



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

JUSTICE ÉQUITÉ RESPECT

IMPARTIALITÉ TRANSPARENCE

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2014-2015



www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2014-2015

Québec
Septembre 2015

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

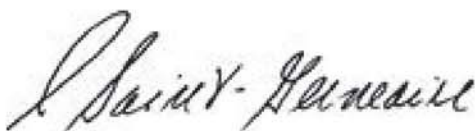
Monsieur le Président,

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 45^e rapport annuel du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2014-2015.

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,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'R. Saint-Germain', written in a cursive style.

Raymonde Saint-Germain

Table des matières

MESSAGE DE LA PROTECTRICE DU CITOYEN	7
RAPPORT DE VALIDATION DE L'AUDITEUR INTERNE	9
LE PROTECTEUR DU CITOYEN	11
FAITS SAILLANTS	15
ADMINISTRATION PUBLIQUE	23
Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)	24
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)	35
Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)	38
Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC)	42
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	46
Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	48
Ministère de la Famille	50
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	53
Ministère de la Sécurité publique	57
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	59
Office de la protection du consommateur	62
Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)	64
RAPPORT DE L'OMBUDSMAN CORRECTIONNEL DU QUÉBEC	69
LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET SON RÉSEAU DE SERVICES	79
Santé mentale	82
Santé physique	86
Déficiences	91
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	95
Soutien à domicile	102
Soutien aux services	105

BILAN DES INTERVENTIONS SYSTÉMIQUES	111
BILAN DE LA VEILLE LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE	119
RÉSULTATS EN CHIFFRES	127
1. Les demandes de services reçues	128
2. Les demandes de services fermées	129
3. Les plaintes et les signalements fermés à la suite d'une enquête	130
4. La provenance des plaintes et des signalements fermés à la suite d'une enquête	136
5. Le suivi des mesures correctrices	138
6. Un portrait des plaintes et des signalements par ministères, organismes, missions ou programmes-services	139
7. Un secteur hors de la compétence du Protecteur du citoyen dont les demandes de services soulèvent des préoccupations	146
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS ANNUELS ANTÉRIEURS DU PROTECTEUR DU CITOYEN	149
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL 2014-2015	163

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



Mode non judiciaire de règlement des différends, le Protecteur du citoyen est intervenu cette année auprès de 69% des ministères et des organismes ainsi que de 59% des établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Entre autres, son action systémique a contribué à des avancées importantes :

- L'implantation en cours du Bureau des enquêtes indépendantes sur les incidents impliquant des policiers ;
- Un solide plan d'action du Bureau du coroner pour réduire ses délais d'investigation ;
- L'amélioration des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier ;
- L'accueil favorable des recommandations du Protecteur du citoyen par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et son engagement concret à accroître sa surveillance et son contrôle des réseaux d'aqueduc privés.

Ces avancées, parmi d'autres, sont en bonne part liées à la compétence, à l'entière coopération et au sens du service public de la grande majorité du personnel des ministères, organismes et établissements.

Dans l'exercice de sa mission, le Protecteur du citoyen a été appelé cette année à intervenir pour prévenir ou faire corriger des préjudices de différentes natures. Alors que des mesures d'économie étaient en vigueur, il a été particulièrement vigilant quant aux possibles répercussions de décisions prises dans ce contexte.

Bien que je ne remette pas en cause la nécessité et la pertinence de plusieurs des mesures prises, j'ai observé que la considération et l'engagement n'ont pas été partout constants pour faire contrepoids aux effets non souhaitables de ces mesures sur des personnes et sur des entreprises. Le Protecteur du citoyen le constate : le cumul des compressions budgétaires au fil des ans et les choix qui en découlent ont, entre autres, entraîné des délais d'attente croissants, la diminution de l'intensité de certains services ainsi que des indemnités moindres dans des programmes publics. D'ailleurs, depuis cinq ans, les longs délais d'attente demeurent le premier motif des plaintes que le Protecteur du citoyen a jugées fondées pour ce qui est du secteur de l'administration publique. Les plaintes à incidence financière, quant à elles, sont en forte croissance. En administration publique, elles représentaient en effet 15,7 % des plaintes fondées en 2010-2011, alors qu'elles ont atteint 27,7 % cette année.

Au-delà de ces statistiques, je me préoccupe de l'apparition, voire de l'intensification, de pratiques qui vont à l'encontre du respect des citoyens et de leurs droits. Des exemples ? Revenu Québec qui durcit son attitude envers les contribuables et qui, dans la lutte contre la fraude fiscale – pleinement légitimée par ailleurs – estime à tort que certaines entreprises sont coupables par association. La Commission de la santé et de la sécurité du travail qui continue de réduire par directives internes des indemnités pourtant prévues à la loi. Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale qui prend parfois des mesures de recouvrement non conformes à une décision du Tribunal administratif du Québec. Des centres de santé et de services sociaux (CSSS) qui tardent à reloger des personnes

âgées alors qu'elles se trouvent dans des résidences ne répondant plus à leurs besoins, et ce, même si les responsables de ces résidences les alertent de la situation. Des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) qui diminuent les mesures d'hygiène alors qu'ils devraient les accroître. Cela dans un contexte où l'imposition de frais, certains indus et non toujours légalement exigibles, s'accroît, en particulier dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Il est par ailleurs nécessaire de mesurer les répercussions d'un sous-investissement là où les besoins sont pourtant criants. Je constate, avec déception, que des dossiers majeurs ne sont pas sur l'écran radar des pouvoirs publics, alors qu'ils sont lourds de conséquences sociales et économiques. Il en est ainsi des services aux personnes dont la santé mentale est déficiente. C'est le cas aussi des services de soutien à domicile qui, dans un contexte de vieillissement de la population et alors que l'accès à l'hébergement public est restreint, devraient être davantage prioritaires. Il en va de même en matière d'éducation, où les services devraient être mieux adaptés aux besoins des élèves en difficulté, notamment ceux qui présentent un trouble du spectre de l'autisme.

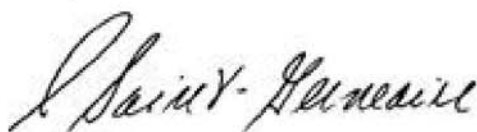
Il faut aussi prendre garde au sous-investissement lorsque l'offre de services est confiée à des tiers, entreprises privées ou organismes communautaires. Deux conditions essentielles doivent dès lors être respectées. Au premier chef, le gouvernement doit conserver la responsabilité de décider des normes de qualité et en contrôler le respect dans la livraison des services ainsi impartis. Autre condition, il ne suffit pas ici de se délester d'une dépense. Il faut, en plus de se soucier du juste coût, le cas échéant, pour le citoyen utilisateur, s'assurer que le prestataire mandaté par le gouvernement a les ressources requises pour offrir des services de qualité. Au fil des ans, et au cours de la dernière année, force est de constater que ces deux conditions n'ont pas été systématiquement respectées.

Je souhaite par ailleurs attirer l'attention sur une tendance croissante, source de frustrations, de longs délais et de coûts importants, pour des citoyens comme pour le Trésor public : la judiciarisation à outrance. En dépit de l'inscription au Code de procédure civile du recours aux modes alternatifs de règlement des différends, le Protecteur du citoyen constate une propension dans certains ministères et organismes à privilégier le recours au tribunal alors que des dossiers auraient pu se régler par une voie différente. Lorsque l'on connaît les délais des tribunaux, administratifs comme de droit commun, les coûts pour les parties impliquées et la disproportion entre les moyens dont dispose le citoyen et ceux d'une organisation publique pour permettre et assurer sa défense, il y a ici une tendance préoccupante. Non pas qu'il faille nier systématiquement l'intérêt et la nécessité de recourir au tribunal, mais cela doit être préservé comme dernier recours. Prendre garde de judiciariser outrancièrement des différends qui pourraient se régler par d'autres modes, plus efficaces, avec des délais et des coûts moindres, serait une bonne mesure dans un contexte de redressement des finances publiques et participerait au rétablissement de la confiance des citoyens à l'endroit de l'Administration.

Il faut être sensible à ces tendances qui s'installent de façon sibylline et qui finissent par devenir des pratiques normales dans un contexte de redressement budgétaire. Cet état de fait contribue à accentuer chez les citoyens le sentiment d'iniquité, d'impuissance et de cynisme à l'égard des institutions et organisations publiques.

Or, sans conteste, le développement du Québec et la qualité de vie que l'on y connaît sont indissociables de l'accessibilité et de la qualité des services offerts à la population. Il est donc impératif de préserver la capacité de ces organisations à se centrer sur les besoins contemporains des citoyens et à bien y répondre, en administrant avec efficience les ressources qui sont, pour ce faire, mises à leur disposition.

La protectrice du citoyen,

A handwritten signature in dark ink, reading 'Raymonde Saint-Germain'.

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 2015. 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 2014-2015* du Protecteur du citoyen ne sont pas, à tous égards importants, plausibles et cohérents.

L'auditeur interne,

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

Jean Gamache, CPA, CA
Québec, juillet 2015



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 systémiques 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 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 faciliter la lecture du rapport:

- 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. 24

Ne pas présumer de la culpabilité des contribuables

Le Protecteur du citoyen réitère son appui à tout effort de Revenu Québec mené à des fins de récupération fiscale conformément à sa loi. Cette mission ne doit toutefois jamais faire perdre de vue le respect des droits des citoyens. Or, des plaintes fondées démontrent que l'attitude de Revenu Québec s'est durcie face aux contribuables. Dans le cadre d'une opération de vérification à grande échelle, Revenu Québec a ainsi empêché bon nombre de contribuables de faire valoir leurs arguments devant des avis de cotisation erronés basés sur de simples présomptions.

Par ailleurs, concernant l'administration du crédit d'impôt pour solidarité, les plaintes sont en hausse par rapport à l'an dernier. Récemment, le ministre des Finances a annoncé que le crédit sera désormais déterminé annuellement plutôt que mensuellement, ce qui devrait entraîner une gestion plus juste à l'égard des bénéficiaires.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) P. 35

Assumer sa responsabilité de transmettre des données fiables

Le Protecteur du citoyen est intervenu, cette année encore, à la suite de plaintes de personnes que la CARRA a induites en erreur par suite d'informations et de calculs inexacts. Comme on le sait, c'est précisément sur la base de tels renseignements que les participants aux différents régimes décident de prendre leur retraite selon un scénario planifié. Or, des citoyens ont appris au moment même de cesser leur emploi, ou dans les mois qui ont suivi, que leurs prévisions de revenus à la retraite s'appuyaient sur des données erronées de la CARRA. Cette dernière s'est alors déchargée de toute responsabilité, refusant de dédommager les participants. Bien que le Protecteur du citoyen soit conscient que l'erreur n'est pas créatrice de droit pour le citoyen, il est d'avis que la négligence ou l'insouciance de la CARRA dans le traitement des demandes peut engager la responsabilité de cette dernière lorsque l'erreur de calcul lui est imputable.

Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) P. 38

Ne pas confondre rigueur et rigidité

Entre autres plaintes, un accidenté convoqué à une expertise médicale a dû renoncer à accompagner sa conjointe lors d'une intervention chirurgicale importante annoncée au dernier moment : la CSST s'apprêtait en effet à suspendre son indemnité de remplacement du revenu s'il reportait son propre rendez-vous médical. Le Protecteur du citoyen reconnaît que la CSST puisse suspendre ou réduire l'indemnité d'un travailleur s'il manque, sans raison valable, à l'une des obligations que lui impose la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Il observe toutefois que la CSST tend à agir de façon abusive, ignorant les motifs du travailleur.

Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC).....	P. 42
--	-------

Faire cohabiter rigueur et compassion

Faut-il insister sur le fait que les personnes qui ont recours à la DIVAC sont particulièrement vulnérables en raison de l'acte criminel qu'elles ont subi? Leurs difficultés paraissent décuplées lorsque leur demande est traitée avec rigidité et incompréhension. Ce fut le cas, entre autres, pour cette victime d'agressions sexuelles répétées depuis sa jeunesse. Enfin en mesure de s'adresser à la DIVAC, elle a vu sa demande rejetée, car elle ne l'avait pas faite dans l'année suivant la «survenance de la blessure». Or, les circonstances justifiaient pleinement ce délai.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	P. 46
---	-------

Accroître la vigilance et agir en temps opportun

À la suite de plaintes concernant des réseaux d'aqueduc privés desservant en eau potable une clientèle résidentielle, le Protecteur du citoyen a réalisé une enquête qui a donné lieu à un rapport d'intervention systémique. Il en est ressorti que le Ministère n'exerçait pas ses responsabilités au regard du contrôle des permis d'exploitation des réseaux d'aqueduc privés et des tarifs facturés. Autre fait préoccupant: des réseaux privés demeurent sous avis d'ébullition ou de non-consommation pendant de longues périodes (des mois, voire des années). Or, en pareil cas, aucune ligne directrice ne guide l'intervention des fonctionnaires du Ministère.

Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	P. 48
--	-------

Inclure les enfants en situation d'immigration précaire

Bien qu'ils soient domiciliés au Québec, certains enfants n'ont pas accès à l'école primaire gratuite parce qu'ils sont en situation d'immigration précaire. Dans un rapport d'enquête rendu public cette année, le Protecteur du citoyen dresse un portrait détaillé de la situation de ces enfants dont on nie le droit fondamental à l'éducation, à l'encontre des conventions internationales. Alertant le Ministère, le Protecteur du citoyen lui a adressé une série de recommandations afin de rétablir ce droit, recommandations favorablement acceptées et assorties d'un calendrier précis de mise en œuvre.

Ministère de la Famille	P. 50
-------------------------------	-------

Assujettir les bureaux coordonnateurs à la justice administrative

Alors que les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial, subventionnés à 100% par le Ministère, assument un rôle de tout premier plan dans l'implantation et le fonctionnement des ressources de garde sous leur supervision, ils n'ont pas le statut d'organisme gouvernemental. Dès lors, ces bureaux ne sont pas soumis à la Loi sur la justice administrative et aux obligations qui en découlent. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'ils devraient être régis par les mêmes obligations que les organismes gouvernementaux.

Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	P. 53
---	-------

Agir de manière juste et raisonnable

Le nombre de plaintes reçues cette année à l'égard du Ministère a pratiquement doublé par rapport à l'an dernier. Elles concernent principalement le mode selon lequel il valide les documents que fournissent les demandeurs de certificat de sélection du Québec. Le Protecteur du citoyen est conscient de la nécessité de se doter, à cet égard, de processus efficaces. Le Ministère doit toutefois avoir des exigences justes et raisonnables envers les candidats et, le cas échéant, accepter d'entendre leurs explications lorsqu'ils proposent des solutions de remplacement pour répondre aux diverses conditions de façon adaptée à leur contexte.

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

S'assurer de l'identification de chaque policier

Le Code de déontologie des policiers du Québec prévoit qu'un policier doit toujours porter une marque d'identification dans ses rapports directs avec une personne du public. Par contre, aucun règlement ou loi ne définit la nature de cette marque distinctive. En conséquence, il arrive trop souvent que des policiers associés à des manquements ne puissent être identifiés, d'où la fermeture du dossier de plainte par le Commissaire à la déontologie policière après un examen préliminaire. Dès lors, les citoyens concernés ne peuvent se prévaloir des recours existants. Cette marque d'identification, plus largement, contribue à la confiance populaire à l'égard des policiers.

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

Cesser toute pratique illégale de recouvrement

Le Ministère ne peut prendre des mesures de recouvrement auprès d'un prestataire qui conteste une réclamation devant le Tribunal administratif du Québec. Clairement énoncée dans la loi, cette interdiction n'est pas systématiquement respectée «sur le terrain». Cette année, à plusieurs reprises, le Protecteur du citoyen a constaté que des personnes avaient subi de substantielles réductions de leur aide de dernier recours alors qu'elles étaient précisément en processus de contestation devant le Tribunal.

Office de la protection du consommateur	P. 62
---	-------

Ne pas confondre commerçant et organisme sans but lucratif

Il est courant que des municipalités confient la responsabilité d'activités sportives à des organismes sans but lucratif. Or, l'Office assimile ces organismes à des commerçants au sens de la Loi sur la protection du consommateur. Dès lors, si une personne demande le remboursement de frais en cours de session, l'Office prévoit que l'organisme doit rembourser le prix des services non fournis, et ce, même si cela est contraire à la politique de remboursement interne expliquée à sa clientèle. Une telle pratique peut mettre en péril l'existence même des organismes visés, lesquels jouent un rôle important dans leur communauté. Le Protecteur du citoyen est d'avis que ceux-ci doivent bénéficier de l'exception que prévoit la Loi pour les villes, au même titre que si ces dernières géraient elles-mêmes ces activités sportives.

Société de l'assurance automobile (SAAQ)	P. 64
--	-------

CODE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE : Ne pas placer un conducteur en contravention à son insu

Quand un professionnel de la santé lui transmet une déclaration d'inaptitude parce qu'il estime qu'une personne ne peut plus conduire, la SAAQ peut imposer immédiatement les restrictions au permis de conduire qu'il juge nécessaires. En cas d'urgence, elle en informe le citoyen sans délai par téléphone. Si le cas est moins pressant, la restriction est inscrite immédiatement au dossier du citoyen, mais celui-ci en est avisé par la poste. Dans ce dernier cas, pendant quelques jours, le conducteur est visé par une restriction à son permis sans le savoir. C'est dire qu'il est placé en contravention, à son insu. En vertu de la Loi sur la justice administrative, la SAAQ a l'obligation d'informer préalablement la personne avant de prendre à son égard une décision défavorable.

INDEMNISATION : Ne pas créer de distinctions inéquitables entre accidentés

Des plaintes au Protecteur du citoyen ont révélé qu'en matière d'indemnisation, la SAAQ établit une distinction entre deux groupes d'accidentés, soit ceux qui possédaient une voiture au moment de l'accident et ceux qui n'en avaient pas. Cette conception a pour effet de pénaliser nettement la deuxième catégorie au moment d'acquitter les coûts d'ajustement du véhicule en fonction des limitations de la personne après son accident.

Améliorer la gouvernance des services correctionnels

La gouvernance des services correctionnels du Québec doit être améliorée et la gestion des ressources mises à leur disposition doit être plus efficiente. Des coûts importants, humains et financiers, sont associés aux transferts beaucoup trop nombreux entre les établissements de détention, à l'absence de prise en charge clinique des personnes incarcérées qui ont des besoins de services en santé mentale et à l'encadrement déficient de la réinsertion sociale. Notons que le niveau de plaintes au cours de la dernière année est le plus élevé depuis 10 ans, et que le Protecteur du citoyen a, de nouveau, constaté des manquements nombreux et importants au respect des droits résiduels des personnes incarcérées.

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

Santé mentale P. 82

Mieux planifier et organiser les services en santé mentale

Sur la base des nombreuses plaintes qu'il reçoit, le Protecteur du citoyen constate que le ministère de la Santé et des Services sociaux ne hisse toujours pas au rang des priorités l'amélioration des soins et des services en santé mentale. Dix ans après la parution du Plan d'action 2005-2010 qui laissait entrevoir des mesures concrètes, force est de constater que les problèmes d'accessibilité perdurent et que des personnes aux besoins pressants sont maintenues sur des listes d'attente, sans autre soutien. Mesurant les coûts psychologiques et sociaux, le Protecteur du citoyen déplore vivement que les autorités concernées continuent de reporter à plus tard une vraie prise en charge des services en santé mentale.

Santé physique P. 86

Réévaluer les patients à l'urgence

- Les urgences, en raison de leur encombrement, continuent de susciter des plaintes concernant, entre autres, l'absence de réévaluation des patients en salle d'attente par le personnel infirmier. Des normes nationales précises existent pourtant en cette matière. Les établissements associent les problèmes à l'achalandage considérable de leurs services et à la pénurie de ressources. C'est là un argument que le Protecteur du citoyen réfute puisque d'autres établissements, aux prises avec les mêmes contraintes, innovent et parviennent à assurer une réévaluation des patients selon les critères établis.
- Le Protecteur du citoyen constate que, dans plusieurs régions et dans de nombreux établissements, l'accès à des services de soins palliatifs de fin de vie ainsi que la qualité de ces services sont déficients.
- Concernant les guichets d'accès pour la clientèle sans médecin de famille, le Protecteur du citoyen a dû intervenir cette année au sujet, notamment, du processus d'inscription – qui peut être complexe pour des personnes plus vulnérables – et de la priorisation des demandes.

Assurer la continuité entre les centres de réadaptation ainsi que la complémentarité des services appropriés

- Le Protecteur du citoyen a publié cette année un rapport spécial sur les problèmes liés aux services pour les jeunes présentant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme. Manque d'accessibilité aux services et absence de continuité et de complémentarité entre ces services: telles sont les principales difficultés que vivent les jeunes et leur famille. Les recommandations du Protecteur du citoyen mettent l'accent sur des solutions réalistes qui peuvent être mises en place sans délai. Parmi celles-ci, un rôle accru pour l'intervenant pivot, la définition d'un plan de services individualisé, une meilleure gestion des listes d'attente et l'élaboration d'un modèle type de réseau intégré de services.
- Les personnes vivant avec un handicap physique ou intellectuel éprouvent fréquemment des difficultés à obtenir un logement adapté à leur condition. Et une fois qu'elles y sont, la qualité des services offerts en ressource d'hébergement laisse trop souvent à désirer.

S'assurer que les résidences privées sont qualifiées pour répondre aux besoins croissants de la clientèle

- Des résidences privées conçues pour une clientèle autonome ou semi-autonome accueillent des personnes dont les besoins sont trop élevés pour les ressources de l'endroit. Il arrive aussi que ces besoins augmentent en cours de séjour. Certaines résidences privées pour aînés n'offrent donc pas aux usagers les garanties nécessaires à la qualité de leurs services et à leur sécurité.
- Par ailleurs, faute d'équipement ou d'espace, des résidents en centre d'hébergement et de soins de longue durée ne reçoivent pas les soins d'hygiène au bain ou à la douche dont ils ont besoin. Considérant qu'il s'agit là de services essentiels, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux différentes mesures pour assurer aux aînés visés les soins d'hygiène appropriés.

Fournir le soutien conformément aux besoins des personnes

Des plaintes reçues au cours de la dernière année révèlent que des usagers dont la condition nécessite des services de soutien à domicile demeurent aux prises avec des problèmes de réduction de services, de délais d'attente, d'épuisement des proches aidants et de disparités régionales. Alors que le Protecteur du citoyen a publié en 2012 un rapport d'enquête sur le sujet, le Ministère n'est toujours pas en mesure de statuer sur l'offre réelle de services à domicile. Or, l'organisation du système de santé et de services sociaux en dépend pour une bonne part.

Exercer la vigilance requise à l'égard des frais facturés aux usagers

Le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes concernant des frais que facturent les centres hospitaliers aux usagers, principalement liés à des soins et à des frais accessoires et administratifs. Il est notamment intervenu après que des usagers eurent dû déboursier des sommes normalement non exigibles. En contexte de resserrement budgétaire, alors que les établissements sont à la recherche de sources de financement additionnelles, le Protecteur du citoyen appelle à la vigilance pour éviter tout glissement vers une facturation abusive.

- Le nombre de demandes reçues a augmenté de 5,5 % et parmi celles-ci, celles ayant donné lieu à une enquête sont en hausse de 11,2 %.
- Les demandes concernant Hydro-Québec, société d'État non assujettie à la compétence du Protecteur du citoyen, ont augmenté de 168,7 %.
- On note une hausse de 2,1 % des plaintes fondées dans le secteur Administration publique.
- En administration publique (ce qui exclut les services correctionnels), les délais et les manquements à incidence financière ont représenté 57,6 % des plaintes fondées.
- On constate une hausse de 21,4 % des plaintes fondées et de 64,9 % des signalements fondés dans le secteur Santé et services sociaux.
- En santé et en services sociaux, les lacunes quant à la qualité des services sont en hausse.
- Le taux d'acceptation des mesures à portée individuelle qu'a recommandées le Protecteur du citoyen a atteint 97,1 %. Dans le cas des mesures à portée collective, ce taux s'est élevé à 97,7 %.
- Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 56 des 81 ministères et organismes qui sont assujettis à sa compétence d'intervention, soit 69,1 %, et auprès de 169 des 286 établissements et agences du réseau de la santé et des services sociaux assujettis à sa compétence d'intervention, soit 59,1 %.



ADMINISTRATION PUBLIQUE

La présente section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen au regard de plaintes concernant le secteur de l'administration publique que lui ont adressées des citoyens, des entreprises et des associations.

Le nombre de plaintes reçues en 2014-2015 a connu une hausse de 10,7 % par rapport à l'année précédente. Le pourcentage de plaintes jugées fondées s'élève quant à lui à 28,3 %, confirmant une légère tendance à la hausse observable depuis les cinq dernières années.

Les longs délais représentent le motif le plus fréquent des plaintes jugées fondées. Cela s'applique surtout aux ministères et aux organismes qui doivent servir un très grand nombre de citoyens. Signe des temps et des restrictions budgétaires, les plaintes fondées ayant un volet financier sont en nette augmentation. Qu'il s'agisse de mesures de recouvrement abusives, de cotisations fiscales injustifiées ou d'erreurs dans le calcul de sommes payables par un ministère ou un organisme, le Protecteur du citoyen a dû intervenir plus souvent cette année pour faire corriger des situations dont les répercussions financières affectaient parfois durement des citoyens et des entreprises.

Le nombre de plaintes fondées concernant les atteintes aux droits, stable par rapport à l'an dernier, demeure très élevé, ce qui est préoccupant. Ces plaintes représentent en effet 18,1 % de l'ensemble des plaintes jugées fondées. Dans plusieurs cas, le Protecteur du citoyen a constaté que les manquements portaient directement atteinte aux droits des citoyens par l'effet d'une décision injuste. Ce résultat démontre que des ministères et des organismes passent outre à certains fondements de la justice administrative. Le Protecteur du citoyen réitère l'importance de leur respect par les ministères et les organismes appelés à rendre des décisions touchant les citoyens.

Les situations présentées ci-après illustrent des problèmes vécus par des citoyens dans leurs rapports avec les ministères et les organismes sous la compétence du Protecteur du citoyen. Le choix de certaines a été fait en raison de la gravité des manquements observés, alors que pour d'autres, il s'est fait en raison de leurs répercussions sur un nombre important de citoyens.

Le Protecteur du citoyen est satisfait de nombreuses avancées obtenues dans le règlement de la majorité des plaintes qu'il a traitées. Lorsque les résultats apportent les correctifs requis, ils témoignent de l'ouverture et de la collaboration des organisations visées. Des cas demeurent cependant non résolus et nécessitent que le Protecteur du citoyen poursuive son intervention.

Il est important de retenir que le portrait que livre le présent rapport annuel couvre les faits jusqu'au 31 mars 2015.

Les ministères et les organismes apparaissent par ordre alphabétique dans les pages qui suivent :

- Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)
- Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)
- Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC)
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
- Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
- Ministère de la Famille
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- Office de la protection du consommateur
- Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)

S'ajoute, à la page 69, le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen en sa qualité d'ombudsman correctionnel du Québec ; il concerne le ministère de la Sécurité publique (Direction générale des services correctionnels), les 20 établissements de détention sous la compétence du Québec et la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

L'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) est responsable de percevoir les impôts et les taxes, en plus d'administrer divers programmes et services, tels la perception des pensions alimentaires et le crédit d'impôt pour solidarité. Revenu Québec a ainsi la charge de récupérer une partie importante des revenus de l'État et, pour ce faire, doit veiller à ce que les contribuables respectent leurs obligations fiscales et paient leur juste part. C'est donc dire qu'il joue un rôle essentiel dans la lutte contre l'évasion fiscale que poursuit le gouvernement. Le Protecteur du citoyen tient à réitérer son appui aux efforts déployés afin d'atteindre cet objectif.

Pour y parvenir, Revenu Québec est investi de vastes pouvoirs qui, il est important de le préciser, font reposer le fardeau de la preuve sur le contribuable lorsqu'un avis de cotisation est établi. Cet avis présente les données fiscales relatives à un citoyen ou à une entreprise. Il indique, le cas échéant, les changements apportés à la déclaration qu'a produite le contribuable ainsi que les sommes à payer ou à recevoir pour l'année visée. À la suite d'une vérification, un nouvel avis de cotisation peut être établi. Si l'avis de cotisation fait état de sommes que doit payer un citoyen, ce dernier a désormais une dette envers Revenu Québec. En cas de désaccord, il revient à cette personne de démontrer que Revenu Québec a fait erreur ou de porter à son attention des faits ou des documents pertinents. Étant donné cette particularité en matière de fardeau de la preuve, Revenu Québec a le devoir d'agir avec une rigueur, une vigilance et une prudence irréprochables lorsqu'il établit un avis de cotisation.

Le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 est exigeant et s'appuie entre autres sur la perception de l'ensemble des revenus de l'État. La récupération fiscale, mission importante et légitime dans ce contexte comme à tout autre moment, ne doit jamais faire perdre de vue le respect des droits des citoyens. Or, des plaintes soumises au Protecteur du citoyen l'amènent à conclure que l'attitude

de Revenu Québec s'est durcie face aux contribuables. Les objectifs élevés de récupération fiscale ne doivent pas être atteints au mépris du respect des citoyens, de l'équité procédurale et des principes de justice administrative.

RESPECTER LE DROIT INALIÉNABLE DU CITOYEN À SE FAIRE ENTENDRE

Toute intervention de Revenu Québec doit se faire dans le respect de la Loi sur la justice administrative, qui dicte comme premier devoir celui d'agir équitablement envers les citoyens. À ce titre, pour respecter le principe d'équité, Revenu Québec doit :

- Utiliser les procédures dont il s'est doté dans le respect des normes applicables, de façon simple, souple et conforme aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents ;
- Donner aux citoyens la possibilité de déposer un dossier complet et de fournir les renseignements utiles à la prise d'une décision ;
- Leur permettre d'exprimer leur point de vue sur la situation en cause.

Malgré ces obligations, le Protecteur du citoyen constate que Revenu Québec tarde à corriger certaines de ses façons de faire. Encore cette année, le Protecteur du citoyen a observé des manquements fréquents à ces exigences, pourtant fondées sur des principes de justice naturelle, soit le droit à une décision impartiale et le droit d'être entendu. Les plaintes en la matière ont augmenté et le Protecteur du citoyen a dû intervenir à plusieurs reprises auprès des autorités fiscales. Il déplore vivement qu'en dépit des lacunes qu'il a dénoncées dans son dernier rapport annuel concernant Revenu Québec, ce dernier n'ait pas apporté les solutions requises.

Ainsi, au cours de la dernière année, une opération de vérification à grande échelle a mené à l'établissement d'avis de cotisation basés sur de simples présomptions alors que les citoyens n'avaient pu faire valoir tous leurs arguments en temps opportun. Le Protecteur du citoyen a recommandé qu'on apporte des corrections aux situations préjudiciables.

METTRE FIN À LA JUDICIARISATION INUTILE DES DÉSACCORDS ET TENIR COMPTE DE LA PORTÉE DE JUGEMENTS ANTÉRIEURS

Cette année encore, le Protecteur du citoyen déplore les interprétations juridiques rigides de Revenu Québec dans le traitement de certains dossiers. Cette approche a souvent pour effet d'entraîner une judiciarisation inutile des désaccords avec les contribuables. De plus, certains dossiers ont révélé que Revenu Québec avait adopté et maintenu des positions strictes malgré sa connaissance de décisions contradictoires qu'avaient rendues différents tribunaux.

(... **Cesser de léser injustement des citoyens en situation d'insolvabilité**

En situation d'insolvabilité, un citoyen ou une entreprise peut faire une proposition de consommateur ou concordataire à ses créanciers en vue de modifier les modalités de remboursement de ses dettes. Il s'agit d'une option qui vise à éviter une faillite. Lorsqu'elle est acceptée par la majorité requise des créanciers et homologuée par le tribunal, la proposition constitue un contrat collectif et acquiert une force exécutoire.

Le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes dénonçant la réaction de Revenu Québec dans des dossiers de propositions dûment homologuées. Cette pratique consistait à appliquer, après la proposition, un remboursement que le Trésor public devait au contribuable au paiement d'une dette fiscale, qui elle, était née avant la proposition. Les contribuables concernés se plaignaient que cette pratique modifiait illégalement les termes de la proposition en plus de les priver de sommes dont ils avaient besoin dans un contexte d'insolvabilité.

Au cours de son analyse, le Protecteur du citoyen a constaté que la Cour suprême du Canada avait déjà jugé illégale cette pratique de compensation en matière de faillite¹. De son côté, Revenu Québec prétendait que le jugement ne s'appliquait qu'aux cas de faillite et refusait d'en étendre l'application à la proposition de consommateur ou concordataire.

Des citoyens ont intenté un recours collectif pour contester cette pratique². Pour sa part, le Protecteur du citoyen a notamment fait valoir que les principes appliqués dans le jugement de la Cour suprême devaient l'être également en matière de proposition. En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec de surseoir à la compensation mise en cause jusqu'à l'issue du recours collectif et de cesser cette compensation pour les cas de proposition de consommateur ou concordataire. Revenu Québec a accepté de mettre en œuvre ces recommandations. . . .)

(. . . Agir dans le respect des citoyens et... d'un jugement de la Cour du Québec

En 2013-2014, Revenu Québec a cotisé des travailleurs autonomes ayant fait faillite en cours d'année pour le paiement de leurs charges sociales (Régie des rentes du Québec, Régime québécois d'assurance parentale, Fonds des services de santé et Régie de l'assurance maladie) en tenant compte de la totalité de leurs revenus au cours de l'année civile. Mentionnons que Revenu Québec agissait ici comme à son habitude et, plus récemment, en dépit d'une décision de la Cour du Québec qui avait invalidé une telle approche³ en juin 2013 (cause Fréchette). Après avoir porté la décision en appel, Revenu Québec a finalement renoncé à ce droit en novembre 2013. Or, entre la décision rendue en juin 2013 et la renonciation par Revenu Québec à son droit d'appel (novembre 2013), Revenu Québec a malgré tout délivré 1 426 avis de cotisation, en vertu, donc, d'une approche qu'avait rejetée la Cour du Québec. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a accepté de procéder à la révision de la totalité de ces cotisations. L'exercice a mené à l'annulation de 1 201 avis de cotisation et au remboursement des sommes dues aux citoyens concernés.

Par la suite, Revenu Québec n'a pas changé son interprétation de la situation même s'il avait renoncé à son droit d'appel de la décision Fréchette. En effet, entre novembre 2013, date à laquelle Revenu Québec s'est désisté de son droit d'appel, et mars 2014, moment où la Cour d'appel a effectué l'homologation de la transaction intervenue entre Revenu Québec et le contribuable, Revenu Québec a produit 231 autres avis de cotisation. En agissant ainsi, il contrevenait directement à la jurisprudence établie par la décision Fréchette et brimait le droit des citoyens à un traitement équitable. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a accepté de procéder à la révision de ces 231 cotisations. De ce nombre, 27 ont été annulées et 167 réduites. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis, d'une part, de réparer un préjudice collectif pour l'ensemble des citoyens visés et, d'autre part, de prévenir la judiciarisation inutile du conflit opposant chacun des citoyens à Revenu Québec. . . .)

1 D.I.M.S. Construction inc. (Syndic de) c. Québec (Procureur général), [2005] 2 RCS 564.

2 2014 QCCS 83. Une entente de règlement est intervenue le 19 juin 2014 dans ce dossier.

3 Fréchette c. ARQ, 2013 QCCQ 8360.

ÉCARTER TOUTE MÉTHODE DE VÉRIFICATION ABUSIVE

Stratagème de complaisance

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes d'entreprises ayant fait l'objet d'une vérification sur la base de leur participation présumée à un stratagème de complaisance : à l'issue de cette vérification, Revenu Québec a cotisé plusieurs d'entre elles parce qu'elles faisaient affaire avec d'autres entreprises qualifiées de « délinquantes fiscales ».

Dans ces dossiers, le Protecteur du citoyen constate le recours à des méthodes de vérification inadéquates, voire abusives, et le refus de Revenu Québec de considérer des éléments venant étayer les explications que fournissent les entreprises. Par exemple, dans l'exercice de leurs fonctions, les vérificateurs de Revenu Québec doivent demander les renseignements et les documents pertinents pour accomplir leur travail. Or, des entreprises soupçonnées de participer à un stratagème de complaisance ont fourni des éléments de preuve à l'appui de leur relation d'affaires avec des fournisseurs de main-d'œuvre, tels des contrats, des déliants, des offres de service et des feuilles de temps. Dans certains cas, les vérificateurs ont ignoré ces documents ou ne leur ont accordé aucune valeur probante, et ce, sans raison autre que l'existence supposée d'un stratagème. Le Protecteur du citoyen dénonce vivement ces pratiques qui sont contraires aux principes d'équité procédurale et qui affectent sérieusement la santé financière des entreprises visées.

Rappelons que dans son rapport annuel 2013-2014, le Protecteur du citoyen relatait le cas de quatre compagnies cotisées ou qui avaient reçu un projet de cotisation de Revenu Québec pour leur participation présumée à un stratagème de complaisance. Sur les quatre projets de cotisation, deux ont été annulés à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen. Néanmoins, Revenu Québec refusait toujours, au 31 mars 2014, d'annuler les projets de cotisation des deux autres entreprises. Le Protecteur du citoyen a dû insister auprès de Revenu Québec et ce dernier a finalement annulé le projet de cotisation d'une entreprise et réduit des deux tiers l'avis de cotisation de l'autre. Au 31 mars 2015, Revenu Québec refusait toujours d'annuler la pénalité pour négligence flagrante liée à la portion restante de ce dernier avis de cotisation. Insatisfait de cette position, le Protecteur du citoyen poursuit son intervention.

Il importe de souligner que le Protecteur du citoyen continue de recevoir des plaintes d'entreprises soupçonnées de participer à un stratagème de complaisance par Revenu Québec. En effet, au cours de la dernière année, près d'une dizaine d'autres entreprises se sont adressées au Protecteur du citoyen pour ces mêmes raisons.

(... **Apprécier la preuve à sa juste valeur**

Une entreprise manufacturière a un chiffre d'affaires d'environ 10 millions de dollars. Depuis 2010, elle fait appel aux services d'agences de placement afin de terminer un projet précis de transformation. En 2014, l'entreprise reçoit un projet de cotisation d'un montant de 129 000 \$. Afin de justifier son projet de cotisation, Revenu Québec avance qu'on est ici en présence d'un stratagème de complaisance. Il prétend que :

- ***Les agences de placement n'avaient pas la capacité de réaliser le travail et qu'en conséquence, l'entreprise était le véritable employeur des travailleurs des agences de placement ;***
- ***L'entreprise a bénéficié d'avantages indus en sous-payant les agences pour cette main-d'œuvre.***

Concernant la théorie du véritable employeur, le Protecteur du citoyen est préoccupé par l'application en droit fiscal de critères émanant du droit du travail. En effet, Revenu Québec emprunte au droit du travail certains concepts. Il en va ainsi, entre autres, dans la façon de déterminer qui est l'employeur. En droit du travail, ce statut est établi notamment en fonction du lien de subordination de même que de la direction et du contrôle des travailleurs. Par contre, en droit fiscal, l'employeur est celui qui verse la rémunération ; c'est cet employeur qui doit, subsidiairement, effectuer les retenues à la source et les verser à Revenu Québec. Cette importation de notions d'un droit à un autre permet à Revenu Québec d'élargir certaines définitions en cotisant une entreprise pour des obligations fiscales d'employeur alors qu'il ne fait pas la preuve que c'est bien cette entreprise qui a rémunéré les travailleurs. Quant aux avantages indus, Revenu Québec prétend qu'en payant trop peu pour les services des agences de placement, l'entreprise a tiré profit de la délinquance fiscale de ces agences. Malgré les explications et les pièces documentaires qu'a fournies l'entreprise à la suite du projet de cotisation, Revenu Québec a maintenu que cette dernière était partie à un stratagème de complaisance, sans plus d'explications.

De l'avis du Protecteur du citoyen, l'entreprise a, au contraire, présenté une preuve qui, à sa face même, démontrait l'existence de véritables relations d'affaires avec les agences de placement. Revenu Québec n'a nullement prouvé une possible connivence entre l'entreprise donneuse d'ouvrage et ses fournisseurs de main-d'œuvre. En fait, Revenu Québec a soutenu qu'une telle connivence ou collusion n'avait pas à être démontrée pour justifier les cotisations fondées sur les factures de complaisance.

Le Protecteur du citoyen a demandé à Revenu Québec d'annuler le projet de cotisation, ce que ce dernier refuse toujours de faire. Le Protecteur du citoyen ne compte pas se satisfaire d'un tel refus. . . .)

Production de faux relevés d'emploi

Cinq plaintes pour les mêmes motifs ont incité le Protecteur du citoyen à enquêter au sujet d'une opération de Revenu Québec touchant près de 200 citoyens. L'intervention en question, menée de concert avec la Sûreté du Québec, a mis au jour un réseau de fraude dont les dirigeants font actuellement l'objet d'accusations pour activités criminelles.

Entre autres infractions, le réseau en question vendait de faux relevés d'emploi à des particuliers qui les utilisaient pour obtenir différents avantages, dont des remboursements d'impôt ou des prêts bancaires. Le réseau offrait également des services de comptabilité à des entreprises, notamment des agences de placement de personnel, dont certaines cherchaient à se soustraire à leurs obligations fiscales en tant qu'employeurs en faisant affaire sous le couvert de sociétés fictives que créait le réseau.

Il a été démontré que plusieurs personnes ont profité de cette fraude et le Protecteur du citoyen appuie pleinement les efforts qu'a déployés Revenu Québec pour y mettre fin. Il est néanmoins d'avis que Revenu Québec ne devait pas présumer de la culpabilité de l'ensemble des citoyens ayant reçu ces relevés d'emploi, conformes en apparence, que délivraient les sociétés fictives créées par le réseau. Or, Revenu Québec a transmis des projets de cotisation à tous les citoyens qui avaient reçu un relevé d'emploi de l'une ou l'autre de ces sociétés. Dans 10 dossiers, la Direction des enquêtes de Revenu Québec a reconnu, à la suite du dépôt de pièces justificatives par les citoyens, que leurs relevés correspondaient à de véritables prestations de travail. De même, la Direction des oppositions a annulé deux avis de cotisation, et ce, sans que le Protecteur du citoyen soit intervenu. Revenu Québec a donc admis que des citoyens avaient vraisemblablement été des victimes innocentes du stratagème de fraude, puisqu'ils avaient fourni une réelle prestation de travail, mais que les entreprises qui les rémunéraient étaient parties prenantes au réseau frauduleux et ne

remettaient pas au gouvernement les retenues qui avaient été prélevées à la source. Ce constat aurait dû commander prudence et rigueur dans le traitement des dossiers. L'enquête du Protecteur du citoyen a plutôt révélé des lacunes importantes.

Premièrement, signalons que la Direction des enquêtes de Revenu Québec a traité près de la moitié des dossiers. Cette direction avait obtenu, dans le cadre de l'enquête conjointe avec la Sûreté du Québec, la liste des citoyens ayant déclaré des revenus d'emploi de l'une ou l'autre des entreprises associées au réseau de fraude. Après analyse des dossiers, la Direction des enquêtes a décidé, pour 14 % d'entre eux, de ne pas établir d'avis de cotisation puisque les citoyens avaient fourni des pièces justificatives suffisantes, qui démontraient l'existence d'une réelle prestation de travail. Ensuite, la même direction a confié les dossiers restants aux vérificateurs de la Direction générale des particuliers, alors que ces deux directions procèdent différemment, n'ayant pas les mêmes exigences quant au fardeau de la preuve. Dès lors, les deux groupes de citoyens n'ont pas fait face aux mêmes mesures. À titre d'explication, précisons que le travail de la Direction des enquêtes mène habituellement au dépôt d'accusations pénales ou criminelles contre les contrevenants; elle doit donc établir, avec le caractère prépondérant requis, qu'un citoyen n'a pas agi de manière conforme à la loi. Pour sa part, la Direction générale des particuliers délivre, le cas échéant, un avis de cotisation présumé valide. Dans ces circonstances, le fardeau de la preuve ne repose pas sur Revenu Québec, sauf s'il s'agit de pénalités ou de cotisations portant sur une période antérieure à la période normale de cotisation.

Dans cette affaire, la Direction générale des particuliers a présumé que tous les relevés d'emploi étaient faux et a cotisé les 120 citoyens restants sur la liste qu'a fournie la Direction des enquêtes. Cette présomption de départ a biaisé le traitement des dossiers. En effet, un échantillon des dossiers consultés démontre que des citoyens n'ont pas pu faire valoir leurs arguments lors de la vérification, soit parce que leurs explications étaient systématiquement rejetées, soit parce qu'on ne leur laissait pas le temps de rassembler leur preuve. Comment expliquer que tous les dossiers traités par la Direction générale des particuliers ont fait l'objet d'avis de cotisation alors que, parmi les dossiers analysés par la Direction des enquêtes, certains des relevés d'emploi ont été reconnus comme confirmant une véritable prestation de travail? Cette présomption de culpabilité pour tous les citoyens contrevient aux principes de justice administrative et d'équité procédurale.

Soulignons enfin que le fardeau de la preuve reposait ici sur Revenu Québec puisque la plupart des cotisations portaient sur des années prescrites. On entend par là que les avis de cotisation avaient été établis pour des années antérieures à la période normale de cotisation (trois ans en matière d'impôt, quatre en matière de taxes⁴). Le Protecteur du citoyen a analysé un échantillon de 45 dossiers et a constaté l'absence d'analyses individuelles permettant à Revenu Québec de satisfaire à son fardeau de preuve pour des cotisations relatives à des années prescrites: dans la quasi-totalité des dossiers, Revenu Québec s'appuyait uniquement sur la description générale du stratagème de fraude pour satisfaire à son fardeau de preuve. Or, cette preuve aurait dû être fondée sur les faits propres à chacun des dossiers des citoyens. Cette conclusion est d'ailleurs renforcée par le fait que Revenu Québec a reconnu, de sa propre initiative dans certains cas, que les explications de citoyens ayant reçu des relevés d'emploi problématiques justifiaient l'absence ou l'annulation des cotisations.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a accepté d'annuler les cotisations pour cinq autres personnes, dont trois s'étaient plaintes au Protecteur du citoyen. De plus, ce dernier a demandé à Revenu Québec de réviser l'ensemble des dossiers traités et d'annuler les cotisations dans tous les cas où Revenu Québec ne pouvait satisfaire à son fardeau de preuve. Revenu Québec a accepté de réviser les dossiers à la lumière des observations du Protecteur du citoyen.

4 Article 1010, alinéa 2, paragraphe b de la Loi sur les impôts (RLR Q, chapitre I-3).

(... Prêter attention aux explications que fournissent les contribuables

Une citoyenne porte plainte au Protecteur du citoyen après que Revenu Québec l'eut cotisée en raison de faux relevés d'emploi pour les années 2008 et 2009. La citoyenne prétend avoir vraiment travaillé pour une compagnie d'emballage et affirme qu'une agence de placement, qui n'existe plus, la rémunérerait. Elle fournit ses relevés de paie, ses relevés bancaires ainsi que le nom de son superviseur dans l'entreprise où elle travaillait. Ce dernier confirme que la citoyenne a travaillé pour lui par l'intermédiaire d'une agence de placement.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la citoyenne avait bel et bien expliqué sa situation au vérificateur à la suite de la réception du projet de cotisation. Néanmoins, on avait fermé son dossier. La citoyenne a alors déposé un avis d'opposition et fait une plainte au Protecteur du citoyen.

À la suite de l'intervention de ce dernier, Revenu Québec a accepté d'annuler la cotisation de la citoyenne. ...)

MIEUX SERVIR LA CLIENTÈLE, CONFORMÉMENT AU PLAN STRATÉGIQUE

Le Protecteur du citoyen a constaté que Revenu Québec ne prend pas les devants pour régler certains problèmes soulevés par les contribuables, et ce, même pour des cas où il reconnaît que sa propre erreur est à l'origine de ces problèmes. Bien que le premier objectif du Plan stratégique 2012-2016 de Revenu Québec vise explicitement le développement d'une relation positive avec la clientèle, la réalité et la nature des plaintes que reçoit le Protecteur du citoyen lui permettent de conclure que cet objectif n'est pas atteint et qu'il devrait retenir la plus haute attention des autorités de Revenu Québec.

Notons aussi que les délais administratifs de traitement des dossiers par Revenu Québec demeurent très longs. Le nombre de plaintes qu'a reçues le Protecteur à ce sujet a presque doublé par rapport à l'année dernière.

