

JUSTICE ÉQUITÉ RESPECT



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

IMPARTIALITÉ TRANSPARENCE

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2013-2014



www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2013-2014

Québec
Septembre 2014

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

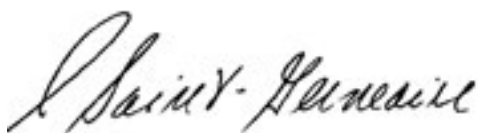
Monsieur le Président,

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 44^e rapport annuel du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2013-2014.

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 DU VÉRIFICATEUR INTERNE	11
LE PROTECTEUR DU CITOYEN	13
FAITS SAILLANTS	17
PLAINTES FONDÉES EN 2013-2014: PORTRAIT	21
ADMINISTRATION PUBLIQUE	27
Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) – Fiscalité	28
Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) – Perception des pensions alimentaires	38
Bureau du coroner	39
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)	40
Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)	45
Curateur public du Québec	48
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	52
Ministère de la Justice	58
RAPPORT DE L'OMBUDSMAN CORRECTIONNEL DU QUÉBEC	61
LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET SON RÉSEAU DE SERVICES	75
Déficience physique, déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement (TED)	78
Jeunes en difficulté	82
Santé mentale	83
Santé physique	88
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	92
Soutien à domicile	98

BILAN DES INTERVENTIONS SYSTÉMIQUES	103
BILAN DE LA VEILLE LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE	111
RÉSULTATS EN CHIFFRES	121
1. Les demandes de services reçues	122
2. Les demandes de services fermées	123
3. Les plaintes et les signalements fermés à la suite d'une enquête	124
4. La provenance des plaintes et des signalements fermés à la suite d'une enquête	127
5. Le suivi des mesures correctrices	129
6. Un portrait des plaintes et des signalements par ministère, organisme, mission ou programme de services	130
7. Un secteur hors de la compétence du Protecteur du citoyen dont les demandes de services soulèvent des préoccupations	136
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS ANNUELS ANTÉRIEURS DU PROTECTEUR DU CITOYEN	139
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL 2013-2014	153

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



Assurer le respect des droits de tous les citoyens et la qualité des services publics qui leur sont offerts : telle est la mission du Protecteur du citoyen. Il n'exerce pas ses responsabilités en vase clos : son action prend fondement sur des expériences concrètes vécues avec les services publics. Il en fait état aux élus de l'Assemblée nationale du Québec afin de mettre en évidence des situations où des personnes ont pu être lésées par des services publics et d'obtenir, le cas échéant, les réparations appropriées. Il propose également, dans un angle plus systémique, des améliorations réalistes, concrètes et durables lorsqu'il constate des problèmes de fond.

Le Protecteur du citoyen a à prendre en considération la réalité des finances publiques. Or, comment, dans un contexte de compressions budgétaires, faire en sorte que ne soient pas enfreints les droits des citoyens ?

Le Protecteur du citoyen doit faire preuve de réserve quant aux décisions d'arbitrage, que prennent les représentants dûment élus de la population, concernant l'allocation des ressources. Cela étant, sa mission commande que, en se fondant sur quelques principes cardinaux, il s'assure que les mesures de redressement budgétaire prises ne créent pas d'injustices ou d'iniquités.

La transparence

Devant des plaintes concernant l'accès à des services ou à des soins, le Protecteur du citoyen examine notamment le panier de services, c'est-à-dire l'offre théorique de services publics annoncée par un ministère, un organisme ou un établissement. Si des arbitrages sont nécessaires parce que les ressources ne permettent pas de combler les besoins exprimés, il est impératif que des décisions soient prises par les personnes imputables, au niveau approprié, et communiquées en toute franchise à la population. Trop souvent, le Protecteur du citoyen observe que le défaut des responsables de décider d'orientations sur ce qui ne doit plus être couvert dans l'offre de services publics reporte la tâche d'effectuer les arbitrages sur les instances locales, sans balises clairement établies, ce qui génère beaucoup d'iniquités d'un établissement à l'autre, d'une région à l'autre. La population est en droit de connaître la nature de l'offre de services réellement disponible ainsi que les modalités d'accès à cette offre.

La souplesse

En présence de compressions budgétaires, le Protecteur du citoyen note le risque de développer des pratiques se caractérisant par une rigidité administrative. Tout en appuyant sans réserve la plus grande rigueur dans l'administration des programmes publics, le Protecteur du citoyen plaide pour qu'une souplesse prévale quand vient le temps d'examiner des situations imprévues ou qui se situent en marge des cas habituels. Une situation extraordinaire peut nécessiter un traitement

exceptionnel. Cette souplesse est la garantie que les services publics doivent donner afin d'assurer à tous les citoyens l'équité dans l'accès aux services. L'application aveugle de la norme n'est pas synonyme de justice, bien au contraire. Le sens commun et l'idéal de justice doivent toujours guider les actions de l'administration publique, à plus forte raison en présence de contraintes financières. Les pressions visant à atteindre des quotas de rendement budgétaire ne doivent jamais devenir prétexte à rejeter des réclamations formulées de bon droit par des citoyens. Si on n'y prend garde, les risques de dérive sont réels. Le Protecteur du citoyen s'assurera que la rigidité administrative ne tue jamais l'empathie.

La solidarité

Une attention particulière doit être apportée aux services s'adressant aux personnes plus vulnérables. La gestion des programmes qui leur sont destinés doit, bien sûr, être soumise aux mêmes exigences de rigueur et d'optimisation des façons de faire. Par contre, il faut se préoccuper des répercussions concrètes de toute compression visant des services directs à ces personnes et éviter de fragiliser davantage des conditions de vie souvent déjà précaires. La rigueur budgétaire doit être mise en balance avec les exigences d'une véritable solidarité sociale. En ce sens, les sommes allouées en prévention et en réinsertion sociale ne doivent pas être vues d'un seul point de vue comptable, comme des dépenses, mais plutôt comme un investissement porteur pour le bien commun, à moyen et à long terme. Ainsi, devant des questions comme la réinsertion sociale des détenus ou les services de santé offerts à ceux d'entre eux qui présentent des problèmes de santé mentale, il faut envisager les sommes investies dans un sens large : le mieux-être des personnes, la prévention de la récidive et le renforcement du sentiment de sécurité dans la population. Autant de bénéfices réels et qui profitent à tous.

L'ouverture à s'amender

Le Protecteur du citoyen est appelé à intervenir dans différentes situations litigieuses opposant un citoyen et l'administration publique. Il est souvent à même de constater le déséquilibre des forces en présence. Face à un citoyen qui se représente souvent lui-même, l'administration publique oppose quelquefois un véritable arsenal judiciaire. Exploitant les possibilités de procédures complexes, elle amènera des citoyens à abandonner leur légitime combat, faute de moyens suffisants pour le poursuivre. Dans certains cas, le Protecteur du citoyen a même constaté que des organismes publics tardent à mettre en œuvre des décisions judiciaires qui ont pourtant donné raison à des citoyens. Cet état de fait est déplorable.

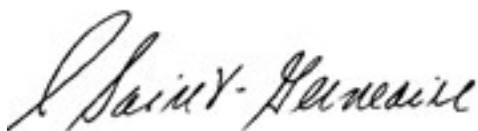
Bien sûr, des distinctions doivent être faites : il est légitime que l'État, sur des questions de principe, défende l'intérêt public et fasse valoir les moyens de droit pertinents. Par contre, lorsque l'administration publique a erré, elle doit s'amender rapidement, sans faire porter sur les épaules de ses victimes le lourd fardeau qu'impose la procédure contradictoire devant un tribunal – même si cette correction implique un débours de fonds publics. Bref, il est à souhaiter que l'administration publique s'applique avec autant de diligence à rembourser aux citoyens les sommes qu'elle leur doit qu'à réclamer – avec raison – celles qui lui reviennent dans l'intérêt commun. En ce sens, le Protecteur du citoyen salue l'adoption du nouveau Code de procédure civile, qui devrait favoriser le développement harmonieux d'autres modes de règlement des différends. Plus que jamais, le Protecteur du citoyen veut être une alternative efficace au fait de judiciariser des conflits opposant des citoyens, individus, entreprises ou organismes sans but lucratif à des instances du gouvernement.

L'imputabilité

Le Protecteur du citoyen observe une tendance visant la dévolution vers les secteurs privé et associatif d'activités traditionnellement assumées par le secteur public. Il considère que le mode de prestation de ces services relève de décisions politiques. Il n'exprime aucun a priori, ni favorable ni défavorable, en ce qui concerne le recours accru à de nouveaux partenaires dans la prestation de ces services publics. Par contre, il importe que la responsabilité de garantir à la population des services de qualité, dans le respect des droits des citoyens, demeure, en toutes circonstances, celle du gouvernement. Ainsi, le cas échéant, des ententes transparentes doivent assurer, notamment par l'octroi de ressources suffisantes, la capacité du partenaire privé ou associatif de rendre le service en cause de manière adéquate. Dans tous les cas, le contrôle effectif de la qualité des services d'intérêt public doit être exercé par l'État.

Les prochaines années seront, sans nul doute, exigeantes pour les gestionnaires publics. Le respect des principes ici exprimés est incontournable pour assurer le bien-être des citoyens et le bien commun. Transparence, souplesse, solidarité, ouverture à s'amender et imputabilité devraient permettre d'atteindre un partage de l'effort collectif qui soit raisonnable et équitable pour tous. C'est, entre autres, ce que le Protecteur du citoyen surveillera sans relâche.

La protectrice du citoyen,

A handwritten signature in black ink, reading "Raymonde Saint-Germain".

Raymonde Saint-Germain

Rapport de validation du vérificateur 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 2014. 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. 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 une vérification.

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 2013-2014* du Protecteur du citoyen ne sont pas, à tous égards importants, plausibles et cohérents.

Le vérificateur interne,

A handwritten signature in black ink that reads "Jean Gamache". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

Jean Gamache, CPA, CA
Québec, juillet 2014



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) – Fiscalité..... P. 28

Le Protecteur du citoyen reconnaît l'importance de lutter contre la fausse facturation (stratagèmes de complaisance) et le travail au noir. Les larges pouvoirs qui sont octroyés à Revenu Québec à cet égard doivent toutefois être utilisés à bon escient. Cette année, le Protecteur du citoyen a traité des plaintes d'entreprises dont la viabilité financière a été mise en péril par des cotisations abusives ou des techniques de vérification contestables de Revenu Québec.

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) – Perception des pensions alimentaires..... P. 38

À la lumière des plaintes de parents créanciers d'une pension alimentaire, le Protecteur du citoyen est d'avis que Revenu Québec ne doit pas montrer plus d'empressement à récupérer les sommes dues à l'État que les arrérages de pension alimentaire au bénéfice des enfants. Dans les cas soumis au Protecteur du citoyen, la négligence de Revenu Québec à percevoir les sommes à l'égard du programme de perception des pensions alimentaires a eu des conséquences financières importantes pour des citoyens.

Bureau du coroner P. 39

Étant donné les répercussions graves – tant sur le plan humain que financier – des délais d'investigation pour les familles endeuillées, le Protecteur du citoyen est d'avis que le Bureau du coroner doit faire de la réduction de ces délais l'une de ses priorités. Dans un rapport d'enquête diffusé cette année, il a formulé sept recommandations au coroner en chef à cet égard. Ce dernier s'est engagé à les mettre en œuvre.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) P. 40

Le Protecteur du citoyen note des lacunes importantes quant à la fiabilité et à la qualité de l'information que transmet la CARRA aux citoyens. Des plaintes qu'il a reçues ont en effet mis en évidence des erreurs de calcul ou de saisie de données qui ont eu des répercussions majeures. Des personnes ont dû retarder la date de prise de leur retraite, certaines ont vu le montant de leur rente diminuer alors qu'elles étaient à la retraite depuis plusieurs années, tandis que d'autres ont dû rembourser d'importantes sommes d'argent.

Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) P. 45

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de personnes qui ont eu gain de cause devant la Commission des lésions professionnelles pour ensuite constater que la CSST ne donnait pas suite à la décision rendue ou qu'elle mettait beaucoup trop de temps à le faire. Cela n'est pas acceptable puisqu'en vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, une décision de la Commission des lésions professionnelles, qui est un tribunal administratif, est finale et sans appel, et que toute personne ou tout organisme visé par cette décision doit s'y conformer sans délai.

Curateur public du Québec P. 48

Un jeune couple est victime d'une série d'erreurs de la part du Curateur public. Ce cas, comme d'autres qu'a traités le Protecteur du citoyen, a mis en lumière des lacunes dans l'échange d'information entre les curateurs délégués et les fiduciaires ainsi que des ratés du système informatique. Cet état de fait a entraîné des erreurs coûteuses pour des personnes représentées.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale P. 52

Les prestataires qui reçoivent, à la suite d'un héritage, des sommes sous forme de versements par la voie d'un intermédiaire (par exemple une fiducie testamentaire) voient leurs prestations d'aide sociale réduites, ce qui n'est pas le cas lorsque l'héritage est remis au bénéficiaire en un seul montant. Le Protecteur du citoyen recommande au gouvernement de proposer une modification à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles afin de mettre fin à cette iniquité.

Ministère de la Justice..... P. 58

Depuis 2012, un citoyen qui veut faire une demande de suspension de son casier judiciaire doit d'abord obtenir la preuve qu'il a entièrement acquitté tout solde à son dossier auprès du greffe du tribunal qui l'a condamné. Le Protecteur du citoyen a constaté que des greffes de tribunaux ont fermé certains dossiers comportant des soldes minimes, sans radier ces sommes. Des citoyens ont ainsi été privés de la possibilité de régulariser leur dossier. À la suite d'échanges avec le Protecteur du citoyen, le Ministère a proposé des mesures visant à éviter que ces citoyens en subissent un préjudice.

RAPPORT DE L'OMBUDSMAN CORRECTIONNEL DU QUÉBEC

(Ministère de la Sécurité publique – Direction générale des services correctionnels)..... P. 61

À titre d'ombudsman correctionnel du Québec, le Protecteur du citoyen demande au ministère de la Sécurité publique de procéder rapidement aux aménagements nécessaires afin d'offrir des conditions de détention décentes et sécuritaires aux femmes incarcérées à la Maison Tanguay. Par ailleurs, il recommande au ministère de la Sécurité publique et à la Commission québécoise des libérations conditionnelles de mettre en place des mécanismes visant à diminuer le nombre de renoncations, très élevé, à l'examen d'une libération conditionnelle. Le phénomène de la renonciation est à ce point important qu'il faut questionner son incidence sur la réinsertion sociale. En effet, les personnes incarcérées qui renoncent à la libération conditionnelle sont libérées aux deux tiers de leur peine plutôt qu'au tiers, mais elles ne sont pas soumises à des conditions visant à prévenir la récidive.

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

Déficiences physique, déficiences intellectuelles et troubles envahissants du développement (TED) P. 78

L'hébergement des personnes qui présentent une déficience constitue un défi de taille. Le Protecteur du citoyen a notamment reçu des plaintes et signalements parce que des personnes suffisamment autonomes pour intégrer un logement dans la communauté ne recevaient pas l'accompagnement leur permettant d'assumer les responsabilités requises à l'entretien de leur logement. D'autres sont hébergées en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) avec des personnes beaucoup plus âgées qu'elles, dans un environnement qui ne répond pas à leurs besoins.

Jeunes en difficulté P. 82

Le Protecteur du citoyen rappelle que les intervenants des centres de santé et de services sociaux (CSSS) doivent respecter leur obligation de signalement afin de resserrer le filet de protection pour les enfants. À la suite d'une situation dramatique où un enfant lourdement handicapé, laissé dans un état lamentable, est décédé, le Protecteur du citoyen a demandé à un CSSS de prendre des mesures pour qu'un tel drame ne se répète jamais.

Santé mentale P. 83

Le Protecteur du citoyen a reçu des signalements concernant des résidences privées hébergeant des personnes présentant des problèmes de santé mentale : absence d'encadrement, comportement problématique des propriétaires, mauvaise gestion de la médication, insalubrité des lieux. Or, ces résidences ne sont pas rattachées par contrat à des établissements publics de santé et de services sociaux. Conséquemment, ni le Protecteur du citoyen ni les commissaires aux plaintes et à la qualité des services ne peuvent intervenir. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen recommande au Ministère que ces ressources fassent l'objet d'une certification, au même titre que les résidences pour personnes âgées.

Santé physique P. 88

Dans certaines régions, des usagers doivent défrayer les coûts de l'héparine qui leur est administrée, ce qui n'est pas le cas dans d'autres régions. En effet, selon les CSSS, l'héparine est parfois considérée comme une solution d'irrigation, parfois non. Dans ce dernier cas, l'utilisateur doit en assumer les coûts. Le Protecteur du citoyen fait une recommandation formelle au Ministère afin qu'il balise les ententes avec le secteur privé et qu'une information claire soit fournie au citoyen.

Soutien à l'autonomie des personnes âgées P. 92

Dans certains CHSLD, des personnes lucides à mobilité réduite ou présentant des déficits cognitifs modérés côtoient des personnes dont les troubles cognitifs sévères sont associés à des comportements d'errance invasive. Cela génère inévitablement des situations à risque. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen recommande au Ministère de mettre en place, à brève échéance, des mesures pour assurer à tout usager résidant dans un établissement d'hébergement de longue durée un milieu de vie exempt de violence.

Soutien à domicile P. 98

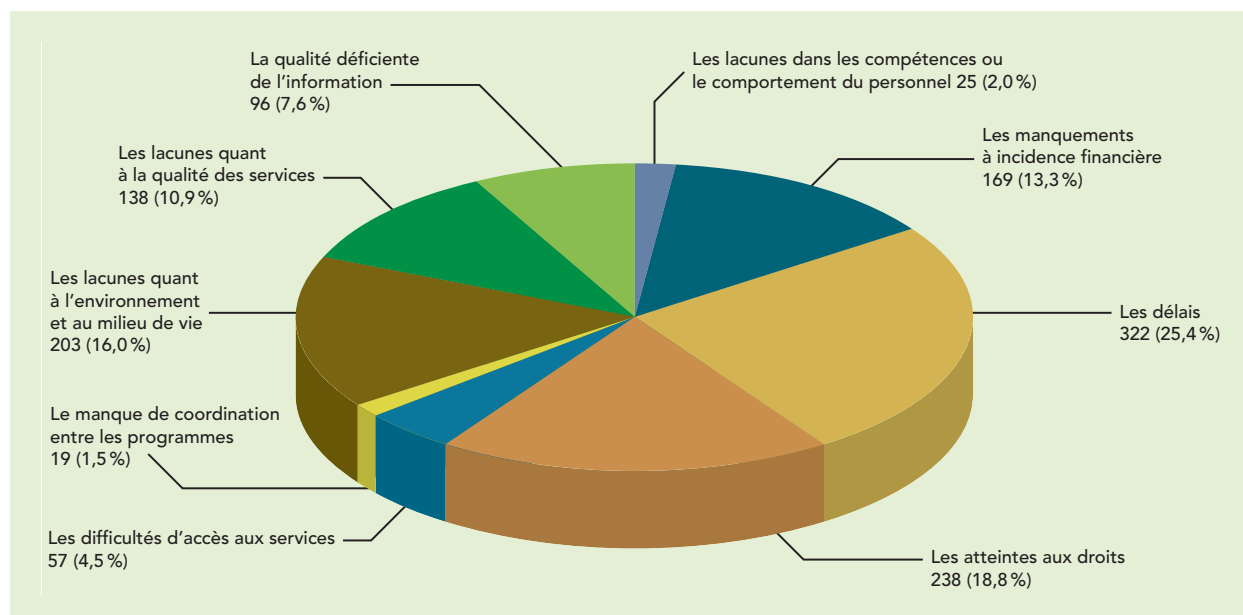
Tous les citoyens du Québec ont droit aux mêmes services, peu importe leur lieu de résidence. Or, étant donné le manque de ressources et la demande croissante en soutien à domicile, l'offre de services peut varier considérablement d'un CSSS à un autre. Conséquemment, les personnes qui déménagent s'exposent à des diminutions de services contrevenant à ce que le régime de santé devrait normalement leur assurer.

RÉSULTATS EN CHIFFRES P. 121

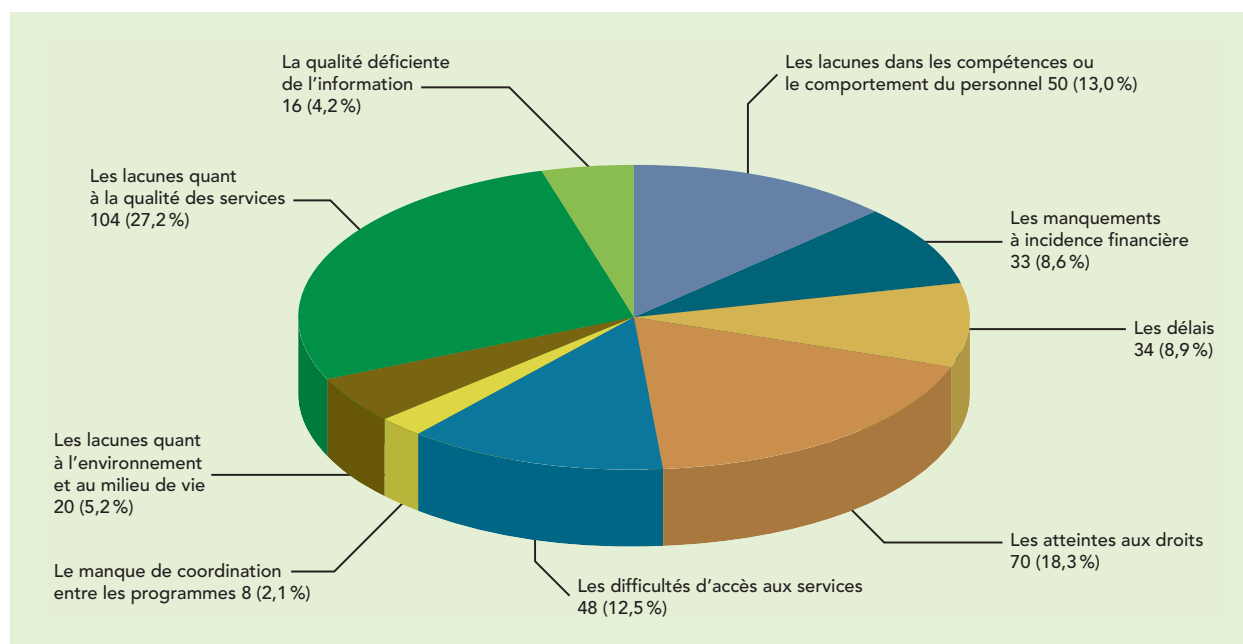
- Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 55 des 79 ministères et organismes assujettis à sa compétence d'intervention, soit 69,6 %.
- Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 173 des 286 établissements et agences du réseau de la santé et des services sociaux assujettis à sa compétence d'intervention, soit 60,5 %.
- Pourcentage des plaintes jugées fondées (administration publique) : 28,9 %.
- Pourcentage des plaintes et signalements jugés fondés (santé et services sociaux) : 38,5 %.

PLAINTES FONDÉES EN 2013-2014 : PORTRAIT

Période du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014 – Administration publique (plaintes)



Période du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014 – Santé et services sociaux (plaintes et signalements)



En 2013-2014, les plaintes et signalements traités par le Protecteur du citoyen qui ont été jugés fondés se répartissent en neuf catégories, soit :

- Les délais ;
- Les atteintes aux droits ;
- Les lacunes quant à la qualité des services ;
- Les lacunes quant à l'environnement et au milieu de vie ;
- Les manquements à incidence financière ;
- La qualité déficiente de l'information ;
- Les difficultés d'accès aux services ;
- Les lacunes dans les compétences ou le comportement du personnel ;
- Le manque de coordination entre les programmes.

Il va de soi que toutes les catégories ne pèsent pas de façon égale dans la balance, mais la récurrence des difficultés que vivent les citoyens justifie l'interpellation des services publics : comment peuvent-ils améliorer leur réponse aux besoins exprimés ?

LES CITOYENS SE PLAIGNENT DE DEVOIR ATTENDRE, ET ATTENDRE...

Année après année, les délais reviennent en force parmi les motifs d'insatisfaction. L'attente peut, bien sûr, être liée aux ressources disponibles. Certains délais demeurent toutefois difficilement explicables. À titre d'exemple, un accidenté de la route achemine les documents qu'exige la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Huit mois plus tard, toujours rien... Pendant ce temps, l'automobiliste attend une aide financière à laquelle il a droit et dont il a besoin.

Dans le réseau de la santé, les délais importants aux urgences des hôpitaux sont bien connus. Il arrive, par ailleurs, que des solutions de remplacement existent du fait d'ententes entre les établissements et des cliniques privées vers lesquelles peuvent être dirigés des usagers dont la condition est moins critique. Mais encore faut-il que les employés des urgences leur signalent cette possibilité. Cela n'est pas toujours le cas. Pour certains traitements que recommandent les médecins à leurs patients, l'attente s'allonge tellement que, de guerre lasse, les personnes se tournent vers des ressources privées pour des tests diagnostiques ou des services de physiothérapie, notamment. Des coûts qu'elles n'auraient pas à assumer dans le réseau public y sont bien sûr assortis.

DE QUOI EST-IL QUESTION QUAND ON PARLE D'ATTEINTE AUX DROITS ?

Au terme de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen constate, par exemple, que certains manquements d'employés de l'État pénalisent injustement des personnes. Dans d'autres cas, des décisions administratives sont rendues sans analyse complète des faits ou sans examen critique de l'application, ou non, des règles appropriées. Prenons le cas d'un accidenté du travail pour qui la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) a confondu demande de révision et demande de reconsidération. Sans entrer dans les détails administratifs du fonctionnement de l'organisme, précisons simplement qu'une telle erreur a eu pour effet de priver l'accidenté de son droit de recours devant la Commission des lésions professionnelles, qui est l'instance d'appel de la CSST.

Une autre atteinte aux droits peut survenir quand un citoyen reçoit une décision négative de la part d'une administration et que la lettre qui lui en fait part ne précise aucun motif. Or, la Loi sur la justice administrative prévoit expressément qu'un refus de la part d'un service public doit inclure les raisons de ce refus. Une telle façon de faire permet que le destinataire de la décision comprenne les tenants et aboutissants de l'avis qu'il reçoit pour, par la suite, soit l'accepter en fonction des motifs qu'on lui explique, soit le contester devant les mécanismes prévus à cette fin. C'est un droit.

La Loi sur les services de santé et les services sociaux prévoit que les usagers doivent être correctement informés des services disponibles. Or, des dossiers de plaintes révèlent que des personnes ne sont pas valablement renseignées. Certaines sont dirigées rapidement vers des ressources privées sans que personne ne leur indique vraiment ce que pourrait leur fournir gratuitement le réseau public.

LA QUALITÉ DES SOINS ET DES SERVICES A DES EFFETS DIRECTS SUR LA QUALITÉ DE VIE DES CITOYENS

Les manquements en cette matière arrivent en tête de liste pour les plaintes fondées concernant le secteur de la santé et des services sociaux. Une plainte qu'a traitée le Protecteur du citoyen illustre de façon extrême les conséquences des lacunes à cet égard : une dame âgée habitant un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) a dû être hospitalisée pour des plaies de pression et est décédée quelques jours plus tard. Constat du Protecteur du citoyen dans ce cas : le personnel du CHSLD en question n'effectuait pas un suivi adéquat de ce genre de plaie.

Du côté de l'administration publique, la qualité des services est remise en cause quand, par exemple, surviennent un oubli, un calcul erroné. Ainsi, un greffe de la Cour des petites créances n'a pas transmis une copie des documents à la partie défenderesse alors qu'il devait le faire pour la bonne poursuite de l'affaire. Une demande de révision à la CSST a été égarée. Des analyses incomplètes ou erronées de la SAAQ ont fait perdre des indemnités à des accidentés. Ce sont des situations qui peuvent laisser des citoyens particulièrement démunis devant l'imposant appareil administratif.

SE METTRE À LA PLACE DE GENS QUI ONT PEU OU PAS DE CONTRÔLE SUR LE CHOIX DE LEUR MILIEU DE VIE

C'est le cas de bon nombre d'ânés hébergés en CHSLD. Une fois qu'une place leur est attribuée, bien des questions se posent quant à la qualité de leurs journées, de leur nouvelle existence. Que leur offre-t-on comme activité de loisir stimulante ? Comment se déroulent les repas ? Se soucie-t-on de consacrer suffisamment de temps à cette période de la journée qui marque souvent une distraction ? Les employés s'adressent-ils à eux avec respect ? Des enquêtes du Protecteur du citoyen révèlent des lacunes dans certains établissements. Quant aux personnes plus jeunes qui vivent en CHSLD en raison d'un lourd handicap, cet environnement n'est généralement pas adapté à leurs besoins.

Pour leur part, les personnes incarcérées voient parfois leurs droits résiduels enfreints en raison de la surpopulation carcérale. Des effets de cette promiscuité ? Conditions de détention inadéquates, tensions, comportements violents entre les détenus et à l'égard du personnel des services correctionnels. Le ministère de la Sécurité publique a annoncé la location du centre de détention de Laval, un ancien pénitencier fédéral. Le bâtiment pourra accueillir 775 personnes. On ne peut que souhaiter que cette ressource additionnelle contribue le plus rapidement possible à réduire la pression constante qui s'exerce sur le système correctionnel québécois.

