuelles) sont des options à l'étude. . . .)

RESPECTER LA LOI EN CAS DE PERTE OU DE BRIS D'EFFETS PERSONNELS

Chaque année, des usagers portent plainte au Protecteur du citoyen concernant la perte, le bris ou le vol de biens ou d'effets personnels, tels que des prothèses dentaires et auditives, des lunettes, des vêtements, des bijoux ou de l'argent. Ces plaintes visent tant les centres hospitaliers et les milieux d'hébergement que les transports préhospitaliers d'urgence.

Différentes circonstances amènent les usagers ou leur famille à porter plainte, telles que :

- l'incapacité de l'usager à prendre lui-même soin de ses effets personnels pour des raisons de santé ;
- la nécessité pour la personne de disposer de certains effets personnels indispensables à ses activités ainsi qu'au maintien de son autonomie ;
- l'insuffisance des moyens mis en place par l'établissement pour respecter son obligation légale de prévenir la disparition, le vol, la perte ou la dégradation des effets personnels de l'usager.

Les plaignants réclament donc le remboursement des dépenses pour le remplacement de leurs effets personnels ou une somme à titre de dédommagement. Certains usagers contestent le montant offert par l'établissement.

Les établissements ne sont pas systématiquement responsables de la perte ou du bris des effets personnels des usagers. La loi prévoit par contre qu'ils doivent prendre les moyens raisonnables pour assurer leur protection. Le caractère raisonnable de ces moyens est évalué en fonction de la capacité de l'usager à prendre lui-même soin de ses effets personnels. Par ailleurs, les établissements sont toujours responsables de la perte ou du bris des effets personnels des usagers lorsqu'il y a eu faute d'un membre de leur personnel.

Lorsque la responsabilité d'un établissement est établie, l'usager a le fardeau de prouver la valeur des biens perdus ou abîmés. Le *Code civil du Québec* prévoit que les dommages et intérêts dus au créancier, en l'occurrence l'usager, doivent notamment compenser la perte qu'il subit. Le versement de dommages à la personne a pour but de lui rendre son bien dans l'état où il se trouvait avant la perte. Pour cette raison, les tribunaux, tout comme les compagnies d'assurance, appliquent généralement une dépréciation sur le coût de remplacement réel des objets perdus, en fonction de leurs années d'usure.

(. . . **Responsabiliser les établissements**

Une dame âgée souffrant de démence habite en résidence. Afin qu'elle n'égare pas ses lunettes, son représentant les identifie au nom de sa propriétaire et en avise le personnel. Deux semaines plus tard, le représentant remarque que la dame porte des lunettes qui ne sont pas les siennes. Or, personne à la résidence ne s'en est aperçu, pas même l'intervenante qui donne les soins de base à la dame. Le personnel effectue alors des vérifications auprès de la voisine de chambre de la dame, sans résultat. Selon le représentant de la citoyenne, si le personnel avait fait les vérifications nécessaires le jour même de la perte des lunettes, on aurait pu mener des recherches immédiates et probablement plus fructueuses. Plusieurs mois plus tard, les lunettes sont enfin retrouvées par un optométriste qui, lors de l'examen de la vue d'une autre résidente, constate l'échange.

Bien qu'aucune faute de l'établissement n'ait pu être démontrée, les recommandations du Protecteur du citoyen ont mené à trois résultats :

- *La mention concernant la « non-responsabilité » de l'établissement à l'égard des effets personnels perdus ou volés a été retirée du guide d'accueil ;*
- *Une procédure visant la protection des biens personnels a été élaborée ;*
- *Des mesures ont été notées au plan d'intervention des personnes vulnérables pour éviter la perte d'objets.* . . .)

(. . . **Établir à sa juste valeur le montant de dédommagement**

Un usager a perdu ses appareils auditifs durant son hospitalisation. Même s'il était apte à en prendre soin, l'établissement a accepté une responsabilité partagée à 50 %, proportion que le Protecteur du citoyen a jugée raisonnable considérant les faits. Cependant, le dédommagement offert a été calculé sur la base de la valeur d'achat, quatre ans auparavant, des appareils perdus. Or, la politique interne de l'établissement – tout comme plusieurs décisions des tribunaux – considère que c'est la valeur de remplacement de l'objet, moins la dépréciation, qui doit être utilisée dans le calcul de l'indemnité.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement a accepté de considérer cette valeur, justifiée par la facture d'achat de nouveaux appareils auditifs équivalents à ceux qui avaient été perdus.

L'usager a obtenu 190 $ supplémentaires à titre de dédommagement. De plus, l'établissement s'est engagé à modifier sa pratique. . . .)

BILAN DE LA VEILLE LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE

En vertu des lois qui régissent son action, le Protecteur du citoyen effectue une veille législative et réglementaire structurée, qui a principalement pour objet de déceler les dispositions des projets de loi et de règlement qui sont susceptibles d'interprétations ou d'effets préjudiciables à des citoyens et d'en déterminer les répercussions d'ordre administratif, économique ou social. En apportant son expertise et son soutien aux parlementaires qui procèdent à l'examen d'un projet de loi, ou en soumettant à l'autorité responsable ses commentaires concernant un projet de règlement, le Protecteur du citoyen agit en prévention et contribue à ce que le respect des droits des citoyens et l'amélioration de la qualité des services publics demeurent toujours au centre des préoccupations.

En 2015-2016, le Protecteur du citoyen a examiné 56 des 61 projets de loi publics présentés à l'Assemblée nationale et 105 des 117 projets de règlement publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Il est intervenu à l'égard de six[18] projets de loi et de trois projets de règlement. Ces interventions sont brièvement présentées ci-après.

L'ensemble des interventions publiques du Protecteur du citoyen en matière de veille législative et réglementaire peut être consulté sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Interventions portant sur des projets de loi

PROJET DE LOI N^O^ 58, *LOI REGROUPANT LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES ET LA RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC*

Lettre du 31 août 2015 à la Commission de l'économie et du travail

Le Protecteur du citoyen ne remet pas en cause la fusion de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et de la Régie des rentes du Québec. Il note toutefois qu'elle risque de mettre en évidence une disparité de traitement dans la gestion des réclamations de sommes versées en trop en raison d'une erreur administrative qu'un citoyen ne pouvait raisonnablement constater, selon que cette erreur ait été commise dans l'administration du régime de rentes du Québec ou dans l'administration des régimes de retraite du secteur public (auparavant sous la responsabilité de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances [CARRA]). En effet, alors que la Régie des rentes du Québec disposait du pouvoir de ne pas réclamer une somme versée en trop découlant d'une telle erreur, ce n'était pas le cas pour la CARRA. Aucune disposition n'accordait en effet à cette dernière le pouvoir de faire une remise de dette pour les sommes dues ayant été versées en trop, depuis moins de 36 mois, à la suite d'une erreur administrative commise par elle et non raisonnablement décelable par le citoyen.

18. Sept interventions sur des projets de loi sont comptabilisées au rapport annuel de gestion, mais comme l'une d'elles n'est qu'une intervention informelle auprès des responsables du projet au Ministère, pour signaler une erreur mineure de référencement dans le projet de loi, elle n'est pas rapportée ici.

Le Protecteur du citoyen a recommandé que la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* (*Loi sur le RREGOP*), jusqu'alors administrée par la CARRA, soit modifiée afin de permettre au nouvel organisme de ne pas réclamer lesdites sommes lorsque le citoyen ne pouvait pas déceler l'erreur de l'organisme, comme c'est le cas pour les régimes jusqu'alors administrés par la Régie des rentes du Québec.

Lors de l'étude détaillée de ce projet de loi, le ministre s'est engagé à ce que la *Loi sur le RREGOP* soit modifiée afin de régler le problème des erreurs administratives commises par la CARRA. Le projet de loi n° 73, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de recommandations du comité de retraite de certains régimes de retraite du secteur public*, a effectivement été présenté le 3 novembre 2015.

PROJET DE LOI N° 70, *LOI VISANT À PERMETTRE UNE MEILLEURE ADÉQUATION ENTRE LA FORMATION ET L'EMPLOI AINSI QU'À FAVORISER L'INTÉGRATION EN EMPLOI*

Mémoire présenté devant la Commission de l'économie et du travail le 9 février 2016

Le Protecteur du citoyen s'est dit d'avis que ce projet de loi, qui n'était pas adopté au 31 mars 2016, ne comportait pas de balises suffisantes et laissait une trop large place au seul contrôle bureaucratique. Il a estimé que le respect des droits des participants, la prise en compte de la situation des plus démunis, la cohérence des mesures envisagées et l'ampleur des enjeux nécessitaient certains amendements pour mieux en définir la portée.

Le Protecteur du citoyen souscrit à la nécessité de prendre des mesures en vue d'assurer une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi, enjeu traité par le premier volet de ce projet de loi. Il s'est également dit d'accord avec les finalités d'intégration au marché du travail du programme Objectif emploi, qui fait l'objet du deuxième volet du projet de loi. Il a cependant émis de sérieuses réserves concernant la mise en application de ce programme. Insistant sur le fait que toutes les conditions énoncées dans ses recommandations étaient essentielles à son adhésion au principe du caractère obligatoire de la participation au programme Objectif emploi, et que le défaut d'en tenir compte rendrait l'imposition de sanctions en cas de défaut inacceptable à ses yeux, le Protecteur du citoyen a recommandé :

- de définir avec clarté en quoi consiste un emploi convenable, et de lier cet emploi convenable au profil d'employabilité du participant, puisque celui-ci peut être tenu d'accepter tout emploi convenable qui lui est offert, à défaut de quoi des pénalités pourraient lui être imposées ;
- de définir la notion de manquement au plan d'intégration individuel en emploi et d'établir qu'un tel manquement doit être évalué en fonction des efforts du participant, compte tenu de sa situation, et non des résultats atteints, sachant qu'un tel manquement peut entraîner la réduction du montant de la prestation ;
- de prévoir un recours en révision pour contester non seulement la réduction du montant de la prestation, mais aussi le manquement présumé ;
- de permettre au ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour rétablir les prestations et ainsi éviter que des participants se retrouvent en situation de dénuement total à la suite d'une sanction, dans l'attente d'une décision en révision, étant donné l'importance de la sanction pécuniaire imposée en cas de non-respect des engagements du plan d'intégration ;
- de s'assurer que les budgets alloués aux mesures et services offerts dans le cadre du programme soient suffisants pour répondre aux besoins diversifiés de sa clientèle, et que l'atteinte des cibles du programme, notamment l'intégration durable en emploi, soit évaluée à court et à moyen terme.

Le Protecteur du citoyen a salué un assouplissement qui donne suite à sa recommandation du 26 juillet 2012 en mettant fin à une iniquité entre les prestataires de la solidarité sociale recevant un héritage en un seul versement et ceux qui le reçoivent en plusieurs. Il a néanmoins recommandé que cette modification soit rétroactive à la date de sa recommandation, considérant que toutes les décisions du Ministère en cette matière qui ont été contestées devant le Tribunal administratif du Québec ont été systématiquement renversées depuis 2012. Il a aussi recommandé de rendre explicite le fait que les intérêts sur ces sommes doivent également être exclus du calcul des prestations, comme l'a également statué le Tribunal administratif du Québec.

Par ailleurs, souscrivant à l'allègement des exigences documentaires en ce qui a trait à la « déclaration abrégée » mensuelle, le Protecteur du citoyen a recommandé qu'un rappel quant à l'obligation de déclarer tout changement de situation survenu au cours du mois soit fait aux prestataires, par tout moyen approprié. Enfin, il a souligné avec satisfaction la possibilité que prévoit le projet de loi d'augmenter par règlement la durée de cohabitation minimale menant au statut de conjoint, estimant que cette modification était susceptible d'atténuer un irritant qu'il a souvent pu constater dans le traitement des plaintes.

PROJET DE LOI Nº 73, *LOI CONCERNANT PRINCIPALEMENT LA MISE EN ŒUVRE DE RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DE RETRAITE DE CERTAINS RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC*

Lettre du 12 novembre 2015 à la Commission des finances publiques

Le Protecteur du citoyen a souscrit aux modifications apportées à la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* (*Loi sur le RREGOP*) visant à obliger la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) à faire une remise de dette en cas d'erreur que la personne ne pouvait pas raisonnablement déceler. Ces modifications répondent à une recommandation du *Rapport annuel d'activités 2009-2010* du Protecteur du citoyen, réitérée dans ses commentaires portant sur le projet de loi nº 58, *Loi regroupant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec*. Elles devraient contribuer à minimiser considérablement les préjudices subis par les citoyens qui se voyaient auparavant réclamer des sommes versées en trop en raison d'une telle erreur.

Toutefois, le Protecteur du citoyen s'est dit préoccupé par l'iniquité découlant du fait que les anciennes dispositions continuent de s'appliquer à l'égard des dettes établies par la CARRA avant la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. C'est pourquoi il a proposé que, dans l'esprit de ce projet de loi et afin d'éviter la judiciarisation de litiges – à tout le moins dans les cas d'erreur grave engageant sa responsabilité civile –, la CARRA (devenue Retraite Québec) dédommage les citoyens déjà lésés par ses erreurs. Cette proposition n'a pas été retenue.

PROJET DE LOI Nº 77, *LOI SUR L'IMMIGRATION AU QUÉBEC*

Lettre du 25 janvier 2016 à la Commission des relations avec les citoyens

Le Protecteur du citoyen a souscrit aux principes et objectifs généraux du projet de loi qui propose une réforme du système d'immigration québécois, notamment en fondant la gestion des demandes sur une déclaration d'intérêt. Il est d'avis que cette réforme devrait réduire les délais et ainsi corriger une situation devenue préjudiciable, tant pour les candidats à l'immigration que pour la société québécoise. Il a cependant rappelé l'importance de veiller au bon fonctionnement et à la fiabilité du système informatique implanté en soutien à cette réforme, d'autant qu'il s'agit du seul moyen pour les candidats de transmettre leur déclaration d'intérêt.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen s'est dit inquiet de voir l'élargissement prévu de la compétence du Tribunal administratif du Québec en matière d'immigration – un recours, au demeurant, uniquement accessible à certaines catégories de demandeurs – se traduire par l'élimination du mécanisme interne de révision administrative. Il estime en effet qu'un tel mécanisme est plus accessible aux candidats à l'étranger, la démarche étant beaucoup plus simple et moins coûteuse que le recours au Tribunal administratif du Québec. Il a donc recommandé d'ajouter à la *Loi* un processus formel de révision administrative, s'inscrivant comme une étape préalable à tout recours au Tribunal administratif du Québec visant à contester un refus, et ce, pour toutes les catégories de candidats à l'immigration.

Un amendement au projet de loi prévoyant qu'une décision du ministre peut faire l'objet d'un réexamen, dans les cas et aux conditions qu'il détermine, a été adopté. Le Protecteur du citoyen demeurera attentif aux conditions d'exercice et à la portée de ce pouvoir, afin de s'assurer qu'il réponde entièrement et effectivement à sa recommandation.