(... Faire preuve d'initiative

Après avoir pris une entente de paiement avec Revenu Québec, un citoyen a remis en double le dernier versement. En effet, la somme avait été prélevée de son compte bancaire, mais Revenu Québec prétendait ne pas l'avoir reçue. Revenu Québec a alors retenu cette même somme du remboursement d'impôt du citoyen. Ce dernier a tenté de clarifier la situation en communiquant à plusieurs reprises avec Revenu Québec. Sans succès. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a procédé à une recherche de paiement et a retracé la somme, qu'il avait bel et bien reçue, mais qu'on avait affectée à un autre compte.

En fait, le citoyen savait, dès le départ, qu'un problème pouvait se présenter en raison du changement de son numéro d'assurance sociale. Il en avait informé Revenu Québec, qui aurait pu facilement détecter le problème. La démarche de recherche de paiement aurait dû être proposée d'emblée au citoyen. Revenu Québec a finalement remboursé ce dernier pour la somme prélevée deux fois. ...)

(... **Reconnaître ses erreurs**

À la suite d'une première vérification, Revenu Québec a cotisé une entreprise en taxes de vente. Il s'est ajouté à cela une vérification connexe en impôt. C'est à cette étape qu'un vérificateur au dossier a découvert des erreurs commises lors de la vérification en taxes. Il a donc corrigé ces erreurs aux fins de la cotisation en impôt, mais a omis de retourner le dossier au secteur des taxes pour que la cotisation antérieure soit elle aussi corrigée.

Or, peu après, même une fois avisé des corrections nécessaires, Revenu Québec a refusé de corriger le dossier en taxes sous prétexte que les délais pour faire opposition étaient échus. Ce n'est qu'à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen que Revenu Québec a corrigé ses calculs, ce qui a fait diminuer la cotisation d'environ 9 000 \$, soit une baisse d'un peu plus de 50 %. ...)

(... **Reconnaître... une double erreur**

Pendant 10 ans, un citoyen n'a pu respecter ses obligations fiscales en raison de problèmes de santé physique et mentale. En 2009, il a régularisé son dossier avec l'aide d'un agent de recouvrement, qui lui a alors assuré que les intérêts et pénalités sur sa dette seraient annulés. En effet, le citoyen satisfaisait à certains critères d'équité découlant de la Loi sur l'administration fiscale. Or, l'agent a changé d'emploi sans terminer le processus d'annulation. Le dossier du citoyen est ensuite tombé dans l'oubli, sauf qu'au fil des ans, les intérêts se sont accumulés. Dès lors, au cours des années subséquentes, tous les remboursements d'impôt et les versements de crédit d'impôt auxquels avait droit ce citoyen ont été affectés au remboursement d'une dette dont il n'avait pas connaissance.

Ce n'est que quatre ans plus tard que le nouvel agent de recouvrement au dossier a informé le citoyen qu'il manquait une lettre de son médecin pour finaliser la demande d'annulation de pénalités et intérêts. Le citoyen a envoyé la lettre requise en avril 2013, mais le traitement de la demande a continué de tarder.

En juin 2014, au moment où le citoyen a eu recours au Protecteur du citoyen, l'agent de recouvrement s'apprêtait à refuser la demande d'annulation de pénalités et intérêts sur la base de la capacité de payer qu'avait désormais le citoyen.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a fait valoir à Revenu Québec que l'annulation des pénalités et intérêts était doublement justifiée. D'abord, il fallait prendre en compte le critère d'équité pour la période allant de 1998 à 2009. Et maintenant, le dossier devait se régler en considérant l'incurie administrative de Revenu Québec, qui avait pris cinq années supplémentaires pour finaliser le dossier du citoyen. Revenu Québec aurait dû respecter sa décision prise en 2009 et appliquer les critères découlant de la Loi.

Revenu Québec a accepté d'annuler les pénalités et les intérêts. Le citoyen a reçu un remboursement de plus de 3 000 \$ et le solde de sa dette a été annulé. ...)

BIENS NON RÉCLAMÉS: CONTRIBUER ACTIVEMENT À LA JUSTE SOLUTION

Aux fins de l'administration, l'expression «biens non réclamés» désigne tout bien dont le propriétaire ou l'ayant droit est inconnu ou introuvable et qui est alors confié à Revenu Québec. Ce dernier en assure la récupération et la gestion. Dans le cas qui suit, où un terrain constituait le bien non réclamé, Revenu Québec a tardé à intervenir pour rendre les lieux plus sécuritaires.

(... Adopter une attitude de collaboration plutôt que de tergiverser

Aux prises avec une dangereuse falaise à l'arrière de sa résidence, un citoyen demandait depuis de nombreuses années que l'instance gouvernementale compétente entreprenne les travaux nécessaires pour rendre les lieux plus sécuritaires. D'après lui, selon toute probabilité, l'administration ou la propriété de ce terrain relevait d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement. Or, aucune des instances qu'il avait jointes ne donnait suite à sa démarche. Pour sa part, Revenu Québec, qui assure l'administration provisoire des biens non réclamés au Québec, exigeait que le citoyen fournisse une chaîne de titres établie par un notaire avant d'étudier le dossier.

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté qu'il existait effectivement différentes hypothèses documentées quant au droit de propriété du terrain en question. Selon l'une d'elles, le bien était « sans maître » et Revenu Québec était responsable de son administration. Selon une autre hypothèse, le terrain faisait partie des « terres du domaine de l'État », dont le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles est responsable.

Quoi qu'il en soit, le Protecteur du citoyen était à même de constater que le terrain n'avait pas de propriétaire connu depuis près de 150 ans et qu'il reviendrait vraisemblablement à une instance gouvernementale d'intervenir. Le Protecteur du citoyen a donc fait valoir que la détermination de l'interlocuteur gouvernemental responsable ne constituait pas, pour le moment, le véritable enjeu. Il importait plutôt de rendre les lieux sécuritaires et d'amener les différents intervenants publics à travailler de concert pour trouver une solution.

Dans cette perspective, le Protecteur du citoyen a recommandé que Revenu Québec procède, en tant qu'administrateur provisoire, à l'inspection et à la sécurisation de la falaise. De plus, il a fait valoir que des discussions entre les différents ministères et organismes devaient avoir lieu pour désigner celui ou ceux d'entre eux qui paieraient pour les travaux.

Revenu Québec a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et a entamé, de façon exemplaire, les discussions nécessaires avec les autorités des instances concernées. Sous son leadership, un plan d'intervention a été conclu avec le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Transports et le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. ...)

RECOMMANDATION RÉCURRENTÉ : UNE FOIS POUR TOUTES, RÉGLER LES PROBLÈMES DE GESTION DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR SOLIDARITÉ

Depuis sa création en juillet 2011, le crédit d'impôt pour solidarité a connu d'importants ratés dans la gestion qu'en fait Revenu Québec. Des plaintes, nombreuses et en hausse par rapport à l'an dernier, continuent d'en révéler des lacunes majeures, notamment sur le plan de sa lourdeur administrative. Des problèmes sont liés aussi à la gestion des changements de situation des citoyens.

Rappelons que l'administration de ce crédit d'impôt est complexe puisque celui-ci est déterminé mensuellement. Les citoyens ont donc la responsabilité d'informer Revenu Québec des changements dans leur situation personnelle qui ont une incidence sur le crédit. À l'automne 2014, le Vérificateur général du Québec concluait que Revenu Québec n'avait pas mis en place « les contrôles nécessaires pour déterminer l'admissibilité des ménages et s'assurer que les sommes qui leur sont versées correspondent à celles auxquelles ils ont droit ». Pour sa part, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes concernant principalement l'admissibilité aux diverses composantes du crédit d'impôt et l'inexactitude des sommes versées. Lors de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que

le système informatique de Revenu Québec ne soutient pas adéquatement les opérations liées à l'administration du crédit d'impôt ni le traitement des informations que fournissent les bénéficiaires et les partenaires du programme (ex. : Régie des rentes et ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale) pour mettre à jour les situations personnelles.

Revenu Québec se dit conscient que son système informatique n'est pas adapté au fonctionnement et aux visées du programme. Par ailleurs, il collabore avec le Protecteur du citoyen pour régler les cas individuels de bénéficiaires de ce crédit. Malgré cela, des citoyens continuent d'éprouver des difficultés et, de façon générale, Revenu Québec tarde à instaurer des mesures pour atténuer les problèmes.

Lors de la présentation de son budget 2015-2016, le ministre des Finances a annoncé la révision des modalités de fonctionnement du crédit d'impôt pour solidarité : entre autres modifications, à compter de 2016, le crédit sera déterminé annuellement, plutôt que mensuellement; les calculs s'appuieront sur les informations contenues dans la déclaration de revenus. C'est là un changement attendu qui simplifiera l'administration du crédit.

Rappelons que le Protecteur du citoyen a signalé dès 2011, au moment de la création du crédit d'impôt, les difficultés appréhendées et la lourdeur du traitement associé à la détermination mensuelle du crédit. Il avait alors proposé la solution qui est maintenant adoptée, soit la détermination sur une base annuelle. Dans un rapport paru en 2014, le Vérificateur général du Québec avait exprimé les mêmes préoccupations.

(... Mettre fin à la confusion ! – 1

Revenu Québec doit régulièrement apporter des corrections aux sommes réclamées par les citoyens ou versées à ces derniers en raison, par exemple, d'un changement dans leur situation personnelle. Toutefois, des difficultés surviennent lorsque Revenu Québec doit annuler la dette de crédit d'impôt pour solidarité d'un citoyen à faible revenu. Mentionnons que la Loi sur les impôts prévoit des modalités de compensation particulières à l'égard des personnes très démunies financièrement. Il faut savoir qu'en raison d'une contrainte technologique, il n'est pas possible pour Revenu Québec d'annuler une telle dette en effectuant simplement une écriture comptable. Le système informatique prévoit l'inscription obligatoire du versement d'une somme égale à la dette du citoyen. Qui plus est, fait étonnant, le système émet automatiquement... un paiement au citoyen par dépôt direct ! Le citoyen reçoit alors la somme, sans explication. Par la suite, lorsque Revenu Québec constate son erreur, il communique avec le citoyen pour lui réclamer la somme.

Dans le dossier d'une citoyenne, Revenu Québec souhaitait annuler une dette de 42,92 \$. Or, plutôt que de procéder à l'annulation, Revenu Québec a versé cette somme à la personne. Nullement avisée de l'erreur, la citoyenne a cru avoir droit à la somme et l'a conservée. Peu après, prévoyant obtenir le paiement d'une dette qu'il avait lui-même générée, Revenu Québec a accaparé la moitié des versements subséquents du crédit d'impôt pour solidarité de la dame.

D'un simple point de vue comptable, la citoyenne avait reçu 42,92 \$ en trop et la réduction appliquée à son crédit d'impôt n'avait pas pour effet de la priver de sommes auxquelles elle avait droit. Néanmoins, la confusion aurait pu être évitée à cette personne dont on peut imaginer les difficultés de gérer adéquatement un maigre budget.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a convenu que les ratés du système informatique avaient créé la dette de façon déraisonnable. ...)

(... Mettre fin à la confusion ! – 2

À la suite d'une révision, Revenu Québec souhaitait annuler la dette de 486 \$ d'un citoyen. Or, il a plutôt annulé 135 \$ et versé 351 \$ à cette personne, sans pouvoir d'ailleurs expliquer cette répartition. C'est ainsi que le citoyen s'est retrouvé avec une somme versée en trop... et donc une nouvelle dette.

Par la suite, Revenu Québec a envoyé deux avis de cotisation réclamant des sommes de 270 \$ et de 521 \$ liées au crédit d'impôt pour solidarité. À la suite d'une nouvelle révision, Revenu Québec a, une fois encore, voulu annuler les deux réclamations. Or, toujours en raison de problèmes de nature informatique, plutôt que d'annuler les deux dettes, Revenu Québec a versé la totalité de ces sommes au citoyen. Celui-ci s'est donc retrouvé avec une somme versée en trop additionnelle de 791 \$.

C'est ainsi qu'au total, Revenu Québec a versé à tort à cette personne 1 142 \$ à la suite de corrections comptables.

Si Revenu Québec n'a pu expliquer la logique de ces opérations, le citoyen, pour sa part, a vécu une confusion encore plus grande puisqu'il n'a reçu de Revenu Québec ni explications ni avis de détermination (document par lequel Revenu Québec détaille les montants de crédit auxquels le citoyen a droit). De plus, non seulement les sommes reçues en trop devaient être remboursées, mais il s'y greffait des intérêts !

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, un agent de Revenu Québec a communiqué avec la personne pour lui fournir les informations nécessaires. Une note a été inscrite au dossier pour que les intérêts sur la dette soient annulés une fois les sommes remboursées. ...)

VEILLER À LA QUALITÉ DE L'INFORMATION OFFICIELLE TRANSMISE AUX CONTRIBUABLES

À la suite de plaintes, le Protecteur du citoyen a communiqué avec Revenu Québec pour qu'il clarifie des informations diffusées dans ses publications. Ainsi, le libellé de la déclaration de revenus expliquant l'exemption de verser la contribution santé a été modifié pour être plus compréhensible. Dans le même sens, Revenu Québec a apporté des précisions dans certains documents pour préciser que le versement d'une subvention au propriétaire ou au fournisseur de services diminue le montant à considérer dans le calcul du crédit de maintien à domicile. La même préoccupation quant à la qualité de l'information s'est manifestée dans des situations individuelles, comme en témoigne le cas suivant.

(... S'assurer que les citoyens saisissent les motifs à l'appui d'une cotisation

Revenu Québec a demandé à un citoyen de fournir certains renseignements dans le cadre d'une vérification de son dossier fiscal. Par la suite, Revenu Québec l'a informé de son intention d'établir un avis de cotisation parce qu'il n'avait pas versé les taxes découlant de la vente partielle d'un immeuble à revenus. Considérant avoir fait lesdites remises et ne pouvant obtenir d'explications plus précises de Revenu Québec, cette personne a communiqué avec le Protecteur du citoyen.

En cours d'enquête, ce dernier a appris que Revenu Québec considérait que le citoyen avait changé l'usage qu'il faisait de son immeuble après en avoir disposé partiellement. Cette règle, d'application plutôt rare, faisait en sorte qu'une taxe sur la valeur résiduelle de l'immeuble était due.

Le Protecteur du citoyen a fourni ces explications au citoyen qui, de son côté, a pu transmettre des documents à Revenu Québec pour démontrer que son immeuble n'avait pas changé de vocation. Aucun avis de cotisation n'a finalement été établi. ...)

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

TRANSMETTRE AUX CITOYENS DES INFORMATIONS JUSTES ET DES CALCULS EXACTS ET, EN CAS D'ERREUR, EN ASSUMER LA RESPONSABILITÉ

En 2013-2014, le Protecteur du citoyen a dénoncé des lacunes quant à la fiabilité et à la qualité de l'information que transmet la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) aux citoyens. Cette année encore, il est intervenu à la suite de plaintes au sujet d'informations et de calculs inexacts ainsi que d'erreurs dans la saisie de données. En tant qu'administratrice des régimes de retraite qui lui sont confiés, la CARRA doit s'assurer de transmettre de l'information complète et exacte aux participants. C'est en effet sur la base de tels renseignements que ces derniers prennent des décisions d'importance, dont celle du moment de leur départ à la retraite.

Rappelons à cet égard qu'un des enjeux du Plan stratégique 2012-2015 de la CARRA est d'offrir des services de qualité qui répondent aux attentes de sa clientèle et lui permettent la prise de décisions éclairées. La CARRA y reconnaît qu'une mauvaise décision ou une décision prise au mauvais moment risque d'avoir des incidences financières importantes. La Commission doit veiller à refléter ses engagements dans ses actions et à prévenir la répétition de ses trop nombreuses erreurs. On notera que dans certains cas, même après avoir découvert qu'elle s'est trompée, la CARRA tarde à en informer les citoyens.

Bien que le Protecteur du citoyen soit conscient que l'erreur n'est pas créatrice de droits pour le citoyen, il est d'avis que la négligence ou l'insouciance de la CARRA dans le traitement des demandes peut engager sa responsabilité, à tout le moins lorsque l'erreur lui est totalement attribuable. Or, la CARRA refuse qu'il puisse en être ainsi. Le Protecteur du citoyen déplore une telle attitude, source potentielle de judiciarisation des litiges, de délais et de frais tant pour le citoyen que pour l'organisme.

(... Admettre le poids de son erreur et prévoir les compensations appropriées

En janvier 2014, une personne a fait parvenir sa demande de prestations à la CARRA pour une retraite en mai de la même année. Or, ce n'est que quelques jours avant la date officielle de sa prise de retraite qu'elle a appris qu'elle n'était pas immédiatement admissible à une rente, à moins de subir une réduction du montant. Le calcul s'appuyait sur le fait qu'elle avait cumulé 34,8572 années de service aux fins du calcul d'admissibilité. Pourtant, les documents de la CARRA auxquels elle s'était fiée indiquaient qu'à cette date, elle en arrivait aux 35 années de service requises pour une pleine retraite. Malheureusement, les documents comportaient des erreurs. La personne s'est donc adressée au Protecteur du citoyen, faisant valoir que même si elle avait voulu réintégrer son travail pour compléter la période, elle n'était plus membre de son ordre professionnel et son employeur refusait de la réembaucher.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que deux documents qu'avait produits la CARRA en 2013 étaient erronés :

- *Dans l'estimation de rentes, une banque de 90 jours n'avait pas été corrigée pour tenir compte du rachat de service que la citoyenne avait effectué ;*
- *Dans l'état de participation, un congé de maternité, représentant 0,258 année de service, avait été inscrit en double.*

Étant donné la complexité des calculs et le peu d'explications fournies, le Protecteur du citoyen a estimé que la personne n'était pas en mesure de détecter ces erreurs. Dès lors, elle était justifiée de se fier aux chiffres de la CARRA pour fixer sa date de retraite. À présent, alors que les faits ne lui laissent d'autre choix que de prendre sa retraite à la date prévue et d'accepter une rente réduite, elle subissait un préjudice à long terme directement lié aux erreurs de la CARRA.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé à l'organisme de verser annuellement à la citoyenne, sa vie durant, une somme supplémentaire équivalant à la perte financière subie. La CARRA a refusé cette recommandation. . . .)

(. . .) Convenir de ses nombreuses erreurs et annuler une réclamation inacceptable

Une citoyenne retraitée a travaillé dans un centre hospitalier où, en raison de problèmes de gestion interne, elle s'était retrouvée sur une liste de remplacement. En 2008, elle a recommencé à travailler à temps plein, cette fois pour un centre de santé et de services sociaux (CSSS). Comme elle s'est vu attribuer un salaire moindre, elle a pu bénéficier d'une mesure de protection financière, son ancien employeur lui versant la différence de rémunération (différentiel salarial).

En 2014, alors qu'elle était à la retraite depuis près de deux ans, la citoyenne a reçu un avis de la CARRA lui apprenant qu'une somme de 30 000 \$ lui avait été versée en trop et qu'elle devait la rembourser. Une partie de cette somme provenait de versements qu'elle aurait reçus par erreur parce qu'on avait estimé, à tort, qu'elle avait trop cotisé à son régime à la suite de la régularisation de ses emplois. L'autre part du trop-perçu réclamé provenait de versements estimatifs (en accord avec les pratiques de la CARRA : prévision du montant de la rente en attendant d'en fixer définitivement le montant précis) qu'on aurait surévalués depuis la prise de sa retraite.

S'estimant injustement lésée, la personne s'est plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête a d'abord fait ressortir que, selon la CARRA, de 2008 à 2012, deux déclarations annuelles concernant la citoyenne lui sont parvenues, une de la part du CSSS, l'autre de l'employeur responsable de verser le différentiel salarial. Les deux employeurs auraient déclaré que la citoyenne travaillait à temps complet. Comme il est impossible de cumuler dans son régime de retraite plus d'une année de service par année civile, une opération automatisée n'a retenu que le service se rapportant au traitement annuel de base le plus élevé. Les cotisations versées pour son emploi au CSSS lui ont alors été remboursées.

Le Protecteur du citoyen a aussi constaté que l'employeur responsable de verser la protection salariale à la citoyenne avait informé la CARRA de ce contexte particulier. Malgré ces informations, la CARRA n'a pas corrigé le dossier. De son côté, la citoyenne a touché quatre remboursements de trop-perçu, totalisant près de 17 000 \$. Étonnée, elle a, chaque fois, communiqué avec la CARRA pour s'assurer que ces sommes lui étaient dues. À chacun des appels, l'organisme l'a assurée que cet argent lui appartenait.

Le Protecteur du citoyen conclut que la CARRA a commis une erreur en considérant que la citoyenne avait deux employeurs distincts plutôt que de lui reconnaître un poste de cadre en compensation salariale. Cette erreur est à l'origine des quatre remboursements de trop-perçu de cotisations. Bien que la citoyenne ait touché des sommes qui n'auraient pas dû lui revenir, elle a fait preuve de diligence et de bonne foi en effectuant ses vérifications auprès de la CARRA.

Les irrégularités ne s'arrêtent pas là, puisqu'en mai 2013, alors que la CARRA était déjà au courant de ce dossier problématique, le système informatique a émis un autre remboursement de trop-perçu de cotisations à la citoyenne...

Quant à la prévision trop élevée de l'estimation de la rente (montants estimatifs), la CARRA soutient que sur la base des déclarations des employeurs, elle a établi que la citoyenne occupait un poste à temps complet aux deux endroits, cela entraînant le cumul des salaires annuels. À la suite des corrections au dossier et du nouveau calcul tenant compte du salaire réel, la CARRA a réclamé une somme supplémentaire de 11 000 \$.

Entre le moment où la CARRA a constaté les problèmes que posait ce dossier et celui où elle en a averti la citoyenne, il s'est écoulé 15 mois. Selon le Protecteur du citoyen, la CARRA aurait dû communiquer avec la citoyenne beaucoup plus rapidement et ajuster les versements estimatifs. En tardant à le faire, elle a contribué à l'augmentation de la dette ainsi créée.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CARRA a offert à la citoyenne de rembourser la somme sans intérêts avec des modalités de paiement sur une période prolongée. Pour le Protecteur du citoyen, considérant la responsabilité de la CARRA dans cette affaire, une telle proposition est nettement insuffisante. Pour réparer le préjudice subi, la CARRA doit indemniser la citoyenne, ce qu'elle refuse de faire. . . .)

(... Donner suite à une demande justifiée de renseignements écrits

Une citoyenne a demandé à la CARRA de lui fournir par écrit les montants estimés de sa retraite, communiqués verbalement, ainsi qu'une confirmation du fait que sa prise de préretraite n'affecterait pas la qualification à son régime de retraite. Comme la CARRA a refusé de donner suite à sa demande, elle s'est plainte au Protecteur du citoyen.

Ce dernier a effectivement constaté le refus de la CARRA, alors que l'organisme avait élaboré verbalement trois scénarios possibles pour la citoyenne. À ce sujet, l'organisme a précisé au Protecteur du citoyen que la situation de cette personne était complexe et que certaines données, encore inconnues, pouvaient modifier les calculs, d'où sa décision de ne transmettre aucun écrit pour le moment.

Le Protecteur du citoyen a convenu des particularités du dossier. La demande de la citoyenne lui est toutefois apparue légitime. La production d'estimations de rente constitue un des services qu'offre la CARRA à sa clientèle. Dès lors, elle doit pouvoir s'adapter aux situations moins habituelles tout en agissant avec prudence et diligence dans le traitement de ces demandes et dans les informations transmises dans ses correspondances.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé à la CARRA :

- De transmettre par écrit à cette citoyenne les renseignements concernant les montants de retraite estimés de même qu'une évaluation de l'incidence de son départ en préretraite sur sa qualification à son régime de retraite ;*
- D'indiquer qu'en raison de données inconnues, ces estimations comportaient des limites et que la citoyenne était invitée à ne pas décider des arrangements de sa retraite sur cette seule base.*

La CARRA a refusé ces recommandations. À la demande du Protecteur du citoyen, elle a toutefois transmis à la dame une copie de son dossier contenant certains calculs estimatifs de sa rente. . . .)

Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)

La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) administre, comme son nom l'indique, le régime de santé et de sécurité du travail. À cette fin, elle applique la Loi sur la santé et la sécurité du travail, qui vise à éliminer à la source même les dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs. Elle veille également au respect de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, qui encadre la réparation des lésions professionnelles et des conséquences qui en découlent pour les travailleurs ainsi que la perception, auprès des employeurs, des sommes nécessaires pour financer le régime. Rappelons que la CSST est un régime que financent les employeurs et dont la gestion est paritaire. Ces derniers assument une responsabilité collective du risque professionnel, sans égard à la faute.

Au fil de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté qu'il arrive à la CSST d'interpréter restrictivement sa mission d'assureur public auprès des travailleurs et des employeurs. De ce fait, des travailleurs aux prises avec une lésion professionnelle sont privés d'une indemnisation à laquelle ils ont droit ou de services de réadaptation requis après une atteinte permanente à leur intégrité physique ou psychique.

Le Protecteur du citoyen estime que la CSST ne doit pas imposer aux travailleurs des obligations plus lourdes que celles prévues à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Au contraire, lorsque ceux-ci satisfont aux critères légaux, elle devrait faciliter leur accès aux indemnisations et aux services auxquels ils ont droit.

MESURER LES CONSÉQUENCES D'UNE SANCTION ET FAIRE PREUVE DE DISCERNEMENT AVANT DE L'APPLIQUER

La CSST peut suspendre ou réduire l'indemnité d'un travailleur qui, sans raison valable, manque à l'une des obligations que lui impose la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Un travailleur qui omet ou refuse de se soumettre à un examen médical, par exemple, peut être visé par une telle mesure. Cette disposition vise à dissuader les accidentés du travail de poser des gestes pouvant retarder leur retour en emploi. La sanction a cependant des répercussions importantes sur les droits des citoyens et doit être appliquée avec discernement. Lorsque la CSST suspend ou réduit l'indemnité d'un citoyen, ce dernier doit être clairement informé de ce qui lui est reproché pour pouvoir y remédier ou s'expliquer.

Le Protecteur du citoyen observe que la CSST tend à appliquer cette sanction de façon rigide, sans systématiquement prendre en considération la version du travailleur. Or, c'est le rôle de la CSST d'entendre et d'évaluer les éventuels motifs de la personne en cause. Ce n'est qu'en l'absence de raison valable que la CSST peut appliquer la sanction prévue. Malgré cette exigence formelle, non seulement la CSST ne recueille-t-elle pas toujours les justifications du travailleur, mais quand elle le fait, il lui arrive d'interpréter la notion de raison valable de manière restrictive.

Lorsque la CSST agit ainsi, elle affecte directement la sécurité financière de travailleurs injustement pénalisés et elle faillit à son devoir d'intervenir de façon équitable. Le Protecteur du citoyen estime que l'application de la règle en toute rigueur n'exclut nullement une approche humaine et l'expression de l'empathie nécessaire. Les cas qui suivent témoignent de manquements majeurs à cet égard.

(... Dans le respect des règles, rendre une décision empreinte d'empathie

La CSST convoque un travailleur pour une expertise médicale. Toutefois, trois jours avant l'expertise, ce dernier apprend que sa conjointe subira, au même moment, une chirurgie sous anesthésie générale. Comme il s'agit d'une intervention importante, le citoyen souhaite accompagner sa conjointe. Il communique donc avec la CSST pour faire reporter l'expertise médicale. Or, l'organisme refuse et l'informe que son indemnité de remplacement du revenu sera suspendue s'il ne s'y présente pas. La décision s'appuie sur les considérations suivantes :

- Le travailleur n'a aucune raison valable de se soustraire à l'expertise médicale ;*
- Il n'a pas agi de façon diligente. Selon la CSST, il aurait dû avertir son agent d'indemnisation, dès son assignation à l'expertise plusieurs mois auparavant, de la possibilité d'un conflit d'horaire étant donné que sa conjointe était en liste d'attente pour une opération ;*
- Voyant la tournure des choses, le travailleur aurait dû s'assurer qu'un proche puisse accompagner sa conjointe à l'hôpital ;*
- Il aurait dû fournir une pièce justificative démontrant le conflit d'horaire (ce que la CSST ne lui a jamais demandé).*

L'homme a fait appel au Protecteur du citoyen moins de 24 heures avant son expertise. C'est ce qui explique que ce dernier n'a pu intervenir pour faire modifier la décision de la CSST. Le citoyen n'a pu accompagner sa conjointe.

Comment qualifier une telle attitude de la CSST qui, traitant la demande légitime d'un travailleur, choisit de lui imposer des exigences déraisonnables ? La décision se prend ici au mépris d'une attitude plus humaine qui découle des règles et de la mission de l'organisme public.

Le Protecteur du citoyen déplore une telle insensibilité de la part de l'organisme chargé d'administrer un programme public d'assurance des travailleurs victimes d'accidents. ...)

(... Analyser le dossier avec attention plutôt que d'appliquer des coupes arbitraires

Une citoyenne apprend que le versement de son indemnité de remplacement du revenu est suspendu en raison d'informations contradictoires dans son dossier. Celles-ci proviennent de deux rapports médicaux. Dans le premier, le médecin traitant écrit qu'il souhaite que la citoyenne consulte un physiatre avant d'entreprendre un programme multidisciplinaire recommandé par le Bureau d'expertise médicale. Dans le second rapport, le physiatre autorise le programme multidisciplinaire, mais mentionne à tort que ce programme a déjà été entrepris. Quant à la CSST, elle explique qu'elle suspend l'indemnité parce que les informations au dossier ne lui permettent pas de savoir si la citoyenne a réellement entamé le programme multidisciplinaire que recommande le Bureau d'expertise médicale.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que la confusion résultait, non pas de la citoyenne elle-même, mais d'un malentendu entre médecins. Dès lors, la citoyenne n'avait pas à être pénalisée. La CSST aurait dû communiquer avec elle ainsi qu'avec les médecins pour ensuite tenir compte des renseignements obtenus et décider de la poursuite, ou non, du versement des indemnités. La CSST a accepté de reconsidérer sa décision et a poursuivi le versement des indemnités avec effet rétroactif. ...)

REMBOURSEMENT DES TRAVAUX D'ENTRETIEN DU DOMICILE: ASSOULPIR LES PRATIQUES

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles prévoit qu'à la suite d'une lésion professionnelle, si un travailleur conserve une atteinte permanente grave à son intégrité physique qui l'empêche de façon définitive d'effectuer les tâches d'entretien courant à son domicile, la CSST lui rembourse les frais engagés pour faire effectuer ces travaux. Il peut s'agir, par exemple, de travaux de peinture, de réparations, du déneigement ou de la tonte du gazon. Des travailleurs accidentés se sont plaints au Protecteur du citoyen que la CSST avait refusé de donner suite à leur demande de remboursement de ce type de frais.

Il faut savoir que la CSST détermine s'il y a atteinte permanente grave empêchant d'effectuer les travaux d'entretien courant seulement lorsque la lésion du travailleur est «consolidée», c'est-à-dire stabilisée sans aucune amélioration prévisible. Dès lors, si un citoyen réclame de tels frais avant que sa lésion soit «consolidée», la CSST lui répond qu'il doit payer lui-même les frais engagés, tout en conservant une pièce justificative. Le citoyen pourra demander un remboursement rétroactif quand il en sera au stade de la «consolidation» et qu'il conservera des limitations quant à sa capacité à effectuer les travaux d'entretien.

Le Protecteur du citoyen a constaté que, dans certains cas, la CSST n'autorise le remboursement des frais d'entretien courant du domicile que plusieurs années après que l'accidenté eut à les payer lui-même. Dans l'intervalle, ce dernier n'est nullement assuré de toucher le paiement attendu. D'autres travailleurs n'ont tout simplement pas les moyens d'avancer l'argent et doivent solliciter l'aide de proches pour accomplir les travaux, et ce, même si leurs difficultés résultent entièrement de leur lésion professionnelle.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il est déraisonnable de la part de la CSST d'opposer un tel refus du simple fait que la lésion n'en soit pas encore au stade où aucune amélioration ne peut plus être envisagée. La CSST devrait rembourser les frais en question pour autant que les éléments médicaux au dossier attestent que la personne conservera une atteinte permanente grave à son intégrité physique. Le Protecteur du citoyen a recommandé à la CSST de modifier sa politique et d'assouplir le traitement de ce type de réclamations.

(... Remboursement des frais de déneigement

En 2011, un homme a un accident de travail qui le blesse gravement aux deux épaules. Trois ans plus tard, ses lésions professionnelles n'en sont toujours pas à l'étape de la consolidation. Le médecin du travailleur prévoit qu'il conservera certaines incapacités et qu'une opération est nécessaire pour que l'état des lésions se stabilise. Pour sa part, le médecin de l'employeur indique une consolidation des lésions avec des limitations fonctionnelles aux membres supérieurs. Considérant les avis divergents, le Bureau d'expertise médicale se rallie à la position du médecin du travailleur.

Puisque le citoyen n'est pas en mesure d'effectuer le déneigement nécessaire chez lui, il réclame à la CSST le remboursement des frais qu'il a dû payer à cet égard. La CSST refuse toutefois de le rembourser, invoquant la non-consolidation de ses lésions, ce qui fait qu'elle n'est pas en mesure d'établir avec précision ses limitations fonctionnelles permanentes.

Dans cette affaire, le Protecteur du citoyen a insisté sur le fait que les avis médicaux s'accordaient à attester que le citoyen conserverait de son accident une atteinte permanente grave. Dès lors, l'obtention de la consolidation ne devait pas être une exigence pour verser le remboursement demandé. Il fallait plutôt s'appuyer sur le constat des médecins selon lequel l'accidenté ne pourrait plus, dans l'avenir, faire lui-même ses travaux de déneigement.

Dans une telle situation, faire attendre davantage le citoyen est non justifiable.

Étant donné que le cas du travailleur a été porté de nouveau devant la Commission des lésions professionnelles, le Protecteur du citoyen a dû mettre fin à son intervention. . . .)

CALCULER AVEC RIGUEUR LE REVENU BRUT DES TRAVAILLEURS ACCIDENTÉS

Pour calculer le montant de l'indemnité de remplacement du revenu d'un travailleur accidenté, la CSST doit déterminer son salaire brut, soit le salaire prévu à son contrat de travail, en incluant les ajouts possibles: bonis, primes, pourboires, heures supplémentaires, etc. Des plaintes ont révélé que la CSST, lors de ce calcul, en arrive parfois à des données erronées. Ainsi, malgré les preuves que fournit le travailleur ou l'employeur, la CSST omet ou refuse de considérer certains revenus. En les écartant du calcul, elle réduit l'indemnité de remplacement du revenu versée au travailleur.

La directive interne de la CSST est claire sur les éléments inclus dans le salaire brut. Le problème découle plutôt d'un manque de rigueur de l'organisme dans l'application de sa propre règle, ce que le Protecteur du citoyen déplore. Il constate, par ailleurs, que les travailleurs accidentés qui ont des conditions d'emploi particulières (horaire variable, travail saisonnier, heures supplémentaires, emplois multiples, etc.) sont plus souvent victimes d'erreurs de calcul.

À la suite d'interventions du Protecteur du citoyen, la CSST a accepté de recalculer le salaire brut des travailleurs visés. Toutefois, le traitement juste et équitable des accidentés va plus loin et commande à la CSST:

- De faire un rappel à ses employés au sujet des éléments à considérer lors du calcul du salaire brut des citoyens;
- D'améliorer ses échanges avec les travailleurs et les employeurs afin de bien prendre en compte l'ensemble des conditions de travail pouvant avoir une incidence sur la rémunération des travailleurs aux fins des calculs subséquents;
- De s'assurer que les travailleurs et les employeurs connaissent leurs droits quant aux montants à considérer pour déterminer le salaire brut.

(... **N'omettre aucun revenu pertinent dans le calcul des indemnités – 1**

Une citoyenne est victime d'un accident du travail en 2003 qui la laisse, par la suite, inapte à tout emploi. La CSST établit à 41 000 \$ son revenu brut annuel aux fins du calcul de l'indemnité de remplacement du revenu. Au cours de la même année, la citoyenne et son employeur démontrent à la CSST que le revenu à prendre en compte s'additionne de 200 à 300 heures supplémentaires annuellement. En incluant les primes liées aux heures supplémentaires, le revenu annuel de la travailleuse s'élève finalement à plus de 45 000 \$.

Or, la CSST ne tient pas compte de cette information et retient uniquement le salaire brut de 41 000 \$. De plus, personne n'informe la travailleuse accidentée de son droit de contester le montant de son indemnité de remplacement du revenu en demandant une révision administrative. Dix ans plus tard, elle apprend que le revenu de ses heures supplémentaires aurait dû être considéré dans le calcul de la CSST. Elle s'adresse donc en ce sens à l'organisme, qui refuse de corriger son indemnité parce que le délai de contestation est écoulé depuis plusieurs années.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CSST a accepté de réviser le dossier et de majorer le salaire brut de la personne afin d'y inclure les revenus des heures supplémentaires, et ce, depuis le moment de l'accident. Rétroactivement, l'organisme a versé environ 55 000 \$ à la citoyenne. De plus, son indemnité de remplacement du revenu a été augmentée de près de 500 \$ par mois. ...)

(... N'omettre aucun revenu pertinent dans le calcul des indemnités – 2

Au moment de son accident du travail, un citoyen occupe simultanément trois emplois et travaille plus de 65 heures par semaine. Cependant, lors du calcul de l'indemnité de remplacement du revenu du citoyen, la CSST, conformément à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, ne considère que son emploi le plus rémunérateur et évalue son salaire brut en conséquence. On le voit, cette application stricte de la Loi ne permet pas de tenir compte de la perte de capacité de gains réelle que subit le citoyen puisque, pour subvenir à ses besoins, il occupait plus d'un emploi à temps plein.

Si, à première vue, la CSST avait bel et bien appliqué la Loi, elle aurait dû plutôt, en pareilles circonstances, considérer un autre article qui prévoit que le salaire brut peut être établi différemment si le premier mode de calcul crée des iniquités. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CSST a accepté de tenir compte des revenus des trois emplois. Le calcul du salaire brut est passé de 55 000 \$ à 69 000 \$, ce qui a eu pour effet d'augmenter substantiellement l'indemnité de remplacement du revenu du citoyen. ...)

Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC)

FOURNIR RÉELLEMENT AUX VICTIMES D'ACTES CRIMINELS LE SOUTIEN AUQUEL ELLES ONT DROIT

L'administration du régime visant l'indemnisation des victimes d'actes criminels relève de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). La Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC) est chargée de l'évaluation de l'admissibilité et du traitement des demandes de prestations. Toute personne blessée à la suite d'un acte criminel commis au Québec peut, lorsqu'elle satisfait à certains critères, recevoir des indemnités et des services que prévoit la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Ceux-ci comprennent l'assistance médicale, les indemnités pour incapacité totale temporaire et pour incapacité permanente, les indemnités de décès pour les personnes à charge et les parents ainsi que les services de réadaptation. Pour donner lieu à une indemnisation, la relation existant entre la blessure ou le décès et l'acte criminel doit être établie de façon prépondérante.

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté que des victimes d'actes criminels ont été privées de certains bénéfices prévus à la Loi en raison du traitement inadéquat, voire inacceptable, de leur dossier par la DIVAC.

Les problèmes constatés découlaient notamment d'une interprétation erronée ou beaucoup trop restrictive de la Loi ainsi que d'une évaluation inadéquate des besoins et préjudices liés à l'acte criminel.

Le Protecteur du citoyen a également décelé certains problèmes quant à l'accessibilité au régime ainsi qu'à certains services et indemnités, à la tenue de dossiers et à la longueur des délais à différentes étapes du traitement d'une demande de prestations. Une enquête systémique du Protecteur du citoyen est en cours à ce sujet et la DIVAC y collabore.

Mentionnons, par ailleurs, que le Protecteur du citoyen a maintes fois dénoncé la désuétude du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels, la Loi n'ayant fait l'objet d'aucune révision en profondeur depuis 1972.

DANS LE RESPECT DE LA LOI, SE RAPPELER D'AGIR DE FAÇON HUMAINE

Est-ce utile d'insister sur le fait que les personnes qui ont recours à la DIVAC sont particulièrement vulnérables en raison de l'acte criminel qu'elles ont subi? Dès lors, il va de soi que l'organisme responsable de les indemniser et de leur offrir des services en réadaptation, selon les termes de sa propre loi, doit agir avec rigueur, diligence et surtout humanité pour assurer à ces personnes un accès efficace aux sommes d'argent et aux services dont elles ont un pressant besoin. Réclamer de l'aide à la DIVAC exige pour certaines victimes un effort considérable. Les difficultés paraissent décuplées lorsque leur demande est traitée avec rigidité et incompréhension.

(... **Une interprétation restrictive prive une victime d'acte criminel de ses indemnités**

Toujours sous l'emprise de la violence et du harcèlement d'un proche, une dame victime d'agressions depuis sa jeunesse s'est tournée vers la DIVAC pour obtenir des prestations concernant son préjudice psychologique lié à des agressions sexuelles. La citoyenne s'est vu refuser l'admissibilité au régime d'indemnisation parce qu'elle n'avait pas présenté sa demande de prestations dans les délais prévus par la Loi. De plus, elle n'aurait pas fait la preuve qu'il lui avait été impossible de recourir à la DIVAC plus tôt.

Selon la loi en vigueur au moment des événements, une telle démarche devait se faire dans l'année qui suit le moment où survient la blessure. La survenance de la blessure correspond au moment où la victime prend conscience du préjudice subi et de son lien probable avec l'acte criminel. Bien que la demande de prestations ait été faite dans l'année où la citoyenne a pleinement réalisé le poids de sa blessure psychologique, la DIVAC a estimé que le délai d'un an avait commencé à courir dans l'enfance puisqu'elle avait subi des blessures physiques.

Comment ne pas s'indigner devant une telle réponse?

Le Protecteur du citoyen est d'avis que, dans certaines situations, la DIVAC agit contrairement à sa propre loi quand elle exige qu'une demande soit présentée dans l'année de la survenance d'une blessure «physique» lorsqu'une victime fait une réclamation pour des «blessures psychologiques». L'on sait, en effet, que celles-ci n'apparaissent souvent que plusieurs années après l'événement. Or, la Loi prévoit que le délai pour présenter une demande commence à courir à partir de la prise de conscience de «la» blessure et non dès l'apparition d'«une» blessure. De plus, cette interprétation de la DIVAC ne satisfait pas aux critères du Tribunal administratif du Québec.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que cette personne était dans l'impossibilité de présenter sa demande plus tôt en raison du contexte particulier dans lequel elle se trouvait (manipulations, sévices, craintes pour sa vie). De par la Loi, la DIVAC permet d'invoquer ce type d'obstacles pour motiver une demande faite hors délai.

Malgré des faits probants, la DIVAC n'a pas accepté de modifier sa décision initiale. Elle analyse la recommandation du Protecteur du citoyen à l'effet d'admettre la demande de la citoyenne afin que celle-ci puisse être indemnisée et de modifier son orientation interne pour tous les cas similaires à venir. Elle consulte à cet égard le ministère de la Justice, responsable de l'application de la Loi. Dans l'intervalle, elle a accepté la recommandation du Protecteur du citoyen de, minimalement, suspendre le traitement de la demande de révision de la victime afin de pouvoir accorder à cette dernière le remboursement de soins psychologiques. . . .)

(... Évaluer correctement les séquelles de l'agression et les besoins qui en découlent

Une citoyenne est intervenue au nom de son fils qui a été victime d'agression et de voies de fait en 2006. Lors de ces événements, ce dernier a subi des blessures majeures, notamment la perte de vision d'un œil et de multiples fractures à la figure, au crâne et aux mains. Considérant que plusieurs soins et traitements ont été nécessaires, la DIVAC a estimé que les blessures n'ont été « consolidées » (ou stabilisées, c'est-à-dire atteignant le point optimal de guérison) qu'en 2012. Dans sa décision sur l'indemnisation des séquelles permanentes, la DIVAC a fixé un taux correspondant à la gravité de l'atteinte permanente. Ce taux a été évalué à 62 %, soit 61 % pour l'aspect neurologique et 1 % pour l'aspect orthopédique. Estimant que le taux retenu était trop bas, la mère de la victime s'est plainte au Protecteur du citoyen.

À la suite de l'analyse du dossier, le Protecteur du citoyen a constaté que plusieurs aspects relatifs aux séquelles avaient été omis ou mal évalués. Ainsi, la DIVAC n'avait pas pris en compte le préjudice esthétique, les séquelles maxillo-faciales, les séquelles psychologiques ainsi que la possibilité de remboursement de frais pour de l'aide personnelle à domicile.

Le Protecteur du citoyen a donc demandé à la DIVAC de procéder à une nouvelle analyse du cas, ce qu'elle a accepté. À l'issue de l'exercice, elle a revu à la hausse le pourcentage de l'incapacité totale permanente, celui-ci passant de 62 % à 100 %, et une somme rétroactive d'environ 42 000 \$ a été versée. La DIVAC a aussi examiné de nouveau les besoins en aide personnelle à domicile et a accordé un versement mensuel de 520 \$. Puisque cette aide aurait dû être versée dès 2006, une somme rétroactive d'environ 54 000 \$ s'est ajoutée.

Au total, environ 96 000 \$ ont été versés en indemnités rétroactives à la victime, dont la rente mensuelle viagère a par ailleurs été augmentée de plus de 400 \$. . . .)

(... Revoir le mode d'indemnisation des victimes qui ne résident pas au Québec

Un citoyen qui réside dans une autre province est victime de voies de fait graves et d'agression armée alors qu'il séjourne au Québec. Ayant subi d'importantes blessures physiques et atteintes psychologiques, il est hospitalisé pendant plus de quatre mois. Par la suite, il adresse une demande de prestations à la DIVAC. Cette dernière refuse de lui accorder des indemnités pour incapacité totale temporaire (remplacement du revenu) parce qu'il n'est pas un « résident » du Québec.

Cette décision est fondée sur une orientation interne découlant de l'interprétation que fait la DIVAC de certains articles de loi. D'après elle, lorsqu'une victime d'un acte criminel survenu au Québec n'y réside pas ou cesse d'y résider, elle est admissible aux soins et aux services que couvre le régime d'indemnisation, à l'exception des indemnités pour incapacité totale temporaire.

Selon le Protecteur du citoyen, une telle interprétation de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels est erronée puisque l'objectif premier de cette loi est d'indemniser toute victime d'un crime survenu au Québec. Nulle part on n'y réfère à la notion de résidence. Dans cette optique, les non-résidents du Québec ou les personnes cessant d'y résider sont admissibles aux indemnités pour incapacité totale temporaire. Le citoyen a donc droit à des indemnités. Au surplus, la décision de la DIVAC n'est pas conforme au courant majoritaire et contemporain établi par la jurisprudence du Tribunal administratif du Québec. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il n'appartient pas à la DIVAC de se substituer au législateur en ajoutant une condition non prévue à la Loi.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à la DIVAC de modifier sa position, ce qu'elle a accepté. Depuis novembre 2014, les victimes non résidentes du Québec ou celles qui cesseront d'y résider sont admissibles aux indemnités pour incapacité totale temporaire selon les mêmes modalités que les victimes qui résident au Québec.

Toutefois, la DIVAC a refusé d'appliquer sa nouvelle orientation rétroactivement au cas du citoyen dont le dossier est en contestation devant le Tribunal administratif du Québec. Selon la DIVAC, au moment de sa décision initiale, l'orientation en vigueur prévalait. Faire bénéficier ce citoyen des nouvelles dispositions serait inéquitable par rapport aux autres cas qui lui sont antérieurs.

Considérant la mise en vigueur de la nouvelle orientation et du courant jurisprudentiel du Tribunal administratif du Québec, le Protecteur du citoyen désapprouve cette façon de faire. En persistant à ne pas indemniser le citoyen pour son incapacité totale temporaire, la DIVAC force littéralement la judiciarisation du différend, entraînant des coûts et des délais d'attente pour le citoyen et pour elle. ...)

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Accroître le contrôle et la surveillance des réseaux d'aqueduc privés

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes concernant des réseaux d'aqueduc privés desservant en eau potable des résidences. Les problèmes soulevés ont incité le Protecteur du citoyen à étudier la question du contrôle et de la surveillance qu'exerce le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques sur les réseaux d'aqueduc privés desservant une clientèle résidentielle. Son enquête a donné lieu à un rapport rendu public au cours de l'année.