LE SENS DU SERVICE... PUBLIC

Certaines plaintes révèlent que l'administration sert parfois davantage sa performance administrative et financière ou sa propre commodité que le mieux-être du citoyen. Un cas d'aide financière aux études illustre ce type de situation. Une directive du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie prévoit qu'une demande d'aide financière doit parvenir dans les 60 jours après la fin du dernier mois d'études du calendrier scolaire. En raison des grèves étudiantes en 2012, la session d'hiver a été prolongée à l'automne. Un étudiant qui avait terminé sa session en septembre plutôt qu'au printemps précédent a acheminé, en novembre, une demande d'aide financière au Ministère. Or, ce dernier l'a rejetée, jugeant sa demande hors délai.

En matière de santé, des manquements du même genre se produisent par exemple lorsque, dans le contexte d'ententes entre des établissements publics et des cliniques privées, des frais sont facturés aux usagers alors qu'ils auraient été gratuits en milieu hospitalier.

PERSONNE NE CONTESTE LE FAIT QUE, POUR PRENDRE UNE DÉCISION ÉCLAIRÉE, TOUT CITOYEN DOIT POUVOIR S'APPUYER SUR UNE INFORMATION APPROPRIÉE, EXACTE

Dans les faits, toutefois, le renseignement utile n'est pas nécessairement disponible. Ou encore, il peut y avoir erreur de la part du représentant du ministère ou de l'organisme. C'est ainsi qu'à la Régie des rentes du Québec, par exemple, un préposé aux renseignements refusait un jugement intervenu entre des parents à titre de pièce justificative pour des changements dans les montants accordés à titre de Soutien aux enfants. Erreur. Dans les faits, la Régie prévoit que ce type de document peut être produit, pour autant qu'il date de moins de quatre mois. Dans un autre cas, c'est au tour de la Régie du bâtiment d'imposer à une entreprise de détenir une licence pour effectuer certains travaux, alors que cela n'est pas requis. L'intervention du Protecteur du citoyen a été nécessaire pour que l'entreprise recouvre l'entièreté des frais versés pour obtenir une licence... inutile.

Dans le secteur de la santé, le Protecteur du citoyen a constaté des lacunes dans l'information concernant les frais de chambres à l'hôpital. À plusieurs reprises, il a traité des plaintes de personnes qui ne savaient plus très bien quelle était la logique derrière la facture à payer, facture à laquelle ces gens ne s'attendaient pas compte tenu de leur compréhension de l'information reçue des employés de l'établissement. Tout le monde gagne à être plus clair puisqu'il est démontré qu'un établissement qui livre de l'information limpide à cet égard est à même de constater une baisse des plaintes et des frustrations chez les usagers. Autre source d'interrogation chez les usagers : les délais à prévoir pour certains tests diagnostiques, des chirurgies, des services de réadaptation. Bien sûr, on ne peut faire abstraction des pressions considérables sur le réseau de la santé et des services sociaux. Le Protecteur du citoyen insiste toutefois sur ce que prévoit minimalement la Loi : « Toute personne a le droit d'être informée de l'existence des services et des ressources disponibles dans son milieu en matière de santé et de services sociaux ainsi que des modalités d'accès à ces services et à ces ressources. »

DES CITOYENS EXPRIMENT FRÉQUEMMENT LEURS DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX SERVICES DE SANTÉ ET AUX SERVICES SOCIAUX

Les enjeux sont majeurs : nécessité d'obtenir des services pour le maintien à domicile d'une personne âgée, pénurie de places d'hébergement en CHSLD ou ailleurs, impossibilité d'avoir son propre médecin de famille...

Si l'on transpose les problèmes au secteur de l'administration publique, on peut parler notamment de cas de rigidité administrative. En matière agricole, cette fois, un producteur était victime d'une situation injuste du fait que son activité, la vermiculture, était suffisamment reconnue pour qu'il doive verser ses cotisations à l'Union des producteurs agricoles, mais pas assez pour qu'il puisse bénéficier de certaines déductions fiscales consenties aux exploitants.

AUTRES MOTIFS D'INSATISFACTION : L'ATTITUDE DU PERSONNEL ET LE MANQUE DE COORDINATION ENTRE LES SERVICES

Pour ces deux catégories de motifs de plaintes, les cas ne sont pas légion. Année après année toutefois, les situations se répètent. L'attitude incorrecte du personnel peut se manifester, à titre d'exemple, par un manque de courtoisie d'un préposé, ou l'absence d'empathie dans un moment difficile pour le citoyen. L'illustration nous est fournie par cette femme incarcérée à qui une préposée du centre de détention ne permettait pas de rappeler un intervenant de la Direction de la protection de la jeunesse qui lui avait pourtant téléphoné d'urgence au sujet de son enfant.

Quant aux ruptures dans les services, elles se produisent lorsqu'on ne se préoccupe pas d'assurer aux personnes la séquence complète des services à laquelle elles sont en droit de s'attendre. C'est ainsi que des parents d'enfants avec une déficience physique et intellectuelle doivent naviguer entre les services pour tenter de configurer un véritable plan d'aide et de soins.

Voilà qui complète cet aperçu de situations parmi les plus courantes qu'a eu à traiter le Protecteur du citoyen au cours de la dernière année. Une fois de plus, les problèmes de délais, de rigidité administrative et d'information inadéquate, qui continuent année après année, ont compromis la qualité des services publics dans certains contextes. La solution repose alors souvent sur des moyens qui, sans exiger de nouveaux déboursés, font appel à la créativité, à l'innovation, mais surtout à l'empathie envers les citoyens. Qui de nous voudrait qu'un proche attende des mois avant de toucher son dû, ou qu'il soit hébergé dans un milieu qui l'effraie? Qui de nous accepterait de faire les frais d'une information erronée qui entraîne la perte d'un droit, des conséquences financières ou encore le déni de service? Qui trouverait normal d'être ballotté d'un service public à l'autre sans obtenir de réponse fiable?

Ce bref survol des plaintes en 2013-2014 ne peut se conclure sans qu'il soit souligné que les interlocuteurs du Protecteur du citoyen dans les services publics sont très souvent sincèrement soucieux du redressement des choses et apportent au Protecteur du citoyen leur collaboration à cette fin.



ADMINISTRATION PUBLIQUE

Ce chapitre présente les constats du Protecteur du citoyen concernant certains des ministères et des organismes auprès desquels il est intervenu au cours de l'année 2013-2014. Le choix des situations présentées pour chacun s'est fait au regard de :

- La gravité des problèmes ;
- Leurs conséquences pour les citoyens ;
- L'effet collectif des solutions apportées.

Au cours de l'exercice 2013-2014, le nombre total de plaintes reçues visant l'administration publique a connu une légère baisse de 1,7 %. Le nombre total de plaintes fondées a quant à lui augmenté de 5,8 %. Les délais constituent le principal motif des plaintes jugées fondées, suivis des atteintes aux droits et des lacunes dans l'environnement et le milieu de vie. Le chapitre *Résultats en chiffres*, à la page 121, présente les statistiques par ministère et organisme, ainsi que d'autres données jugées d'intérêt.

Des plaintes de citoyens, de groupes ou d'entreprises illustrent le propos qui expose brièvement les difficultés rencontrées et les correctifs apportés. À noter qu'un grand nombre d'interventions du Protecteur du citoyen connaissent des résultats qui vont bien au-delà du cas individuel et règlent alors des difficultés au bénéfice de plusieurs citoyens.

Les problèmes soulevés dans ce rapport mettent en lumière des situations préjudiciables qui se sont généralement réglées avec la collaboration des intervenants des ministères et organismes, et de façon satisfaisante pour les citoyens concernés. Néanmoins, certains cas – délais de traitement ou impossibilité de corriger la situation rétroactivement, entre autres – continuent de causer des irritants majeurs et des préjudices irréparables.

Certains ministères et organismes dont il est question dans ce rapport traitent un très grand nombre de demandes de citoyens. Il est donc normal que le volume de plaintes à leur sujet soit plus élevé et que le Protecteur du citoyen soulève davantage de problématiques les concernant.

Dans les pages qui suivent, les ministères et les organismes retenus apparaissent en ordre alphabétique :

- Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) ;
- Bureau du coroner ;
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) ;
- Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) ;
- Curateur public du Québec ;
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- Ministère de la Justice.

S'ajoute 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 19 établissements de détention sous la compétence du Québec et la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

Les suivis des recommandations aux rapports d'enquête et aux rapports spéciaux du Protecteur du citoyen sont présentés au chapitre *Bilan des interventions systémiques*, à la page 103. Les commentaires sur les projets de loi et de règlement sont, quant à eux, résumés au chapitre *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 111, ainsi que dans la section relative au ministère ou à l'organisme visé, le cas échéant.

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) – Fiscalité

Récupérer les sommes dues à l'État avec efficacité, dans le respect des droits fondamentaux des citoyens

Revenu Québec joue un rôle fondamental en percevant les taxes et les impôts et en administrant différents programmes sociofiscaux, dont la perception des pensions alimentaires et le crédit d'impôt pour solidarité. Ces responsabilités majeures, notamment en matière de lutte contre l'évasion fiscale, expliquent les vastes pouvoirs que lui confère la loi.

Or, dans l'exercice de sa mission, Revenu Québec ne doit jamais perdre de vue les exigences de la Loi sur la justice administrative qui lui sont applicables. En tout temps, il doit agir avec équité à l'égard de chaque citoyen. Ce devoir se décline sous plusieurs formes: obligation de donner au citoyen une information précise et juste, de lui permettre de présenter un dossier complet avant de rendre une décision qui l'affectera, et d'entendre son point de vue. C'est précisément sur ces bases que le Protecteur du citoyen a dû régulièrement intervenir auprès de Revenu Québec, encore cette année. Il a dû lui rappeler, entre autres, qu'en matière fiscale, les préjudices qu'occasionne l'irrespect des lois peuvent avoir des conséquences importantes et de plusieurs ordres pour les contribuables. Rappelons qu'en matière fiscale, contrairement à d'autres domaines, le fardeau de la preuve appartient le plus souvent au contribuable.

Le Protecteur du citoyen déplore certaines approches de directions de Revenu Québec qui utilisent, à mauvais escient dans certains cas, les pouvoirs accordés pour réclamer des montants menaçant la viabilité d'entreprises, sans pouvoir toujours appuyer adéquatement leurs conclusions.

DES ENTREPRISES PRÉSUMÉES COUPABLES PAR ASSOCIATION

Dans la dernière année, 17 entreprises se sont adressées au Protecteur du citoyen à la suite d'une vérification de taxes et d'un refus de Revenu Québec de leur accorder leur demande de crédit ou de remboursement de taxe sur les intrants. Revenu Québec affirmait que ces entreprises étaient parties à un stratagème de complaisance.

Deux problématiques se dégagent de ces plaintes. La première: Revenu Québec cotise des entreprises en raison de la non-conformité fiscale de leurs fournisseurs. La deuxième: les techniques de vérification utilisées en matière de complaisance sont contestables.

COTISATION DES ENTREPRISES EN RAISON DE LA NON-CONFORMITÉ FISCALE DE LEURS FOURNISSEURS

Le Protecteur du citoyen est conscient de l'importance de lutter contre la fausse facturation (stratagèmes de complaisance) et le travail au noir. Cet objectif ne doit cependant pas se traduire par des cotisations abusives qui rendent coupables par association des entreprises ayant fait affaire avec des délinquants fiscaux.

En effet, dans certains dossiers, le Protecteur du citoyen a constaté que Revenu Québec cotisait des entreprises parce qu'elles avaient entretenu une relation d'affaires avec des sous-traitants qui étaient des délinquants fiscaux. Pourtant, le Règlement sur les renseignements nécessaires à une demande de crédit de taxe sur les intrants et le Règlement sur la taxe de vente du Québec prévoient que, afin d'obtenir le remboursement des taxes payées, les entreprises doivent uniquement s'assurer de la validité du numéro d'inscription du fournisseur de services et que les factures contiennent les informations prescrites. En exigeant que les entreprises vérifient qu'un sous-traitant s'acquitte de ses obligations fiscales, Revenu Québec impose un fardeau de vérification que ne prévoit pas la loi et qui s'avère pratiquement impossible à réaliser pour les entreprises qui utilisent les services de sous-traitants.

De plus, les exigences de Revenu Québec diffèrent largement d'un cas à un autre, créant ainsi une confusion pour les entreprises, qui en viennent à se demander quelles sont les obligations qui leur incombent dans leur relation d'affaires avec leurs sous-traitants. Bien que les entreprises utilisant les services d'agences de placement semblent particulièrement visées, Revenu Québec cible aussi d'autres cas de sous-traitance.

Cette tendance de Revenu Québec à rendre des entreprises coupables par association peut avoir de lourdes conséquences sur l'économie du Québec. Faisant face à des cotisations exorbitantes, les entreprises doivent supporter des coûts importants pour se défendre, notamment des frais pour les honoraires d'experts tels des comptables, fiscalistes et avocats. Bien souvent, cela amène les banques à remettre en cause et même à retirer leur financement, laissant présager un risque réel de faillite, et donc, de fermeture d'entreprises. Cela peut également entraîner des pertes d'emplois pour de nombreux travailleurs des secteurs primaire et secondaire. De plus, cette façon de faire entraîne une judiciarisation inutile – et coûteuse pour tous – de différends qui, dès le départ, n'ont pas leur raison d'être.

De l'avis du Protecteur du citoyen, Revenu Québec doit user des larges pouvoirs à sa disposition de manière diligente en s'assurant de ne pas menacer indûment le fonctionnement, et même la survie de ces entreprises. Afin d'éviter de léser les citoyens, il doit mener des vérifications fouillées pour démontrer la culpabilité des entreprises vérifiées, plutôt que de se contenter de produire des avis de cotisation dont la validité est présumée.

Rappelons que le ministre des Finances a fait état, dans le budget déposé le 20 février 2014, du fait que des agences de placement agissaient à l'encontre des lois. Il a alors proposé des mesures pour redresser la situation. Il ne faudrait toutefois pas que les entreprises qui font affaire de bonne foi avec ces agences soient pénalisées en raison de la malhonnêteté de certaines d'entre elles, qui retiennent des montants qu'elles devraient remettre à Revenu Québec à titre de mandataires.

(... À tort, Revenu Québec prête à une entreprise des activités illégales

Une entreprise du secteur de la transformation alimentaire ayant fait l'objet d'une vérification de Revenu Québec a un chiffre d'affaires annuel de 30 millions de dollars. Elle fait appel à diverses agences de placement pour des besoins ponctuels.

Or, cette entreprise a été cotisée pour plus d'un demi-million de dollars parce que Revenu Québec présumait qu'elle était partie à un stratagème de complaisance. De l'avis de Revenu Québec, les fournisseurs de l'entreprise n'avaient en effet ni la capacité ni les ressources matérielles pour fournir les services facturés.

Pour sa part, l'entreprise a répliqué qu'elle respectait les obligations prévues à la loi pour réclamer ses intrants. De plus, elle détenait les documents requis pour prouver que la transformation alimentaire avait bien lieu selon ce qu'elle déclarait. Revenu Québec lui a tout de même reproché de ne pas avoir effectué des vérifications supplémentaires auprès de ses fournisseurs. Ces vérifications ne sont pourtant pas prévues à la loi.

Le Protecteur du citoyen a demandé formellement à Revenu Québec d'annuler les cotisations, ce que ce dernier a refusé de faire. Au 31 mars 2014, Revenu Québec maintenait toujours sa position à cet égard. Le Protecteur du citoyen est insatisfait de cette situation et continue ses représentations dans ce dossier. . . .)

(. . . La diligence d'une entreprise la rend suspecte pour Revenu Québec

Une autre entreprise de transformation alimentaire a un chiffre d'affaires de plus de 10 millions de dollars et a recours à des agences de placement au gré de besoins ponctuels. Revenu Québec a présenté à cette entreprise un projet de cotisation de près d'un million de dollars. Cette fois encore, Revenu Québec présumait que l'entreprise était partie à un stratagème de complaisance, étant d'avis que ses fournisseurs, de par leurs ressources, n'étaient pas en mesure d'offrir les services qu'on leur attribuait.

En plus de respecter les exigences que prévoit la loi pour réclamer ses intrants, l'entreprise avait effectué de nombreuses vérifications auprès de ses fournisseurs. Alors que cette pratique aurait dû satisfaire Revenu Québec, voilà qu'au contraire, ce dernier qualifiait de suspect le comportement trop diligent de l'entreprise et maintenait que cette dernière était partie au stratagème. À l'égard de cette entreprise, comme pour la précédente, le Protecteur du citoyen a demandé formellement à Revenu Québec d'annuler les projets de cotisation, ce que ce dernier refusait toujours de faire au 31 mars 2014. Le Protecteur du citoyen, insatisfait de cette position, poursuit ses représentations dans ce dossier. . . .)

LES TECHNIQUES DE VÉRIFICATION DE REVENU QUÉBEC EN MATIÈRE DE COMPLAISANCE SONT CONTESTABLES

Dès qu'il soupçonne une entreprise de participer à un stratagème de complaisance, Revenu Québec a recours à des techniques de vérification particulières. Le Protecteur du citoyen constate que ces techniques présumant d'emblée que les entreprises sont coupables, une logique totalement à l'encontre de plusieurs droits fondamentaux et des principes d'équité procédurale.

C'est ainsi que des vérificateurs refusent de prendre en considération les documents ou les explications qu'a fournis ou que propose l'entreprise visée. Ces refus nient le droit d'être entendu. Les vérificateurs ne donnent pas non plus d'explications quant aux éléments que l'entreprise doit produire pour se disculper, ce qui ne permet pas une défense pleine et entière.

Le Protecteur du citoyen a également eu connaissance de l'émission hâtive de projets de cotisation, ce qui écourte la période de vérification durant laquelle l'entreprise visée peut faire valoir ses arguments. Cette période de vérification est importante, car l'entreprise ne dispose par la suite que d'un délai de 21 jours avant l'émission de l'avis de cotisation. Or, une fois la cotisation émise, elle est présumée valide et est immédiatement percevable, ce qui peut peser lourd dans la viabilité financière de ces entreprises.

(... Accorder à l'entreprise le droit d'être entendue

Une entreprise du secteur manufacturier a un chiffre d'affaires d'environ 30 millions de dollars. Elle utilise les services de sous-traitants pour l'assemblage des vêtements qu'elle produit. L'entreprise a reçu un projet de cotisation pour un montant de près d'un demi-million de dollars. Revenu Québec présumait qu'elle était partie à un stratagème de complaisance en prétendant que les fournisseurs avec qui elle faisait affaire n'avaient ni la capacité ni les ressources matérielles pour rendre les services déclarés.

Au cours de la vérification, l'entreprise n'a eu que peu de chance de se faire entendre et n'a jamais été informée des documents à fournir afin de démontrer qu'elle ne faisait pas partie d'un stratagème de complaisance.

De plus, le service du bureau local concerné de Revenu Québec encourageait son personnel à présenter très rapidement les projets de cotisation en cas de fraude présumée. Si cette pratique n'était pas incorrecte en soi, elle pouvait le devenir si Revenu Québec comprimait indûment le temps accordé à l'entreprise pour faire valoir ses droits. À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a conclu que cette pratique était déraisonnable en raison de la pression excessive sur l'entreprise.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a rencontré l'entreprise, qui a ainsi pu fournir les preuves de la vente effective des vêtements et expliquer la relation d'affaires avec son principal sous-traitant. Le projet de cotisation a été entièrement annulé. ...)

(... Revenu Québec va à l'encontre du droit, pour un citoyen, de faire valoir son point de vue

Une entreprise manufacturière a un chiffre d'affaires d'environ 60 millions de dollars et compte plus de 350 employés au Québec. Depuis une quinzaine d'années, elle fait appel aux services d'agences de placement de façon saisonnière pour l'assemblage des biens qu'elle produit.

L'entreprise a reçu un projet de cotisation de près de 2 millions de dollars en taxes et d'un million de dollars en retenues à la source. Le motif invoqué : elle aurait participé à un stratagème de complaisance. Revenu Québec alléguait que les agences de placement auxquelles l'entreprise avait fait appel ne disposaient pas des ressources nécessaires pour donner l'entièreté des services déclarés. Il prétendait que l'entreprise, et non les agences de placement, était le « véritable employeur » des travailleurs.

Au cours de la vérification, Revenu Québec n'a jamais informé l'entreprise de cette hypothèse. De plus, il n'a mené que cinq entrevues téléphoniques avec des travailleurs. Or, le Protecteur du citoyen est d'avis que le contenu de ces entrevues n'était pas suffisant pour conclure que l'entreprise était le « véritable employeur ».

Une telle pratique de la part de Revenu Québec compromet le respect des principes d'équité procédurale pourtant formellement inscrits à la Loi sur la justice administrative. En n'informant pas l'entreprise des hypothèses soutenant son projet de cotisation, Revenu Québec l'empêchait de présenter des preuves appropriées à l'appui de sa défense. À la suite d'une révision du dossier, le projet de cotisation a été annulé. ...)

MESURES DE RECOUVREMENT ABUSIVES

Dans l'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen a observé encore cette année que des agents de recouvrement ont, pour obtenir des résultats plus rapidement, passé outre aux règles et directives de Revenu Québec. En effet, des notions fondamentales comme l'insaisissabilité de certaines sommes n'ont pas été respectées. Dans la foulée, afin de conclure plus vite des ententes de paiement, des agents n'ont pas tenu compte de la capacité de payer du citoyen.

(... L'acharnement d'un agent de recouvrement

Un citoyen, victime d'un accident de travail, avait comme seul revenu des indemnités de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Lorsqu'un agent de recouvrement de Revenu Québec a communiqué avec lui concernant le paiement d'une dette de 4 000 \$ contractée quelques années auparavant, le citoyen l'a informé de sa situation. Or, malgré que les indemnités de la CSST soient insaisissables en vertu du Code civil du Québec, l'agent a saisi le compte bancaire du citoyen à plusieurs reprises.

Cette mesure était d'autant plus inacceptable que, selon l'analyse du même agent, la capacité de payer du citoyen était de 3 \$ par mois. Sachant cela, il s'acharnait quand même à vouloir conclure des ententes de paiement beaucoup trop élevées pour ce citoyen. Ce n'est qu'avec l'intervention du Protecteur du citoyen que l'agent de recouvrement a mis fin à ces mesures abusives et a remboursé les sommes saisies sans droit. ...)

(... Un citoyen fait les frais de la rigidité administrative de Revenu Québec

Revenu Québec réclame 140 000 \$ à un entrepreneur. Bien que ce dernier décide d'utiliser les recours administratifs pour s'opposer à la cotisation, la créance doit être payée immédiatement parce qu'il s'agit d'une dette de taxes. L'agent de recouvrement exige des paiements de plus de 2 000 \$ par mois, alors que le citoyen propose des versements de 400 \$, selon sa capacité de payer. L'agent refuse, inscrit une hypothèque légale sur la résidence du citoyen et procède à de multiples saisies. La situation du citoyen devient de plus en plus précaire, à un point tel qu'il craint de devoir faire faillite avant même d'avoir pu faire valoir ses droits en opposition.

C'est finalement grâce à l'intervention du Protecteur du citoyen que l'agent a réalisé que son intervention compromettait le droit du citoyen à s'opposer à la cotisation. Une entente de versements mensuels de 400 \$ a été conclue. ...)

UNE INTERPRÉTATION DE LA LOI INDÛMENT RESTRICTIVE

Un crédit d'impôt s'adresse tout particulièrement aux nouveaux diplômés qui travaillent dans l'une des 11 régions ressources éloignées reconnues par Revenu Québec. Selon la situation du contribuable, le crédit peut atteindre 40 % du salaire admissible, pour un montant maximal de 3 000 \$ annuellement (limite de 8 000 \$ ou de 10 000 \$ à vie, selon les cas). Parmi les programmes d'études admissibles, la Loi sur les impôts reconnaît un «diplôme de premier cycle décerné par une université québécoise». Or, des universités établissent des partenariats avec les acteurs de certains secteurs d'activité et offrent des programmes d'études dits «sur mesure», c'est-à-dire conçus pour répondre aux besoins particuliers de ces secteurs. Pour de tels programmes, Revenu Québec refuse parfois d'accorder le crédit d'impôt, et ce, bien que ces programmes mènent à l'obtention d'un diplôme universitaire de premier cycle.

La Loi sur les impôts ne fournit pas de précisions quant à la nature des diplômes universitaires de premier cycle reconnus. Se fondant sur une interprétation incluse dans un manuel de travail, Revenu Québec ne reconnaissait pas un programme dit «sur mesure», ce qui a suscité une plainte au Protecteur du citoyen.

(... Près de 9 000 \$ réclamés injustement

Après avoir obtenu en 2010 un certificat qualifié de «sur mesure» d'une université québécoise, une citoyenne a reçu, de 2010 à 2012, 8 000 \$ à titre de crédit d'impôt pour nouveau diplômé travaillant dans une région ressource éloignée. En 2013, Revenu Québec a effectué une vérification sur son admissibilité au crédit et en a conclu que la citoyenne n'y avait pas droit en raison de la nature de son diplôme universitaire. La personne satisfaisait, par ailleurs, aux autres critères d'admissibilité. Avec les intérêts, la réclamation s'élevait à près de 9 000 \$. La citoyenne a décidé de contester cette décision en déposant un avis d'opposition.

Le Protecteur du citoyen a remis en question la mention figurant au manuel de travail de Revenu Québec qui excluait les programmes «sur mesure» et qui venait restreindre indûment la portée de la loi. Résultat : Revenu Québec a accepté de modifier son manuel de travail en supprimant la mention au sujet des programmes «sur mesure». Les avis de cotisation ont été annulés en opposition le jour même. ...)

ÊTRE À L'ÉCOUTE DES BESOINS QU'EXPRIMENT LES CITOYENS

Cette année, plusieurs plaintes révèlent un manque d'écoute et de considération des demandes qu'adressent les citoyens à Revenu Québec. Des citoyens constatent une attitude de fermeture et de rigidité, dont :

- Des difficultés à obtenir des explications sur un dossier ;
- Des refus de procéder à des vérifications simples qui, si elles avaient été faites, auraient permis de régler un problème ;
- Une rigidité excessive dans l'application des règles.

(... Total manque de cohérence administrative à l'égard d'un entrepreneur

Entre 2004 et 2010, un citoyen, ayant des problèmes de santé majeurs, n'a pas produit de déclarations d'impôts et de rapports de taxes pour son entreprise. Revenu Québec a donc émis des cotisations estimatives pour ces années et a procédé à plusieurs saisies, pour un total de plus de 2,5 millions de dollars. Au décès du citoyen, en 2012, l'héritier désigné, un organisme de bienfaisance, a confié à une firme comptable la tâche de mettre de l'ordre dans les dossiers fiscaux du citoyen et de son entreprise. À la suite de la production des déclarations et des rapports manquants, Revenu Québec a constaté que l'entreprise n'était pas soumise aux taxes. Il a donc remboursé l'ensemble des sommes saisies au fil des années à titre de taxes de vente.

Seule l'année 2009 est demeurée problématique du fait que Revenu Québec refusait de procéder aux remboursements. La firme comptable qu'avait mandatée l'héritier a communiqué à plusieurs reprises avec Revenu Québec à ce sujet. N'obtenant aucun résultat, la firme a fait appel au Protecteur du citoyen.

Il est ressorti de l'enquête que le refus de Revenu Québec se fondait sur un argument technique : pour cette seule année 2009, la Direction générale du recouvrement avait demandé le concours de la Direction principale de la vérification des entreprises pour établir les cotisations de taxes. Après une analyse sommaire, limitée à un échange d'information avec l'Agence du revenu du Canada sur le chiffre d'affaires de l'entreprise, la direction de la vérification a émis les cotisations estimatives, le tout à la demande de la direction du recouvrement. À noter que, pour les autres années, la direction du recouvrement avait directement émis les cotisations. Le citoyen ne les ayant pas contestées, la direction de la vérification soutenait qu'elle ne disposait d'aucun moyen légal pour annuler ces cotisations et rembourser les sommes saisies.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir que la direction du recouvrement avait remboursé toutes les sommes saisies à titre de taxes de vente pour les autres années, en considérant qu'il s'agissait de fournitures non taxables. Le fait qu'une direction différente avait été impliquée pour l'année 2009 ne pouvait justifier le refus de Revenu Québec, étant donné qu'il s'agissait toujours ici de fournitures non taxables.

Somme toute, la direction de la vérification rendait ici une décision courante, soit le maintien des cotisations en l'absence de contestation. En réalité, il s'agissait d'un dossier nécessitant un traitement particulier. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a versé à la succession du citoyen, pour l'année 2009, une somme totalisant environ 550 000 \$. . . .)

(. . . Refus de régulariser le dossier d'un citoyen

Un citoyen a accumulé une dette en TPS (fédéral) et en TVQ (provincial). Il importe de rappeler que Revenu Québec administre la TPS au Québec en raison d'une entente entre le gouvernement du Canada et celui du Québec. En vertu de cette entente, Revenu Québec a avisé son homologue canadien de la situation de ce contribuable afin que l'agence fédérale retienne les montants qui pourraient être dus au citoyen. En 2011, bien que celui-ci ait entièrement remboursé sa dette, l'Agence du revenu du Canada a retenu le montant de son remboursement d'impôt 2012 comme s'il n'avait pas versé la somme due.