PROJET DE LOI N^{O} 86, *LOI MODIFIANT L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE DES COMMISSIONS SCOLAIRES EN VUE DE RAPPROCHER L'ÉCOLE DES LIEUX DE DÉCISION ET D'ASSURER LA PRÉSENCE DES PARENTS AU SEIN DE L'INSTANCE DÉCISIONNELLE DE LA COMMISSION SCOLAIRE*

Lettre du 1er février 2016 à la Commission de la culture et de l'éducation

Le Protecteur du citoyen s'est prononcé exclusivement sur des éléments du projet de loi liés à des rapports spéciaux qu'il a publiés et au suivi des recommandations qui en découlent.

Ainsi, concernant l'accès à l'éducation publique gratuite pour les enfants en situation d'immigration précaire, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'élargissement du principe de l'accès gratuit à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire à tout enfant domicilié au Québec offrira un cadre plus favorable à l'accès à l'école publique gratuite pour tous ces enfants. Il a cependant insisté sur la nécessité que les renseignements exigés et les documents officiels correspondants soient partout les mêmes et n'outrepassent pas les exigences légales et réglementaires d'identification requises pour l'inscription à l'école, en particulier en ce qui concerne la vérification du statut d'immigration de l'enfant ou de ses parents.

Le rapport *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire* (novembre 2014) est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Le Protecteur du citoyen a également accueilli favorablement les modifications proposées à la procédure d'examen des plaintes par les commissions scolaires qui, comme il le recommandait, permettraient au protecteur de l'élève de chaque commission scolaire de recevoir et de traiter les plaintes portant sur l'encadrement et le suivi des projets de scolarisation à la maison, et d'agir à titre de médiateur entre les parents et les intervenants scolaires.

Le rapport *La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants* (avril 2015) est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Enfin, le Protecteur du citoyen a pris note du fait que le projet de loi attribuerait au ministre le pouvoir de publier des directives à l'intention des commissions scolaires. Ce pouvoir, en ouvrant la voie à des regroupements régionaux de services, pourrait contribuer à pallier le manque de ressources et d'expertise de plusieurs commissions scolaires en matière d'encadrement des projets de scolarisation à la maison. De façon plus générale, il pourrait constituer un moyen d'action supplémentaire du Ministère auprès des commissions scolaires.

Au 31 mars 2016, ce projet de loi n'avait pas été adopté.

PROJET DE LOI N^{O} 87, *LOI FACILITANT LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES DANS LES ORGANISMES PUBLICS*

Mémoire présenté devant la Commission des finances publiques le 9 février 2016, et deuxième allocution le 16 février 2016

Le Protecteur du citoyen souscrit à la volonté gouvernementale de développer et de renforcer la probité au sein des services publics. En cela, il appuie les finalités et les modalités essentielles du projet de loi n° 87. En formulant une quinzaine de recommandations, il a néanmoins proposé des améliorations susceptibles, selon lui, de rendre le processus de divulgation des actes répréhensibles pleinement efficace et sa mise en application optimale, non seulement par la dissuasion, mais aussi par la promotion de la bonne administration et de la saine gouvernance.

Le Protecteur du citoyen a recommandé :

- d'élargir la portée du projet de loi en y incluant les actes répréhensibles commis non seulement au sein des organismes publics, mais aussi à l'égard de ceux-ci ;
- d'assujettir les instances municipales à un mécanisme indépendant de divulgation des actes répréhensibles, soit en les incluant à la liste des organismes assujettis au projet de loi, soit en modifiant la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* pour y assujettir les employés municipaux ;
- de renforcer la protection contre les représailles qui ne sont pas liées à l'emploi des divulgateurs, notamment pour les tiers.

Appelé à exercer un rôle central en matière de traitement des divulgations d'actes répréhensibles, le Protecteur du citoyen a aussi attiré l'attention du législateur sur son rôle de conseil et d'accompagnement de ces organismes et sur les pouvoirs qui devraient lui être accordés. Il a ainsi notamment recommandé :

- d'assurer l'obligation de collaboration des organismes publics dans le cadre de l'exercice des fonctions dévolues au Protecteur du citoyen ;
- d'accorder au Protecteur du citoyen le pouvoir de mener des vérifications et des enquêtes de sa propre initiative ;
- de permettre au Protecteur du citoyen de suggérer des réformes et de commenter publiquement ses enquêtes ou rapports, comme il le fait dans le cadre de sa mission actuelle.

Le Protecteur du citoyen a aussi formulé quelques commentaires et recommandations sur d'autres enjeux, notamment quant à la reddition de compte des organismes publics et à la désignation de leur responsable interne des divulgations, et quant à la mise en œuvre de la *Loi* par le Protecteur du citoyen.

Au 31 mars 2016, l'étude détaillée du projet de loi n'était pas encore amorcée.

Interventions portant sur des projets de règlement

PROJET DE RÈGLEMENT SUR LE DÉROULEMENT DES ENQUÊTES DONT EST CHARGÉ LE BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES (2015, *GAZETTE OFFICIELLE*, 2e partie, 2195)

Lettre du 21 août 2015 à la ministre de la Sécurité publique

Le Protecteur du citoyen soulignait déjà en 2010 la nécessité d'apporter des changements importants à la procédure d'enquête sur des incidents graves impliquant des policiers, afin notamment de maintenir la confiance du public envers les services policiers et le système de justice. Il a donc accueilli avec satisfaction ce projet de règlement, qui constitue une étape essentielle dans la mise en place du Bureau des enquêtes indépendantes. Afin que le Bureau puisse jouer pleinement son rôle, il a néanmoins formulé des recommandations portant sur quatre aspects particuliers du projet de règlement.

Le Protecteur du citoyen a ainsi recommandé de soumettre les policiers témoins, au même titre que les policiers impliqués, à une interdiction de communication, tant entre eux qu'avec les policiers impliqués, dans l'attente de leur rencontre avec les enquêteurs du Bureau. Il a de plus recommandé que le directeur du corps de police impliqué soit obligé de prendre les mesures raisonnables pour faire respecter cette interdiction.

Étant d'avis qu'il est essentiel que les victimes d'agression sexuelle, tout comme les policiers et le public, aient confiance dans les personnes qui mènent enquête à la suite de leur plainte, et que cette confiance exige que ces enquêtes soient confiées au Bureau, le Protecteur du citoyen a de nouveau recommandé que la définition de blessure grave ne soit pas limitée aux blessures « physiques » et qu'elle inclue les allégations d'agression sexuelle.

Le Protecteur du citoyen a par ailleurs recommandé que le directeur d'un corps policier impliqué ait l'obligation de signaler au ministre, même en cas de doute sur la « gravité » ou l'« importance » de la blessure, tout incident pouvant raisonnablement être considéré comme relevant du mandat du Bureau.

Enfin, le Protecteur du citoyen a recommandé de préciser au règlement que tout manquement ou toute omission concernant une obligation qui y est prévue peut entraîner l'imposition d'une sanction. Il a aussi recommandé que, lorsque le manquement peut constituer un acte dérogatoire au *Code de déontologie des policiers du Québec*, le règlement habilite expressément le directeur du Bureau à informer par écrit le citoyen concerné de ses droits, avec copie au Commissaire à la déontologie policière et au directeur du corps de police concerné.

Au 31 mars 2016, le règlement n'avait pas été adopté.

PROJET DE RÈGLEMENT SUR LA PROCÉDURE SUIVIE PAR LA COMMISSION SUR LES SOINS DE FIN DE VIE AFIN DE VÉRIFIER LE RESPECT DES CONDITIONS RELATIVES À L'ADMINISTRATION DE L'AIDE MÉDICALE À MOURIR ET SUR LES RENSEIGNEMENTS DEVANT LUI ÊTRE TRANSMIS À CETTE FIN (2015, *GAZETTE OFFICIELLE*, 2e partie, 2210)

Lettre du 21 août 2015 au ministre de la Santé et des Services sociaux

Le Protecteur du citoyen a estimé que les renseignements devant être transmis à la Commission sur les soins de fin de vie lorsqu'un médecin a administré l'aide médicale à mourir étaient adéquats et respectaient les objectifs fixés. Il a néanmoins déploré que l'information transmise n'inclue pas le nombre de demandes d'aide médicale à mourir refusées et les motifs à la base de ces refus, ni l'ensemble des autres statistiques déjà colligées par chaque établissement, comme il en avait pourtant fait la recommandation lors des consultations sur le projet de loi no 52, *Loi concernant les soins de fin de vie*, en septembre 2013.

Le Protecteur du citoyen a souligné de nouveau l'importance d'instaurer une reddition de compte complète à l'échelle du Québec pour connaître l'ampleur de la demande d'aide médicale à mourir et son évolution dans le temps. Il a aussi réitéré sa recommandation visant à ce que l'ensemble des statistiques colligées par chaque établissement, tant pour les demandes refusées que pour celles acceptées, soit transmis à la Commission sur les soins de fin de vie dans le but d'assurer la qualité du contenu de la reddition de compte dans les établissements et aux fins de surveillance dans le cadre du rapport annuel et du bilan quinquennal de la Commission.

Cette recommandation n'a pas été retenue dans le règlement édicté par décret du 11 novembre 2015.

PROJET DE RÈGLEMENT SUR LA CERTIFICATION DES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR AÎNÉS
(2015, *GAZETTE OFFICIELLE*, 2e partie, 3941)

Lettre du 27 novembre 2015 au ministre de la Santé et des Services sociaux

Le Protecteur du citoyen s'est dit d'avis que le règlement proposé risquait d'entraîner un abaissement des exigences de qualité au sein de certaines catégories de résidences privées pour aînés, alors que, selon lui, l'allègement des normes et exigences ne devrait jamais se faire au détriment de la protection des usagers.

Il a déploré qu'il n'existerait pas, en vertu du projet de règlement, de lien entre la catégorie de la résidence privée pour aînés (déterminée en fonction du type de services offerts) et le profil de clientèle qu'elle peut accueillir. Il s'est montré également préoccupé par le fait qu'on n'y précise pas ce que l'on entend par « personne autonome » et « personne semi-autonome ». Il a donc recommandé que la définition des profils admissibles de clientèle dans les résidences privées pour aînés soit précisée, en utilisant les outils reconnus d'évaluation de l'autonomie des personnes.

Le Protecteur du citoyen s'est également prononcé sur l'allègement des exigences en matière de surveillance et de formation requise pour tout préposé. Il a rappelé que bien que les résidences visées s'adressent à une clientèle autonome, il est fréquent d'y rencontrer des résidents semi-autonomes. Conséquemment, il s'est demandé comment, sans la formation pertinente, un résident ou un bénévole pourrait veiller convenablement à la sécurité des résidents, souvent vulnérables, en cas d'incident. Il a donc recommandé :

- de maintenir les exigences de sécurité, de surveillance et de formation prévues par le règlement actuel, et ce, quel que soit le nombre d'unités locatives de ces résidences ;
- de s'assurer du respect des recommandations du guide du ministère de la Sécurité publique portant sur la prévention des incendies et l'évacuation des résidences hébergeant des personnes âgées, et que le règlement précise que la personne chargée d'assurer la surveillance ne doit pas être un résident.

Le Protecteur du citoyen s'est enfin prononcé sur l'attestation temporaire de conformité, qui ne lui semble pas suffisamment balisée, et a exprimé sa crainte qu'elle puisse constituer pour certains une façon de régulariser la situation de résidences privées pour aînés autrement incapables de se conformer aux règles de la certification.

Au 31 mars 2016, le règlement n'avait pas été adopté.

RÉSULTATS EN CHIFFRES

Ce chapitre présente les statistiques relatives à l'action du Protecteur du citoyen en vertu des deux lois qui le régissent, soit la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*.

Pour le volet Administration publique, le Protecteur du citoyen constitue un recours de premier niveau. En matière de santé et de services sociaux, il intervient plutôt généralement en deuxième et dernier recours non judiciaire pour l'usager insatisfait de la décision d'un commissaire aux plaintes et à la qualité des services.

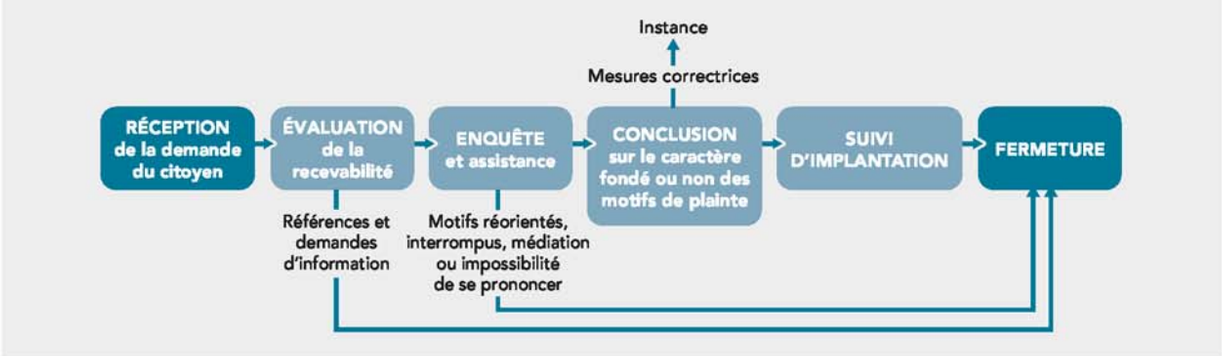
Les demandes de services des citoyens, recevables comme plaintes ou signalements, donnent lieu à une enquête. Alors que la plainte est généralement formulée par la personne qui subit la situation qu'elle dénonce, le signalement est fait par quelqu'un qui observe des failles ou des injustices dans les services publics, qu'il s'agisse d'un ministère, d'un organisme ou d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux. Quel que soit le secteur visé, le Protecteur du citoyen agit directement en première ligne dans le cas des signalements.

Il arrive que le citoyen ne donne pas suite à sa plainte ou qu'il la retire durant l'enquête du Protecteur du citoyen. Celle-ci est alors interrompue. Il arrive aussi qu'elle ne soit pas rendue à terme parce que les faits recueillis amènent le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers une autre ressource ou parce que la plainte ou le signalement se règle pendant l'enquête. Il est à noter qu'une demande de services peut comprendre plusieurs motifs d'intervention pour le Protecteur du citoyen.