Le rapport *Le contrôle et la surveillance des réseaux d'aqueduc privés au Québec* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

ÉTAT DE SITUATION

Au Québec, environ 60 000 citoyens sont alimentés par des réseaux d'aqueduc privés. Le Ministère est responsable de veiller au respect des obligations encadrant la distribution de l'eau destinée à la consommation humaine prévues notamment à la Loi sur la qualité de l'environnement, au Règlement sur la qualité de l'eau potable et au Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout.

Ainsi, quiconque met à la disposition d'un utilisateur une telle eau destinée à la consommation humaine doit s'assurer qu'elle satisfait aux normes de qualité de l'eau potable prévues par règlement. Pour les réseaux desservant 20 personnes ou moins, le contrôle de la qualité repose sur les responsables (propriétaires ou exploitants) du réseau et sur ses utilisateurs. La qualité de l'eau des réseaux desservant plus de 20 personnes doit, quant à elle, être évaluée par des laboratoires agréés.

En cas de contamination, le Ministère s'assure qu'un avis informant que l'eau ne doit pas être consommée à moins d'avoir été bouillie pendant au moins une minute, ou encore un avis de non-consommation, est diffusé et porté à la connaissance des utilisateurs.

Par ailleurs, toute personne qui administre un réseau d'aqueduc possédant au moins un abonné doit répondre à certaines normes de qualité du service de distribution, sauf si elle n'est pas considérée comme «exploitant un réseau d'aqueduc» au sens de la Loi sur la qualité de l'environnement (les réseaux en copropriété, entre autres, ne sont pas considérés comme exploitant un réseau). De plus, une personne ne peut exploiter un réseau d'aqueduc privé sans avoir obtenu un permis d'exploitation. Elle ne peut davantage exiger d'un utilisateur des tarifs en échange de l'approvisionnement en eau sans les avoir d'abord soumis au Ministère pour approbation.

CONSTATS

Au terme de son analyse, le Protecteur du citoyen a constaté que 63 % des réseaux d'aqueduc privés sont administrés sans permis d'exploitation, alors qu'un certain nombre devraient en détenir un. Certains exploitants facturent des tarifs à leur clientèle sans détenir de permis, ce qui contrevient à la Loi. Par ailleurs, le Ministère n'exerce pas systématiquement ses responsabilités au regard du contrôle des tarifs, ce qui laisse libre cours à des abus.

Le Protecteur du citoyen a observé également que les responsables de réseaux d'aqueduc privés de même que leurs utilisateurs ne sont pas au courant, notamment, de leurs droits et obligations concernant la qualité de l'eau. Fait préoccupant, des réseaux d'aqueduc privés demeurent sous avis d'ébullition ou de non-consommation pendant de longues périodes. Or, en pareil cas, aucune ligne directrice ne guide l'intervention des fonctionnaires du Ministère.

RECOMMANDATIONS

En gardant à l'esprit l'importance, dans le contexte actuel, de mettre au point des solutions qui ne représentent pas un fardeau trop important pour le Trésor public, le Protecteur du citoyen a formulé les recommandations suivantes au Ministère :

- Élaborer un cadre d'intervention afin que toutes les directions régionales du Ministère travaillent avec rigueur et cohérence à identifier des solutions permettant aux citoyens de retrouver rapidement l'accès à une eau potable ;
- Informer les exploitants et utilisateurs de réseaux de leurs droits et responsabilités quant à la qualité de l'eau, particulièrement pour les réseaux desservant 20 personnes ou moins, quant à la conformité du service de distribution et concernant l'obtention d'un permis et le contrôle des tarifs ;
- Répertorier les réseaux assujettis à l'obligation de se procurer un permis d'exploitation et s'assurer de leur conformité à la Loi ;
- S'assurer de l'application du cadre légal afin qu'un mode efficace de contrôle des tarifs soit mis en œuvre.

Le Protecteur du citoyen a, de plus, recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi qu'au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de collaborer à la définition et à la mise en œuvre du cadre d'intervention.

COLLABORATION DES MINISTÈRES

Au regard des recommandations qui les concernaient respectivement, les trois ministères ont confirmé qu'ils acceptaient de les mettre en œuvre.

Pour sa part, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a produit un plan d'action répondant à l'ensemble des préoccupations soulevées, assorti d'un échéancier réaliste. Il s'est notamment engagé à intervenir, dès 2015, pour améliorer l'information aux utilisateurs et responsables. Il veillera également à produire un plan d'intervention afin d'apporter des solutions concrètes lorsque des réseaux sont sous avis d'ébullition ou de non-consommation depuis plus d'un an. Après une première révision réglementaire fixée au printemps 2016, le Ministère fournira aussi au Protecteur du citoyen un plan d'action pour la mise aux normes des réseaux d'aqueduc privés assujettis à l'obligation de détenir un permis d'exploitation. Le Protecteur du citoyen tient à souligner l'excellente collaboration du Ministère dans ce dossier.

Revoir les pratiques de divulgation d'information concernant les avis de non-conformité environnementale

Le Protecteur du citoyen a reçu une plainte d'une entreprise concernant notamment la façon dont le Ministère avait procédé à son endroit dans le cadre du processus de contrôle de conformité environnementale. Selon l'entreprise, le Ministère n'avait pas effectué les vérifications suffisantes avant de lui remettre un avis de non-conformité. De plus, il avait abusé de ses pouvoirs en ouvrant une enquête pénale le concernant à la suite de la remise de cet avis.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen n'a relevé aucune des lacunes portées à son attention en ce qui a trait à l'exercice des pouvoirs de contrôle du Ministère. Ce dernier avait bel et bien respecté les règles concernant le niveau de preuve requis pour donner un avis de non-conformité ainsi que les critères pouvant mener à l'ouverture d'une enquête pénale. Le Protecteur du citoyen a toutefois constaté des irrégularités dans les façons de faire du Ministère lorsque celui-ci transmet de l'information à un tiers au sujet d'un avis de non-conformité déjà produit. Ces informations n'étant pas considérées comme confidentielles, le Ministère en informe quiconque en fait la demande dès que l'avis en question est signé et mis à la poste. Or, à ce moment même, l'entreprise n'est pas encore au courant de l'avis produit contre elle.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère de veiller à ce que les citoyens concernés soient toujours préalablement avisés avant que des tiers aient accès à ces informations. Le Ministère a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen, s'engageant à lui soumettre rapidement un plan de mise en œuvre.

Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Donner accès à l'éducation publique aux enfants en situation d'immigration précaire

Préoccupé par les difficultés d'accès au système public d'éducation pour les enfants en situation d'immigration précaire, le Protecteur du citoyen en a fait l'objet d'un rapport d'enquête paru en novembre 2014. Le portrait de la situation et les différentes pistes de solution partent du constat suivant : bien qu'ils soient domiciliés au Québec, certains enfants ne sont pas considérés comme des résidents et n'ont, en conséquence, pas accès à l'école primaire et secondaire publique gratuite. Le Protecteur du citoyen estime qu'il s'agit d'un déni du droit fondamental de ces enfants à l'éducation, ce qui contrevient à la Convention relative aux droits de l'enfant qu'a ratifiée le gouvernement du Canada et à laquelle le Québec s'est déclaré lié.

ÉTAT DE SITUATION

Le nombre d'enfants ainsi exclus du régime scolaire est difficile à évaluer en raison de la « clandestinité » des personnes en situation d'immigration précaire. Principalement regroupés dans la région de Montréal, la majorité de ces enfants ne détiennent aucun document d'immigration officiel parce que leur famille demeure au Québec en dépit de l'expiration d'un visa temporaire ou après s'être vu refuser le statut de réfugié. D'autres sont nés ici de parents sans statut légal et ne disposent donc pas des attestations nécessaires à leur inscription à l'école.

Pour le Protecteur du citoyen, l'inclusion des enfants en situation d'immigration précaire à l'école publique gratuite doit être indépendante des actions qui peuvent être légitimement posées dans le cadre du contrôle de l'immigration.

RECOMMANDATIONS

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté l'attention que porte le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (le Ministère ; auparavant le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport) à cette problématique ainsi que sa volonté d'agir. Toutefois, au-delà des mesures déjà mises en œuvre, le Protecteur du citoyen a estimé qu'il fallait aller plus loin. En effet, l'approche retenue, notamment l'octroi d'un délai aux parents pour régulariser leur situation, n'assurait pas nécessairement la gratuité de l'école à tous les enfants et maintenait des problèmes de transparence et de cohérence, autant de facteurs d'insécurité chez les familles concernées.

C'est pourquoi, au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a d'abord recommandé au gouvernement de modifier le Règlement sur la définition de résident du Québec découlant de la Loi sur l'instruction publique afin d'assurer que l'école publique gratuite, au primaire et au secondaire, soit accessible à tous les enfants de 6 à 16 ans domiciliés au Québec, sans égard à leur statut d'immigration. Par ailleurs, il a recommandé au Ministère :

- Que dans l'attente des modifications réglementaires, le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire afin de s'assurer que chaque enfant concerné peut avoir accès à l'école;
- De prévoir une diffusion étendue et uniforme de l'information pertinente, tant auprès des commissions scolaires que des intervenants du milieu et des personnes directement touchées;
- De s'assurer que les commissions scolaires n'outrepassent pas les exigences 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 Ministère a accepté l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen et s'est engagé à les mettre en œuvre selon un plan d'action prévoyant les mesures adoptées et leur échéancier de réalisation. Le Ministère entend d'abord proposer une modification à la Loi sur l'instruction publique dès 2015 afin de garantir le droit à la gratuité des services éducatifs dispensés dans une école du Québec à tout enfant visé à l'article 1 qui « réside » au Québec. Dès lors, on inclut ici l'enfant dont le statut d'immigration serait précaire ou même irrégulier. L'échéancier de mise en œuvre des autres recommandations sera précisé une fois cette modification législative adoptée.

 Il est possible de consulter le rapport du Protecteur du citoyen *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire* sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Admissibilité à l'aide financière : tenir compte de la situation réelle des parents de l'étudiant

Pour déterminer si un étudiant est admissible à une aide financière aux études, le Ministère doit établir la contribution de l'étudiant ainsi que la contribution parentale, le cas échéant. Pour établir la contribution parentale, le Ministère allègue qu'il doit considérer le revenu total du parent, soit la ligne 199 de la déclaration de revenus, et ce, en vertu du Règlement sur l'aide financière aux études. Dans le cas qui suit, cette interprétation stricte du Règlement a été source de préjudice.

(... Dissocier un revenu imposable d'un fonds de retraite

Une étudiante s'adresse au Protecteur du citoyen à la suite du refus du Ministère de lui attribuer une aide financière aux études en raison d'une contribution parentale trop élevée.

Au cours de l'année d'imposition 2013, soit celle qui est prise en compte dans le calcul de la contribution parentale pour l'année d'attribution 2014-2015, le père de l'étudiante a bénéficié de fonds provenant de son compte de retraite immobilisé (CRI). Ce compte est un instrument d'épargne-retraite et l'argent qui y est déposé doit servir à procurer à son détenteur un revenu à la retraite. L'instrument utilisé pour tirer un revenu de retraite (décaissement) est le fonds de revenu viager (FRV). Ainsi, le père a transféré l'entière part de son CRI dans un FRV, il en a décaissé une partie pour constituer son revenu de retraite et a remis la différence dans son CRI. Sur sa déclaration de revenus, le père a indiqué l'entière part du CRI dans le revenu total (ligne 199), mais a indiqué un revenu imposable moindre, soit le revenu décaissé.

Or, le Ministère, aux fins de son calcul, tient compte du montant inscrit à titre de revenu total (ligne 199) de la déclaration de revenus du parent. Comme il s'agit ici du montant total du CRI, l'étudiante n'a pas droit aux prêts et bourses.

Ce qui fausse le résultat ici, c'est que le Ministère a considéré la totalité des économies que le père a réalisées au fil des années pour se procurer un revenu à la retraite. L'inadmissibilité de l'étudiante au programme d'aide financière n'est donc pas basée sur un revenu réel, mais bien sur une opération comptable.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère de revoir le dossier de l'étudiante en tenant compte du revenu imposable de la déclaration de revenus du père. Il lui a aussi demandé de prendre les mesures nécessaires pour éviter que d'autres étudiants soient aux prises avec le même problème.

Le Ministère a donné suite à ces recommandations. Un nouveau calcul a été effectué, rendant l'étudiante admissible au Programme de prêts et bourses. . . .)

Par ailleurs, le Ministère a apporté les modifications réglementaires nécessaires à la clarification de la nature des revenus utilisés pour calculer la contribution parentale.

À ce sujet, un résumé de l'intervention du Protecteur du citoyen se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 124 de ce rapport.

 On peut consulter la lettre de la protectrice du citoyen au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Ministère de la Famille

PRÉVOIR LES MÊMES OBLIGATIONS POUR LES BUREAUX COORDONNATEURS QUE POUR LES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

Un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial détient un permis agréé par le ministre de la Famille qui lui permet d'exercer les fonctions prévues à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Le bureau coordonnateur a notamment pour fonction d'accorder, de renouveler, de suspendre ou de révoquer, suivant les conditions prévues par la Loi, la reconnaissance à titre de personne responsable d'un service de garde en milieu familial. Il supervise également, sur le territoire qui lui est attribué, les services de garde éducatifs à l'enfance et surveille l'application des normes réglementaires. Les bureaux coordonnateurs sont financés par le ministère de la Famille, mais n'ont pas le statut d'organisme gouvernemental. Ils ne sont, en conséquence, pas assujettis à la Loi sur la justice administrative et aux obligations qui en découlent.

Actuellement, si une personne reconnue à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial souhaite, en vertu de la Loi, contester le non-renouvellement, la suspension ou la révocation de sa reconnaissance, elle doit faire appel au Tribunal administratif du Québec (TAQ). Cependant, en cas de refus d'une demande de reconnaissance, le candidat au statut de responsable d'un service de garde ne peut s'adresser à ce tribunal. Par ailleurs, lorsqu'il communique une décision de refus, le bureau coordonnateur ne joint pas nécessairement ses motifs. Ajoutons à cela que, bien souvent, il ne conserve pas le dossier du demandeur.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que les bureaux coordonnateurs devraient être soumis aux mêmes obligations que les organismes gouvernementaux. Il formule donc une recommandation en ce sens. La mise en place d'une telle recommandation permettrait au Protecteur du citoyen, en intervenant auprès du ministère de la Famille, d'assurer un encadrement adéquat des décisions pouvant affecter les droits des citoyens, et de limiter ainsi le recours à la judiciarisation.

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LES BUREAUX COORDONNATEURS

Considérant que les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial exercent des fonctions prévues à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, notamment la délivrance de la reconnaissance à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial;

Considérant que la Loi ne prévoit aucun recours à l'encontre des décisions des bureaux coordonnateurs refusant la reconnaissance, et ce, contrairement aux autres types de décisions de ces bureaux, pour lesquelles un appel au Tribunal administratif du Québec est prévu;

Considérant que le recours en appel, y compris le recours à un tribunal administratif, doit être créé par une loi;

Considérant que les décisions des bureaux coordonnateurs refusant cette reconnaissance ne sont pas systématiquement motivées, bien qu'une obligation d'équité procédurale existe à cet effet;

Considérant que les dossiers des demandeurs dont la reconnaissance est refusée sont souvent détruits sans délai après la décision du bureau coordonnateur;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA FAMILLE:

- D'entreprendre 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.

≡ COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA FAMILLE

Voici ce qu'a répondu le Ministère au sujet de la recommandation du Protecteur du citoyen:

« Concernant la modification à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, le Ministère entreprendra des travaux en 2015-2016 afin d'examiner cette recommandation. Concernant la modification au Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance, la Directive relative à l'exercice de la fonction qui consiste à accorder la reconnaissance prévue à l'article 42 (1) de la Loi est entrée en vigueur le 11 mai 2015. Elle prévoit que, lorsqu'un bureau coordonnateur refuse de reconnaître une personne requérante, il doit lui transmettre une décision écrite dans laquelle sont exposés les motifs qui, fondés sur les exigences législatives ou réglementaires, justifient cette décision. La directive requiert aussi que les documents liés à toute demande de reconnaissance soient conservés par le bureau coordonnateur pendant les 12 mois qui suivent la prise de décision ou, selon le cas, pendant les 12 mois qui suivent la fermeture d'un dossier incomplet. »

≡ RÉPONSE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen réitère l'importance du recours au TAQ pour les demandeurs dont la reconnaissance est refusée, afin que leurs droits soient mieux protégés. Il découlerait de ce recours que les dossiers devraient être conservés, les décisions motivées et le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance modifié en conséquence, et ce, afin d'assurer une cohérence des exigences légales et réglementaires entre, notamment, une décision de non-reconnaissance et une décision de non-renouvellement.

AJUSTER LA RÈGLE À LA RÉALITÉ FAMILIALE DES RESPONSABLES DE SERVICES DE GARDE

Les services de garde en milieu familial sont soumis à une règle selon laquelle tout occupant de la maison âgé de 18 ans ou plus doit fournir une attestation d'absence d'empêchement. Délivrée par les services policiers, cette attestation vise à assurer qu'aucun individu côtoyant les enfants confiés au service de garde n'a fait l'objet d'une mise en accusation ou d'une condamnation pour une infraction ou un acte criminel. Le processus de vérification par les services policiers peut durer jusqu'à 30 jours, mais ne peut débuter tant que le jeune concerné est mineur. Or, jusqu'à tout récemment, l'attestation était exigible dès que ce dernier avait atteint l'âge de 18 ans. Les conséquences pour les responsables de services de garde en milieu familial étaient importantes car, tant qu'il n'avait pas reçu l'attestation d'absence d'empêchement, un jeune qui venait d'atteindre sa majorité ne pouvait être présent à son domicile durant la période où les services de garde y étaient offerts.

Interpellé par le Protecteur du citoyen sur cette question, le ministère de la Famille a convenu de l'incohérence de la situation et a immédiatement assoupli l'application du Règlement. Dorénavant, les personnes visées devront fournir un consentement à la vérification de leurs antécédents par les services policiers, qui devra être signé et transmis dans les meilleurs délais, au plus tard 30 jours suivant leur 18^e anniversaire, au bureau coordonnateur.

Le Ministère s'est engagé à diffuser cette information dans différentes publications, notamment dans une infolettre destinée aux bureaux coordonnateurs et aux responsables de services de garde.

RÉPONDRE AUX APPELS TÉLÉPHONIQUES ET DONNER SUITE AUX MESSAGES

Le Protecteur du citoyen a constaté que les citoyens ont difficilement accès par téléphone au bureau des renseignements du ministère de la Famille. Lorsque les lignes sont occupées, le message informant les citoyens de demeurer en attente ne s'enclenche pas automatiquement. En pareil cas, des personnes renoncent à obtenir une réponse, ignorant qu'elles auraient fini par parler à un interlocuteur si elles avaient persévéré. Par ailleurs, il peut s'écouler plusieurs jours, voire quelques semaines, avant que l'on communique avec un citoyen qui a laissé un message.

L'intervention du Protecteur du citoyen a conduit le Ministère à prendre certaines mesures en vue de moderniser son service téléphonique pour en améliorer l'accès. Dans l'attente de l'implantation des options requises, du personnel a été ajouté.

(... **Améliorer l'accès au bureau des renseignements**

Au cours du printemps et de l'été 2014, une citoyenne a tenté à plusieurs reprises de joindre par téléphone le bureau des renseignements généraux du ministère de la Famille. Chaque fois, elle a attendu longtemps, jusqu'à un quart d'heure, avant de devoir laisser un message, auquel personne n'a donné suite finalement.

Questionné à ce sujet, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen :

- *Que son service de renseignements ne disposait que d'une ligne téléphonique et d'un seul employé ;*
- *Que pendant les vacances d'été, des préposés aux renseignements qui répondent habituellement aux demandes d'information pour les services de garde étaient chargés de traiter les appels laissés dans la messagerie vocale ;*
- *Qu'en raison d'un système téléphonique désuet, on ne pouvait effectuer de transfert des appels d'un poste téléphonique à un autre ;*

- *Que son service de renseignements n'effectuait qu'un seul rappel pour chaque message;*
- *Qu'entre avril et août 2014, le Ministère n'avait conservé aucune trace des messages laissés dans la messagerie vocale de son service de renseignements.*

Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de communiquer avec la citoyenne, ce qu'il a fait, en plus d'apporter les améliorations requises au traitement des messages laissés dans sa boîte vocale. . . .)

PLACES «FANTÔMES» EN GARDERIE: OPTIMISER RÉELLEMENT LES RESSOURCES, TENIR COMPTE DES BESOINS DE GARDE ATYPIQUES

En janvier 2015, le Protecteur du citoyen a présenté à la Commission des relations avec les citoyens son mémoire sur le projet de loi n° 27 – Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés. Ce projet de loi visait à optimiser le financement et la fréquentation des services de garde éducatifs à l'enfance en contrant le phénomène des places «fantômes», soit ces places que Québec subventionne à temps plein même si l'enfant n'occupe la place qu'à temps partiel.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la proposition ministérielle pénalisait les parents, en particulier ceux qui ont des besoins de garde atypiques. De plus, les solutions avancées risquaient de n'avoir aucune incidence favorable sur les finances publiques, imposant plutôt à de nombreux parents de faire garder leur enfant à temps complet, au-delà du scénario qu'ils auraient privilégié. Au lieu de dégager des places supplémentaires ou des économies, l'adoption de ce projet de loi renforcerait le manque de flexibilité du programme de services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés, maintenant ainsi son inadéquation aux besoins d'un grand nombre de familles.

À la suite des auditions devant la Commission des relations avec les citoyens, la ministre de la Famille a abandonné l'idée de mettre les parents à l'amende.

Un résumé de l'intervention du Protecteur du citoyen se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 121 de ce rapport.



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

Cette année, le Protecteur du citoyen est également intervenu auprès de la Commission des relations avec les citoyens concernant le Projet de loi n° 2, Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Un résumé de l'intervention du Protecteur du citoyen se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 119 de ce rapport.



On peut consulter l'allocution de la protectrice du citoyen sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

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

Le nombre de plaintes reçues cette année à l'égard du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion a pratiquement doublé par rapport à l'an dernier. Elles concernent principalement les effets néfastes des modifications au mode de validation de la conformité documentaire des demandes de certificat de sélection du Québec.

Depuis quelques années, le Ministère fait face à une hausse importante du nombre de demandes de certificat de sélection de la part de candidats de la catégorie de l'immigration économique. La promotion qu'effectue le Ministère, jumelée à la crise économique mondiale des dernières années et au marché du travail plus favorable au Québec, explique en partie cette hausse. Par ailleurs, la fin des programmes de Citoyenneté et Immigration Canada destinés aux investisseurs et aux entrepreneurs en 2014 a incité bon nombre d'entre eux, notamment ceux venant d'Asie, à se tourner vers le ministère québécois. En conséquence, au 30 juin 2014, celui-ci détenait 83 227 dossiers en attente de traitement.

Déjà, en 2010, afin que le Ministère améliore ses pratiques de gestion, le Vérificateur général du Québec lui avait recommandé de revoir l'encadrement et la sélection des travailleurs qualifiés et de mettre en œuvre les processus nécessaires pour assurer la conformité et l'équité des décisions prises. C'est pour donner suite à ces recommandations et pour réduire le nombre de dossiers en attente que le Ministère a entrepris, entre autres, de modifier le processus de traitement des demandes de certificat de sélection pour les travailleurs qualifiés. La validation de la conformité documentaire s'inscrit dans une telle démarche. Cette étape, plus formelle depuis 2013, vise à ne conserver pour examen que les dossiers comportant tous les documents exigés selon des critères précis de format et d'attestation de conformité. Cette nouvelle façon de faire a fait l'objet de plaintes au Protecteur du citoyen de la part de candidats à l'immigration économique.

D'autres aspects de la gestion des demandes de certificat de sélection ont nécessité l'intervention du Protecteur du citoyen. Ainsi, ce dernier a obtenu que le Ministère corrige son mode de calcul des échéances que doivent respecter les candidats dans le cadre de différentes exigences administratives. Le Ministère s'est également engagé à clarifier ce mode auprès des candidats pour éviter que ceux-ci voient leurs demandes rejetées ou refusées parce qu'ils auraient mal évalué la date d'échéance.

Enfin, le Protecteur du citoyen s'est assuré que le Ministère précise aux candidats sa politique concernant le retour à leur propriétaire des documents soumis à l'appui des demandes de certificat de sélection du Québec.

TRAITER LES CANDIDATS À L'IMMIGRATION DE FAÇON JUSTE ET ÉQUITABLE, À CHAQUE ÉTAPE

Le Ministère doit recruter et sélectionner des candidats à l'immigration en fonction des besoins démographiques et économiques du Québec ainsi que de sa capacité d'accueil. En conséquence, l'accès au certificat de sélection n'est pas un droit. Les candidats doivent néanmoins recevoir un traitement juste et équitable de la part de l'administration publique québécoise, et ce, à toutes les étapes du cheminement de leur demande.

Un tel traitement devrait s'appliquer notamment à la validation de la conformité documentaire des demandes de certificat de sélection du Québec. L'opération consiste, après une vérification du contenu du dossier, à obtenir du candidat tout document manquant ou non conforme, ou tout nouveau document permettant une mise à jour avant son examen sur le fond. Le candidat est alors invité à produire les documents requis dans le format exigé et en un seul envoi. La personne dispose pour ce faire d'un délai de 90 jours, à défaut de quoi sa demande sera rejetée sans autre formalité ni recours. Le Ministère encaisse les frais de traitement (765 \$ pour un travailleur qualifié) dès la réception du dossier et les conserve, quelle que soit sa décision. Appliquée de façon stricte depuis avril 2014, cette procédure a soulevé les problèmes suivants :

- Des changements apportés sans préavis à la liste affichée sur le site Web du Ministère concernant les documents requis ou encore les autorités reconnues pour certifier conformes les documents ;
- Des exigences quant au format des documents à produire qui sont impossibles à satisfaire parce que celui-ci n'est pas disponible dans certains pays ;
- Le refus du Ministère de considérer toute explication d'un candidat quant à une exigence documentaire inapplicable à sa situation.

En conséquence, des personnes apparemment hautement qualifiées étaient susceptibles de voir leur candidature rejetée sur la base d'un détail de procédure, sans analyse du dossier sur le fond, et ce, après avoir attendu plusieurs années avant que le traitement de leur demande soit amorcé.

Le Protecteur du citoyen est conscient de la nécessité pour le Ministère de se doter de processus assurant efficacité et cohérence dans le traitement des demandes, cela ayant pour effet, ultimement, de réduire les délais d'attente pour les candidats. Il estime cependant que le Ministère doit avoir envers les candidats des exigences justes et raisonnables et qu'il doit accepter d'entendre leurs explications lorsqu'ils proposent des solutions de remplacement pour répondre aux exigences du Ministère de façon adaptée à leur contexte.

Le Protecteur du citoyen est intervenu dans plus d'une cinquantaine de dossiers cette année pour que soient prises en considération de telles explications. De la trentaine de plaintes conclues à la suite de ces interventions, le tiers s'est avéré fondé, ce qui a conduit à la réouverture du dossier. Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs fait valoir au Ministère qu'il serait souhaitable de mettre à la portée des candidats un mécanisme de réexamen du rejet d'une demande de certificat de sélection, étant donné que la décision du Ministère survient parfois plusieurs années après le dépôt de la demande. En début d'année 2015, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen qu'il avait créé un tel mécanisme. Autre initiative à saluer : le Ministère a apporté des améliorations à l'information destinée aux candidats au sujet de ses exigences documentaires, et ce, tant dans les formulaires et lettres qui leur sont destinés que sur son site Web. Les contenus ainsi révisés devraient contribuer à réduire le nombre de demandes rejetées en raison de documents non conformes.

(... Imposer des exigences réalistes et cohérentes – 1

Une diplômée universitaire soumet sa demande de certificat de sélection du Québec pour elle-même à titre de requérante principale et son conjoint, professionnel travaillant aux États-Unis.

Trois ans plus tard, son conjoint reçoit une lettre du Ministère qui exige certains documents pour la mise à jour du dossier. Il lui est demandé de fournir le tout dans un délai de 90 jours, à défaut de quoi la demande de certificat de sélection sera rejetée. Afin d'accélérer le traitement de celle-ci, l'homme envoie les originaux de ses diplômes acquis entre-temps ainsi que les preuves de cotisations sociales du couple sous enveloppe scellée par l'autorité fiscale.

Le Ministère rejette leur demande parce que le conjoint de la dame n'a pas produit des copies certifiées conformes de ses diplômes, parce qu'il a omis de produire une copie de son permis de séjour au Canada et parce que le couple a produit des copies des preuves de cotisations sociales au lieu d'originaux. Surpris, l'homme tente d'expliquer que des diplômes originaux ont au moins autant de valeur que des copies certifiées conformes. Il fait aussi valoir que l'autorité ayant produit les preuves de cotisations sociales les a acheminées sous enveloppe scellée. Il précise enfin qu'il n'a pas de permis de séjour à titre de visiteur, ayant déjà le statut de résident permanent du Canada. Rien n'y fait. Leur seule option est de refaire une nouvelle demande de certificat de sélection en acquittant de nouveau les frais et avec la perspective de devoir subir, cette fois encore, de longs délais.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a finalement reconnu avoir fait erreur. Il n'aurait pas dû ajouter le conjoint au dossier, celui-ci ayant le statut de résident permanent depuis 2010. Le Ministère a donc informé la candidate que sa demande de certificat de sélection serait réexaminée. Le Ministère a aussi remboursé les frais d'administration imputés à son conjoint. ...)

(... Imposer des exigences réalistes et cohérentes – 2

Le Ministère a rejeté les demandes de certificat de sélection de deux candidats originaires d'un pays d'Afrique, et ce, trois ans après leur envoi. Dans ce dossier, c'est le ministère de l'Éducation et des Ressources humaines de leur pays d'origine qui a certifié conformes les copies du diplôme d'études secondaires de chaque candidat. Or, selon le ministère québécois, c'est plutôt une certaine université britannique (le pays fait partie du Commonwealth), qui délivre les diplômes, ou le Haut-Commissariat du Royaume-Uni qui auraient dû apposer une telle certification. Il faut savoir ici qu'effectivement, les examens du secondaire du pays de ces deux candidats relèvent de l'université britannique en question. Par contre, celle-ci a délégué au ministère du pays d'origine l'autorité de certifier les diplômes. Quant au Haut-Commissariat du Royaume-Uni, il renvoie les demandes de certification au même endroit.

À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère a poursuivi ses vérifications, ce qui l'a conduit à rectifier son exigence et à réexaminer les dossiers des deux candidats. ...)

DÉLAIS POUR EXERCER UN RECOURS: TENIR COMPTE DES SAMEDIS ET DES DIMANCHES

Au fil de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté qu'un problème se posait quand le dernier jour du délai pour se prévaloir d'une révision administrative tombait un samedi, un dimanche ou un jour férié. Selon l'appellation officielle, il s'agit alors d'un «jour non juridique». Sur le site Web du Ministère, on apprend que le délai pour exercer un droit de révision est de 90 jours suivant la date de la lettre de refus, sans autre précision quant à la façon de calculer ce délai. Or, c'est justement cette imprécision qui peut faire perdre à des candidats le droit d'exercer leur recours.

Le Protecteur du citoyen a suggéré au Ministère d'uniformiser les critères de calcul des délais selon ce que prévoit le Code de procédure civile et de rendre ces informations accessibles au public, ce qu'il a accepté. Une directive en ce sens a été diffusée, prévoyant que pour les cas où le dernier jour d'un délai tombe un jour non juridique, le Ministère prolongera le délai jusqu'au jour ouvrable suivant.

RETOURNER À LEUR PROPRIÉTAIRE LES ORIGINAUX DES DOCUMENTS

Afin de satisfaire aux exigences documentaires du Ministère, certains candidats au certificat de sélection du Québec transmettent les originaux des documents demandés. Dans un dossier précis, le Protecteur du citoyen a dû rappeler au Ministère de retourner ces documents à un candidat. Récemment, il a constaté que le Ministère refuse désormais de retourner les copies certifiées conformes de même que des documents originaux. Nulle part sur son site Web il n'est mentionné que, dans le cadre d'une demande de certificat de sélection, les originaux demeureront la propriété du Ministère. Or, on sait que dans certains pays, il s'avère difficile, voire impossible, d'obtenir ces documents une deuxième fois, alors qu'ils peuvent être exigés pour d'autres formalités administratives ou de nouvelles procédures d'immigration.

(... Appliquer des exigences documentaires raisonnables

Une Européenne est établie au Québec depuis trois ans et occupe un emploi stable. Afin d'officialiser son statut d'immigrante, elle dépose une demande de certificat de sélection. Un an plus tard, le Ministère l'informe que sa demande est rejetée parce qu'elle n'a pas respecté une exigence documentaire concernant le format des preuves de paiement d'impôt au Québec. Elle n'a alors d'autre choix que de déposer une nouvelle demande et d'attendre au moins 16 mois avant qu'elle soit examinée. Or, cette perspective compromet son emploi ainsi que son statut légal au pays.

Au cours de son intervention, le Protecteur du citoyen a appris que le Ministère refuse dorénavant de retourner la plupart des documents originaux soumis par les candidats. De plus, il est impossible que les documents soumis à l'appui d'une demande initialement rejetée soient ensuite considérés afin d'accélérer le traitement d'une nouvelle demande.

Exceptionnellement, le Protecteur du citoyen et le Ministère ont convenu que, dès réception du seul document manquant – soit les preuves de paiement d'impôt au Québec selon le format exigé –, la nouvelle demande serait traitée en priorité. La candidate a ainsi pu obtenir son certificat de sélection à temps pour renouveler son permis de travail.

Le Ministère a également informé le Protecteur du citoyen qu'il préparait une politique concernant le retour des documents. En outre, il demande maintenant à tout candidat de ne plus envoyer de documents originaux à moins d'indications contraires de sa part. . . .)

INTERVENTIONS EN VEILLE RÉGLEMENTAIRE

Cette année, le Protecteur du citoyen a fait connaître aux autorités ses commentaires concernant les projets de règlement suivants :

- Projet de règlement modifiant le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers publié à la *Gazette officielle du Québec* le 23 juillet 2014;
- Projet de règlement remplaçant le Règlement sur les consultants en immigration publié à la *Gazette officielle du Québec* le 17 septembre 2014;
- Projet de règlement modifiant le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers publié à la *Gazette officielle du Québec* le 17 décembre 2014.

L'essentiel de ses commentaires se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire* à la page 123 du présent rapport.

 On peut consulter les lettres de la protectrice du citoyen à la ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Ministère de la Sécurité publique

POLICIERS ET MARQUE D'IDENTIFICATION : DÉFINIR LA RÈGLE

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 cette marque d'identification, et ce, malgré un jugement⁵ de la Cour du Québec en 2001 qui a conclu à un « vide juridique » sur cette question. Le Protecteur du citoyen estime que, depuis ce jugement, le Commissaire à la déontologie policière n'est pas en mesure de traiter adéquatement une partie des plaintes qu'il reçoit.

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

De fait, le bureau du Commissaire à la déontologie policière confirme qu'à défaut d'une définition claire de la marque en question, les dossiers de plainte ayant pour objet la non-identification d'un policier lors d'une intervention sont fermés après un examen préliminaire. De plus, le bureau précise que s'il 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 par la plainte. Dans les dernières années, des plaintes auraient ainsi été fermées, sans compter qu'en l'absence de marque d'identification, des citoyens n'ont tout simplement pu saisir le Commissaire à la déontologie policière d'une éventuelle plainte.

Étant donné les conséquences importantes pour les citoyens de ne pas toujours pouvoir identifier un policier, notamment sur le plan de la confiance et de la possibilité pour eux de recourir au système de déontologie policière, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du ministère de la Sécurité publique. Il lui a recommandé 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 de la Sécurité publique a accepté la recommandation du Protecteur du citoyen. Une modification réglementaire à cet égard doit être proposée dans les meilleurs délais.

PROCÉDURE D'ENQUÊTE LORS D'INCIDENTS IMPLIQUANT DES POLICIERS

Rappelons qu'en 2010, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport spécial sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers. Le suivi de ses recommandations en 2014-2015 est présenté à la section *Bilan des interventions systémiques* à la page 115 de ce rapport.



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

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen est également intervenu cette année sur le projet de règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes. À ce sujet, un résumé de son intervention se trouve au chapitre *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 122 de ce rapport.



On peut consulter la lettre de la protectrice du citoyen à la ministre de la Sécurité publique sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

L'ORGANISATION DES SERVICES D'INTERVENTION D'URGENCE HORS DU RÉSEAU ROUTIER

En 2013, le Protecteur du citoyen publiait un rapport sur l'organisation des services d'urgence hors du réseau routier. Le suivi de ses recommandations en 2014-2015 est présenté à la section *Bilan des interventions systémiques* à la page 112 de ce rapport.



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

À noter que le ministère de la Sécurité publique est également responsable des services correctionnels au sein des 20 établissements de détention du Québec. Les constats du Protecteur du citoyen en la matière sont présentés à la section « Rapport de l'Ombudsman correctionnel du Québec » à la page 69.

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

Le nombre de plaintes reçues cette année concernant les mesures d'emploi du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale⁶ est resté sensiblement le même que l'an dernier. Par contre, les plaintes au sujet des programmes de solidarité sociale ont augmenté de façon marquée. À cet égard, notons qu'afin de s'assurer de l'admissibilité de prestataires à l'aide financière de dernier recours, le Ministère a procédé à une vérification à l'endroit de plus de 45 000 d'entre eux. On avait regroupé des personnes sans « contraintes sévères à l'emploi » qui recevaient l'aide depuis au moins cinq ans et dont l'admissibilité n'avait pas été réévaluée depuis 2009. Cette opération a pu causer des inquiétudes chez certaines personnes et contribuer à une augmentation des demandes au Protecteur du citoyen. La majorité de ces plaintes se sont toutefois avérées non fondées.

D'autres plaintes ont porté sur :

- Des enquêtes du Ministère pour vérifier l'état matrimonial ou les revenus de prestataires ;
- Des mesures de recouvrement prises à l'encontre de personnes qui contestaient une réclamation devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) ;
- L'annulation de prestations pendant que les citoyens exerçaient leurs recours ;
- La gestion du programme RÉUSSIR pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi.

METTRE FIN À TOUTE MESURE DE RECOUVREMENT QU'INTERDIT LA LOI

La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles prévoit que le Ministère ne peut généralement pas prendre de mesures de recouvrement auprès d'un prestataire qui conteste une réclamation devant le TAQ. Pourtant, à plusieurs reprises cette année, le Protecteur du citoyen a constaté que des personnes avaient subi des réductions de leurs prestations mensuelles d'aide de dernier recours alors qu'elles avaient précisément entamé une telle démarche (en attente d'une audition ou d'une décision du TAQ). Des sommes de 56 \$, 112 \$ ou 224 \$, selon les cas, avaient été prélevées aux fins du recouvrement. Il est même arrivé que le Ministère retienne des sommes de pension alimentaire destinées à des citoyens en pareil processus de contestation. Des prestataires se sont également plaints du non-respect, par le Ministère, de décisions que le TAQ avait rendues : leur aide avait été annulée malgré une ordonnance contraire.

Qu'il s'agisse d'erreurs de fait, de méconnaissance des règles en matière de recouvrement ou des limites d'un système informatique, les mesures de recouvrement prises indûment sont une source de stress majeure pour une clientèle démunie financièrement et vulnérable. En pareil cas, des citoyens doivent vivre avec des prestations de moins de 450 \$ par mois. Toujours en attente d'une décision du TAQ, ou victimes du non-respect de cette décision par le Ministère, ils sont placés dans une situation de grande précarité. Le Protecteur du citoyen déplore vivement que le respect des décisions du TAQ ne soit pas plus rigoureusement contrôlé.

Par ailleurs, à la suite d'une décision du TAQ, des prestataires ont reçu un certificat de recouvrement erroné en raison du fait que le système informatique du Ministère ne peut émettre de certificats amendés. Il a constaté l'inquiétude de personnes contraintes, dès lors, de se fier à la parole de leur agent au Ministère plutôt qu'au certificat devant leur indiquer la somme précise qui leur serait réclamée. En cas de litige, ces prestataires risquent de devoir assurer leur défense en l'absence de preuve écrite de la somme à recouvrer.

⁶ En février 2015, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère du Travail ont été fusionnés. Les commentaires qui suivent concernent uniquement le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

(... Cesser de pratiquer des retenues financières illégales – 1

Lorsqu'un prestataire d'aide financière de dernier recours est aussi créancier d'une pension alimentaire, il doit en informer le Ministère. Ce dernier en tient compte dans le calcul du montant de la prestation à verser. Si la pension alimentaire parvient de façon irrégulière ou qu'elle n'est pas versée, le Ministère se substitue à la personne créancière de la pension pour faire respecter ses droits et demande alors à Revenu Québec de récupérer les sommes dues auprès du payeur. Pendant ces démarches, le Ministère continue de verser la pleine prestation d'aide financière de dernier recours. Dès que Revenu Québec perçoit la pension alimentaire auprès du payeur, il la verse au Ministère, et ce, tant que la personne créancière est prestataire de l'aide de dernier recours.

Une dame s'est adressée au Protecteur du citoyen parce que le Ministère retenait plus de 5 000 \$ d'arrérages de pension alimentaire qui lui étaient dus. Peu auparavant, cette dame s'était vu réclamer 2 000 \$ pour des versements de pension alimentaire qu'elle aurait reçus sans les déclarer alors qu'elle était prestataire de l'aide financière de dernier recours, ce que la dame niait et contestait devant le TAQ.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le Ministère, impliqué dans le dossier en raison de l'irrégularité des versements de la pension alimentaire, n'a pas jugé approprié de verser à la dame les sommes perçues, invoquant qu'elle exerçait au même moment un recours pour contester la réclamation. Le Ministère s'arrogeait ainsi le droit de retenir la somme au cas où la citoyenne n'obtiendrait pas gain de cause devant le TAQ.

Selon le Protecteur du citoyen, le Ministère agissait ici de façon illégale puisque Revenu Québec l'avait déjà remboursé pour les arrérages de la pension alimentaire. Le Ministère a reconnu son erreur et a remboursé la citoyenne. Il a aussi réexaminé près d'une quarantaine de dossiers similaires. De plus, le Protecteur du citoyen a reçu l'assurance que des discussions entre le Ministère et Revenu Québec auraient lieu pour revoir leurs fonctionnements conjoints afin que de telles situations ne se reproduisent plus. ...)

(... Cesser de pratiquer des retenues financières illégales – 2

Une dame ayant des contraintes sévères à l'emploi a appris que ses prestations d'aide de dernier recours étaient annulées à la suite d'une réclamation du Ministère parce que ce dernier présumait qu'elle avait vécu en couple sans le déclarer, ce qu'elle contestait devant le TAQ. Sur la demande de son avocat, le TAQ a ordonné au Ministère le maintien des prestations pour une période de six mois, vu l'état de dénuement dans lequel se trouvait cette dame.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'agent au dossier avait oublié de tenir compte de l'ordonnance du TAQ. À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère a rapidement rétabli l'aide, et ce, rétroactivement à la date de l'ordonnance. ...)

(... Veiller à informer correctement les prestataires

Une enquête du Protecteur du citoyen a démontré que, 30 jours après une décision du TAQ, le système informatique du Ministère délivre automatiquement un certificat de recouvrement. Ce certificat est essentiel au Ministère pour lui permettre de récupérer, à même le montant des prestations, la somme qui lui est due, ou d'utiliser les modes d'exécution forcée prévus au Code de procédure civile, tels que la saisie mobilière. Or, il survient des erreurs quant aux sommes à rembourser inscrites au certificat de recouvrement, notamment quand l'agent n'a pas inscrit au système la diminution ou l'annulation de la réclamation conformément à la décision du TAQ.

Dans le cas présent, le Ministère réclamait près de 9 000 \$ de trop à une citoyenne. Le fonctionnaire, informé de l'erreur, l'avait corrigée au système informatique, mais la prestataire n'avait pas reçu de confirmation écrite. En effet, aucune procédure interne ne prévoyait un avis en ce sens ou la délivrance d'un certificat de réclamation amendé.

Le Protecteur du citoyen a demandé et obtenu qu'une directive soit élaborée prévoyant l'envoi de certificats de recouvrement amendés manuellement pour les situations qui le requièrent. ...)

**ÉTABLIR UNE MEILLEURE COMMUNICATION ENTRE
LES AGENTS AFFECTÉS AU PROGRAMME RÉUSSIR**

Le programme RÉUSSIR permet à une personne ayant des contraintes sévères à l'emploi d'entreprendre ou de poursuivre une formation professionnelle ou postsecondaire que reconnaît le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. La démarche se fait à un rythme adapté aux capacités de la personne et celle-ci reçoit un soutien financier. Le programme résulte d'un partenariat entre le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Étant donné que les personnes visées ont des problèmes de santé physique ou mentale susceptibles de compromettre leur accès au marché de l'emploi, on cherche ainsi à favoriser leur intégration sociale en leur donnant la possibilité d'acquérir des compétences et, pour certaines, de trouver du travail. Ainsi, RÉUSSIR permet à des étudiants à temps plein de recevoir des prestations d'aide financière de dernier recours en plus de l'aide financière aux études. Notons ici que la gestion du programme RÉUSSIR est loin d'être simple parce qu'elle requiert à la fois une étroite concertation des deux ministères concernés et l'intervention d'agents d'aide financière ainsi que d'agents d'aide à l'emploi.

Lors d'une enquête, le Protecteur du citoyen a observé que pour cinq bénéficiaires, le manque de communication entre les deux catégories d'agents a eu des répercussions directes, non seulement sur la motivation des participants à poursuivre leur cheminement scolaire, mais aussi sur le versement de leur aide financière. Ces prestataires ont subi une annulation de leur aide financière de dernier recours parce qu'ils étaient inscrits aux études à temps plein, cela sans la moindre vérification de leur statut auprès des responsables du programme RÉUSSIR.

**(... Agir de façon concertée pour faciliter le retour aux études au lieu
de le compliquer**

Un jeune homme atteint du syndrome d'Asperger dépend de l'aide financière de dernier recours pour assurer sa subsistance. Malgré quelques essais infructueux, il tente un retour aux études dans le domaine de l'informatique. Pour être admis à RÉUSSIR, il doit notamment s'inscrire à un cégep, remplir une demande de prêts et bourses et fournir des copies de ces documents à son agent d'aide à l'emploi.

Rien n'est simple puisque l'étudiant doit entamer sa nouvelle session sans prêt ni bourse. En effet, deux mois après sa demande, le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche n'a pas encore décidé de son admissibilité à l'aide financière aux études. De son côté, l'agent d'aide de dernier recours constate que le citoyen a un statut d'étudiant et annule le versement de l'aide financière de dernier recours sans consulter l'agent d'aide à l'emploi. Par conséquent, le jeune homme se trouvait aux études, sans aucune ressource financière. Non seulement il éprouvait des difficultés à faire valoir ses droits en raison de la complexité des démarches et de son état de santé, mais le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale estimait ne pas être en mesure de l'admettre à nouveau à l'aide financière de dernier recours étant donné son statut d'étudiant.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, les prestations ont été rapidement rétablies et le citoyen a été immédiatement admis au programme RÉUSSIR. ...)

INTERVENTION EN VEILLE RÉGLEMENTAIRE

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale concernant le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, publié à la Gazette officielle du Québec le 28 janvier 2015. L'essentiel de ses commentaires se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire* à la page 124 du présent rapport.

 On peut consulter la lettre de la protectrice du citoyen au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Office de la protection du consommateur

DIFFÉRENCIER UN ORGANISME SANS BUT LUCRATIF PARTENAIRE D'UNE MUNICIPALITÉ ET UN COMMERÇANT

En vertu de la Loi sur la protection du consommateur, un commerçant peut offrir ou fournir un service ayant pour objet, notamment, de procurer un enseignement, un entraînement ou une assistance. Ces services sont rattachés au développement, au maintien ou à l'amélioration de la santé, de l'apparence, de l'habileté, des qualités, des connaissances ou des facultés intellectuelles, physiques ou morales d'une personne. La Loi prévoit des exceptions. Par exemple, une municipalité qui offre ou fournit de tels services n'est pas considérée comme un commerçant. Par ailleurs, si l'entité est reconnue au titre de commerçant, le consommateur peut invoquer la Loi en cas, notamment, de résiliation d'un contrat et être remboursé pour les services non fournis.