Lorsque le citoyen a communiqué avec Revenu Québec pour l'informer du problème et demander que l'information à cet effet (le fait que la dette ait été entièrement remboursée) soit transmise à l'Agence du revenu du Canada, il s'est heurté à un refus.

À la demande du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a finalement accepté de communiquer avec l'agence fédérale. La somme retenue a alors été libérée. . . .)

(. . . Entêtement à ne pas vouloir apporter des corrections au dossier d'une citoyenne

Selon une information reçue de la Régie des rentes du Québec, Revenu Québec a considéré qu'une citoyenne était mariée. Ce statut avait pour effet de la priver du crédit d'impôt pour solidarité. Or, la citoyenne était divorcée. Après vérifications, la Régie a confirmé à celle-ci que c'était bien le statut consigné à son dossier.

La citoyenne s'est alors adressée à Revenu Québec pour faire corriger l'erreur, mais ce dernier a refusé de procéder à une vérification auprès de la Régie. La citoyenne a donc demandé l'intervention du Protecteur du citoyen, qui a constaté que la Régie avait bien transmis l'information exacte à Revenu Québec. Toutefois, ce dernier ne l'avait pas prise en compte. L'intervention du Protecteur du citoyen a été nécessaire pour que Revenu Québec apporte les corrections appropriées et qu'il verse le crédit d'impôt rétroactivement, soit pour une période de 20 mois, y compris les intérêts. . . .)

Des problèmes subsistent dans l'implantation du crédit d'impôt pour solidarité

Instauré en juillet 2011, le crédit d'impôt pour solidarité a remplacé le crédit pour TVQ, le remboursement d'impôts fonciers et le crédit d'impôt pour particulier habitant un village nordique.

Contrairement à ces trois anciens crédits, le montant de ce nouveau crédit est versé mensuellement par dépôt direct et est révisé périodiquement en fonction des changements de situation pouvant survenir dans un ménage au cours d'une année.

Selon le *Rapport annuel de gestion 2011-2012* de Revenu Québec, « ce crédit est plus qu'un changement administratif: il est avant tout une ambitieuse refonte du traitement de l'information entre de nombreux systèmes et des partenaires externes ».

Or, plus de trois ans après sa mise en œuvre, le Protecteur du citoyen reçoit toujours de nombreuses plaintes liées à ce programme sociofiscal. En raison de circonstances hors de leur contrôle, des citoyens doivent attendre plusieurs mois avant de toucher les montants de crédit auxquels ils ont droit.

DES PROBLÈMES DE TRAITEMENT DES DOSSIERS COMPROMETTENT LE PAIEMENT DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR SOLIDARITÉ

Le crédit d'impôt pour solidarité est déterminé mensuellement. C'est donc dire que ses bénéficiaires sont tenus d'aviser Revenu Québec de tout changement dans leur situation personnelle susceptible de modifier leur accès au crédit. Une telle déclaration doit se faire avant la fin du mois qui suit celui au cours duquel ce changement est survenu. Les problèmes liés au versement du crédit surviennent principalement lorsque la situation d'un citoyen doit être modifiée après que la Régie des rentes du Québec a transmis une information, ou encore après qu'un citoyen a fait part d'une modification dans sa situation.

Ainsi, lorsque la situation conjugale d'une personne change, notamment lorsqu'un couple se sépare, Revenu Québec s'en remet à l'information reçue de la Régie des rentes du Québec. Cependant, il apparaît que le système informatique de Revenu Québec est souvent incapable de lire l'information que transmet la Régie. Le traitement du dossier est alors interrompu et les versements du crédit cessent.

Selon l'analyse de Revenu Québec, des problèmes de configuration du système informatique sont responsables de ces blocages dans certains cas. Aucun mécanisme interne ne peut l'avertir d'une interruption de traitement et d'un arrêt de versement du crédit. Revenu Québec n'intervient donc que si le citoyen lésé lui signale le problème. Le Protecteur du citoyen se préoccupe de cette situation étant donné la plus grande vulnérabilité de la population à faible revenu que vise ce crédit d'impôt.

(... **Interruption prolongée et inexplicée du crédit d'impôt pour solidarité**

À la suite d'une séparation, une mère de deux enfants est désormais monoparentale. La citoyenne et la Régie des rentes en ont avisé Revenu Québec dans les délais prévus. Cependant, le système de Revenu Québec n'a pas enregistré les renseignements transmis et n'a donc pas apporté les corrections appropriées au dossier de la jeune mère. Par conséquent, cette dernière s'est vue privée du crédit d'impôt pour solidarité auquel elle avait droit, et ce, pour plus de huit mois.

L'intervention du Protecteur du citoyen a été nécessaire afin que Revenu Québec accepte d'émettre manuellement un chèque à la citoyenne et qu'elle puisse toucher rétroactivement les montants qui lui étaient dus. De plus, comme le traitement du dossier était toujours interrompu, il a été convenu que Revenu Québec continuerait de lui verser des chèques émis manuellement jusqu'à ce que le cheminement normal du dossier reprenne. . . .)

REVENU QUÉBEC RÉCLAME DES MONTANTS VERSÉS EN TROP DU FAIT DE SON PROPRE RETARD

Comme indiqué précédemment, chaque bénéficiaire du crédit d'impôt pour solidarité qui est touché par une modification de sa situation personnelle doit en aviser Revenu Québec à l'aide du formulaire prévu à cette fin. Revenu Québec prévoit un délai de traitement de six à huit semaines.

Depuis l'été 2013, Revenu Québec, invoquant une surcharge de travail, accuse des retards dans le traitement des avis de changement de situation. Au cours de l'automne et de l'hiver qui ont suivi, il a travaillé à résorber ses inventaires. Il s'est fixé comme objectif de revenir à des niveaux raisonnables au 31 mars 2014.

Un tel délai de traitement engendre fréquemment des montants versés en trop à titre de crédit d'impôt pour solidarité. Or, après avoir régularisé le dossier d'un citoyen, Revenu Québec lui réclame ce trop-versé. Le citoyen dispose de 21 jours pour rembourser le montant, à défaut de quoi des intérêts s'ajoutent à la dette.

Étant donné la situation financière précaire de la clientèle du programme et compte tenu des retards de traitement de Revenu Québec, cette situation est particulièrement injuste pour les citoyens qui ont, conformément à la règle, avisé à l'avance Revenu Québec de leur changement de situation, mais qui devront malgré tout déboursier des intérêts.

Le Protecteur du citoyen a reçu l'assurance de Revenu Québec que pour tout délai de traitement qui excédera huit semaines, les intérêts imposés aux citoyens ayant reçu un trop-versé seront annulés s'ils en font la demande. Cette démarche des citoyens est nécessaire étant donné les outils technologiques à la disposition de Revenu Québec et les processus de travail en place.

Le Protecteur du citoyen demeure attentif à cet engagement de Revenu Québec et invite tout citoyen visé à faire annuler les éventuels intérêts qui lui seraient demandés en pareille situation.

(... Réclamer les sommes dues selon des modalités équitables

En octobre 2013, une personne a avisé Revenu Québec qu'elle déménageait le 1^{er} novembre suivant dans un logement subventionné. Or, malgré le délai maximal de traitement prévu de huit semaines, Revenu Québec n'a appliqué ce changement qu'en janvier 2014, soit plus de douze semaines plus tard. Ainsi, Revenu Québec a poursuivi ses versements mensuels de 77 \$ au cours des trois mois suivants plutôt que les 33 \$ correspondant au changement de situation annoncé. Après avoir traité le formulaire de la dame, Revenu Québec a réclaté à cette dernière un trop-versé de 132 \$, en lui précisant qu'elle avait 21 jours pour rembourser sans intérêt.

Or, la citoyenne n'était pas en mesure de rembourser immédiatement Revenu Québec. Prestataire de l'aide sociale, elle n'allait pouvoir rembourser sa dette qu'en laissant Revenu Québec retenir la moitié de son crédit d'impôt pour solidarité, soit 16,50 \$ par mois pendant huit mois.

Dans un premier temps, Revenu Québec a fait savoir qu'il allait exiger des intérêts de la dame, et ce, même si elle avait déclaré son changement de situation dans le délai prescrit. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a annulé les intérêts. ...)

ABSENCE D'INFORMATION CONCERNANT LES COUPLES QUI DOIVENT SE « SÉPARER INVOLONTAIREMENT »

Lorsqu'un couple bénéficiaire du crédit d'impôt pour solidarité ne peut plus habiter ensemble pour des raisons hors de son contrôle – santé, travail ou études –, Revenu Québec considère les conjoints comme « séparés involontairement ». Chacun a alors droit à ses propres prestations de crédit. En pareil cas, le conjoint qui recevait le crédit pour le couple doit produire un avis de changement de situation, tandis que l'autre conjoint achemine une première demande.

Le Protecteur du citoyen a constaté que ni le *Guide de déclaration de revenus* ni l'*Avis de changement de situation* n'abordaient la question d'une séparation involontaire. Étant donné qu'un tel contexte risque de se produire de plus en plus fréquemment, notamment pour les personnes âgées, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de Revenu Québec afin que ce dernier prévoie des explications supplémentaires pour les citoyens. Donnant suite à cette recommandation, Revenu Québec s'est engagé à inclure dans son formulaire d'avis de changement de situation les explications utiles sur la démarche à suivre en cas de séparation involontaire de conjoints.

L'APPLICATION DE LA MESURE N'EST PAS TOUJOURS JUSTE

En vertu de la Loi sur les impôts, Revenu Québec peut retenir le versement du crédit d'impôt pour solidarité d'un citoyen pour payer une dette de celui-ci envers le Trésor public. Une disposition particulière de la Loi prévoit que la compensation est limitée à 50 % des versements pour les prestataires de l'aide de dernier recours. Le Protecteur du citoyen considère que cette affectation à 50 % est une mesure positive en ce qu'elle permet à la personne de bénéficier de son crédit d'impôt tout en remboursant sa dette.

La mesure peut toutefois s'avérer inéquitable du fait qu'elle prend en considération la nature du revenu du ménage plutôt que le montant de ce revenu. Ainsi, des personnes parmi les moins nanties – tout en ne touchant pas d'aide financière de dernier recours – voient leur crédit d'impôt pour solidarité retenu en entier.

Le Protecteur du citoyen a demandé au ministère des Finances et de l'Économie de modifier les dispositions qui prévoient une limitation de l'affectation du crédit d'impôt pour solidarité à 50 %, pour faire en sorte que l'application de cette mesure soit déterminée en fonction du montant de revenu des citoyens. Le Ministère a donné suite à la demande du Protecteur du citoyen pour une mise en vigueur de la mesure à compter de juillet 2014.

(... **Revoir le mode de compensation**

Une citoyenne monoparentale était aux études. Sans emploi, elle recevait 800 \$ par mois du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Elle recevait également 550 \$ en allocations familiales qui allaient cesser sous peu puisque son enfant allait bientôt avoir 18 ans. Elle ne recevait aucune pension alimentaire.

Jusqu'alors, elle touchait un peu plus de 50 \$ mensuellement à titre de crédit d'impôt pour solidarité. Au début du mois de novembre, un avis de Revenu Québec l'a informée que son crédit d'impôt serait entièrement retenu en paiement d'une dette d'environ 200 \$ auprès du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Le crédit d'impôt pour solidarité constituait un ajout appréciable au revenu de la citoyenne au regard de sa situation précaire.

Le Protecteur du citoyen considère qu'il y a ici une réelle iniquité à l'égard des citoyens ayant des revenus semblables ou moindres que les personnes qui retirent des prestations de dernier recours. (...)

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

– Perception des pensions alimentaires

NÉGLIGENCE D'AGIR EN TEMPS OPPORTUN

En matière de perception des pensions alimentaires, les sommes que doit recouvrer Revenu Québec résultent de jugements qui ordonnent le versement d'une pension alimentaire pour un ou des enfants, d'où l'importance de redoubler d'efficacité dans l'exécution de ce mandat. Et pourtant, cette année, 25 % des plaintes que le Protecteur du citoyen a fermées à l'égard du programme de perception des pensions alimentaires concernaient la négligence de Revenu Québec à percevoir les sommes, et près de la moitié de ces plaintes se sont avérées fondées. Trop souvent, les enquêtes du Protecteur du citoyen démontrent que Revenu Québec détenait toute l'information nécessaire pour percevoir les pensions alimentaires dues et exigibles.

Doit-on en conclure que Revenu Québec fait preuve de moins d'empressement pour récupérer les arrérages de pension alimentaire au bénéfice des enfants qu'il n'en démontre lorsque les sommes sont dues à l'État ?

(... **Annulation injustifiée d'une pension alimentaire**

Au printemps 2013, un agent de Revenu Québec avise une citoyenne qu'elle vient de toucher le dernier versement de sa pension alimentaire. En effet, le débiteur a mis fin aux versements, faisant valoir qu'il a déposé au tribunal une requête en annulation de la pension : sa fille est maintenant majeure, elle a mis fin à ses études et elle occupe un emploi.

L'enquête a démontré que, malgré le dépôt d'une requête, aucune ordonnance n'avait été demandée afin de suspendre le versement de la pension alimentaire. Il importe de préciser que le jugement ordonnant le versement de la pension visait un autre enfant, celui-là d'âge mineur.

Compte tenu de ces éléments et comme la pension alimentaire représentait la presque totalité des revenus de la famille, le Protecteur du citoyen a demandé à l'agent de transférer en urgence le dossier à la Direction générale du recouvrement. Auparavant, l'agent a avisé le débiteur de sa démarche par téléphone. Ce dernier, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, a immédiatement recommencé à verser la pension alimentaire. ...)

(... **Rétablir un droit par un simple transfert de dossier**

À titre de créancière, une citoyenne s'est plainte de l'inaction de l'agent responsable de son dossier à Revenu Québec. Selon elle, depuis le jugement intervenu un an auparavant, le débiteur avait accumulé plus de 3 000 \$ d'arrérages. Or, un an plus tard, l'agent n'avait toujours pas transmis le dossier à la Direction générale du recouvrement malgré les montants en cause, et en dépit du fait qu'il savait que le débiteur avait un emploi. Encore une fois, à la demande du Protecteur du citoyen, l'agent a acheminé le dossier à la Direction générale du recouvrement.

Dans les semaines qui ont suivi, Revenu Québec a fait saisir la paie de vacances et le fonds de pension du débiteur. Ces actions ont, par ailleurs, amené le débiteur récalcitrant à demander à Revenu Québec des bordereaux de paiement afin de faciliter les versements de la pension alimentaire. ...)

Bureau du coroner

À la suite des plaintes qu'il a reçues concernant les délais d'investigation des coroners, le Protecteur du citoyen a estimé opportun de conduire, de sa propre initiative, une enquête sur cette question lourde de conséquences, tant sur le plan humain que financier, pour les proches des victimes.

LES DÉLAIS D'INVESTIGATION DES CORONERS

Au Québec, lorsque se produit un décès dont les causes probables ne peuvent être établies ou qui semble survenu par suite de négligence ou dans des circonstances obscures ou violentes, il fait l'objet de l'investigation d'un coroner, officier public relevant du Bureau du coroner. Cette investigation consiste en une collecte d'informations relatives au décès, et requiert l'intervention de plusieurs partenaires, notamment des policiers, des détenteurs de dossiers médicaux ainsi que des pathologistes qui pratiquent des autopsies ou font des prélèvements pour des expertises sur ordonnance du coroner. Sa collecte achevée, le coroner doit statuer sur les causes et circonstances du décès à partir d'informations extraites de toutes les expertises pertinentes.

Les citoyens ayant communiqué avec le Protecteur du citoyen se sont d'abord plaints du préjudice psychologique résultant de l'attente prolongée des conclusions du coroner, et ont insisté sur la nécessité de connaître le plus rapidement possible les causes et circonstances du décès d'un proche pour parvenir à «faire leur deuil». Ce besoin est particulièrement présent lorsque la personne est décédée brusquement, dans des circonstances violentes ou obscures. Les familles ou proches ont également porté à l'attention du Protecteur du citoyen des incidences très concrètes que peuvent entraîner de longs délais d'obtention des conclusions des coroners. Dans la plupart des cas, les compagnies d'assurance privées, telles les compagnies d'assurance vie, ainsi que les régimes d'assurance publics, tels ceux de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ou de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), exigent que le coroner ait rendu ses conclusions avant de verser les indemnités aux bénéficiaires. Le temps mis par le coroner pour réaliser son investigation a donc des répercussions directes sur la réception des prestations d'assurance, qui représentent souvent un apport crucial de revenu, notamment pour les proches qui étaient financièrement dépendants des personnes décédées. De surcroît, les proches ont tous dit avoir éprouvé des difficultés à obtenir du coroner de l'information sur l'avancement de l'investigation.

Au terme de son analyse, le Protecteur du citoyen a constaté que :

- Le délai moyen réel des investigations, de 12,2 mois en 2012, était supérieur au délai de 9 mois ciblé et annoncé par le Bureau du coroner. Il y avait dépassement du délai annoncé dans les quatre catégories d'investigation :
 - 1) sans autopsie ni expertises : 9,6 mois,
 - 2) avec expertises seulement : 10,5 mois,
 - 3) avec autopsie seulement : 12,1 mois,
 - 4) avec autopsie et expertises : 15,1 mois;
- 2 026 familles (53,2%) ont dû patienter au-delà des 9 mois annoncés avant d'obtenir les conclusions du coroner concernant le décès d'un proche. Parmi celles-ci, 799 (21%) ont dû attendre plus d'un an et demi.

Deux causes principales paraissent déterminantes par rapport au délai total d'investigation. La première réside dans le délai de production des rapports finaux d'autopsie par les pathologistes des centres hospitaliers ou du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale. Ce délai est de 9 mois, ce qui représente 74 % du délai moyen total de 12,2 mois. Les coroners n'ordonnent cependant des autopsies que dans 38,8% des investigations. La deuxième cause en importance est le délai attribuable au coroner lui-même, une fois qu'il a reçu tous les rapports dont il a besoin pour sa conclusion. Ce délai est de 5,6 mois, soit presque la moitié (46,3%) du délai moyen total. Dans les investigations ne comportant ni autopsie ni expertises, ce délai s'élève à 8,1 mois, soit 84,4% du délai moyen total.

Par ailleurs, l'examen de la gestion des délais faite par le Bureau du coroner a également montré que leur réduction ne fait l'objet d'aucun engagement spécifique de l'organisme, notamment dans son plan stratégique, et qu'aucune mesure n'assure la surveillance et l'encadrement des délais attribuables tant aux partenaires qu'aux coroners, malgré les pouvoirs que confère la Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès au coroner en chef en cette matière.

Ces constatations ont conduit le Protecteur du citoyen à formuler les recommandations suivantes :

- Que le Bureau du coroner détermine un objectif de réduction des délais d'investigation et se dote d'un plan d'action pour l'atteindre;
- Que le Bureau du coroner sensibilise les coroners à l'importance, pour les familles endeuillées et les proches de la personne décédée, d'obtenir les conclusions de l'investigation le plus rapidement possible;
- Que le coroner en chef prenne les moyens nécessaires afin d'assurer le respect des obligations de diligence prévues aux articles 48 et 77 de la Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès, qui prescrivent respectivement que l'agent de la paix enquêtant sur un cas dont le coroner est saisi et la personne qui procède à un examen, à une autopsie ou à une expertise doivent, avec diligence, rédiger leur rapport et le faire parvenir au coroner;
- Que le coroner en chef exerce les pouvoirs d'encadrement du travail des coroners que lui confère l'article 23 de la Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès et adopte les directives nécessaires en vue de réduire les délais d'investigation. Ces directives pourraient notamment porter sur la procédure de relance, la tenue de dossiers, le suivi périodique des dossiers et la réaffectation en cas de surcharge ou de délais indus;
- Que, parallèlement à la mise en œuvre d'un plan d'action visant à réduire les délais d'investigation, le Bureau du coroner ajuste l'information qu'il donne aux citoyens pour tenir compte de ses délais réels, en la modulant selon les différentes catégories d'investigation;
- Que le Bureau du coroner s'assure d'effectuer un suivi auprès de la famille ou des représentants de la personne décédée concernant l'état d'avancement de l'investigation, notamment lorsqu'ils en formulent la demande.

En février 2014, le nouveau coroner en chef a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et s'est engagé à transmettre en juin 2014 un plan d'action visant à les mettre en œuvre.



On peut consulter le rapport du Protecteur du citoyen sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

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

ASSURER AUX CITOYENS UNE RÉPONSE FIABLE ET DIGNE DE CONFIANCE

Étant donné la complexité des régimes de retraite que la CARRA administre, ainsi que des lois et des règlements qui les régissent, les prestataires et les participants doivent pouvoir s'appuyer en toute confiance sur l'organisme dans la prise de décisions qui influenceront de façon importante sur leur retraite et sur l'ensemble de leur planification financière à long terme.

De la part de la Commission, ce souci doit se traduire notamment :

- Par un traitement diligent des demandes de service afin de ne pas créer un préjudice;
- Par la transmission aux citoyens d'une information claire, complète et fiable.

TRAITER LES DEMANDES AVEC DILIGENCE ET CÉLÉRITÉ POUR ÉVITER LES PRÉJUDICES

Les problèmes de la CARRA lors de l'implantation de son nouveau système informatique, en juin 2010, se sont répercutés sur le traitement des demandes de prestations, ce qui a généré une augmentation de l'inventaire des demandes en attente et des délais. Cette situation était d'autant plus préoccupante qu'elle survenait dans un contexte de hausse du nombre des départs à la retraite dans les services publics et parapublics.

Depuis 2011-2012, la CARRA effectue auprès du Protecteur du citoyen un suivi trimestriel du résultat de ses efforts pour réduire son inventaire et ses délais de traitement. Le Protecteur du citoyen a noté des améliorations concernant ces délais en matière de demandes d'estimation de rente, de demandes de rachat et de demandes de rentes de retraite. Ce progrès explique la baisse du nombre de plaintes reçues en 2013-2014.

En effet, comme le démontre le tableau ci-dessous, le nombre de demandes de rentes de retraite en traitement avait, au 31 décembre 2013, considérablement diminué. Avec un tel volume, la CARRA affirme maintenant être en mesure de commencer le traitement des demandes dès leur réception.

Évolution du nombre de demandes en inventaire et du délai moyen de traitement

	Situation au 31 décembre 2012	Situation au 31 décembre 2013
Inventaire (nombre de demandes)	7 122	4 640
Délai moyen de traitement (jours)	135	97

Le Protecteur du citoyen encourage la CARRA à intensifier ses efforts pour respecter son engagement de confirmer le montant de la rente dès le mois de la prise de retraite pour les demandes reçues au moins 90 jours avant celui-ci.

Néanmoins, lors de l'examen de certaines plaintes, le Protecteur du citoyen a constaté que les délais de traitement déraisonnables ont causé d'importants préjudices financiers à des citoyens.

(... **Un délai déraisonnable prive une citoyenne de son droit au supplément de revenu garanti**

Au printemps 2010, une citoyenne dépose une demande de rente de retraite à la CARRA. La demande est consignée dans le système informatique récemment implanté. Toutefois, les paramètres de ce nouveau système n'ont pas été conçus pour analyser le type de demande que présente la citoyenne, ce qui en retarde le traitement. La personne communique à plusieurs reprises avec la CARRA. Celle-ci prend 10 mois pour déceler le problème technique. La CARRA traite finalement la demande et verse à la citoyenne le montant forfaitaire pour lequel elle décide d'opter. À l'époque, la CARRA s'engageait à traiter de telles demandes à l'intérieur d'un délai de 75 jours. L'attente aura duré 12 mois.

À l'hiver 2013, la citoyenne atteint l'âge de 65 ans. Elle présente une demande de Supplément de revenu garanti à Service Canada, car depuis plusieurs années, son revenu est inférieur au montant maximal établi (16 560 \$) lui permettant de recevoir cette prestation. Or, c'est son revenu de l'année 2011 qui est pris en compte pour son admissibilité au programme pour les mois de mars à juin 2013. Comme son revenu total pour l'année 2011 inclut le montant forfaitaire reçu de la CARRA, il est supérieur au seuil de revenu minimum. La citoyenne se voit donc refuser le Supplément pour les mois de mars à juin 2013. À partir de juillet 2013, son revenu de l'année 2012 est considéré et lui permet de toucher le montant d'aide.

Après enquête, le Protecteur du citoyen a conclu que cette citoyenne avait perdu son droit au supplément de revenu garanti pour une période de quatre mois en raison des problèmes informatiques à l'origine des délais de traitement de sa demande de rente. Pour cette personne, le manque à gagner était d'autant plus important qu'elle avait de faibles revenus.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la CARRA de dédommager cette personne, ce que l'organisme a refusé sous prétexte qu'il ne lui revient pas de conseiller sa clientèle sur sa situation financière. Le Protecteur du citoyen déplore que la CARRA refuse de corriger le préjudice qu'elle a causé à cette citoyenne, mais surtout qu'elle ne reconnaisse pas sa responsabilité. . . .)

(. . . Une citoyenne doit déboursier des milliers de dollars en raison d'un retard de la CARRA

Une participante à un régime de retraite qu'administre la CARRA présente une demande de transfert de son fonds de pension vers le fonds de son nouvel employeur. L'entente de transfert entre les deux organismes prévoit qu'à la réception de la demande, la CARRA doit remplir et transmettre un document au nouvel employeur dans les trois mois.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la CARRA a finalement pris 17 mois pour transmettre ce document, dont 11 mois lui étaient imputables. Pendant cette période, des intérêts se sont accumulés sur le fonds de pension de la citoyenne à la CARRA (montant disponible) et sur le fonds de pension qu'elle rachetait chez son nouvel employeur (montant exigible). Or, lorsque le transfert de fonds a finalement pu être effectué, la dame a été pénalisée. Elle devait maintenant déboursier quelques milliers de dollars additionnels puisqu'au fil du temps, le montant exigible avait augmenté dans des proportions plus importantes que le montant disponible. Si la CARRA avait agi dans des délais normaux, la citoyenne aurait évité ce problème.

Pour clore le dossier, la CARRA a présenté à la citoyenne une offre de dédommagement raisonnable, que la dame a acceptée. . . .)

DES LACUNES MAJEURES DANS LA TRANSMISSION D'INFORMATION

Au cours de la dernière année, des plaintes portées à l'attention du Protecteur du citoyen ont révélé des lacunes importantes quant à la fiabilité et à la qualité de l'information que transmet la CARRA aux citoyens, tant au téléphone que par écrit.

La CARRA a, en effet, transmis des documents officiels et fourni des renseignements erronés sur lesquels des citoyens se sont appuyés pour planifier leur retraite. Des dossiers ont mis en évidence des erreurs de calcul ou de saisie de données qui ont eu, par la suite, des répercussions importantes. Des personnes ont ainsi dû retarder la date de prise de leur retraite. Certaines ont vu le montant de leur rente diminuer après plusieurs années, tandis que d'autres ont dû rembourser d'importantes sommes d'argent.

Ces conséquences peuvent être particulièrement lourdes pour certains citoyens, considérant que la rente annuelle moyenne versée aux retraités du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) était de seulement 18 745 \$ en 2012. Le Protecteur du citoyen regrette que la CARRA refuse, dans la majorité des dossiers portés à son attention, d'assumer ses erreurs et de dédommager les citoyens pour les préjudices causés. Il invite les citoyens à être particulièrement prudents et diligents en vérifiant l'information – écrite ou verbale – que leur donne la CARRA.

(... Information manquante au sujet de frais d'intérêts

Des personnes ont fait appel au Protecteur du citoyen, faisant valoir que la CARRA leur réclamait des frais d'intérêts sans les avoir préalablement avisées d'une telle éventualité.

Ces gens avaient tous payé leur rachat de service en transférant des fonds en provenance de leur REER et avaient retourné leur fiche réponse remplie avant la date d'échéance indiquée dans la proposition de rachat. Or, selon la procédure prévue, la CARRA doit transmettre un formulaire au citoyen à la réception de la fiche réponse, afin que ce dernier en remplisse une partie et transmette ensuite le document à son institution financière, qui procède au transfert de fonds.

L'examen des documents que la CARRA a expédiés aux citoyens a permis au Protecteur du citoyen de constater que la lettre accompagnant la proposition de rachat :

- Indiquait une date d'échéance à laquelle les citoyens devaient transmettre leur fiche réponse ;*
- Ne précisait pas que le transfert de fonds devait parvenir à la CARRA avant cette date d'échéance ;*
- Ne mentionnait rien sur l'application de frais d'intérêts en cas de défaut.*

Le Protecteur du citoyen a conclu non seulement que la CARRA n'avait pas adéquatement informé les citoyens, mais que des délais de traitement imputables à l'organisme ont entraîné le paiement d'intérêts par les citoyens.

Considérant inéquitable que la CARRA réclame des intérêts à des citoyens pour un délai auquel elle avait, dans certains cas, largement contribué, le Protecteur du citoyen a demandé à l'organisme de renoncer à la réclamation de ces intérêts pour l'ensemble des citoyens concernés. Il a également demandé à la CARRA de modifier les documents accompagnant la proposition de rachat (lettre et fiche réponse) afin d'y ajouter une mention à l'effet que le paiement doit parvenir à la CARRA avant la date d'échéance de la proposition. La CARRA a accepté ces demandes de corrections.