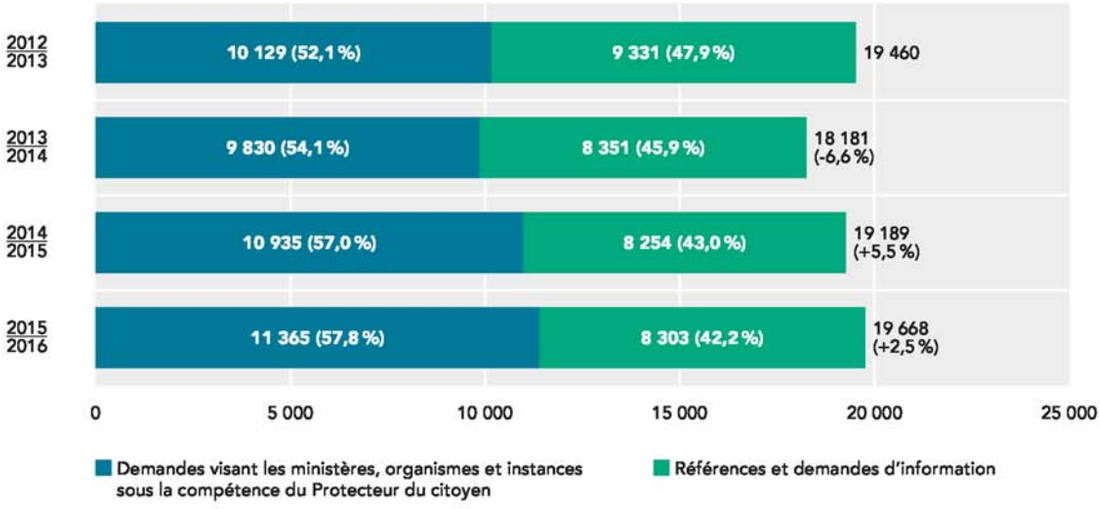
Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen informe le plaignant de ses conclusions. Si la plainte s'avère fondée, des mesures correctrices peuvent être demandées au ministère, à l'organisme ou à l'établissement visé, et le Protecteur du citoyen suit leur implantation. Un dossier de plainte ou de signalement fondé n'est fermé qu'après le suivi d'implantation, lorsque le Protecteur du citoyen a l'assurance que les mesures correctrices ont été prises.

Le Protecteur du citoyen reçoit également plusieurs demandes visant des instances qui ne relèvent pas de son champ de compétence, comme les municipalités, les entreprises privées et certaines sociétés d'État. Ces demandes, auxquelles le Protecteur du citoyen réagit avec diligence, sont classées dans la catégorie « Références et demandes d'information ».

Le traitement des demandes de services



1. LES DEMANDES DE SERVICES REÇUES



La refonte du système de gestion des enquêtes réalisée en 2014-2015 permet au Protecteur du citoyen de préciser cette année certaines données dans son rapport annuel d'activités et d'apporter quelques changements dans la façon de les présenter.

Ainsi, la catégorie des demandes visant les ministères, organismes et instances sous la compétence du Protecteur du citoyen regroupe maintenant les demandes d'assistance en plus des plaintes et signalements menant à une enquête. Ce type de demandes conduit à seconder le citoyen dans sa démarche auprès d'un ministère, d'un organisme ou d'un établissement de santé et de services sociaux, sans qu'une enquête proprement dite soit entreprise.

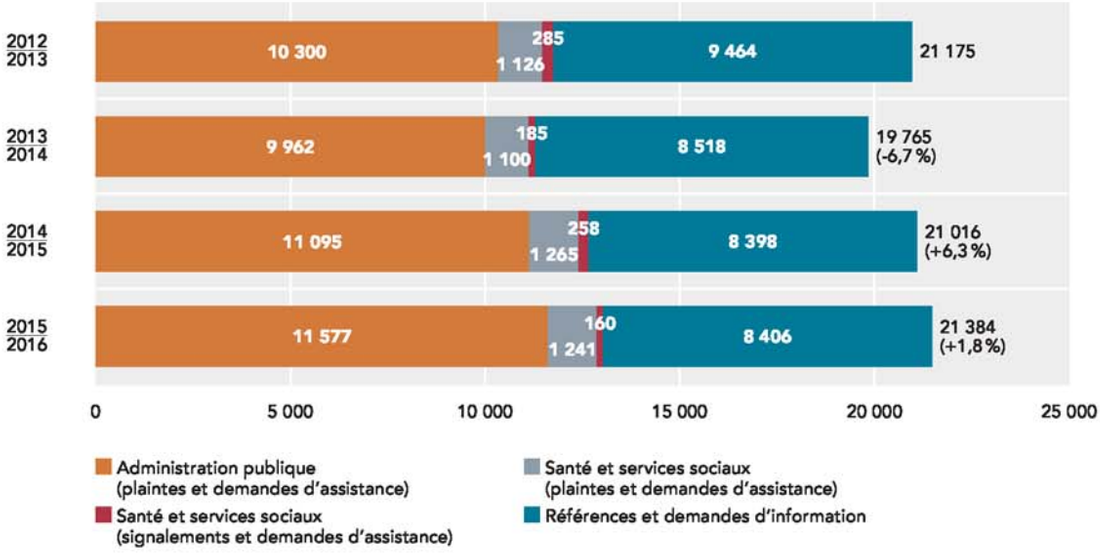
Le nombre total de demandes reçues est passé de 19 189 en 2014-2015 à 19 668 en 2015-2016, une hausse de 2,5%. De ce nombre, les demandes visant les organisations relevant de la compétence du Protecteur du citoyen sont en hausse de 3,9%, passant de 10 935 à 11 365. Quant à la proportion de demandes sous la compétence du Protecteur du citoyen par rapport au nombre total de demandes, elle est en hausse constante et est passée de 52,1% en 2012-2013 à 57,8% en 2015-2016. Cette hausse s'était amorcée en 2006 et n'a pas décliné depuis.

La catégorie « Références et demandes d'information » regroupe les demandes portant sur des organisations qui ne font pas partie du champ de compétence du Protecteur du citoyen.

Les références et demandes d'information sont relativement stables (hausse de 49 demandes) par rapport à l'an dernier. Toutefois, ce type de demandes demeure important, avec 42,2% du nombre de demandes de services reçues. Notons que ce rôle d'aide et de référence fait partie intégrante de la mission de l'institution et que pour chaque demande de ce type, le Protecteur du citoyen s'assure de donner l'information pertinente et de diriger avec diligence le citoyen vers la ressource appropriée.

2. LES DEMANDES DE SERVICES FERMÉES

Une demande de services peut comprendre plus d'un motif d'intervention pour le Protecteur du citoyen. Les demandes fermées sont ici comptabilisées par motif. C'est pourquoi leur nombre dépasse légèrement le nombre total de demandes reçues présentées dans le graphique précédent. Ainsi, pour 2015-2016, on compte 21 384 motifs d'intervention parmi les 19 455 demandes de services fermées.



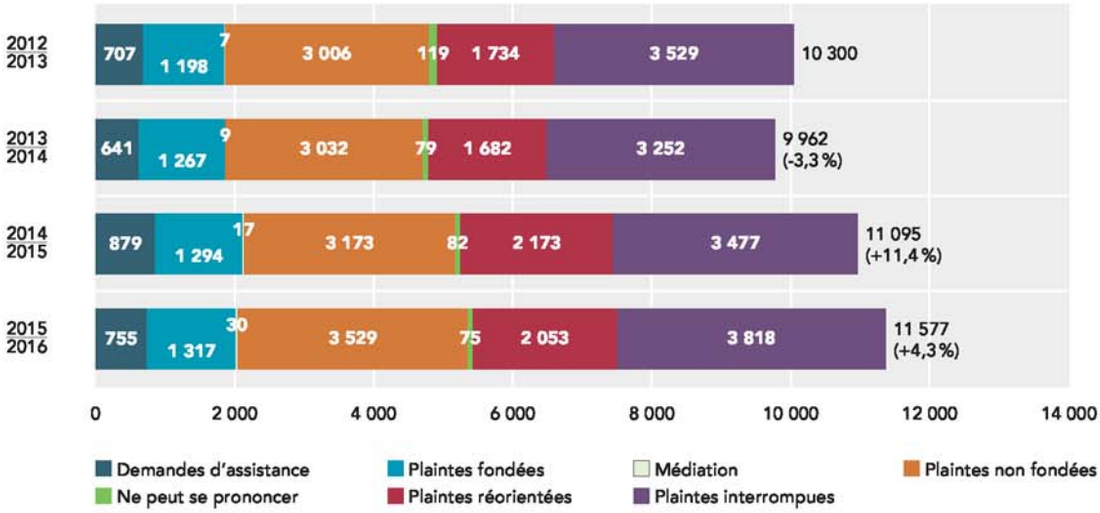
La hausse globale des demandes fermées, références et demandes d'information comprises, s'établit à 1,8 %. Pour les demandes fermées visant les ministères, organismes et instances sous la compétence du Protecteur du citoyen, l'augmentation est de 2,9 %.

Plus précisément pour le secteur de l'administration publique, la hausse des demandes fermées est de 4,3 %. La baisse s'établit à 8,0 % pour les plaintes et signalements fermés relatifs à la santé et aux services sociaux. Cette baisse s'explique en grande partie par la diminution des plaintes et signalements reçus (6,6 %).

3. LES PLAINTES ET LES SIGNALEMENTS FERMÉS À LA SUITE D'UNE ENQUÊTE ET LES DEMANDES D'ASSISTANCE

Lorsqu'il juge une demande recevable, le Protecteur du citoyen amorce une enquête. Celle-ci peut ne pas se rendre à terme parce que les faits recueillis amènent le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers une autre ressource (plainte réorientée). Il se peut aussi que la plainte ou le signalement se règle pendant l'enquête du Protecteur du citoyen, notamment en raison du fait qu'il agisse au dossier, ou encore parce que le citoyen ne donne pas suite à sa plainte ou qu'il la retire (plainte interrompue). Ce n'est qu'au terme d'une enquête complète qu'une plainte ou un signalement est jugé fondé ou non.

3.1 L'évolution des plaintes fermées et des demandes d'assistance – Administration publique



Cette année, de l'information plus détaillée est présentée dans la répartition des types de conclusion d'enquête grâce à l'ajout de deux catégories: « Médiation » et « Ne peut se prononcer ». La catégorie « Médiation » regroupe les cas où le Protecteur du citoyen propose une solution de conciliation au terme de l'enquête. Quant à la catégorie « Ne peut se prononcer », elle relève des situations où, en l'absence de preuves et devant deux versions contradictoires, le Protecteur du citoyen ne peut déterminer si la plainte est fondée ou non. Dans les rapports des années antérieures, ces types de conclusion d'enquête étaient regroupés dans la catégorie « Plaintes non fondées ».

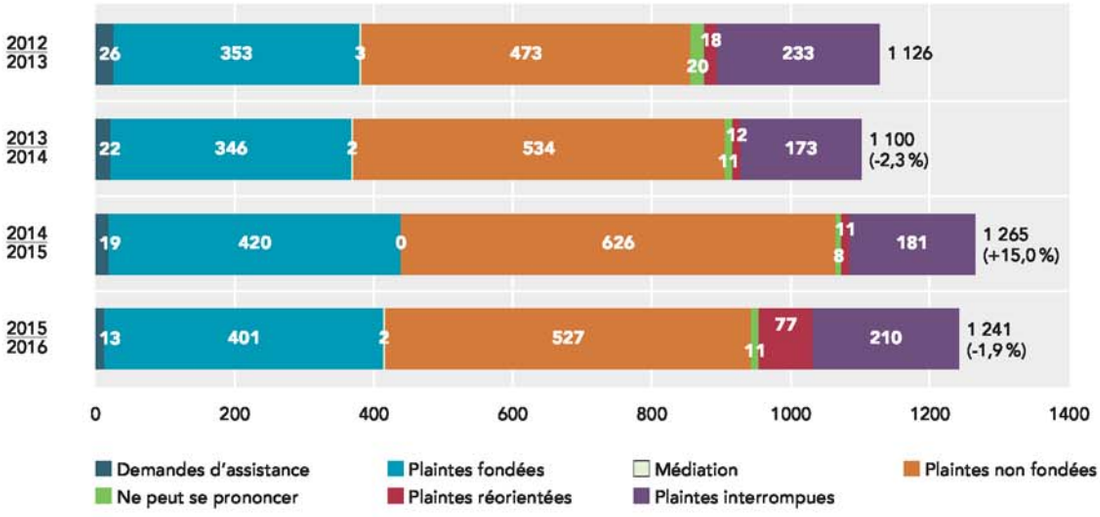
De plus, une répartition plus précise des plaintes interrompues a été effectuée, ce qui augmente légèrement les résultats de cette catégorie.

En détail :

VARIATION DES DEMANDES FERMÉES SELON LE TYPE DE CONCLUSION		
Type de conclusion	**Par rapport à l'année précédente**	**Par rapport à la moyenne des 3 dernières années**
Demandes d'assistance	Diminution de 14,1 %	Augmentation de 1,7 %
Plaintes fondées	Augmentation de 1,8 %	Augmentation de 5,1 %
Médiation	Augmentation de 13 plaintes*	Augmentation de 19 plaintes*
Plaintes non fondées	Augmentation de 11,2 %	Augmentation de 14,9 %
Ne peut se prononcer	Diminution de 8,5 %	Diminution de 19,6 %
Plaintes réorientées	Diminution de 5,5 %	Augmentation de 10,2 %
Plaintes interrompues	Augmentation de 9,8 %	Diminution de 11,7 %

* Pour des raisons statistiques, les variations impliquant des nombres peu élevés sont présentées en nombres entiers et non en pourcentage.

3.2 L'évolution des plaintes fermées et des demandes d'assistance – Santé et services sociaux



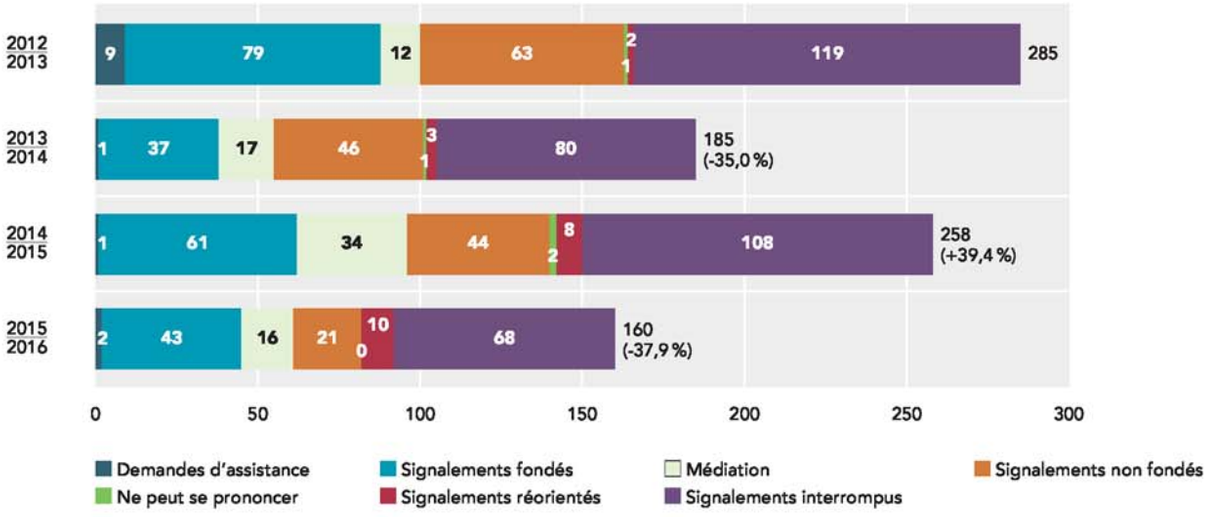
En matière de santé et de services sociaux, le nombre total de demandes fermées est en légère baisse de 1,9% en comparaison avec l'année dernière, mais en hausse de 6,6% par rapport à la moyenne des trois dernières années. Les plaintes non fondées sont en baisse de 15,8% par rapport à l'an dernier.