Le Protecteur du citoyen constate que des municipalités, au lieu d'assumer directement certaines activités sportives, en confient la responsabilité à des organismes, généralement sans but lucratif (OSBL), tout en les soutenant financièrement. C'est le cas, par exemple, d'associations de hockey, de soccer ou de clubs de gymnastique. Leur expertise est souvent supérieure à celle des services municipaux, et ce, à moindre coût à la fois pour les services de la Ville et la population. Ces organisations, lorsqu'elles sont reconnues comme partenaires d'une ville, offrent des activités et des services en fonction des priorités de celle-ci. Leur action est essentielle pour répondre aux besoins de la population.

Dans le cadre d'une plainte, il s'est avéré que l'Office de la protection du consommateur assimile ces organismes à des commerçants au sens de la Loi. Dès lors, si un parent demande le remboursement de frais en cours de session, l'Office est d'avis que l'organisme doit rembourser le prix des services non fournis pour la période restante de la saison, indépendamment de ce que prévoit la politique de remboursement de cet organisme.

Le Protecteur du citoyen est préoccupé par les effets d'une telle interprétation. Il faut savoir que ces organismes font abondamment appel à du bénévolat local pour assurer le dynamisme – voire la survie – de leurs activités, notamment auprès des jeunes. Pour le Protecteur du citoyen, une telle application stricte de la Loi peut mettre en péril les budgets des organismes visés, compromettre la tenue des activités qu'offrent les villes et ultimement pénaliser la population. Il est d'avis que ces organismes doivent bénéficier de l'exception que reconnaît la Loi aux municipalités, et ce, au même titre que si les villes fournissaient elles-mêmes ces activités sportives.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'Office de la protection du consommateur de revoir son interprétation de l'article 188 de la Loi. Préoccupé par cette situation, ce dernier a amorcé rapidement une analyse qui lui permettra de se positionner au regard de cet enjeu. Il s'est engagé à rendre compte du résultat de son analyse au Protecteur du citoyen dans les meilleurs délais.

(... Exempter un club sportif constitué en OSBL des obligations d'un commerçant

Un père inscrit son garçon aux activités d'un club de soccer de sa ville. Au cours du mois de juillet, en raison des vacances, il retire son enfant du programme et réclame au club le remboursement du coût de l'inscription pour le reste de la saison. En réponse à la demande, le directeur du club informe le père que le document d'inscription aux activités de soccer contient notamment la politique de remboursement. Cette dernière prévoit qu'à partir d'une date précise, aucun remboursement n'est possible sauf sur présentation d'une preuve médicale. Dès lors, le père est avisé qu'il ne sera pas remboursé. Ce dernier porte plainte à l'Office qui, pour sa part, avise le directeur du club de soccer qu'il doit rembourser le parent, car il est considéré comme un commerçant. À défaut, le parent pourrait le poursuivre devant les tribunaux et le club s'exposerait également à une poursuite pénale de l'Office.

Estimant qu'une telle application de la Loi présente un risque réel pour la poursuite des activités de son organisation, à l'encontre des intérêts de la population, le directeur du club s'adresse au Protecteur du citoyen.

Le club de soccer doit effectivement bénéficier de l'exception prévue pour les villes à la Loi sur la protection du consommateur, de l'avis du Protecteur du citoyen, qui en a informé l'Office. L'organisme l'a avisé qu'il procède à une analyse pour déterminer si le club sportif pourrait faire l'objet de l'exemption souhaitée. ...)

Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)

Volet Code de la sécurité routière

Cette année, les plaintes en matière de sécurité routière ont principalement porté sur :

- La suspension du permis de conduire, principalement pour des raisons médicales ou à la suite d'une recommandation non favorable de l'Association des centres de réadaptation en dépendance du Québec;
- Des difficultés des nouveaux arrivants à obtenir un permis de conduire québécois;
- Des problèmes d'immatriculation de véhicules routiers, ce qui comprend des saisies de véhicules, des remisages et des mises au rancart par erreur, des frais d'immatriculation inexacts et des données erronées concernant les changements d'adresse des propriétaires.

Le Protecteur du citoyen a, de plus, dû intervenir pour faire corriger certaines pratiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) qui avaient pour effet de nuire à des conducteurs, notamment lorsqu'elle ne les avisait pas à temps de l'imposition d'une nouvelle condition à leur permis de conduire. Il a aussi demandé à la SAAQ qu'elle prenne l'initiative de dénouer des situations qui, bien que problématiques pour les citoyens, sont, par ailleurs, simples à régler et qu'elle n'attende pas pour ce faire l'intervention du Protecteur du citoyen. De plus, il a amené l'organisme à améliorer son service de téléphonie pour les personnes malentendantes.

Des plaintes ont également révélé que la SAAQ pouvait porter préjudice à des citoyens en maintenant à leur dossier de conduite une mention susceptible de porter à confusion. C'est ce que relate le cas suivant.

(... **En cas d'acquiescement, mettre à jour automatiquement le dossier de conduite**

La SAAQ a procédé à la suspension administrative du permis de conduire d'un citoyen à la suite d'une arrestation pour une infraction dont cette personne a finalement été acquittée. Peu après, l'organisme a informé le conducteur que, pour obtenir une version du document « Renseignements relatifs au dossier de conduite » ne comportant pas la mention de suspension, il devait le demander au service responsable de la gestion des sanctions. Toutefois, si un tiers (employeur ou assureur, à titre d'exemple) demandait la copie du dossier du conducteur, la SAAQ lui transmettait la version publique comportant la mention de la suspension. Estimant que cette mention risquait de nuire à la conclusion de son contrat d'assurance, le citoyen s'est plaint au Protecteur du citoyen.

À la suite de l'intervention de ce dernier, la SAAQ a corrigé le dossier du citoyen et a, plus généralement, modifié sa pratique. Désormais, elle retirera des dossiers destinés au public la mention d'une suspension administrative lorsqu'il y a acquiescement, n'en conservant la trace que pour son archivage interne. ...)

NE PAS PLACER LE CONDUCTEUR EN CONTRAVENTION À SON INSU

Lorsqu'un professionnel de la santé achemine une déclaration d'inaptitude à la SAAQ parce qu'il estime qu'une personne n'est plus apte à conduire, l'organisme peut imposer immédiatement les restrictions au permis de conduire qu'elle juge nécessaires. En cas d'urgence, elle en informe le citoyen sans délai par téléphone. Par contre, lorsque le cas est moins pressant, la restriction est inscrite immédiatement au dossier du citoyen, mais celui-ci en est avisé par la poste. Ainsi, pendant quelques jours, le conducteur se trouve assujéti à une restriction à son permis sans le savoir, et donc sans pouvoir prendre les mesures nécessaires pour la respecter.

Le Protecteur du citoyen souscrit pleinement aux mesures visant à assurer la sécurité routière. Par contre, dans ces cas précis, la SAAQ contrevient à un principe de la Loi sur la justice administrative, soit l'obligation d'informer préalablement la personne avant de prendre une décision défavorable la concernant, notamment en matière de permis, puisqu'elle place les citoyens en contravention à leur insu.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de l'organisme à ce sujet. Celui-ci s'est engagé à revoir sa pratique, ce dont le Protecteur du citoyen s'assurera.

(... Aviser les conducteurs à temps d'une restriction à leur permis de conduire

Un neurologue informe la SAAQ qu'un de ses patients a des troubles cognitifs nécessitant une évaluation. Cette dernière poste donc au citoyen les formulaires médicaux à remplir. Elle y joint une lettre l'informant qu'elle ajoute à son permis la condition S, soit une interdiction de conduire, sauf en présence d'un évaluateur reconnu ou d'un ergothérapeute. Or, quelques jours plus tard, le citoyen se fait arrêter par un policier qui constate qu'il enfreint cette condition à son permis. Le véhicule du citoyen est remorqué à la fourrière et un constat d'infraction est remis. Plus tard, le même jour, le conducteur reçoit la lettre de la SAAQ.

Saisi de la plainte, le Protecteur du citoyen a estimé que cette personne n'avait pas à payer des frais de remorquage de même que l'amende prévue pour une infraction à une restriction dont elle n'avait pas encore été informée. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen auprès de la SAAQ, celle-ci a remboursé le conducteur et a révisé sa directive à ce sujet. ...)

RÉGLER EFFICACEMENT DES PROBLÈMES SIMPLES

Le Protecteur du citoyen reçoit des plaintes de citoyens qui n'arrivent pas à régler leur dossier avec les préposés de la SAAQ alors que les situations soumises apparaissent simples à corriger. Certains de ces dossiers ne sont résolus qu'après l'intervention du Protecteur du citoyen auprès de la direction de l'organisme. Dans plusieurs cas, tant les citoyens que le Protecteur du citoyen se font répondre que la SAAQ n'a commis aucune erreur. Dans les faits, le différend n'interpelle pas la responsabilité de l'organisme, mais plutôt le caractère raisonnable de certaines décisions.

Rappelons que la politique de la SAAQ en matière de gestion des plaintes et des commentaires indique qu'«une plainte est également fondée lorsque, sans qu'il ait été possible de conclure à une erreur ou à un manquement énoncés précédemment, la Société détermine que les informations disponibles permettent de conférer le bénéfice du doute au client et de régler la plainte dans une approche de conciliation. Dans ce cas, le tout est effectué sans admission aucune de la part de la SAAQ».

En date du 31 mars 2015, le Protecteur du citoyen avait ainsi traité six plaintes d'automobilistes qui n'ont pu résoudre leurs problèmes avec la SAAQ. Elles portaient sur les aspects suivants :

- Un paiement pour le renouvellement du permis et de l'immatriculation imputé au mauvais dossier par le préposé de la SAAQ;
- Des transactions erronées, effectuées par Internet, de remisage ou de « déremisage » de véhicules routiers que la SAAQ a refusé de corriger malgré la diligence du propriétaire à signaler son erreur;
- L'erreur d'un préposé de la SAAQ dans la transcription du kilométrage affiché sur l'odomètre d'un véhicule;
- Une erreur d'un commerçant dans la détermination du coût d'achat d'un véhicule;
- Une erreur quant au poids inscrit par le commerçant sur le certificat d'immatriculation d'un véhicule récréatif.

La SAAQ aurait pu facilement régler les cas ainsi portés à l'attention du Protecteur du citoyen. Ce dernier a donc sensibilisé les autorités de l'organisme à l'importance de définir et de diffuser les meilleures pratiques pour traiter efficacement elle-même ce type de demandes.

(... Traiter avec empressement et ouverture une simple erreur de transcription

En octobre 2001, une citoyenne immatricule un véhicule récréatif motorisé et paie les frais exigés par le préposé de la SAAQ. À la suite d'un passage à une pesée routière, elle constate que le certificat d'immatriculation du véhicule comporte une erreur : le poids inscrit est de 9 600 kg au lieu de 4 600 kg. La SAAQ corrige le dossier de la citoyenne, mais refuse de lui rembourser la somme de 150 \$ facturée en trop. La dame s'adresse au Protecteur du citoyen.

La SAAQ demeure sur ses positions, considérant qu'elle n'a commis aucune erreur, malgré le fait que le Protecteur du citoyen lui présente un cas analogue pour lequel il est intervenu l'année précédente et qui s'est conclu favorablement pour le citoyen.

La SAAQ a finalement accepté de rembourser la citoyenne après que le Protecteur eut soumis le dossier à un directeur général. ...)

DONNER UN VÉRITABLE ACCÈS TÉLÉPHONIQUE AUX PERSONNES MALENTENDANTES

Afin de servir sa clientèle malentendante, la SAAQ s'est dotée d'un service de téléphonie avec téléscripneur. Lorsqu'elle téléphone au moyen de ce service, la personne malentendante reçoit un message qui lui demande de transcrire ses coordonnées et qui l'informe qu'un préposé communiquera avec elle sous peu. Une dame s'est plainte auprès de la SAAQ de ne jamais réussir à avoir la ligne. N'obtenant aucun résultat, elle s'est adressée au Protecteur du citoyen.

L'intervention de ce dernier a conduit la SAAQ à vérifier le fonctionnement de son service pour malentendants. C'est ainsi que sur la base de vérifications étalées sur deux mois, elle a constaté que plus de 1 800 appels avaient été bloqués et que près de 850 autres n'avaient pas reçu de réponse. Les causes : les limites inhérentes au système – ligne occupée pendant plus d'une minute lors d'un appel, bloquant toute autre tentative pendant ce délai –, appels faits par erreur au numéro accédant au téléscripneur par des personnes non malentendantes et méconnaissance du système par les préposés. Pour remédier à la situation, la SAAQ a revu sa procédure d'utilisation ainsi que la formation des préposés. Elle a aussi amélioré l'information destinée à sa clientèle de façon à la rediriger vers son numéro général lorsque le téléscripneur n'est pas nécessaire. Enfin, elle se dotera d'un deuxième téléscripneur.

Volet Indemnisation

ADAPTATION D'UN VÉHICULE AUTOMOBILE : MIEUX AJUSTER LA DIRECTIVE À LA SITUATION DE CERTAINS ACCIDENTÉS

En vertu de la Loi sur l'assurance automobile, la SAAQ peut prendre les mesures nécessaires pour contribuer à la réadaptation d'une victime, pour atténuer ou faire disparaître toute incapacité résultant de son préjudice corporel et pour faciliter son retour à la vie normale ou sa réinsertion dans la collectivité ou sur le marché du travail.

À la suite de blessures subies lors d'un accident d'automobile, une personne peut voir son accès à un véhicule ou sa capacité à conduire restreints en raison d'une limitation physique. Dans un tel contexte, la SAAQ vise à permettre à cette personne d'utiliser un véhicule de façon sécuritaire, que ce soit comme passager ou comme conducteur, en lui remboursant les frais liés à l'adaptation de ce véhicule.

Ayant recours à son pouvoir discrétionnaire, la SAAQ s'est dotée d'une directive encadrant l'adaptation des véhicules. Cette directive prévoit que les accidentés de la route propriétaires d'un véhicule au moment de leur accident peuvent obtenir le remboursement des équipements optionnels que requièrent leurs incapacités, notamment une transmission automatique. Or, la situation est toute différente pour les personnes qui ne possèdent pas de véhicule au moment de leur accident de la route et qui demeurent avec des incapacités limitant l'accès à un véhicule ou son utilisation. Advenant qu'elles achètent une voiture après leur accident, la SAAQ ne leur rembourse pas le coût des équipements optionnels.

Considérant l'objectif de la Loi sur l'assurance automobile en matière de réadaptation et sur la base de la jurisprudence du Tribunal administratif du Québec, le Protecteur du citoyen est d'avis que la distinction que fait la SAAQ entre deux groupes d'accidentés de la route est inappropriée. Toutefois, il estime raisonnable l'obligation qu'a la personne accidentée de tenir compte de ses besoins, de ses incapacités et des équipements optionnels dès l'achat d'un véhicule. Autrement, un accidenté qui acquerrait un nouveau véhicule n'offrant aucun des équipements requis pour sa condition pourrait occasionner, par la suite, des frais additionnels pour la SAAQ du fait de son mauvais choix.

(... Refus injustifié de rembourser les frais d'un équipement optionnel sur un véhicule automobile

Une citoyenne victime d'un accident d'automobile, lui laissant d'importantes séquelles à une jambe, s'est adressée au Protecteur du citoyen à la suite du refus de la SAAQ de lui rembourser un équipement optionnel nécessaire à sa conduite automobile. Elle a alors expliqué qu'en raison des séquelles laissées par son accident, la SAAQ avait ajouté une condition J à son permis de conduire, c'est-à-dire qu'elle devait désormais conduire un véhicule muni d'une transmission automatique. Considérant cette nouvelle condition, la personne a fait l'acquisition d'un véhicule neuf muni d'une telle transmission et a demandé le remboursement de cette option à la SAAQ. Cette dernière a refusé, étant d'avis qu'elle n'avait pas à rembourser l'équipement optionnel, car le véhicule avait été acquis après l'accident d'automobile.

La dame a demandé au Protecteur du citoyen d'intervenir. Selon elle, elle avait droit à un remboursement puisque l'ajout de cette option était directement lié aux limitations qu'elle conservait à la suite de cet accident.

Pour le Protecteur du citoyen, la SAAQ ne devait effectivement pas mettre l'accent sur le moment de l'acquisition du véhicule, mais plutôt sur les incapacités découlant de l'accident. Dès lors, elle devait verser la somme en cause à cette personne.

À la demande du Protecteur du citoyen, la SAAQ a accepté de rembourser le coût de la transmission automatique du véhicule de la citoyenne. Elle s'est également engagée à modifier sa directive en ce sens. ...)

En mars 2015, à la lecture de la nouvelle directive, le Protecteur du citoyen a constaté que la SAAQ acceptait dorénavant de rembourser, à certaines conditions, le coût d'une transmission automatique lors de l'achat d'un véhicule neuf si les limitations fonctionnelles découlaient d'un accident. Toutefois, sauf exception, le problème restait entier pour les autres équipements optionnels usuels et nécessaires. Le Protecteur du citoyen a donc réitéré sa demande.

Au moment de la production du présent rapport annuel, la SAAQ s'était engagée à communiquer rapidement avec le Protecteur du citoyen à ce sujet.

RAPPORT DE L'OMBUDSMAN CORRECTIONNEL DU QUÉBEC

Ministère de la Sécurité publique – Direction générale des services correctionnels

En sa qualité d'ombudsman correctionnel, le Protecteur du citoyen conduit des enquêtes à la suite de plaintes qu'il reçoit concernant les Services correctionnels du Québec, relevant du ministère de la Sécurité publique, ou concernant la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Il peut aussi agir de sa propre initiative. Par ses interventions, le Protecteur du citoyen s'assure du respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées, conformément aux lois, aux règlements et aux normes.

Les Services correctionnels sont responsables d'assurer la garde des personnes ayant reçu une sentence de moins de deux ans et de celles dont le juge a ordonné la garde durant le processus judiciaire. L'infrastructure à cette fin comporte 20 établissements de détention et plus de 40 quartiers cellulaires annexés à des palais de justice. Le gouvernement fédéral, quant à lui, assure la garde des personnes ayant reçu une sentence de deux ans ou plus.

Cette année, près de 44 000 citoyens ont été admis dans le système correctionnel québécois; 54 % l'ont été à la suite de la condamnation d'un tribunal (détenus) et 46 % dans l'attente d'un procès ou d'une sentence (prévenus). Au Québec, en moyenne, une personne détenue ayant reçu une sentence séjourne 75 jours en établissement de détention, comparativement à 26 jours pour une personne prévenue.

En 2014-2015, les plaintes concernant les Services correctionnels ont augmenté de près de 17 % par rapport à l'année précédente, ce qui porte leur nombre au total annuel le plus élevé depuis 10 ans.

Une gouvernance à améliorer

La protection de la société est au cœur de la mission des Services correctionnels. À la suite d'évasions à l'établissement de détention de Québec en juin 2014, le Ministère a été forcé de mettre en place ou de resserrer diverses pratiques, ainsi que de modifier les règles concernant le classement des personnes incarcérées. À propos de ce classement, le Protecteur du citoyen est maintes fois intervenu au fil des ans pour signaler des erreurs et des améliorations requises.

Dans le même sens, les cas de personnes incarcérées libérées par erreur, et ce, malgré l'existence d'une instruction provinciale à ce sujet, rappellent l'importance de disposer non seulement de consignes claires, mais aussi de moyens de contrôle efficaces, et de bien les gérer.

À cet égard, les Services correctionnels doivent faire tous les efforts requis pour utiliser au mieux, et de façon plus efficiente, les ressources mises à leur disposition, tout en assurant le respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen réitère que les problèmes liés à la surpopulation et aux mécanismes d'accès à la libération conditionnelle demeurent d'actualité et requièrent la mise en place de solutions dans les meilleurs délais.

La hausse de la population carcérale, observée davantage au cours des cinq dernières années, crée des difficultés majeures – mais non insurmontables – au sein du réseau correctionnel québécois. Le Protecteur du citoyen a constaté que le taux moyen annuel d'occupation selon la capacité opérationnelle des établissements de détention, qui se situait à 118 % en 2014-2015, affiche un léger recul. Cette diminution s'explique, en partie, par l'ouverture en 2014 de l'établissement de détention Leclerc de Laval, un bâtiment loué au gouvernement fédéral pour les 10 prochaines années. Sa direction prévoit atteindre le maximum de sa capacité à la fin de 2016. Bien que l'ouverture de cet établissement vise à atténuer le phénomène de la surpopulation à moyen terme, la situation demeure préoccupante et commande la vigilance des Services correctionnels.

La surpopulation carcérale entraîne inévitablement des transferts interétablissements, qui viennent pallier le manque de places dans les différents établissements de détention. En 2014-2015, les Services correctionnels ont effectué environ 31 500 transferts. Depuis 2006, le Protecteur du citoyen a traité fréquemment de la multiplication de ces transferts dans ses rapports annuels, notamment sous l'angle de leurs conséquences en matière de suivi médical et de réinsertion sociale. Du côté du Ministère, des travaux ont été menés à ce sujet. Pour le moment, aucune solution concrète n'en résulte, ce que le Protecteur du citoyen dénonce. Encore cette année, il a reçu un nombre important de plaintes liées aux répercussions des transferts. Pour le Protecteur du citoyen, il est inconcevable que des problèmes de cette nature perdurent alors qu'il les dénonce depuis longtemps et que des solutions sont possibles. Par ailleurs, outre les questions de médication, de suivi médical et de réinsertion sociale, d'autres priorités ne sont pas suffisamment prises en compte lors de ces transferts, comme :

- Les délais d'évaluation et la prise en charge de la personne incarcérée, un préalable déterminant pour sa remise en liberté sous conditions ;
- La perte d'effets personnels ;
- Les coûts importants associés à ces multiples transferts.

Des économies pourraient même éventuellement résulter d'une meilleure gestion des transferts.

Respecter les droits des personnes contrevenantes

En ordonnant l'incarcération d'une personne, un juge limite sa liberté sans, pour autant, restreindre la portée des autres droits garantis par les chartes des droits et libertés de la personne. Bien que ces droits soient généralement respectés dans les établissements de détention du Québec, le Protecteur du citoyen a dû, encore cette année, intervenir lors d'atteintes au droit à la dignité. Voici trois exemples de ses interventions à cet égard :

- En période de surpopulation, des personnes incarcérées ont été logées dans une salle commune d'un établissement de détention sans accès à leurs effets personnels pendant plusieurs jours. Elles n'avaient comme seuls vêtements que ceux qu'elles portaient à leur arrivée. Une ou deux fois par semaine, elles pouvaient les faire laver et devaient alors se contenter de porter une serviette pendant une longue période. Par souci d'hygiène et de respect, le Protecteur du citoyen a demandé qu'en pareil cas, l'établissement voie notamment à la distribution de sous-vêtements ;
- Des personnes incarcérées logées dans les cellules d'attente de l'admission d'un établissement de détention ont été contraintes de dormir sous la lumière allumée en l'absence d'interrupteur pour contrôler l'éclairage. Le Protecteur du citoyen a interpellé la direction de l'établissement pour qu'elle procède aux travaux requis ;

- Les établissements sont responsables du transport de leur clientèle lors des comparutions en justice. L'un d'eux, en raison de la grandeur de son territoire, était appelé à faire des trajets de plusieurs heures sans interruption, au cours de la nuit. C'est encore au nom du respect élémentaire des personnes que le Protecteur du citoyen a demandé qu'un arrêt puisse se faire à mi-chemin pour l'utilisation d'installations sanitaires.

UTILISER LES MESURES DE CONTRAINTE AVEC DISCERNEMENT

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté que les contraintes de niveau S5 – menottes aux mains et aux pieds reliées avec une chaîne – étaient parfois utilisées de façon abusive. Par exemple, on ne retirait pas ces contraintes à une personne pendant sa douche. Dans un autre cas, on imposait ces mêmes contraintes à une personne incarcérée pendant qu'elle consultait les documents en vue de la tenue de son procès. De plus, il est arrivé que la révision du niveau de contrainte requis tarde pendant plusieurs mois, étalant indûment l'imposition de la mesure de sécurité.

Dans son rapport annuel 2013-2014, le Protecteur du citoyen a rappelé au Ministère qu'il n'avait pas revu l'instruction sur les normes d'utilisation des contraintes depuis 1996 et qu'une mise à jour était nécessaire. Le Ministère s'est engagé à mettre en vigueur une nouvelle instruction au cours de l'année 2015-2016.

Au courant de l'année, le Protecteur du citoyen a formulé d'autres commentaires visant l'instauration de balises à ce sujet, comme :

- La mise en place d'une vérification périodique du matériel de contrainte afin de s'assurer que celui-ci est adapté à la taille de la personne ;
- Un ajout à l'instruction pour qu'une réévaluation systématique, selon des délais précis, soit prévue lorsqu'une personne incarcérée se voit attribuer une cote de sécurité supérieure à S1 ;
- Un autre ajout à l'instruction afin d'y inclure un mécanisme de révision permettant à une personne incarcérée de contester sa cote de sécurité.

(... **Veiller à ce que l'utilisation d'une mesure de contrainte se fasse selon les normes**

Lors de son transfert vers un autre établissement, une personne incarcérée a dû transporter ses effets personnels alors qu'elle était menottée aux mains et aux pieds. Ayant fait quelques allers et retours avec ses bagages, la personne a fait valoir qu'elle portait des marques aux chevilles et aux poignets.

Lors de l'intervention initiale du Protecteur du citoyen, la direction de l'établissement a affirmé que cette pratique était conforme. Après vérifications auprès d'autres établissements de détention, le Protecteur du citoyen en a conclu qu'au contraire, cette façon de faire était isolée. Il en a donc avisé l'établissement, qui a revu ses méthodes. ...)

RESPECTER LE DROIT À LA LIBÉRATION DES PERSONNES ADMISSIBLES

Un accusé incarcéré soumis au paiement d'une caution ou d'une amende peut être libéré s'il verse la somme exigée et s'engage à respecter certaines conditions. Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté que des agents des Services correctionnels, par manque de compréhension et de collaboration, avaient contribué à retarder des libérations. Ainsi, il a dû demander aux autorités de permettre à des citoyens de communiquer avec leur institution financière ou avec leur famille pour conclure certains arrangements. À la suite de son intervention, des personnes ont pu payer les sommes requises et ont été libérées.

Ces situations devraient être traitées en priorité au regard à la fois du respect des droits et de la surpopulation carcérale.

(... Ne pas faire obstacle à une libération sous caution

Un juge ordonne à un citoyen de payer une caution de 1 000 \$ pour sa remise en liberté. Ce dernier doit communiquer avec des membres de sa famille pour obtenir l'argent nécessaire, mais il ne peut les joindre par téléphone à l'intérieur du secteur où il est incarcéré. Il demande alors l'accès à un autre appareil, ce que les agents correctionnels refusent.

Le jour même de l'intervention du Protecteur du citoyen, il obtient de pouvoir faire les appels requis, ce qui lui permet de payer sa caution et d'être libéré. ...)

NE PAS EMPÊCHER LA VISITE PERMISE DES PROCHES

Certains établissements de détention font face à une pénurie de personnel due, notamment, à un trop grand nombre d'employés absents ou encore affectés à des tâches à l'extérieur de l'établissement (transport entre établissements ou vers un palais de justice, surveillance de personnes incarcérées en centre hospitalier). Or, pour pallier le manque de ressources, des établissements ferment les parloirs les soirs ou les fins de semaine, ce qui prive les personnes incarcérées de recevoir la visite de leurs proches si ceux-ci travaillent ou étudient le jour. Le Protecteur du citoyen estime que de telles situations limitent le droit des personnes incarcérées à bénéficier du soutien de leurs proches, ce qui peut avoir un effet direct sur leur réinsertion sociale.

DONNER ACCÈS AU TÉLÉPHONE À DES FINS LÉGITIMES

Un projet pilote a été mis en place à l'établissement de détention de Saint-Jérôme en 2013 afin de moderniser le système téléphonique à l'usage des personnes incarcérées et d'instaurer un système d'appels prépayés. Malgré les difficultés et contraintes techniques qu'a révélées le projet pilote, les Services correctionnels ont procédé à l'implantation du système dans l'ensemble du réseau en octobre 2014. Or, les problèmes suivants ont été constatés :

- Aucun accès téléphonique pour communiquer avec certains ministères ou organismes ;
- Frais lors d'appels à des organismes même si ceux-ci proposent des numéros d'accès gratuit (lignes 1 800) ;
- Interruptions d'appels injustifiées, pour des motifs techniques, aux frais de la personne incarcérée et sans possibilité de remboursement ;
- Coûts élevés facturés aux personnes incarcérées qui souhaitent communiquer avec leurs proches ou leurs avocats.

Les changements apportés au système téléphonique visaient notamment à empêcher les personnes incarcérées de communiquer avec leurs victimes. Le Protecteur du citoyen ne remet évidemment pas en question cet objectif très important. Il estime toutefois que la solution adoptée ne doit pas avoir pour conséquence de restreindre la possibilité des personnes incarcérées de joindre sans frais un ministère, un organisme ou le bureau de leur avocat à des fins légitimes et de nécessité.

ASSUMER LA GESTION DES EFFETS PERSONNELS DE FAÇON RESPONSABLE

Les transferts à répétition, conséquence de la surpopulation, sont fréquemment à l'origine de la perte ou du bris d'effets personnels. Cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu plus d'une centaine de plaintes à ce sujet. Pour être dédommagées en cas de perte, les personnes incarcérées doivent faire une demande de réclamation. Or, ces demandes sont régulièrement traitées hors délais ou refusées parce que leur auteur n'est pas en mesure de prouver la faute du Ministère. Il faut savoir que la preuve exigée est difficile à établir. En effet, les établissements de

détention ne se sont dotés d'aucun mécanisme efficace pour inventorier les biens d'un citoyen lors de son incarcération, bien qu'ils soient les gardiens légaux de ces biens. Pour le Protecteur du citoyen, le Ministère doit mieux assumer cette responsabilité et impérativement revoir son mode de gestion des effets personnels.

(... Se doter d'un inventaire complet des effets personnels

Un homme a été transféré d'un établissement de détention vers un centre hospitalier pour une évaluation. Une fois celle-ci effectuée, on l'a dirigé vers un autre établissement, où ses effets personnels lui ont été remis. Il s'est alors aperçu que ses lunettes étaient brisées et a fait une demande de réclamation. Or, celle-ci a été refusée parce que la personne incarcérée n'était pas en mesure de prouver que ses lunettes étaient demeurées sous la responsabilité du premier établissement de détention. Comme aucun des deux établissements ne tenait de registre détaillé à cet effet, il était impossible de démontrer que l'un ou l'autre établissement avait été en possession des lunettes. ...)

Déployer des moyens de contrôle raisonnables, sécuritaires et humains

MIEUX DÉFINIR LES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA MISE EN ISOLEMENT

Selon les normes applicables, la mise en isolement d'une personne incarcérée suicidaire est une mesure de dernier recours, à utiliser «uniquement en cas de crise intense ou de risque suicidaire imminent, limité à la durée de l'épisode, et dans le but de la protéger contre elle-même⁷». Il s'ensuit des conditions de détention fortement restrictives, comme le maintien de la personne en cellule 23 heures sur 24, l'absence d'accès à ses effets personnels, l'imposition de vêtements antisuicide et le retrait de l'heure quotidienne de marche à l'extérieur.

Or, le cadre normatif ne prévoit pas selon quelle fréquence l'on doit réévaluer l'état d'une personne placée en isolement. C'est ainsi que le Protecteur du citoyen a parfois constaté que plusieurs jours pouvaient s'écouler sans que des intervenants spécialisés en santé mentale ou faisant partie de l'équipe d'intervention suicide réévaluent la condition de personnes suicidaires mises en isolement.

Selon le Protecteur du citoyen, une personne en isolement pour des motifs suicidaires devrait être vue au moins une fois par jour afin qu'on juge de son état et de la levée éventuelle de la mesure. En conséquence, l'instruction provinciale à ce sujet devrait préciser une telle modalité.

(... Affecter le personnel requis au suivi des personnes suicidaires

Un citoyen a été placé en isolement à la suite de ses propos suicidaires. Il a alors dû revêtir la «jaquette» antisuicide et a été privé de toute sortie, ne serait-ce que pour respirer l'air extérieur, pendant trois jours. Selon ses affirmations, des employés lui ont mentionné qu'aucun d'eux n'avait le temps de réévaluer sa situation. De son côté, l'établissement a fait valoir qu'il ne disposait pas du personnel compétent pour revoir le cas dans un court intervalle.

Le Protecteur du citoyen ne peut que déplorer cette attitude de l'établissement lorsqu'il est question du placement en isolement d'une personne suicidaire, étant donné son évident effet néfaste sur le plan psychologique.

À la demande du Protecteur du citoyen, la direction s'est engagée à ce qu'un membre de l'équipe d'intervention suicide soit présent à chaque quart de travail. ...)

⁷ Instruction provinciale sur la prévention du suicide (2106) du ministère de la Sécurité publique.

AGIR DEVANT L'AMPLEUR DES PROBLÈMES DE SANTÉ MENTALE EN MILIEU DE DÉTENTION

Les personnes incarcérées qui souffrent de problèmes de santé mentale ne reçoivent pas les soins que requiert leur état. Le Protecteur du citoyen a maintes fois dénoncé d'importantes lacunes à cet égard, notamment dans son rapport sur la question paru en 2011 et intitulé *Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale*.

Plus de quatre ans après le dépôt de ce rapport, les problèmes dénoncés demeurent malheureusement non résolus. Selon le Protecteur du citoyen, il va de soi que le statu quo est inacceptable. Il réitère donc que le transfert des responsabilités vers le réseau de la santé et des services sociaux ne peut attendre. Rappelons qu'en 1989, le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Santé et des Services sociaux ont signé un protocole d'entente à cet effet.

Actuellement, les services offerts en santé mentale dans plusieurs établissements de détention sont minimaux. De surcroît, ils ne sont pas adaptés à la condition et aux besoins des personnes. À cet égard, le Protecteur du citoyen constate que les cas suivants se produisent trop souvent :

- L'information médicale sur les personnes incarcérées est nettement insuffisante lors de leur admission ;
- Au sein même des établissements, il n'y a bien souvent aucun accès à un psychologue ou à un autre professionnel ayant une expertise en santé mentale, et pas davantage de services de psychiatrie pour des consultations sur place, alors que les besoins sont criants ;
- Aucun critère n'est prévu pour limiter les transferts de ces personnes vulnérables sur le plan médical ni pour éviter les risques d'interruption de traitement ;
- Étant donné les disparités d'un établissement à un autre quant à la prise en charge pharmacologique des personnes incarcérées, certaines auront à changer de traitement après leur transfert dans un autre établissement de détention ;
- Des personnes suicidaires sont confinées en isolement pour des séjours qui se prolongent en raison du manque de ressources spécialisées capables de réévaluer leur situation ;
- Des personnes sous ordonnance d'évaluation (responsabilité criminelle, aptitude à subir un procès) sont maintenues indûment en détention faute de place ou de ressource disponible en centre hospitalier.

À la lumière de situations inacceptables et contraires au respect des droits qu'il continue de constater, le Protecteur du citoyen déplore vivement l'absence d'avancées, sachant que les lacunes dans ce domaine affectent essentiellement les personnes incarcérées vulnérables.

Le suivi des recommandations en 2014-2015, concernant le rapport *Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale*, est présenté à la section *Bilan des interventions systémiques*, à la page 114 de ce rapport.



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

Assurer un meilleur accès à la libération conditionnelle

PRÉSENTATION D'UNE DEMANDE DE PERMISSION DE SORTIR : ÉLIMINER LES EMBÛCHES

Les personnes incarcérées dans les établissements de détention du Québec dont la peine est de six mois ou plus peuvent soumettre une demande de permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle. Cette demande peut être adressée quelques jours avant l'atteinte du sixième de leur peine⁸. Suivant cette démarche, elles ont le droit d'être entendues par la Commission québécoise

8 L'article 135 de la Loi sur le système correctionnel du Québec traite de l'admissibilité à la permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle ; l'article 4 du Règlement sur la libération conditionnelle précise ceci : « La personne incarcérée doit présenter sa demande entre le 10^e jour précédant sa date d'admissibilité à la permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle et le 21^e jour précédant sa date d'admissibilité à la libération conditionnelle. »

des libérations conditionnelles afin que celle-ci puisse étudier leur demande et leur accorder ou non une telle permission. Or, fait étonnant, en dépit de la surpopulation chronique, le Protecteur du citoyen observe depuis quelques années qu'un pourcentage restreint de personnes soumettent une telle demande au sixième de leur peine. C'est ainsi que seulement environ 15 % de la clientèle admissible s'est adressée à la Commission au cours des cinq dernières années (de 2009 à 2014).

Au cours de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a effectivement constaté que certaines personnes incarcérées ne parviennent pas à soumettre leur demande de permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle à la Commission. D'une part, les formulaires de demande pour être entendu ne sont pas disponibles dans les secteurs auxquels ont accès les détenus quotidiennement. Les intéressés doivent donc adresser un mémo aux intervenants correctionnels pour en obtenir un exemplaire. Or, la démarche reste parfois sans résultat : des mémos sont perdus ou encore l'agent responsable du dossier est absent et aucune relève n'est assurée. La demande ne suit donc pas son cours. Dans d'autres cas, le plan d'intervention correctionnel de la personne n'a pas été préparé au préalable. En conséquence, l'établissement ne soumet pas la demande à la Commission puisque l'audience sera assurément reportée faute d'évaluation. Enfin, si la personne est transférée d'un établissement à un autre, il arrive qu'elle doive attendre de retourner au premier établissement pour que sa demande soit transmise à la Commission. Quel que soit le motif, il en résulte que des personnes incarcérées sont privées de leur droit d'être entendues par la Commission.

(... Permettre l'exercice du droit d'être entendu par la Commission

À la mi-avril, un détenu communique avec le Protecteur du citoyen. Depuis deux semaines, il est admissible à une permission de sortir préparatoire à sa libération conditionnelle. Il dit avoir transmis deux mémos informant les intervenants correctionnels qu'il souhaitait une rencontre avec la Commission.

Au moment où il a fait sa démarche, le citoyen n'était plus incarcéré dans son établissement d'origine en raison de la surpopulation. Par ailleurs, aucun plan d'intervention correctionnel n'avait été élaboré pour lui. Or, l'obligation légale des Services correctionnels est d'évaluer un détenu au plus tard sept jours avant le sixième de sa sentence. Cette obligation n'avait donc pas été respectée. L'établissement où se trouvait le citoyen affirmait n'avoir jamais reçu ses demandes et indiquait qu'il devait être transféré de nouveau dans son établissement initial pour qu'une demande de permission de sortir puisse être transmise à la Commission.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'homme a été de nouveau transféré dès la première semaine du mois de mai à son établissement d'origine, et son plan d'intervention correctionnel a été élaboré. Toutefois, les délais subis ne lui ont pas permis de rencontrer la Commission dans les temps requis pour pouvoir bénéficier d'une permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle.

Ce n'est qu'en juin que le citoyen a été entendu par l'organisme. La séance a alors été reportée étant donné que les Services correctionnels n'avaient pas fourni un dossier complet comme la Loi sur le système correctionnel du Québec l'exige. Une nouvelle séance s'est tenue à la fin du même mois, lors de laquelle la Commission a octroyé au citoyen sa libération conditionnelle. Ce dernier a pu réintégrer son emploi tout en séjournant dans une maison de transition. ...)

CONTRIBUER À AUGMENTER LE NOMBRE DE DÉTENUS QUI SE PRÉVALENT DE LEUR LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Dans son rapport annuel 2013-2014, le Protecteur du citoyen constatait que, depuis plusieurs années, de plus en plus de détenus choisissent de ne pas se prévaloir de leur droit de demander leur libération conditionnelle. En 2013-2014, les données du ministère de la Sécurité publique indiquaient que le taux de renonciation atteignait près de 48 % parmi les personnes admissibles à ce programme. Pour l'année 2014-2015, ce taux de renonciation s'élève à 46,5 %.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette hausse, notamment les longs délais entourant l'évaluation et la prise en charge de la personne incarcérée par les Services correctionnels qu'exige l'élaboration d'un projet de sortie susceptible de répondre aux exigences de la loi⁹.

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen recommandait tant à la Commission qu'au Ministère de :

- Documenter sans délai les motifs expliquant le taux élevé de renonciations ;
- Mettre en place au plus tard le 31 mars 2015 un ou des mécanismes visant à diminuer le nombre de renonciations.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Commission a élaboré diverses mesures, dont les suivantes :

- La réalisation d'une vidéo d'information destinée aux personnes détenues afin de leur expliquer clairement le déroulement d'une séance devant ses membres ;
- La transmission des avis de convocation au minimum 28 jours avant la date de la séance dans les cas de libération conditionnelle ;
- La transmission du dossier correctionnel à la Commission avant la séance ;
- Le retrait du formulaire de renonciation, ce qui fait en sorte que la personne doit adresser à la Commission un écrit concernant sa volonté de renoncer ;
- La tenue de plusieurs séances par visioaudience.

Certaines de ces mesures ne sont encore implantées que partiellement et leur mise en œuvre se poursuivra au cours des prochains mois. De plus, instaurés à l'automne 2014, ces moyens demeurent difficiles à évaluer pour l'instant. Toutefois, le Protecteur du citoyen note les efforts de la Commission pour trouver des solutions.

De son côté, en date du 31 mars 2015, le Ministère n'a toujours pas produit le bilan de ses actions visant à réduire le nombre de renonciations et à mieux assurer la réinsertion sociale des personnes détenues. Le Protecteur du citoyen demeure conséquemment en attente du suivi.

Processus disciplinaire en milieu carcéral : respecter les principes d'équité

En milieu de détention, toute personne incarcérée doit respecter une série de règles conçues pour favoriser l'ordre et la sécurité. À défaut de s'y conformer, une personne doit faire face au processus disciplinaire carcéral.

Partant du principe que le processus disciplinaire a pour objectif de permettre à la personne incarcérée de prendre conscience des conséquences de ses faits et gestes, le comité de discipline doit, au moment de déterminer la sanction, mettre l'accent sur la responsabilisation de l'individu. Par ailleurs, l'on sait que la décision du comité de discipline en établissement de détention peut

⁹ À ce sujet, la Loi sur le système correctionnel du Québec énumère les critères dont la Commission doit tenir compte au moment d'étudier le dossier d'une personne contrevenante (article 155).

avoir d'importantes répercussions sur les conditions de vie de la personne incarcérée et qu'elle peut porter atteinte à certains droits fondamentaux. Enfin, il est important de garder à l'esprit qu'une sanction juste et adaptée au comportement de la personne peut avoir des conséquences bénéfiques sur sa réinsertion sociale.

Dans son rapport *Garantir l'équité procédurale du processus disciplinaire des personnes incarcérées*, transmis au Ministère en mars 2015, le Protecteur du citoyen constate, à l'issue d'une analyse de cadres normatifs comparables, que le processus disciplinaire québécois comporte des incohérences, tant sur le plan des règles que de leur application.

Ainsi, toute personne incarcérée qui reçoit un rapport disciplinaire a le droit d'être entendue et de faire valoir ses prétentions. Bien que les membres du personnel des établissements de détention ne cherchent pas sciemment à brimer ce droit, certains éléments le réduisent considérablement en pratique. C'est le cas du nonaccès aux documents ou encore de la méconnaissance, par des employés des services correctionnels, des règles qui régissent le processus disciplinaire. Le Protecteur du citoyen a entre autres constaté :

- Le constat de manquements de façon arbitraire ;
- La non-spécification de délais maximaux ;
- La non-convocation de la personne ;
- L'interprétation restrictive du droit au témoin ou à l'avocat.

Par ailleurs, toute personne incarcérée doit être traitée de façon impartiale et dépourvue de préjugés. Le Protecteur du citoyen constate qu'actuellement, la composition du comité de discipline prévue au cadre normatif ne permet ni d'en garantir l'impartialité ni de prévenir l'apparence de partialité. À cet égard, le fait que des agents des services correctionnels qui siègent parfois au comité de discipline soient en contact fréquent, voire quotidien, avec les personnes incarcérées est contraire au droit de ces dernières à un traitement neutre et objectif. Mentionnons que dans les établissements de détention fédéraux ainsi que dans certaines provinces canadiennes, on exclut du même comité les personnes ayant des contacts réguliers avec les personnes incarcérées, ce qui offre de meilleures garanties d'impartialité et augmente la crédibilité du comité ainsi que la qualité de ses décisions.

Dans son rapport, le Protecteur du citoyen formule 15 recommandations au Ministère afin d'améliorer le processus disciplinaire.



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

Veiller à l'hygiène et à la salubrité des lieux de détention

Cette année, le Protecteur du citoyen s'est déplacé aux établissements de détention de Rivière-des-Prairies, Amos, Hull, Laval, Montréal, Québec, Sherbrooke, Sorel, Saint-Jérôme et Trois-Rivières ainsi qu'à la Maison Tanguay.

Dans plusieurs de ces établissements, il a constaté des lacunes sur le plan de l'hygiène et de la salubrité. Le nettoyage des cellules d'isolement et de réclusion, destinées à des personnes malades, désorganisées ou suicidaires, est inadéquat. Leur état de délabrement est souvent déplorable. Par ailleurs, leur nettoyage est parfois confié à d'autres personnes incarcérées, qui peuvent être exposées à des liquides corporels, avec les risques sanitaires qui en découlent. De plus, certains établissements ne disposent d'aucun registre de contrôle permettant de savoir à quel moment ces lieux ont été nettoyés, ce qui démontre bien que cette responsabilité n'est pas assumée comme il se devrait.

Le Protecteur du citoyen a demandé aux établissements concernés de resserrer sans délai les mesures d'hygiène.

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

La présente section 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 de santé et de services sociaux 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 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 instances 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 services¹⁰. Il peut aussi agir directement à la suite de signalements ou de sa propre initiative.

En 2014-2015, le nombre de plaintes et signalements qu'a reçus le Protecteur du citoyen en matière de santé et de services sociaux a connu une hausse de 10,6 % par rapport à l'année précédente. Le pourcentage de plaintes et signalements fondés était, quant à lui, en légère hausse.

Certaines des observations et recommandations faites au cours de la dernière année sont présentées dans ce rapport et portent sur les six domaines suivants :

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

Il est important de retenir que le portrait que livre le présent rapport annuel couvre les faits jusqu'au 31 mars 2015.

¹⁰ Depuis le 1^{er} avril 2015, la distinction locale ou régionale associée à la désignation du commissaire aux plaintes et à la qualité des services est disparue, à la suite de l'adoption 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 (L.Q. 2015, chapitre 1).

En période de transformation du réseau, encadrer solidement la transition

Depuis le 1^{er} avril 2015, une vaste réforme structurelle est en cours, qui découle 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. Cette réforme 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.

En octobre 2014, le Protecteur du citoyen a présenté un mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 10. Estimant que la réforme était à la fois porteuse de solutions et assortie de risques majeurs, il a recommandé aux autorités d'élaborer un solide plan de transition afin de prévoir les étapes du changement, les garanties de maintien des services aux usagers, les économies escomptées après la prise en compte des coûts de transition et un échéancier réaliste d'implantation.

MESURER LES RISQUES

De l'avis du Protecteur du citoyen, le plan de transition requis doit évaluer et permettre de gérer rigoureusement les risques majeurs qu'il a relevés concernant, entre autres, la lourdeur de la gestion des futurs méga-établissements. Il y a lieu de se préoccuper également de l'éloignement des gestionnaires de la réalité des services. Enfin, il faudra veiller à ce que l'allocation des budgets destinés à l'importante mission médicale et hospitalière ne se fasse pas au détriment des problématiques et des programmes-services qui commandent une expertise multidisciplinaire. Il est ici question des jeunes en difficulté, du soutien à l'autonomie des personnes âgées, de la santé mentale, des dépendances, des déficiences physique et intellectuelle ainsi que des troubles du spectre de l'autisme. En d'autres termes, cette réforme ne doit pas compromettre l'accès aux services sociaux.

VEILLER À L'EFFICACITÉ DU RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES

En cette période de changements et d'adaptation, il est primordial de voir à l'efficacité du régime d'examen des plaintes, d'autant que les réformes antérieures du réseau se sont généralement traduites par une hausse des plaintes durant la période de transition.

Par ailleurs, le régime d'examen des plaintes a été conçu dans le but d'améliorer la qualité des services et selon une approche de proximité, c'est-à-dire en implantant un recours qui soit près des services et des usagers afin que ces derniers puissent s'adresser à un interlocuteur impartial facilement accessible. Le nouveau commissaire aux plaintes et à la qualité des services du centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) ou du centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) pourra-t-il incarner cette approche de proximité dans toutes les installations des établissements fusionnés? La désignation d'un nombre suffisant de commissaires adjoints, prévue par la Loi, est certainement requise durant cette période de transition.