De plus, le Protecteur du citoyen a constaté que la lettre de réclamation des frais d'intérêts envoyée aux citoyens ne contenait aucune explication quant au solde indiqué. Les destinataires de la lettre ont dû communiquer avec la CARRA pour comprendre que ce solde représentait des intérêts appliqués sur le montant de leur rachat entre la date d'échéance et le moment où l'organisme avait effectivement reçu le paiement. Cette lettre faisait aussi référence au numéro d'une facture qui n'avait jamais été transmise aux personnes visées. Le Protecteur du citoyen a demandé à la CARRA de modifier ce document afin d'y ajouter les motifs de la réclamation et de retirer la référence à la facture inexistante, ce qu'elle a accepté. ...)

(... Une erreur a pour effet de diminuer une rente de retraite

En 2008, une citoyenne a reçu une estimation de rente écrite qui contenait une erreur qu'elle ne pouvait déceler. Sans entrer dans les détails de calculs complexes, mentionnons que la CARRA avait calculé en double par erreur le temps de service de la dame pour son admissibilité pour les années 1987 et 1988. Le tout découlait de l'application erronée d'une modification législative survenue en 2000. La dame se serait fait confirmer cette estimation. Se fiant aux renseignements reçus, elle a choisi de prendre sa retraite en septembre 2008.

Lorsque la dame a pris sa retraite, la CARRA a reproduit la même erreur, toujours non décelable, lors du calcul du montant de sa rente de retraite. En avril 2009, l'organisme lui a confirmé le montant de sa rente selon un calcul qui reproduisait l'erreur encore une fois.

En septembre 2012, soit quatre ans après le début de la retraite de la citoyenne, la CARRA l'a informée de l'erreur dans son dossier et, surtout, de l'ajustement nécessaire apporté à la rente : une diminution annuelle d'environ 2 000 \$ à laquelle s'ajoutait une réclamation de sommes versées en trop de plus de 6 000 \$.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a estimé que cette personne avait pris sa retraite en se fiant, de bonne foi, à de l'information comportant une erreur imputable à la CARRA que la principale intéressée ne pouvait déceler. Il a donc demandé à l'organisme de renoncer au réajustement à la baisse du montant de la rente, ainsi qu'au remboursement de la dette. La CARRA a refusé cette recommandation. Le Protecteur du citoyen trouve regrettable la position de la CARRA dans ce dossier.

Le Protecteur du citoyen a également demandé à la CARRA de procéder à la vérification de dossiers qui pourraient être visés par la même situation afin de s'assurer qu'elle avait appliqué correctement la modification législative en cause. À cet égard, l'organisme a proposé un plan d'action qui satisfait le Protecteur du citoyen. . . .)

(. . . Documentation officielle laissant croire à un taux de rachat garanti

Des citoyens, récemment assujettis au RREGOP, se sont adressés au Protecteur du citoyen concernant la modification de la grille des taux de rachat qu'avait utilisée la CARRA pour calculer le coût de leur rachat d'années de service.

Dans la documentation que la CARRA avait distribuée à ces citoyens sur les possibilités de rachat d'années de service, on trouvait des taux de rachat pour les demandes reçues avant une certaine date, et d'autres taux pour les demandes reçues après cette date. Toutefois, des modifications réglementaires ont changé ces taux antérieurement à la date mentionnée.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que nulle part dans la documentation fournie on ne faisait mention de la possibilité d'une telle modification sans préavis. Cela laissait donc croire aux citoyens que ces taux étaient garantis jusqu'à la date indiquée. Or, si on appliquait les nouveaux taux, les coûts de rachat étaient supérieurs à ceux découlant de l'utilisation des taux présentés dans la documentation qu'avait fournie la CARRA.

Le Protecteur du citoyen a conclu de son enquête que les citoyens étaient tout à fait justifiés de s'attendre à ce que les taux présentés soient valides jusqu'à la date indiquée. L'information de la CARRA était donc incomplète et inadéquate.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la CARRA de dédommager les citoyens pour le préjudice financier subi. La CARRA a refusé de le faire, invoquant qu'elle n'était pas habilitée selon les règles du droit parlementaire à divulguer de l'information au sujet des grilles des taux de rachat avant que le règlement ne soit publié dans la Gazette officielle et après son édicton. Le Protecteur du citoyen ne peut se satisfaire de cette explication puisque le problème se situait plutôt ailleurs, à son avis. Il n'était pas question ici que la CARRA doive rendre publique l'information en cause, mais bien qu'elle mentionne dans la documentation diffusée que les taux de rachat pouvaient être modifiés, sans préavis.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CARRA s'est engagée à modifier ses communiqués-retraite pour y indiquer que les taux de rachat sont susceptibles de modification par voie réglementaire, sans préavis. Elle y précisera aussi où les citoyens peuvent se renseigner à ce sujet. . . .)

(... Révision à la baisse de rentes de retraite effectuée hors délai

Depuis le 7 juin 2013, lorsqu'il s'est écoulé trois ans depuis qu'une personne a pris sa retraite, la CARRA ne peut plus réviser à la baisse le montant de sa rente.

En 2013, la CARRA a lancé une opération spéciale de révision de milliers de rentes qui n'avaient pu être révisées en raison d'importants retards liés à l'implantation de son système informatique. L'analyse des plaintes reçues au Protecteur du citoyen a révélé que, dans le cadre de cette opération, la CARRA a revu à la baisse des rentes pour des personnes ayant pris leur retraite plus de trois ans auparavant, en contravention de la loi.

Le Protecteur du citoyen a enjoint à la CARRA de respecter le délai légal pour la révision des rentes en annulant la révision à la baisse des rentes de deux citoyens qui s'étaient adressés à lui, ainsi que les réclamations qui en ont découlé. Le Protecteur du citoyen a également demandé à l'organisme de s'assurer que toutes les décisions de révision de rentes à la baisse rendues après le 7 juin 2013 l'avaient été conformément à la loi, et d'annuler celles qui n'étaient pas conformes. Acceptant de donner suite à ces demandes, la CARRA a d'abord recensé près de 600 personnes qui ont vu leur rente de retraite diminuée et qui ont reçu une réclamation à l'encontre de la loi. Le Protecteur du citoyen est en suivi de la mise en application de cette recommandation. ...)

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

DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES LÉSIONS PROFESSIONNELLES SONT LAISSÉES SANS SUITE

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de personnes qui ont eu gain de cause devant la Commission des lésions professionnelles pour ensuite constater que la CSST ne donnait pas suite à la décision rendue ou qu'elle mettait beaucoup trop de temps à le faire.

En vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, une décision de la Commission des lésions professionnelles, qui est un tribunal administratif, est finale et sans appel, et toute personne visée par cette décision doit s'y conformer sans délai. Dans ce contexte, la CSST doit:

- Respecter les règles qu'édicte la Loi sur la justice administrative;
- S'assurer que ses procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives;
- Adopter et appliquer pour ce faire des règles simples, souples et sans formalisme;
- Agir avec respect, prudence et célérité, conformément aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents, et selon les exigences de la bonne foi.

(... Un agent de la CSST se hisse au-dessus d'un tribunal administratif

Une personne se plaint que la CSST refuse d'appliquer une décision de la Commission des lésions professionnelles, alors que celle-ci établit que son diagnostic est lié à sa lésion professionnelle. Selon ce tribunal administratif, la travailleuse a droit aux soins et aux traitements que prescrivent ses médecins pour ce diagnostic. En dépit de cette décision et malgré le fait que le médecin spécialiste de la travailleuse ait produit les notes nécessaires, la CSST refuse de rembourser les médicaments prescrits.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CSST effectue une révision administrative et convient qu'elle doit accorder les remboursements demandés. Le Protecteur du citoyen a rappelé à la CSST qu'une décision de la Commission des lésions professionnelles est finale, sans appel, et qu'elle doit être exécutée immédiatement. De plus, l'agent ne pouvait décider de passer outre l'opinion du médecin sans avoir soumis le dossier au processus de contestation médicale prévu à la loi. ...)

(... Des retards injustifiés

La CSST a tardé à exécuter une décision de la Commission des lésions professionnelles qui donnait à un citoyen le droit à des prestations prévues par la loi. En effet, ce n'est que huit mois après la décision de la Commission des lésions professionnelles que la CSST a autorisé les paiements dus au citoyen. Pour ce dernier, ce retard était d'autant plus éprouvant qu'un délai de quatre ans s'était écoulé entre son accident de travail et son audition devant la Commission des lésions professionnelles. La CSST a finalement procédé aux versements attendus pour la période en cours et a réglé des arrérages d'indemnités de remplacement de revenu dus depuis quatre ans. Elle a également mis en place un programme de réadaptation. ...)

CESSER DE LIMITER INJUSTEMENT DES MONTANTS DUS À DES ACCIDENTÉS

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a dû intervenir de nouveau auprès de la CSST sur des questions pourtant réglées antérieurement à sa satisfaction. Ainsi, il est arrivé à la CSST de limiter les remboursements de frais dus à un accidenté du travail en imposant une limite hors du cadre légal ou en interprétant restrictivement un de ses règlements. Le respect des droits des accidentés du travail s'en trouve alors compromis.

DES MESURES DE CONTRÔLE ILLÉGALES

Le travailleur qui subit une atteinte permanente grave à son intégrité physique à la suite d'une lésion professionnelle et qui est incapable d'exécuter les travaux d'entretien courant de son domicile peut être remboursé pour les montants qu'il a payés pour faire exécuter ces tâches. La limite actuelle est fixée à 3 030 \$ par année. Ce montant est revalorisé annuellement.

Les tribunaux ont mentionné à plusieurs reprises qu'à partir du moment où la CSST reconnaît au travailleur le droit au remboursement de certains frais dans le cadre de son plan individualisé de réadaptation, elle ne peut en limiter le remboursement par une politique administrative. Le cas échéant, elle doit le faire par voie de règlement. Or, le Protecteur du citoyen a constaté que des directions régionales continuent de s'appuyer sur une politique administrative pour limiter le remboursement de ces frais.

La préoccupation de la CSST de gérer sainement ses dépenses ne doit pas avoir pour effet de diminuer les services auxquels ont droit les travailleurs accidentés en vertu de la loi. La CSST doit s'assurer que les surplus générés au sein du Fonds de la santé et de la sécurité du travail ne sont pas créés au détriment du respect des droits des accidentés.

(... La CSST s'enlise dans ses balises

Un citoyen se plaint que la CSST ne lui rembourse pas la totalité des frais qu'il a payés pour faire effectuer des travaux d'entretien requis. La direction régionale concernée a mis en place une politique administrative qui limite le remboursement des frais de travaux d'entretien courant.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CSST a remboursé les montants dus au citoyen et a sensibilisé son personnel à l'importance de se référer au guide des travaux d'entretien courant pour allouer les sommes conformément aux normes établies.

Par ailleurs, en 2012, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la CSST concernant une mesure de contrôle informatique qui fixait une limite maximale pour l'achat d'une prothèse plantaire, fixée en dehors du cadre prévu par la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. L'organisme a expliqué au Protecteur du citoyen que la mesure a seulement pour but de rappeler aux employés que des exigences particulières s'appliquent au-delà du seuil. Elle ne constitue aucunement une limite justifiant un refus de rembourser.

La CSST a accueilli favorablement la demande du Protecteur du citoyen de communiquer avec les 269 personnes qui avaient fait l'objet de cette mesure afin de vérifier si elles avaient subi un préjudice financier, preuves à l'appui. Pour chaque travailleur présentant des preuves valables, la CSST effectuera le remboursement requis. Par ailleurs, la CSST a accepté de hausser sa balise administrative. ...)

INTERPRÉTER LA NORME EN CONSIDÉRANT DES CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES

Lorsqu'un travailleur victime d'une lésion professionnelle doit se déplacer pour un examen médical ou pour des services de réadaptation, la loi prévoit qu'il peut avoir droit au remboursement de ses frais de déplacement. Toutefois, le Protecteur du citoyen a constaté des iniquités découlant de l'application stricte du Règlement sur les frais de déplacement et de séjour dans certaines régions rurales.

Précisons que le Règlement prévoit rembourser les frais associés au transport le plus économique, soit ceux du transport en commun. Cependant, la CSST peut autoriser un travailleur accidenté à utiliser son véhicule personnel si ce dernier est médicalement incapable d'utiliser le transport en commun.

Par ailleurs, en milieu rural, le transport en commun est peu ou pas accessible. Or, le Règlement ne tient pas compte de cette réalité. Le citoyen dans cette situation et qui ne présente pas d'incapacité médicale à utiliser le transport en commun se voit octroyer un remboursement de ses frais de déplacement selon un taux bien inférieur, soit celui qui est prévu pour les personnes qui utilisent sans autorisation de la CSST un véhicule personnel.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la CSST doit respecter le principe d'interprétation large et libérale des lois régissant les accidents du travail en s'assurant que le travailleur bénéficie du remboursement auquel il a droit, ni plus ni moins. Antérieurement, le Protecteur du citoyen avait soulevé cette problématique auprès de la CSST, qui avait alors mis en place des modalités temporaires en attendant une modification législative.

La CSST s'est engagée auprès du Protecteur du citoyen à évaluer, au cours de l'automne 2014, différentes solutions de rechange pour s'assurer que les travailleurs disposent des modes de transport nécessaires pour recevoir leurs soins et traitements. Elle compte également évaluer l'impact de ces solutions de remplacement sur la gestion du régime.

(... **Bon sens ou application restrictive du règlement ?**

Un citoyen doit parcourir 280 kilomètres par semaine pour recevoir ses soins et ses traitements, tout en habitant une région qui n'est pas desservie par le transport en commun. Il loue donc une voiture et réclame à la CSST des frais selon le tarif prévu pour les personnes médicalement incapables d'utiliser le transport en commun.

La CSST refuse parce que le citoyen n'a pas de raison médicale pour utiliser sa voiture et le rembourse selon le taux prévu pour les personnes qui utilisent sans autorisation de la CSST un véhicule personnel. Le Protecteur du citoyen estime que la position inflexible de la Commission, pour ce cas et d'autres similaires, est une source d'iniquité envers les citoyens visés. ...)

MODIFICATION DU RÈGLEMENT SUR L'ASSISTANCE MÉDICALE

Dans son rapport annuel 2012-2013, le Protecteur du citoyen recommandait à la CSST de faire modifier par le gouvernement son Règlement sur l'assistance médicale afin de l'arrimer avec le Règlement sur le permis de psychothérapeute de l'Office des professions entré en vigueur en juin 2012. La CSST s'était engagée à le faire avec diligence, reconnaissant qu'un tel changement permettrait aux travailleurs accidentés de bénéficier d'un plus grand éventail de professionnels susceptibles d'offrir des traitements psychologiques.

À ce jour, bien que la CSST ait pris des mesures afin de faciliter l'accès à ces professionnels en matière de réadaptation, l'organisme n'offre toujours pas les services dans le cadre de l'assistance médicale. De plus, aucune modification n'a été apportée au Règlement sur l'assistance médicale, qui date de 1993. Par décret en juin 2011, une section intitulée « Règles particulières à la psychologie et à la neuropsychologie », qui excluait donc la psychothérapie, a été insérée au Règlement.

La CSST a avisé le Protecteur du citoyen que des travaux en cours pour modifier le Règlement allaient nécessiter des échanges avec les ordres professionnels concernés. La CSST a entamé les démarches dans le but qu'un projet de règlement soit examiné au cours de l'automne 2014.

Curateur public du Québec

L'ADMINISTRATION DES PATRIMOINES DES PERSONNES REPRÉSENTÉES : TRAVAIL EN SILO ET LACUNES INFORMATIQUES

Les plaintes qu'a traitées le Protecteur du citoyen ont fait ressortir des cas où le travail en silo et des lacunes du système informatique ont nui à l'exercice du mandat du Curateur public en tant qu'administrateur des patrimoines des personnes représentées, avec des conséquences sur le patrimoine des membres des familles.

Dans le dossier d'une personne représentée, les principaux intervenants au sein du Curateur public sont le curateur délégué, qui relève d'une direction territoriale, et les fiduciaires, qui relèvent de la Direction de l'administration des patrimoines.

D'une part, le curateur délégué, en tant que représentant légal, maintient un rapport continu auprès des personnes inaptes qu'il représente afin de garantir leur protection ainsi que le respect de leurs droits fondamentaux et de leurs droits reconnus par la loi. Il veille notamment à leur bien-être physique, moral et matériel et s'assure de la satisfaction de leurs besoins personnels : nourriture, vêtements, logement, sécurité, respect de leur intégrité.

D'autre part, la Direction de l'administration des patrimoines offre les services de protection et d'administration des patrimoines. Avec la collaboration des directions territoriales, elle s'assure que cette gestion vise prioritairement l'intérêt de la personne sous protection. Elle fournit une expertise en matière de fiscalité, d'assurance et de placements, de gestion des biens meubles et immeubles. Une telle gestion se répartit entre plusieurs fiduciaires. L'un s'occupe, par exemple, des déclarations fiscales, un deuxième de l'allocation-logement, un troisième du crédit d'impôt pour solidarité, un quatrième du paiement des comptes courants, et ainsi de suite.

Les curateurs délégués et les fiduciaires travaillent de concert, bien que souvent à distance. Pour bien représenter la personne, l'échange d'information est primordial. Toutefois, les systèmes en place nuisent à une bonne communication.

En effet, la Direction de l'administration des patrimoines se fie aux initiatives des directions territoriales pour pallier les lacunes du système informatique. Cette façon de faire impute aux curateurs délégués le devoir de connaître tous les programmes gouvernementaux, leurs conditions d'attribution, toutes les règles fiscales québécoises et fédérales, cela afin d'informer les divers fiduciaires de tout changement dans le dossier d'une personne dont ils ont la responsabilité.

Le risque d'erreur est élevé compte tenu, notamment, du grand nombre de dossiers que traite chaque professionnel. Ces erreurs ont non seulement des répercussions sur la personne représentée, mais aussi, dans certains cas, sur ses proches. De surcroît, s'il y a préjudice, les délais pour le réparer s'allongent.

Après plusieurs déboires et ratés depuis 2002, un nouveau système informatique est enfin en phase d'implantation. On vise notamment à obtenir et à mettre à jour en continu un portrait global, tant de la personne représentée que du cahier du patrimoine, améliorant ainsi la connaissance de la personne elle-même et la qualité des services offerts. Le Protecteur du citoyen suit de près l'évolution de cette implantation sous l'angle de son impact sur la qualité des services aux personnes représentées et du respect de leurs droits.

(... Une série d'erreurs coûteuses

Un jeune couple est prestataire de l'aide de dernier recours et est particulièrement démuné sur le plan financier. Un enfant est né de leur union en 2011. Le Curateur public représente cette dame, mais pas son conjoint. À plusieurs reprises, le conjoint s'est adressé au Curateur public pour obtenir de l'aide et de l'information, mais sans succès.

Allocation-logement et Revenu Québec

Le conjoint de la dame représentée a notamment demandé au curateur délégué de sa conjointe de faire une demande pour sa famille au programme Allocation-logement qu'administre Revenu Québec. Le curateur délégué n'y a jamais donné suite, croyant à tort que la famille n'était pas admissible.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que, pour sa part, le fiduciaire responsable du programme ignorait qu'il devait réclamer les montants prévus à ce programme, puisque le système informatique de la Direction de l'administration des patrimoines ne permet pas de détecter automatiquement l'admissibilité des personnes représentées. Seuls l'âge et le type de logement occupé y apparaissent, alors que la présence d'un enfant rend la famille admissible. La tâche incombait au curateur délégué de connaître les critères d'admissibilité au programme et d'informer le fiduciaire de tout changement à la composition familiale.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Curateur public a demandé que la famille soit admise au programme. Revenu Québec a accepté de verser la somme de 480 \$, tenant compte d'une période débutant à l'automne 2012. Le programme ne permettant aucun paiement rétroactif pour les périodes précédentes, le Protecteur du citoyen a obtenu que le Curateur public assume les montants dus à la famille entre la naissance de l'enfant en 2011 et le début de la période prise en compte.

Relevé 5 et ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

En vue de produire ses déclarations fiscales, le citoyen a demandé au curateur délégué une copie du relevé 5 qu'avait émis le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et qui indiquait les sommes versées à sa conjointe à titre de prestations durant l'année. Le curateur délégué a refusé sa demande, étant donné la grande quantité de relevés qu'il recevait, et l'a référé à ce ministère.

Le Protecteur du citoyen s'est dès lors adressé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qui a accepté de revoir ses pratiques : chaque année, en février, une liste des dossiers sera constituée afin de poster un duplicata du relevé 5 au conjoint de toute personne représentée, sans qu'il ait à en faire la demande.

Conformité des déclarations fiscales

Inquiet de ne pas recevoir le crédit d'impôt pour solidarité et son crédit pour TPS, ce même citoyen a appelé les instances fiscales du Québec et du Canada. On l'a informé que le problème provenait des déclarations fiscales de sa conjointe. Il a alors communiqué avec le curateur délégué, qui lui a dit ne pas avoir les connaissances fiscales nécessaires pour l'aider.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le fiduciaire responsable des déclarations fiscales du conjoint n'avait pas inscrit ce dernier dans les déclarations de revenus de la personne représentée pour l'année 2011, ce qu'il aurait dû faire. En effet, le système informatique de la Direction de l'administration des patrimoines ne détecte pas un changement à l'état civil : il revient au curateur délégué d'en aviser le fiduciaire.

Le défaut du fiduciaire de déclarer la situation familiale réelle de la personne représentée a eu deux conséquences :

- *La personne représentée a reçu un montant de prestations familiales fédérales trop élevé, puisque le montant avait été établi sur la base de ses revenus à elle seulement plutôt que de ceux du couple ;*
- *Le conjoint a été privé de sa partie des crédits d'impôt pour solidarité et de TPS.*

Le Protecteur du citoyen a demandé au Curateur public de faire les corrections nécessaires aux déclarations de la personne représentée afin de régulariser son dossier fiscal. Ces corrections ont permis au conjoint de recevoir rétroactivement un total de plus de 1 500 \$ en crédits d'impôt pour solidarité et de TPS. . . .)

TRAITER LES PROCHES D'UNE PERSONNE REPRÉSENTÉE COMME DES COLLABORATEURS

Dans son discours officiel concernant ses responsabilités envers les personnes inaptes, le Curateur public reconnaît l'importance des familles et des proches des personnes représentées. Il les considère comme des collaborateurs privilégiés, tout comme le sont les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux qui travaillent auprès de ces personnes, ainsi que plusieurs ministères et organismes publics.

La Loi sur le curateur public l'autorise à divulguer de l'information concernant une personne représentée à une personne démontrant un intérêt particulier. Or, le Protecteur du citoyen a constaté qu'il refusait souvent d'utiliser son pouvoir discrétionnaire. La décision semblait quasi systématique et non le fruit d'une analyse pour chaque situation qui aurait tenu compte de l'intérêt de la personne représentée et de celui de ses proches.

Dans plusieurs cas, il en allait de l'intérêt de tous, y compris de celui de la personne représentée, que le Curateur public prenne en considération les préoccupations qu'avaient soulevées ses proches, et qu'il réponde à leurs questions. Un refus automatique du Curateur public mine la relation de confiance avec la personne représentée, mais aussi la relation privilégiée qu'il souhaite avoir avec ceux et celles qu'il qualifie lui-même de collaborateurs.

(... Fournir l'information nécessaire aux proches

La mère d'une personne lourdement handicapée que représente le Curateur public se voit refuser d'obtenir de l'information concernant le patrimoine de sa fille. Elle s'en plaint au Protecteur du citoyen.

La fille visite sa mère sur une base régulière, ce qui, de l'avis de tous, est bénéfique pour elle. Afin de payer les coûts de transport de sa fille, pour le trajet entre le centre d'hébergement et chez elle, la mère interroge le Curateur public sur les moyens financiers de sa protégée. La citoyenne croit que sa fille a reçu un montant important à la suite d'une entente à l'amiable survenue quelques dizaines d'années plus tôt et qu'elle pourrait donc assumer une part des coûts. Le Curateur public refuse de donner suite à sa demande, invoquant la confidentialité du dossier.

L'intervention du Protecteur du citoyen dans cette affaire a conduit le Curateur public à accepter de divulguer l'information. Le Protecteur du citoyen déplore que le Curateur public n'ait pas mené une analyse plus approfondie du cas. Son refus initial est injustifié dans les circonstances. ...)

(... Autre cas, même attitude de fermeture

Pendant qu'une personne était sous un régime public de protection, sa fille et son petit-fils ont, à plusieurs reprises, demandé sans succès d'avoir accès à son dossier.

Un règlement, dont le contenu est confidentiel, est intervenu entre la fille de la personne représentée et le Curateur public. Ce règlement liait la fille de la personne représentée, la succession, les ayants droit et les «agents de la partie de la première part», sans toutefois définir ce dernier terme.

Plusieurs mois plus tard, le petit-fils de la personne représentée a été nommé curateur privé et agissait dorénavant comme représentant légal de sa grand-mère. À ce titre, il a été privé d'information sur la base qu'il «agissait comme un alter ego» de sa mère, fille de la personne représentée, liée par le règlement confidentiel intervenu antérieurement.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir au Curateur public que le citoyen avait besoin de l'information demandée en qualité de représentant légal de la citoyenne (curateur privé) et non en tant que «succession, ayant droit ou agent de la partie de la première part». Le Curateur public n'a pu démontrer concrètement que le citoyen intervenait à titre d'alter ego de sa mère. À la demande du Protecteur du citoyen, le petit-fils a finalement eu accès au dossier. Les événements ont toutefois clairement miné son lien de confiance avec le Curateur public. ...)

DÉCISION ARBITRAIRE

Le travail des curateurs délégués requiert la prise de nombreuses décisions. Ils jouissent d'un large pouvoir discrétionnaire afin de pouvoir analyser chaque situation et prendre la meilleure décision dans l'intérêt de la personne représentée.

Chacun des curateurs délégués a la responsabilité du dossier d'environ 200 personnes représentées. Avec une telle charge de travail, les décisions ne peuvent pas toutes être fondées sur une recherche approfondie, ce qui augmente dangereusement la prise de décisions arbitraires.

Lorsque des accusations sans fondement justifient à elles seules le refus d'un curateur délégué de rembourser des sommes dues, il y a lieu de remettre en question le bien-fondé de sa décision.

(... Ne pas faire traîner le règlement d'une dette

Depuis plusieurs années, un citoyen héberge, moyennant un loyer mensuel, ses trois oncles qui sont sous curatelle. Il a été leur curateur privé, mais a été destitué au profit du Curateur public en raison d'un conflit familial.

Depuis ce changement de régime, quatre mois de loyer n'ont pas été versés au locateur. Lorsqu'il communique avec le curateur délégué pour obtenir son dû, ce dernier reconnaît qu'il lui doit une somme, mais refuse de payer. Depuis qu'il a été informé que le citoyen fait l'objet d'une plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le curateur délégué entretient des doutes sur la probité du citoyen. Pourtant, la plainte n'a mené à aucune accusation et n'a pas constitué un motif suffisant pour que le Curateur public lui retire la garde des trois personnes représentées. Le curateur délégué n'a donc aucune raison de ne pas payer les montants réclamés.

L'intervention du Protecteur du citoyen a conduit le curateur délégué du citoyen, après plus d'un an, à verser les sommes dues au neveu, ainsi que des intérêts au taux légal, ce qui représente environ 10 000 \$. ...)

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

MODIFICATIONS AU RÈGLEMENT SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES

Dans la foulée de la stratégie gouvernementale *Tous pour l'emploi: une impulsion nouvelle avec les partenaires*, annoncée en février 2013, des modifications ont été apportées au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles en juin 2013. Les changements avaient pour but de mettre fin à l'allocation de contraintes temporaires à l'emploi pour certains groupes de prestataires de l'aide financière de dernier recours. L'intention était de favoriser la participation de ces prestataires au marché du travail. Parallèlement à ces modifications, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale s'est en effet doté d'une stratégie destinée à mieux joindre les groupes visés pour les inciter à participer aux mesures d'aide à l'emploi offertes par ses propres services. Ces mesures s'accompagnent d'allocations de soutien aux démarches d'emploi pouvant atteindre 195 \$ par mois.

Il n'est pas rare que l'implantation de nouvelles mesures au sein des services publics engendre au démarrage erreurs et délais dus à une planification inadéquate, ce qui suscite des irritants pour les clientèles visées. Le Protecteur du citoyen souligne qu'il n'a reçu aucune plainte consécutive aux modifications réglementaires de 2013.

Cette année, les plaintes témoignent davantage de l'impact d'informations incomplètes ou de l'inaction de certains fonctionnaires à l'endroit des prestataires de l'aide financière de dernier recours, une clientèle vulnérable parce qu'elle est démunie financièrement ou parce qu'elle présente des contraintes sévères à l'emploi. De par leur fragilité, ces personnes se sentent rapidement menacées lorsqu'elles reçoivent une information qu'elles ne comprennent pas ou encore si un fonctionnaire ne tient pas compte de leurs explications. Les interventions du Protecteur du citoyen en 2013-2014 ont permis de corriger plusieurs situations individuelles, et parmi elles, certaines ont eu aussi un effet collectif. D'autres interventions, débutées l'an dernier et poursuivies cette année, concernent surtout les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. Elles visent à assouplir le Règlement et la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles de façon à ce que ces prestataires conservent le bénéfice d'un héritage ou d'indemnités pour perte d'intégrité physique ou psychique, peu importe le mode de versement de cet héritage ou de ces indemnités.