En détail :

VARIATION DES DEMANDES FERMÉES SELON LE TYPE DE CONCLUSION			
Type de conclusion		**Par rapport à l'année précédente**	**Par rapport à la moyenne des 3 dernières années**
Demandes d'assistance		Diminution de 6 demandes*	Diminution de 9 demandes*
Plaintes fondées		Diminution de 4,5%	Augmentation de 7,5%
Médiation		Augmentation de 2 plaintes*	Stable
Plaintes non fondées		Diminution de 15,8%	Diminution de 3,2%
Ne peut se prononcer		Augmentation de 3 plaintes*	Diminution de 2 plaintes*
Plaintes réorientées		Augmentation de 66 plaintes*	Augmentation de 63 plaintes*
Plaintes interrompues		Augmentation de 16,0%	Augmentation de 7,3%

* Pour des raisons statistiques, les variations impliquant des nombres peu élevés sont présentées en nombres entiers et non en pourcentage.

3.3 L'évolution des signalements fermés et des demandes d'assistance – Santé et services sociaux



Le nombre total de signalements fermés est en baisse de 37,9 % comparativement au précédent exercice et de 34,1 % par rapport à la moyenne des trois dernières années. Cette baisse est intimement liée à la diminution importante cette année du nombre de signalements reçus.

Par ailleurs, dans le secteur Santé et services sociaux, on note une baisse de 29,5 % des signalements fondés.

En détail :

VARIATION DES DEMANDES FERMÉES SELON LE TYPE DE CONCLUSION		
Type de conclusion	**Par rapport à l'année précédente**	**Par rapport à la moyenne des 3 dernières années**
Demandes d'assistance	Augmentation de 1 demande*	Diminution de 1 demande*
Signalements fondés	Diminution de 29,5 %	Diminution de 27,1 %
Médiation	Diminution de 18 signalements*	Diminution de 5 signalements*
Signalements non fondés	Diminution de 52,3 %	Diminution de 58,8 %
Ne peut se prononcer	Diminution de 2 signalements*	Diminution de 1 signalement*
Signalements réorientés	Augmentation de 2 demandes*	Augmentation de 6 demandes*
Signalements interrompus	Diminution de 37,0 %	Diminution de 33,5 %

* Pour des raisons statistiques, les variations impliquant des nombres peu élevés sont présentées en nombres entiers et non en pourcentage.

3.4 La proportion de plaintes et de signalements fondés

SECTEUR	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Plaintes fondées en matière d'administration publique	28,5 %	29,5 %	29,0 %	27,2 %
Plaintes et signalements fondés en matière de santé et de services sociaux	44,6 %	39,8 %	41,8 %	44,8 %

La proportion de plaintes et de signalements fondés est établie de la façon suivante :

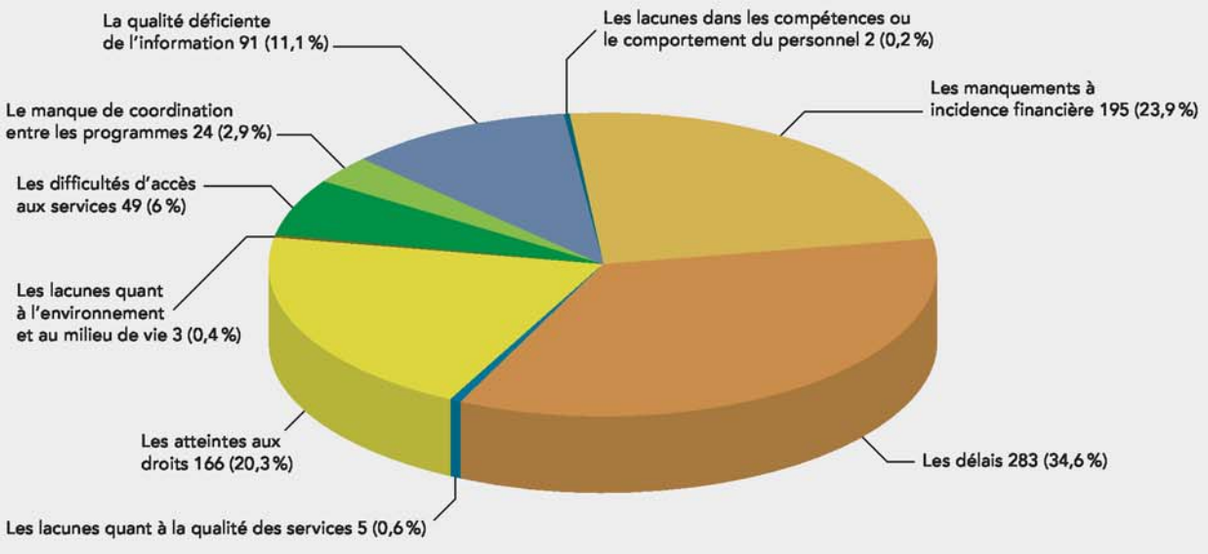
$$\frac{\text{Plaintes et signalements fondés}}{\text{Plaintes et signalements fondés + plaintes et signalements non fondés}}$$

Les résultats présentés sont légèrement différents de ceux des rapports annuels antérieurs, car les enquêtes qui ont mené à une médiation ou celles pour lesquelles il était impossible de se prononcer sont maintenant exclues de la catégorie « Plaintes et signalements non fondés ».

En 2015-2016, la proportion de plaintes fondées en matière d'administration publique est en baisse de 1,8 point de pourcentage, alors que la proportion des plaintes et signalements fondés en matière de santé et de services sociaux a augmenté de 3 points de pourcentage par rapport aux résultats de l'année précédente.

3.5 Portrait des plaintes et signalements fondés

Plaintes fondées en 2015-2016
Administration publique (à l'exclusion des Services correctionnels)

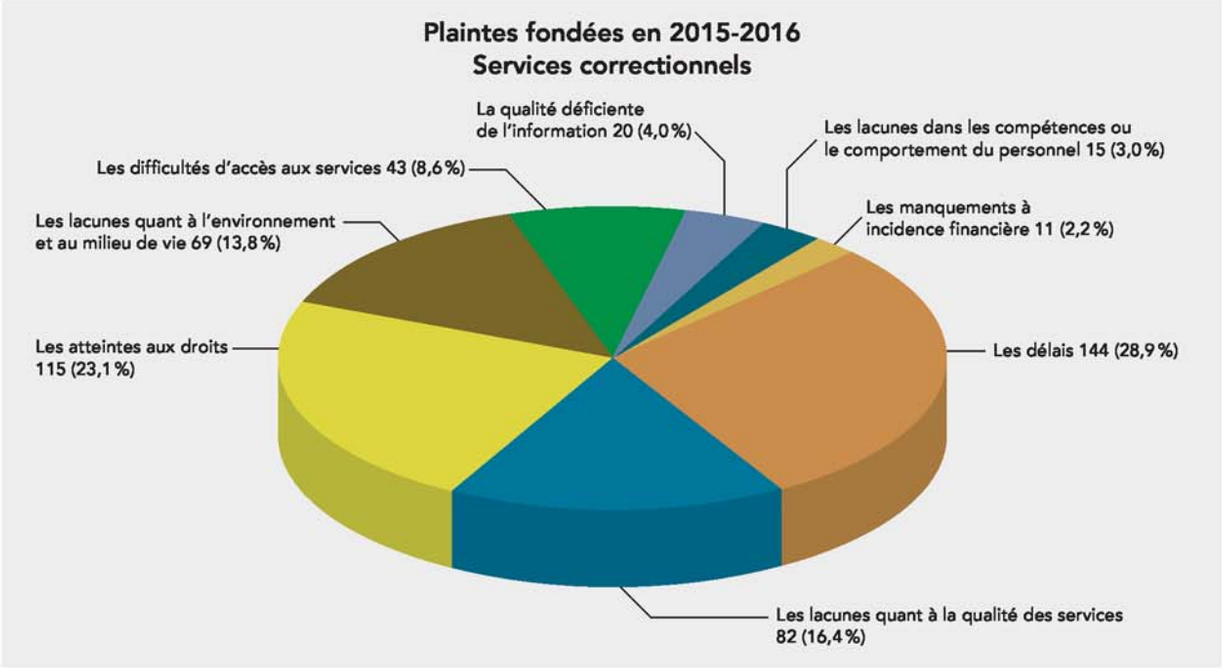


En administration publique, services correctionnels exclus, les délais, les manquements à incidence financière ainsi que les atteintes aux droits représentent cette année 78,8 % des plaintes fondées.

Les délais, qui occupent le premier rang des motifs les plus importants, ont fait l'objet de 283 plaintes fondées cette année, soit 62 de plus que l'an dernier. C'est à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail et à Retraite Québec que l'on trouve le plus de plaintes fondées à ce sujet (respectivement 57 et 50). Par ailleurs, les délais représentent 96,6 % (28 sur 29) des plaintes fondées à l'égard de la Régie du logement.

Au deuxième rang, les manquements à incidence financière forment près du quart des plaintes fondées (23,9 %). Dans cette catégorie, les plaintes fondées visent majoritairement l'Agence du revenu du Québec, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, qui comptent pour plus de 86,2 % du total des plaintes associées à ce motif.

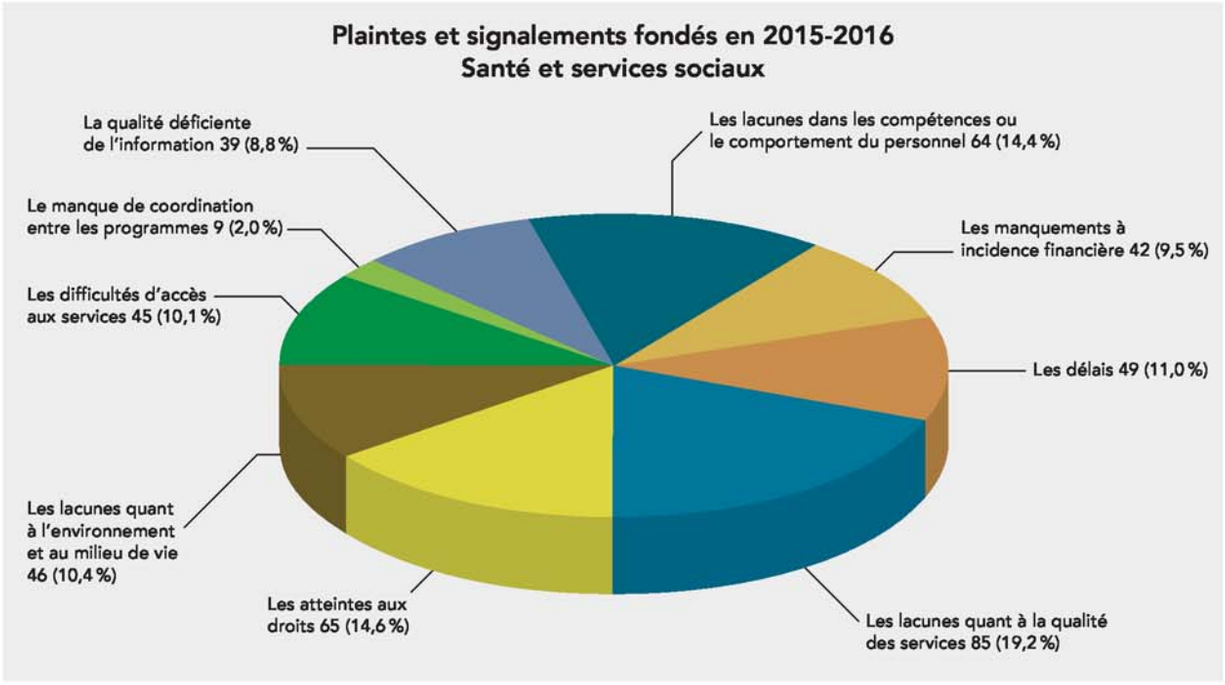
La catégorie « Les atteintes aux droits » concerne principalement l'application inadéquate des règles et des procédures ainsi que l'existence d'exigences et de conditions inappropriées dans l'administration des programmes des ministères et organismes. Les plaintes fondées de cette catégorie se trouvent au deux tiers (66 %) dans les organisations suivantes : le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, la Société de l'assurance automobile du Québec et le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.



En ce qui a trait aux plaintes touchant les services correctionnels (ministère de la Sécurité publique et Commission québécoise des libérations conditionnelles), les longs délais représentent la catégorie où le nombre de plaintes fondées est le plus élevé, avec 28,9 %, un bond de 7,8 points de pourcentage par rapport à l'an dernier. Le temps mis pour rendre leurs effets personnels et remettre la médication aux détenus lors des transferts d'un établissement à l'autre explique en grande partie cette augmentation.

La catégorie « Les atteintes aux droits » vient en deuxième place avec 23,1 % des plaintes fondées. Ces atteintes se manifestent par :

- la non-application des règles ou des procédures établies par une loi, un règlement ou un décret (ex. : détention illégale) ;
- les demandes, contraintes ou obligations outrepassant les critères et normes habituels ;
- le non-respect de la procédure d'examen des plaintes et des obligations légales ;
- le non-respect des règles régissant les sorties et les visites autorisées ou permises pour une catégorie de personnes.