DONNER AUX USAGERS LA PLACE QUI LEUR REVIENT

Afin de contribuer à assurer le respect des droits des usagers et à améliorer la qualité des services, le Ministère devra évaluer et rendre public le nouveau mode d'organisation des comités des usagers et des résidents, dans le respect de la Loi, ainsi que les ressources qui leur seront allouées. Le rôle de partie prenante conféré aux usagers et à leurs représentants doit être valorisé au sein de leur conseil d'administration.

ASSURER UNE OFFRE DE SERVICES PERTINENTE ET ÉQUITABLE

Année après année, le rapport annuel du Protecteur du citoyen avise les parlementaires de l'effritement graduel de l'offre publique de services dans le secteur de la santé et, de façon plus marquée, dans celui des services sociaux. À défaut de faire des choix clairs et transparents, on voit le « panier de services » s'effriter sans balises applicables, ce qui accroît les iniquités. Le Protecteur

du citoyen sera particulièrement vigilant, dans le contexte de la mise en œuvre de cette réforme, à surveiller que l'offre de services soit équitable dans l'ensemble du réseau, et ce, dans chacun des programmes-services.

Un résumé de l'intervention du Protecteur du citoyen concernant 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, se trouve à la section *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 120 de ce rapport.



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

Accorder une priorité aux personnes âgées

Les faits le prouvent, les services de soutien à domicile ne répondent pas concrètement aux besoins de base. Cette situation inquiétante s'accompagne d'une rareté des places d'hébergement pour les aînés dans le réseau public. L'on peut malheureusement anticiper que la pression s'accroîtra sur les autres composantes du réseau de services étant donné les facteurs suivants :

- La proportion d'aînés dont l'état nécessite une prise en charge s'accroît ;
- L'offre de services de soutien à domicile est de plus en plus limitée ;
- Les délais d'attente s'allongent pour accéder à l'hébergement public ;
- Les places disponibles en centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) diminuent.

Alors que le nombre de places d'hébergement est en baisse dans le réseau public, il augmente dans les CHSLD privés non conventionnés ou en partenariat public-privé, tout autant que dans les ressources intermédiaires, les ressources de type familial et les résidences privées pour aînés. À court terme, le recours à des partenaires privés risque de s'accroître dans un réseau en restructuration. Les CISSS et les CIUSSS devront dès lors assumer leurs nouvelles responsabilités sans compromettre la santé et la sécurité des personnes âgées.

Le Protecteur du citoyen insiste sur l'importance du maintien de la qualité des services aux aînés et du respect de leurs droits, peu importe que le lieu d'hébergement soit public ou privé. Il marque sa grande préoccupation quant aux problèmes que vivent les aînés dont l'état de santé et les besoins dépassent la capacité de réponse de leur lieu d'hébergement.

Agir enfin en matière de santé mentale

Cette année encore, le Protecteur du citoyen déplore l'insuffisance des actions du ministère de la Santé et des Services sociaux au regard des différents problèmes de santé mentale. Autrement dit, il observe que les progrès obtenus dans les dossiers concernant la santé mentale se distillent au compte-gouttes. L'inaction du Ministère se traduit notamment par :

- Le report de son plan d'action en santé mentale ;
- L'absence d'orientations visant l'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, une loi d'exception dont le Protecteur du citoyen déplore de nombreuses dérives dans la mise en œuvre ;
- L'absence de progrès à la suite de deux interventions systémiques du Protecteur du citoyen en santé mentale, dont les rapports ont été publiés en 2011. La première portait sur les difficultés d'application de la Loi¹¹, alors que la seconde recommandait des services mieux adaptés aux personnes incarcérées éprouvant un problème de santé mentale¹².

11 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.R.Q., c. P-38.001), février 2011, 61 p.

12 Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale, mai 2011, 86 p.

À l'évidence, les besoins liés à la santé mentale sont immenses. Ne pas y apporter de solutions entraîne de très lourdes conséquences, tant humaines que sociales et économiques.

Le Protecteur du citoyen lance un appel pressant au Ministère pour qu'il agisse davantage et rapidement.

Favoriser la concertation et la continuité

Les enquêtes et les interventions systémiques du Protecteur du citoyen auprès des établissements de santé et de services sociaux l'ont fréquemment amené à conclure que des problèmes perdurent sur le plan de la gouvernance et de la gestion. Ainsi, des fonctionnements en vase clos au sein de différents types d'établissements du réseau ont pour effet de donner plus d'importance à la structure qu'à l'utilisateur. Il en résulte des arrimages inefficaces entre les programmes-services, ce qui ne va pas sans compliquer considérablement le parcours d'utilisateurs entre les différents dispensateurs de services. Une vision d'ensemble s'impose pour permettre au réseau de la santé et des services sociaux d'offrir à l'utilisateur le bon service au bon endroit, au bon moment et avec le bon niveau de soins.

La conjoncture de la présente réforme devrait permettre l'introduction de réseaux intégrés de services afin d'en assurer l'accès, la continuité et la complémentarité, tant pour les jeunes en difficulté que pour les aînés en perte d'autonomie et les personnes présentant des déficiences ou des dépendances. Le Protecteur du citoyen suivra attentivement les avancées de cette réforme pour veiller au respect du droit des citoyens de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats.

Santé mentale

Les soins et les services en santé mentale comptent-ils vraiment parmi les priorités du ministère de la Santé et des Services sociaux? Force est de constater que ce n'est malheureusement pas le cas... En effet, 10 ans après la parution du Plan d'action en santé mentale 2005-2010, aucune mesure ne vient réellement mettre au premier rang le développement et le déploiement des services, alors que les besoins sont aussi cruciaux que croissants.

L'enjeu est pourtant de taille. La prise en charge de la santé mentale par le système de santé est primordiale, non seulement pour l'utilisateur lui-même et son entourage, mais également à l'échelle de phénomènes de société, dont l'itinérance, les toxicomanies et les autres formes de dépendances. Elle a aussi des répercussions sur l'administration de la justice, sur les centres de détention, les centres jeunesse et le réseau scolaire. En matière de santé mentale, la prévention, la prise en charge des soins et des services ainsi que les suivis médicaux et sociaux ont une incidence directe sur le bien-être de la personne, sur son intégration dans son environnement et sur sa contribution à la communauté.

De l'avis du Protecteur du citoyen, un véritable plan d'action en santé mentale doit s'appuyer sur une solide vision des besoins contemporains et comporter des mesures propres à les satisfaire dans le respect des droits des usagers, en considérant des ressources suffisantes et appropriées. La révision de la gouvernance du réseau doit permettre, en exigeant une collaboration accrue entre les différents établissements fusionnés et leurs partenaires externes, une réponse plus pressée aux besoins des usagers en attente de services.

De même, l'arrimage des diverses façons de faire d'une région à une autre doit favoriser l'accès aux services dans l'ensemble du Québec, avec complémentarité et équité, ce qui n'est pas le cas actuellement. Au surplus, cette complémentarité doit être assurée en tenant compte de l'apport majeur des organismes communautaires. L'on sait que ces organismes répondent aux besoins réels des usagers en plus de fournir des services et un soutien que nombre d'établissements n'offrent plus.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen demande impérativement au Ministère de donner enfin suite à son engagement de 2011, soit la promesse de définir des orientations ministérielles en matière d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui. Dans ce domaine, il importe d'encadrer et de baliser les règles à suivre selon les meilleures pratiques. Les problèmes qui s'y rattachent sont connus depuis de nombreuses années et affectent considérablement un trop grand nombre de personnes dont on bafoue les droits fondamentaux.

Le suivi des recommandations du Protecteur du citoyen en 2014-2015, concernant le rapport *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*, est présenté à la section *Bilan des interventions systémiques*, à la page 115 de ce rapport.



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

S'ATTAQUER AUX LONGS DÉLAIS DE PRISE EN CHARGE EN SANTÉ MENTALE

Les établissements de santé et de services sociaux sont chargés d'encadrer la gestion des différentes demandes de services en santé mentale. Un usager qui a obtenu son congé à la suite d'un épisode de soins ou d'une consultation psychiatrique à l'urgence peut être orienté vers un suivi en milieu externe. Alors qu'il est placé en liste d'attente, on doit lui accorder un ordre de priorité en fonction de son état pour une première prise de contact rapide et une réévaluation durant ce délai d'attente. Par ailleurs, si les usagers doivent être vus par un psychiatre et ne peuvent l'être dans un délai raisonnable, il y a lieu d'assurer un suivi mieux adapté, notamment en soins infirmiers et en service social. De même, la gestion des listes d'attente doit se faire de façon plus rigoureuse et des efforts concertés doivent tendre vers une offre de services en temps opportun.

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté que des établissements vers lesquels on avait orienté des usagers n'évaluaient pas adéquatement la condition de ces personnes pour en prendre charge en temps requis, sous-estimant ainsi les risques pour l'usager.

(... **Assurer une gestion responsable et vigilante des listes d'attente**

Un citoyen se plaint du traitement accordé à un proche à la suite de son hospitalisation en raison de pensées suicidaires. Après avoir reçu son congé de l'hôpital, l'usager a été orienté vers une clinique externe en santé mentale et inscrit sur une liste d'attente dont le délai était de six semaines. Or, il a mis fin à ses jours avant d'être appelé par la clinique externe. Le citoyen considère que le délai d'attente est clairement en cause.

Le Protecteur du citoyen a constaté qu'entre le congé de l'hôpital et la première tentative de communication avec l'usager de la part de la clinique, il s'est écoulé plus de sept semaines, un délai inadmissible pour une première prise de contact étant donné les circonstances.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement d'élaborer une procédure écrite pour encadrer la gestion des demandes en santé mentale, passant en revue les éléments suivants :

- *Les critères de priorisation ;*
- *La prise de contact ;*
- *L'évaluation des usagers en attente de services ;*
- *Les délais, notamment dans le cas des personnes suicidaires qui ont été admises à l'hôpital et ont obtenu leur congé ;*

- *La pertinence d'orienter certaines demandes vers un suivi en soins infirmiers;*
- *Le rôle et les responsabilités de chaque intervenant de même que des instances concernées.*

Les recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées et implantées. . . .)

RECUEILLIR LE CONSENTEMENT DE L'USAGER: LES TRANSFERTS

Selon la Loi sur les services de santé et les services sociaux, une personne a le droit de choisir l'établissement duquel elle souhaite recevoir des services de santé ou des services sociaux. Dès lors, tout établissement doit s'assurer du consentement de l'utilisateur qui est transféré d'un établissement à un autre. Si cette personne n'est pas en état de donner son accord, on doit rechercher un consentement substitué. En cas de refus catégorique de l'utilisateur, une ordonnance du tribunal est requise pour passer outre à ce refus, à moins que le transfert envisagé soit nécessaire pour assurer la sécurité de la personne elle-même ou celle d'autrui. Les responsables doivent évaluer l'aptitude ou l'inaptitude au consentement au regard de la situation personnelle de l'utilisateur.

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté qu'un établissement s'était doté d'une procédure permettant de transférer, sans son consentement, une personne mise sous garde vers un autre établissement.

(... Respecter rigoureusement la loi en matière de consentement – 1

Un citoyen se plaint qu'un proche, aux prises avec des problèmes de santé mentale, a été transféré d'un hôpital à un autre, sans explication. L'utilisateur avait été mis sous garde contre son gré dans un hôpital où le citoyen l'avait conduit. Le lendemain, il a été transféré par ambulance dans un autre hôpital, près de son lieu de résidence, où la mise sous garde s'est poursuivie.

Le règlement de l'établissement prévoit que les personnes hospitalisées au service de psychiatrie sont orientées vers leur territoire de résidence en concertation avec le centre de santé et de services sociaux (CSSS) qui les dessert. L'utilisateur doit toutefois consentir à ce transfert. Le même règlement prévoit cependant que tout usager qui présente un danger pour lui-même ou pour autrui, et qui refuse une hospitalisation ou un transfert, doit être mis sous garde (préventive, provisoire ou en établissement selon le cas) avant son déplacement. Dans ce cas, l'utilisateur est considéré comme étant inapte à consentir à son transfert. En vertu de la règle, la personne, lors du transport, doit être suffisamment médicamentée pour ne pas présenter un danger et être mise en jaquette, sans possibilité d'accéder à ses vêtements. Les intervenants doivent chercher à obtenir un consentement substitué.

De l'avis du Protecteur du citoyen, que ce soit au regard d'un transfert ou d'une médication, il y a lieu de distinguer les situations où l'utilisateur est inapte à consentir de celles où son consentement n'est pas requis. En effet, bien qu'une personne qui présente un danger pour elle-même ou pour autrui soit mise sous garde, il faut tout de même, selon le Protecteur du citoyen, évaluer sa capacité à consentir. Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de modifier son règlement afin que l'aptitude à consentir d'un usager soit évaluée dans chaque cas et que le consentement soit consigné au dossier. Or, l'établissement a mentionné qu'il ne comptait pas suivre la recommandation. Cette réponse est très préoccupante. En agissant de la sorte, l'établissement porte atteinte aux droits des usagers et à leur intégrité. Le Protecteur du citoyen a donc réitéré sa recommandation et a informé le ministère de la Santé et des Services sociaux de la situation.

À noter que le règlement dont il est question ici a été adopté par l'ensemble des autorités des services de psychiatrie d'une région et a donc une portée étendue à tout ce territoire. . . .)

RECUEILLIR LE CONSENTEMENT DE L'USAGER: LES MESURES DE CONTRÔLE

Lorsque l'utilisation des mesures de contrôle est nécessaire, le consentement de l'utilisateur est requis en contexte d'intervention planifiée. Bien que les orientations ministérielles et certaines politiques internes des établissements soient claires à cet égard, une zone grise persiste lorsqu'il s'agit d'administrer une substance chimique à répétition afin de contrôler le comportement dangereux d'un usager. De l'avis du Protecteur du citoyen, l'administration répétée d'une telle substance peut alors être assimilée à une mesure de contrôle en contexte d'intervention planifiée. Conséquemment, l'établissement doit alors obtenir le consentement de l'utilisateur ou de son représentant dans de telles circonstances.

Par ailleurs, les établissements doivent respecter en tout temps la dignité des usagers, particulièrement lors de l'utilisation de mesures de contrôle. Ils doivent tenir compte des éléments inscrits aux dossiers individuels au moment de décider de l'application de telles mesures. En outre, le cadre de référence du Ministère indique les balises à respecter dans l'élaboration des protocoles d'application. Il est notamment reconnu que les mesures de contrôle doivent être utilisées en dernier recours seulement, en raison de leurs conséquences psychologiques majeures sur les usagers.

(. . . Respecter rigoureusement la loi en matière de consentement – 2

Une usagère a séjourné à l'unité de médecine générale d'un centre hospitalier. Comme son état de santé mentale, jumelé à sa déficience intellectuelle, posait des problèmes de diagnostic, son séjour s'est prolongé avant qu'un transfert vers un hôpital spécialisé soit possible.

Or, la semaine avant ce transfert, la dame a connu un épisode particulièrement agressif. L'équipe soignante a alors dû lui faire au moins cinq injections pour la contrôler. L'usagère n'étant pas apte à consentir à ses soins, l'équipe n'a pas recherché le consentement d'un représentant, en l'occurrence un parent qui était pourtant très présent auprès d'elle. Par ailleurs, la dame n'a visiblement pas eu accès aux soins d'hygiène habituels lors de son transfert, ce qu'a relevé le centre hospitalier où elle a été conduite.

À cet égard, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de s'assurer que le personnel applique correctement la politique sur le consentement aux soins ainsi que celle sur les mesures de contrôle, notamment pour les personnes inaptes. Il a également recommandé de s'assurer que le personnel respecte la dignité des usagers en leur donnant les soins d'hygiène requis en tout temps, y compris avant un transport vers un autre établissement. L'établissement a accepté ces recommandations. . . .)

(. . . Être attentif aux circonstances personnelles de détresse

À l'urgence d'un hôpital, le personnel a eu recours à des mesures d'isolement et de contention sans égard au fait que l'usagère disait souffrir d'un grave traumatisme dû à une agression sexuelle survenue dans le passé. Le recours à la contention a eu pour effet d'aggraver son état psychologique et de la plonger dans un état de dissociation. Or, le drame vécu par la dame avait été noté à son dossier.

Le Protecteur du citoyen a considéré que l'établissement aurait dû tenir compte de ces circonstances. L'hôpital a accepté de donner suite à sa recommandation de porter dorénavant une attention particulière dans de telles situations. . . .)

LES SERVICES OFFERTS AUX PERSONNES INCARCÉRÉES QUI ÉPROUVENT UN PROBLÈME DE SANTÉ MENTALE

En 2011, le Protecteur du citoyen publiait le rapport *Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale*. Le suivi de ses recommandations en 2014-2015 est présenté à la section *Bilan des interventions systémiques* à la page 114 de ce rapport.



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

Santé physique

Le programme Santé physique comprend, notamment, les soins donnés dans les urgences, les épisodes de soins aigus en établissement (problème de santé nécessitant un séjour hospitalier de courte durée), les consultations externes (y compris les chirurgies d'un jour) et les soins palliatifs. Sont également inclus dans ce programme les soins offerts dans les centres locaux de services communautaires (CLSC) – la vaccination, par exemple – et les demandes d'accès à un médecin de famille.

Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen se préoccupe de la situation dans les urgences du Québec. C'est ainsi qu'il a formulé des recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux afin d'améliorer l'accès aux services de première ligne pour les usagers dont l'état de santé est évalué à une priorité de traitement de 4 (moins urgent) ou 5 (non urgent). L'objectif poursuivi était d'éviter à ces personnes de devoir se rendre à l'urgence.

Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté qu'après s'être entendus avec des groupes de médecine familiale ou des cliniques de médecine privées, des établissements ont pu y diriger des usagers qui s'étaient présentés à l'urgence et dont les problèmes de santé ne commandaient pas une intervention immédiate. Ces personnes ont pu bénéficier d'un service de consultation sans rendez-vous. Selon le Protecteur du citoyen, il s'agit d'une pratique à promouvoir dans l'ensemble du réseau.

PROCÉDER RIGOREUSEMENT À LA RÉÉVALUATION DES USAGERS QUI ATTENDENT À L'URGENCE

Le Protecteur du citoyen note que l'insatisfaction liée à l'encombrement dans les urgences, bien que moins présente, suscite toujours des plaintes. Parmi les situations dénoncées, on retient les cas où le personnel infirmier néglige un volet important de son travail, soit la réévaluation des patients en salle d'attente. Pourtant, l'Échelle canadienne de triage et de gravité pour les départements d'urgence précise, selon des paramètres déterminés, que le personnel infirmier doit procéder à cette réévaluation, d'ailleurs requise par l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec et le Ministère. À cela, les établissements opposent l'achalandage considérable auquel ils font face ainsi que le manque de ressources humaines et financières. Or, d'autres établissements, aux prises avec les mêmes contraintes, font preuve de détermination et d'innovation, et parviennent à respecter les normes prévues. Le Protecteur du citoyen se préoccupe grandement des conséquences potentielles sur la santé des usagers d'une réévaluation requise qui n'est pas faite en temps opportun.

(... Réévaluer la condition des usagers à l'urgence selon les paramètres fixés

Une dame s'est présentée à l'urgence en raison d'un engourdissement aux bras, signe généralement associé à des syndromes coronariens aigus. Elle a dû attendre près de cinq heures avant qu'un médecin l'examine. L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le personnel infirmier n'avait pas procédé à une réévaluation systématique et ponctuelle de l'usagère pendant son attente pour prévenir une possible détérioration de sa condition et assurer sa sécurité. Un électrocardiogramme a révélé que la dame avait fait un infarctus asymptomatique.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de veiller à ce que les réévaluations soient effectuées conformément aux délais prescrits, ce que ce dernier a accepté. Afin d'atteindre les buts fixés, l'établissement a mis en place plusieurs mesures, dont la rédaction d'une directive sur le respect des délais de réévaluation, le renforcement d'une telle directive en présence de nouveau personnel à l'urgence et la réalisation d'analyses de dossiers pour statuer sur la conformité des délais de réévaluation. ...)

ADAPTER LES SOINS ET LES SERVICES AUX BESOINS DES PERSONNES EN FIN DE VIE

Les soins et les services aux personnes en fin de vie diffèrent totalement des soins aigus: il ne s'agit plus ici de guérir la personne, mais bien de lui assurer le meilleur confort possible selon une approche attentive et humaine. On vise donc essentiellement à apaiser la souffrance par le soulagement des symptômes et par des soins de base donnés avec constance dans le respect des protocoles (différentes phases selon l'évolution de la condition de la personne mourante).

Or, le Protecteur du citoyen observe que, dans plusieurs régions et dans de nombreux établissements, l'accès à des services de soins palliatifs de fin de vie de même que la qualité de ces services sont déficients. Rappelons qu'en 2013, le Protecteur du citoyen a présenté un mémoire devant la Commission de la santé et des services sociaux lors des auditions publiques sur le projet de loi n° 52, Loi concernant les soins de fin de vie. Il a alors recommandé que la politique sur les soins palliatifs de fin de vie soit mise à jour et qu'un plan d'action ministériel visant à améliorer l'offre de services dans toutes les régions qui le nécessitent soit élaboré à court terme. Ces recommandations découlaient de constats du Protecteur du citoyen selon lesquels des professionnels ne possédaient pas les compétences voulues pour donner des soins et des services aux personnes en fin de vie. Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a dû rappeler aux mêmes établissements leur responsabilité à cet égard.

(... Assurer la formation du personnel infirmier qui œuvre auprès des personnes en phase terminale – 1

Une usagère atteinte d'un cancer en phase terminale a été admise aux soins palliatifs d'un CHSLD. Après son décès, la famille s'est plainte de la qualité des soins reçus, notamment de retards dans l'application du protocole de détresse respiratoire.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que, contrairement aux préposés aux bénéficiaires, le personnel infirmier n'avait pas de formation en soins palliatifs. Par ailleurs, au moment de conclure son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que l'établissement élaborait précisément un programme d'accompagnement de fin de vie afin, notamment, de mieux outiller son personnel au regard des règles applicables.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de poursuivre la rédaction de son programme, et de l'informer du plan d'action et de l'échéancier prévus pour sa mise en œuvre, notamment en ce qui a trait au programme de formation qui s'y rattache.

L'établissement a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et les a réalisées à sa satisfaction. . . .)

(. . . Assurer la formation du personnel infirmier qui œuvre auprès des personnes en phase terminale – 2

Atteint d'un cancer du poumon, un usager devait être admis aux soins palliatifs d'un hôpital, mais l'unité ne comptait plus aucune place disponible. On l'a donc dirigé vers l'unité de chirurgie.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le personnel infirmier appelé à donner des soins aux usagers en fin de vie à l'extérieur de l'unité des soins palliatifs ne disposait d'aucune formation en ce sens. Il n'avait donc pas les connaissances pour assister les usagers et leurs proches en fonction de leurs besoins, ni pour faciliter la communication à l'approche du décès. Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de prévoir la formation appropriée pour le personnel infirmier affecté aux différentes unités susceptibles d'accueillir des personnes en fin de vie.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement s'est engagé à donner, au cours de la même année, la formation requise aux membres du personnel affectés aux soins aigus, aux soins en hébergement et aux soins ambulatoires. Pour ce faire, on a engagé une infirmière pour concevoir et donner la formation. . . .)

VEILLER À L'EFFICACITÉ DE TOUS LES GUICHETS D'ACCÈS POUR LA CLIENTÈLE SANS MÉDECIN DE FAMILLE

Le Ministère a implanté des guichets d'accès pour la clientèle sans médecin de famille (GACO) afin :

- D'accompagner les usagers dans leur recherche d'un médecin ;
- De placer par ordre de priorité les demandes d'inscription d'après une échelle reconnue ;
- De gérer la liste d'attente selon les effectifs médicaux.

Toute personne qui n'a pas de médecin de famille peut s'inscrire au GACO de son territoire. L'équipe est constituée, notamment, d'un coordonnateur local, d'un gestionnaire et d'une infirmière. Le coordonnateur organise les services médicaux de première ligne et favorise la participation des médecins du territoire. L'infirmière communique rapidement avec les personnes inscrites pour documenter leur état de santé, réaliser leur évaluation et les informer des délais de prise en charge par un médecin de famille. Ces délais découlent de la mise en priorité accordée à la personne en fonction de son état de santé et de la disponibilité des médecins sur le territoire.

On parle donc ici d'un cadre de référence québécois visant à uniformiser le fonctionnement des guichets d'accès à l'échelle de la province. Pourtant, le Protecteur du citoyen a constaté des lacunes et des disparités. Ses interventions ont porté principalement sur le processus d'inscription, qui peut être complexe pour des personnes plus vulnérables. Il a dû intervenir également pour assurer la priorisation adéquate des demandes d'inscription et la transmission de l'information pertinente aux personnes inscrites sur la liste d'attente quant au temps à prévoir avant d'avoir accès à un médecin.

(... **GACO: assumer le rôle d'une véritable voie d'accès vers un médecin**

Un usager, dont le médecin de famille a pris sa retraite, s'est inscrit au GACO du centre de santé et de services sociaux (CSSS) de son territoire en juillet 2013. Toujours sans nouvelles un an et demi plus tard et étant inquiet de devoir attendre aussi longtemps pour consulter un médecin de famille, il s'est adressé au Protecteur du citoyen en faisant valoir, entre autres, que l'accès à un médecin pourrait lui éviter de recourir à l'urgence d'un hôpital.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que des discussions étaient en cours pour mettre en place une « clinique de relance ». Celle-ci offrirait des services aux usagers qui n'ont pas de médecin de famille, entre autres à ceux de qui la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) exigent un avis médical. Le Protecteur du citoyen a été informé également qu'entre-temps, un nouveau coordonnateur médical s'assurait qu'on traite les demandes particulières des usagers dans cette situation.

Le Protecteur du citoyen a par ailleurs noté que les responsables du GACO refusaient d'indiquer aux usagers combien de temps, approximativement, ils auraient à attendre avant qu'on leur attribue un médecin de famille. Il a donc recommandé au CSSS de fournir cette information, ce que ce dernier a accepté de faire en affichant des indications générales sur son site Web.

Autre élément d'insatisfaction : jusqu'alors, les citoyens souhaitant s'inscrire au GACO devaient nécessairement se procurer sur le Web le formulaire exigé. Par la suite, ils pouvaient le remplir en ligne ou le faire parvenir par la poste. Comme cette condition ne tenait pas compte des personnes ne disposant pas d'un ordinateur, le Protecteur du citoyen a demandé et obtenu que le GACO rende son formulaire disponible sur demande par téléphone. On a également prévu du soutien pour toute personne ayant des difficultés à remplir le formulaire. ...)

(... **GACO: gérer la liste d'attente avec rigueur et équité**

Une usagère s'est inscrite au GACO au mois de juin 2013. À cette occasion, on l'a informée que le temps approximatif d'attente était de... quatre ans. À juste titre, elle a jugé ce délai déraisonnable et s'en est plainte au Protecteur du citoyen.

Celui-ci a constaté, au cours de son enquête, que des personnes pouvaient être inscrites au guichet d'accès sans qu'on leur assigne une cote de priorité au regard de leur état de santé ou selon les critères d'une grille clinique. Par ailleurs, il était impossible de faire une demande d'inscription par l'entremise d'une boîte vocale.

On annonçait officiellement qu'une unité de médecine familiale allait voir le jour sous peu sur le territoire du même CSSS. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé à l'établissement de s'assurer que toutes les personnes déjà inscrites au guichet d'accès soient mises en priorité avant même l'ouverture de la nouvelle unité de façon à ce que ces demandes soient traitées en toute équité. Il a aussi recommandé qu'un système de messagerie vocale soit mis en place pour faciliter les démarches. L'établissement a accepté l'entièreté des recommandations du Protecteur du citoyen. ...)

(... GACO: faire preuve de discernement à l'égard des usagers plus vulnérables

Un usager de 17 ans, atteint d'un trouble du déficit de l'attention (TDAH) et suivi par un pédiatre depuis son tout jeune âge, est inscrit au GACO. Deux ans plus tard, alors qu'il est toujours sans nouvelles, il n'arrive pas à faire renouveler sa médication faute de pouvoir consulter un médecin de famille. Faisant appel au Protecteur du citoyen, il se plaint de ne pas savoir combien de temps il devra encore attendre avant qu'on lui attribue un médecin de famille. De plus, il déplore la rareté des médecins qui acceptent de traiter des patients qui ont un diagnostic comme le sien.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé au CSSS de mettre en place une procédure pour informer les usagers du délai d'attente approximatif avant de se voir assigner un médecin. Il a aussi recommandé que l'établissement incite les médecins du territoire à participer à l'effort collectif de prise en charge en première ligne de patients atteints d'un TDAH.

L'établissement a refusé les recommandations du Protecteur du citoyen, faisant valoir que malgré de réels efforts, il lui était impossible de fournir quelque renseignement que ce soit sur les délais d'attente. Le CSSS a également précisé qu'il n'allait recourir à aucune mesure d'incitation au regard du TDAH étant donné que le rôle du coordonnateur médical ne consistait pas à imposer la prise en charge des patients vulnérables par les groupes de médecine familiale. À cet égard, le CSSS a expliqué que les omnipraticiens ne sont effectivement pas très enclins à prendre en charge ces patients parce qu'ils sont peu soutenus par les rares pédopsychiatres de la région.

Le Protecteur du citoyen a alors saisi de ce dossier les autorités du Ministère qui, à sa satisfaction, se sont engagées à rappeler au CSSS les règles prévues au cadre de référence provincial sur les GACO. Ces règles concernent, entre autres, les responsabilités du coordonnateur médical, dont celle de promouvoir la prise en charge de la clientèle vulnérable. Ce coordonnateur devra aussi établir des liens vers d'autres ressources cliniques du réseau local de services afin d'assurer des services de transition pour les usagers en attente. En mars 2015, le Protecteur du citoyen a insisté auprès du Ministère sur l'importance de fournir aux usagers un délai approximatif de prise en charge, et ce, conformément au cadre de référence provincial. ...)

DÉFINIR LES RÈGLES ENCADRANT L'ACCUEIL DE PATIENTS ÉTRANGERS AU QUÉBEC

Les établissements de santé du Québec peuvent conclure des ententes d'échange d'expertise avec des établissements de santé hors Québec, principalement ceux qui souhaitent être accompagnés dans le développement de leur système de santé. Il est toutefois prioritaire que le Ministère définisse les règles encadrant ces activités. De plus, à l'avenir, seul le Ministère devrait pouvoir autoriser l'accueil planifié de ressortissants étrangers recevant des soins de santé en dehors d'une situation d'urgence. On doit ainsi statuer notamment sur les répercussions de l'accueil de patients étrangers sur l'accès aux services pour les usagers du réseau. Il est essentiel également de s'assurer que les ressources publiques consenties à ce type d'ententes et à l'accueil de ressortissants étrangers sont pleinement et adéquatement compensées.

En contexte de partage d'expertise médicale, appliquer rigoureusement les procédures

En juin 2014, le Protecteur du citoyen a publié un rapport dans lequel il adresse au Ministère neuf recommandations pour assurer, en contexte de partage d'expertise médicale avec l'étranger, qu'on prenne des décisions équitables pour l'ensemble des usagers des services publics de santé au Québec.

L'enquête du Protecteur du citoyen visait à examiner les enjeux d'intérêt public que soulevait l'admission d'une ressortissante du Koweït à l'Hôpital Royal Victoria du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) pour y recevoir des soins de santé. Cette admission s'était faite dans le cadre de la mise en œuvre d'un contrat de partage d'expertise conclu entre le CUSM et le ministère de la Santé de l'État du Koweït.

L'enquête a révélé que les responsables du dossier n'avaient pas respecté les procédures pour l'obtention du certificat d'acceptation du Québec nécessaire à la délivrance d'un visa d'entrée au Canada. Le Protecteur du citoyen a aussi constaté des failles dans l'application de règles lors de l'admission et durant l'hospitalisation, dans les modalités de facturation des frais liés à cette hospitalisation et dans l'utilisation, par le CUSM, des sommes versées. Le Ministère a accepté l'ensemble des recommandations. Au moment d'écrire ces lignes, le Protecteur du citoyen est satisfait du plan d'action qu'a proposé le Ministère.

Le rapport du Protecteur du citoyen réalisé dans le cadre de cette enquête et paru en juin 2014 s'intitule *L'admission d'une ressortissante étrangère à l'Hôpital Royal Victoria du Centre universitaire de santé McGill*.



Il peut être consulté sur le site Web www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Déficiences

SERVICES AUX JEUNES PRÉSENTANT UNE DÉFICIENCE OU UN TROUBLE DU SPECTRE DE L'AUTISME

À la suite de nombreuses plaintes de parents d'enfants handicapés, le Protecteur du citoyen a publié, en mars 2015, un rapport spécial intitulé *L'accès, la continuité et la complémentarité des services pour les jeunes (0-18 ans) présentant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme*. Il en ressort notamment que les parents d'enfants de 0 à 18 ans qui présentent une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme veulent prioritairement avoir accès à des ressources pour développer l'autonomie de ces derniers. Règle générale, ce sont des professionnels de la réadaptation qui fournissent ces services et on les trouve principalement dans les centres de réadaptation en déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement (CRDITED) et dans les centres de réadaptation en déficience physique (CRDP). En principe, ces établissements ont des missions complémentaires et doivent agir de concert au sein d'une organisation régionale des services. Sur le terrain, toutefois, le Protecteur du citoyen constate qu'il en va tout autrement, et c'est là l'objet de son rapport. Il y documente les difficultés les plus répandues que vivent les jeunes et leur famille en quête de services, et en relève les causes, soit :

- Un manque de continuité des services pour les personnes que les CRDP redirigent vers des CRDITED;
- Des problèmes d'accès aux services professionnels de réadaptation dans les CRDITED;
- Un manque de complémentarité entre les CRDP et les CRDITED.

De l'avis du Protecteur du citoyen, les enfants visés devraient avoir impérativement accès aux ressources publiques disponibles, en fonction de leurs besoins et sans égard à la cause de leurs déficiences. Il a donc formulé huit recommandations à ce sujet au ministère de la Santé et des Services sociaux. Pour faciliter la lecture du présent rapport, les solutions sont résumées ci-après, soit :

- La désignation d'un intervenant pivot de première ligne dès le début du parcours de services d'un usager et le recours au plan de services individualisé pour toute situation de transition;
- L'attribution d'une date de référence pour l'entrée dans le réseau afin que les usagers soient équitablement situés sur toute liste d'attente au fil de leurs démarches;

- L'utilisation incontournable d'un plan de services individualisé pour tout usager requérant l'intervention de plus d'un dispensateur de services, et la coordination de ce plan par l'intervenant pivot responsable;
- L'élaboration d'un modèle type de « réseau intégré de services pour les personnes présentant des déficiences », qui définira l'offre et les trajectoires de services, les pratiques opérationnelles et les modèles d'entente de partenariat entre les programmes-services pour leurs clientèles communes;
- L'évaluation de la pertinence d'un regroupement des programmes-services en déficience, notamment de la mise en commun des ressources de ces programmes.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux d'élaborer un plan d'action et de le lui transmettre au plus tard le 19 juin 2015.

 Le rapport *L'accès, la continuité et la complémentarité des services pour les jeunes (0-18 ans) présentant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme* est accessible sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Par ailleurs, le suivi des recommandations du Protecteur du citoyen en 2014-2015 concernant les services gouvernementaux destinés aux enfants, aux adolescents et aux adultes qui présentent un trouble envahissant du développement, est présenté à la section *Bilan des interventions systémiques* à la page 113 de ce rapport.

L'ENTRE-DEUX-CHAISES

Les personnes présentant un handicap peuvent avoir besoin de services qui relèvent de plus d'un ministère ou de plusieurs établissements. S'il est parfois difficile d'obtenir des services de plus d'un établissement à l'intérieur d'un même réseau, le cheminement est encore plus complexe entre plusieurs ministères ou plusieurs instances qui appartiennent à des réseaux différents. Il n'est pas rare qu'aucun d'entre eux ne considère de sa responsabilité d'offrir les services requis.

(... **Agir de façon concertée plutôt que de se renvoyer la balle – 1**

Un citoyen présentant une déficience sévère du langage dispose d'un appareil d'aide à la communication qu'a payé le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. L'équipement doit toutefois être remplacé parce qu'il est défectueux et désuet, et une demande est faite en ce sens au Ministère. Ce dernier refuse parce que, selon les normes du programme, le coût de la réparation ou du remplacement d'un appareil n'est remboursé qu'une fois au cours d'une vie, ce qui a déjà été fait.

Le citoyen adresse alors sa demande au ministère de la Santé et des Services sociaux, en vertu du programme pour les aides techniques à la communication. Celui-ci refuse également parce qu'il considère que le citoyen est toujours aux études. Théoriquement, ce dernier demeure donc admissible à l'aide financière du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

Aucun des deux ministères ne se considérant comme responsable d'intervenir, le Protecteur du citoyen leur a demandé d'agir de façon concertée pour procurer à cette personne un équipement indispensable compte tenu de sa condition. Finalement, le ministère de la Santé et des Services sociaux a accepté de verser la somme nécessaire. ...)

(... Agir de façon concertée plutôt que de se renvoyer la balle – 2

La mère d'un jeune enfant présentant des troubles du langage se plaint que le centre de réadaptation de sa région refuse de continuer à lui donner des services d'orthophonie à l'école. Le centre allègue en effet que celui-ci a déjà reçu les services auxquels ont droit les enfants de 5 ans qui fréquentent la maternelle. Dans les faits, c'est exact, sauf que l'enfant se voit contraint de doubler sa maternelle et est, selon cette logique, privé de services jusqu'à ce qu'il intègre la première année du primaire, moment où l'école prend la relève. Par ailleurs, tant l'école que le centre de réadaptation considèrent que l'enfant a toujours besoin d'aide en orthophonie.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au centre de réadaptation d'évaluer rapidement les besoins de l'enfant et de reprendre ses interventions jusqu'à ce que l'école lui fournisse le soutien requis, de façon à éviter une rupture de services. Les intervenants ont accepté de donner suite à la recommandation. ...)

**RESSOURCES D'HÉBERGEMENT POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES:
AMÉLIORER LA QUALITÉ DES SERVICES**

Les personnes vivant avec un handicap physique ou intellectuel éprouvent fréquemment des difficultés à obtenir un logement adapté à leur condition. Et une fois qu'elles y sont enfin, les problèmes ne s'arrêtent pas nécessairement, puisque, trop souvent, la qualité des services offerts en ressource d'hébergement laisse à désirer. Étant donné la vulnérabilité de ces personnes et la rareté des ressources disponibles, le Protecteur du citoyen est particulièrement préoccupé par cet état de situation.

(... Fournir à des personnes handicapées un véritable milieu de vie

En janvier 2014, le Protecteur du citoyen a reçu un signalement concernant la qualité des soins et des services que recevaient des personnes handicapées physiques logées aux Habitations adaptées et accessibles Tango (Tango). L'organisme bénéficiait du programme AccèsLogis Québec de la Société d'habitation du Québec et était financé par l'agence de la santé et des services sociaux de sa région¹³ pour offrir les soins d'assistance personnels et domestiques à ses résidents.

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le personnel ne respectait pas l'intégrité physique et psychologique des locataires et que l'ambiance des lieux était visiblement tendue, voire toxique. Des faits en attestaient clairement. Ainsi, des employés de Tango utilisaient l'appartement d'un locataire pour leurs propres fins. Le personnel ne possédait ni les aptitudes ni les qualifications pour intervenir auprès de la clientèle. Enfin, les locataires ne pouvaient exprimer leurs préférences alimentaires et faire respecter leurs diètes.

Le Protecteur du citoyen a incité les dirigeants de Tango à collaborer avec les établissements partenaires en formulant plusieurs recommandations à son endroit ainsi qu'à l'agence et au centre de services sociaux (CSSS) partenaire d'une entente avec Tango. Ces établissements du réseau ont collaboré étroitement avec le Protecteur du citoyen afin de tenter d'améliorer la situation. Toutefois, les autorités de la résidence ont rejeté toutes les recommandations qui leur étaient adressées, remettant en cause la légitimité de l'intervention du Protecteur du citoyen. Ce dernier a alors demandé à l'agence d'inclure les recommandations à son projet d'entente avec l'organisme. Le 4 novembre 2014, Tango a refusé de conclure cette entente. En conséquence, l'agence a avisé l'organisme qu'elle cessait définitivement de le financer et elle a établi un plan de transition avec le CSSS et ses autres partenaires.

¹³ Les agences de la santé et des services sociaux ont été abolies par suite de l'adoption 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, le 6 février 2015.

Au moment de la production du présent rapport annuel, le Protecteur du citoyen travaillait de concert avec le CSSS et la Société d'habitation du Québec pour que les usagers visés continuent de recevoir les services nécessaires indépendamment des décisions de Tango quant à la poursuite de ses activités. . . .)

(. . . Mener une enquête administrative serrée...)

Un jeune adulte handicapé est hébergé dans une résidence qui relève d'un CRDITED. Sa mère se plaint au Protecteur du citoyen des soins et des services de cette ressource. Elle dénonce le fait que son fils présente des ecchymoses sans que personne ne puisse les expliquer. Elle remet en question la qualité des repas, et déplore le manque de surveillance ainsi que la rareté des activités de loisir. De leur côté, les intervenants rencontrés en cours d'enquête mettent eux-mêmes en doute l'attitude du responsable de la ressource et constatent que la mise en place de mesures correctives tarde continuellement. S'ajoute à tous ces manquements un déni complet du responsable de la ressource face aux problèmes constatés.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au CRDITED dont relevait la ressource de procéder à une enquête administrative approfondie. Il en est ressorti que ce dernier devait élaborer et imposer à la ressource un plan de redressement incluant un suivi rigoureux de l'atteinte des objectifs (supervision assidue du CRDITED, toutes les deux semaines). Chacune des améliorations ciblées a été assortie de mesures de vérification concrètes afin de mesurer la mise en place des progrès attendus. . . .)

TOUJOURS PRIVILÉGIER LA CONCERTATION

Dans certaines régions du Québec, il est nettement plus difficile de répondre aux demandes de services compte tenu de la faible densité de la population. Dans ce contexte particulier, les instances en place sont d'autant plus sollicitées pour agir ensemble et innover.

(. . . Mieux évaluer les besoins pour y répondre efficacement)

Un enfant de quatre ans a reçu un diagnostic d'autisme deux ans plus tôt. Normalement, selon le programme en vigueur au Québec, il devrait bénéficier de 20 heures hebdomadaires d'intervention comportementale intensive (ICI). Or, le centre de réadaptation responsable a plutôt inscrit six heures de services par semaine à son plan d'intervention. Finalement, l'enfant n'en reçoit que quatre.

Depuis 2013, les services qu'il a reçus ont été chaotiques et souvent interrompus. De plus, trois éducatrices différentes sont intervenues auprès de lui. Il va de soi que ce manque général de continuité nuit aux résultats de l'intervention. C'est pourquoi les parents ont demandé l'aide du Protecteur du citoyen afin d'obtenir minimalement les 6 heures par semaine d'ICI prévues au plan d'intervention de leur enfant, tout en visant les 20 heures que prévoit le programme.

Le Protecteur du citoyen a dès lors recommandé au centre de réadaptation :

- *De dresser un portrait des besoins de sa clientèle des municipalités éloignées auxquels il n'est pas en mesure de répondre ;*
- *De présenter cet état de situation à l'agence de sa région ;*
- *D'en dégager des solutions envisageables et réalistes.*

Le portrait en question a mis en lumière le manque d'effectifs professionnels assignés au programme d'ICI ainsi que les difficultés de recrutement et de rétention du personnel. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'agence de soutenir le centre de réadaptation dans son offre de services.

Au moment de produire le présent rapport, l'enfant avait récupéré trois heures supplémentaires de services par semaine (ce qui en portait le total à sept). Par ailleurs, des discussions avaient lieu entre l'agence et le centre de réadaptation dans le but de mieux soutenir les usagers affectés par la pénurie de ressources professionnelles en milieu éloigné. . . .)

Soutien à l'autonomie des personnes âgées

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

- La présence de personnes âgées en lourde perte d'autonomie dans des résidences privées pour aînés, incapables de leur assurer les soins nécessaires ;
- Les transferts à répétition d'usagers qui attendent une place en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) ;
- La cohabitation en CHSLD de résidents dont les profils sont incompatibles ;
- Des atteintes à la sécurité de résidents âgés ;
- Le traitement inadéquat des plaies de pression dans certains établissements ;
- Des lacunes en matière de soins d'hygiène.

CONTRER LE PHÉNOMÈNE DES RÉSIDENCES PRIVÉES QUI ACCUEILLENENT DES USAGERS AUX BESOINS TROP LOURDS

Les résidences privées pour aînés sont conçues pour accueillir une clientèle dite « autonome » ou « semi-autonome ». Or, dans certains cas, le Protecteur du citoyen constate que les besoins des personnes qui y demeurent sont trop élevés pour les ressources dont dispose la résidence. Il arrive aussi que ces besoins augmentent en cours de séjour. De plus en plus de résidents ont un déficit cognitif grave, des incapacités physiques multiples et un profil clinique complexe. Cela est d'autant plus préoccupant que le recours aux résidences privées pour aînés ira en augmentant, étant donné le vieillissement de la population et la difficulté d'accès à l'hébergement public.

Il va de soi que les personnes âgées qui vivent en résidence privée pour aînés doivent avoir accès à des soins et à des services adéquats et adaptés à leur état de santé, ainsi qu'à un environnement de vie humain et agréable. Les enquêtes du Protecteur du citoyen au cours des dernières années révèlent que certaines résidences privées pour aînés n'offrent pas les garanties nécessaires à cet égard. De toute évidence, des personnes présentent une condition qui requiert plus de soins et de services que ce que leur résidence peut leur assurer.

Selon la réglementation, si l'exploitant d'une résidence estime que l'état de santé d'un usager nécessite des soins ou des services qui excèdent ceux qu'il peut offrir, il doit en informer la personne elle-même ou, s'il y a lieu, son représentant ou un proche. Si ceux-ci ne sont pas en mesure d'entreprendre les démarches qui s'imposent ou s'ils négligent de le faire, l'exploitant doit aviser le centre de santé et de services sociaux (CSSS) de la situation afin qu'il évalue les besoins de l'utilisateur et veille à sa sécurité.

Le Protecteur du citoyen constate que la façon dont certaines résidences et CSSS gèrent ce type de situation peut compromettre la santé et la sécurité des personnes âgées :

- Faute de critères d'admission clairement définis, des résidences privées accueillent des personnes âgées qui, dès leur arrivée, présentent des besoins supérieurs à ceux que ces résidences peuvent satisfaire ;
- L'évolution de l'état de santé et des besoins des résidents ne fait pas systématiquement l'objet d'un suivi étroit ;
- Des résidences omettent d'alerter le CSSS de leur territoire lorsqu'une personne requiert des soins qui excèdent leur capacité de prise en charge ;
- Des CSSS tardent à relocaliser des personnes âgées, et ce, même si des responsables de résidences les alertent de la situation.

Cet état de fait découle du manque de places disponibles en hébergement public ainsi que de la priorité accordée aux personnes qui occupent un lit d'hôpital ou dont la situation requiert un hébergement immédiat faute de soutien suffisant à domicile.

(... Quand une résidence constate que les besoins d'un usager excèdent sa capacité : en aviser immédiatement le CSSS

Au cours d'une enquête sur la sécurité des usagers d'une résidence privée pour aînés semi-autonomes, le Protecteur du citoyen a constaté que 10 des 38 résidents présentaient des profils de perte d'autonomie, de modérée à grave. Certaines de ces personnes devaient impérativement être accueillies en CHSLD. Or, la résidence n'en avait pas avisé le CSSS, ne faisant généralement appel à lui qu'en situation d'urgence. L'enquête a aussi révélé que la résidence ne collaborait aucunement avec le CSSS pour le suivi des soins qu'elle fournissait aux usagers. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé à la résidence de se conformer à la réglementation qui prévoit qu'elle doit communiquer avec le CSSS dès qu'elle n'a plus la capacité de répondre aux besoins croissants d'une personne et d'assurer sa sécurité. Il a aussi recommandé à l'agence de la santé et des services sociaux¹⁴ d'évaluer le profil de tous les usagers de la résidence afin de déterminer si ces personnes bénéficiaient des services requis. ...)