INFORMATION INAPPROPRIÉE ET IMPACT SUR LA CLIENTÈLE

L'administration publique a le devoir d'informer les citoyens des droits liés à leur situation, particulièrement lorsque leur seule source de revenus est compromise, comme c'est le cas en matière d'aide financière de dernier recours. Cela est d'autant plus vrai que la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles comporte une disposition rattachée à l'obligation d'informer aussi complètement que possible les prestataires.

Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté à plusieurs occasions des lacunes à ce sujet, et a fait part au Ministère de ses préoccupations, ciblant trois manquements précis :

- Un avis erroné a été diffusé sur le site Web du Ministère, ce qui a provoqué des attentes indues chez des garants ;
- Des prestataires ont reçu des avis du Ministère comportant des informations ambiguës, voire inexacts, susceptibles de créer chez eux de l'incompréhension et des inquiétudes. Ces personnes, rappelons-le, sont particulièrement fragilisées par des problèmes de santé ou des contraintes sévères à l'emploi ;
- L'information donnée aux prestataires au sujet du traitement de leur dossier est incomplète.

(... **Une information oubliée mène finalement à l'amélioration de lettres types**

Dans le présent cas, le Protecteur du citoyen est intervenu de sa propre initiative et non à la suite d'une plainte. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale avait informé une mère monoparentale qui présentait des contraintes sévères à l'emploi que ses prestations allaient diminuer. La raison ? La Régie des rentes verserait sous peu une rente d'orphelin à son fils mineur à sa charge. Cette somme devait être comptabilisée dans le calcul de ses prestations mensuelles, ce qui réduisait le montant auquel elle avait droit.

Le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles prévoit la possibilité, à la demande d'un prestataire, d'exclure de sa charge un enfant dont les revenus ont pour effet de diminuer les prestations accordées à sa famille en deçà du montant auquel elle aurait droit s'il n'en faisait pas partie.

Cette disposition s'appliquait tout à fait à la citoyenne puisque ses prestations mensuelles se trouvaient réduites de plus de 200 \$. Mais encore eût-il fallu qu'elle connaisse le Règlement et ses effets ! L'agent responsable de son dossier aurait dû lui signaler ce droit par écrit, mais avait oublié de le faire.

Le Protecteur du citoyen s'est assuré auprès du Ministère qu'il apporte les corrections nécessaires au dossier de la personne afin qu'elle ne soit pas pénalisée financièrement. Ce qui a été fait. De plus, à la suite de ses échanges avec le Protecteur du citoyen, le Ministère a ajouté à son avis écrit portant sur ce sujet d'autres précisions, faisant en sorte que sa clientèle sera désormais mieux informée. ...)

INACTION OU DÉFAUT DE TENIR COMPTE DES EXPLICATIONS DU CITOYEN

Lorsqu'un citoyen s'adresse à l'administration publique, il s'attend à ce que les agents prennent en compte ses explications concernant sa situation particulière et qu'ils y donnent suite.

Le Protecteur du citoyen a constaté que des erreurs dans le traitement de dossiers individuels auraient pu être évitées si les agents avaient pris soin d'entendre ou de considérer les renseignements que les citoyens portaient à leur attention. En matière d'aide financière de dernier recours, les éléments suivants, notamment, n'ont pas été évalués correctement en raison d'une telle attitude :

- Admissibilité à l'aide ou à son maintien ;
- Montant des prestations mensuelles ;
- Remboursements de frais spéciaux.

Dans un cas, les erreurs ont même compromis les chances d'une prestataire de quitter l'aide financière de dernier recours.

(... **Une exigence non fondée et un frein à l'autonomie d'une prestataire**

Une personne bénéficiaire de l'aide financière de dernier recours effectue des remplacements dans une résidence pour personnes âgées. Travaillant sur appel, elle gagne généralement moins de 200 \$ par mois, ce dont elle tient informé son centre local d'emploi dans chacune de ses déclarations mensuelles.

Lors d'une conversation avec son agent d'aide financière, elle a précisé avoir terminé un remplacement pendant le mois écoulé, sans pour autant mentionner de date de fin d'emploi. L'agent lui a demandé néanmoins un relevé de cessation d'emploi. À plusieurs reprises, la dame lui a expliqué qu'elle ne pouvait produire ce document, car elle avait toujours un lien d'emploi avec la résidence, pour laquelle elle travaillait sur appel. En dépit des explications, l'agent a maintenu son exigence, à défaut de quoi l'aide serait coupée.

De guerre lasse, la citoyenne a demandé le relevé à son employeur, ce qui a évidemment eu pour effet de mettre fin à l'emploi et à tout espoir pour cette dame d'obtenir un jour un emploi régulier dans cette résidence. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le centre local d'emploi a reconnu l'erreur et proposé de rencontrer l'employeur afin de corriger la situation. Malheureusement, ces complications ont découragé la citoyenne dans ses tentatives d'intégrer un emploi stable. ...)

(... **Une aide de dernier recours refusée malgré une situation de dénuement**

Sans argent pour acquitter son loyer depuis plusieurs mois, un citoyen est convoqué à une audition devant la Régie du logement et risque l'éviction. Il en informe le centre local d'emploi lors de sa demande d'aide financière de dernier recours et explique qu'il subvient à ses besoins grâce à l'aide d'amis qui lui procurent de la nourriture et des billets d'autobus. Comme il vit en marge de la société, il ne peut produire d'autres preuves de subsistance. Malgré sa situation précaire et les explications fournies, le centre local d'emploi refuse de verser l'aide.

Pourquoi ce refus puisque toutes les informations requises sont produites et qu'il y a menace d'éviction? Le Protecteur du citoyen fait part de son étonnement au Ministère. À la suite de son intervention, le centre local d'emploi a accepté de verser l'aide et d'adresser une lettre à la Régie du logement, ce qui a permis au citoyen de conserver son logement. ...)

(... Annulation de prestations sans vérification adéquate

Après avoir travaillé pendant six mois dans une garderie comme travailleuse autonome, une personne doit faire appel à l'aide financière de dernier recours. Le Ministère lui verse une aide conditionnelle, le temps qu'elle fasse valoir ses droits à l'assurance-emploi (programme fédéral). Cette démarche est nécessaire, car, selon les critères du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, elle devrait être considérée comme salariée. La citoyenne ayant expliqué qu'à titre de travailleuse autonome, elle n'a pas cotisé à l'assurance-emploi, l'agent d'attribution initiale lui fait remplir un formulaire visant à faire préciser son statut d'emploi auprès de l'Agence du revenu du Canada aux fins de l'assurabilité de ses heures travaillées. Quelques mois plus tard, sans réponse de l'assurance-emploi, le Ministère met fin à l'aide conditionnelle.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'agent a omis d'envoyer le formulaire à l'Agence du revenu du Canada. En l'absence de directives quant aux démarches nécessaires pour vérifier un statut d'emploi, le Ministère a estimé, de façon erronée, qu'il revenait à la citoyenne de procéder aux démarches. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'aide financière a été rétablie sans autre exigence. De plus, le Ministère s'est engagé à se doter d'une directive précisant les démarches requises pour vérifier, au besoin, le statut d'emploi d'une personne qui se déclare travailleuse autonome. Le Protecteur du citoyen fait le suivi auprès du Ministère quant à la date d'implantation de la nouvelle directive. ...)

**COMPTABILISATION DES SOMMES ACCORDÉES POUR COMPENSER
UNE PERTE D'INTÉGRITÉ PHYSIQUE OU PSYCHIQUE**

Lors d'une agression, d'un accident de la route ou du travail, les victimes peuvent recevoir des montants forfaitaires ou périodiques pour compenser des pertes d'intégrité physique ou psychique. Si la victime est bénéficiaire de l'aide financière de dernier recours, les sommes reçues sont comptabilisées aux fins du calcul des prestations. Or, pour certains groupes indemnisés collectivement par l'État ou à la suite d'une décision judiciaire, le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles prévoit que les montants reçus à titre d'indemnité sont exclus du calcul des prestations.

(... Préserver le droit à la réparation d'un préjudice

À la suite d'une agression, une citoyenne ayant des contraintes sévères à l'emploi reçoit une indemnité de 9 000 \$ de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC). Dès le mois suivant sa réception, l'indemnité est comptabilisée à titre d'avoir liquide. Puisque cet avoir dépasse le seuil de 2 500 \$ exclu en vertu du Règlement, sa prestation d'aide financière de dernier recours est annulée.

Ainsi, l'indemnité qui visait à réparer un préjudice physique et psychique prive la citoyenne de ses prestations d'aide de dernier recours et devra être utilisée pour subvenir à ses besoins de base. Pour être à nouveau admissible à l'aide sociale, la citoyenne devra avoir dépensé l'indemnité de l'IVAC. ...)

Se fondant sur le caractère réparateur des sommes accordées, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, en mars 2013, que le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles soit modifié afin que les sommes reçues pour compenser une perte d'intégrité physique ou psychique soient exclues du calcul des prestations. À cette fin, des seuils d'exclusion pourraient être envisagés. Par contre, cette exclusion des indemnités devrait se faire sans égard à l'émetteur de la compensation ou au mode de versement. Selon le Protecteur du citoyen, en effet, on doit préserver le bénéfice du droit à la réparation du préjudice qu'a subi

la personne peu importe que la compensation émane d'un organisme public ou découle d'un jugement en matière privée, qu'elle prenne la forme d'un montant forfaitaire ou de versements périodiques.

Le Ministère s'est montré sensible à cette demande et a indiqué faire les démarches qui mèneront à la correction réglementaire demandée. Le Protecteur du citoyen demeure attentif à cette question.

SIMPLIFIER CERTAINES EXIGENCES ADMINISTRATIVES IMPOSÉES AUX PLUS DÉMUNIS

La complexité des exigences des ministères et des organismes pour traiter les demandes des citoyens est vécue comme un réel obstacle pour nombre d'entre eux. Les conditions qu'impose le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale en matière d'aide financière de dernier recours ne font pas exception. Cette année encore, le Protecteur du citoyen a dû intervenir pour aider des personnes démunies dans leurs démarches pour obtenir ou conserver leurs prestations, et ce, même si les demandes du Ministère étaient légalement fondées.

(... Le Ministère doit considérer toute alternative raisonnable

Le Ministère refuse l'aide financière de dernier recours à un jeune homme de 18 ans, car il est réputé recevoir une contribution parentale. Dans les faits, victime de violence de la part de son père, il en a été séparé dès l'âge de six ans. Par la suite, les relations avec ses parents sont demeurées tendues.

La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles prévoit que l'adulte en mesure de prouver qu'il a été victime de violence de la part de ses parents n'est pas considéré comme recevant une contribution parentale. Le Protecteur du citoyen a donc invité le jeune homme à faire part au Ministère de sa situation. Constatant que le jeune ne pouvait, de lui-même, faire la démonstration nécessaire, le Protecteur du citoyen a communiqué avec sa travailleuse sociale, qui a confirmé ses dires. Il a aussi obtenu de la mère du jeune homme une lettre décrivant les problèmes vécus durant son enfance. Le Ministère a accepté ces preuves et a accordé l'aide rétroactivement à la date de la demande, déposée deux mois plus tôt. ...)

HÉRITAGES REÇUS PAR VERSEMENTS : DES DÉLAIS AUX CONSÉQUENCES IMMÉDIATES

En 2012, le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère que les sommes reçues d'une succession sous forme de versements par la voie d'un intermédiaire, comme dans une fiducie testamentaire, ne perdent pas leur qualité de succession. Cela étant, les sommes pourraient alors bénéficier de l'exclusion, prévue par règlement, de 130 000 \$ du calcul de la prestation, comme c'est déjà le cas pour les successions reçues en capital.

Au terme de pourparlers entre le Protecteur du citoyen et le Ministère, il a été convenu de la nécessité d'une modification législative pour donner suite à cette demande. Toutefois, les délais associés à une modification législative préoccupent le Protecteur du citoyen. Entre-temps, de trop nombreux prestataires du Programme de solidarité sociale (contraintes sévères à l'emploi) ne peuvent bénéficier de leur héritage parce que leurs parents ont cru bon, dans le but de les protéger, de le leur léguer par versements.

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'EXCLUSION DE 130 000 \$ APPLICABLE À TOUTE FORME DE SUCCESSION

Considérant que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale souscrit à la recommandation du Protecteur du citoyen pour que les revenus de fiducie, les rentes viagères ou toute autre forme de versements périodiques issus de successions et destinés aux prestataires du Programme de solidarité sociale bénéficient de l'exclusion de 130 000 \$ prévue pour les successions reçues en capital;

Considérant que la modification demandée requiert une modification à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles;

Considérant les délais associés au processus législatif;

Considérant qu'entre-temps, des prestataires du Programme de solidarité sociale ne peuvent bénéficier réellement de leur héritage, leurs prestations mensuelles étant réduites de l'équivalent des sommes reçues de la succession sous forme de versements;

Considérant le caractère inéquitable de cette situation pour ces prestataires;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE 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.

Considérant les délais écoulés depuis la recommandation initiale du Protecteur du citoyen à ce sujet, en juillet 2012;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE 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.

≈ COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

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

«Vous prévoyez recommander au gouvernement de proposer une modification à la loi en ce sens, dès la prochaine session législative, avec entrée en vigueur rétroactive au 26 juillet 2012. Bien que le Ministère soit prêt à examiner cette situation avec ouverture et célérité, vous comprendrez qu'il ne peut s'engager au dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale dès la prochaine session législative, cette responsabilité incombant au gouvernement. De plus, bien que l'Assemblée nationale puisse donner un caractère rétroactif à une modification législative, cette voie demeure exceptionnelle en raison des questions d'équité et de cohérence qu'elle soulève. Dans le cas présent, le Ministère n'envisage pas privilégier cette avenue.»

Ministère de la Justice

DES AVANCÉES EN MATIÈRE DE DÉJUDICIARISATION DE LA RÉVISION ET D'ANNULATION DES PENSIONS ALIMENTAIRES

Le Protecteur du citoyen souligne cette année la contribution du ministère de la Justice du Québec à l'avancement de dossiers législatifs, concernant notamment les pensions alimentaires. Le Ministère a ainsi créé le Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants (SARPA) et le Service d'aide à l'homologation d'ententes en matière familiale, en plus de rendre possible la récupération par voie administrative des sûretés constituées en vertu de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires. Ces modifications législatives contribueront à déjudiciariser la révision et l'annulation des pensions alimentaires. Fait à noter, le Protecteur du citoyen aura un droit de regard sur le SARPA¹, qui relève de la Commission des services juridiques.

Le Protecteur du citoyen tient également à souligner les modifications législatives relatives au changement de nom pour les nouveau-nés et au changement de sexe pour les personnes nées au Québec, mais domiciliées à l'étranger, en plus de l'accroissement du pouvoir du Directeur de l'état civil pour l'inscription de certains décès au registre de l'état civil.

UN CHANGEMENT AUX RÈGLES DE DEMANDES DE SUSPENSION DU CASIER JUDICIAIRE CRÉE UN PRÉJUDICE POUR CERTAINS CITOYENS DU QUÉBEC

La suspension du casier judiciaire permet de retirer du Centre d'information de la police canadienne les renseignements liés aux condamnations après une certaine période. Un citoyen peut donc, après l'expiration d'un délai de cinq ou dix ans, selon la nature de l'accusation, faire une demande de suspension du casier judiciaire (autrefois appelée « demande de pardon ») selon certaines règles établies par la Commission des libérations conditionnelles du Canada.

En 2012, les règles s'appliquant à ce type de demande ont changé. Dorénavant, le délai permettant à un citoyen de faire sa demande de suspension du casier judiciaire ne commence à courir qu'après le paiement de l'intégralité des amendes et autres frais. Ainsi, le citoyen qui désire faire cette demande doit d'abord obtenir la preuve qu'il a entièrement acquitté tout solde à son dossier auprès du greffe du tribunal qui l'a condamné.

À la suite d'une plainte qu'il a reçue d'un citoyen, le Protecteur du citoyen a constaté que des greffes de tribunaux avaient fermé administrativement certains dossiers comportant des soldes minimes, sans radier ces sommes. Ayant décidé de renoncer à toute mesure de recouvrement, ils n'avaient envoyé aucun avis aux personnes concernées. Même si, au moment de ces décisions, aucune conséquence n'était prévisible pour les citoyens, elles les ont tout de même privés de la possibilité de régulariser leur dossier. À la suite du changement de règles pour les demandes de suspension de casier judiciaire, l'effet préjudiciable de ces décisions est apparu.

Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il appartient à chaque citoyen de s'assurer du paiement entier des frais liés à sa condamnation. Toutefois, puisqu'un solde minime peut subsister malgré le bon vouloir de la personne, le Protecteur du citoyen juge aussi qu'il est nécessaire d'informer les citoyens concernés avant de procéder à la fermeture administrative de leur dossier.

¹ Article 53 de la Loi favorisant l'accès à la justice en matière familiale.

Au terme d'échanges entre le Protecteur du citoyen et le Ministère, ce dernier a proposé de mettre en place les mesures suivantes :

- Modifier ses directives et procédés opérationnels pour permettre la transmission d'une lettre à un citoyen, dans le cadre de sa demande de suspension de casier judiciaire à la Commission des libérations conditionnelles du Canada, lorsque des frais se sont ajoutés après que celui-ci ait acquitté l'entièreté des sommes dues ;
- Revoir l'information diffusée sur le site Internet du Bureau des infractions et amendes ;
- Revoir le texte de l'avis d'amende impayée transmis par le Bureau des infractions et amendes au contrevenant.

Ces mesures répondent aux préoccupations du Protecteur du citoyen qui s'assurera de leur mise en œuvre.

Le cas rapporté ci-dessous est un exemple de situation préjudiciable pour le citoyen que les nouvelles mesures du Ministère devraient permettre d'éviter.

(... Impossibilité de faire une demande de suspension de casier en raison d'un montant impayé inconnu du citoyen

Plus de cinq ans après avoir purgé sa peine, un citoyen a voulu faire parvenir sa demande de suspension du casier judiciaire à la Commission des libérations conditionnelles du Canada. Le palais de justice où il a entamé ses démarches l'a alors informé que des frais d'exécution de 2 \$ demeuraient impayés, ce qu'il ignorait jusque-là. Le citoyen a immédiatement acquitté ce solde, mais a appris qu'il devait de nouveau attendre cinq ans avant de pouvoir soumettre sa demande. Considérant qu'il subissait un grand préjudice, il s'est adressé au Protecteur du citoyen.

L'information transmise au Protecteur du citoyen a révélé les circonstances à l'origine du problème. Vers les années 2000, le palais de justice avait implanté un nouveau système informatique. Lors du transfert des dossiers, il avait été décidé de fermer ceux qui comportaient de faibles montants en souffrance, comme celui du citoyen, sans en radier les sommes et sans envoyer d'avis aux personnes concernées.

Le Protecteur du citoyen a demandé au directeur du greffe d'intervenir auprès de la Commission des libérations conditionnelles du Canada pour contrer ce préjudice. Celle-ci a confirmé que le solde en souffrance de 2 \$ ne porterait pas préjudice au citoyen dans l'analyse de sa demande. ...)

RAPPORT DE L'OMBUDSMAN CORRECTIONNEL DU QUÉBEC

Ministère de la Sécurité publique – Direction générale des services correctionnels

À titre d'ombudsman correctionnel du Québec, le Protecteur du citoyen est, notamment, responsable de conduire des enquêtes à la suite de plaintes visant les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Le plaignant peut être une personne incarcérée ou un groupe, un tiers ou un citoyen libéré. Une ligne téléphonique sans frais permet de communiquer avec le Protecteur du citoyen à partir de tous les secteurs de vie des établissements de détention et des quartiers cellulaires des palais de justice sous la compétence du Québec.

Les 19 établissements de détention québécois accueillent les contrevenants condamnés à une peine d'incarcération inférieure à deux ans et assument la garde de prévenus en attente de leur procès ou de leur jugement. Les pénitenciers sous l'administration du gouvernement canadien (Service correctionnel du Canada) administrent les peines d'incarcération de deux ans et plus.

En 2013-2014, environ 43 550 personnes ont été admises dans un centre de détention provincial. De ce nombre, 54 % étaient condamnées, alors que 46 % étaient prévenues en attente de leur procès ou de leur jugement. En 2013-2014, les détenus séjournaient en moyenne 74 jours en prison, alors que les prévenus y demeuraient en moyenne 25 jours.

Cette année encore, les enquêtes effectuées démontrent à quel point le Protecteur du citoyen, à titre d'ombudsman correctionnel, doit demeurer vigilant afin de s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées.

La surpopulation carcérale

PARMI LES CONSÉQUENCES: DES TRANSFERTS RÉPÉTÉS ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS

La surpopulation dans les établissements de détention du Québec est en augmentation constante depuis au moins une décennie. À titre d'exemple, le taux d'occupation selon la capacité opérationnelle est passé de 108,3 % en 2010-2011 à 122,8 % en 2013-2014. Dans son rapport annuel d'activités 2012-2013, le Protecteur du citoyen illustre les nombreuses répercussions de la surpopulation sur les citoyens incarcérés, dont des transferts répétés d'un établissement à l'autre.

Le nombre de transferts entre établissements s'est accru de 16,6 %, passant de 29 291 en 2012-2013 à 34 154 en 2013-2014. Certains de ces transferts n'étaient pas liés à la surpopulation, notamment dans les cas de comparution et de libération. La grande majorité toutefois avait pour but d'atténuer la surcharge de prisons dont la population explose, et de diriger les détenus vers d'autres centres. Puisque les répercussions sociales et économiques de ces transferts sont majeures, le Protecteur du citoyen a demandé aux Services correctionnels de lui transmettre le coût moyen de chaque transfert afin de connaître le pourcentage de leur budget annuel alloué à cette opération.

Or, ceux-ci ont été incapables de produire cette information. Le Protecteur du citoyen suggère aux Services correctionnels de mettre en place un mécanisme pour être en mesure de connaître le coût associé aux transferts liés à la surpopulation.

À titre d'exemple d'impact humain et social, mentionnons le cas d'un homme transféré à l'extérieur de sa région d'origine qui n'a pas pu revenir à temps pour commencer sa thérapie en maison de transition et qui, au demeurant, a donc dû être incarcéré deux jours de plus. Pour un autre citoyen, aux prises avec de nombreux problèmes de santé, un éventuel transfert était particulièrement risqué, de l'avis de son médecin. Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du centre de détention pour lui éviter le transfert annoncé.

NOUVEAUX BÂTIMENTS : LES CHOSES PROGRESSED LENTEMENT

La construction de quatre nouveaux établissements (Sorel-Tracy, Roberval, Amos et Sept-Îles), annoncée en 2007 et reconfirmée à de multiples reprises depuis, avance lentement. Par ailleurs, le 28 février 2014, le gouvernement du Québec a annoncé la location pour 10 ans du pénitencier Leclerc de Laval, fermé en 2013 par le gouvernement fédéral. Le bail sera renouvelable pour cinq ans avec possibilité d'achat. Cet établissement deviendra le vingtième du réseau correctionnel et le deuxième en importance, avec une capacité de 775 personnes, dont un nombre limité de prévenus. On prévoit son ouverture graduelle à l'automne 2014. Cela donnera sans doute un peu de répit à un réseau surchargé.

Travaux sur les critères de transfert et la poursuite des traitements et de la médication

Dans son rapport annuel 2012-2013, le Protecteur du citoyen dénonçait la lenteur du Ministère à mettre en œuvre sa recommandation de 2006-2007 afin « que les Services correctionnels s'assurent de l'amélioration des pratiques pour éviter, sinon minimiser, l'impact négatif d'un transfert sur les soins de santé et sur la réinsertion sociale des personnes détenues ». L'an dernier, le Ministère décidait en effet de ne pas retenir les recommandations du comité qu'il a constitué en 2010 et de créer un nouveau comité de travail. Étant donné les délais indus, le Protecteur du citoyen demandait à ce que les travaux du nouveau comité de travail soient terminés au plus tard le 31 décembre 2013. Or, trois mois plus tard, les responsables n'étaient toujours pas en mesure d'acheminer le rapport du comité.

Par ailleurs, après plus de six ans de travaux, les Services correctionnels auraient élaboré un outil pour, notamment, limiter l'interruption de la médication ou des traitements médicaux pour les personnes lors de transferts entre les centres de détention. Cette grille contiendrait quatre critères principaux qui limiteraient les transferts de ces personnes. Le Ministère n'était toujours pas en mesure d'officialiser cette grille au 31 mars 2014.

Cette situation illustre la nécessité d'une plus grande vigilance de la part du Ministère pour veiller à la gestion de la médication ainsi que ses difficultés de gestion des transferts avec efficience. Ces deux dimensions, pourtant très importantes sur le plan de la santé des personnes et des coûts, sont sous-estimées et doivent être replacées au rang des priorités de gestion du réseau correctionnel.

Les personnes handicapées dans le réseau correctionnel

Le personnel médical du réseau correctionnel québécois doit répondre régulièrement aux besoins particuliers des personnes âgées ou qui présentent un handicap. Selon l'instruction provinciale sur la santé, les directions d'établissements doivent s'assurer que chaque personne bénéficie d'un accès raisonnable aux soins de santé qu'elle requiert, dans un environnement sécuritaire. Conséquemment, les personnes handicapées doivent avoir des conditions de détention similaires à celles des autres personnes incarcérées.

Dans le cadre de ses interventions, le Protecteur du citoyen a constaté que les infrastructures et l'aménagement des établissements de détention ne sont pas adaptés pour répondre aux besoins de base de ces personnes. Certains droits des personnes à mobilité réduite, comme le droit à la sortie extérieure, ne sont pas systématiquement respectés. Par ailleurs, la présence de personnes lourdement handicapées à l'infirmierie accapare une part importante des services que donne le personnel infirmier et alourdit sa tâche. Des directions d'établissements ont confirmé au Protecteur du citoyen qu'elles gèrent ces situations de façon ponctuelle en tentant de répondre aux besoins de base les plus pressants, tout en tenant compte de la disponibilité des ressources.

Dans un centre de détention, des personnes se sont plaintes au Protecteur du citoyen que les équipements de l'établissement n'étaient pas ajustés à leur condition. À la suite des interventions du Protecteur du citoyen, le centre de détention s'est doté d'équipements et d'accessoires tels que des lits et des bains adaptés ainsi que des barres d'appui pour la douche.

Au cours de l'année 2014-2015, le Protecteur du citoyen procédera à des vérifications dans le réseau correctionnel pour analyser les meilleures pratiques en cours et inciter à l'élaboration de lignes directrices en réponse aux besoins particuliers de cette clientèle.

(... Lacunes dans les soins d'hygiène pour une personne handicapée

Un homme paraplégique s'est adressé au Protecteur du citoyen en raison de lacunes importantes dans ses soins d'hygiène personnelle, entre autres parce qu'il n'avait pas pris de douche depuis un mois.

Le chef d'unité de l'infirmierie n'a pu confirmer si cet homme avait pris une douche récemment puisque le personnel n'avait pris aucune note à ce sujet. Il a toutefois confirmé le manque de personnel pour assurer les soins de base.

À la demande du Protecteur du citoyen, et conformément au Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec, le centre de détention a mis en place les mesures pour que le citoyen ait accès à des soins d'hygiène satisfaisants. De plus, la direction s'est engagée à faire appel au personnel d'une agence, si nécessaire, pour assister son personnel régulier. ...)

La Maison Tanguay : sombre tableau

Année après année, le Protecteur du citoyen déplore les conditions de détention des femmes incarcérées à la Maison Tanguay, et plus particulièrement celles placées dans le secteur d'hébergement à encadrement maximal.

Depuis 2009, le Protecteur du citoyen dénonce notamment le fait que les femmes confinées dans leur cellule à la suite d'un classement restrictif n'ont pas accès à un lavabo leur permettant d'avoir des conditions d'hygiène élémentaires. De telles conditions de détention sont d'autant plus inacceptables que ces femmes peuvent demeurer dans leur cellule jusqu'à 17 heures par jour. En novembre 2010, la direction de l'établissement a demandé l'octroi du budget nécessaire à l'ajout de lavabos. Le Protecteur du citoyen n'avait au 31 mars 2014 noté aucun résultat concret.

Par ailleurs, toujours au secteur à encadrement maximum, on trouve des cellules destinées à la réclusion disciplinaire et à l'isolement de personnes incarcérées qui présentent un risque suicidaire, une intoxication ou encore une désorganisation psychologique. L'une de ces cellules sert notamment à la contention d'une personne présentant un danger imminent pour sa sécurité ou celle d'autrui. Lorsqu'une personne est placée en isolement ou en réclusion, l'administration carcérale peut la maintenir en cellule jusqu'à 23 heures par jour. Or, ces cellules sont situées à l'extrémité d'un corridor et à l'écart du poste des agents correctionnels. Bien que l'établissement demande à son personnel

de procéder à des rondes de surveillance rapprochées, le Protecteur du citoyen est d'avis que la mesure n'assure pas suffisamment la sécurité de femmes vulnérables psychologiquement ou en état de crise.

Sans vouloir diminuer la fréquence des contacts entre les personnes incarcérées et le personnel correctionnel, le Protecteur du citoyen estime que la surveillance par caméra peut, dans certains cas, être nécessaire pour prévenir des gestes autodestructeurs, tenant compte de ce contexte particulier. Depuis 2011, le Protecteur du citoyen a plusieurs fois signalé aux Services correctionnels (Direction générale adjointe de Montréal) que des caméras de surveillance devraient être placées dans les cellules de mise en isolement et de contention. Or, malheureusement, la situation demeure inchangée.