Pour les plaintes et signalements en santé et en services sociaux, la catégorie « Les lacunes quant à la qualité des services » occupe toujours la première place, avec 19,2 %. Ces lacunes se traduisent notamment par :

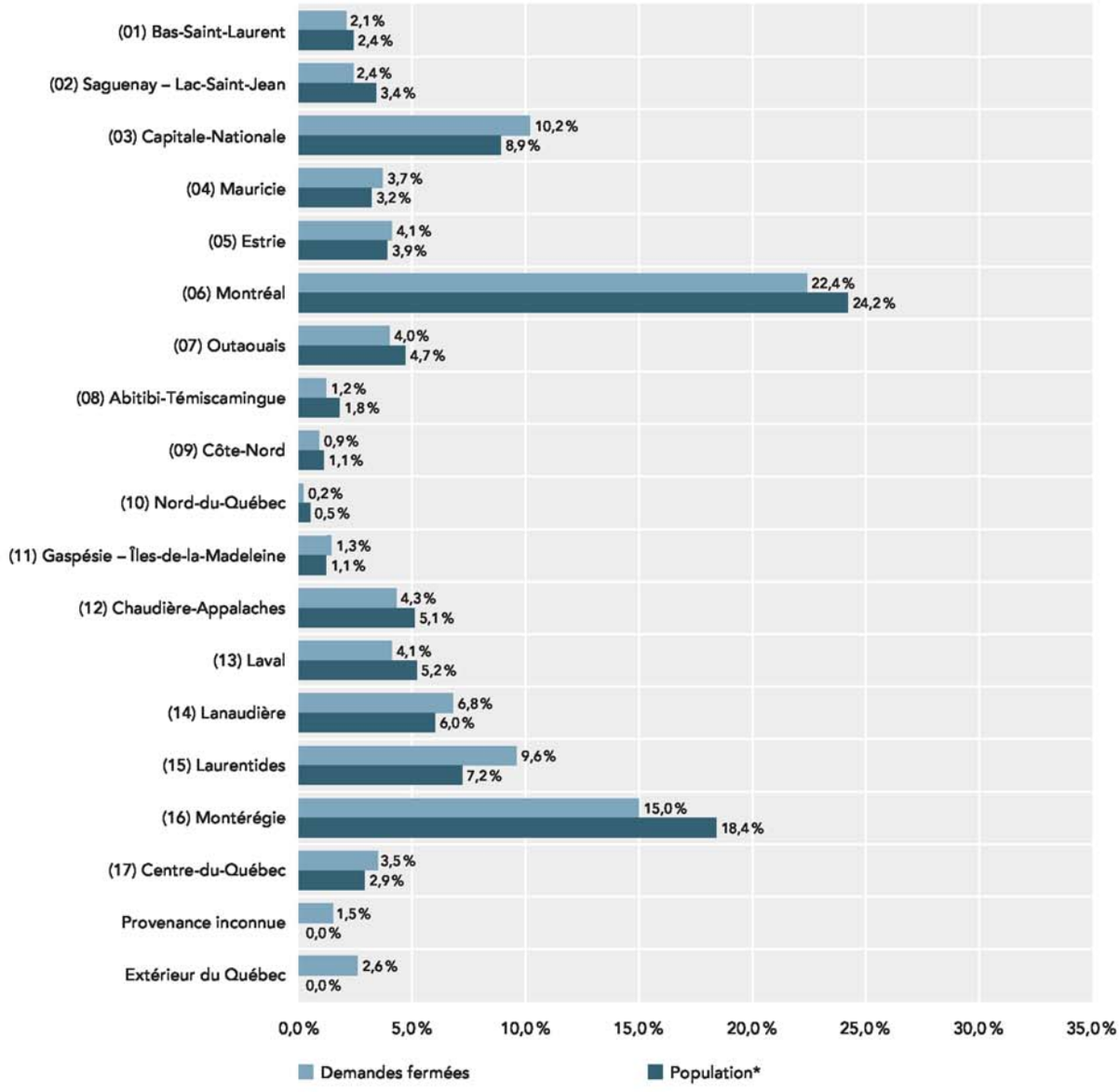
- l'absence, l'inadéquation, le non-respect ou la non-actualisation des protocoles et procédures cliniques encadrant la prestation des soins et des services (prévention des infections, isolement, rapport accident/incident, etc.) ;
- les lacunes dans l'organisation des soins et des services en relation directe avec l'aspect clinique ;
- les mesures de sécurité ou de protection jugées insuffisantes ou inadéquates ayant pour effet de compromettre la sécurité des personnes (ex. : défaillance dans la surveillance d'un usager, isolement préventif ou fouille non conformes).

Quant à la catégorie « Les atteintes aux droits », elle renvoie dans plusieurs cas au non-respect des règles et procédures du régime d'examen des plaintes. On note également plusieurs motifs liés à la mauvaise application des règles ou des procédures établies par une loi, un règlement ou un décret ainsi que des motifs portant sur l'exercice des droits garantis aux usagers en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

4. LA PROVENANCE DES DEMANDES D'ASSISTANCE, DES PLAINTES ET DES SIGNALEMENTS

4.1 La provenance des plaintes fermées et des demandes d'assistance en matière d'administration publique[19] selon la région administrative du citoyen

Proportion des demandes fermées en matière d'administration publique / proportion de la population



* Source : Données provisoires au 1er juillet 2015. Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques.

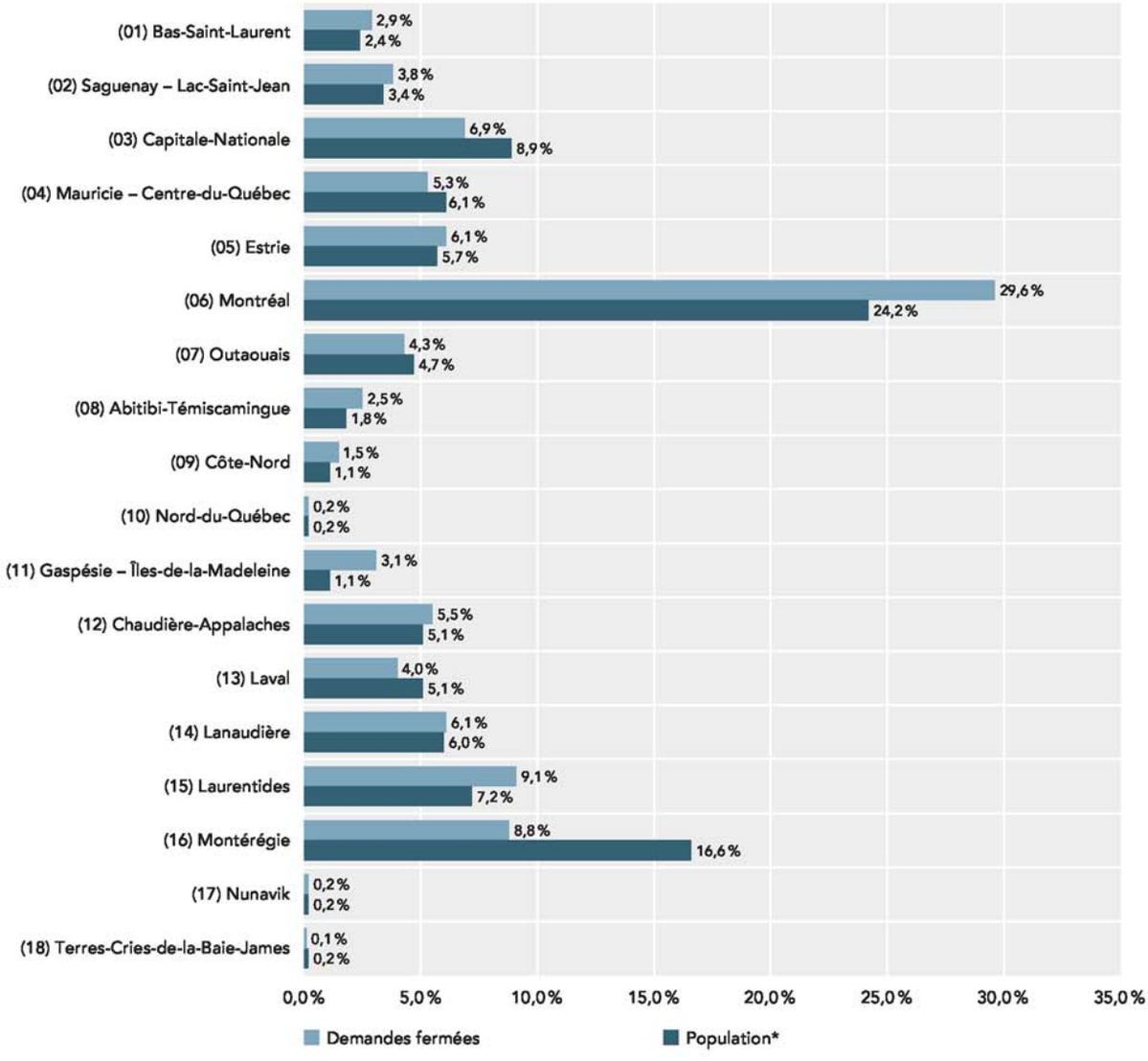
Pour le secteur de l'administration publique, les statistiques régionales sont compilées selon l'adresse du citoyen. Parmi les 17 régions, la différence la plus notable entre la proportion de la population de la région et le pourcentage de demandes fermées se trouve en Montérégie, où il y a 3,4 points de pourcentage d'écart. On remarque également, à Montréal et dans les régions en périphérie (Laval et Montérégie), que la proportion des demandes fermées est moins élevée que la proportion de la population.

19. Cette répartition ne comprend pas la provenance des demandes des personnes incarcérées en centre de détention, qui sont davantage concentrées dans quelques régions du Québec.

4.2 La provenance des plaintes et des signalements fermés et des demandes d'assistance en matière de santé et de services sociaux selon la région sociosanitaire de l'instance

Alors que l'offre de services de l'administration publique est divisée par région administrative, celle du réseau de la santé et de services sociaux l'est par région sociosanitaire. Les instances de la région sociosanitaire ont l'obligation de rendre compte des services rendus aux citoyens selon un découpage officiel du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Proportion des demandes fermées en matière de santé et de services sociaux/proportion de la population par région sociosanitaire



* Source : Données provisoires au 1er juillet 2015. Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques.

Les statistiques régionales pour le secteur de la santé et des services sociaux reposent sur les données relatives à l'adresse de l'instance visée par la demande.

À l'exception de la région de la Montérégie, où une sous-représentation est constatée, et de celle de Montréal, où à l'inverse, il y a une surreprésentation, le nombre de demandes à l'égard des instances du réseau de la santé et des services sociaux est relativement proportionnel à la population qu'elles desservent.

Dans plus de la moitié des régions (10 sur 18), le nombre de demandes fermées est supérieur au prorata de la population.

5. LE SUIVI DES MESURES CORRECTRICES

Au terme de l'enquête du Protecteur du citoyen et de la transmission de ses conclusions, les instances visées mettent en place, dans une très forte proportion, les mesures correctives recommandées.

5.1 Les mesures à portée individuelle acceptées

SECTEUR	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2015-2016	
					Acceptées	Refusées
Administration publique (plaintes)	94,4 %	99,5 %	97,1 %	98,4 %	813	13
Santé et services sociaux (plaintes)	98,0 %	94,0 %	97,6 %	99,1 %	112	1
Santé et services sociaux (signalements)	100,0 %	100,0 %	94,7 %	100,0 %	17	–
Total	**99,2 %**	**98,8 %**	**97,1 %**	**98,5 %**	**942**	**14**

Le taux d'acceptation des mesures à portée individuelle qu'a recommandées le Protecteur du citoyen a augmenté de 1,4 point de pourcentage. Il a atteint cette année 98,5 %, 14 mesures sur 956 ayant été refusées. Ces 14 recommandations refusées concernaient 10 ministères et organismes.

5.2 Les mesures à portée collective acceptées

SECTEUR	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2015-2016	
					Acceptées	Refusées
Administration publique (plaintes)	98,9 %	99,7 %	100,0 %	97,2 %	137	4
Santé et services sociaux (plaintes)	98,1 %	97,9 %	97,9 %	97,9 %	283	6
Santé et services sociaux (signalements)	100,0 %	100,0 %	91,1 %	100,0 %	47	–
Total	**98,8 %**	**99,1 %**	**97,7 %**	**97,9 %**	**467**	**10**

Le taux d'acceptation des mesures à portée collective qu'a recommandées le Protecteur du citoyen a atteint cette année 97,9 %, 10 mesures sur 467 ayant été refusées. Les mesures refusées touchent surtout le secteur de la santé et des services sociaux.

6. UN PORTRAIT DES PLAINTES, DES SIGNALEMENTS ET DES DEMANDES D'ASSISTANCE PAR MINISTÈRE, ORGANISME OU MISSION, OU SELON LES PROGRAMMES-SERVICES

En 2015-2016, le Protecteur du citoyen est intervenu :

- auprès de 54 des 77 ministères et organismes qui sont assujettis à sa compétence d'intervention, soit 70,1 % ;
- auprès de 41 des 52 établissements du réseau de la santé et des services sociaux, soit 78,8 %. Il a également traité des plaintes et signalements concernant 10 des 91 autres établissements associés au réseau, soit 11,0 %. Enfin, 28 résidences privées d'hébergement, 14 organismes communautaires, 3 services préhospitaliers d'urgence et 3 ressources d'hébergement pour clientèles vulnérables ont aussi été visés.

6.1 Les plaintes fondées en matière d'administration publique pour les ministères et organismes ayant fait l'objet d'au moins 10 plaintes fondées

ORGANISME	Plaintes fondées			
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Agence du revenu du Québec	157	105	158	136
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	95	85	88	124
Société de l'assurance automobile du Québec	73	91	79	86
Retraite Québec	68	51	50	80
Régie du logement	39	39	30	29
Régie de l'assurance maladie du Québec	9	13	16	24
Office de la protection du consommateur	4	3	7	11
Commissaire à la déontologie policière	12	5	2	10

MINISTÈRE	Plaintes fondées			
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Sécurité publique	466	638	560	504
Travail, Emploi et Solidarité sociale	97	98	133	121
Éducation et Enseignement supérieur	38	24	29	38
Immigration, Diversité et Inclusion	8	11	25	36
Justice	8	8	7	14
Transports, Mobilité durable et Électrification des transports	7	2	11	13
Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques	6	10	12	10

Autres ministères et organismes	111	84	87	81
Total: MINISTÈRES ET ORGANISMES	**1 198**	**1 267**	**1 294**	**1 317**

Cette année, on constate une hausse marquée des plaintes fondées à l'égard de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, de Retraite Québec, de la Régie de l'assurance maladie, du Commissaire à la déontologie policière, du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion ainsi que du ministère de la Justice.

Les données des années précédentes ont été ajustées pour tenir compte des changements de mission des ministères et organismes, ce qui peut expliquer une variation par rapport aux données publiées antérieurement. Par exemple, Retraite Québec regroupe les données de la Régie des rentes du Québec et de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances.

6.2 Les demandes fermées par ministère ou organisme en fonction du résultat du traitement[20]

ORGANISME/VOLET	DEMANDES REÇUES EN 2015-2016	Demandes fermées en 2015-2016							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Agence du revenu du Québec									
Direction générale des biens non réclamés	22	2	3	7	1	—	1	7	21
Fiscalité	1 233	113	108	382	27	3	20	506	1 159
Perception des pensions alimentaires	128	6	24	55	—	—	10	27	122
Registraire des entreprises	15	2	—	4	—	—	1	8	15
Général	42	7	1	5	1	1	2	25	42
Total: Agence du revenu du Québec	**1 440**	**130**	**136**	**453**	**29**	**4**	**34**	**573**	**1 359**
Assemblée nationale	**1**	**—**	**—**	**1**	**—**	**—**	**—**	**—**	**1**
Autorité des marchés financiers	**17**	**—**	**—**	**5**	**—**	**—**	**—**	**11**	**16**
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	**1**	**—**	**—**	**1**	**—**	**—**	**—**	**—**	**1**
Bureau du coroner	**15**	**2**	**6**	**4**	**—**	**—**	**—**	**4**	**16**
Centre de services partagés du Québec	**7**	**—**	**1**	**—**	**—**	**—**	**—**	**1**	**2**
Comité de déontologie policière	**5**	**—**	**1**	**—**	**—**	**—**	**1**	**—**	**2**
Commissaire à la déontologie policière	**83**	**4**	**10**	**37**	**—**	**—**	**1**	**20**	**72**
Commission d'accès à l'information	**23**	**2**	**4**	**5**	**1**	**2**	**2**	**7**	**23**
Commission de la fonction publique du Québec	**3**	**—**	**—**	**1**	**—**	**—**	**—**	**1**	**2**
Commission de protection du territoire agricole du Québec	**12**	**3**	**—**	**5**	**—**	**1**	**—**	**1**	**10**
Commission des transports du Québec	**11**	**1**	**1**	**4**	**—**	**—**	**—**	**4**	**10**
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail									
Équité salariale	18	1	1	—	—	—	1	16	19
Indemnisation	727	85	75	311	—	3	21	241	736
Indemnisation des victimes d'actes criminels	241	8	43	71	—	2	4	48	176
Normes du travail	51	2	3	18	—	—	3	20	46
Général	52	8	2	15	—	—	4	24	53
Total: Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	**1 089**	**104**	**124**	**415**	**—**	**5**	**33**	**349**	**1 030**
Commission municipale du Québec	**2**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**2**	**2**
Commission québécoise des libérations conditionnelles	**13**	**4**	**1**	**1**	**—**	**—**	**—**	**7**	**13**

20. 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 encore en traitement.