(... Un CSSS doit agir quand il apprend que des personnes demeurent dans une résidence qui n'est pas en mesure de répondre à leurs besoins

Une enquête au sujet d'une résidence a révélé au Protecteur du citoyen qu'un nombre important de résidents continuaient d'y vivre même si l'exploitant avait avisé le CSSS que leurs besoins étaient trop élevés pour sa capacité à y répondre. Il allait même jusqu'à mentionner que la sécurité de ces personnes s'en trouvait compromise.

Ainsi, une résidente qui présentait de lourds déficits cognitifs, des comportements d'agressivité et de la confusion s'était enfuie à deux reprises. L'enquête du Protecteur du citoyen a pourtant révélé que, depuis plusieurs mois, les responsables de la résidence alertaient régulièrement le CSSS du territoire au sujet des risques que courait la dame. D'autres résidents avaient aussi fait l'objet d'avis formels auprès de ce CSSS, sans réaction efficace de sa part. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé à ce dernier de prendre, dans les plus brefs délais, les mesures nécessaires, entre autres, pour reloger les personnes que la résidence privée pour aînés ne pouvait pas prendre en charge.

14. Les agences de la santé et des services sociaux ont été abolies par suite de l'adoption 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, le 6 février 2015.

À la satisfaction du Protecteur du citoyen, le CSSS a entrepris les démarches de relocalisation nécessaires pour certains résidents. Pour d'autres, il s'est assuré qu'ils reçoivent des services additionnels, soit du CLSC, soit de la part de la résidence. Le CSSS a également révisé son processus de traitement des avis de dépassement de capacité afin que les résidents soient dirigés vers un guichet d'accès unique en soutien à domicile. . . .)

ÉVITER LES TRANSFERTS À RÉPÉTITION

Dans ses récents rapports annuels, le Protecteur du citoyen a soulevé les difficultés que rencontrent les usagers qui attendent une place en CHSLD. Dans son rapport annuel 2013-2014, il notait que la pression pour le désengorgement des centres hospitaliers, la disparité dans l'offre de places en hébergement selon les territoires et de longues listes d'attente dans certains CHSLD nuisaient considérablement à la véritable accessibilité de ce type de ressource. Le parcours d'un usager en perte d'autonomie vers un hébergement permanent peut en effet comporter plusieurs transferts et s'étendre sur des années.

La Loi sur les services de santé et les services sociaux prévoit qu'un hôpital peut cesser d'héberger un usager qui a reçu son congé s'il peut retourner chez lui ou qu'une place lui est assurée dans un autre établissement où il pourra recevoir les services que requiert son état. À partir de ce moment, les étapes suivantes surviennent souvent pour l'usager qui ne peut rentrer chez lui :

- Dès que l'hospitalisation n'est plus nécessaire, il doit être évalué et orienté vers la ressource qui répondra le mieux à ses besoins ;
- L'évaluation s'effectue, dans certains cas, au cours d'un hébergement temporaire dans un autre établissement afin de libérer le lit à l'hôpital ;
- L'usager est ensuite dirigé vers un hébergement transitoire dans l'attente qu'une place se libère dans le milieu d'hébergement permanent choisi ;
- Il peut y avoir aussi des listes d'attente pour obtenir des places transitoires, ce qui occasionne éventuellement un autre transfert pour la personne âgée.

Les délais et la multiplication des transferts comportent des risques pour la santé et l'autonomie de l'usager. Celui-ci peut connaître des déficits cognitifs importants qui causent des difficultés d'adaptation et de pertes de repères de plus en plus importantes au fil des relocalisations.

(. . . Traiter la personne âgée avec égard, notamment en réduisant les transferts – 1

Une dame âgée a été admise dans une ressource intermédiaire d'hébergement parce qu'elle n'était plus capable de rester chez elle en raison de manifestations de plus en plus importantes de confusion. Un premier hébergement, particulièrement difficile, n'a duré que 13 jours étant donné que la ressource ne pouvait faire face aux comportements d'errance et aux multiples chutes de la citoyenne. Cette dernière a donc été hospitalisée, cette fois pendant sept semaines, au cours desquelles elle a dû être maintenue sous contention pour limiter ses déplacements. Par la suite, elle a été transférée dans un CHSLD. Ce dernier n'était toutefois pas doté d'une unité spécialisée pour des troubles tels que l'errance invasive. Il ne pouvait pas davantage intervenir concernant ses comportements problématiques. Un mois après le début du séjour sur place de la dame, le CHSLD a informé sa famille qu'elle devait être transférée de nouveau, cette fois vers une unité d'hébergement spécialisée située dans un autre CHSLD. Au total, elle aura vécu 4 déplacements en 13 semaines.

Le Protecteur du citoyen, en cours d'enquête, a constaté une série de lacunes dans les services qu'a fournis le CSSS à la dame tout au long de sa trajectoire d'hébergement. Il lui a donc recommandé de modifier ses pratiques d'évaluation afin d'orienter les usagers le plus tôt possible vers un milieu d'hébergement qui corresponde à leur situation. Il lui a aussi recommandé de renforcer le soutien qu'il offre aux usagers lorsqu'ils emménagent en ressource intermédiaire. L'implantation de ces recommandations fait l'objet d'un suivi de la part du Protecteur du citoyen.

Le cas de cette dame illustre à quel point le réseau de la santé et des services sociaux peut imposer à des personnes âgées de multiples transferts, en soi inacceptables. Ils le sont plus encore pour des usagers aux prises avec des problèmes cognitifs qui augmentent leur désorientation. . . .)

(... Traiter la personne âgée avec égard, notamment en réduisant les transferts – 2

Un homme âgé de 95 ans a été hospitalisé pendant quelques mois dans un centre hospitalier. Il a ensuite été transféré temporairement, à des fins d'évaluation, dans un CHSLD où il se sentait étranger, entre autres en raison de la langue de communication. L'évaluation terminée, on a décidé que la condition du citoyen nécessitait qu'il soit hébergé de façon définitive en CHSLD. L'utilisateur a alors choisi un établissement lui permettant notamment d'obtenir des soins dans sa langue. Malheureusement, le délai d'attente pour y être admis était d'environ deux ans. Dans l'intervalle, l'utilisateur devait être transféré dans un hébergement transitoire, ce à quoi sa fille s'est opposée, faisant valoir qu'on devait éviter à son père très âgé de vivre une deuxième relocalisation. Selon elle, il convenait plutôt de lui accorder une cote de priorité supérieure pour l'accès au CHSLD de son choix.

Dans cette affaire, le Protecteur du citoyen a constaté que l'établissement convenait de la nécessité de traiter cette demande de façon prioritaire en raison de l'âge de l'utilisateur et des difficultés pour lui de vivre dans un milieu étranger. Cependant, l'homme a dû être hospitalisé à nouveau, ce qui a suspendu les démarches de transfert. Le Protecteur du citoyen a invité l'établissement à demeurer vigilant afin que tout déplacement de l'utilisateur, le cas échéant, s'effectue dans le respect de ses besoins particuliers, dont sa langue. . . .)

**EN CHSLD, GÉRER ATTENTIVEMENT LES COMPORTEMENTS
PERTURBATEURS DANS LE RESPECT DES DROITS**

La cohabitation de résidents aux profils incompatibles affecte la sécurité et le bien-être de la communauté, fragilisant ainsi tout un milieu de vie. Par ailleurs, des CHSLD sont dépassés par les troubles graves de comportement dont souffrent certains usagers : propos et gestes violents, abus de drogues, refus de recevoir des soins d'hygiène ou des traitements de plaies de pression. La tolérance à l'égard de tels comportements brime les droits d'autres usagers et a une incidence sur la qualité de vie de personnes vulnérables qui subissent, impuissantes, les agressions physiques et verbales de la part d'autres résidents.

Le Protecteur du citoyen est conscient de la réalité clinique et sociale complexe de certains milieux d'hébergement non spécialisés. Ceux-ci ne permettent pas d'offrir une réponse adéquate aux besoins des usagers dont les comportements perturbateurs requièrent souvent un milieu de vie spécialisé, adapté à leur état de santé et à leur profil particulier. Les établissements ne doivent pas hésiter à demander du soutien et de l'expertise externes pour la gestion des cas plus lourds. Il arrive que la relocalisation d'un usager, dont le comportement est hors de contrôle, soit nécessaire pour assurer le bien-être des autres usagers. Le Protecteur a constaté que l'accès à ces ressources spécialisées est encore plus difficile dès que l'on habite à l'extérieur des grands centres urbains.

Les établissements ont le devoir d'assurer aux usagers des soins de qualité, dans un contexte sécuritaire et dans le respect de leurs droits. Dès lors, un établissement qui fait face aux comportements perturbateurs d'un usager doit recourir à d'efficaces moyens de prévention, d'intervention et de prise en charge. Certains établissements, toutefois, adoptent plutôt une attitude de tolérance excessive.

(... Encadrer efficacement les résidents aux comportements perturbateurs, au bénéfice de tous – 1

Une résidente d'un CHSLD refuse tout soin d'hygiène de même que tout traitement de ses plaies, et ce, pendant des périodes qui peuvent atteindre une semaine. Il s'ensuit des odeurs nauséabondes sur l'étage et un risque accru de développement des infections et de contamination des autres résidents. De plus, l'usagère peut passer des journées entières dans son fauteuil roulant, sans accepter d'aller au lit. Des rapports d'incident ou d'accident indiquent que la dame profère régulièrement des menaces à l'endroit du personnel et des résidents, et qu'elle utilise son fauteuil roulant pour s'en prendre à eux.

Le Protecteur du citoyen a constaté une nette dégradation du climat de la résidence et des tensions accrues entre les résidents du CHSLD. Visiblement, ce dernier devait encadrer plus rigoureusement ce cas de comportement perturbateur. À la lumière des faits, le Protecteur du citoyen a conclu que l'établissement devait agir avec plus de fermeté lorsque des usagers ne respectaient pas les règles qu'impose la vie en société. Il a donc recommandé à l'établissement d'obtenir du soutien et de l'expertise externes pour la prise en charge de ces cas précis. Il a aussi recommandé la mise en place de mesures pour assurer que la dame reçoive quotidiennement les soins prévus à son plan d'intervention. Ces recommandations ont été suivies à la satisfaction du Protecteur du citoyen. ...)

(... Encadrer efficacement les résidents aux comportements perturbateurs, au bénéfice de tous – 2

Des personnes âgées résidentes d'un centre d'hébergement en région éloignée étaient régulièrement victimes des agressions d'une résidente plus jeune, atteinte de déficience intellectuelle. Ainsi, en un seul mois, on dénotait plus de 80 agressions. Celles-ci étaient la cause non seulement de blessures physiques, mais aussi d'une peur généralisée et d'une dégradation du milieu de vie.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que le centre a d'abord minimisé la gravité des faits et que son personnel n'avait pas l'expertise requise pour encadrer adéquatement la résidente agressive et répondre à ses besoins spécifiques. De plus, le centre a eu recours à des mesures de contrôle sans respecter les règles en la matière et les droits fondamentaux de la résidente. Enfin, en raison de son éloignement, le centre a tardé à explorer des solutions à l'extérieur de sa région.

Le Protecteur du citoyen a adressé plusieurs recommandations au CSSS, à l'agence de santé et de services sociaux et au Ministère. Il a notamment fait valoir que la résidente devait effectuer un séjour d'évaluation dans un environnement spécialisé et adapté afin qu'on définisse les soins, les services et le type d'hébergement qui lui étaient nécessaires. Les recommandations formulées ont été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen. La résidente concernée vit désormais dans un autre milieu de vie en mesure d'encadrer adéquatement ses comportements. ...)

ASSURER UN TRAITEMENT VIGILANT ET CONSTANT DES PLAIES DE PRESSION DANS LES CHSLD

Le Protecteur du citoyen a constaté que le personnel des CHSLD avait parfois de la difficulté à prendre en charge efficacement le traitement des plaies de pression. Or, le dépistage systématique et le traitement énergique de ce type de plaies chez les personnes âgées doivent faire partie des préoccupations quotidiennes de l'équipe soignante.

On sait qu'une plaie de pression peut survenir en à peine trois heures d'alitement et qu'elle est souvent le signe d'une dégradation de l'état général de la personne âgée. Elle se développe lorsque la circulation sanguine est coincée dans une partie du corps, généralement les hanches, les talons, les chevilles ou le coccyx. La plaie survient parce que le tissu est comprimé entre un os et une surface solide lorsque l'usager est allongé sur un lit ou assis dans un fauteuil trop longtemps dans une même position. En plus du vieillissement normal, il existe de nombreux facteurs de risque, comme les déficits cognitifs, la malnutrition, la déshydratation, l'incontinence, la fonte musculaire et l'immobilité. S'ajoutent des éléments aggravants comme les positions, l'humidité, les médicaments, la réduction de la résistance de la peau et des tissus, et le matériel inapproprié (draps, lits, fauteuils, surfaces d'appui).

Dès l'admission d'un usager, le CHSLD doit évaluer chez lui le risque de développer de telles plaies et veiller au suivi requis. Pour leur part, les intervenants doivent adopter une approche globale et multidisciplinaire pour assurer une prise en charge optimale de la situation tant sur le plan de la prévention que du traitement des plaies.

Étant donné la proportion élevée de personnes âgées vivant en CHSLD susceptibles de présenter des plaies de pression, le Protecteur du citoyen tient à rappeler l'importance d'agir sans délai, de façon appropriée et continue. Certaines de ses enquêtes ont révélé des lacunes dans la formation des intervenants à cet égard. Soulignons que cette formation est d'autant plus importante que les méthodes et pratiques de traitement des plaies de pression sont en constante évolution.

(... Traiter les plaies de pression avec la plus grande attention

Un septuagénaire hébergé dans un CHSLD présente des plaies de pression aux hanches et aux pieds. Lourdemment handicapé, le résident est atteint de différentes maladies qui ont souvent nécessité son transfert à l'hôpital. Son dossier mentionne qu'il est atteint de plaies de pression qui se sont aggravées à partir de l'automne 2013. Or, entre le printemps 2013 et l'hiver 2014, il a été hospitalisé d'urgence, à 10 reprises, pour un total d'environ 60 jours.

L'enquête du Protecteur du citoyen a établi que les soins donnés par le personnel du CHSLD étaient adéquats, compte tenu de l'état de santé fragile du résident et d'une accumulation de facteurs favorisant le développement des plaies. Toutefois, la formation sur ce sujet précis de certains membres du personnel nécessitait une mise à jour sur les nouvelles pratiques. De plus, des formulaires d'évaluation au sujet des plaies du résident étaient incomplets.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé qu'on actualise la formation du personnel et qu'on prévoie de la formation continue. Il a aussi recommandé que le personnel soignant remplisse correctement les formulaires pertinents. L'établissement a accepté d'appliquer les recommandations du Protecteur du citoyen. ...)

DOTER TOUT CHSLD DU MATÉRIEL REQUIS POUR DONNER DES BAINS AUX RÉSIDENTS

Des personnes hébergées en CHSLD ne reçoivent pas de bains parce que certains établissements ne disposent pas de l'équipement ou de l'espace nécessaires pour offrir ces services en toute sécurité. Précisons que les usagers en perte d'autonomie présentent souvent des problèmes de santé tels une démence, une diminution du tonus musculaire, une mobilité réduite ou des spasmes qui nécessitent une installation matérielle particulière. Quand celle-ci n'est pas disponible, la toilette des usagers se fait au lit, alors qu'ils devraient pouvoir bénéficier d'un bain ou d'une douche.

Bon nombre de personnes âgées vivant en CHSLD requièrent un équipement spécialisé pour prendre un bain ou une douche. On peut ainsi devoir recourir à un support physique pour suppléer à un manque de tonus musculaire. Il arrive aussi qu'on ne puisse utiliser une civière douche parce que les lieux sont trop étroits. Le Protecteur du citoyen convient que la prestation des soins d'hygiène en CHSLD constitue un défi. Par ailleurs, le bain ou la douche n'est pas nécessairement la solution appropriée pour tous les résidents compte tenu de la condition de certains. Il n'en demeure pas moins que des résidents ne reçoivent pas les soins d'hygiène au bain ou à la douche qui seraient bénéfiques pour eux. Pour ces cas, la seule raison invoquée est l'absence d'équipements sécuritaires dans les CHSLD. Ces derniers devraient aménager leur environnement physique pour répondre aux besoins particuliers des usagers en grande perte d'autonomie.

(... Pour les CHSLD: disposer des installations nécessaires pour donner le bain aux résidents

Neuf mois. C'était le délai écoulé depuis le dernier bain d'une personne âgée vivant en CHSLD. L'établissement a donné suite aux protestations de la famille en répondant que le fait de donner un bain à cette dame présentait des risques réels du fait qu'elle réagissait fortement au contact du métal froid et de l'eau. De plus, la dame présentant des problèmes de contrôle postural et d'affaiblissement musculaire, on ne pouvait employer la chaise hydraulique du bain thérapeutique. En conséquence, le personnel du CHSLD lui donnait des soins d'hygiène au lit. Par la suite, cette personne a été transférée dans un autre CHSLD doté de l'équipement requis pour lui offrir un bain.

Le Protecteur du citoyen a recommandé que tous les CHSLD de ce CSSS tiennent compte de la lourdeur de la clientèle et modernisent les équipements en les adaptant aux caractéristiques physiques des résidents. ...)

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LES SOINS D'HYGIÈNE

Considérant que les soins d'hygiène au bain sont essentiels au bien-être des usagers hébergés en CHSLD ;

Considérant que, dans certaines situations, notamment lorsqu'une personne est atteinte de démence à un stade avancé, l'approche du lavage à la serviette constitue une pratique reconnue et adaptée à l'état de santé de la personne ;

Considérant que l'état de santé des personnes âgées en perte d'autonomie requiert souvent de l'équipement spécialisé pour la prise d'un bain ou d'une douche, particulièrement en CHSLD ;

Considérant que certains CHSLD n'ont pas les équipements spécialisés requis pour donner un bain ou une douche aux résidents ayant une santé plus fragile ;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX:

- De répertorier les CHSLD qui n'ont pas l'équipement requis;
- De prendre les mesures nécessaires pour que ces derniers puissent prodiguer les soins d'hygiène au bain ou à la douche sans compromettre la sécurité des usagers, et ce, dans les meilleurs délais;
- De s'assurer que lors des visites d'évaluation de la qualité des milieux de vie en CHSLD, les soins d'hygiène soient systématiquement évalués;
- De transmettre 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.

≡ COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

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

«Le ministère de la Santé et des Services sociaux accueille les recommandations du Protecteur du citoyen avec ouverture et y adhère. Des travaux seront entrepris au cours des prochains mois pour leur donner la suite appropriée. Les préoccupations exprimées sont partagées par le Ministère, comme en témoignent les actions entreprises au cours de la dernière année.

En effet, au cours de l'année 2014-2015, le Ministère a rappelé aux établissements, par l'intermédiaire des ententes de gestion et d'imputabilité, l'importance, voire l'obligation, que tous les usagers hébergés dans des lits permanents en CHSLD publics en CSSS et hors CSSS soient évalués à partir d'un outil d'évaluation standardisé reconnu.

À partir de cette évaluation qui porte notamment sur les besoins d'hygiène, l'établissement doit veiller à répondre aux besoins de ces personnes, tant en matière de prestation de soins et services que d'équipements nécessaires.

Les soins d'hygiène et la façon de les prodiguer sont déterminés dans le plan d'intervention de la personne hébergée. Ce plan est convenu avec la personne hébergée et ses proches selon ses besoins, ses habitudes de vie, etc. et peut donc être différent d'un résident à l'autre. Dans toutes les circonstances, les soins d'hygiène doivent être réalisés de façon sécuritaire et respectueuse de l'intimité, des besoins, des préférences, des particularités et des capacités de l'usager.»

Soutien à domicile

L'importance d'offrir des services de soutien à domicile adaptés aux besoins des usagers, accessibles et suffisamment disponibles n'est pas à démontrer alors que l'on doit désengorger les urgences, gérer l'entrée des personnes en ressources d'hébergement et éviter les hospitalisations. De plus, considérant que la plupart des citoyens désirent rester à domicile le plus longtemps possible, le Protecteur du citoyen déplore que l'offre de services en soutien à domicile tarde à se développer et à se consolider. Il rappelle donc au ministère de la Santé et des Services sociaux qu'il est urgent d'agir.

En 2012, le Protecteur du citoyen a publié un rapport d'enquête sur l'accessibilité aux services de soutien à domicile à long terme pour les personnes handicapées et les personnes en perte d'autonomie. Il s'agissait essentiellement de services d'assistance personnelle et d'aide domestique. Son analyse faisait ressortir un écart considérable entre la politique de soutien à domicile *Chez soi: le premier choix*, adoptée en 2003, et la réalité des personnes qui reçoivent ou qui devraient recevoir ces services. Le Protecteur du citoyen a alors adressé deux recommandations au Ministère afin que ce dernier détermine le taux de financement requis pour les services de soutien à domicile et qu'il présente clairement l'offre de services réellement disponible selon les besoins de la population. Un tel portrait devait s'appuyer sur l'analyse des listes d'attente, une projection des besoins pour les prochaines années et une vérification par comparaison avec d'autres administrations.

Bien que certains travaux aient débuté en ce sens, le Protecteur du citoyen déplore que, plus de trois ans après la publication de son rapport, le Ministère ne soit toujours pas en mesure de statuer sur l'offre réelle de services à domicile pour une population des plus vulnérables. Les plaintes reçues au cours de la dernière année confirment que les usagers restent aux prises avec des problèmes de réduction des services, de délais d'attente, d'épuisement des proches aidants et de disparités régionales. Dans un contexte de reconfiguration du réseau de la santé et des services sociaux, le soutien à domicile doit demeurer un enjeu prioritaire. Il représente l'une des assises privilégiées pour retarder, voire éviter dans bien des cas, le recours à l'hébergement.

Les trois situations qui suivent illustrent le problème de l'insuffisance des ressources, qui a conduit les responsables à répartir les services le plus équitablement possible, ce qui est louable en soi, sans toutefois fournir le soutien nécessaire aux personnes visées.

- *Une dame de 84 ans prend soin de son mari plus âgé qui est en lourde perte d'autonomie. Selon l'évaluation qu'a faite le centre de santé et de services sociaux (CSSS), celui-ci devrait recevoir 37,5 heures de services de soutien à domicile par semaine. Il n'en reçoit que 13,5. Ayant elle-même des problèmes de santé, la dame s'adresse au Protecteur du citoyen, faisant valoir la lourdeur de la tâche et son besoin de répit quelques heures par semaine. L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que le CSSS ne disposait pas des ressources nécessaires pour répondre à l'ensemble des besoins de la population à desservir. Dès lors, il a choisi de partager les services disponibles entre tous les usagers en fonction des ressources existantes et du volume des demandes. Cette façon d'attribuer les ressources consiste à donner un peu à chacun, tout en ne donnant assez à aucun...*
- *Depuis plus de huit ans, une dame handicapée bénéficie de services d'entretien ménager à raison de trois heures et demie par semaine. Récemment, son CSSS l'a informée que l'offre passait à deux heures toutes les deux semaines. Pourtant, ses besoins n'ont pas diminué. La demande pour des services de soutien à domicile ayant beaucoup augmenté, le CSSS de cette région a revu ses critères d'allocation pour donner la priorité aux soins d'hygiène tout en diminuant les services d'aide domestique.*
- *Une dame devenue paraplégique à la suite d'une intervention chirurgicale déplore le nombre d'heures insuffisant de soutien à domicile que lui offre son CSSS. Dépendante pour l'ensemble de ses soins et désireuse de ne pas vivre en milieu d'hébergement, cette dame s'adresse au Protecteur du citoyen dans le but d'obtenir huit heures de service additionnelles par semaine. Dans ce cas-ci comme dans les précédents, faute de moyens pour répondre à l'ensemble de la demande, son CSSS a établi un maximum d'heures par personne. Celles dont la condition nécessite plus de soutien doivent donc payer elles-mêmes les services additionnels requis ou, comme cette dame, se résoudre à aller vivre en CHSLD.*

METTRE DE CÔTÉ LA RIGIDITÉ ADMINISTRATIVE ET FAIRE PREUVE D'OUVERTURE

La façon dont les établissements appliquent leurs règles internes est susceptible d'affecter grandement l'accessibilité aux services, tout particulièrement pour les personnes les plus vulnérables. Si ces règles peuvent se justifier au nom des contrôles nécessaires, elles donnent lieu parfois à une attitude de rigidité administrative qui pénalise des usagers de façon injuste, voire dramatique. On en vient ainsi à détourner les programmes de leur vraie raison d'être.

(... **S'ajuster aux besoins des familles plutôt que de compliquer les calculs**

La mère d'un enfant handicapé recevait une allocation annuelle de soutien à la famille de 2 100 \$ pour ses dépenses de répit et de gardiennage. Selon les modalités prévues, elle acheminait régulièrement ses reçus à son CSSS et ce dernier lui remboursait les sommes réclamées. En 2013-2014, le CSSS a décidé de n'effectuer que deux versements par année. La moitié de l'allocation, soit 1 050 \$, a été versée en début d'année pour couvrir les dépenses des cinq premiers mois. Pour obtenir le deuxième versement, la mère devait fournir les reçus de la première moitié de l'année. Comme ses besoins de gardiennage étaient plus élevés dans la deuxième partie de l'année, elle n'a réclamé que 900 \$ pour la première partie. L'établissement a toutefois refusé de verser la seconde tranche, alléguant que la première devait être dépensée au complet avant. Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de remettre à la famille de l'utilisateur le solde du montant d'allocation accordé pour l'année 2013-2014, ce qu'il a accepté. ...)

(... **Rétablir le versement d'une aide financière indispensable**

Le père d'un enfant handicapé s'est plaint au Protecteur du citoyen que le centre de réadaptation mandataire du programme Supplément au loyer pour les personnes handicapées lui avait retiré sa subvention. Selon le centre, il avait tardé à transmettre les documents requis pour le renouvellement de l'aide. Or, sans aide financière, cette famille, bénéficiaire de l'aide financière de dernier recours, n'avait pas les moyens de continuer à habiter son logement, lequel était entièrement adapté selon les limitations de l'enfant.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que les démarches que devait effectuer le citoyen lui posaient des difficultés majeures. Le Protecteur du citoyen est donc intervenu pour recommander à l'établissement de rétablir la subvention. Par ailleurs, afin d'éviter qu'une telle situation se reproduise d'année en année, le Protecteur du citoyen a demandé à l'établissement de s'assurer qu'une intervenante assiste le citoyen dans ses démarches administratives. Ces recommandations ont été acceptées et la famille a pu conserver son logement adapté. ...)

(... **Ne pas confondre intervenante et proche aidante**

Souhaitant augmenter ses revenus, un homme handicapé décide de louer le deuxième étage de sa maison. L'employée qui lui dispense des services de soutien à domicile depuis plus de 12 ans se montre intéressée par le logement. Cette personne est rémunérée au moyen du chèque emploi-service, programme grâce auquel l'utilisateur bénéficie d'une aide financière tout en choisissant la personne qui lui fournit des services d'aide à domicile.

Apprenant l'éventuel déménagement, le CSSS avise toutefois l'utilisateur que, selon la politique de soutien à domicile, si son employée opte pour cette solution, elle sera désormais considérée comme une proche aidante¹⁵ et ne pourra plus être rémunérée à titre d'intervenante par le même programme. À cela, l'utilisateur répond que cette personne ne peut être considérée comme une proche aidante puisqu'elle n'est ni sa conjointe ni une parente.

Le Protecteur du citoyen a donné raison à l'utilisateur et a recommandé à l'établissement de permettre à l'employée de devenir sa locataire, tout en maintenant sa rémunération comme employée. L'établissement a accepté d'appliquer cette recommandation. . . .)

Soutien aux services

ENCADRER RIGOREUSEMENT LES FRAIS QUE FACTURENT LES HÔPITAUX AUX USAGERS

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes concernant des frais que facturent les centres hospitaliers aux usagers, principalement liés à des soins et à des dépenses d'administration. En contexte de resserrement budgétaire, alors que les établissements sont à la recherche de sources de financement additionnelles, le Protecteur du citoyen considère que la vigilance s'impose pour éviter tout glissement vers une facturation qui pourrait être abusive. La légalité de tous les frais qu'assume l'utilisateur doit faire l'objet de balises strictes.

APPLIQUER LA RÈGLE EN MATIÈRE DE GRATUITÉ ET REPENSER CE QUI EST MÉDICALEMENT REQUIS

Au Québec, selon la loi, les centres hospitaliers fournissent gratuitement les services assurés et médicalement requis aux personnes admissibles au régime public d'assurance maladie. Le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation définit de quels services il s'agit. C'est le cas, par exemple, des prothèses intégrées à l'organisme humain, telles que la lentille intraoculaire, de même que de l'équipement et du matériel nécessaires à une opération. Le Protecteur du citoyen a cependant constaté que des usagers ont dû déboursier des sommes normalement non exigibles pour des soins offerts en centre hospitalier.

Par exemple, pour être gratuite, la lentille intraoculaire, utilisée lors d'une chirurgie de la cataracte, doit être nécessaire d'un point de vue médical. Actuellement, seule la lentille rigide est considérée comme telle. Exceptionnellement, la lentille souple peut être gratuite si elle est prescrite par un médecin. C'est donc dire que, dans la plupart des cas, l'utilisateur doit payer s'il choisit la lentille souple. Toutefois, selon une directive du ministère de la Santé et des Services sociaux datant de 1996 et toujours applicable, le coût de la lentille rigide doit être soustrait du coût de la lentille souple intraoculaire. Pourtant, des plaintes ont révélé que des établissements n'effectuaient pas ce calcul et facturaient à l'utilisateur le coût total de la lentille souple. Le Protecteur du citoyen a, il y a quelques années, demandé au Ministère de s'assurer que les établissements appliquent la directive à cet effet. Par ailleurs, avec le temps, l'utilisation des lentilles intraoculaires rigides lors de chirurgies de la cataracte est devenue de plus en plus rare. Une question se pose alors : de nos jours, la lentille rigide demeure-t-elle l'option médicalement requise ?

15 Le ministère de la Santé et des Services sociaux définit comme suit le proche aidant : « Toute personne de l'entourage qui apporte un soutien significatif, continu ou occasionnel, à titre non professionnel, à une personne ayant une incapacité est considérée comme un proche-aidant. Il peut s'agir d'un membre de la famille ou d'un ami. »

Le Protecteur du citoyen observe également que des frais sont facturés à des usagers pour l'utilisation de nouvelles technologies. Pour justifier la facturation, on avance qu'un nouvel équipement ne peut être médicalement requis puisque les anciens équipements, encore utilisés et offerts aux usagers, mènent à des résultats jugés satisfaisants. Quelles sont donc les balises qui déterminent ce qui est médicalement nécessaire à des fins d'évaluation de la gratuité? En d'autres termes, lorsqu'une nouvelle avenue permet d'améliorer les soins offerts, ne devrait-elle pas être retenue à titre de technologie médicalement requise? Et, en conséquence, être gratuite?

(... Accorder la gratuité quand elle est bel et bien prévue par règlement

Un citoyen subit une chirurgie au cours de laquelle on insère une prothèse pénienne à la suite d'une ablation de la prostate. Même si l'opération est requise médicalement et qu'il s'agit d'une prothèse intégrée à l'organisme, l'établissement veut facturer le coût de la prothèse à l'utilisateur. L'hôpital soutient, en effet, que seule la chirurgie est payée par le régime public. Cela allant à l'encontre du Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation (prothèse interne requise médicalement), le Protecteur du citoyen a recommandé que l'utilisateur n'ait pas à en assumer le coût, ce que l'établissement a accepté. Ce dernier a également informé l'unité de soins concernée que ce type de prothèse est fourni et payé par l'établissement en pareilles circonstances. ...)

DÉFINIR AVEC PRÉCISION LES FRAIS ADMINISTRATIFS QU'ASSUME L'USAGER

Les centres hospitaliers imposent parfois à des usagers des frais d'administration pour des démarches administratives liées notamment à l'achat, à la réception et à la facturation de prothèses non assurées par le régime public (exemple: des lentilles souples intraoculaires). Selon le Ministère, les centres hospitaliers peuvent facturer de tels frais parce que leur budget de fonctionnement ne couvre pas les activités de facturation. Or, le Protecteur du citoyen a constaté que ces frais varient d'un établissement à l'autre et qu'aucune balise n'est établie à cet égard.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen rappelle l'importance d'informer adéquatement les usagers des frais qu'ils devront assumer.

(... Frais administratifs: être transparent, informer adéquatement la clientèle

Un usager se présente à la consultation externe d'un centre hospitalier sans sa carte d'assurance maladie. Conformément au tarif établi à la circulaire sur la facturation des services externes pour les responsabilités autres que celles du Ministère, on lui réclame 40 \$ pour la consultation en l'assurant qu'il sera remboursé lorsqu'il reviendra avec sa carte. Au moment de se faire rembourser, l'utilisateur est informé que la somme ne peut lui être versée en argent, mais seulement par chèque, lequel entraîne des frais administratifs de 20 \$. Ces frais sont prévus à une politique du CSSS. Le montant est établi en fonction des démarches liées au remboursement et à l'émission des chèques puisque, selon l'établissement, cela ne ferait pas partie des tâches habituelles de la préposée qui y est affectée. Cela servirait aussi de mesure pour inciter les usagers à ne pas oublier leur carte d'assurance maladie. Les frais sont les mêmes, peu importe la somme initialement déboursée.

Puisque l'utilisateur n'avait pas été avisé de ces frais, le Protecteur du citoyen a demandé qu'il soit remboursé, ce que l'établissement a accepté. ...)

Dans ses échanges avec le Protecteur du citoyen au cours de l'été 2014, le Ministère s'est montré favorable à de tels frais d'administration, tout en exprimant des réserves sur la fixation des montants. Il n'a produit aucune balise justifiant l'imposition de ces frais. Le Protecteur du citoyen demeure d'ailleurs sceptique quant à la volonté du Ministère d'intervenir véritablement pour régler avec cohérence la situation.

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LES FRAIS SUPPLÉMENTAIRES DEMANDÉS AUX USAGERS PAR LES CENTRES HOSPITALIERS

Considérant l'obligation des centres hospitaliers de fournir gratuitement les soins et services assurés et médicalement requis;

Considérant l'absence de critères encadrant la définition de ce qui est médicalement requis;

Considérant que les établissements reçoivent le financement pour dispenser les services assurés, mais qu'aucune balise ne permet de déterminer ce qui est actuellement inclus dans les frais d'administration permettant la prestation adéquate des services;

Considérant que les centres hospitaliers sont libres de déterminer les frais d'administration pouvant être facturés;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX:

- D'établir 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;
- D'encadrer 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.

≡ COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

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

«Le ministère de la Santé et des Services sociaux prend acte des faits rapportés par le Protecteur du citoyen. Ce dernier peut être assuré de l'entière collaboration du Ministère quant à l'encadrement des frais supplémentaires demandés aux usagers par les centres hospitaliers. Plus particulièrement, la question du type de lentille qui doit être considérée comme médicalement requis est centrale dans ce dossier. Le Ministère a présentement des échanges avec l'Association des médecins ophtalmologistes du Québec sur ce sujet. Un ajustement des directives administratives sera réalisé selon l'issue de ces échanges.»

ÉTABLIR DES NORMES PRÉCISES EN MATIÈRE DE FRAIS DE TRANSPORT AMBULANCIER

Dans son rapport annuel 2013-2014, le Protecteur du citoyen recommandait au Ministère de préciser le sens de la notion de «nécessité médicosociale», prévue à l'annexe 2 de sa Politique de déplacement des usagers du réseau de la santé et des services sociaux. Une telle notion est déterminante puisqu'on s'y réfère pour établir la gratuité, ou non, du transport préhospitalier d'une personne de 65 ans et plus. Dans sa réponse au Protecteur du citoyen, le Ministère s'est engagé à ce que cet enjeu fasse partie du rapport du Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence.

En juin 2014, ce comité a rendu son rapport, recommandant notamment la création de normes nationales sur les critères d'utilisation d'un véhicule ambulancier et d'un transport alternatif. De plus, selon les auteurs du rapport, une démarche structurée au sujet du vieillissement de la population devrait être faite. Ce comité recommande qu'on revoie la non-participation aux frais pour les 65 ans et plus.

Aujourd'hui, alors qu'aucune modification n'a encore été apportée à cet égard, le Protecteur du citoyen constate que, d'un établissement à un autre, les façons de déterminer ce qui relève de la « nécessité médicosociale » pour les 65 ans et plus varient considérablement. Par exemple, des établissements refusent systématiquement de payer les frais ambulanciers lorsque l'utilisateur quitte les lieux avant d'avoir vu un médecin ou encore lorsque la priorité de l'utilisateur est évaluée à 4 ou 5 au triage (cas non urgents). Or, dans ces situations, personne ne s'attarde à évaluer la nécessité médicale ou sociale du transport. Bien qu'au courant de ce problème depuis plusieurs années, le Ministère n'a toujours pas transmis aux établissements de normes précises pour y remédier avec équité. À noter qu'en cours d'année, le Protecteur du citoyen a recommandé à un établissement de modifier ses critères à cet égard parce qu'il les jugeait trop rigides. L'établissement s'y est refusé car, selon lui, il revenait au Ministère d'établir des balises. Or, de l'avis de celui-ci, l'actuel accès à la gratuité des transports préhospitaliers pour les 65 ans et plus doit s'interpréter « largement ».

Toujours selon la Politique de déplacement des usagers, il revient au médecin de l'établissement ou à son représentant de déterminer si la condition de l'utilisateur nécessite son transport par ambulance. Lorsque le transport est jugé non requis et que l'utilisateur engage des frais, ce dernier doit en être informé immédiatement. Or, le Protecteur du citoyen a constaté qu'il arrive qu'un patient soit informé plusieurs jours, voire plusieurs semaines après que le médecin ou son représentant eut décidé que le coût du transport par ambulance devait être facturé à l'utilisateur. Cela démontre bien l'écart entre la pratique et la norme. Selon le Protecteur du citoyen, dès qu'on a procédé à l'évaluation de la nécessité du transport, l'utilisateur doit en être avisé le plus rapidement possible.

(... Reconnaître la nécessité d'un transport par ambulance

À la suite d'une chute, un usager confus est conduit à l'hôpital en ambulance. Par la suite, il quitte l'urgence sans voir le médecin. Peu après, sa fille l'y ramène. Dans cette affaire, l'établissement a d'abord refusé de payer les frais d'ambulance de l'utilisateur parce qu'il avait quitté l'urgence sans avoir vu un médecin. Or, selon les informations recueillies, son état de santé au moment de son transport en ambulance justifiait la gratuité. D'ailleurs, par la suite, il a été ramené à l'urgence pour la même blessure et a été hospitalisé.

Le Protecteur a recommandé à l'établissement d'annuler les frais du transport ambulancier, ce que ce dernier a accepté. ...)

BILAN DES INTERVENTIONS SYSTÉMIQUES

En plus du traitement des plaintes et des signalements qu'il reçoit, le Protecteur du citoyen effectue une analyse systémique de situations qui causent des préjudices à un nombre important de citoyens. Cette analyse peut donner lieu à des rapports d'enquête spéciaux, lesquels touchent soit un seul ministère, un seul organisme ou une seule instance, soit plusieurs d'entre eux. Réalisées dans une optique de prévention des préjudices, de telles interventions visent l'amélioration concrète et durable de la qualité des services publics.

À noter que les interventions systémiques en cours en 2014-2015 ne sont pas toutes présentées dans ce rapport étant donné qu'en date du 31 mars 2015, les recommandations de certaines d'entre elles n'avaient pas encore été publiées ou transmises aux interlocuteurs concernés.

Cette année, le Protecteur du citoyen a publié trois rapports d'intervention systémique dont le contexte et le contenu sont décrits dans les sections de ce rapport traitant des instances visées. Les documents sont parus sous les titres suivants :

- *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire* (voir page 48);
- *Le contrôle et la surveillance des réseaux d'aqueduc privés au Québec* (voir page 46);
- *L'accès, la continuité et la complémentarité des services pour les jeunes (0-18 ans) présentant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme* (voir page 91).

Par ailleurs, cette section du rapport annuel présente les constats du Protecteur du citoyen quant à l'implantation des recommandations de ses interventions systémiques.



Les rapports du Protecteur du citoyen sont accessibles sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

LES DÉLAIS D'INVESTIGATION DES CORONERS (avril 2014)

Un suivi diligent des recommandations du Protecteur du citoyen

À la suite de plaintes concernant la longueur des délais d'investigation des coroners, le Protecteur du citoyen a conduit une enquête sur cette question lourde de conséquences, tant sur le plan humain que financier, pour les proches des personnes décédées. Au terme de son analyse, il a formulé sept recommandations visant à réduire les délais d'investigation et à améliorer l'information donnée aux proches des personnes décédées.

Le Bureau du coroner a souscrit à l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen et a présenté un plan d'action détaillé pour leur mise en œuvre. Il s'est fixé un objectif de réduction des délais d'investigation à six mois d'ici 2017. De plus, dès l'été et l'automne 2014, le Bureau du coroner et l'ensemble des coroners ont procédé à une opération pour terminer les investigations en cours accusant les délais les plus longs. Cette initiative a notamment permis de conclure un nombre record d'investigations en 2014. Par ailleurs, l'information diffusée au public concernant les délais d'investigation a été révisée afin de mieux refléter la réalité. Cette information sera revue pour tenir compte de la réduction des délais à venir.

Du point de vue du Protecteur du citoyen, le Bureau du coroner a adopté ici des objectifs réalistes en matière de réduction des délais et de moyens pour y parvenir, et ce, compte tenu des mesures et des ressources prévues à cette fin dans son plan d'action. Jusqu'à maintenant, la réalisation de ce plan respecte l'échéancier prévu.

LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE AU PLACEMENT D'ENFANTS MINEURS (mars 2013)

Les ministères et organismes visés poursuivent leurs travaux: bilan attendu

Selon le Protecteur du citoyen, le règlement qui encadre la gestion de la contribution financière des parents dont l'enfant mineur est placé est désuet. De plus, son application diffère d'un centre jeunesse à l'autre, ce qui crée des préjudices et des iniquités. Dès lors, il est pressant de réviser le mode de calcul et de perception de cette contribution, et d'uniformiser les pratiques des centres jeunesse à cet égard. Le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations pour ce faire au ministère de la Santé et des Services sociaux (le Ministère), à la Régie des rentes du Québec, à l'Agence du revenu du Québec et au ministère des Finances.

En 2014, le Ministère a effectué certains travaux de révision du mode de calcul et de perception de la contribution financière au placement des enfants mineurs, de concert avec ceux portant sur la refonte de la contribution à l'hébergement des adultes. À la demande du Protecteur du citoyen, il a procédé à un rappel auprès des directions des centres jeunesse et des centres de réadaptation en déficience physique et en déficience intellectuelle pour leur réitérer leurs différentes obligations. Ces centres doivent s'assurer de transmettre aux parents une information complète sur les conséquences financières du placement de leur enfant afin que ceux-ci puissent comprendre les règles de calcul, leurs droits et leurs obligations. Le rappel visait également à ce que les ressources d'hébergement sous leur responsabilité informent sans délai, dès le début du placement d'un enfant mineur, le centre jeunesse responsable de déterminer et de percevoir la contribution financière.

Le Ministère a transmis au Protecteur du citoyen un nouveau plan d'action ainsi qu'un bilan détaillé des travaux accomplis en collaboration avec la Régie des rentes, la Régie de l'assurance maladie, le ministère des Finances et celui de la Justice. Par ailleurs, les représentants du Ministère lui ont exposé les principales mesures envisagées pour réformer le calcul et la perception de la contribution pour le placement d'un enfant mineur et pour l'hébergement des adultes. Ils l'ont notamment informé qu'une proposition de réforme complète, initialement prévue pour juin 2015, devrait être présentée à l'automne 2015.

Le Protecteur du citoyen prend acte des travaux de révision du mode de calcul et de perception de la contribution. Il constate toutefois que plusieurs mesures importantes qui sous-tendent le projet de révision qu'a proposé le Ministère ne font toujours pas l'objet de décisions. Il doit recevoir un bilan détaillé de la suite de ces travaux, au plus tard à la mi-octobre 2015.

L'ORGANISATION DES SERVICES D'INTERVENTION D'URGENCE HORS DU RÉSEAU ROUTIER: UNE DESSERTE À OPTIMISER POUR SAUVER DES VIES (mars 2013)

Suivi adéquat des recommandations et respect de l'échéancier

Dans son rapport sur l'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier pour en accroître la qualité et l'accessibilité, le Protecteur du citoyen a formulé différentes recommandations à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que du ministère de la Sécurité publique. Son but: faire en sorte que les services visés sauvent des vies et réduisent le risque de handicaps permanents chez les survivants d'un accident survenu hors route, notamment dans des milieux isolés. Les recommandations du rapport ciblent trois champs d'action, soit le financement des interventions, la sensibilisation et les communications, et l'opérationnalisation des équipes de secours.

Faisant suite à l'intervention du Protecteur du citoyen, les deux ministères ont réalisé conjointement un rapport d'étape, sous la coordination du sous-comité de l'Organisation de la sécurité civile du Québec sur les services d'urgences en milieu isolé. Le groupe de travail a préparé un cadre de référence destiné à encadrer la pratique des intervenants prenant part aux interventions d'urgence à l'extérieur du réseau routier. Il s'agit maintenant à la mise en place des comités régionaux, sous la coordination des directions régionales de la sécurité civile et de la sécurité incendie du ministère de la Sécurité publique. Ces comités ont pour but de réunir les partenaires locaux appelés à participer aux services d'urgence hors route et à effectuer un inventaire des ressources disponibles sur leur territoire en vue d'instaurer des protocoles d'intervention locaux. Ces protocoles seront inclus aux schémas de couverture de risques, comme l'avait recommandé le Protecteur du citoyen.

Ce dernier constate donc avec satisfaction que les actions entreprises répondent à ses recommandations, progressent favorablement et respectent l'échéancier convenu. De plus, les autorités responsables ont élaboré des messages pour sensibiliser la population aux risques et faire connaître les comportements sécuritaires à adopter dans les secteurs hors route.

LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX DESTINÉS AUX ENFANTS, AUX ADOLESCENTS ET AUX ADULTES QUI PRÉSENTENT UN TROUBLE ENVAHISSANT DU DÉVELOPPEMENT (octobre 2009 et mai 2012)

Certaines avancées prometteuses pour le soutien aux enfants et aux familles, mais quelques retards

Le Protecteur du citoyen a publié en octobre 2009 un premier rapport sur les services gouvernementaux destinés aux enfants de 7 ans et moins présentant un trouble du spectre de l'autisme (TSA)¹⁶. Il y constatait que l'accès aux services publics pour ces enfants et leurs parents représente un parcours parsemé d'embûches. Il a formulé des recommandations, proposant à la fois des solutions à court terme susceptibles d'améliorer le quotidien des enfants et de leurs parents, ainsi que des actions structurantes afin de régler de manière plus durable des problèmes récurrents. Il a adressé certaines recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux et d'autres au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (aujourd'hui le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche), au ministère de la Famille et des Aînés (aujourd'hui le ministère de la Famille) ainsi qu'à l'Office des personnes handicapées du Québec.

En mai 2012, le Protecteur du citoyen a déposé un deuxième rapport, portant cette fois sur les services gouvernementaux destinés aux jeunes de plus de 7 ans et aux adultes présentant un TSA. Il y soulignait qu'il existe bel et bien une offre de services diversifiés théoriquement disponibles. Dans les faits, toutefois, ces services sont peu et inégalement accessibles. Ce second rapport comporte 17 recommandations adressées aux ministères déjà interpellés en 2009, auxquels s'ajoute le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (aujourd'hui le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale). Elles visent l'amélioration concrète de l'accès aux services requis pour les jeunes et les adultes présentant un TSA.

Six ans après la publication du premier rapport, des difficultés persistent.

Ainsi, le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche continue d'exiger qu'un enfant présentant un TSA reçoive d'une équipe multidisciplinaire habilitée une évaluation diagnostique dans les 12 mois précédant son entrée à l'école. Il prévoit cependant publier un plan d'action pour alléger ce processus à l'automne 2016.

Autre problème: en dépit de travaux soutenus pour harmoniser la dizaine de programmes de soutien financier destinés aux enfants handicapés, la confirmation du diagnostic de handicap demeure requise pour le versement du supplément pour enfants handicapés sous la responsabilité du ministère de la Famille.

16 Publiée en mai 2013, la cinquième édition du *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* (DSM-5) établit une nouvelle classification des «troubles envahissants du développement» (TED), pour dorénavant les désigner sous le vocable des «troubles du spectre de l'autisme» (TSA).