Compte tenu de ces constats, le Protecteur du citoyen enjoint au ministère de la Sécurité publique de procéder rapidement 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.

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LES CONDITIONS DE DÉTENTION À LA MAISON TANGUAY

Considérant la responsabilité qui incombe aux Services correctionnels du Québec d'assurer la garde et un contrôle «raisonnable, sécuritaire et humain» (article 1 de la Loi sur le système correctionnel du Québec) des personnes incarcérées;

Considérant les risques élevés d'atteinte à la vie, à la sécurité ou à la santé que peuvent présenter certaines personnes confinées en cellules d'isolement;

Considérant l'intérêt tant pour les gestionnaires, le personnel que pour les personnes incarcérées d'un meilleur contrôle du respect des droits de chacun et des pratiques en matière de sécurité;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE :

- De procéder 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.

≡ COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

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

«Le ministère de la Sécurité publique comprend la déception du Protecteur du citoyen à l'effet que les travaux visant l'installation de lavabos dans les cellules du secteur C1-Nord n'aient pas été effectués. Ces travaux ont été commandés et planifiés dans nos projets majeurs d'infrastructures. Le Ministère prend acte des commentaires du Protecteur du citoyen et s'engage à analyser la possibilité de traiter ce projet en priorité. Quant aux cellules destinées à la réclusion et à l'isolement, bien qu'elles soient situées à l'extrémité d'un corridor et à 72 pieds du poste de contrôle de ces cellules, chacune d'entre elles possède un bouton d'appel d'urgence parfaitement fonctionnel. Le poste de contrôle de ce secteur est muni d'un interphone et le personnel peut ainsi faire une surveillance auditive lorsque nécessaire. La sécurité des personnes dont la garde nous est confiée est une préoccupation constante pour le Ministère. C'est notamment pourquoi la Direction des services correctionnels – Clientèle féminine et activités spécialisées a été créée en 2013-2014. Cette nouvelle direction a le mandat de faire l'analyse des besoins de la clientèle féminine, notamment en matière de sécurité à l'établissement de détention Maison Tanguay. Dans le cadre de ces travaux, nous examinerons rapidement et en priorité la question de l'installation de caméras dans les cellules destinées à la réclusion et à l'isolement de cet établissement.»

Le non-renouvellement du plan d'action en réinsertion sociale

Le 29 septembre 2013, le Protecteur du citoyen a appris que le plan d'action gouvernemental 2010-2013 *La réinsertion sociale des personnes contrevenantes: une sécurité durable* ne serait pas reconduit. Quatre ministères, soit le ministère de la Sécurité publique, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, étaient signataires de ce plan d'action qui prévoyait quelque 70 mesures. Au moment de rédiger le présent rapport, le Protecteur du citoyen était toujours en attente du bilan des réalisations qui devait lui être transmis.

Le Protecteur du citoyen prend acte avec déception de cette décision de ne pas reconduire ce plan d'action gouvernemental et tient à mettre l'accent sur des problématiques étroitement liées à la réinsertion sociale des personnes incarcérées. À plusieurs reprises, il a, par exemple, dénoncé les délais relatifs aux évaluations à produire. Force est de constater qu'au cours de la période 2013-2014, près de 60 % (59,7 %) de la clientèle ayant une sentence de six mois et plus n'a pas été évaluée avant le sixième de sa peine. Le Ministère ne respecte donc pas son obligation légale à cet égard dans la majorité des cas. De tels délais font obstacle à l'étude d'une libération sous condition et entraînent des coûts importants associés au maintien de personnes en détention.

La Commission québécoise des libérations conditionnelles a, en 2012-2013, étudié 496 demandes de libération préparatoire à la libération conditionnelle. Or, 3 540 personnes y étaient admissibles durant cette période. Cet écart est préoccupant. Y aurait-il un lien avec les délais d'évaluation et de prise en charge? La question se pose. Le Protecteur du citoyen entend suivre ce dossier de façon particulière.

Les trop nombreuses renonciations à l'examen d'une libération conditionnelle

En 2012-2013, environ la moitié des personnes admissibles à une libération conditionnelle au tiers de leur peine ont renoncé à l'examen de celle-ci. Ce phénomène est demeuré important au cours de l'année 2013-2014, le taux de renonciation se chiffrant à 47,9 %. Concrètement, cela représente 1 754 personnes parmi les 3 659 admissibles à un tel programme.

Dans la vaste majorité des cas, les personnes incarcérées renoncent à cet examen au moyen d'un formulaire transmis à la Commission québécoise des libérations conditionnelles. En effet, la Loi sur le système correctionnel du Québec de même que les règlements en vigueur n'obligent pas une personne incarcérée à se présenter à une audience devant la Commission pour renoncer à sa libération conditionnelle. Il devient dès lors difficile d'évaluer les motifs pour lesquels autant de personnes renoncent à leur droit de voir leur dossier étudié par la Commission. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une convocation automatique devant la Commission permettrait à ses membres de comprendre davantage les motifs de renonciation des personnes admissibles à une libération conditionnelle. Une audience donnerait également l'occasion aux membres de la Commission d'expliquer à la personne incarcérée les enjeux de cette décision de manière objective et impartiale.

En renonçant à cet examen, la personne sera détenue jusqu'aux deux tiers de sa peine plutôt qu'au tiers. Par contre – et la conséquence ici est importante pour la sécurité publique –, elle quittera le centre sans condition visant à empêcher les occasions de récidive. Elle n'aura pas à se soumettre à une thérapie ou à un programme lié à un problème de violence, d'ordre sexuel ou psychiatrique. Il est donc probable qu'une libération conditionnelle, octroyée par la Commission, offre de meilleures chances de réinsertion sociale qu'une libération sans aucune condition, grâce à un suivi beaucoup plus serré de la personne.

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'EXAMEN DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Considérant l'ampleur du phénomène de la renonciation depuis plusieurs années ;

Considérant l'incidence non négligeable que cette réalité peut avoir sur la gestion de la population carcérale ;

Considérant les coûts de l'incarcération ;

Considérant l'intérêt de la société de réinsérer les personnes incarcérées dans la communauté par l'entremise de conditions qui visent à assurer la sécurité du public ;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET À LA COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES :

- De documenter sans délai les motifs expliquant le taux élevé de renonciations à l'examen de la libération conditionnelle ;
- De mettre en place d'ici le 31 mars 2015 un ou des mécanismes visant à diminuer le nombre de renonciations ;
- De transmettre au Protecteur du citoyen d'ici le 31 mars 2015 un bilan des actions réalisées et des résultats obtenus.

≈ COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

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

« Le ministère de la Sécurité publique prend acte de la recommandation du Protecteur du citoyen. Cependant, il la considère difficilement réalisable pour le 31 mars 2015 puisqu'il faut à la fois documenter, de concert avec la Commission québécoise des libérations conditionnelles, les motifs expliquant le taux élevé de renonciation à l'examen de la libération conditionnelle et mettre en place des mécanismes visant à diminuer le nombre de renonciations, et également transmettre un bilan des actions réalisées et des résultats obtenus compte tenu du délai nécessaire entre l'implantation de mesures, la constatation de résultats, la compilation de données, leur analyse et la réalisation d'un bilan. »

≈ COMMENTAIRES DE LA COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

Voici ce qu'a répondu la Commission au sujet des recommandations du Protecteur du citoyen :

« La Commission dispose déjà de mécanismes lui permettant de documenter les motifs de chacune des renonciations qui se font alors que les personnes contrevenantes se retrouvent en audition devant les membres. Ces données sont compilées, mais elles ne tracent qu'un portrait partiel de la situation dans la mesure où la vaste majorité des personnes contrevenantes éligibles qui renoncent à la libération conditionnelle le font avant une séance et, par le fait même, sans jamais rencontrer les membres de la Commission. Cette situation ne permet pas aux membres de noter le motif de la renonciation exprimé par la personne contrevenante. La Commission est disposée à continuer de documenter les motifs relatifs aux renonciations durant séance et à les transmettre au Protecteur du citoyen. Concernant la deuxième recommandation, la Commission considère que l'une des raisons expliquant le taux élevé de renonciations résulte d'un manque d'information quant aux mesures prévues par la loi. C'est pourquoi elle a mis en place des mesures susceptibles d'influer sur les taux de renonciation. Elle a par ailleurs amorcé une réflexion sur certaines pratiques et procédures relatives à la renonciation qui impliquent, dans certains cas, des ajustements du cadre légal. »

Le classement des détenus : des règles imprécises et une application déficiente

Au printemps 2014, le Protecteur du citoyen a transmis à la Direction générale des services correctionnels un rapport préliminaire sur l'application de l'instruction sur le classement dans les établissements de détention du Québec. Ce document de travail faisait l'objet de discussions au moment de la rédaction du présent rapport annuel.

Le classement au sein d'un établissement de détention est une opération de gestion relevant du directeur. Il consiste à attribuer à une personne incarcérée un secteur de vie dans lequel les règles et le niveau d'encadrement sont les plus adaptés possible à sa situation, à ses besoins et à son comportement. En 2005, la Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique a uniformisé les règles entourant cette activité de gestion par l'entrée en vigueur de l'instruction *Classement d'une personne incarcérée dans un établissement de détention*. Depuis lors, les gestionnaires de tous les centres de détention du Québec doivent s'y conformer.

Avant 2005, seules quelques lignes directrices guidaient les directions d'établissements en matière de classement. Malgré les précisions qu'apporte la nouvelle instruction, plusieurs enquêtes du Protecteur du citoyen ont mis en lumière des imprécisions et des difficultés d'application. Ainsi, entre 2008-2009 et 2012-2013, le Protecteur du citoyen a conclu une moyenne de 248 dossiers de plaintes par année liés au classement dans les établissements de détention du Québec.

En 2012, soit plus de sept ans après la rédaction de l'instruction, le Protecteur du citoyen a constaté que, malgré les suivis et les interventions auprès de différentes directions, certains établissements n'avaient toujours pas mis en place des comités de classement, cela pour des motifs de commodité administrative. Comme la situation tardait à se corriger, le Protecteur du citoyen a décidé de vérifier dans quelle mesure l'instruction sur le classement était respectée dans le réseau correctionnel québécois.

Il a d'abord analysé les règles encadrant le classement. Par la suite, il a transmis un questionnaire comportant 38 questions aux directions de 18 établissements de détention du Québec² afin de déterminer s'ils appliquaient ces règles. Son analyse s'est également appuyée sur les enquêtes qu'il a réalisées à partir des plaintes des personnes incarcérées.

Le Protecteur du citoyen énonce 18 constats dans son rapport. Pour chacun d'entre eux, il formule des suggestions. Il a également invité les Services correctionnels à discuter de celles-ci afin de modifier en profondeur la version actuelle de l'instruction ou d'en rédiger une nouvelle. Les principales suggestions concernent les problématiques suivantes :

- En vertu de la Charte des droits et libertés de la personne, les personnes prévenues, soit celles incarcérées en attendant l'issue de leur procès, doivent être séparées des personnes condamnées. Cette règle tire son origine du principe de la présomption d'innocence. Or, le ministère de la Sécurité publique omet de s'y conformer dans plusieurs établissements, où les deux clientèles se côtoient. Le Protecteur du citoyen a invité la Direction générale des services correctionnels à prendre les mesures nécessaires pour respecter la Charte.
- Plusieurs gestionnaires d'établissements ont admis utiliser le classement restrictif en guise de mesure disciplinaire. Or, cette pratique est proscrite par l'instruction sur le classement puisqu'elle équivaut à une double sanction. Le Protecteur du citoyen a suggéré qu'un rappel soit fait aux gestionnaires concernés.
- À la suite de chaque admission, les personnes incarcérées se voient rapidement attribuer un classement provisoire. En vertu de l'instruction, un comité de classement doit valider celui-ci pour s'assurer du respect d'un ensemble de critères objectifs. Or, l'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que sept établissements de détention ne tiennent pas compte de cette règle. Le Protecteur du citoyen a suggéré à la Direction générale des services correctionnels d'apporter les correctifs requis.

² La mission d'évaluation et de traitement pour les délinquants sexuels de l'établissement de détention de Percé ne cadre pas avec l'application de l'instruction sur le classement. C'est pour cette raison que sa direction n'a pas été sollicitée.

L'usage de la force en milieu carcéral

DES CAS DE SÉVICES

Le terme sévices est défini à l'*Instruction provinciale sur le système de traitement des plaintes des personnes prévenues ou contrevenantes* comme de «mauvais traitements corporels exercés sur quelqu'un que l'on a sous son autorité, sous sa garde (coup, violence, brutalité)». L'instruction indique clairement que «l'atteinte à l'intégrité physique d'une personne sans raison légitime étant une atteinte grave aux droits de la personne, ces plaintes doivent être traitées avec le plus grand soin. De plus, les plaintes de sévices doivent être transmises au bureau du Protecteur du citoyen». Les plaintes pour sévices résultent généralement de situations où la force physique aurait été utilisée lors d'interventions pour «déplacer ou transférer ces personnes, pour les contrôler lorsque celles-ci sont en situation de crise ou lors de situations d'urgence». Certains comportements causant des lésions corporelles ou des blessures doivent également être systématiquement signalés au Protecteur du citoyen, qu'il y ait plainte ou non de la part de la personne incarcérée.

La procédure administrative concernant le recours à la force prévoit d'ailleurs que la communication et la négociation doivent être privilégiées à l'usage de la force physique, laquelle doit se baser sur des motifs raisonnables et éviter l'excès. Lors de chaque signalement d'usage de force ou de chaque plainte de sévices, le Protecteur du citoyen obtient toute la documentation disponible, la version des faits de la direction et des gestionnaires de l'établissement ainsi que celle de la personne incarcérée. Chaque cas est analysé en fonction des circonstances particulières ayant entraîné l'intervention. Dans les cas où une force excessive a été employée de façon intentionnelle, l'on conclut qu'il y a eu sévices. L'objectif est de maintenir un environnement sécuritaire et respectueux du droit à la dignité et du droit à l'intégrité des personnes incarcérées, comme le prévoient les chartes des droits et libertés.

En 2013, le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes et signalements concernant l'usage de la force. Dans certains cas, des sévices avaient été commis. Dans d'autres cas, on a plutôt noté des comportements inappropriés, un manque de formation du personnel ou encore l'utilisation inadéquate de matériel de contention. Par ailleurs, il faut prendre en compte que des citoyens incarcérés peuvent craindre d'éventuelles représailles dans un tel milieu fermé et hésitent donc à se plaindre de sévices.

(... Un signalement venu de la direction d'un établissement

La direction d'un établissement a communiqué avec le Protecteur du citoyen au sujet d'un agent qui avait frappé un détenu à deux reprises. Ce dernier était placé au secteur santé et éprouvait des problèmes de santé mentale. Les rapports qu'avaient remplis les agents étaient incomplets. La vidéo des événements permettait toutefois de voir l'agent frapper le détenu au visage après que celui-ci eut craché sur lui.

Le Protecteur du citoyen a considéré que le détenu avait été victime de sévices, ce qu'a reconnu le Ministère. Il a demandé à l'établissement si une offre de compensation serait offerte au détenu afin que celui-ci, qui dispose de peu de moyens, n'ait pas à procéder par voie judiciaire. Cela pouvait être réglé à l'amiable puisque l'infraction était reconnue et indéniable. Au moment de rédiger le présent rapport, la question demeure en suspens. Le Protecteur du citoyen estime que le fait d'obliger la victime à procéder par la voie judiciaire ajouterait une profonde injustice à une situation déjà déplorable, sans compter les coûts injustifiés que cela entraînerait pour toutes les parties, alors qu'une solution négociée est possible.

Le Protecteur du citoyen s'est également assuré que la direction intervienne auprès du personnel qui était présent lors de l'altercation et qui n'avait pas, comme il aurait dû le faire, rapporté de façon officielle l'événement. Enfin, il a suggéré à la Direction générale des services correctionnels de mettre en place un processus de traitement et d'évaluation des cas de sévices reconnus par les directions d'établissements et le Protecteur du citoyen. Des pourparlers sont en cours et le Protecteur du citoyen suit de très près cette situation. . . .)

(... Une violente sortie de fourgon cellulaire

Un citoyen incarcéré s'est plaint des faits suivants : alors qu'il sortait du fourgon cellulaire à l'occasion d'un transfert, un agent de l'établissement de détention l'aurait saisi par-derrière en lui serrant le cou pour le traîner jusqu'à l'admission, alors qu'il se montrait coopératif. Par la suite, le même agent l'aurait frappé avec un cadenas lors du « démenottage » en vue de la fouille. L'agent, pour sa part, affirmait avoir échappé le cadenas.

Bien qu'il ait été impossible d'établir précisément ce qui s'est déroulé lors du démenottage, les vidéos du début de l'intervention démontrent clairement le comportement fautif de l'agent. Le Protecteur du citoyen, à l'instar du Ministère, a considéré que le citoyen incarcéré avait été victime de sévices. Par conséquent, il a demandé qu'une compensation soit offerte au citoyen et s'est assuré que le Ministère prenait les mesures appropriées envers l'agent concerné. Ce dossier était toujours en suivi au 31 mars 2014. . . .)

(... La force de la négociation plutôt que l'altercation

Une citoyenne incarcérée s'est plainte d'avoir été brutalisée lors d'une fouille à nu. L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la réaction de cette personne, lorsque des agentes avaient coupé un pendentif qu'elle refusait de retirer, avait effectivement donné lieu à une intervention physique. Comme les faits s'étaient déroulés dans la salle de fouille, ils n'avaient pas été filmés. Le Protecteur du citoyen n'a pu déterminer exactement à quelles agentes revenait la responsabilité des gestes posés. Ces dernières n'avaient probablement pas eu suffisamment recours à la discussion et à la négociation avant de couper le pendentif, d'où l'affrontement.

Le Protecteur du citoyen a rappelé aux autorités de l'établissement de détention l'importance de privilégier la négociation pour éviter la multiplication des incidents lors d'une fouille à nu. Ce cas illustre en effet les tensions qui règnent dans ces situations, et rappelle l'importance de réserver l'usage de la force aux cas extrêmes. . . .)

Les fouilles à nu, à l'entrée et à la sortie des établissements de détention, s'avèrent nécessaires pour contrer le trafic d'objets illicites. On imagine toutefois facilement qu'elles sont une source de stress majeur pour les personnes visées, alors en situation de vulnérabilité.

Le Protecteur du citoyen constate qu'il y a davantage de risques d'intervention physique lors des admissions et des sorties des établissements de détention. Les agents de l'admission connaissent souvent peu ou pas du tout les citoyens incarcérés, ce qui complique leur travail et toute négociation. De plus, le respect de l'intimité des personnes commande qu'il n'y ait pas de caméras dans la section des fouilles. En conséquence, dans le but d'éviter le plus possible les incidents, le Protecteur du citoyen incite les directions d'établissements à se montrer particulièrement vigilantes à l'égard des plaintes provenant de ces secteurs.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen constate que la présence de caméras limite considérablement l'usage abusif de la force. En effet, seuls des cas isolés sont répertoriés en leur présence. À titre d'exemple, il n'a reçu qu'une seule plainte pour force excessive, non fondée, dans le cadre des interventions de l'équipe correctionnelle d'intervention d'urgence. Or, ces interventions sont toujours filmées. Le Ministère procède graduellement à une mise à jour des équipements de caméras fixes dans les établissements. Le Protecteur du citoyen procédera à une analyse afin de déterminer les balises qui doivent être respectées lors de l'utilisation de caméras dans les établissements de détention en tenant compte, notamment, des enjeux de sécurité et de respect de l'intimité des personnes incarcérées.

USAGE DU « POIVRE DE CAYENNE » (OLÉORÉSINE DE CAPSICUM)

Plusieurs personnes incarcérées se sont plaintes cette année de l'utilisation abusive de l'oléorésine de capsicum, communément appelé « poivre de Cayenne ».

La conduite des enquêtes à ce sujet présente certaines difficultés, dont le fait que le libellé des instructions pertinentes ne comporte aucune précision quant aux dosages appropriés. Or, chaque individu a sa propre résistance au produit. Par ailleurs, en raison de l'imprécision des rapports d'événements, il est souvent difficile d'évaluer le temps écoulé entre le déploiement du produit et la décontamination.

L'introduction de l'oléorésine de capsicum en détention vise, notamment, à réduire le nombre d'interventions physiques, en agissant d'abord comme dissuasif, puis en dernier recours comme neutralisateur. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que ce produit cause une douleur importante et qu'il ne devrait être utilisé que lorsque la situation l'exige expressément. Par ailleurs, une décontamination rapide et complète doit être effectuée sur les lieux où le produit a été utilisé.

(... **L'importance d'une décontamination adéquate**

À la suite d'une émeute, l'oléorésine de capsicum a été utilisée massivement dans un secteur de 13 places. Ce secteur n'a pas été décontaminé correctement avant la réintégration des personnes incarcérées et celles-ci, tout comme les agents, ont souffert d'irritation cutanée prononcée. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement a effectué un rappel de la procédure de décontamination et l'a clarifiée. ...)

CONTRAINTES

L'instruction sur les normes d'utilisation des contraintes et contentions n'a pas été revue depuis 1996. Elle nécessite une mise à jour urgente, notamment afin d'harmoniser les pratiques, surtout en ce qui concerne l'utilisation des chaînes de relais (pour attacher les menottes des chevilles à celles des poignets) lors du déplacement des personnes considérées comme les plus dangereuses ou à risque d'évasion.

(... **Une chaîne de relais trop courte**

Un citoyen incarcéré qui n'avait jamais manifesté de violence physique envers les agents s'est plaint que, souvent, on lui appliquait une chaîne de relais très courte qui le forçait à marcher courbé. Le Protecteur du citoyen a constaté que l'établissement de détention utilisait en effet des « chaînes courtes », alors que les autorités de cet établissement avaient pourtant nié ce fait. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement a fait en sorte que les « chaînes courtes » ne soient plus employées. De plus, la révision du niveau de contrainte à appliquer a été intégrée au formulaire de révision systématique du classement restrictif. ...)

Lors de ses interventions, le Protecteur du citoyen a remarqué que l'usage de la chaîne de relais fait l'objet de pratiques différentes d'un établissement à l'autre, et parfois même, d'un agent à l'autre. Il estime qu'un meilleur encadrement de la pratique et une vigilance accrue de la part de la direction des établissements sont nécessaires.

CONTENTIONS : L'ABSENCE D'AVANCÉES

Certaines personnes incarcérées en état de crise peuvent faire l'objet de mesures d'exception. L'une de ces mesures est le recours à la contention (immobilisation de quelqu'un en utilisant des instruments tels que des courroies de cuir pour les poignets, des courroies de cuir pour les chevilles ou une camisole de force). Or, le personnel correctionnel dispose de peu de balises afin d'assurer la sécurité de ces personnes. Le Protecteur du citoyen est d'avis que la définition et l'encadrement de la mise sous contention dans les établissements de détention devraient être similaires à ce qui a cours dans le réseau de la santé et des services sociaux. À ce titre, les mêmes professionnels de la santé devraient être habilités à intervenir.

Déjà, en 2011-2012, le Protecteur du citoyen dénonçait cette situation préoccupante dans son rapport annuel. Il relatait le cas d'un jeune autiste incarcéré quelques jours dans un établissement de détention, faute de place permettant son admission à l'Institut Philippe-Pinel, laquelle devait se faire conformément à l'ordonnance d'évaluation de la Cour. L'enquête portait notamment sur la mise sous contention du jeune homme alors qu'il était dans un état d'agitation important. Le Protecteur du citoyen concluait que l'instruction *Normes d'utilisation et d'application des instruments de contrainte et de contention*, datant de 1996, devait être révisée rapidement.

Par ailleurs, deux rapports d'investigation du Bureau du coroner contiennent des recommandations précises au ministère de la Sécurité publique en ce qui concerne la mise sous contention de personnes incarcérées.

En 2000, un jeune homme souffrant de schizophrénie paranoïde est décédé dans un établissement de détention alors que le personnel tentait de le maîtriser afin de le placer sous contention. Pour éviter d'autres décès dans des circonstances semblables, le coroner recommandait, en mars 2001, au sous-ministre de la Sécurité publique et au directeur des services correctionnels du Québec de « terminer rapidement le travail de normalisation et de standardisation de l'ensemble des directives provinciales ou propres à chacun des établissements de détention et de voir à leur diffusion auprès des utilisateurs ».

En 2007, une personne incarcérée est décédée au cours de manœuvres visant à la placer sous contention. À l'issue de son enquête, le coroner écrivait : « Je recommande au ministère de la Sécurité publique de revoir ses procédures de contention et leur application. »

Malgré ces recommandations, l'urgence de mieux encadrer l'usage de la contention n'a trouvé écho que tardivement auprès des Services correctionnels. Ce n'est qu'en novembre 2013 qu'ils soumettaient une demande au contentieux du ministère de la Justice afin que celui-ci s'interroge à savoir s'il est adéquat qu'un intervenant correctionnel autorise la mise sous contention en l'absence d'un professionnel de la santé. En attente de cet avis juridique, la situation demeure inchangée. Il s'agit pourtant d'un problème important qui doit, de l'avis du Protecteur du citoyen, être réglé de façon impérative.

Les services offerts aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale

Le Protecteur du citoyen a publié en mai 2011 un rapport sur cette question. Les recommandations de ce rapport font l'objet d'un suivi présenté au chapitre *Bilan des interventions systémiques* à la page 107 du présent rapport.



On peut consulter le rapport sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Visites d'établissements

En 2013-2014, des visites de suivi et des rencontres de travail ont eu lieu avec les directions des établissements suivants : Amos, Chicoutimi, Roberval, Québec (secteurs masculin et féminin), Saint-Jérôme, Sorel, Trois-Rivières, Sherbrooke et Rimouski.

De plus, à l'automne 2013, une équipe du Protecteur du citoyen a effectué pendant plusieurs jours une visite à l'établissement de détention de Montréal (Bordeaux). Des rencontres de suivi avec la direction de l'établissement ont été amorcées en décembre pour soulever les lacunes les plus urgentes et obtenir des engagements pour la correction à court terme de celles-ci.

Par ailleurs, la visite des établissements et des quartiers cellulaires des palais de justice a permis de constater qu'à certains endroits, l'angle des caméras de surveillance des cellules était problématique : des agents avaient un visuel complet sur les occupants de certaines cellules lorsque ces derniers utilisaient les toilettes. Vu l'atteinte importante à l'intimité et à la dignité des personnes incarcérées, le Protecteur du citoyen a dénoncé cette situation pour que l'angle des caméras soit modifié, tout en maintenant un niveau de sécurité adéquat.

En conclusion

Le Protecteur du citoyen, à titre d'ombudsman correctionnel, est sensible aux défis systémiques importants auxquels se mesurent les Services correctionnels du Québec, notamment la surpopulation carcérale et le manque de ressources. Le présent rapport souligne certaines des problématiques auxquelles le réseau fait face.

Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen rappelle que les principes généraux inscrits à l'article premier de la Loi sur le système correctionnel du Québec doivent guider les Services correctionnels du Québec, la Commission québécoise des libérations conditionnelles ainsi que leurs partenaires. Ces principes consistent à favoriser la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et, dans le respect de leurs droits fondamentaux, à contribuer à la protection de la société en les aidant à devenir des citoyens respectueux des lois tout en exerçant sur elles un contrôle raisonnable, sécuritaire et humain.

Le Protecteur du citoyen s'inquiète de la décision de ne pas renouveler le plan gouvernemental pour la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Parmi les problèmes inhérents à la réinsertion sociale figurent l'évaluation tardive des personnes incarcérées et le taux élevé de renoncements à l'examen d'une libération conditionnelle. Or, n'est-ce pas la libération conditionnelle qui permet un suivi plus adéquat des contrevenants après leur libération ? N'est-ce pas elle qui contribue à la protection de la société en les aidant à devenir des citoyens respectueux des lois et en limitant leur risque de récidive ? Les Services correctionnels ne doivent pas abdiquer leurs responsabilités à l'égard de la réinsertion sociale des contrevenants. Il en va de la protection de la société et de la réhabilitation de ces citoyens.

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

Ce chapitre est consacré au ministère de la Santé et des Services sociaux et à son réseau de services. Celui-ci est constitué de près de 300 établissements qui offrent des services dans plus de 1 700 installations, réparties dans 18 régions sociosanitaires. Ces établissements sont publics, conventionnés ou privés. Le réseau s'appuie sur des médecins travaillant dans près de 2 000 cliniques et cabinets médicaux, dont les groupes de médecine familiale, et sur tous les autres professionnels de la santé. Ces derniers se trouvent, notamment, dans des cliniques privées, dans près de 3 600 organismes communautaires, dans des entreprises d'économie sociale en aide domestique et dans des pharmacies communautaires.

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, tous les usagers du système public de santé et de services sociaux bénéficient notamment des droits suivants :

- Droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats ;
- Droit au respect de la dignité et de l'intimité ;
- Droit au respect de la confidentialité du dossier médical ;
- Droit à l'information ;
- Droit de porter plainte.

La mission du Protecteur du citoyen consiste à s'assurer que ces droits sont respectés ainsi qu'à prévenir les préjudices que pourraient causer les instances du réseau de la santé et des services sociaux aux usagers. Conformément au régime d'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen intervient habituellement en deuxième recours, après la décision du commissaire – local ou régional – aux plaintes et à la qualité des services.