ORGANISME/VOLET	DEMANDES REÇUES EN 2015-2016	Demandes fermées en 2015-2016							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Conseil de gestion de l'assurance parentale	**1**	—	—	—	—	—	—	**1**	**1**
Conseil de la justice administrative	**4**	—	—	—	—	—	—	**4**	**4**
Conseil de la magistrature	**5**	—	—	**2**	—	—	—	**3**	**5**
Curateur public	**190**	**17**	**7**	**66**	—	—	**4**	**70**	**164**
Directeur des poursuites criminelles et pénales	**9**	**1**	—	—	—	—	—	**8**	**9**
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	**2**	—	—	—	—	—	—	**2**	**2**
La Financière agricole du Québec	**5**	—	—	**1**	—	**1**	—	**3**	**5**
Office de la protection du consommateur	**21**	—	**11**	**10**	—	—	—	**2**	**23**
Office des personnes handicapées du Québec	**2**	—	—	**1**	—	—	**1**	—	**2**
Office des professions du Québec	**6**	**1**	—	**3**	—	—	**1**	**1**	**6**
Office québécois de la langue française	**4**	**1**	**2**	**3**	—	—	—	—	**6**
Régie de l'assurance maladie du Québec	**291**	**28**	**24**	**143**	—	—	**18**	**68**	**281**
Régie des alcools, des courses et des jeux	**6**	—	**3**	**2**	—	—	—	**1**	**6**
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	**2**	—	—	—	—	—	—	**1**	**1**
Régie du bâtiment du Québec	**28**	—	**7**	**13**	—	—	**6**	**6**	**32**
Régie du logement	**199**	**22**	**29**	**31**	—	**2**	**8**	**86**	**178**
Retraite Québec									
Régime de rentes du Québec et Soutien aux enfants	392	19	57	148	—	14	8	104	350
Régimes de retraite du secteur public	67	6	22	29	—	1	—	28	86
Général	5	1	1	—	—	—	—	—	2
Total: Retraite Québec	**464**	**26**	**80**	**177**	—	**15**	**8**	**132**	**438**
Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants (SARPA)	**1**	—	**1**	—	—	—	—	—	**1**
Société de l'assurance automobile du Québec									
Code de la sécurité routière	287	12	35	164	—	1	12	55	279
Indemnisation	481	78	48	239	—	1	11	149	526
Général	11	—	3	6	—	—	—	2	11
Total: Société de l'assurance automobile du Québec	**779**	**90**	**86**	**409**	—	**2**	**23**	**206**	**816**
Société d'habitation du Québec	**51**	**6**	**5**	**13**	—	—	**3**	**23**	**50**

ORGANISME/VOLET	DEMANDES REÇUES EN 2015-2016	Demandes fermées en 2015-2016							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Tribunal administratif du Québec	**36**	**2**	**3**	**13**	**—**	**—**	**1**	**16**	**35**
Tribunal administratif du travail									
Lésions professionnelles	42	4	1	3	—	—	—	33	41
Relations du travail	18	—	—	1	—	—	—	16	17
Général	1	1	—	—	—	—	—	—	1
Total: Tribunal administratif du travail	**61**	**5**	**1**	**4**	**—**	**—**	**—**	**49**	**59**
Total: ORGANISMES	**4 889**	**449**	**543**	**1 823**	**30**	**32**	**144**	**1 662**	**4 683**

MINISTÈRE/VOLET	DEMANDES REÇUES EN 2015-2016	Demandes fermées en 2015-2016							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Affaires municipales et Occupation du territoire	**66**	**5**	**7**	**31**	**—**	**—**	**2**	**19**	**64**
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	**24**	**1**	**6**	**11**	**—**	**1**	**2**	**6**	**27**
Culture et Communications	**11**	**1**	**4**	**3**	**—**	**—**	**—**	**3**	**11**
Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques	**82**	**3**	**10**	**36**	**—**	**1**	**2**	**32**	**84**
Économie, Science et Innovation	**2**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**
Éducation et Enseignement supérieur									
Aide financière aux études	172	7	34	85	—	2	2	52	182
Éducation	99	4	2	9	—	—	74	15	104
Enseignement supérieur	13	—	1	6	—	—	5	2	14
Général	5	—	1	1	—	—	—	3	5
Total: Éducation et Enseignement supérieur	**289**	**11**	**38**	**101**	**—**	**2**	**81**	**72**	**305**
Énergie et Ressources naturelles	**54**	**3**	**2**	**19**	**—**	**—**	**—**	**12**	**36**
Famille	**61**	**1**	**9**	**40**	**—**	**—**	**4**	**20**	**74**
Finances	**15**	**2**	**1**	**7**	**—**	**—**	**2**	**2**	**14**
Forêts, Faune et Parcs	**30**	**1**	**2**	**8**	**—**	**—**	**—**	**14**	**25**
Immigration, Diversité et Inclusion	**127**	**3**	**36**	**48**	**—**	**1**	**1**	**47**	**136**
Justice	**61**	**2**	**14**	**24**	**—**	**—**	**1**	**23**	**64**
Santé et Services sociaux	**76**	**15**	**7**	**10**	**—**	**—**	**6**	**35**	**73**
Sécurité publique									
Sécurité civile	6	—	—	5	—	—	1	2	8
Services correctionnels	4 515	95	498	838	—	37	1 746	1 175	4 389
Général	41	1	6	20	—	—	—	17	44
Total: Sécurité publique	**4 562**	**96**	**504**	**863**	**—**	**37**	**1 747**	**1 194**	**4 441**
Tourisme	**2**	**—**	**—**	**1**	**—**	**—**	**—**	**1**	**2**

MINISTÈRE/VOLET	DEMANDES REÇUES EN 2015-2016	Demandes fermées en 2015-2016							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Transports, Mobilité durable et Électrification des transports	**86**	**10**	**13**	**25**	**—**	**—**	**—**	**31**	**79**
Travail, Emploi et Solidarité sociale									
Directeur de l'état civil	30	1	3	16	—	—	3	6	29
Emploi	102	4	6	53	—	1	7	20	91
Régime québécois d'assurance parentale	28	5	—	8	—	—	1	15	29
Services Québec	3	—	1	1	—	—	—	1	3
Solidarité sociale	1 302	141	109	398	—	—	50	600	1 298
Général	9	1	2	3	—	—	—	3	9
Total: Travail, Emploi et Solidarité sociale	**1 474**	**152**	**121**	**479**	**—**	**1**	**61**	**645**	**1 459**
Total: MINISTÈRES	**7 022**	**306**	**774**	**1 706**	**—**	**43**	**1 909**	**2 156**	**6 894**
Total: MINISTÈRES ET ORGANISMES	**11 911**	**755**	**1 317**	**3 529**	**30**	**75**	**2 053**	**3 818**	**11 577**

6.3 Les plaintes fermées et les demandes d'assistance en matière de santé et de services sociaux en fonction de la mission visée[21]

CATÉGORIE/MISSION	DEMANDES REÇUES EN 2015-2016	Demandes fermées en 2015-2016							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Établissements									
Centres de réadaptation	69	1	20	23	—	—	5	19	68
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	117	2	35	61	—	3	4	22	127
Centres hospitaliers	620	3	246	247	2	2	33	73	606
Centres jeunesse	167	—	9	77	—	2	13	36	137
Centres locaux de services communautaires	191	2	67	78	—	3	17	22	189
Commissaires aux plaintes et autres	56	4	11	12	—	—	4	19	50
Total: Établissements	**1 220**	**12**	**388**	**498**	**2**	**10**	**76**	**191**	**1 177**
Organismes communautaires	**31**	**—**	**10**	**10**	**—**	**—**	**—**	**10**	**30**
Résidences privées d'hébergement	**18**	**1**	**1**	**8**	**—**	**—**	**1**	**6**	**17**
Ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables	**1**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**1**	**1**
Services préhospitaliers d'urgence	**15**	**—**	**2**	**11**	**—**	**1**	**—**	**2**	**16**
Total global	**1 285**	**13**	**401**	**527**	**2**	**11**	**77**	**210**	**1 241**

21. 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 encore en cours.

Plus de 48,8 % des plaintes et des demandes d'assistance fermées concernent les centres hospitaliers, et le pourcentage de plaintes fondées y est relativement élevé, soit 49,9 %[22]. Les centres locaux de services communautaires (CLSC) et les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) font l'objet également de plusieurs demandes. La proportion de plaintes fondées y est respectivement de 46,2 %[22] et de 36,5 %[22].

Les centres jeunesse sont également visés par un nombre important de demandes. Cependant, l'action du Protecteur du citoyen est ici plus circonscrite. En effet, il n'a pas le pouvoir de modifier une décision rendue par la Chambre de la jeunesse et ne peut remettre en cause les décisions de nature clinique prises par le Directeur de la protection de la jeunesse concernant l'évaluation d'un signalement. Cela se traduit par un faible nombre de plaintes recevables et fondées.

6.4 Les signalements[23] fermés et les demandes d'assistance en matière de santé et de services sociaux en fonction de la mission visée[24]

CATÉGORIE/MISSION	DEMANDES REÇUES EN 2015-2016	Demandes fermées en 2015-2016							
		Demandes d'assistance	Signalements						Total
			Fondés	Non fondés	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientés	Interrompus	
Établissements									
Centres de réadaptation	22	—	1	1	—	—	3	6	11
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	29	—	17	1	—	—	—	17	35
Centres hospitaliers	52	1	11	10	4	—	5	15	46
Centres jeunesse	8	—	—	—	1	—	—	6	7
Centres locaux de services communautaires	13	1	5	2	3	—	2	9	22
Commissaires aux plaintes et autres	20	—	2	—	8	—	—	2	12
Total : Établissements	**144**	**2**	**36**	**14**	**16**	**—**	**10**	**55**	**133**
Organismes communautaires	**1**	**—**	**1**	**—**	**—**	**—**	**—**	**1**	**2**
Résidences privées d'hébergement	**15**	**—**	**6**	**6**	**—**	**—**	**—**	**10**	**22**
Ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables	**1**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**2**	**2**
Services préhospitaliers d'urgence	**—**	**—**	**—**	**1**	**—**	**—**	**—**	**—**	**1**
Total	**161**	**2**	**43**	**21**	**16**	**—**	**10**	**68**	**160**

22. La méthode utilisée pour calculer le pourcentage de plaintes fondées est le nombre de plaintes fondées divisé par l'addition du nombre de plaintes fondées et du nombre de plaintes non fondées.

23. L'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* requiert de faire rapport séparément des plaintes et des signalements (interventions réalisées en application de l'article 20, qui précise que le Protecteur des usagers peut intervenir de sa propre initiative s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne physique ou un groupe de personnes physiques a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission : 1° de tout établissement ou de tout organisme, ressource, société ou personne auquel l'établissement recourt pour la prestation de certains services ; 2° de toute agence, de tout organisme, ressource, société ou personne dont les services peuvent faire l'objet d'une plainte en vertu de l'article 60 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ; 3° de la Corporation d'urgences-santé dans la prestation des services pré-hospitaliers d'urgence ; 4° de toute personne qui travaille ou exerce sa profession pour le compte d'une instance mentionnée aux paragraphes 1°, 2° ou 3°).

24. 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 encore en cours.

6.5 Les plaintes fermées et les demandes d'assistance en matière de santé et de services sociaux en fonction des programmes-services visés[25]

PROGRAMMES-SERVICES DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	DEMANDES REÇUES EN 2015-2016	Demandes fermées en 2015-2016							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Bâtiments et équipements	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Déficience intellectuelle/Troubles envahissants du développement	75	—	27	26	—	—	5	18	76
Déficience physique	55	2	14	16	—	—	7	12	51
Dépendances	7	—	—	3	—	—	1	2	6
Jeunes en difficulté	165	—	8	74	—	2	13	37	134
Médecins	31	—	21	9	—	—	1	6	37
Régime d'examen des plaintes	39	3	15	8	1	—	2	8	37
Santé mentale	112	1	43	59	—	1	9	23	136
Santé physique	430	2	164	157	1	2	11	43	380
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	175	5	51	82	—	5	12	36	191
Soutien aux services	189	—	58	90	—	1	16	21	186
Autres	7	—	—	3	—	—	—	4	7
Total	1 285	13	401	527	2	11	77	210	1 241

Cette année, les programmes Santé physique, Soutien à l'autonomie des personnes âgées et Soutien aux services sont ceux qui font l'objet du plus grand nombre de plaintes et de demandes d'assistance fermées (61,0 % du total des demandes fermées cette année). Le programme Santé physique compte une proportion de plaintes fondées de 51,1 %[26], ce qui est supérieur à la moyenne des programmes-services.

Par ailleurs, assez constant quant au nombre de plaintes fermées, le programme Santé mentale a une proportion plus élevée de plaintes fondées cette année. Celle-ci s'établit à 42,2 %[26], par rapport à une moyenne de 30,2 %[26] pour les trois années antérieures.

Avec un nombre total de plaintes fermées moindre (37), les programmes Médecins et Régime d'examen des plaintes ont des taux élevés de plaintes fondées avec respectivement 70 %[26] et 65,2 %[26]. Il est à noter que le Protecteur du citoyen ne peut traiter les plaintes de nature médicale.

Le programme Jeunes en difficulté, quant à lui, compte un pourcentage de plaintes fondées plus faible puisque l'action du Protecteur est ici plus limitée (voir l'explication au point 6.3).

25. 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 encore en cours.

26. La méthode utilisée pour calculer le pourcentage de plaintes fondées est le nombre de plaintes fondées divisé par l'addition du nombre de plaintes fondées et du nombre de plaintes non fondées.