Néanmoins, le Protecteur du citoyen constate que les ministères et organismes visés implantent graduellement ses recommandations. À ce titre, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale poursuit les expérimentations régionales destinées aux personnes handicapées qu'il mène avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, selon les échéanciers prévus (initiatives menées dans le but de favoriser la progression de la clientèle visée à travers l'offre de services des deux réseaux). De son côté, le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a produit deux guides, le premier mettant à jour celui qui traite de la transition de l'école vers la vie active et le second, inédit, portant sur les activités socioprofessionnelles. Le ministère de la Famille continue d'apporter son expertise au développement des activités de jour. L'Office des personnes handicapées du Québec améliore son mode de coordination des services aux personnes handicapées auprès de Services Québec, comme prévu. Enfin, le ministère de la Santé et des Services sociaux a déposé son plan de travail relativement aux paramètres du programme de soutien aux familles des personnes handicapées. De nouvelles lignes directrices à ce sujet sont prévues pour 2015.

Prenant acte de ces différentes avancées, le Protecteur du citoyen estime que les ministères concernés ont implanté 16 des 21 recommandations de son rapport de 2009. Il réitère l'importance des cinq autres et déplore notamment le nouveau report de l'échéance de la modification des exigences de l'évaluation diagnostique précédant l'entrée à l'école des enfants qui présentent un TSA.

Pour ce qui est du suivi du rapport de 2012, le Protecteur du citoyen constate le respect de l'échéancier prévu. Il accueille favorablement les recommandations du comité interministériel sur l'harmonisation des programmes de soutien financier destinés aux enfants handicapés.

LES SERVICES OFFERTS AUX PERSONNES INCARCÉRÉES QUI ÉPROUVENT UN PROBLÈME DE SANTÉ MENTALE (mai 2011)

À quand un transfert des responsabilités vers le ministère de la Santé et des Services sociaux ?

L'organisation des services de santé et des services sociaux offerts aux personnes détenues qui ont un problème de santé mentale présente de graves lacunes. Dans son rapport, le Protecteur du citoyen adresse, à cet égard, des recommandations précises au ministère de la Sécurité publique, au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de la Justice. Ses recommandations visent également les interventions policières auprès de ces personnes, leur prise en charge par le système judiciaire et leur réinsertion dans la communauté.

En juillet 2014, le ministère de la Justice a informé le Protecteur du citoyen de travaux qu'il a menés en 2013-2014 concernant l'adaptation du système juridique aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale.

Le Protecteur du citoyen exprime des réserves quant au bilan du suivi des recommandations de son rapport. Cela est particulièrement vrai pour celles qui sont liées à l'adaptation des services de santé mentale offerts en détention ainsi qu'aux difficultés touchant la préparation à la sortie et la réinsertion sociale de ces personnes. Des initiatives ont bien été prises pour soutenir les interventions policières auprès de personnes en crise ou souffrant de troubles mentaux et pour éviter la judiciarisation, et prévenir, le cas échéant, l'incarcération de ces personnes. Néanmoins, le transfert de la responsabilité de la dispensation des services de santé et des services sociaux aux personnes incarcérées du ministère de la Sécurité publique vers le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a toujours pas été effectué, et le Protecteur du citoyen le déplore vivement.

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 (février 2011)

Le Ministère accuse d'injustifiables retards

À certaines conditions, la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui autorise la garde d'une personne contre sa volonté dans un établissement de santé et de services sociaux. Or, le Protecteur du citoyen observe d'importantes disparités dans l'application de la Loi, selon les établissements, les régions et les intervenants de différents milieux. Dans son rapport, il expose plusieurs lacunes et recommande des pistes de solution : modifications législatives, orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux pour un meilleur encadrement légal des mises sous garde, reddition de comptes rigoureuse des actes accomplis en vertu de la Loi, élaboration et mise en place d'un programme national de formation.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux s'est montré favorable aux recommandations du Protecteur du citoyen, l'une étant de formuler des lignes directrices pour baliser et uniformiser l'application du cadre législatif entourant tous les types de garde forcée. Rappelons qu'en 2011, il a mis en place un comité d'experts afin d'élaborer les orientations requises. Le rapport de ce comité a été transmis au Protecteur du citoyen en avril 2014, mais le Ministère ne prévoit pas diffuser les orientations avant l'automne 2016.

Le Protecteur du citoyen considère que les délais de production de ce rapport ont été beaucoup trop longs. De plus, rien ne justifie la décision du ministère de la Santé et des Services sociaux de reporter à l'automne 2016 la diffusion de ces orientations. Le Protecteur du citoyen est donc insatisfait du suivi de ses recommandations dans ce dossier.

LA PROCÉDURE D'ENQUÊTE APPLIQUÉE AU QUÉBEC LORS D'INCIDENTS IMPLIQUANT DES POLICIERS (février 2010)

Enfin la création d'un Bureau des enquêtes indépendantes

Après avoir examiné la procédure d'enquête décrite dans la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention, le Protecteur du citoyen a conclu qu'elle ne satisfaisait pas à certains critères inhérents à la probité et à la crédibilité, et qu'elle n'offrait pas de garantie d'indépendance. Il a donc recommandé au ministère de la Sécurité publique d'y apporter des changements majeurs. À cette fin, il a formulé 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.

En réponse aux recommandations du Protecteur du citoyen, le projet de loi n° 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. Ce projet de loi est entré en vigueur le 15 mai 2013, à l'exception des articles concernant le Bureau des enquêtes indépendantes.

Depuis lors, la directrice du Bureau des enquêtes indépendantes a été nommée le 17 décembre 2014 et est entrée en fonction le 12 janvier 2015. En date du 31 mars 2015, les concours de recrutement du directeur adjoint et des enquêteurs étaient en cours. Mentionnons que la formation et le perfectionnement des futurs candidats seront offerts par l'École nationale de police, comme le recommandait le Protecteur du citoyen.

Le Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes est entré en vigueur en juin 2014, mais trois règlements découlant du projet de loi n° 12 doivent encore être élaborés, soit :

- Le règlement qui définit la notion de blessure grave ;
- Le règlement concernant le déroulement des enquêtes dont sera chargé le Bureau des enquêtes indépendantes, ainsi que les obligations auxquelles seront tenus le chef du service de police, les policiers impliqués dans l'événement ainsi que les policiers témoins ;
- Le règlement déterminant les modalités applicables à la fourniture des services de soutien au Bureau des enquêtes indépendantes par les corps de police offrant des services de niveau 4 ou supérieur.

Le Protecteur du citoyen souligne que l'amorce des activités du Bureau des enquêtes indépendantes nécessite la mise en place rapide de l'encadrement réglementaire nécessaire.

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 2014-2015, le Protecteur du citoyen a analysé 43 des 49 projets de loi publics présentés à l'Assemblée nationale et 110 des 123 projets de règlement publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Il est intervenu à l'égard de trois projets de loi et de huit projets de règlement. Ces interventions sont brièvement présentées ci-après. Lorsque cela est pertinent, la nature et la portée des interventions du Protecteur du citoyen dans le cadre de cette veille sont détaillées dans les sections du présent rapport consacrées aux sujets visés.

 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° 2, LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE

[Allocution du 10 juin 2014 devant la Commission des relations avec les citoyens](#)

Ce projet de loi, qui faisait suite à une décision de la Cour d'appel de septembre 2013, avait pour objet de préciser la notion de « personnes liées » au sens de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, concernant certains liens pouvant unir les personnes qui demandent un permis de garderie ou qui en sont titulaires, en particulier celles qui sont apparentées.

Ayant déjà eu à traiter des plaintes au sujet de cette notion, le Protecteur du citoyen a recommandé qu'elle soit expliquée aux personnes concernées, que celles-ci soient informées de leurs droits et puissent faire valoir leur point de vue, et ce, avant toute décision du Ministère. Cette recommandation n'ayant pas été suivie, le Protecteur du citoyen portera une attention particulière à cette question.

La recommandation visant à prévoir dans la Loi la mise en place d'un mécanisme formel de révision – permettant à une personne de contester, au moment du processus d'admissibilité, la décision du Ministère de la considérer comme étant liée économiquement à une autre personne – a été retenue.

Le Protecteur du citoyen recommandait enfin à la ministre de ne pas attendre, ainsi que le prévoyait le projet de loi, au dernier jour du délai accordé par la Cour d'appel – le 11 septembre 2014 – pour mettre les nouvelles dispositions en vigueur. Cette recommandation est devenue caduque, la Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance n'ayant finalement été adoptée que le 21 octobre 2014, pour une entrée en vigueur rétroactive au 11 septembre 2014.

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

Mémoire présenté devant la Commission de la santé et des services sociaux le 27 octobre 2014

Le Protecteur du citoyen a appuyé les principes d'allègement des structures, de clarification des responsabilités des intervenants et d'imputabilité renforcée des dirigeants mis de l'avant dans ce projet de loi. Selon lui, ces principes, ainsi que la définition du panier de services, sont nécessaires pour un accès à des services de qualité, bien intégrés, dispensés avec équité et à des coûts raisonnables.

Il a cependant souligné l'existence de risques majeurs devant être bien évalués et gérés pour que l'importante réforme présentée soit viable, insistant sur ceux liés à la lourdeur de la gestion des nouveaux « méga-établissements » et à l'éloignement de leurs gestionnaires de la réalité des services et de l'évaluation de leur qualité, ainsi que sur le risque d'allocation prioritaire des budgets disponibles à la mission médicale et hospitalière, au détriment de la réponse aux importants besoins en services sociaux.

Il a aussi mis en garde contre le risque de nivellement par le bas de l'offre de services en raison de pressions budgétaires, en l'absence de balises claires lors de l'intégration régionale des politiques des établissements fusionnés.

Dans ses recommandations, le Protecteur du citoyen a insisté sur la nécessité d'un solide plan de transition, prévoyant notamment les étapes du changement proposé, des garanties de maintien des services aux usagers, l'évaluation des coûts de transition et les économies escomptées ainsi qu'un échéancier réaliste de mise en œuvre.

D'autres recommandations, dont le principe a été retenu dans la loi adoptée le 6 février 2015, portaient sur la participation et la représentation des usagers dans les instances décisionnelles. Enfin, le Protecteur du citoyen a recommandé que soient respectés dans la Loi les principes de prépublication et de non-rétroactivité de ses règlements d'application, au nom de la transparence de l'action gouvernementale et de la sécurité juridique à laquelle sont en droit de s'attendre les citoyens. Cette recommandation n'a pas été suivie.

Le Protecteur du citoyen a aussi insisté sur l'importance de conjuguer la mise en œuvre des modifications proposées au déploiement de tous les efforts requis pour que la prestation des services soit non seulement maintenue, mais améliorée sur le plan de l'accessibilité, de l'équité et de l'efficience, et ce, partout au Québec.

Puisque certaines de ses 10 recommandations se rapportaient davantage à la mise en œuvre de la réforme qu'au libellé de la loi elle-même, le Protecteur du citoyen y sera attentif, de même qu'aux plaintes qui pourraient en découler.

PROJET DE LOI N° 27, LOI SUR L'OPTIMISATION DES SERVICES
DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE SUBVENTIONNÉS



Mémoire présenté devant la Commission des relations avec les citoyens le 15 janvier 2015

Ce projet de loi, qui n'était pas adopté au 31 mars 2015, visait essentiellement à contrer le phénomène des places dites «fantômes» en garderie. Selon le Protecteur du citoyen, il tentait de résoudre une situation problématique par des moyens inadaptés à la réalité des familles.

Bien qu'il partage la volonté d'optimisation de ce programme public, tant en matière d'accessibilité que sur le plan financier, le Protecteur du citoyen a rappelé que le phénomène des places dites «fantômes» découle d'une situation sur laquelle les parents n'ont pas de contrôle, soit une offre limitée pour la garde à temps partiel ou atypique. Il s'est dit d'avis que, pour agir de façon efficace et équitable dans le contexte précis des places de garde sous-utilisées, il faut prioritairement se pencher sur les causes induisant cet effet pervers, et qu'il serait contre-productif de demander aux parents, sous peine de sanction, de s'adapter à l'offre. Son examen de la situation l'a plutôt amené à conclure que le système manque de flexibilité horaire au regard des besoins de garde de plusieurs parents. Dans cette optique, le Protecteur du citoyen préconise plutôt une approche :

- Qui base le financement des services de garde subventionnés sur le taux de présence réelle des enfants ;
- Qui privilégie l'incitation des services de garde subventionnés à offrir les places partiellement disponibles pour répondre à une partie de la demande pour la garde ponctuelle ou à temps partiel ;
- Qui soit la plus économique possible et qui satisfasse davantage la demande, tant régulière qu'atypique.

En conséquence, il a formellement recommandé :

- De retirer du projet de loi les dispositions imposant des sanctions aux parents et aux services de garde ;
- D'établir le financement du programme de services de garde éducatifs subventionnés sur la base du taux de présence globale réelle des enfants ;
- D'exiger des centres de la petite enfance et autres services de garde subventionnés qu'ils offrent les places partiellement disponibles pour de la garde ponctuelle ou à temps partiel, en vue de satisfaire les besoins de garde atypique ;
- De prévoir, dans le cadre du développement du programme des places à contribution réduite, des exigences dans le mécanisme de financement qui permettront de répondre à la demande des parents pour la garde atypique.

Par ailleurs, toujours dans le but de rapprocher l'offre de la demande, le Protecteur du citoyen a proposé de permettre aux garderies privées non subventionnées de présenter des projets pour devenir des garderies subventionnées, et ce, en les soumettant aux mêmes exigences de qualité.

Interventions portant sur des projets de règlement

RÈGLEMENT CONCERNANT LE PROCESSUS DE QUALIFICATION ET LES PERSONNES QUALIFIÉES (2014, *Gazette officielle*, 2^e partie, 974)



Lettre du 10 avril 2014 au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor

Tout en soulignant les efforts du Conseil du trésor pour simplifier l'accès à l'emploi dans la fonction publique en mettant en place un processus continu de dépôt et d'examen des candidatures, le Protecteur du citoyen a formulé trois recommandations relatives au respect des dispositions de la Loi sur la justice administrative dans la mise en œuvre du processus proposé, dans le but d'accroître la transparence de celui-ci et la perception par les citoyens de son caractère équitable.

Ces recommandations portaient notamment sur l'obligation de rendre une décision écrite et motivée aux candidats pour les informer de leur résultat au processus de qualification, et sur l'obligation d'informer les candidats non retenus de la possibilité de contester la décision auprès de la Commission de la fonction publique.

Comme le projet prévoit que le nom d'un candidat qualifié est retiré de la banque de personnes qualifiées cinq ans après son inscription, mais qu'il est possible qu'une banque soit abolie avant ce délai, le Protecteur du citoyen a recommandé d'informer rapidement les candidats qualifiés, en cas d'abolition de la banque avant la fin du délai d'inscription de cinq ans.

Le Secrétariat du Conseil du trésor s'est montré ouvert aux objectifs de ces recommandations.

Le règlement n'avait pas été adopté au 31 mars 2015.

RÈGLEMENT SUR LA PROCÉDURE DE SÉLECTION ET SUR LA FORMATION DES ENQUÊTEURS DU BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES (2014, *Gazette officielle*, 2^e partie, 979)



Lettre du 25 avril 2014 à la ministre de la Sécurité publique

Le Protecteur du citoyen a appuyé ce projet de règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes.

Afin de renforcer le processus de sélection envisagé, il a formulé des commentaires, et a obtenu confirmation de la compréhension commune de certains éléments du processus, notamment en ce qui a trait :

- À la déclaration par le candidat des infractions pénales susceptibles de faire mettre en doute l'intégrité ou l'impartialité du Bureau ou la sienne ;
- Aux motifs de récusation des membres du comité de sélection ;
- À l'effet de l'absence ou de l'empêchement d'agir du directeur du Bureau des enquêtes indépendantes.

Le règlement a été édicté par décret du 18 juin 2014.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SÉLECTION
DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS (2014, *Gazette officielle*, 2^e partie, 2610)

 [Lettre du 29 août 2014 à la ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion](#)

Ce projet de règlement prévoit que les demandes de certificat de sélection du Québec à titre de travailleur qualifié soient désormais obligatoirement présentées par Internet. Tout en souscrivant aux objectifs du projet, qui sont de faciliter la présentation des demandes et d'en favoriser un traitement plus efficace, le Protecteur du citoyen a marqué sa préoccupation quant à l'obligation d'utiliser Internet pour soumettre ces demandes, sans aucune possibilité d'y déroger, même de façon exceptionnelle. Il est d'avis que cette obligation ne doit pas avoir pour effet d'empêcher certains ressortissants étrangers désireux d'immigrer au Québec, mais n'ayant pas accès à Internet ou à un réseau suffisamment rapide pour télécharger les documents requis, de soumettre leur candidature. En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé d'ajouter au projet de règlement la possibilité – dans les circonstances et aux conditions et modalités qui y seront précisées – de soumettre les demandes par la poste. Au 31 mars 2015, le règlement n'avait pas été adopté.

RÈGLEMENT SUR LES CONSULTANTS EN IMMIGRATION (2014, *Gazette officielle*, 2^e partie, 3377)

 [Lettre du 22 octobre 2014 à la ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion](#)

Tout en appuyant ce projet de règlement qui resserre les règles encadrant les activités de consultant en immigration, notamment en les appliquant aux personnes qui agissent comme consultant alors que leur reconnaissance est suspendue, révoquée ou expirée, le Protecteur du citoyen a rappelé au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion qu'une application vigilante des nouvelles mesures serait nécessaire pour réduire de façon importante les abus encore constatés dans le travail de certains consultants en immigration. Il a aussi noté avec satisfaction que les frais d'inscription au Registre québécois des consultants en immigration seraient désormais modulés en fonction des coûts réels de traitement des demandes, comme il l'avait recommandé. Le règlement a été édicté par décret le 18 mars 2015.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SÉLECTION
DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS (2014, *Gazette officielle*, 2^e partie, 4488)

 [Lettre du 27 janvier 2015 à la ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion](#)

Les objectifs de ce projet de règlement sont notamment de contrer certains usages frauduleux ou abusifs de la réglementation actuelle et d'assouplir les exigences aux fins de la délivrance de certificats d'acceptation ou de sélection du Québec. Bien qu'il souscrive à ces objectifs, le Protecteur du citoyen a marqué sa préoccupation en raison de certaines modifications liées à l'implantation du mode obligatoire de présentation par Internet des demandes de certificat de sélection du Québec à titre de travailleur qualifié.

S'inquiétant de l'abandon de la procédure permettant, dans le cadre de l'examen d'une demande, de substituer au requérant principal son conjoint lorsque cela s'avère plus avantageux pour le couple, le Protecteur du citoyen a recommandé de maintenir cette possibilité advenant le traitement manuel d'une demande. Par ailleurs, considérant qu'il peut être raisonnable de considérer seulement les diplômes obtenus avant la date de présentation de la demande, mais seulement si les demandes sont traitées rapidement, il a recommandé de prévoir la possibilité pour le ministre, advenant des délais de traitement importants, de prendre en compte les diplômes obtenus entre la présentation de la demande et son examen. Au 31 mars 2015, le règlement n'avait pas été adopté.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES
(2014, *Gazette officielle*, 2^e partie, 4835)

 [Lettre du 5 février 2015 au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science](#)

Le Protecteur du citoyen a constaté avec satisfaction que sa recommandation faite à l'automne 2014, à la suite de plaintes d'étudiants déclarés à tort inadmissibles au programme d'aide financière aux études, avait été prise en considération avec diligence par le Ministère. Il estime que la modification proposée, en clarifiant la nature des revenus servant au calcul de la contribution des parents, du répondant ou du conjoint, notamment par la prise en considération des comptes de retraite immobilisés, répond au problème soulevé par suite de son enquête, et permettra d'éviter le même préjudice à d'autres étudiants. Le règlement a été édicté par décret le 25 mars 2015.

RÈGLEMENT ÉTABLISSANT UN PROJET PILOTE DE MÉDIATION OBLIGATOIRE
POUR LE RECOUVREMENT DES PETITES CRÉANCES DÉCOULANT D'UN CONTRAT
DE CONSOMMATION (2015, *Gazette officielle*, 2^e partie, 105)

 [Lettre du 6 mars 2015 à la ministre de la Justice](#)

Le Protecteur du citoyen a accueilli favorablement ce projet de règlement, qui établit un projet pilote de médiation obligatoire pour le recouvrement des petites créances découlant d'un contrat de consommation à Gatineau et à Terrebonne, et ce, pour une durée de trois ans.

Estimant que la médiation peut contribuer à régler les problèmes d'accessibilité à la justice, liés aux longs délais, à la complexité des procédures et à leurs coûts pour le citoyen, des problèmes qu'il a maintes fois constatés et au sujet desquels il demeure préoccupé, le Protecteur du citoyen s'est dit d'avis que ce projet pilote devrait favoriser le règlement des différends en matière de consommation de manière efficace et dans des délais raisonnables, tout en évitant la judiciarisation des litiges.

Évoquant les efforts qui doivent aussi continuer d'être déployés par l'Administration pour offrir aux citoyens des modes alternatifs de prévention et de règlement de différends lorsqu'ils rencontrent des difficultés dans leurs relations avec elle, le Protecteur du citoyen a rappelé que le recours à ses propres services constitue en soi une solution non judiciaire aux conflits entre les citoyens et l'Administration.

Au 31 mars 2015, le règlement n'avait pas été adopté.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES
(2015, *Gazette officielle*, 2^e partie, 103)

 [Lettre du 13 mars 2015 au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale](#)

Tout en souscrivant aux principaux objectifs du projet de règlement, qui sont d'assurer une plus grande équité entre les prestataires d'aide financière de dernier recours et d'actualiser l'aide qui leur est offerte, ainsi qu'au principe selon lequel l'aide financière de dernier recours doit bénéficier aux seuls citoyens qui en ont réellement besoin, le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations à l'égard des modalités d'application de certaines modifications.

À propos des exclusions relatives à la valeur nette d'une résidence, il a recommandé au ministre de faire preuve de souplesse dans l'application de la nouvelle norme, afin que celle-ci n'oblige pas un prestataire à se départir de sa propriété à un prix bien inférieur à sa valeur réelle s'il effectue les démarches requises sans obtenir d'offre d'achat à prix juste et raisonnable.

Le Protecteur du citoyen a aussi recommandé que le règlement soit précisé afin – en cas de défaut pour un prestataire de déclarer correctement et en temps opportun des revenus de travail – de ne permettre la réclamation de la portion des revenus de travail autrement exclus que pour les seuls mois où il y aura dépassement de l'exclusion, et non lorsque le défaut de déclarer un tel revenu n'a procuré aucun avantage au prestataire pour un mois donné.

Relativement aux modifications apportées à l'aide financière accordée aux prestataires pour séjourner dans des centres offrant des services en toxicomanie, le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère de s'assurer, de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, que l'accès à ces services ne sera pas limité par la facturation de frais de thérapie, d'administration ou autres.

Le Protecteur du citoyen a aussi rappelé sa recommandation, formulée en mars 2013, qui visait à exclure du calcul des prestations d'aide de dernier recours, sans limite de temps, les sommes reçues, à la suite de la décision d'un tribunal ou d'un organisme public, pour compenser une perte d'intégrité physique ou psychique, et ce, que ces sommes soient reçues en un seul ou en plusieurs versements. Cette recommandation, qui tarde à être mise en œuvre, visait à conserver le caractère réparateur et les finalités de ce type d'indemnisation, qui n'a pas pour objectif de subvenir aux besoins de la vie courante.

Au 31 mars 2015, le règlement n'avait pas été adopté.

RÉSULTATS EN CHIFFRES

Cette section 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.

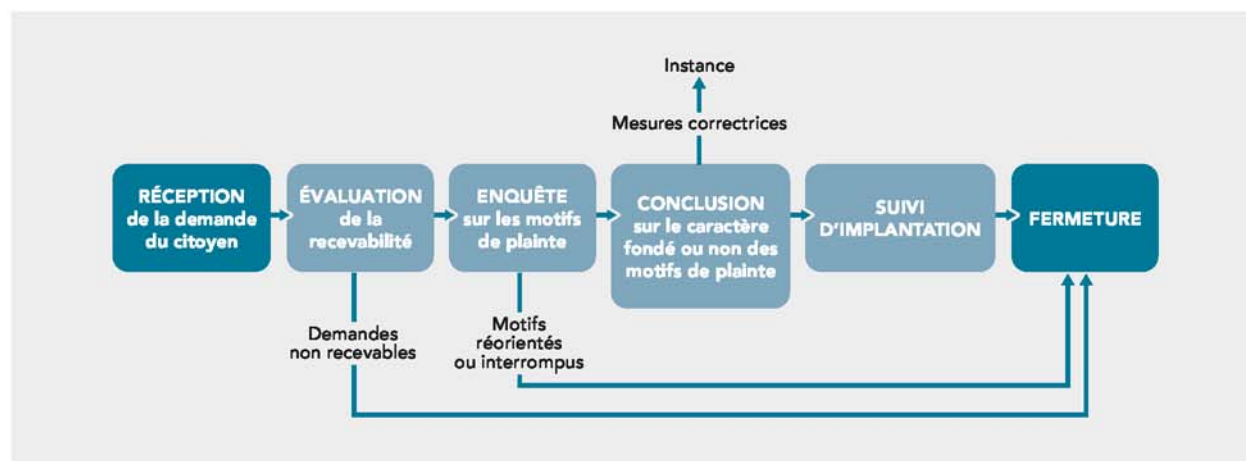
En matière de santé et de services sociaux, le Protecteur du citoyen intervient généralement en deuxième et dernier recours non judiciaire pour l'utilisateur insatisfait de la décision d'un commissaire aux plaintes et à la qualité des services.

Les demandes de services des citoyens, recevables comme plaintes ou signalements, donnent lieu à une enquête. Au cours de celle-ci, il arrive que le citoyen ne donne pas suite à sa plainte ou qu'il la retire. L'enquête est alors interrompue. Il arrive aussi que l'enquête 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. Rappelons qu'un 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. Il en fait part au Protecteur du citoyen pour le mieux-être des personnes concernées. Quel que soit le secteur visé, le Protecteur du citoyen agit alors directement en première ligne. À noter qu'une demande de services (plainte ou signalement) peut recenser plusieurs motifs d'intervention pour le Protecteur du citoyen.

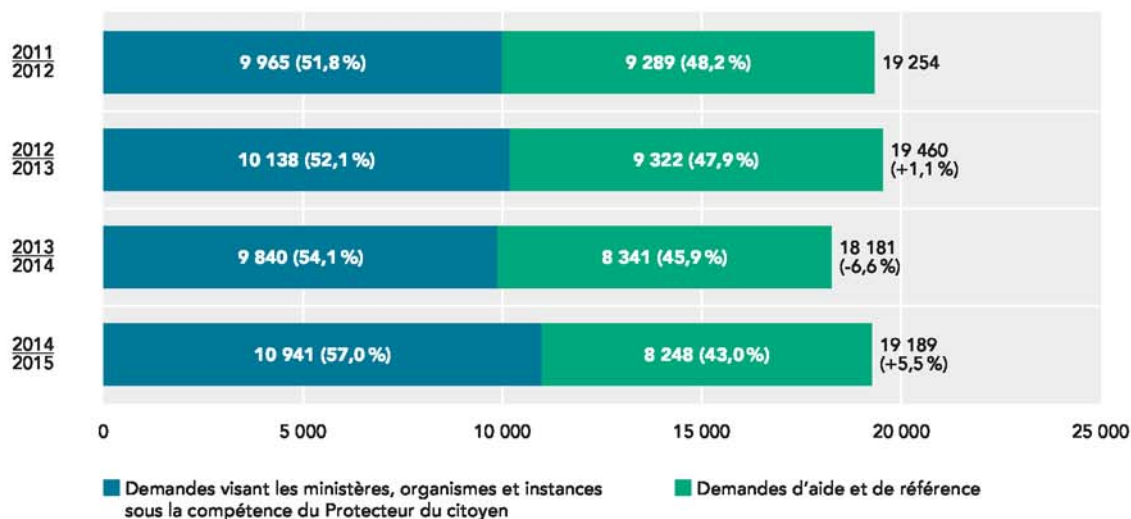
Les autres requêtes sont traitées comme des demandes d'aide ou de référence.

Au terme d'une 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 fondée n'est fermé qu'après le suivi d'implantation, lorsque le Protecteur du citoyen a l'assurance que les mesures correctrices ont été prises.

Le traitement des demandes de services



1. LES DEMANDES DE SERVICES REÇUES



Cette année, le total des demandes reçues a augmenté de 5,5 % et, parmi celles-ci, le nombre de demandes ayant donné lieu à une enquête est en hausse de 11,2 % par rapport à l'exercice précédent. Ce nombre est en effet passé de 9 840 en 2013-2014 à 10 941 en 2014-2015.

De même, on remarque que la proportion de demandes visant les ministères, organismes et instances sous la compétence du Protecteur du citoyen est en hausse constante. Elle est passée de 44,8 % en 2006-2007 à 57,0 % en 2014-2015. Cette hausse s'est amorcée en 2006 et n'a pas décliné depuis.

Les demandes d'aide et de référence ont diminué de 1,1 % par rapport à l'an dernier. Ces demandes concernent généralement des organismes sur lesquels le Protecteur du citoyen n'a pas compétence. Toutefois, ce type de demandes demeure important, avec 43,0 % 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 le citoyen vers la ressource appropriée.

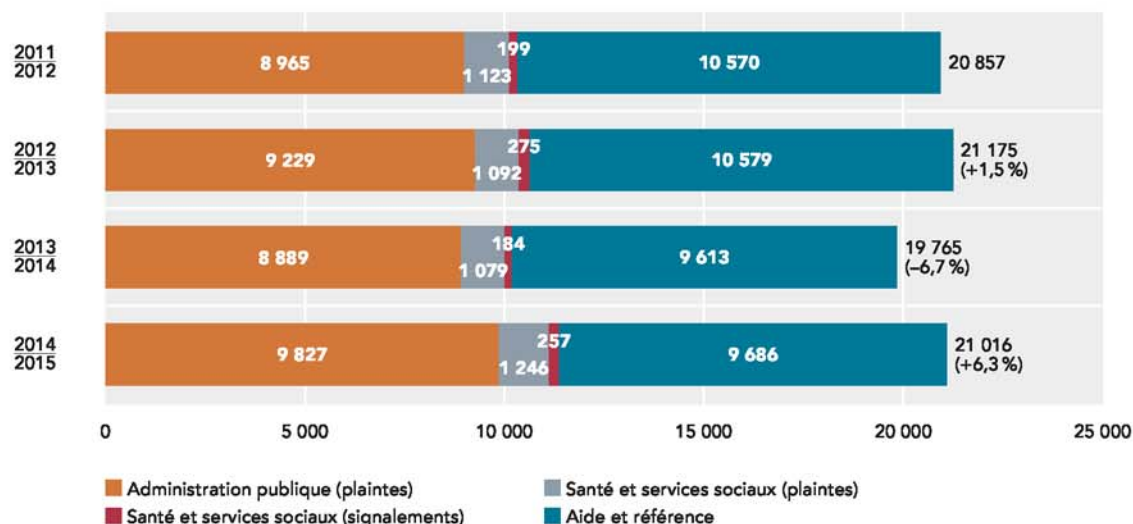
Les demandes d'aide et de référence regroupent aussi les demandes d'information. On constate une diminution particulièrement importante (39,1 %) pour ce dernier type de demandes. Certains facteurs peuvent expliquer cette diminution. Ainsi, de façon générale, on peut observer que l'utilisation du Web et des réseaux sociaux comme sources de renseignements est maintenant très répandue au Québec¹⁷. À cet égard, les propres outils du Protecteur du citoyen – site Internet, Facebook et Twitter – sont de plus en plus consultés.

En contrepartie, les demandes concernant Hydro-Québec, société d'État non assujettie à la compétence du Protecteur du citoyen, ont augmenté de 168,7 % par rapport à l'an dernier (voir le point 7 de la présente section).

17 CEFRIO (<http://www.cefrio.qc.ca/projets-recherches-enquetes/internet-medias-sociaux-mobilite/netendances-2014/>).

2. LES DEMANDES DE SERVICES FERMÉES

Une demande de services peut recenser plus d'un motif d'intervention pour le Protecteur du citoyen. Les demandes fermées sont ici comptabilisées par motifs. C'est pourquoi leur nombre dépasse légèrement le nombre total de demandes reçues présentées dans le graphique précédent. Ainsi, pour 2014-2015, on compte 21 016 motifs d'intervention parmi les 19 223 demandes de services fermées.



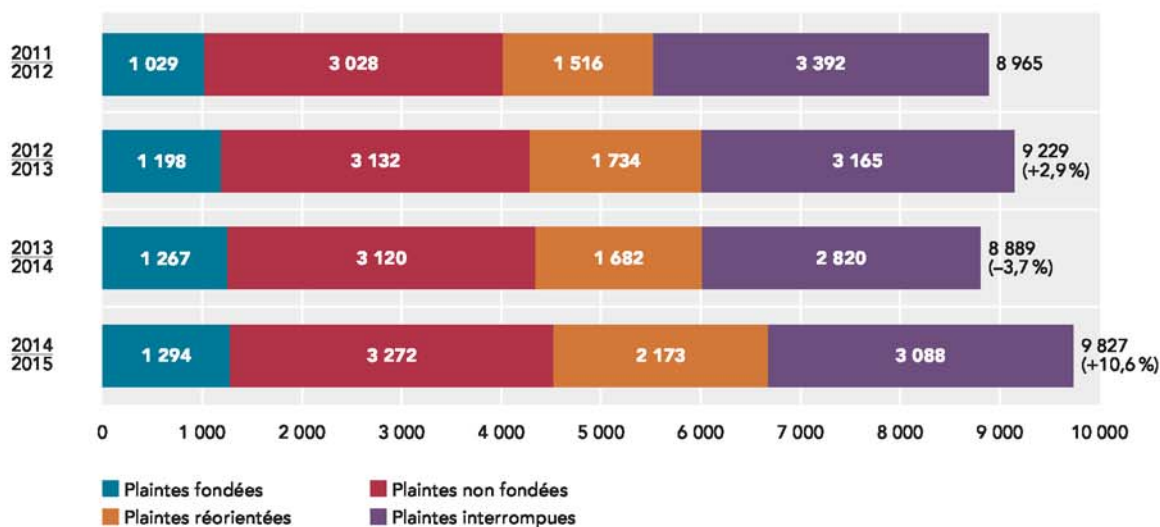
La hausse des demandes fermées suit la même tendance que le nombre de demandes reçues et s'établit à 6,3 %. Pour les demandes fermées sous compétence, l'augmentation est de 11,6 %.

Dans le domaine de la santé et des services sociaux, on note, comparativement à l'année dernière, une hausse de 15,5 % pour les plaintes et de 39,7 % pour les signalements fermés.

3. LES PLAINTES ET LES SIGNALEMENTS FERMÉS À LA SUITE D'UNE ENQUÊTE

Lorsqu'une plainte ou un signalement est jugé 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 peut aussi arriver 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 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 – Administration publique

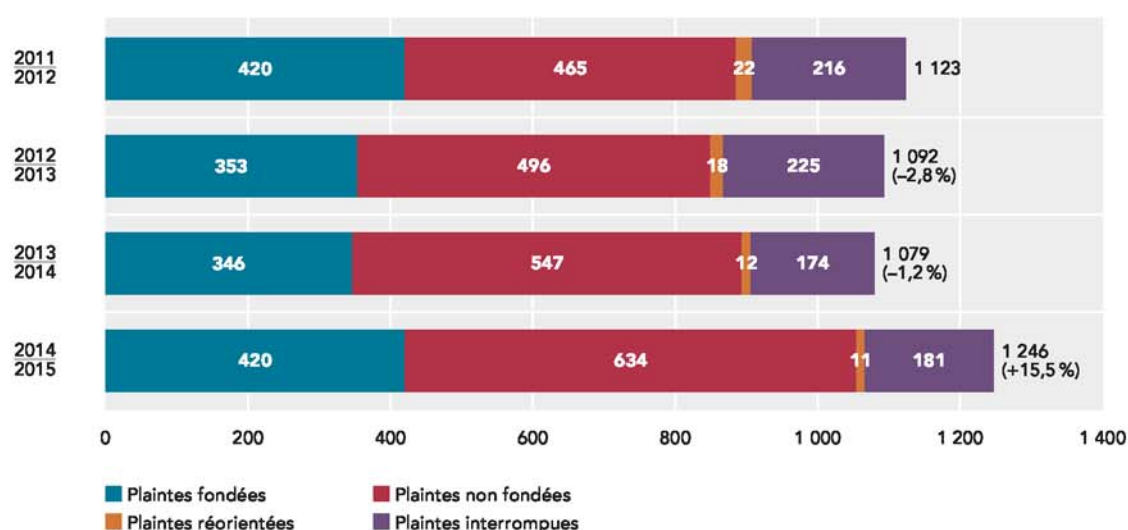


Le nombre total de plaintes ayant fait l'objet d'enquêtes en administration publique a augmenté de 10,6 % en 2014-2015, passant de 8 889 à 9 827.

En détail :

PLAINTES FERMÉES		Variation du nombre de plaintes par rapport à l'année précédente	Variation du nombre de plaintes par rapport à la moyenne des trois dernières années
Plaintes fondées		Augmentation de 2,1 %	Augmentation de 11,1 %
Plaintes non fondées		Augmentation de 4,9 %	Augmentation de 5,8 %
Plaintes réorientées		Augmentation de 29,2 %	Augmentation de 32,2 %
Plaintes interrompues		Augmentation de 9,5 %	Diminution de 1,2 %

3.2 L'évolution des plaintes fermées – Santé et services sociaux

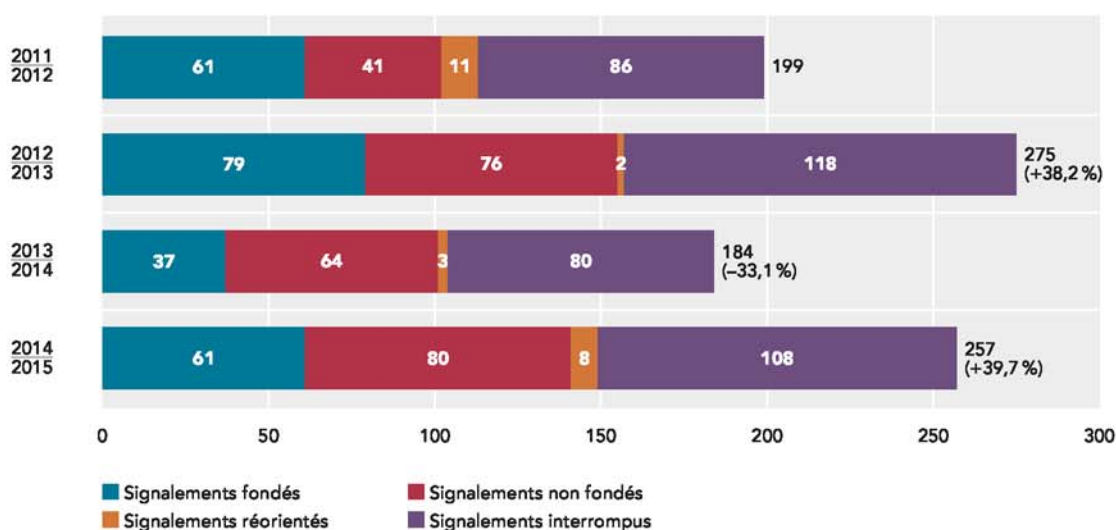


En matière de santé et de services sociaux, le nombre total de plaintes fermées est en hausse de 15,5%. Par ailleurs, dans ce secteur, on note une hausse de 21,4% des plaintes fondées. Le programme-service Santé physique est celui dont la hausse des plaintes fondées est la plus élevée. Les plaintes non fondées sont, quant à elles, en hausse de 15,9%.

En détail :

PLAINTES FERMÉES		Variation du nombre de plaintes par rapport à l'année précédente	Variation du nombre de plaintes par rapport à la moyenne des trois dernières années
Plaintes fondées		Augmentation de 21,4 %	Augmentation de 12,6 %
Plaintes non fondées		Augmentation de 15,9 %	Augmentation de 26,0 %
Plaintes réorientées		Diminution d'une plainte	Diminution de six plaintes
Plaintes interrompues		Augmentation de 4,0 %	Diminution de 11,7 %

3.3 L'évolution des signalements fermés – Santé et services sociaux



Le nombre total de signalements fermés est en hausse de 39,7 % par rapport au précédent exercice et de 17,4 % par rapport à la moyenne des trois dernières années.

Par ailleurs, dans ce secteur, on note une hausse de 64,9 % des signalements fondés. Les signalements non fondés sont, quant à eux, en hausse de 25,0 %. Pour ce qui est des signalements interrompus, en hausse de 35,0 %, il s'agit généralement de cas où le Protecteur du citoyen, après une préenquête, a conclu qu'il n'y avait pas matière à poursuivre son examen.

En détail :

SIGNALEMENTS FERMÉS		Variation du nombre de signalements par rapport à l'année précédente	Variation du nombre de signalements par rapport à la moyenne des trois dernières années
Signalements fondés		Augmentation de 64,9 %	Augmentation de 3,4 %
Signalements non fondés		Augmentation de 25,0 %	Augmentation de 33,3 %
Signalements réorientés		Augmentation de cinq signalements	Augmentation de trois signalements
Signalements interrompus		Augmentation de 35,0 %	Augmentation de 13,7 %

3.4 La proportion de plaintes et de signalements fondés

SECTEUR	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Plaintes fondées en matière d'administration publique	25,4 %	27,7 %	28,9 %	28,3 %
Plaintes et signalements fondés en matière de santé et de services sociaux	48,7 %	43,0 %	38,5 %	40,3 %

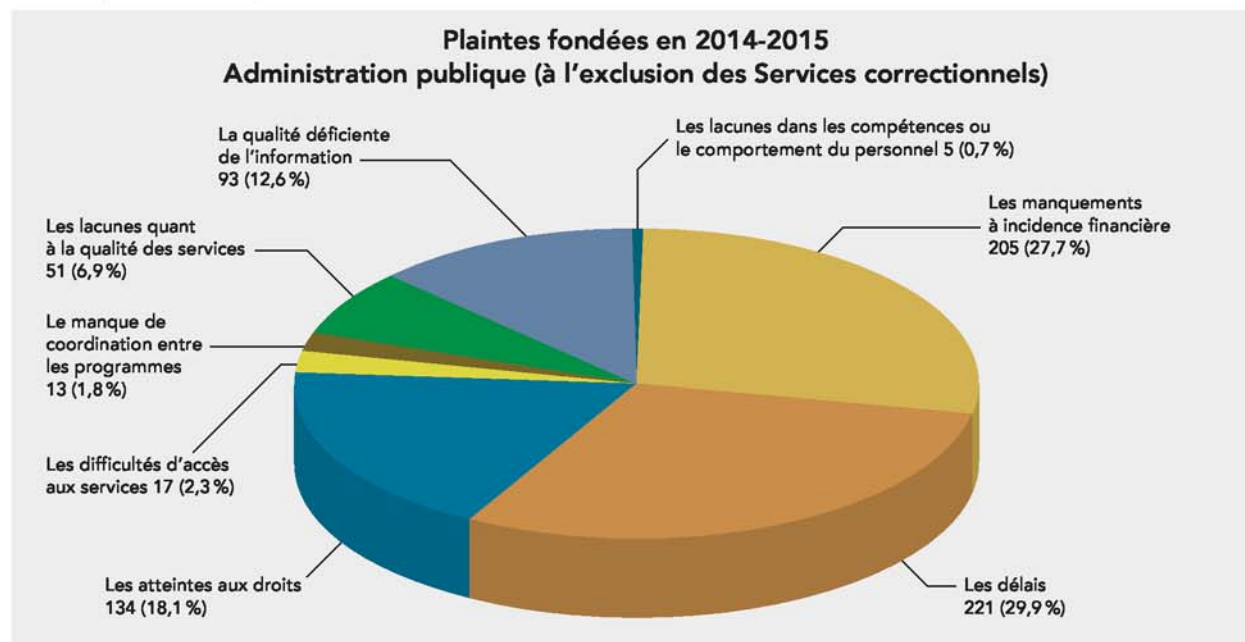
La proportion de plaintes et de signalements fondés est établie de la façon suivante :

Plaintes et signalements fondés

Plaintes et signalements fondés + plaintes et signalements non fondés

En 2014-2015, la proportion de plaintes fondées en matière d'administration publique est demeurée stable (légère baisse de 0,6 point de pourcentage), alors que la proportion des plaintes et signalements fondés en matière de santé et de services sociaux a augmenté de 1,8 point de pourcentage par rapport aux données de l'année précédente.

3.5 Le portrait des plaintes et signalements fondés

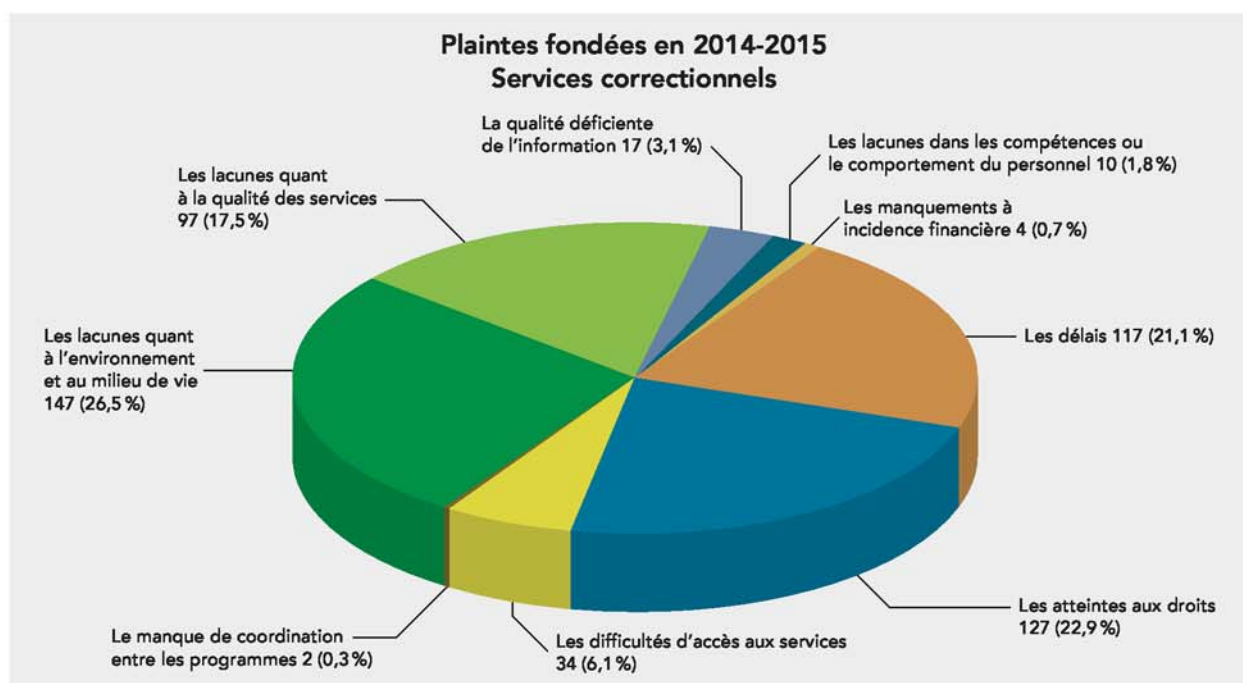


En administration publique, la longueur des délais, les manquements à incidence financière ainsi que les atteintes aux droits sont les catégories de préjudices qui représentent plus des trois quarts (75,8 %) des plaintes fondées.

La longueur des délais, même s'il s'agit toujours du motif le plus important, a fait l'objet de moins de plaintes fondées cette année. Ce motif est en effet passé de 46,6 % en 2011-2012 à 29,9 % en 2014-2015.

Toutefois, en posant un regard sur les quatre dernières années, on note une tendance à la hausse pour les manquements à incidence financière, qui sont passés de 15,4 % en 2011-2012 à 27,7 % cette année. Dans cette catégorie, en 2014-2015, les motifs concernent majoritairement l'Agence du revenu du Québec, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qui comptent pour plus de 77 % du total des plaintes.

La catégorie « Les atteintes aux droits » concerne principalement l'application inadéquate des règles et des procédures ainsi que des exigences et conditions inappropriées dans l'administration des programmes des ministères et organismes.