LES PLAINTES EN 2013-2014

Cette année, le nombre de plaintes qu'a reçues le Protecteur du citoyen en matière de santé et de services sociaux a connu une hausse de 10,6 % (1 312 en 2013-2014 comparativement à 1 186 en 2012-2013). Quant aux signalements – demandes que font des tiers pour obtenir l'intervention du Protecteur du citoyen à l'égard de situations susceptibles de compromettre la santé ou le bien-être d'un ou de plusieurs usagers –, ils ont été en baisse de 29,3 % (169 en 2013-2014 ; 239 en 2012-2013).

Le Protecteur du citoyen a conclu que 38,5 % des plaintes et des signalements qu'il a fermés en 2013-2014 étaient fondés, comparativement à 43 % en 2012-2013 (les plaintes et signalements réorientés ou interrompus sont exclus du calcul). Les lacunes dans la qualité des soins et des services, les atteintes aux droits et les lacunes dans les compétences ou le comportement du personnel ont constitué les principaux motifs fondés de plaintes et de signalements. C'est le programme-service Santé physique qui a fait l'objet du plus grand nombre de plaintes fondées. Pour ce qui est des signalements fondés, le programme Soutien à l'autonomie des personnes âgées arrive au premier rang. Les établissements qui accueillent des personnes vulnérables,

comme les CHSLD, sont en effet plus sujets aux signalements, car ces personnes n'osent pas se plaindre au commissaire local ou régional. Ce sont donc souvent leurs proches qui agissent dans leur intérêt.

Le chapitre *Résultats en chiffres*, à la page 121, présente les statistiques par programmes-services ainsi que d'autres données d'intérêt.

LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES

La Loi sur les services de santé et les services sociaux énonce que la reconnaissance des droits et libertés de l'utilisateur doit inspirer les gestes accomplis à son endroit. Le régime d'examen des plaintes et de la qualité des services, qui doit être mis en place dans chaque établissement, s'inscrit dans cette perspective et contribue à améliorer la qualité des services de santé et des services sociaux. Grâce au régime d'examen des plaintes, chaque établissement est doté d'un commissaire aux plaintes et à la qualité des services auprès de qui l'utilisateur insatisfait des services ou s'estimant lésé dans ses droits peut porter plainte. S'il est insatisfait des conclusions du commissaire ou s'il n'obtient pas de réponse dans le délai prescrit, l'utilisateur peut alors faire appel au Protecteur du citoyen.

Faisant l'examen de ces plaintes en tant que recours de deuxième et dernier niveau, le Protecteur du citoyen notait dans son précédent rapport annuel les difficultés qu'éprouvent des commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services à exécuter leur mandat parce qu'ils ne disposent pas des ressources et des conditions d'exercice requises. Le Protecteur du citoyen remarquait aussi des disparités d'efficacité des mécanismes d'examen des plaintes d'une région sociosanitaire à l'autre. Fait encore plus préoccupant cette année, le Protecteur du citoyen a constaté que dans quatre régions, des commissaires n'avaient pas effectué eux-mêmes les enquêtes à la suite des plaintes que des usagers leur avaient acheminées. Ils en avaient plutôt confié l'analyse au personnel du service visé par la plainte, ce qui remet évidemment en cause les notions d'indépendance et d'impartialité inhérentes à la fonction de commissaire. L'information ainsi obtenue était ensuite copiée intégralement dans les conclusions des commissaires sans qu'ils aient eux-mêmes vérifié les faits rapportés. Le Protecteur du citoyen dénonce cette pratique qui va à l'encontre de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et qui prive les usagers du traitement le plus indépendant et impartial possible de leurs plaintes, auquel ils sont en droit de s'attendre.

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES

Considérant que les usagers sont en droit de s'attendre à une enquête de premier niveau faite en toute indépendance et impartialité ;

Considérant que les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services sont désignés pour conduire ces enquêtes de premier niveau en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ;

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

- De s'assurer 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.

≈ COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

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

« Il revient au conseil d'administration de chaque établissement de prendre les mesures pour préserver en tout temps l'indépendance du commissaire local et du commissaire local adjoint aux plaintes et à la qualité des services dans l'exercice de leurs fonctions.

L'exercice exclusif de la fonction de commissaire et le rattachement du commissaire au conseil d'administration de l'établissement sont parmi les conditions qui concourent à l'objectif d'impartialité. Si le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services peut consulter toute personne dont il juge l'expertise nécessaire, il ne peut cependant déléguer ses fonctions autrement qu'en respect des conditions fixées par la loi. Aussi, le Ministère s'assurera de donner suite à la recommandation du Protecteur du citoyen.»

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Le Protecteur du citoyen a été interpellé cette année pour s'assurer de la qualité des soins et des services que dispensent des travailleurs autonomes. En effet, un citoyen aux prises avec un problème de dépendance a séjourné dans un centre de traitement spécialisé (organisme communautaire) pendant un mois. Par la suite, il a participé à titre privé à des séances de suivi de son traitement et en a été insatisfait. Il reprochait à l'intervenant une attitude inacceptable à son égard ainsi que plusieurs manquements de nature éthique. Le citoyen a dénoncé ces manquements aux responsables du centre et au commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services. N'obtenant d'eux aucune réaction satisfaisante, il s'est adressé au Protecteur du citoyen.

L'intervenant en question était le même qui avait suivi le citoyen lors de sa cure fermée et les rencontres avaient lieu dans les locaux de l'organisme communautaire. Toutefois, des conditions contractuelles entre l'organisme communautaire et l'intervenant excluaient toute responsabilité de l'organisme communautaire dans cette offre de services. Il s'agissait d'un contrat entre le citoyen et l'intervenant. Ce dernier agissait donc ici à titre de travailleur autonome. Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen n'était pas en droit d'intervenir selon les balises de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux. En effet, il peut faire enquête seulement si les personnes en cause sont des employés de l'organisme sur lequel il a compétence.

Le Protecteur du citoyen a déploré le désengagement de l'organisme communautaire à l'égard de la qualité des services offerts à la suite de la cure fermée. Il a recommandé au centre de cesser d'orienter sa clientèle à des intervenants en pratique autonome et de l'informer des nouvelles mesures mises en place afin d'offrir aux usagers, s'il y a lieu, un suivi post-thérapie. Le centre a rapidement avisé le Protecteur du citoyen de sa décision d'inclure les services post-thérapie dans sa programmation régulière de services. En conséquence, cette étape est désormais assortie des mêmes normes de qualité et des mêmes recours (commissaire aux plaintes, Protecteur du citoyen) que les services donnés dans le cadre du séjour en hébergement.

Il importe que tous les usagers du réseau public de santé et de services sociaux bénéficient du droit au respect, à la dignité et à des services de qualité offerts de façon personnalisée et sécuritaire, ainsi que du droit de porter plainte. Le Protecteur du citoyen demande donc aux organismes et résidences privées d'hébergement d'être vigilants dans la conclusion d'ententes avec des intervenants agissant à titre de travailleurs autonomes.

LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN PAR LE MINISTÈRE

Dans le cadre de ses rapports annuels antérieurs, le Protecteur du citoyen a formulé plusieurs recommandations formelles au ministère de la Santé et des Services sociaux concernant diverses problématiques constatées lors de ses enquêtes. Dix-neuf de ces recommandations sont toujours en implantation et font l'objet d'un suivi en page 145 du présent rapport annuel, au chapitre *Suivi des recommandations des rapports annuels antérieurs du Protecteur du citoyen*.

De façon générale, bien que le Protecteur du citoyen soit satisfait des orientations qu'entend donner le Ministère à ses recommandations, il déplore que leur mise en œuvre prenne autant de temps à se concrétiser. C'est pourquoi il demeure attentif à l'implantation de la plupart d'entre elles. Fait préoccupant, l'application de certaines recommandations se fait attendre depuis 2007-2008.

Cette année, le Protecteur du citoyen rend compte des problématiques qui l'ont particulièrement interpellé dans les programmes-services suivants (présentés en ordre alphabétique dans les prochaines pages) :

- Déficience physique, déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement (TED);
- Jeunes en difficulté;
- Santé mentale;
- Santé physique;
- Soutien à l'autonomie des personnes âgées;
- Soutien à domicile.

La sélection de ces problématiques a été effectuée selon les critères de gravité, de récurrence et d'impact pour les citoyens.

Les suivis des recommandations des rapports d'enquête et des rapports spéciaux du Protecteur du citoyen sont présentés au chapitre *Bilan des interventions systémiques*, à la page 103. Les commentaires sur les projets de loi et de règlement sont, quant à eux, résumés au chapitre *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 111, ainsi que dans la section relative au programme visé, le cas échéant.

Déficience physique, déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement (TED)

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX SERVICES DE RÉADAPTATION : AU CŒUR DE NOMBREUSES PLAINTES

Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen se préoccupe des difficultés d'accès aux services de réadaptation pour les personnes présentant une déficience et a formulé plusieurs recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux à cet égard. Il y était question, entre autres, des services d'orthophonie et de l'attente entre l'évaluation des besoins et l'offre des services de réadaptation. Ces recommandations sont toujours en suivi et sont présentées au chapitre *Suivi des recommandations* du présent rapport annuel à la page 146.

(... **Délai d'attente : deux ans...**

La mère d'un enfant d'un an et demi atteint d'une déficience motrice particulièrement rare s'est adressée au Protecteur du citoyen en raison d'un long délai avant de recevoir des services du centre de réadaptation de sa région. Mentionnons que la situation de l'enfant était jugée de niveau de priorité élevé. Selon le Plan d'accès aux services pour les personnes ayant une déficience du ministère de la Santé et des Services sociaux, l'enfant devait recevoir les services requis à l'intérieur d'un délai de 90 jours suivant son inscription. Or, le centre de réadaptation envisageait plutôt des délais d'environ deux ans.

Compte tenu du grand nombre d'enfants en attente d'un service, il était impossible pour l'établissement de répondre à la demande dans les délais prescrits avec l'enveloppe budgétaire dont il disposait. Même s'il n'a pu lui offrir un plan d'intervention individualisé avec des objectifs particuliers et des suivis réguliers, il a répondu aux besoins pressants de l'enfant avec de courts épisodes de services. Dans le contexte, le Protecteur du citoyen a jugé la plainte fondée, tout en reconnaissant les efforts de l'établissement pour diminuer le préjudice. ...)

(... Bris dans la continuité des services entre les établissements

Des plaintes dénoncent encore cette année des ruptures de services à l'intérieur du réseau. Cette problématique, présente notamment en Outaouais, a nécessité l'intervention du Protecteur du citoyen à plusieurs reprises. Les plaintes mettaient l'accent sur des problèmes d'accès aux services et de complémentarité entre eux lors d'un transfert d'un établissement à un autre pour les usagers qui présentent des diagnostics de déficience physique ou intellectuelle, ou les deux à la fois.

Le centre de réadaptation en déficience physique, le centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement ainsi que l'agence de la santé et des services sociaux de la région étaient concernés. L'enquête du Protecteur du citoyen a mis en lumière un manque de concertation et de partage d'information entre les établissements.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement (CRDITED) et le centre de réadaptation en déficience physique (CRDP) ont revu leurs pratiques de travail afin de favoriser une complémentarité dans l'offre de services aux personnes présentant une déficience et d'éviter un bris dans la continuité des services. ...)

UN DÉFI CONSIDÉRABLE : L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES QUI PRÉSENTENT UNE DÉFICIENCE

Les CRDITED prennent en charge les personnes présentant une déficience intellectuelle ou un trouble envahissant du développement. En ce qui a trait à l'hébergement, les CRDITED présentent une offre de services principalement composée de ressources non institutionnelles et de quelques ressources (ou résidences) à assistance continue. Les ressources non institutionnelles sont des milieux de vie substituts rattachés aux CRDITED par un lien contractuel et dont les responsables reçoivent une compensation financière. Les responsables de ces ressources doivent offrir aux usagers qu'ils hébergent un milieu de vie se rapprochant le plus possible d'un milieu familial. Les ressources à assistance continue accueillent des personnes dont les comportements ou les particularités requièrent une intervention spécialisée en tout temps ainsi qu'un environnement adapté et sécurisé. Ce service se veut temporaire ou transitoire. Contrairement à celui des ressources non institutionnelles, le personnel qui travaille dans les ressources à assistance continue relève directement des CRDITED.

La nature temporaire ou transitoire des ressources à assistance continue est parfois une source importante d'inquiétude pour les proches de personnes présentant une déficience intellectuelle ou un trouble envahissant du développement. Le cas qui suit illustre cette problématique.

(... Pour une transition en douceur

Une plainte au Protecteur du citoyen portait sur la situation d'une usagère habitant une résidence à assistance continue depuis plus de deux ans et dont la famille était très satisfaite. Toutefois, puisque ce type de ressource se veut transitoire et que le comportement de l'usagère s'était stabilisé, le CRDITED a considéré qu'elle était maintenant prête à intégrer une ressource avec un encadrement plus léger. La famille s'est opposée au transfert, craignant une désorganisation de l'usagère et un retour des comportements perturbateurs.

Le Protecteur du citoyen a rappelé aux responsables de l'établissement l'importance de procéder au transfert progressivement, dans une ressource correspondant aux besoins et au rythme de l'usagère. Le transfert s'est finalement bien déroulé. ...)

Bien que la majorité des personnes déficientes intellectuellement qui ont besoin d'un hébergement soient desservies par des ressources résidentielles relevant des CRDITED, certaines sont suffisamment autonomes pour intégrer un logement dans la communauté. Toutefois, elles doivent pouvoir bénéficier, selon les cas, d'un accompagnement par les intervenants du CRDITED pour assumer les différentes responsabilités qui leur permettent de conserver leur logement. Au cours de l'année, le Protecteur du citoyen a constaté que l'intégration dans la communauté était parfois difficile.

(... Une éviction évitée de peu

Le propriétaire d'un immeuble à logements a informé le Protecteur du citoyen que si le centre de santé et de services sociaux (CSSS) n'agissait pas, il se verrait dans l'obligation d'évincer un locataire pour cause d'insalubrité de son logement. Il s'agissait d'un homme vivant seul et présentant une déficience intellectuelle légère. Le propriétaire a indiqué qu'il avait interpellé la travailleuse sociale de son locataire à plusieurs reprises, mais que celle-ci tardait à réagir en alléguant qu'il appartenait à l'usager de faire ses propres démarches.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement a procédé à l'élaboration d'un plan d'intervention avec l'objectif précis de résoudre le problème d'insalubrité du logement de l'usager et d'empêcher ainsi son éviction. Bien que satisfait des mesures apportées, le Protecteur du citoyen a tenu à être informé de l'évolution de la situation, pour s'assurer qu'elle ne se reproduise pas. ...)

DES PERSONNES TROP JEUNES POUR ÊTRE EN CHSLD

Dans un mémoire sur les conditions de vie des adultes hébergés en CHSLD qu'il a présenté cette année à la Commission de la santé et des services sociaux, le Protecteur du citoyen soulevait les difficultés qu'éprouvent les adultes présentant une déficience physique à trouver un hébergement adapté à leur condition. La grande majorité d'entre eux souhaitent vivre à domicile, avec des services adaptés, ou encore dans un milieu s'en rapprochant le plus possible. Or, la disponibilité de ressources d'hébergement adaptées à ces personnes varie considérablement d'une région à l'autre. Et lorsqu'elles existent, les délais pour y accéder sont souvent très longs.

Actuellement, étant donné le manque de services à domicile et de milieux de vie adaptés, des personnes âgées de moins de 65 ans présentant des incapacités physiques sévères se retrouvent en CHSLD, seul type de ressource capable de les accueillir. Le Protecteur du citoyen considère que c'est là un milieu de vie qui ne leur convient pas. Ces personnes nécessitent une organisation de services flexible qui favorise leur pleine participation sociale, ce qui est difficilement compatible avec l'organisation des soins et des services dans un CHSLD. Il demande donc au ministère de la Santé et des Services sociaux de porter une attention particulière à cette problématique.



On peut consulter le mémoire du Protecteur du citoyen sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX DESTINÉS AUX ENFANTS, AUX ADOLESCENTS ET AUX ADULTES AYANT UN TROUBLE ENVAHISSANT DU DÉVELOPPEMENT

Le Protecteur du citoyen a conduit, en 2009 et en 2012, deux interventions systémiques concernant les services de santé et les services sociaux destinés aux enfants, aux jeunes et aux adultes présentant un TED. Ces interventions ont mené à la formulation de plusieurs recommandations, lesquelles font l'objet d'un suivi présenté au chapitre *Bilan des interventions systémiques* à la page 105 du présent rapport.

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes sur les services offerts aux personnes présentant un trouble envahissant du développement. Elles portaient principalement sur les difficultés à obtenir des services adaptés à cette clientèle ainsi que sur les délais d'accès aux services.

(... Dédalles administratifs et délais

Par deux fois, un parent s'est adressé au CSSS, sur recommandation de professionnels hors réseau qui croyaient avoir décelé un trouble envahissant du développement chez son enfant. Ce parent souhaitait que l'enfant soit soumis à une évaluation diagnostique. Comme les délais s'allongeaient, le parent a indiqué au CSSS qu'il était en mesure financièrement de recourir à des ressources privées. Le CSSS l'a encouragé à le faire.

Or, les intervenants du CSSS n'avaient pas compris, à partir de l'information que la mère leur avait donnée, que l'enfant pouvait être atteint d'un trouble envahissant du développement. Cette lenteur à réagir a visiblement retardé la référence au CRDITED et compromis l'accès aux services spécialisés une fois le diagnostic confirmé. Si les professionnels hors réseau avaient eux-mêmes fait part au CSSS de leur hypothèse quant au diagnostic de trouble envahissant du développement, la référence vers les services du CRDITED aurait pu être beaucoup plus rapide.

Dans cette affaire, le Protecteur du citoyen a estimé qu'il était déraisonnable pour des citoyens de devoir acheminer eux-mêmes des demandes de services complexes, alors que les professionnels qui les réfèrent devraient prendre en charge eux-mêmes les démarches nécessaires vers les services publics et expliquer la nature exacte de leur référence, de professionnel à professionnel. Il a donc recommandé au CSSS d'améliorer ses arrimages avec ses partenaires référents du secteur privé et a obtenu du CRDITED qu'il inscrive l'enfant aux services qu'il aurait dû recevoir s'il avait été référé à temps. Les recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées et sont en voie d'implantation. ...)

(... Au-delà de l'attente, des problèmes de gestion des listes d'attente

Une dame attendait depuis plus de six ans une place d'hébergement dans une résidence intermédiaire pour sa fille de 23 ans. Elle s'en est plainte au Protecteur du citoyen, mentionnant un phénomène de cohabitation de deux listes d'attente. D'une part, on avait regroupé dans une même liste toutes les personnes qui attendaient un premier service du CRDITED. D'autre part, une autre liste (sur laquelle elle était inscrite) était constituée des gens qui recevaient déjà au moins un service. Les gens qui étaient sur la première liste avaient priorité sur ceux de la deuxième.

Suivant cette logique, la dame aurait pu être mise en priorité si elle n'avait reçu aucun service. Toutefois, au fil du temps, elle avait constaté que les délais demeuraient anormalement longs, quelle que soit la liste.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a estimé que la gestion de ces listes était inéquitable. Il a donc recommandé au CRDITED de réviser ses façons de faire pour éviter de pénaliser les personnes qui recevaient déjà un premier service. Le CRDITED a répondu que pour atteindre les cibles budgétaires du ministère de la Santé et des Services sociaux, il avait dû réduire ses dépenses de 3,6 millions de dollars au cours des 24 derniers mois. En conséquence, il ne disposait pas des ressources financières nécessaires pour répondre aux besoins de ces personnes en attente d'un hébergement. Le CRDITED a entrepris des démarches auprès du Ministère afin d'obtenir des budgets supplémentaires pour répondre aux besoins de sa clientèle. ...)

Jeunes en difficulté

Le programme Jeunes en difficulté regroupe des services destinés aux personnes suivantes :

- Des enfants et des adolescents qui présentent des problèmes de développement ou de comportement ou encore qui ont des difficultés d'adaptation sociale ;
- Des jeunes qui ont besoin d'une aide appropriée pour assurer leur sécurité et leur développement ou pour éviter que ceux-ci soient compromis ;
- Les familles des jeunes visés ;
- Des personnes ayant recours à des services spécialisés comme l'adoption, le placement et la réadaptation sociale.

RESPECTER L'OBLIGATION DE SIGNALEMENT

La Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que tout professionnel qui donne des soins ou de l'assistance auprès d'enfants est tenu de signaler sans délai au Directeur de la protection de la jeunesse toute situation où il est raisonnable de croire que la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut être compromis au sens de cette loi. Cette même obligation incombe à toutes les autres personnes du réseau de la santé et des services sociaux qui, par la nature de leurs fonctions, sont particulièrement bien placées pour effectuer ce genre de dépistage.

Cependant, dans un contexte où les difficultés des enfants sont considérables et où la collaboration de leur milieu immédiat est faible ou variable, les intervenants peinent à trouver un juste équilibre entre leur devoir d'établir une relation de confiance avec ces personnes, auxquelles ils doivent proposer assistance et soutien, et leur obligation de protéger un enfant.

En effet, il arrive que des cas exceptionnels donnent lieu à une intervention d'autorité qui a pour but premier de protéger des enfants vulnérables et de répondre à leurs besoins fondamentaux. Les intervenants concernés doivent alors mettre à profit la Loi sur la protection de la jeunesse et respecter leur obligation de signalement afin de resserrer le filet de protection pour l'enfant visé.

(... Une histoire sordide se termine par le décès d'un enfant

Le Protecteur du citoyen a reçu un signalement concernant un jeune enfant lourdement handicapé sur le plan physique et intellectuel. Cet enfant vivait dans son milieu naturel et recevait différents services spécialisés, lesquels nécessitaient la présence régulière d'intervenants du centre de santé et de services sociaux (CSSS).

Le signalement dénonçait la tolérance excessive des intervenants du CSSS, au détriment de la sécurité et du développement de l'enfant dans son environnement. C'est ainsi, ont soutenu les auteurs du signalement, qu'en dépit de la présence quasi quotidienne des intervenants du CSSS et de ses partenaires dans le milieu naturel de l'enfant, l'état de celui-ci s'est détérioré de façon irréversible.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'à l'automne précédant le signalement, l'enfant se trouvait déjà dans un état lamentable. Son poids, à cinq ans, était celui d'un enfant de 10 mois. Les intervenants décrivaient son milieu de vie comme désorganisé et insalubre. L'enfant ne recevait visiblement pas les soins d'hygiène adéquats. Le dispositif de gavage qui servait à l'alimenter était défectueux et mal nettoyé. L'enfant a finalement été conduit dans un centre hospitalier spécialisé et admis à l'unité des soins palliatifs, où il est malheureusement décédé peu après.

Le Protecteur du citoyen considère totalement inacceptable que, malgré une présence aussi assidue de plusieurs intervenants du réseau de la santé et des services sociaux, un enfant ait pu être laissé dans de telles conditions. Il a formulé trois recommandations pour que le CSSS prenne des mesures afin que ses intervenants respectent leur obligation de signaler des situations comportant des facteurs de risque importants pour l'enfant, et pour que ce genre de drame ne se répète jamais. Le CSSS a accepté et mis en œuvre les recommandations du Protecteur du citoyen. . . .)

REVOIR LE CALCUL DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE AU PLACEMENT D'ENFANTS MINEURS

L'an dernier, le Protecteur du citoyen a réalisé une intervention systémique sur la contribution financière des parents au placement de leurs enfants mineurs. Le rapport, publié en mars 2013, comportait 11 recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux. Celles-ci visaient, entre autres, à revoir le mode de calcul et de perception de cette contribution.

Jusqu'à leur révision, les règles en vigueur continuent d'entraîner des incohérences et des iniquités. Le Protecteur du citoyen a en effet reçu, depuis, des plaintes similaires à celles décrites dans son rapport, concernant notamment la double facturation. Selon la réglementation actuelle, quand les parents sont séparés, le montant de la pension alimentaire pour enfants versé par le parent débiteur au parent créancier ne peut être déduit des revenus du premier pour le calcul de sa contribution financière au placement. Ce montant s'ajoute toutefois aux revenus du parent créancier pour déterminer sa contribution.

Les plaintes qu'a traitées le Protecteur du citoyen révèlent qu'à l'instar de plusieurs intervenants des centres jeunesse, les parents qui versent la pension alimentaire estiment généralement que les règles de calcul pour déterminer le montant de leur contribution sont injustes et incohérentes. Le parent débiteur considère être «doublement facturé» puisqu'il doit verser une pension alimentaire pour enfants à son ex-conjoint même s'il paie la contribution financière au placement au centre jeunesse pour l'hébergement de son enfant dans un milieu substitut.

Les suivis apportés aux recommandations de ce rapport d'enquête sont présentés au chapitre *Bilan des interventions systémiques* à la page 103.



On peut consulter le rapport sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Santé mentale

En 2011, le Protecteur du citoyen a produit deux rapports systémiques en matière de santé mentale. Un premier rapport traitait des difficultés liées à l'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui. Trois ans plus tard, le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas encore été capable de finaliser ses orientations à cet effet. Un second rapport traitait de l'adaptation des services aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale. Recommandation phare de ce rapport, le Protecteur du citoyen proposait que la responsabilité de prodiguer les soins et les services de santé mentale aux personnes incarcérées, relevant actuellement du ministère de la Sécurité publique, soit transférée au ministère de la Santé et des Services sociaux. Ce transfert se fait toujours attendre.

Les suivis apportés aux recommandations de ces rapports sont présentés au chapitre *Bilan des interventions systémiques* aux pages 107 et 108 du présent rapport.



On peut consulter les rapports sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Plus globalement, le Protecteur du citoyen note que le dernier Plan d'action en santé mentale du ministère de la Santé et des Services sociaux couvre la période 2005-2010. Aucun autre plan n'a été réalisé depuis. Une question se pose : la santé mentale est-elle vraiment une priorité ?

Le Protecteur du citoyen reconnaît que, dans la foulée du plan d'action 2005-2010, le ministère de la Santé et des Services sociaux a consenti des efforts réels, notamment en mettant en place des guichets d'accès en santé mentale. Toutefois, bien que l'évaluation initiale soit obtenue plus facilement, les services tardent bien souvent à suivre. Il y a manifestement un manque d'intégration et de continuité des services de santé mentale. À titre d'exemple, des médecins dirigent leurs patients vers des guichets d'accès en santé mentale pour qu'ils reçoivent des services de psychothérapie. Or, l'offre de tels services dans les centres de santé et de services sociaux (CSSS) est très limitée, voire inexistante. Un nouveau plan d'action en santé mentale est requis pour compléter ce qui a été amorcé et définir une offre de services réaliste.

LES GUICHETS D'ACCÈS EN SANTÉ MENTALE SONT EN PLACE... MAIS LES SERVICES TARDENT SOUVENT

Mis en place à la suite des restructurations de l'organisation des soins et des services prévues au Plan d'action en santé mentale 2005-2010, les guichets d'accès en santé mentale, surtout centralisés dans les CSSS, constituent la porte d'entrée aux services qu'offre la première ligne en santé mentale. Or, le Protecteur du citoyen constate, encore aujourd'hui, des difficultés d'implantation et de gestion de ces guichets. Au cours des 18 derniers mois, en effet, il a reçu plusieurs plaintes à ce sujet. L'on se plaint notamment de la gestion du temps d'attente avant l'accès aux services, de même que de l'écart entre les services que demandent les usagers ou les médecins et ceux qu'offre dans les faits l'équipe de santé mentale, particulièrement en psychothérapie et en psychologie.

Ainsi, il arrive que des médecins de famille demandent des services de psychothérapie pour leur patient, alors que ces services, que n'assure pas la Régie de l'assurance maladie du Québec, ne sont pas offerts ou pas réellement accessibles. Lorsque des professionnels autorisés offrent ces services, le CSSS en assume les coûts. Leur accès est donc limité et les délais pour y accéder peuvent s'allonger, la priorité étant accordée aux situations les plus urgentes. Déjà vulnérables et n'ayant pas les moyens de recourir au secteur privé, des gens peuvent se sentir laissés à eux-mêmes. De l'avis du Protecteur du citoyen, bien que le régime universel d'assurance maladie ne couvre pas les services de psychothérapie, un établissement de santé qui décide de les offrir doit y assurer un accès réel.

Le Protecteur du citoyen estime que l'information quant aux services réellement disponibles et accessibles, notamment quant à l'accès aux services de psychologie et de psychothérapie, doit être clairement transmise tant aux citoyens qu'aux professionnels de la santé, et ce, afin de ne pas générer d'attentes irréalistes chez les usagers.

De même, lors d'une demande de services au guichet d'accès, les usagers devraient être renseignés davantage sur le processus d'évaluation de leur demande. Il est possible, en effet, que l'évaluation des besoins d'un usager qu'effectue l'équipe spécialisée en santé mentale diffère des services demandés. Au surplus, une fois que cette équipe a déterminé les services offerts à un usager, un suivi rigoureux de la gestion de la liste d'attente aux fins de leur obtention, qui tient compte des priorités et qui inclut des rappels périodiques aux usagers, doit impérativement être effectué.