6.6 Les signalements[27] fermés et les demandes d'assistance en matière de santé et de services sociaux en fonction des programmes-services visés[28]

PROGRAMMES-SERVICES DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	DEMANDES REÇUES EN 2015-2016	Demandes fermées en 2015-2016							
		Demandes d'assistance	Signalements						Total
			Fondés	Non fondés	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientés	Interrompus	
Bâtiments et équipements	1	—	—	—	—	—	—	—	—
Déficience intellectuelle/Troubles envahissants du développement	20	—	1	1	—	—	3	6	11
Déficience physique	6	—	—	1	1	—	—	3	5
Dépendances	1	—	—	—	—	—	—	2	2
Jeunes en difficulté	7	—	—	—	—	—	—	6	6
Régime d'examen des plaintes	24	—	2	1	15	—	—	6	24
Santé mentale	28	—	7	8	—	—	5	7	27
Santé physique	21	1	6	1	—	—	—	9	17
Santé publique	1	—	1	—	—	—	—	—	1
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	48	1	24	7	—	—	1	29	62
Soutien aux services	1	—	—	2	—	—	—	—	2
Autres	3	—	2	—	—	—	1	—	3
Total	161	2	43	21	16	—	10	68	160

Plus de la moitié des signalements fondés (24 sur 43) concernent le programme Soutien à l'autonomie des personnes âgées.

27. L'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* requiert de faire rapport séparément des plaintes et des signalements (interventions réalisées en application de l'article 20, qui précise que le Protecteur des usagers peut intervenir de sa propre initiative s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne physique ou un groupe de personnes physiques a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission : 1° de tout établissement ou de tout organisme, ressource, société ou personne auquel l'établissement recourt pour la prestation de certains services ; 2° de toute agence, de tout organisme, ressource, société ou personne dont les services peuvent faire l'objet d'une plainte en vertu de l'article 60 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ; 3° de la Corporation d'urgences-santé dans la prestation des services pré-hospitaliers d'urgence ; 4° de toute personne qui travaille ou exerce sa profession pour le compte d'une instance mentionnée aux paragraphes 1°, 2° ou 3°).

28. 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 encore en cours.

7. UN SECTEUR HORS DE LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN DONT LES DEMANDES DE SERVICES SOULÈVENT DES PRÉOCCUPATIONS

Cette année, 406 demandes de services ont visé Hydro-Québec, organisme auprès duquel le Protecteur du citoyen ne peut intervenir selon le champ de compétence qui lui est dévolu par la loi. Ces demandes avaient des motifs variés et couvraient les ententes de paiement, la facturation, les ruptures de service, les délais de branchement, les refus de rembourser les dépôts ainsi que les erreurs de facturation.

Dans son rapport annuel 2014-2015, le Protecteur du citoyen faisait état de la réception de 455 lettres types s'opposant à l'installation des compteurs intelligents. En soustrayant ces lettres types, on observe une hausse de 7,4 % des demandes concernant Hydro-Québec cette année.

ORGANISME	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Hydro-Québec	210	310	833	406

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS ANNUELS ANTÉRIEURS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

NOTE: Les recommandations des années précédentes dont le suivi a été jugé satisfaisant et terminé, ou qui n'est plus pertinent, ne sont pas reprises dans le présent rapport annuel.

ADMINISTRATION PUBLIQUE

AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC (REVENU QUÉBEC) – FISCALITÉ		
CRÉDIT D'IMPÔT POUR SOLIDARITÉ		
RECOMMANDATION 2011-2012	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que Revenu Québec modifie les avis de détermination remis aux citoyens afin que ceux-ci puissent comprendre les montants qui composent le crédit qu'ils reçoivent.	**ATTENTIF** à la mise en œuvre des recommandations du comité de travail et à la transmission des avis de détermination améliorés dans leur forme et leur présentation, prévue pour mai 2015.	**SATISFAIT** des améliorations apportées aux avis de détermination en vue de les simplifier, mais surtout de les adapter aux changements législatifs apportés au crédit d'impôt pour solidarité.

RETRAITE QUÉBEC – RÉGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC (ANCIENNEMENT COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES [CARRA])		
REMISE DE DETTE EN CAS D'ERREUR		
RECOMMANDATION 2009-2010	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que la CARRA agisse pour que soit modifié le *Règlement d'application de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* pour y inclure la possibilité d'une remise de dette découlant d'une erreur que le prestataire ne pouvait raisonnablement déceler.	**INSATISFAIT** de la longueur des délais pris pour modifier le *Règlement d'application de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* pour y inclure la possibilité d'une remise de dette découlant d'une erreur que le prestataire ne pouvait raisonnablement déceler.	**SATISFAIT** de l'adoption de dispositions législatives obligeant Retraite Québec à faire une remise de dette en cas d'erreur raisonnablement non décelable par le prestataire.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR		
OFFRE DE COURS D'ÉTÉ ET FRAIS IMPOSÉS POUR LA REPRISE D'ÉPREUVES MINISTÉRIELLES		
RECOMMANDATIONS 2012-2013	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport donne des orientations afin de baliser l'offre et la tarification des cours d'été en tenant compte, notamment, de l'impact sur la réussite éducative et la persévérance des élèves. **Qu'**il fasse un suivi auprès des commissions scolaires afin de valider si l'offre de cours d'été et les reprises d'épreuves ministérielles sont conformes à la loi et aux normes applicables.	**INSATISFAIT** que le Ministère n'ait pas donné suite à cette recommandation pour les cours d'été 2015. Le Ministère a toutefois informé le Protecteur du citoyen qu'un comité de travail étudie l'ensemble des frais facturés aux parents. Il s'est engagé à lui faire part des recommandations de ce comité concernant les cours d'été et les reprises d'épreuves ministérielles, ainsi que des décisions ministérielles qui en découleront. Ces recommandations seront déposées en juin 2015. Le Protecteur du citoyen restera par ailleurs attentif au suivi qu'effectuera le Ministère auprès des commissions scolaires.	**SATISFAIT** de la correspondance que le Ministère a transmise, au printemps 2016, aux directeurs généraux du réseau scolaire afin de leur rappeler le cadre juridique applicable à la gestion des frais imposés par les commissions scolaires pour la reprise des épreuves ministérielles.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE		
BUREAUX COORDONNATEURS		
RECOMMANDATION 2014-2015	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Famille entreprenne des démarches visant à faire modifier : • la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* afin de prévoir un recours au Tribunal administratif du Québec à l'encontre d'une décision par laquelle le bureau coordonnateur refuse la reconnaissance à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial ; • le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* afin de prévoir l'obligation pour les bureaux coordonnateurs de motiver une décision de refus d'une demande de reconnaissance ; • le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* afin de prévoir l'obligation pour les bureaux coordonnateurs de conserver les dossiers des demandes de reconnaissance refusées.	—	**ATTENTIF** à la mise en œuvre du plan de travail élaboré par le ministère de la Famille et visant l'implantation d'un recours au Tribunal administratif du Québec. **SATISFAIT** de la directive émise afin d'obliger les bureaux coordonnateurs à transmettre une décision écrite et motivée justifiant le refus d'une demande de reconnaissance. **SATISFAIT** de la directive émise afin d'obliger les bureaux coordonnateurs à conserver pendant 12 mois les documents liés aux demandes de reconnaissance refusées.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE		
EXCLUSION APPLICABLE À TOUTE FORME DE SUCCESSION		
RECOMMANDATIONS 2013-2014	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le gouvernement propose une modification à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* dès la prochaine session législative, en présentant, avec le projet de loi, la modification réglementaire requise. **Que** lorsqu'elle sera en vigueur, la modification ait une portée rétroactive au 26 juillet 2012, date de la première recommandation du Protecteur du citoyen.	**INSATISFAIT** que l'on tarde à proposer la modification législative recommandée.	**SATISFAIT** que les modifications législatives et réglementaires aient été proposées dans le projet de loi nº 70, présenté le 10 novembre 2015. **INSATISFAIT** que le projet de loi ne prévoie pas une portée rétroactive de la mesure au 26 juillet 2012. **INSATISFAIT** de l'application qu'entend faire le Ministère de la mesure, à savoir que les intérêts ne seront pas exclus du calcul des prestations d'aide financière de dernier recours.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE – SERVICES CORRECTIONNELS		
INSTRUCTION PROVINCIALE SUR LES SOINS DE SANTÉ AUX PERSONNES INCARCÉRÉES		
RECOMMANDATIONS 2011-2012	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Sécurité publique mette en œuvre, dans les meilleurs délais, des mesures transitoires relatives aux critères de transfert. **Que** les travaux en vue de l'implantation des recommandations du rapport du comité de travail débutent rapidement et qu'ils soient terminés au plus tard le 31 décembre 2012. **Qu'**un rapport d'avancement soit présenté au Protecteur du citoyen au plus tard le 15 septembre 2012.	**INSATISFAIT** que le Ministère ait suspendu l'application d'une grille contenant les critères à considérer lors du transfert des personnes incarcérées entre les établissements de détention.	**INSATISFAIT** que le Ministère n'ait fait aucune démarche pour améliorer la situation au cours de l'année 2015-2016.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES		
EXAMEN DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE		
RECOMMANDATIONS 2013-2014	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Sécurité publique et la Commission québécoise des libérations conditionnelles documentent sans délai les motifs expliquant le taux élevé de renonciations à l'examen de la libération conditionnelle.	**INSATISFAIT** qu'au 31 mars 2015, le Ministère n'ait toujours pas documenté les motifs expliquant le taux élevé de renonciations à l'examen de la libération conditionnelle.	**INSATISFAIT** de l'inaction du Ministère et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles à cet égard. Malgré les mesures mises en place par la Commission qui visent à améliorer la situation, le taux de renonciations à l'examen de la libération conditionnelle demeure élevé, notamment parce que les motifs qui sous-tendent cette problématique n'ont pas été adéquatement étudiés.
Qu'ils mettent en place d'ici le 31 mars 2015 un ou des mécanismes visant à diminuer le nombre de renonciations.	**INSATISFAIT** qu'au 31 mars 2015, le Ministère n'ait toujours pas statué sur les mécanismes qu'il entend mettre en place pour diminuer le nombre de renonciations. **SATISFAIT** des efforts consentis par la Commission québécoise des libérations conditionnelles pour trouver des solutions visant à diminuer le nombre de renonciations à l'examen de la libération conditionnelle. **ATTENTIF** à l'incidence sur le taux de renonciation des mesures énoncées par la Commission.	**INSATISFAIT** qu'au 31 mars 2016, le Ministère n'ait toujours pas statué sur les mécanismes qu'il entend mettre en place pour diminuer le nombre de renonciations.
Qu'ils transmettent au Protecteur du citoyen d'ici le 31 mars 2015 un bilan des actions réalisées et des résultats obtenus.	**INSATISFAIT** qu'au 31 mars 2015, aucun bilan des actions réalisées et des résultats obtenus n'ait été reçu du Ministère. **ATTENTIF** aux résultats qui découleront des actions réalisées par la Commission. Malgré l'absence de bilan, le Protecteur du citoyen considère que ces actions devraient diminuer le nombre de renonciations.	**INSATISFAIT** du fait que le taux de renonciations à l'examen d'une libération conditionnelle n'ait pas diminué de façon significative.

COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES		
MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION : REPORTS CHRONIQUES DES AUDIENCES		
RECOMMANDATIONS 2008-2009	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que les ministères de la Justice et de la Sécurité publique, le Directeur des poursuites criminelles et pénales ainsi que la Commission québécoise des libérations conditionnelles s'associent pour analyser les écueils du système actuel à cet égard, non seulement dans le but d'améliorer les pratiques, mais si nécessaire, en vue d'apporter les modifications appropriées à la réglementation pour en simplifier, si possible, le fonctionnement. **Qu'**ils fassent rapport des changements au Protecteur du citoyen au plus tard le 31 janvier 2010.	**INSATISFAIT** de l'insuffisance des mesures mises en place pour régler la problématique des reports d'audience.	**INSATISFAIT** de l'insuffisance des mesures prises pour régler cette problématique. De nombreux reports d'audience continuent notamment d'être attribuables à l'absence des documents nécessaires à l'étude du dossier par la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

RÉGIE DU LOGEMENT		
MODIFICATIONS LÉGISLATIVES POUR AMÉLIORER LES DÉLAIS		
RECOMMANDATIONS 2007-2008	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que soit modifié le cadre légal de la Régie du logement en matière de causes relatives au non-paiement de loyer afin d'y introduire une procédure différente permettant de libérer la disponibilité des régisseurs en cette matière et d'entendre l'ensemble des demandes dans un délai raisonnable. **Que** l'on s'assure que cette modification respecte les droits fondamentaux de toutes les parties, notamment les procédures qui visent la résiliation du bail et l'expulsion du locataire.	**INSATISFAIT** de la longueur du délai pour donner suite à cette recommandation, alors que la problématique des longs délais perdure à la Régie du logement.	**INSATISFAIT** de l'absence de suivi, alors que la problématique des longs délais perdure à la Régie du logement.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

SANTÉ MENTALE		
MESURES DE CONTRÔLE		
RECOMMANDATIONS 2009-2010	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux encadre le recours aux substances chimiques comme mesure de contrôle.	**INSATISFAIT** que le cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle ne soit pas encore modifié. *Note : Au 31 mars 2015, le Ministère prévoyait la publication imminente du cadre de référence.*	**SATISFAIT** que le cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle ait été modifié au printemps 2015 afin d'intégrer le recours aux substances chimiques.

SANTÉ MENTALE		
MESURES DE CONTRÔLE		
RECOMMANDATIONS 2009-2010	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Qu'il conçoive et implante, comme cela est prévu à son plan d'action, un outil standardisé de collecte de données devant être rempli par les professionnels chaque fois qu'une mesure de contrôle est utilisée et qu'il suggère un mode de compilation et de suivi.	**INSATISFAIT** qu'aucune action n'ait été prise à cet égard, d'autant plus qu'il s'agit d'une restriction à des libertés fondamentales. Le Protecteur du citoyen comprend que la priorité est la révision du cadre de référence. Il s'attend donc à ce que l'évaluation de ces outils ait lieu dès que ce cadre aura été publié.	**INSATISFAIT** du refus du Ministère de produire un outil de collecte standardisé. **ATTENTIF** aux résultats du comité de travail mis sur pied par le Ministère dans le but de déterminer les indicateurs obligatoires pour une reddition de compte de l'utilisation des contentions par un établissement.
Qu'il procède à une évaluation d'impact de l'implantation de ces orientations.	**INSATISFAIT** qu'aucune démarche à ce sujet n'ait encore eu lieu.	**INSATISFAIT** du retard à évaluer l'incidence de l'implantation des orientations, puisqu'il faut attendre que tous les établissements adoptent des indicateurs communs.
ABSENCE DE CONSENTEMENT AUX MESURES DE CONTRÔLE PLANIFIÉES		
RECOMMANDATION 2012-2013	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les mesures nécessaires afin de veiller à ce que, lorsqu'une mesure de contrôle non planifiée se poursuit dans le temps, les consentements requis soient obtenus par les établissements.	**SATISFAIT** du rappel fait aux répondants régionaux quant à l'obligation d'obtenir un consentement lors de mesures de contrôle planifiées. **ATTENTIF** à ce que des précisions concernant les obligations des établissements quant à l'obtention d'un consentement soient incluses dans le cadre de référence modifié.	**SATISFAIT** que le cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle modifié au printemps 2015 aborde les règles du consentement lors de l'utilisation d'une mesure planifiée. Le Protecteur du citoyen sera vigilant quant à l'application concrète qui en sera faite.
ABSENCE D'ENCADREMENT DES RÉSIDENCES PRIVÉES EN SANTÉ MENTALE		
RECOMMANDATIONS 2013-2014	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les mesures nécessaires afin de prévoir la certification des ressources privées offrant de l'hébergement à une clientèle aux prises avec des problèmes de santé mentale. **Qu'**il veille à ce que ce processus de certification prévoie des mesures transitoires permettant aux ressources d'hébergement de s'adapter aux modifications demandées, et ce, en minimisant l'impact sur les besoins en hébergement des citoyens. **Qu'**il prévoie un contrôle de la qualité adéquat pour ces résidences, notamment un suivi régulier de la mise en œuvre des demandes contenues aux rapports d'inspection.	**INSATISFAIT** que le Ministère refuse d'appliquer les recommandations concernant la certification des ressources privées offrant de l'hébergement à une clientèle aux prises avec des problèmes de santé mentale au motif que ces ressources n'offrent aucun service direct aux usagers (uniquement de l'hébergement). L'enregistrement volontaire de ces ressources proposé par le Ministère est insatisfaisant.	**INSATISFAIT** que le Ministère sous-estime ce problème et refuse, conséquemment, de certifier les ressources privées qui hébergent une clientèle aux prises avec des problèmes de santé mentale, au mépris de son devoir de protection de ces personnes vulnérables.