En ce qui a trait aux plaintes en services correctionnels, les lacunes quant à l'environnement et au milieu de vie représentent la catégorie où le nombre de plaintes fondées est le plus élevé. Les problèmes les plus fréquemment rencontrés concernent :

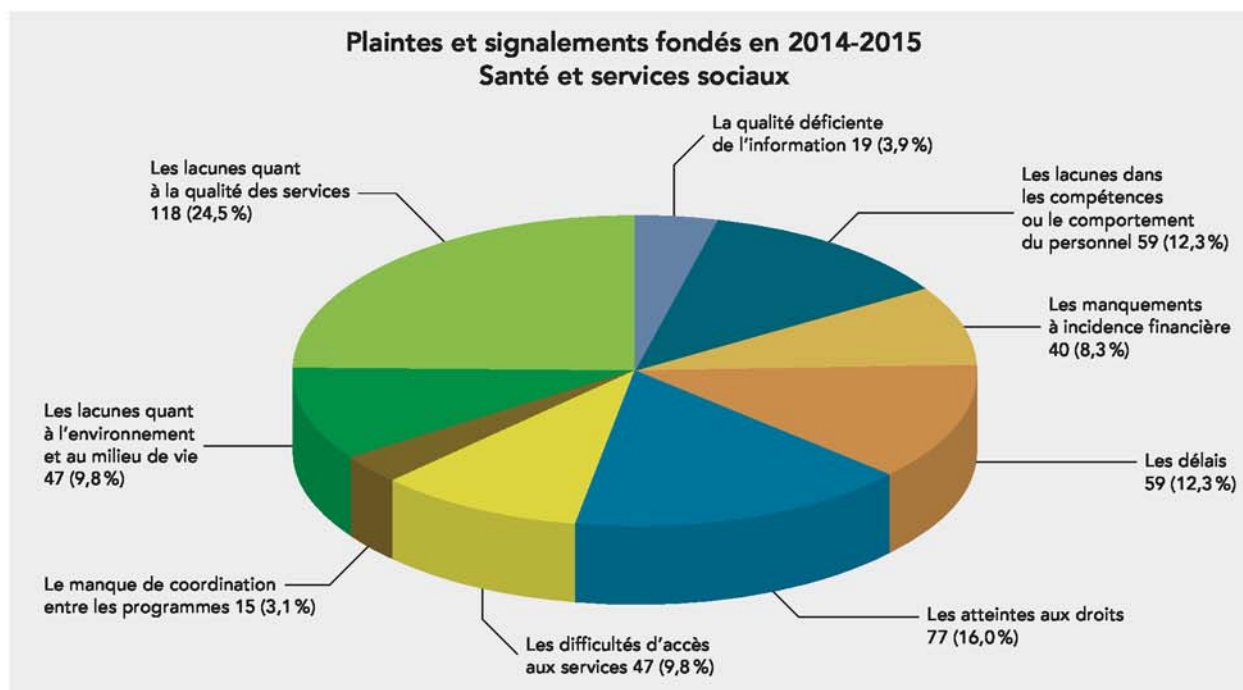
- Le mécanisme d'examen des plaintes à l'intérieur des établissements;
- Les règles relatives aux sorties et aux visites;
- L'application des règles et procédures, notamment en ce qui a trait aux effets personnels.

Dans la catégorie « Les atteintes aux droits », les principaux motifs de préjudices sont :

- La contestation de l'application des règles ou des procédures établies par une loi, un règlement ou un décret (ex. : détention illégale);
- Les demandes, contraintes, obligations exigées par une instance ou son personnel en sus des critères et normes de programme habituels;
- Le non-respect de la procédure d'examen des plaintes et des obligations légales;
- Les règles régissant les sorties et les visites autorisées ou permises à une catégorie de personnes.

La longueur des délais vient ensuite au troisième rang, avec 21,1 % des plaintes fondées.

La catégorie « Les lacunes quant à la qualité des services » est en hausse constante depuis quatre ans, étant passée de 7,4% en 2011-2012 à 17,5% pour 2014-2015. On trouve principalement dans cette catégorie des plaintes concernant les suivis relatifs à la médication.



Pour les plaintes et signalements en santé et en services sociaux, les catégories de préjudices sont réparties de façon plus équilibrée.

Les lacunes quant à la qualité des services, les atteintes aux droits, les lacunes dans les compétences ou le comportement du personnel et la longueur des délais représentent plus de la moitié (65,1 %) des motifs fondés.

L'analyse des quatre dernières années nous révèle que les lacunes quant à la qualité des services sont en hausse, étant passées de 20,0 % à 24,5 %. Dans cette catégorie, les motifs de plainte concernent principalement :

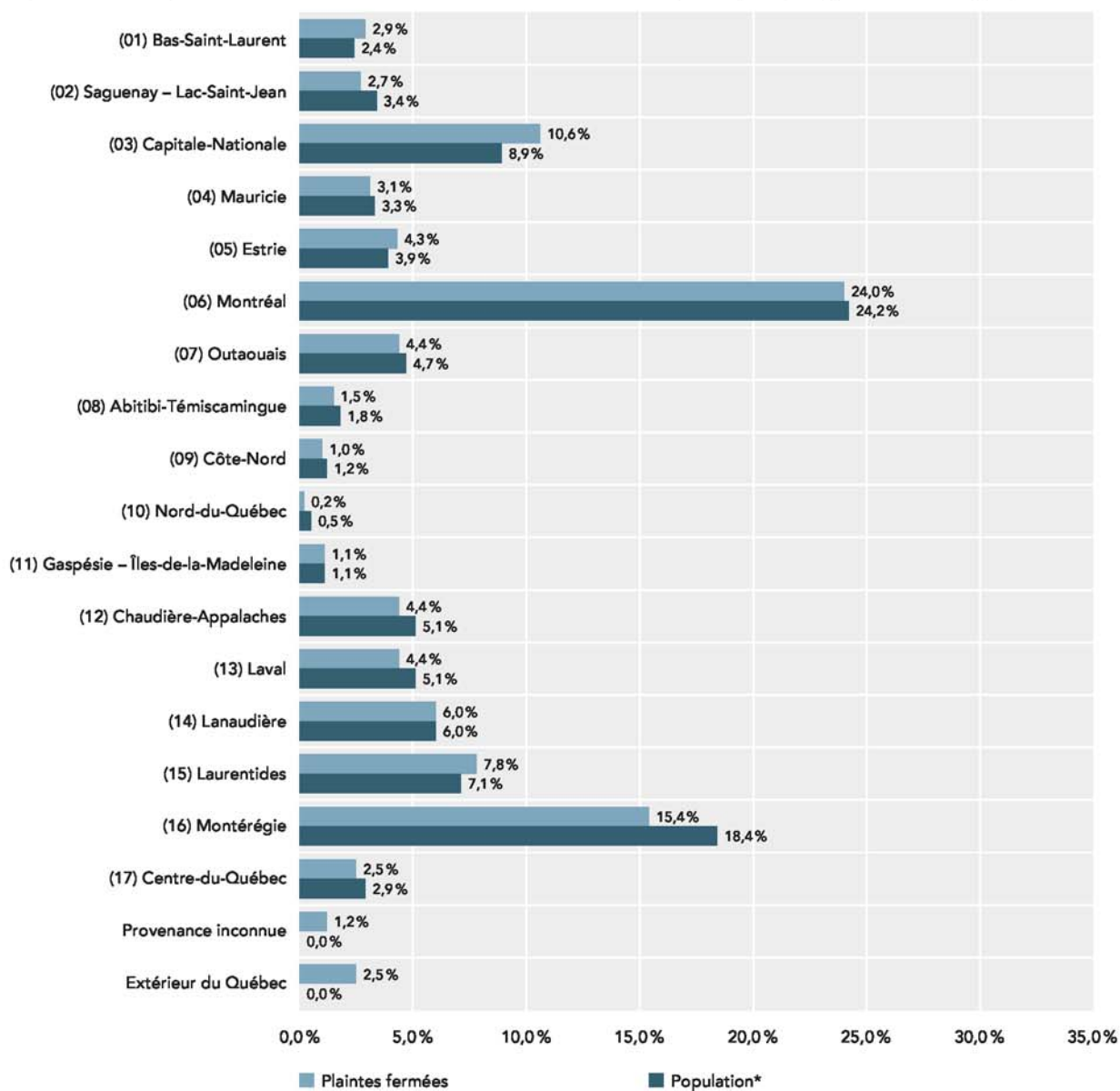
- L'absence, l'inadéquation, le non-respect ou la non-actualisation des protocoles et procédures cliniques encadrant la prestation des soins et des services (prévention des infections, isolement, rapport d'accident ou d'incident, etc.);
- Les lacunes dans l'organisation des soins et des services en relation directe avec l'aspect clinique et non administratif;
- Les mesures de sécurité ou de protection jugées insuffisantes ou inadéquates ayant pour effet de compromettre la sécurité des personnes (par exemple : défaillance dans la surveillance d'un usager, isolement préventif ou fouille non conformes).

Quant à la catégorie « Les atteintes aux droits », elle renvoie dans 31 des cas au non-respect de la procédure d'examen des plaintes et des obligations légales, ce qui comprend la référence au médecin examinateur. On note également 32 motifs qui contestent l'application des règles ou des procédures établies par une loi, un règlement ou un décret ainsi que les 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 PLAINTES ET DES SIGNALEMENTS FERMÉS À LA SUITE D'UNE ENQUÊTE

4.1 La provenance des plaintes fermées en matière d'administration publique¹⁸ selon la région administrative du citoyen

Proportion des plaintes fermées en matière d'administration publique/proportion de la population



* Sources : Statistique Canada, Division de la démographie ; Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques. Estimation de la population au 16 mars 2015.

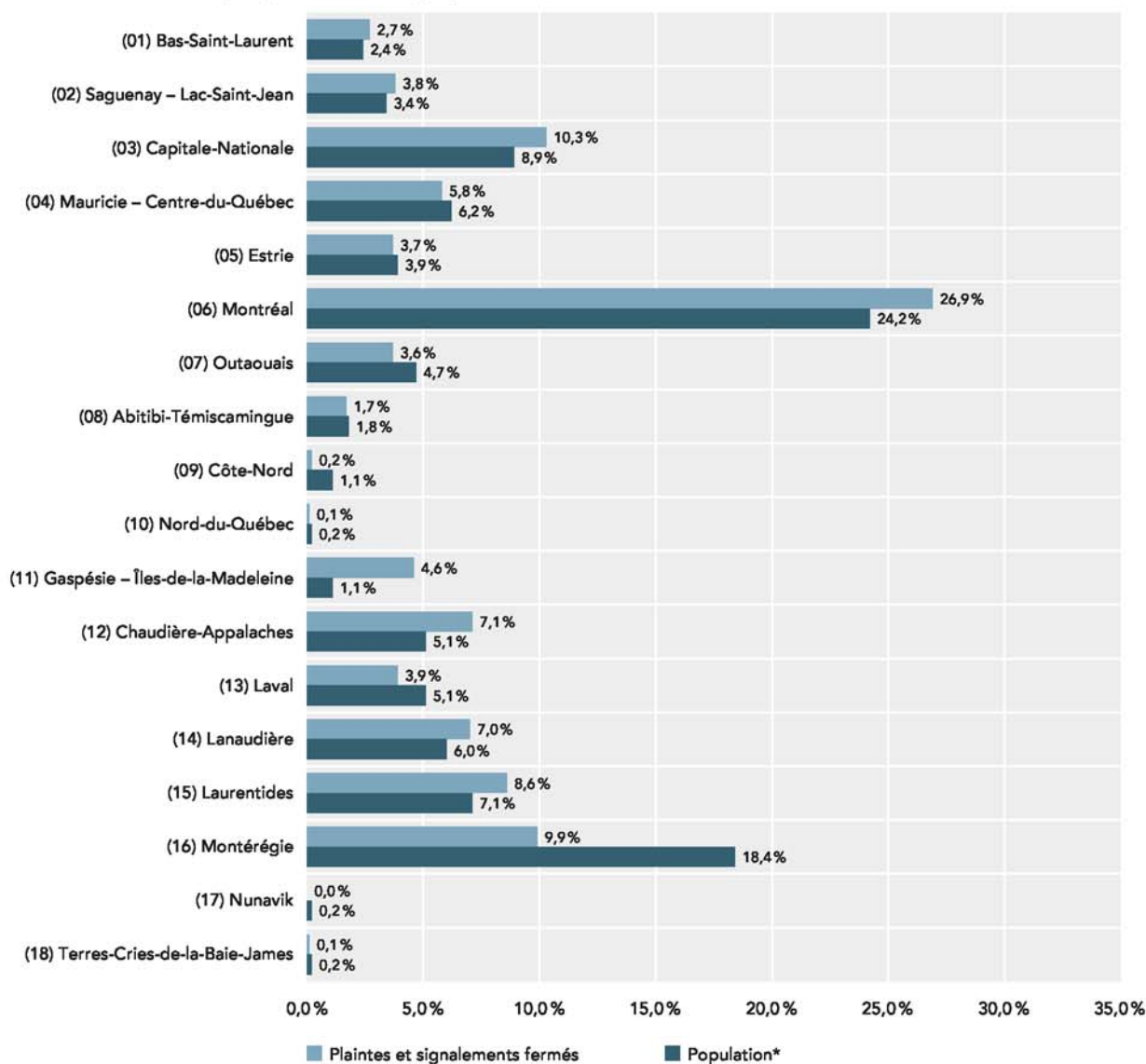
Pour le secteur de l'administration publique, les statistiques régionales sont compilées sur la base de l'adresse du citoyen. Parmi les 17 régions, la différence la plus notable entre la proportion de la population de la région et le pourcentage de plaintes fermées se trouve en Montérégie, où il y a 3 points d'écart.

18 Cette répartition ne comprend pas les plaintes 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 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 régions administratives, celle du réseau de la santé et de services sociaux l'est par régions sociosanitaires. 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 plaintes et signalements fermés en matière de santé et services sociaux / proportion de la population



* Source : Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques.
Estimation de la population au 16 mars 2015.

Les statistiques régionales pour le secteur de la santé et des services sociaux s'appuient sur les données associées à l'adresse de l'instance visée par la plainte.

À l'exception de la région de la Montérégie, où une sous-représentation est constatée, le nombre de plaintes et de signalements à l'égard des organismes du domaine de la santé et des services sociaux est relativement proportionnel à la population de la région qu'ils desservent.

Dans près de la moitié des régions (8 sur 18), le nombre de plaintes et de signalements fermés est supérieur à la part proportionnelle 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 acceptent, dans une très forte proportion, les mesures correctives recommandées.

5.1 Les mesures à portée individuelle acceptées

SECTEUR	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2014-2015	
					Mesures acceptées	Mesures refusées
Administration publique (plaintes)	99,0%	99,4%	99,5%	97,1%	930	28
Santé et services sociaux (plaintes)	96,3%	98,0%	94,0%	97,6%	121	3
Santé et services sociaux (signalements)	100,0%	100,0%	100,0%	94,7%	18	1
Total	98,5%	99,2%	98,8%	97,1%	1 069	32

Le taux d'acceptation des mesures à portée individuelle qu'a recommandées le Protecteur du citoyen a décliné de 1,7 point de pourcentage. Il a atteint cette année 97,1 %, 32 mesures sur 1 101 ayant été refusées. Près de la moitié de ces recommandations refusées concernaient des plaintes avec incidence financière à l'égard de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), avec 8 mesures, et de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), avec 7 mesures.

5.2 Les mesures à portée collective acceptées

SECTEUR	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2014-2015	
					Mesures acceptées	Mesures refusées
Administration publique (plaintes)	97,8%	98,9%	99,7%	100,0%	248	0
Santé et services sociaux (plaintes)	98,9%	98,1%	97,9%	97,9%	233	5
Santé et services sociaux (signalements)	98,5%	100,0%	100,0%	91,1%	82	8
Total	98,4%	98,8%	99,1%	97,7%	563	13

Le taux d'acceptation des mesures à portée collective qu'a recommandées le Protecteur du citoyen a atteint cette année 97,7 %, 13 mesures sur 576 ayant été refusées. Huit des treize mesures visaient l'organisme sans but lucratif Les habitations accessibles et adaptées Tango.

6. UN PORTRAIT DES PLAINTES ET DES SIGNALEMENTS PAR MINISTÈRES, ORGANISMES, MISSIONS OU PROGRAMMES-SERVICES

En 2014-2015, le Protecteur du citoyen est intervenu :

- Après de 56 des 81 ministères et organismes qui sont assujettis à sa compétence d'intervention, soit 69,1 %;
- Après de 169 des 286 établissements et agences du réseau de la santé et des services sociaux assujettis à sa compétence d'intervention, soit 59,1 %.

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 2011-2012	Plaintes fondées 2012-2013	Plaintes fondées 2013-2014	Plaintes fondées 2014-2015
Agence du revenu du Québec	160	157	105	158
Commission de la santé et de la sécurité du travail	56	91	83	84
Société de l'assurance automobile du Québec	72	73	91	79
Régie du logement	53	39	39	30
Régie des rentes du Québec	8	29	14	29
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	88	39	37	21
Régie de l'assurance maladie du Québec	14	9	13	16
Commission d'accès à l'information	5	9	5	11

MINISTÈRE	Plaintes fondées 2011-2012	Plaintes fondées 2012-2013	Plaintes fondées 2013-2014	Plaintes fondées 2014-2015
Sécurité publique	384	466	638	560
Travail, Emploi et Solidarité sociale	57	89	98	129
Éducation, Enseignement supérieur et Recherche	33	38	24	29
Immigration, Diversité et Inclusion	3	8	11	25
Famille	7	54	13	19
Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques	9	6	10	12
Transports	3	7	2	11
Autres ministères et organismes	77	84	84	81
Total: MINISTÈRES ET ORGANISMES	1 029	1 198	1 267	1 294

Parmi les instances pour lesquelles on constate des tendances à la hausse des plaintes fondées depuis quatre ans, on note le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. On constate par ailleurs la tendance à la baisse des plaintes fondées à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) ainsi qu'à la Régie du logement.

6.2 Les plaintes fermées par ministères ou organismes en fonction du résultat du traitement¹⁹

ORGANISME/VOLET	PLAINTES REÇUES EN 2014-2015	PLAINTES FERMÉES EN 2014-2015				
		Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	Total
Agence du revenu du Québec						
Direction générale des biens non réclamés	17	1	4	6	4	15
Fiscalité	1 089	21	422	337	133	913
Perception des pensions alimentaires	109	5	28	61	12	106
Registraire des entreprises	9	0	3	1	3	7
Général	131	2	1	3	6	12
Total : Agence du revenu du Québec	1 355	29	458	408	158	1 053
Assemblée nationale	1	0	1	0	0	1
Autorité des marchés financiers	14	0	4	8	0	12
Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières	1	0	1	0	0	1
Bureau du coroner	7	0	1	1	5	7
Centre de services partagés du Québec	27	0	16	7	5	28
Comité de déontologie policière	3	0	1	0	0	1
Commissaire à la déontologie policière	65	2	15	37	2	56
Commissaire à la lutte contre la corruption	1	0	0	0	0	0
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	71	1	20	15	21	57
Commission d'accès à l'information	30	3	7	5	11	26
Commission de la fonction publique du Québec	2	0	1	2	1	4
Commission de la santé et de la sécurité du travail						
Indemnisation	528	12	178	153	50	393
Indemnisation des victimes d'actes criminels	146	2	32	76	33	143
Général	42	0	11	5	1	17
Total : Commission de la santé et de la sécurité du travail	716	14	221	234	84	553
Commission de l'équité salariale	5	0	2	0	0	2
Commission de protection du territoire agricole du Québec	9	0	2	1	4	7
Commission des lésions professionnelles	49	0	40	4	1	45
Commission des normes du travail	61	3	24	18	4	49
Commission des relations du travail	17	1	11	2	0	14
Commission des transports du Québec	1	0	1	0	0	1

¹⁹ Le nombre de plaintes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de plaintes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de plaintes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des plaintes reçues antérieurement sont encore en traitement.

ORGANISME/VOLET	PLAINTES REÇUES EN 2014-2015	PLAINTES FERMÉES EN 2014-2015				
		Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	Total
Commission municipale du Québec	3	0	2	1	0	3
Commission québécoise des libérations conditionnelles	17	4	4	5	2	15
Conseil de la justice administrative	4	0	3	0	0	3
Conseil de la magistrature	8	1	6	0	0	7
Curateur public	183	0	77	70	8	155
Directeur des poursuites criminelles et pénales	2	0	2	0	0	2
Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	1	0	0	1	0	1
La Financière agricole du Québec	19	1	9	5	2	17
Office de la protection du consommateur	27	1	4	12	7	24
Office des personnes handicapées du Québec	2	0	0	1	0	1
Office des professions du Québec	11	0	1	5	1	7
Office québécois de la langue française	5	0	2	0	1	3
Régie de l'assurance maladie du Québec	225	10	40	116	16	182
Régie des alcools, des courses et des jeux	3	0	2	1	0	3
Régie des rentes du Québec	279	4	79	130	29	242
Régie du bâtiment du Québec	33	2	11	10	2	25
Régie du logement	180	6	98	30	30	164
Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants (SARPA)	2	0	1	0	1	2
Société de l'assurance automobile du Québec						
Code de la sécurité routière	297	12	51	187	42	292
Indemnisation	420	8	116	143	37	304
Général	33	1	0	1	0	2
Total: Société de l'assurance automobile du Québec	750	21	167	331	79	598
Société d'habitation du Québec	40	1	13	22	3	39
Tribunal administratif du Québec	30	0	14	8	4	26
Total: ORGANISMES	4 259	104	1 361	1 490	481	3 436

MINISTÈRE /VOLET	PLAINTES REÇUES EN 2014-2015	PLAINTES FERMÉES EN 2014-2015				
		Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	Total
Affaires municipales et Occupation du territoire	55	1	12	32	4	49
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	23	1	6	6	3	16
Culture et Communications	1	0	1	1	0	2
Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques	47	0	9	18	12	39
Éducation, Enseignement supérieur et Recherche						
Aide financière aux études	175	2	41	82	24	149
Éducation	109	53	16	8	5	82
Enseignement supérieur	7	1	3	2	0	6
Général	14	0	1	0	0	1
Total: Éducation, Enseignement supérieur et Recherche	305	56	61	92	29	238
Énergie et Ressources naturelles	35	0	12	8	9	29
Famille	49	7	9	25	19	60
Finances	8	0	3	5	1	9
Forêts, Faune et Parcs	20	2	8	6	1	17
Immigration, Diversité et Inclusion	129	3	11	55	25	94
Justice	61	3	19	21	7	50
Santé et Services sociaux	42	4	22	10	3	39
Sécurité publique						
Sécurité civile	8	0	3	3	2	8
Services correctionnels	4 822	1 929	1 256	1 045	555	4 785
Général	32	0	5	19	3	27
Total: Sécurité publique	4 862	1 929	1 264	1 067	560	4 820
Tourisme	3	1	1	1	0	3
Transports	68	6	14	19	11	50
Travail, Emploi et Solidarité sociale						
Directeur de l'état civil	29	2	6	21	6	35
Emploi	102	6	29	39	18	92
Régime québécois d'assurance parentale	32	0	8	17	4	29
Secrétariat du travail	5	0	2	1	0	3
Services Québec	5	1	0	3	0	4
Solidarité sociale	884	47	230	333	101	711
Général	81	0	0	2	0	2
Total: Travail, Emploi et Solidarité sociale	1 138	56	275	416	129	876
Total: MINISTÈRES	6 846	2 069	1 727	1 782	813	6 391
Total: MINISTÈRES ET ORGANISMES	11 105	2 173	3 088	3 272	1 294	9 827

6.3 Les plaintes fermées en matière de santé et de services sociaux en fonction de la mission visée²⁰

MISSION DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	PLAINTES REÇUES EN 2014-2015	PLAINTES FERMÉES EN 2014-2015				
		Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	Total
Agences de la santé et des services sociaux	18	0	6	3	4	13
Centres de réadaptation	83	0	13	34	35	82
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	105	1	24	57	46	128
Centres hospitaliers	589	5	43	271	219	538
Centres jeunesse	188	1	46	116	14	177
Centres locaux de services communautaires	219	1	36	90	84	211
Organismes communautaires	43	3	6	27	3	39
Résidences privées d'hébergement	28	0	6	25	11	42
Ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables	4	0	0	4	1	5
Services préhospitaliers d'urgence	13	0	1	7	3	11
En attente d'assignation à une mission	1	0	0	0	0	0
Total	1 291	11	181	634	420	1 246

Plus de 43 % des plaintes fermées concernent les centres hospitaliers, et le pourcentage de plaintes fondées y est relativement élevé, soit 44,7 %. Les centres locaux de services communautaires et les centres d'hébergement et de soins de longue durée font aussi l'objet de plusieurs plaintes. Leur proportion de plaintes fondées est respectivement de 48,3 % et de 44,7 %.

Les centres jeunesse sont également visés par un nombre important de plaintes. 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 (DPJ) concernant l'évaluation d'un signalement. Cela se traduit par un faible nombre de plaintes fondées.

²⁰ Le nombre de plaintes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de plaintes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de plaintes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des plaintes reçues antérieurement sont encore en cours.

6.4 Les signalements²¹ fermés en matière de santé et de services sociaux en fonction de la mission visée²²

MISSION DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	SIGNALEMENTS REÇUS EN 2014-2015	SIGNALEMENTS FERMÉS EN 2014-2015				
		Réorientés	Interrompus	Non fondés	Fondés	Total
Agences de la santé et des services sociaux	11	0	7	4	0	11
Centres de réadaptation	11	1	8	6	5	20
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	48	0	27	14	8	49
Centres hospitaliers	84	5	25	36	20	86
Centres jeunesse	10	1	10	2	0	13
Centres locaux de services communautaires	51	1	22	14	3	40
Organismes communautaires	12	0	2	0	10	12
Résidences privées d'hébergement	32	0	7	4	15	26
Services préhospitaliers d'urgence	1	0	0	0	0	0
Total	260	8	108	80	61	257

6.5 Les plaintes fermées en matière de santé et de services sociaux en fonction des programmes-services visés²³

PROGRAMMES-SERVICES DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	PLAINTES REÇUES EN 2014-2015	PLAINTES FERMÉES EN 2014-2015				
		Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	Total
Bâtiments et équipements	5	0	1	3	3	7
Déficience intellectuelle/Troubles envahissants du développement	72	1	11	25	34	71
Déficience physique	65	0	9	26	28	63
Dépendances	8	0	1	7	2	10
Jeunes en difficulté	195	1	47	123	16	187
Médecins	16	0	1	1	4	6
Régime d'examen des plaintes	16	0	2	3	7	12
Santé mentale	174	4	26	92	26	148
Santé physique	395	2	25	162	183	372
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	173	1	43	90	65	199
Soutien aux services	168	1	12	102	52	167
Autres	4	1	3	0	0	4
Total	1 291	11	181	634	420	1 246

21 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°. »).

22 Le nombre de signalements traités dans une année (et conséquemment, le nombre de signalements fermés) ne correspond pas nécessairement au nombre de signalements reçus. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des signalements reçus antérieurement sont encore en cours.

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

Depuis deux ans, les programmes Santé physique, Soutien à l'autonomie des personnes âgées et Jeunes en difficulté sont ceux qui font l'objet du plus grand nombre de plaintes fermées (60,8 % du total des plaintes fermées cette année). Les programmes Santé physique et Soutien à l'autonomie des personnes âgées obtiennent une proportion de plaintes fondées assez élevée d'année en année. Le programme Jeunes en difficulté, quant à lui, compte un plus faible pourcentage de plaintes fondées puisque l'action du Protecteur du citoyen est ici plus limitée (voir l'explication sous le tableau 6.3).

6.6 Les signalements²⁴ fermés en matière de santé et de services sociaux en fonction des programmes-services visés²⁵

PROGRAMMES-SERVICES DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	SIGNALEMENTS REÇUS EN 2014-2015	SIGNALEMENTS FERMÉS EN 2014-2015				
		Réorientés	Interrompus	Non fondés	Fondés	Total
Déficience intellectuelle/Troubles envahissants du développement	15	1	9	4	5	19
Déficience physique	11	0	4	0	10	14
Dépendances	1	0	0	0	0	0
Jeunes en difficulté	10	1	8	1	0	10
Régime d'examen des plaintes	27	0	13	29	1	43
Santé mentale	45	1	13	20	10	44
Santé physique	47	3	9	12	11	35
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	96	1	51	10	23	85
Soutien aux services	5	0	0	4	1	5
Autres	3	1	1	0	0	2
Total	260	8	108	80	61	257

24 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°. »).

25 Le nombre de signalements traités dans une année (et conséquemment, le nombre de signalements fermés) ne correspond pas nécessairement au nombre de signalements reçus. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des signalements reçus antérieurement sont encore en cours.

7. UN SECTEUR HORS DE LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN DONT LES DEMANDES DE SERVICES SOULÈVENT DES PRÉOCCUPATIONS

En 2014-2015, 833 demandes de services ont visé Hydro-Québec, organisme sur lequel le Protecteur du citoyen n'a pas compétence. Il s'agit d'une hausse de 168,7 % par rapport à l'année précédente. Les motifs de plainte sont variés et couvrent 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. Parmi ces demandes, notons la réception de 455 lettres types s'opposant à l'installation des compteurs intelligents.

Le Protecteur du citoyen ne peut traiter ces demandes comme des plaintes dans le champ de compétence qui lui est dévolu par la loi. À la suite d'auditions tenues en octobre 2014, la Commission des institutions a déposé à l'Assemblée nationale un rapport qui recommande « d'élargir le mandat du Protecteur du citoyen afin d'y assujettir Hydro-Québec, sous réserve que la démarche se fasse à coût nul et en complémentarité avec le mandat actuel de la Régie de l'énergie ».

ORGANISME	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Hydro-Québec	263	210	310	833

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 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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. Le Protecteur du citoyen déplore la lenteur des travaux. Les améliorations attendues (pour faciliter la compréhension des montants qui composent le crédit d'impôt pour solidarité reçu) doivent être mises en place lors des envois de l'année 2015-2016.	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.
INTÉRÊTS FAUTE DE DILIGENCE DANS LE TRAITEMENT DES DOSSIERS		
RECOMMANDATION 2011-2012	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que Revenu Québec modifie les directives de travail pour faire en sorte que les agents de vérification n'imposent pas au citoyen des intérêts, alors même que ce dernier a fourni préalablement tous les documents requis en vue de l'étude de son dossier et que le retard à produire l'avis de cotisation est imputable à Revenu Québec.	INSATISFAIT du refus de Revenu Québec de prendre, et ce depuis deux ans, les mesures nécessaires pour s'assurer que des intérêts ne seront pas imposés au contribuable à la suite d'une erreur ou d'une négligence imputable à cette agence. Ce dossier demeure ouvert.	INSATISFAIT du refus de Revenu Québec de prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser ses agents de vérification à la possibilité de renoncer aux intérêts lorsqu'un long délai de traitement résulte d'une erreur ou d'une négligence qui lui est imputable.

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES (CARRA)		
REMISE DE DETTE EN CAS D'ERREUR		
RECOMMANDATION 2009-2010	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.	CONSTATE que le comité de retraite du RREGOP (Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics) et le comité de retraite du RRPE (Régime de retraite du personnel d'encadrement) ont examiné la problématique de la remise de dette et approuvé des orientations qui pourraient faire l'objet de modifications réglementaires, le cas échéant.	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.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE		
OFFRE DE COURS D'ÉTÉ ET FRAIS IMPOSÉS POUR LA REPRISE D'ÉPREUVES MINISTÉRIELLES		
RECOMMANDATIONS 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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 de l'absence de plan de travail et d'échéancier effectifs afin de régulariser la situation. INSATISFAIT de l'absence de suivi auprès des commissions scolaires. INSATISFAIT de l'absence de suivi auprès du Protecteur du citoyen malgré ses nombreuses demandes à cet effet.	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.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE		
POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE		
RECOMMANDATION 2010-2011	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que l'application du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale permette aux débiteurs de stabiliser leur situation dans une période de temps raisonnable.	SATISFAIT des améliorations implantées depuis avril 2013 (augmentation de la durée minimale des allègements accordés en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre). ATTENTIF au suivi des recommandations présentées à l'automne 2013 que doit donner le comité de travail du Ministère chargé de revoir les balises du pouvoir discrétionnaire du ministre.	SATISFAIT des nouvelles directives en vigueur donnant suite à la recommandation du Protecteur du citoyen.
EXCLUSION DE 130 000 \$ APPLICABLE À TOUTE FORME DE SUCCESSION		
RECOMMANDATIONS 2013-2014	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION		
TARIFICATION POUR LES DEMANDES DE RECONNAISSANCE À TITRE DE CONSULTANT EN IMMIGRATION		
RECOMMANDATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles revoie sa pratique afin d'éviter que les personnes qui se voient refuser l'inscription au Registre soient assujetties au plein paiement des droits actuellement prévus au Règlement.	ATTENTIF aux modifications réglementaires annoncées au printemps 2013 au Protecteur du citoyen.	SATISFAIT de la nouvelle tarification introduite par le Règlement sur les consultants en immigration adopté le 18 mars 2015. Celui-ci prévoit une modulation des droits selon que la personne demande l'inscription au Registre ou son renouvellement (droits moins élevés).

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE – SERVICES CORRECTIONNELS		
INSTRUCTION PROVINCIALE SUR LES SOINS DE SANTÉ AUX PERSONNES INCARCÉRÉES		
RECOMMANDATIONS 2011-2012	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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 qu'un an après la création d'un nouveau comité de travail, aucune mesure concrète n'ait encore été mise en œuvre. INQUIET, dans ce contexte, de la hausse de plus de 20 % des transferts survenue au cours de la dernière année.	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.
CONDITIONS DE DÉTENTION À LA MAISON TANGUAY		
RECOMMANDATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que le ministère de la Sécurité publique procède sans délai aux aménagements nécessaires afin d'offrir des conditions de détention décentes et sécuritaires aux personnes incarcérées à la Maison Tanguay, particulièrement au secteur à encadrement maximum.	—	INSATISFAIT de l'absence d'avancée pour offrir des conditions de détention qui préservent les droits résiduels des femmes incarcérées à la Maison Tanguay. SATISFAIT de l'installation d'une caméra dans une cellule d'isolement pour offrir des conditions de détention sécuritaires aux personnes incarcérées à la Maison Tanguay. ATTENTIF à la diligence déployée par le Ministère pour étendre un tel mécanisme aux autres cellules d'isolement.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES		
EXAMEN DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE		
RECOMMANDATIONS 2013-2014	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que le ministère de la Sécurité publique et la Commission québécoise des libérations conditionnelles documentent sans délai les motifs expliquant le taux élevé de renoncements 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 renoncements à l'examen de la libération conditionnelle.
Qu'ils mettent en place d'ici le 31 mars 2015 un ou des mécanismes visant à diminuer le nombre de renoncements.	—	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 renoncements. SATISFAIT des efforts consentis par la Commission québécoise des libérations conditionnelles pour trouver des solutions visant à diminuer le nombre de renoncements à l'examen de la libération conditionnelle. ATTENTIF à l'incidence sur le taux de renoncement des mesures énoncées par la Commission.
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 renoncements.

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 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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 mises en place pour régler la problématique des reports d'audience.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC		
COMBINAISON DES RENTES SANS EFFET NÉGATIF		
RECOMMANDATION 2008-2009	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que, lors de la prochaine révision du régime de rentes prévue pour l'automne 2009, des mesures soient prises pour que les règles applicables en matière de combinaison des rentes dans les cas de citoyens indemnisés par la Société de l'assurance automobile du Québec ne puissent avoir pour effet de réduire leur revenu initial.	ATTENTIF aux travaux du comité de travail formé de la Régie des rentes du Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec visant à informer les prestataires de la rente de conjoint survivant des changements pouvant influencer sur le montant de leurs rentes lors de l'application des règles en matière de combinaison de rentes (lorsque les citoyens sont indemnisés par la Société de l'assurance automobile du Québec). Le Protecteur du citoyen souligne à nouveau les délais déraisonnables écoulés depuis la prise de connaissance de cette problématique.	SATISFAIT des mesures prises par la Régie des rentes du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec pour informer les prestataires de la rente de conjoint survivant des changements pouvant modifier le montant de leurs rentes lors de l'application des règles en matière de combinaison de rentes (lorsque les citoyens sont indemnisés par la Société de l'assurance automobile du Québec).

RÉGIE DU LOGEMENT		
MODIFICATIONS LÉGISLATIVES POUR AMÉLIORER LES DÉLAIS		
RECOMMANDATIONS 2007-2008	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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 du délai à donner suite à cette recommandation, alors que la problématique des délais perdure à la Régie du logement.	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.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES		
INDÉPENDANCE ET IMPARTIALITÉ DES COMMISSAIRES		
RECOMMANDATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure que les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services effectuent eux-mêmes les enquêtes de premier niveau, et ce, pour assurer l'indépendance et l'impartialité de cet examen.	—	SATISFAIT de l'information que le Ministère a transmise aux commissaires précisant les attentes de la Direction de l'éthique et de la qualité du Ministère en matière d'indépendance et d'impartialité des commissaires.

SANTÉ MENTALE		
MISES SOUS GARDE		
RECOMMANDATIONS 2009-2010	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux formule des lignes directrices pour baliser et uniformiser l'application du cadre législatif entourant tous les types de garde forcée. Qu'il outille les praticiens et intervenants de formulaires complets standardisés pour éviter les interprétations abusives des règles de droit et s'assurer de pouvoir vérifier les pratiques. Qu'il demande aux établissements de rendre compte de leurs pratiques, y compris le nombre annuel de mises sous garde, les motifs qui les justifient et leur durée.	INSATISFAIT que le Ministère ne prévoit pas la diffusion des orientations avant l'automne 2016. INSATISFAIT que dans l'attente des orientations ministérielles, le Ministère n'ait pris aucune mesure concrète afin d'encadrer les établissements quant à l'information à inscrire aux dossiers des usagers. INSATISFAIT que dans l'attente des orientations ministérielles, le Ministère n'ait pris aucune mesure concrète pour que les établissements soient tenus de rendre compte de l'application de la loi P-38.001.	INSATISFAIT que le Ministère ne prévoit pas la diffusion des orientations avant l'automne 2016. INSATISFAIT que dans l'attente des orientations, le Ministère n'ait pris aucune mesure concrète afin d'encadrer les établissements quant à l'information à inscrire aux dossiers des usagers. INSATISFAIT que le Ministère n'ait pris aucune mesure concrète pour que les établissements soient tenus de rendre compte de l'application de la loi P-38.001.
MESURES DE CONTRÔLE		
RECOMMANDATIONS 2009-2010	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux encadre le recours aux substances chimiques comme mesure de contrôle. 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. Qu'il procède à une évaluation d'impact de l'implantation de ces orientations.	ATTENTIF à la révision, en 2014, du cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle qui intégrera les modalités applicables à l'utilisation des substances chimiques. ATTENTIF aux résultats des travaux du comité de travail mis en place en décembre 2013. Ce comité a le mandat d'évaluer certains outils qu'utilise le réseau et de définir les variables nécessaires à une reddition de comptes sur l'utilisation de la contention. Le Protecteur du citoyen s'attend à ce que ces travaux soient menés de façon diligente. ATTENTIF à la réalisation, en 2015, de l'évaluation d'impact de l'implantation de ces orientations.	INSATISFAIT que le cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle ne soit pas encore modifié. <i>Note : Au 31 mars 2015, le Ministère prévoyait la publication imminente du cadre de référence.</i> 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 qu'aucune démarche à ce sujet n'ait encore eu lieu.

SANTÉ MENTALE		
ABSENCE DE CONSENTEMENT AUX MESURES DE CONTRÔLE PLANIFIÉES		
RECOMMANDATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.	ATTENTIF à la révision et à la diffusion, d'ici la fin de 2014, du cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle. Ce cadre intégrera les obligations des établissements quant à l'obtention du consentement lorsqu'une mesure de contrôle non planifiée se poursuit dans le temps. ATTENTIF au rappel écrit que doit faire le Ministère à l'ensemble des agences de la santé et des services sociaux, au moment de la diffusion du cadre de référence, sur les obligations des établissements quant à l'obtention d'un consentement.	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.
ABSENCE D'ENCADREMENT DES RÉSIDENCES PRIVÉES EN SANTÉ MENTALE		
RECOMMANDATIONS 2013-2014	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.

DÉFICIENCE PHYSIQUE, DÉFICIENCE INTELLECTUELLE ET TROUBLES ENVAHISSANTS DU DÉVELOPPEMENT		
ACCESSIBILITÉ DES SERVICES EN DÉFICIENCE PHYSIQUE ET INTELLECTUELLE ET EN TROUBLES ENVAHISSANTS DU DÉVELOPPEMENT		
RECOMMANDATION 2009-2010	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.	ATTENTIF au déploiement des différents travaux visant à recenser les délais d'attente et la nature des services subséquents au premier service. INSATISFAIT que le Ministère ne dispose toujours pas d'un portrait complet de la situation lui permettant d'évaluer s'il offre une réponse partielle ou complète aux besoins de la population.	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).
CONTINUITÉ DES SOINS ET DES SERVICES		
RECOMMANDATIONS 2011-2012	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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 que le Ministère élabore une circulaire sur le transfert intrarégional et interrégional afin d'éviter les ruptures de service lorsqu'un usager est transféré d'un établissement à un autre. ATTENTIF à la publication de cette circulaire prévue au plus tard à l'automne 2014.	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. <i>Note : Les recommandations sur les doubles diagnostics ainsi que sur les projets cliniques sont reprises dans le rapport L'accès, la continuité et la complémentarité des services pour les jeunes (0-18 ans) présentant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme. Elles visent notamment à assurer que les enfants qui présentent une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme aient un accès continu aux services de santé et aux services sociaux requis pour répondre à leurs besoins, sans que ces services soient limités par des critères rigides liés à la nature de leurs déficiences.</i>

DÉFICIENCE PHYSIQUE, DÉFICIENCE INTELLECTUELLE ET TROUBLES ENVAHISSANTS DU DÉVELOPPEMENT		
PROGRAMME DE VISITES D'APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DANS LES RESSOURCES INTERMÉDIAIRES ET LES RESSOURCES DE TYPE FAMILIAL		
RECOMMANDATION 2010-2011	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.	ATTENTIF à la qualité des visites d'appréciation effectuées dans les ressources intermédiaires hébergeant des jeunes en difficulté et des personnes ayant une déficience intellectuelle ou un trouble envahissant du développement. ATTENTIF à la révision du programme des visites d'appréciation de la qualité en milieu de vie dans les ressources intermédiaires et les ressources de type familial, dont la réalisation est prévue au printemps 2014.	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.

SANTÉ PHYSIQUE		
TRAITEMENT DES USAGERS À L'URGENCE		
RECOMMANDATION 2008-2009	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.	ATTENTIF à l'élaboration du nouveau cadre de gestion des groupes de médecine familiale, qui devrait prévoir des mesures pour accroître l'accès à un médecin de famille, dont de nouvelles balises pour la couverture des heures d'ouverture les soirs et fins de semaine.	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.
DÉSENGORGEMENT DES URGENCES		
RECOMMANDATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux réalise un bilan des réorientations effectuées à la suite des ententes conclues entre les établissements et les groupes de médecine familiale ou les cliniques du réseau.	ATTENTIF aux travaux du Ministère visant à établir, en 2014, un portrait global des établissements qui ont des ententes de réorientation. Le Protecteur du citoyen note le long délai à cet égard.	SATISFAIT de la mise en place de la Banque de données communes des urgences (BDCU) et du bilan réalisé par le Ministère.
ABSENCE DE BALISES CLAIRES CONCERNANT LA FOURNITURE DE L'HÉPARINE		
RECOMMANDATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.

SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES		
ENVIRONNEMENT PERMETTANT L'INTIMITÉ ET LE RESPECT		
RECOMMANDATION 2007-2008	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.	ATTENTIF à la publication du guide de planification immobilière des CHSLD, prévue au mois de mai 2014, qui révisera le cadre normatif des installations physiques dans ce type de ressource.	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.
MILIEUX DE VIE DE QUALITÉ POUR LES PERSONNES HÉBERGÉES		
RECOMMANDATION 2009-2010	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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 publication des deux guides de pratiques et à la mise en œuvre de cinq modules de formation, prévues en juin 2014.	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.
QUALITÉ DES SOINS ET DES SERVICES AUX PERSONNES HÉBERGÉES TRANSITOIREMENT DANS DES RESSOURCES D'HÉBERGEMENT PRIVÉES		
RECOMMANDATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.	ATTENTIF à la réalisation d'un état de situation concernant les achats de places prévu pour l'automne 2014. ATTENTIF à l'élaboration, d'ici le printemps 2015, d'orientations concernant un processus d'assurance qualité.	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.

SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES		
MIXITÉ DE LA CLIENTÈLE ET SÉCURITÉ DES USAGERS		
RECOMMANDATIONS 2013-2014	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.
COMPÉTENCE DU PERSONNEL EN RESSOURCE INTERMÉDIAIRE		
RECOMMANDATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prévoie des exigences quant à une formation pour le personnel des ressources intermédiaires qui soit adaptée aux personnes âgées présentant des déficits cognitifs, accompagnés de troubles de comportement.	—	SATISFAIT de la sensibilisation effectuée par le Ministère quant à la formation du personnel en ressource intermédiaire et en ressource de type familial.
ACCESSIBILITÉ À L'HÉBERGEMENT PUBLIC EN CHSLD		
RECOMMANDATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2013-2014	APPRÉCIATION 2014-2015
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.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL 2014-2015

MINISTÈRE DE LA FAMILLE

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LES BUREAUX COORDONNATEURS

- Considérant que les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial exercent des fonctions prévues à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, notamment la délivrance de la reconnaissance à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial;
- Considérant que la Loi ne prévoit aucun recours à l'encontre des décisions des bureaux coordonnateurs refusant la reconnaissance, et ce, contrairement aux autres types de décisions de ces bureaux, pour lesquelles un appel au Tribunal administratif du Québec est prévu;
- Considérant que le recours en appel, y compris le recours à un tribunal administratif, doit être créé par une loi;
- Considérant que les décisions des bureaux coordonnateurs refusant cette reconnaissance ne sont pas systématiquement motivées, bien qu'une obligation d'équité procédurale existe à cet effet;
- Considérant que les dossiers des demandeurs dont la reconnaissance est refusée sont souvent détruits sans délai après la décision du bureau coordonnateur;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA FAMILLE :

- D'entreprendre 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.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LES SOINS D'HYGIÈNE

- Considérant que les soins d'hygiène au bain sont essentiels au bien-être des usagers hébergés en CHSLD;
- Considérant que, dans certaines situations, notamment lorsqu'une personne est atteinte de démence à un stade avancé, l'approche du lavage à la serviette constitue une pratique reconnue et adaptée à l'état de santé de la personne;
- Considérant que l'état de santé des personnes âgées en perte d'autonomie requiert souvent de l'équipement spécialisé pour la prise d'un bain ou d'une douche, particulièrement en CHSLD;
- Considérant que certains CHSLD n'ont pas les équipements spécialisés requis pour donner un bain ou une douche aux résidents ayant une santé plus fragile;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX:

- De répertorier les CHSLD qui n'ont pas l'équipement requis;
- De prendre les mesures nécessaires pour que ces derniers puissent prodiguer les soins d'hygiène au bain ou à la douche sans compromettre la sécurité des usagers, et ce, dans les meilleurs délais;
- De s'assurer que lors des visites d'évaluation de la qualité des milieux de vie en CHSLD, les soins d'hygiène soient systématiquement évalués;
- De transmettre 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.

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LES FRAIS SUPPLÉMENTAIRES DEMANDÉS AUX USAGERS PAR LES CENTRES HOSPITALIERS

- Considérant l'obligation des centres hospitaliers de fournir gratuitement les soins et services assurés et médicalement requis;
- Considérant l'absence de critères encadrant la définition de ce qui est médicalement requis;
- Considérant que les établissements reçoivent le financement pour dispenser les services assurés, mais qu'aucune balise ne permet de déterminer ce qui est actuellement inclus dans les frais d'administration permettant la prestation adéquate des services;
- Considérant que les centres hospitaliers sont libres de déterminer les frais d'administration pouvant être facturés;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX:

- D'établir 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;
- D'encadrer 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.



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, 10^e étage
Montréal (Québec) H2Z 1S8 - Téléphone : **514 873-2032**

Sans frais : **1 800 463-5070**
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca

www.protecteurducitoyen.qc.ca