DÉFICIENCE PHYSIQUE, DÉFICIENCE INTELLECTUELLE ET TROUBLES DU SPECTRE DE L'AUTISME		
ACCESSIBILITÉ DES SERVICES		
RECOMMANDATION 2009-2010	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux fixe des délais acceptables entre le début du processus d'évaluation des besoins et l'offre des services de réadaptation proprement dits.	**SATISFAIT** que des sommes aient été allouées, en décembre 2014, pour achever le déploiement du programme informatique SIPAD, qui permettra de connaître de façon plus précise les délais d'attente dans les centres de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI). **ATTENTIF** aux résultats des évaluations portant sur les travaux concernant la performance en déficience physique, en déficience intellectuelle et en troubles du spectre de l'autisme (DI-TSA).	**INSATISFAIT** que l'offre de services en déficience intellectuelle et en troubles du spectre de l'autisme (DI-TSA) n'ait pas été revue et diffusée au printemps 2016 comme prévu.
CONTINUITÉ DES SOINS ET DES SERVICES		
RECOMMANDATIONS 2011-2012	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les moyens nécessaires afin d'éviter les ruptures de service à l'intérieur de son réseau lorsqu'un usager est transféré d'un établissement à un autre. **Qu'**il s'assure que, en présence d'un double diagnostic, les centres de réadaptation en déficience physique (CRDP) et les centres de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement (CRDITED) assument chacun leur part de responsabilités en fonction de leur expertise particulière. **Qu'**il s'assure que l'élaboration des projets organisationnels et cliniques pour les personnes ayant une déficience sera amorcée sans délai dans les CSSS visés.	**SATISFAIT** qu'une circulaire portant sur la fluidité et la continuité des services lors d'un transfert intrarégional ou interrégional soit mise en place et respectée dans le réseau depuis mai 2014. **INSATISFAIT** que cette circulaire n'inclue pas les services de soutien à domicile.	**ATTENTIF** à la diffusion des lignes directrices en soutien à domicile prévue pour juin 2016.

DÉFICIENCE PHYSIQUE, DÉFICIENCE INTELLECTUELLE ET TROUBLES DU SPECTRE DE L'AUTISME		
PROGRAMME DE VISITES D'APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DANS LES RESSOURCES INTERMÉDIAIRES ET LES RESSOURCES DE TYPE FAMILIAL		
RECOMMANDATION 2010-2011	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux apporte à son programme de visites d'appréciation de la qualité dans les ressources intermédiaires et les ressources de type familial les modifications qui permettront d'assurer que toute personne qui vit dans un milieu de vie substitut rattaché au réseau public ou en faisant partie bénéficie de services appropriés et d'un environnement physique de qualité.	**INSATISFAIT** qu'à la suite de l'adoption de la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, le Ministère n'effectue plus aucune visite dans les ressources de type familial et les ressources intermédiaires. **INSATISFAIT** que la révision de la démarche d'évaluation de la qualité en ressources intermédiaires et en ressources de type familial ne soit pas encore terminée.	**SATISFAIT** de la reprise officielle des visites d'évaluation de la qualité en ressources intermédiaires et en ressources de type familial (RI-RTF). **SATISFAIT** de la révision, par le ministère, de la démarche des visites en RI-RTF.

SANTÉ PHYSIQUE		
TRAITEMENT DES USAGERS À L'URGENCE		
RECOMMANDATION 2008-2009	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prévoie des solutions de remplacement pour que les usagers dont l'état de santé est évalué à une priorité de traitement de niveau 4 ou 5 puissent avoir accès à des services de première ligne.	**INSATISFAIT** que le nouveau cadre de gestion des groupes de médecine familiale ne soit toujours pas diffusé. **ATTENTIF** aux conséquences de la mise en œuvre de la *Loi édictant la Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée*.	**SATISFAIT** du respect de l'engagement de mettre en place un nouveau système informatisé de guichet d'accès à un médecin de famille. **ATTENTIF** à son incidence sur la réduction du délai d'accès aux services de première ligne.
ABSENCE DE BALISES CLAIRES CONCERNANT LA FOURNITURE DE L'HÉPARINE		
RECOMMANDATION 2013-2014	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux diffuse la circulaire révisée à l'ensemble de son réseau, au plus tard le 30 juin 2015.	**ATTENTIF** à la diffusion de la circulaire révisée, prévue pour le mois de juin 2015.	**SATISFAIT** que le Ministère ait retiré la circulaire obsolète.

SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES		
ENVIRONNEMENT PERMETTANT L'INTIMITÉ ET LE RESPECT		
RECOMMANDATION 2007-2008	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que les CHSLD prévoient, en cas de décès, un environnement adéquat pour permettre l'intimité de l'usager avec ses proches et qu'ils s'assurent que la dépouille soit traitée avec respect à tout instant jusqu'à l'arrivée de l'entreprise de pompes funèbres.	**INSATISFAIT** de ne pas avoir obtenu une réponse adéquate à cette recommandation qui date de 2007-2008. Le guide de planification immobilière des CHSLD prévu en mai 2014 n'a toujours pas été produit.	**ATTENTIF** à la diffusion du guide de planification immobilière des CHSLD prévue en 2016.
MILIEUX DE VIE DE QUALITÉ POUR LES PERSONNES HÉBERGÉES		
RECOMMANDATION 2009-2010	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux fasse part au Protecteur du citoyen, d'ici avril 2011, des mesures qu'il entend adopter pour garantir à tout usager présentant des troubles de comportement, avant même que celui-ci soit orienté vers une ressource en hébergement et qu'il y soit admis, que l'établissement qui l'accueille est apte à lui fournir immédiatement tous les services requis par son état, notamment sur les plans organisationnel et environnemental, et ce, sans pour autant porter atteinte aux droits à l'intimité, à la sécurité et à la dignité des autres résidents.	**ATTENTIF** à la poursuite de la révision des pratiques d'évaluation, d'organisation du travail et de prise en charge des usagers dès la première ligne ainsi qu'à son incidence sur l'orientation et la prise en charge de ces usagers présentant des troubles de comportement lors de leur hébergement.	**SATISFAIT** des travaux réalisés à ce jour par le Ministère. **ATTENTIF** à la poursuite et aux résultats des travaux en cours et à venir.
QUALITÉ DES SOINS ET DES SERVICES AUX PERSONNES HÉBERGÉES TRANSITOIREMENT DANS DES RESSOURCES D'HÉBERGEMENT PRIVÉES		
RECOMMANDATION 2012-2013	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les mesures appropriées afin de s'assurer que les usagers hébergés dans le cadre d'ententes d'achat de places reçoivent les soins et les services qui correspondent à l'évaluation de leurs besoins. Le Protecteur du citoyen demande au ministère de la Santé et des Services sociaux de l'informer des mesures prises pour répondre à cette recommandation.	**SATISFAIT** de la réalisation d'un état de situation concernant les achats de places présenté à l'automne 2014. **ATTENTIF** à l'élaboration d'orientations concernant un processus d'assurance qualité, non réalisée au 31 mars 2015.	**SATISFAIT** des mesures d'assurance qualité prises par le Ministère dans le cadre d'achats de places au privé.

SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES		
MIXITÉ DE LA CLIENTÈLE ET SÉCURITÉ DES USAGERS		
RECOMMANDATIONS 2013-2014	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux mette en place, d'ici le 31 décembre 2014, des mesures pour assurer à tout usager résidant dans un établissement d'hébergement de longue durée un milieu de vie exempt de violence. **Qu'**il mette en place, d'ici le 31 décembre 2014, des mesures pour améliorer les soins et les services destinés tout particulièrement aux usagers présentant des troubles de comportement, tout en assurant les soins et les services que requiert leur état. **Qu'**il informe le Protecteur du citoyen des mesures prises à ces fins.	**ATTENTIF** à la poursuite de la révision des pratiques d'évaluation, d'organisation du travail et de prise en charge des usagers dès la première ligne ainsi qu'à son effet réel sur l'orientation et la prise en charge de ces usagers présentant des troubles de comportement lors de leur hébergement.	**SATISFAIT** des travaux réalisés à ce jour. **ATTENTIF** aux travaux en cours.
SOINS D'HYGIÈNE		
RECOMMANDATIONS 2014-2015	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux répertorie les CHSLD qui n'ont pas les équipements spécialisés requis pour donner un bain ou une douche aux résidents. **Qu'**il prenne les mesures nécessaires pour que les CHSLD puissent prodiguer les soins d'hygiène au bain ou à la douche sans compromettre la sécurité des usagers, et ce, dans les meilleurs délais. **Qu'**il s'assure que lors des visites d'évaluation de la qualité des milieux de vie des CHSLD, les soins d'hygiène soient systématiquement évalués. **Qu'**il transmette au Protecteur du citoyen le résultat de cet inventaire et des moyens pris concrètement pour s'assurer que les usagers reçoivent des soins d'hygiène adéquats dans les CHSLD.	—	**ATTENTIF** aux interventions que le Ministère a faites auprès de l'ensemble des établissements afin que ces derniers prodiguent les soins d'hygiène aux usagers, en toute sécurité.

SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES		
ACCESSIBILITÉ À L'HÉBERGEMENT PUBLIC EN CHSLD		
RECOMMANDATION 2013-2014	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne dès maintenant les mesures appropriées afin d'assurer aux usagers un hébergement de longue durée, transitoire ou permanent, qui tienne compte de l'ensemble de leurs besoins, y compris les aspects psychosociaux ayant un impact sur leur santé globale, et qu'il informe le Protecteur du citoyen des mesures prises à ces fins.	**SATISFAIT** que le Ministère ait développé de nouveaux outils pour l'évaluation des besoins, notamment ceux d'ordre social. **ATTENTIF** aux mesures additionnelles que le Ministère doit mettre en place afin d'assurer aux usagers un hébergement de longue durée, transitoire ou permanent, qui tienne compte de leurs besoins, y compris des aspects psychosociaux ayant une incidence sur leur santé globale. Les outils existants sont insuffisants pour atteindre cet objectif.	**SATISFAIT** des mesures mises en place. **ATTENTIF** aux effets réels de ces mesures sur l'orientation des usagers.

SOUTIEN AUX SERVICES		
FRAIS SUPPLÉMENTAIRES DEMANDÉS AUX USAGERS PAR LES CENTRES HOSPITALIERS		
RECOMMANDATIONS 2014-2015	**APPRÉCIATION 2014-2015**	**APPRÉCIATION 2015-2016**
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux établisse des balises pour encadrer ce qui est médicalement nécessaire, cela afin de déterminer, selon la définition du *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation*, quels sont les soins et les services gratuits. **Qu'**il encadre de façon juste et raisonnable les frais d'administration que les établissements de santé peuvent, dans le respect de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation*, facturer aux usagers.	—	**ATTENTIF** aux travaux en cours, et préoccupé quant au choix des balises qui seront utilisées pour déterminer ce qui est médicalement requis, notamment au regard de l'utilisation des nouvelles techniques de soins. **INSATISFAIT** que le Ministère ne prévoie pas d'encadrement sur cette question et laisse toute la latitude à la gestion interne des établissements pour la fixation des frais d'administration.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL 2015-2016

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

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA GESTION DES DEMANDES DE RÉVISION ADMINISTRATIVE ET DES RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

- Considérant qu'en vertu de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, le ministre ne peut prendre des mesures de recouvrement auprès d'un débiteur avant l'expiration du délai de 90 jours dont dispose le citoyen pour demander la révision d'une décision qui réclame le paiement d'une dette, ni avant que soit rendue la décision en révision;
- Considérant qu'en vertu de la *Loi*, le ministre ne peut prendre des mesures de recouvrement auprès d'un débiteur avant l'expiration du délai de 60 jours dont dispose le citoyen pour contester la décision en révision devant le Tribunal administratif du Québec, ni avant l'expiration d'un délai de 30 jours suivant la décision rendue par ce tribunal;
- Considérant que l'adoption de mesures de recouvrement auprès d'un prestataire qui conteste une réclamation en temps voulu est illégale;
- Considérant que la prise de mesures de recouvrement auprès d'un prestataire est source de stress important chez une personne déjà vulnérable financièrement;
- Considérant qu'un mode de gestion de dossiers qui est susceptible d'avoir une incidence sur le montant des prestations de personnes dépendantes de l'aide financière de dernier recours devrait limiter les risques d'erreurs humaines;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE:

- de s'engager à corriger les lacunes dans sa gestion des recours, dans un délai d'un an;
- de produire au préalable un plan d'action pour préciser la solution retenue à cette fin et les résultats attendus et d'en informer le Protecteur du citoyen;
- dans l'intervalle, de procéder à des contrôles de qualité accrus afin d'éviter d'autres mesures de recouvrement illégales;
- une fois la solution implantée, de vérifier au moyen de contrôles de qualité récurrents l'atteinte des résultats et de faire part de ces résultats au Protecteur du citoyen.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

QUÉBEC - 525, boul. René-Lévesque Est, bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4 - Téléphone : **418 643-2688**

MONTRÉAL - 1080, côte du Beaver Hall, 10e étage
Montréal (Québec) H2Z 1S8 - Téléphone : **514 873-2032**

Sans frais : **1 800 463-5070**
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca

www.protecteurducitoyen.qc.ca

Le *Rapport annuel d'activités 2015-2016* et le *Rapport annuel de gestion 2015-2016* du Protecteur du citoyen peuvent être consultés sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016
ISBN 978-2-550-76230-0 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-76233-1 (version PDF)