MISE SOUS GARDE PRÉVENTIVE LORS DU TRANSFERT INTERÉTABLISSEMENTS D'UN USAGER: NON-RESPECT DE LA LOI

Des établissements de santé outrepassent le délai de 72 heures prévu à la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, délai permettant de garder une personne contre son gré, sans ordonnance du tribunal. En effet, le Protecteur du citoyen a constaté que lors du transfert interétablissements d'usagers, le délai de mise sous garde effectué dans le premier établissement n'était pas nécessairement comptabilisé dans le délai total de

72 heures par le deuxième établissement. Interrogé à cet égard, un établissement a confirmé cette pratique, soutenant qu'il tenait ainsi à se réapproprier le dossier et à statuer sur la décision de procéder à une mise sous garde préventive. Or, de l'avis du Protecteur du citoyen, un usager ne peut être mis sous garde sans ordonnance du tribunal au-delà de 72 heures, peu importe l'établissement où il se trouve.

Le Protecteur du citoyen a rencontré à ce sujet le ministère de la Santé et des Services sociaux. Ce dernier a admis le caractère continu de la garde préventive, et ce, malgré le transfert d'un usager d'un établissement à un autre. Faisant suite à l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a indiqué que les orientations ministérielles en élaboration concernant l'application de la Loi viendront préciser cette obligation. En attendant la publication de ces orientations, le Ministère a acheminé, conformément à son engagement auprès du Protecteur du citoyen, une note aux agences de la santé et des services sociaux pour leur rappeler les articles pertinents de la Loi, afin qu'un suivi soit fait aux établissements.

(... Une semaine à l'hôpital sans ordonnance du tribunal

Des policiers ont conduit un usager à l'hôpital à la suite de l'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui. Après y avoir séjourné une quarantaine d'heures et y avoir subi un premier examen psychiatrique pour ordonnance de garde en établissement, l'usager a été transféré vers un autre établissement. À son arrivée, le délai de mise sous garde préventive passé à l'hôpital initial n'a pas été comptabilisé, et ce, malgré le transfert du dossier de liaison. Un avis de mise sous garde préventive a été transmis au directeur des services professionnels du deuxième établissement. Une ordonnance de garde en établissement n'a été accordée que sept jours après que les policiers eurent conduit l'usager à l'hôpital, outrepassant ainsi le délai de 72 heures prévu à la Loi. ...)

L'APPLICATION DES MESURES DE CONTRÔLE : LA SUITE

Dans son rapport annuel d'activités 2012-2013, le Protecteur du citoyen constatait que, depuis plusieurs années, des établissements de santé et de services sociaux n'obtiennent aucun consentement de l'usager ou de son représentant ou encore aucune autorisation de la Cour lorsqu'une mesure de contrôle est appliquée de façon planifiée. Afin de faire respecter la loi, il a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de prendre les moyens de s'assurer que lorsqu'une mesure de contrôle non planifiée se poursuit dans le temps, les établissements obtiennent les consentements requis. En date du 31 mars 2014, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen que la révision, cette même année, du cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle intégrera les obligations des établissements quant à l'obtention d'un consentement lorsqu'une mesure de contrôle dite « non planifiée » se poursuit dans le temps.

Or, cette année encore, un établissement a fait l'objet d'une plainte à ce sujet. Bien que ce dernier ait modifié sa politique pour y inclure le consentement à une mesure de contrôle planifiée, la norme est appliquée avec difficulté à l'interne.

De plus, en vertu du Code des professions, la décision d'utiliser une mesure de contrôle constitue un acte réservé à certains professionnels de la santé, selon qu'il s'agit d'isolement ou de contention. De ce fait, la décision revient à ces seuls professionnels. Au cours des derniers mois, le Protecteur du citoyen a constaté que des membres du personnel non autorisés légalement ont pu décider de l'application de mesures de contrôle. Cela a été le cas des employés d'une unité de soins, qui ne faisaient pas partie d'un ordre professionnel désigné et qui ont pris la décision de poursuivre ou non l'utilisation d'une mesure de contrôle. Le Protecteur du citoyen a dû intervenir à cet égard.

(... Des intervenants ignorent l'application d'un acte réservé

Un usager s'est plaint que des intervenants de soirée ont porté atteinte à ses droits alors qu'il faisait l'objet d'une mesure de contrôle signée par un médecin, ne lui permettant de sortir de sa chambre que trois fois par jour, pendant trente minutes, et ce, selon l'évaluation de son état clinique. L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que des membres du personnel non autorisés à faire une évaluation clinique menant à la décision de maintenir cette personne en isolement en soirée avaient pris l'initiative de le faire.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cette décision d'écourter ou de refuser la sortie d'un patient doit être considérée comme une mesure d'isolement. Il a donc recommandé que la décision de maintenir un usager en isolement en fonction de son état clinique soit prise en concertation avec un membre du personnel infirmier et avec le consentement de l'usager ou de son représentant. Des rappels ont également eu lieu, notamment au sujet de l'attitude et de l'encadrement du personnel, des notes au dossier et de l'archivage des divers documents à conserver au dossier des usagers. ...)

L'ABSENCE D'ENCADREMENT DES RÉSIDENCES PRIVÉES EN SANTÉ MENTALE

Des équipes de suivi intensif et de soutien d'intensité variable interviennent directement dans le milieu de vie de personnes présentant de graves problèmes de santé mentale. Elles sont mises en place afin d'aider ces personnes à éviter l'hospitalisation et à retrouver leur autonomie tout en restant chez elles. Selon l'évaluation de l'implantation du Plan d'action en santé mentale 2005-2010, plan non renouvelé depuis, le nombre de ces équipes demeure inférieur aux besoins estimés. Étant donné leur importance dans le rétablissement de la personne et son maintien dans son milieu de vie, le ministère de la Santé et des Services sociaux a indiqué qu'il travaillerait, en collaboration avec le Centre national d'excellence en santé mentale, à compléter la mise en place de ces équipes dans les différentes régions.

À cet égard, l'accès à un logement pour une personne éprouvant un problème de santé mentale lui permet de garder son autonomie. Le soutien au logement en communauté, assuré surtout par les organismes communautaires, est parfois nécessaire. Cependant, l'accès à ces logements peut s'avérer difficile en raison, notamment, du nombre insuffisant d'unités disponibles et des loyers trop élevés pour la clientèle. Le Protecteur du citoyen souscrit pleinement au développement de logements adaptés plus accessibles pour soutenir et favoriser le rétablissement de ces personnes.

Toutefois, il tient à rappeler au Ministère que, selon l'évaluation de leurs besoins, certaines personnes ne peuvent vivre de façon autonome dans un logement. On doit alors chercher pour elles un autre milieu, plus adéquat. Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a constaté qu'il est de plus en plus difficile de trouver un milieu de vie adapté pour des personnes atteintes d'un problème de santé mentale majeur ou de multiples problématiques. C'est ainsi qu'en quête d'un hébergement, des personnes peuvent être dirigées vers une résidence non institutionnelle, comme les résidences de type familial et les ressources intermédiaires. Ce type de résidence rattachée à un établissement de santé et de services sociaux par un contrat de service bénéficie d'un certain encadrement. Cependant, et contrairement aux résidences pour personnes âgées ou offrant de l'hébergement en dépendance, aucune certification n'est obligatoire pour une résidence offrant des services aux personnes vivant avec un problème de santé mentale.

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu des signalements concernant des résidences privées qui desservent cette clientèle. Ces signalements visaient, entre autres, l'absence d'encadrement, des attitudes et comportements problématiques des propriétaires, une mauvaise gestion de la médication, l'insalubrité des lieux et la piètre qualité des aliments servis. Bien que certaines de ces

résidences soient connues des établissements de santé et de services sociaux, elles n'y sont pas rattachées par contrat. Le régime d'examen des plaintes ne s'applique donc pas et le Protecteur du citoyen, tout comme les commissaires aux plaintes et à la qualité des services, ne peuvent intervenir à l'endroit de ces ressources. Les personnes vulnérables qui y sont hébergées sont ainsi souvent laissées à elles-mêmes et ne bénéficient d'aucune protection.

À plusieurs reprises au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a fait valoir au Ministère que les ressources privées qui accueillent des personnes vulnérables, comme celles souffrant d'un problème de santé mentale ou atteintes de déficience intellectuelle, devraient détenir une certification au même titre que les résidences pour personnes âgées. Le Protecteur du citoyen en fait maintenant la recommandation formelle, étant donné que le phénomène s'amplifie.

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ABSENCE D'ENCADREMENT DES RÉSIDENCES PRIVÉES EN SANTÉ MENTALE

Considérant l'importance de s'assurer que des personnes vulnérables vivant dans une résidence d'hébergement privée ont accès à un milieu de vie de qualité, sécuritaire et salubre ;

Considérant combien il est important que les personnes hébergées dans ces résidences ne soient pas confrontées à une perte de domicile due aux éventuelles exigences de la certification, qui pourront demander une période d'adaptation de ces ressources ;

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

- De prendre 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 ;
- De veiller à ce que ce processus de certification prévoit 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 ;
- De prévoir 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.

≡ 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 :

« Les ressources intermédiaires (RI) et les résidences de type familial (RTF) sont assujetties aux mêmes exigences que les RI et les RTF pour les autres types de clientèles. Pour ces ressources, les établissements du réseau procèdent au recrutement et à l'évaluation et assurent le suivi professionnel. Les agences de la santé et des services sociaux procèdent à la reconnaissance des ressources selon certains critères. Lorsque dans le texte, on parle de signalements concernant des résidences privées qui ne sont pas rattachées par contrat à des établissements, on suppose qu'il s'agit plutôt d'un autre type de résidence que RI-RTF. En ce qui concerne ce type de résidence, il est vrai que les résidences privées pour personnes âgées sont maintenant certifiées par le Ministère. La Direction de la santé mentale n'est pas au fait de l'existence de ce type de ressources dédiées de façon exclusive à des personnes avec troubles mentaux. Une cueillette d'informations auprès des agences de la santé et des services sociaux ainsi que des établissements sera requise pour connaître, dans un premier temps, le portrait de la situation. »

≡ RÉPONSE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen s'étonne que la Direction de la santé mentale du Ministère ne connaisse pas l'existence de ressources privées dédiées aux personnes éprouvant des problèmes de santé mentale puisqu'à l'automne 2013, des représentants du Protecteur du citoyen lui faisaient part que des problématiques avaient été relevées pour ce type de ressource. Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen milite en faveur de la certification de ces ressources et a interpellé le Ministère à cet égard. Par ailleurs, en 2009, lors de l'analyse du projet de loi n° 56, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux concernant la certification de certaines ressources d'hébergement, plusieurs personnes ont fait valoir l'existence de telles ressources et l'appui à un projet de loi protégeant les personnes vulnérables, dont celles ayant une problématique en santé mentale.

Santé physique

Le programme Santé physique comprend essentiellement les soins et les services offerts en centre hospitalier, notamment l'urgence, les soins de courte durée et les consultations en externe. Ce programme inclut également les soins à domicile qui sont médicalement requis.

COMMENT SE PORTENT LES SERVICES D'URGENCE, LE TRIAGE ET LA RÉÉVALUATION DES USAGERS ?

Pour désengorger les urgences, le ministère de la Santé et des Services sociaux a privilégié, à juste titre, la réorientation des cas moins urgents, dits de priorité 4 ou 5, vers les groupes de médecine familiale ou les cliniques médicales. Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen énonçait que le Ministère n'était pas en mesure d'évaluer l'implantation de cette orientation et lui recommandait d'effectuer les analyses nécessaires à cet égard. Un an plus tard, le Ministère n'a toujours pas dressé un tel portrait, mais il s'est engagé à le faire au cours de la prochaine année.

Entre-temps, la situation dans les urgences demeure critique malgré une légère amélioration. Le Protecteur du citoyen constate, de surcroît, que la réévaluation des usagers en attente de voir un médecin ne respecte pas toujours les normes prévues. À cet égard, le *Guide de gestion de l'urgence* et *L'échelle canadienne de triage et de gravité pour les départements d'urgence (ÉTG)* précisent des règles de fonctionnement afin qu'une infirmière évalue rapidement les patients qui se présentent à l'urgence et établisse, pour chacun, son niveau de priorité pour avoir accès à un médecin. Les délais d'attente varient selon cette priorité. Il va de soi que l'état de santé des usagers peut, en cours d'attente, se dégrader et nécessiter qu'on modifie leur ordre de priorité, d'où la nécessité d'une réévaluation périodique par le personnel infirmier, selon des paramètres déterminés. Selon le Protecteur du citoyen, ces réévaluations ne sont pas nécessairement faites en respectant les règles établies ou, pire encore, n'ont pas toujours lieu. En pareil cas, la sécurité des usagers est compromise et la responsabilité du personnel infirmier peut être mise en cause.

En cours d'année, le Protecteur du citoyen a dû rappeler à certains établissements la nécessité de s'assurer que leur personnel respecte les règles édictées pour assurer la sécurité et une prise en charge adéquate des usagers.

(... Écart important entre le délai d'attente que prévoient les normes et la réalité

Un citoyen est arrivé à l'urgence de l'hôpital en ambulance et une infirmière l'a rencontré au triage pour l'évaluation initiale. Selon le code de triage établi, son cas a été considéré comme urgent et le délai d'attente à prévoir, selon l'échelle en vigueur, était d'au plus 30 minutes. Si ce délai ne pouvait être respecté, le personnel infirmier devait réévaluer la condition de l'usager à la même fréquence (toutes les 30 minutes). Ce n'est pourtant qu'une heure et demie plus tard que l'état de l'usager a été réévalué, et ce, grâce à l'intervention d'autres patients témoins de la détérioration de sa condition. On lui a alors prodigué les soins nécessaires. Les plaintes portées à l'attention du Protecteur du citoyen ont démontré que des cas semblables s'étaient produits cette année dans au moins six établissements. ...)

Dans ses derniers rapports annuels, le Protecteur du citoyen a souvent mis l'accent sur les problèmes liés aux périodes d'attente dans les urgences. Les plaintes qu'il a reçues dénonçaient principalement le délai avant la prise en charge médicale et l'absence de réévaluation pendant cette attente. Le Protecteur du citoyen a adressé plusieurs recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux pour favoriser l'accès à des services de première ligne. Il en surveille toujours les retombées, notamment en ce qui a trait à la mise en œuvre de solutions de remplacement pour l'accès à des services aux usagers dont l'état de santé est évalué, à l'urgence, aux niveaux de triage 4 (moins urgent) ou 5 (non urgent). Le suivi de ces recommandations se trouve à la page 150 du présent rapport annuel.

ATTENDRE OU PAYER ?

Pourvu que le régime public couvre les soins médicalement requis et que ceux-ci demeurent sans frais pour l'usager, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'un établissement, tant public que privé, peut les prodiguer. D'ailleurs, la Loi sur les services de santé et les services sociaux permet aux établissements publics de conclure des ententes avec des cliniques privées. Par le passé, le Protecteur du citoyen a toutefois déploré le fait que ces ententes, bien que couvrant les actes médicaux, donnaient lieu au privé à des frais dits accessoires pour des services donnés sans frais dans les établissements publics. En pareil cas, on assiste à une forme de « désassurance » implicite, autrement dit à un effritement du panier de services assurés.

Les citoyens ont le choix entre attendre pour obtenir un service gratuitement dans un établissement public ou payer pour obtenir un service plus rapidement dans une clinique privée. Cette année encore, le Protecteur du citoyen a traité des plaintes qui démontrent l'importance de bien baliser de telles ententes avec le secteur privé et de fournir une information claire au citoyen, comme l'illustre le cas présenté plus loin dans cette section.

Le Protecteur du citoyen constate également une certaine confusion quant à la gratuité des soins à domicile que prodiguent des infirmières. À titre d'exemple, selon les centres de santé et de services sociaux (CSSS), l'héparine est parfois considérée comme une solution d'irrigation, parfois non. Dans ce dernier cas, l'usager doit en assumer les coûts.

(... Disparités d'un CSSS à un autre dans le remboursement d'un médicament

Une personne, atteinte de la fibrose kystique, s'est plainte au Protecteur du citoyen d'une décision du CSSS de ne plus lui fournir gratuitement l'héparine dont elle disposait sans frais depuis 1988 pour procéder à l'irrigation de son cathéter. Aucun autre médicament n'était fourni afin de remplacer l'héparine pour cette utilisation.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que, contrairement au CSSS visé, d'autres fournissaient l'héparine à titre de solution d'irrigation. Il lui est donc apparu inéquitable que, selon l'endroit, les frais puissent différer. Si le Protecteur du citoyen peut comprendre que des choix budgétaires doivent être faits en fonction de la croissance des coûts, il n'en demeure pas moins que le ministère de la Santé et des Services sociaux doit définir des balises claires pour éviter les disparités entre les régions et même à l'intérieur d'une région. . . .)

De fait, le Protecteur du citoyen a constaté des différences d'interprétation de la circulaire *Les médicaments dans le cadre des services à domicile* du ministère de la Santé et des Services sociaux. Selon les établissements et leurs disponibilités financières, il y a, ou non, remboursement des usagers pour des fournitures médicales. Dans le cas exposé précédemment, le CSSS et l'usagère ont pris appui sur différents passages de la circulaire pour justifier leurs positions respectives et... opposées. Il ressort de l'analyse du Protecteur du citoyen que cette circulaire laisse place à des interprétations contradictoires et qu'une révision est nécessaire. Il faudra tenir compte, notamment, du régime général d'assurance médicaments et de ses particularités.

En vue d'assurer l'équité d'accès aux services, pour tous les citoyens, sans égard à des considérations de localisation, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux d'établir des balises claires concernant la fourniture de l'héparine aux usagers par les CSSS. Conséquemment, il lui a aussi recommandé de procéder à la révision de la circulaire visée.

Le Ministère a répondu que cette circulaire serait révisée, mais qu'il était «peu probable [que cette révision] puisse s'amorcer avant 2015». Insatisfait d'une telle réponse qui fait perdurer les problèmes, le Protecteur du citoyen réitère les recommandations déjà formulées, y ajoutant la suivante :

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA FOURNITURE DE L'HÉPARINE

Considérant que l'absence de balises claires à l'égard de la fourniture de l'héparine crée des iniquités d'un territoire de CSSS à l'autre ;

Considérant qu'il n'est pas acceptable de laisser perdurer une telle situation ;

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

- De diffuser la circulaire révisée à l'ensemble de son réseau au plus tard le 30 juin 2015.

≡ COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Voici ce qu'a répondu le Ministère au sujet de la recommandation 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 dans la poursuite de travaux visant à assurer l'équité des soins et des services entre les régions et entre les établissements, notamment ceux dispensés à domicile. Le Ministère procédera à des travaux en lien avec la circulaire, comme recommandé par le Protecteur du citoyen, en tenant compte de l'évolution du contexte et des pratiques renouvelées. »

≡ RÉPONSE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen demeure préoccupé par le respect de l'échéance du 30 juin 2015 pour la diffusion de la circulaire.

LA COHABITATION PUBLIC-PRIVÉ

Un établissement du réseau de la santé et des services sociaux peut, en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, conclure avec un autre établissement, un organisme ou toute autre personne, une entente pour l'une des fins suivantes :

- 1° la dispensation, pour le compte de cet établissement, de certains services de santé ou services sociaux que requiert un usager de cet établissement ;
- 2° la prestation ou l'échange de services professionnels en matière de services de santé ou de services sociaux.

Le Protecteur du citoyen s'assure alors que l'utilisateur bénéficiera des mêmes droits et de la même qualité de services que s'il faisait affaire avec l'établissement. Ainsi, en 2008, le Protecteur du citoyen est intervenu à la suite d'une entente entre l'Hôpital du Sacré-Cœur de Montréal et une clinique privée, le centre Rockland MD, et a formulé plusieurs recommandations à cet effet. L'une d'entre elles visait à mieux outiller les établissements quant à l'établissement de telles ententes. Dans une lettre adressée au ministre de la Santé et des Services sociaux, la protectrice du citoyen demandait d'élaborer des lignes directrices de même qu'une entente type à titre de modèle pour les parties intéressées.

Rappelons que le Protecteur du citoyen ne remet pas ici en cause la pertinence du recours à une clinique privée pour la dispensation des services de santé. Ce sont des choix qui, dans notre régime démocratique, relèvent de décisions politiques qui appartiennent au gouvernement et à l'ensemble des élus. Par contre, il est du devoir du Ministère de s'assurer du respect du cadre légal, du respect des droits et du souci d'offrir la même qualité de services, quel que soit le statut, public ou privé, de la ressource.

Force est de constater que le Ministère tarde à concevoir de telles lignes directrices. En 2013, le Protecteur du citoyen est intervenu à la suite d'une entente de services entre un établissement et une clinique spécialisée. Dans le cadre de cette entente, la clinique privée offrait au nom de l'établissement des services spécialisés en ophtalmologie, le temps que soient effectués des travaux de rénovation dans l'établissement. De possibles atteintes aux droits des usagers ont été signalées au Protecteur du citoyen du fait de cette entente. L'enquête de ce dernier a démontré que les allégations étaient fondées et cela a donné lieu à des recommandations aux instances concernées.

Une de ces recommandations s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux et rappelle l'importance de lignes directrices pour orienter le réseau de la santé et des services sociaux lors de la conclusion de telles ententes. L'objectif est de baliser la pertinence des ententes, leur forme et leur contenu afin que tous les aspects de leur mise en œuvre soient évalués, notamment leurs répercussions financières sur les usagers et sur leurs droits, ainsi que les conflits d'intérêts potentiels pour les professionnels des établissements de santé. L'encadrement et le contrôle du Ministère dans ces situations sont quasi inexistantes et cette inaction est au détriment de la protection des usagers et de leurs droits.

LES TRANSPORTS AMBULANCIERS POUR LES PERSONNES DE 65 ANS ET PLUS

Contrairement à la croyance populaire, le transport ambulancier n'est pas gratuit au Québec, sauf pour certaines clientèles. Le Protecteur du citoyen reçoit année après année des plaintes de personnes âgées qui ont reçu une facture de frais ambulanciers pour un transport qu'elles jugeaient nécessaire en fonction de leur état. Ces personnes s'interrogent sur la règle applicable. La *Politique de déplacement des usagers du réseau de la santé et des services sociaux* précise que le transport ambulancier peut être gratuit pour les personnes âgées de 65 ans et plus uniquement si ce transport est de nécessité médicosociale. Or, celle-ci doit être déterminée par le médecin de l'urgence ou son représentant. Le Protecteur du citoyen constate toutefois que les balises ne sont pas claires et les établissements, selon ce qu'ils lui expriment, souhaiteraient que le ministère de la Santé et des Services sociaux établisse de véritables critères.

Actuellement, ces imprécisions créent des disparités de facturation entre les régions, et même entre les établissements d'une même région. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux d'établir des critères d'application de la nécessité médicosociale et de les diffuser à l'ensemble de son réseau. Il lui a aussi demandé de mettre en place des mesures afin de rappeler à la population, notamment aux usagers de 65 ans et plus, sa responsabilité relative à l'utilisation du transport ambulancier et les conséquences financières qui peuvent en découler.

Le Ministère a répondu que l'enjeu du transport ambulancier pour les usagers de 65 ans et plus devait faire partie des sujets que traite le Comité national sur la révision des services préhospitaliers d'urgence et qu'une révision de la politique en 2014 est possible.

(... Frais d'ambulance et factures... aléatoires

Un citoyen s'est adressé au Protecteur du citoyen parce que son hôpital avait refusé de payer un transport ambulancier dont il recevait maintenant la facture. La famille de l'utilisateur et l'homme lui-même étaient particulièrement inquiets de l'état de santé de ce dernier, notamment parce qu'il attendait des résultats d'examen neurologiques. Fait déconcertant : il avait été transporté en ambulance le jour précédent et l'établissement, cette fois, avait payé la note.

En 2012, le ministère de la Santé et des Services sociaux avait fait savoir que la Politique de déplacement des usagers du réseau de la santé et des services sociaux devait être interprétée de manière large à l'égard des usagers de 65 ans et plus. Pour ces raisons, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de revoir sa décision et d'annuler les frais de l'utilisateur, ce qu'il a fait. ...)

Soutien à l'autonomie des personnes âgées

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

- La mixité de la clientèle et la sécurité des usagers ;
- La compétence du personnel dans les ressources intermédiaires ;
- L'accessibilité à l'hébergement.

Mentionnons qu'en 2013, il y avait au Québec 487 installations de centre d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD), pour un total de 45 014 lits. Il va donc de soi que les situations présentées ci-après n'appellent pas à des généralisations étendues à l'ensemble des établissements.

MIXITÉ DE LA CLIENTÈLE ET SÉCURITÉ DES USAGERS : LA DIFFICILE COHABITATION

Les usagers vivant dans les CHSLD sont généralement très âgés. Plusieurs présentent des déficits cognitifs sévères. Outre des pertes de mémoire et de la désorientation dans le temps et l'espace, les usagers aux prises avec des déficits cognitifs ont parfois des comportements perturbateurs qui se manifestent par de l'agitation, de l'agressivité et de la violence. Ces troubles de comportement peuvent nuire non seulement à la tranquillité des autres usagers, mais, à l'occasion, à leur sécurité.

Dans certains CHSLD, le Protecteur du citoyen a noté un regroupement de personnes lucides à mobilité réduite, ou présentant des déficits cognitifs modérés, avec des personnes dont les troubles cognitifs sévères sont associés à des comportements d'errance invasive, ce qui génère inévitablement des situations à risque. Des altercations surviennent et engendrent des craintes et de l'anxiété chez

les victimes. Certains CHSLD mettent en place des mesures de contention, comme une demi-porte à l'entrée de la chambre, pour y maintenir les résidents agressifs. Dans certains cas, des victimes s'isolent dans leur chambre pour assurer leur sécurité. Elles subissent alors une captivité due au contexte et sont, du coup, gravement lésées dans leur autonomie.

Dans ses récents rapports annuels, le Protecteur du citoyen a soulevé l'insuffisance des mesures pour assurer la sécurité et la protection des usagers. Il a souligné la pertinence de créer des micromilieus d'hébergement dans un environnement physique adapté, regroupant un nombre restreint de résidents. Les différentes clientèles pourraient ainsi bénéficier de services sécuritaires selon leur profil : aînés lucides, personnes présentant des déficits cognitifs, aînés avec troubles de comportement, aînés avec des problèmes de santé mentale.

(... Une résidente d'un CHSLD est agressée dans sa chambre

Une octogénaire hébergée dans un CHSLD a été victime d'agressions répétées, dans sa propre chambre, de la part d'une résidente de la même unité. De santé fragile, la dame était terrorisée par ces intrusions. Elle a donc pris l'habitude de s'enfermer dans sa chambre, se privant ainsi de tout contact social.

La résidente qui a agressé la dame présentait des déficits cognitifs importants. L'établissement a donc pris des mesures pour contrôler ses allées et venues le soir et la nuit. Les professionnels de l'établissement ont tenté, avec peu de résultats, de réduire ses comportements perturbateurs. La situation était d'autant plus complexe que ce CHSLD n'a pas d'unité prothétique (unité où l'environnement et la programmation de services offrent une réponse adaptée aux besoins de la clientèle particulière qui y est regroupée, par exemple des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer et présentant des comportements dérangeants).

À la suite des recommandations du Protecteur du citoyen, l'établissement a amélioré ses services aux personnes atteintes de déficits cognitifs en mettant en place des mesures particulières dès leur admission, en adoptant un plan pour regrouper des clientèles par profils, et en prévoyant de la formation pour le personnel. ...)

(... Hébergement à haut risque dans un CHSLD

Une octogénaire a été attaquée plus d'une fois par une résidente de son unité alors qu'elle circulait dans les corridors. L'établissement a installé une demi-porte à l'entrée de la chambre de la personne au comportement agressif pour l'empêcher de sortir et de frapper d'autres usagers. Cette mesure s'est avérée insuffisante.

Au cours de la même période, un homme au comportement violent connu a résidé lui aussi dans cette unité. Il a fallu cinq semaines après son admission pour que l'établissement, après avoir constaté le risque élevé qu'il représentait pour la sécurité des résidents et des employés, lui affecte un préposé en permanence afin de le contrôler. Il a finalement été transféré, une semaine plus tard, dans un autre centre d'hébergement de la région disposant d'une unité spécialisée pour ce type de comportement.

Afin que de telles situations ne se reproduisent plus, le Protecteur du citoyen a formulé à l'établissement quatre recommandations visant l'implantation d'une aire prothétique et d'une approche minimisant les comportements perturbateurs pour assurer la sécurité et la qualité de vie des résidents. Elles avaient également pour objet le maintien de mesures d'encadrement adéquates pour les résidents présentant des troubles de comportement graves associés à de la violence. ...)

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA MIXITÉ DE LA CLIENTÈLE ET LA SÉCURITÉ DES USAGERS

Considérant la menace à la sécurité des résidents en raison de la présence d'usagers présentant des troubles de comportement dans un milieu de vie non adapté ;

Considérant la grande vulnérabilité des personnes hébergées ;

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

- De mettre 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 ;
- De mettre en place, d'ici le 31 décembre 2014, des mesures pour améliorer les soins et services destinés tout particulièrement aux usagers présentant des troubles de comportement, tout en assurant les soins et les services que requiert leur état.

Le Protecteur du citoyen demande au Ministère de l'informer des mesures prises à ces fins.

≈ 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 a déjà entrepris divers travaux, notamment l'élaboration des orientations, afin de poursuivre l'effort d'amélioration des soins et des services destinés aux personnes âgées hébergées en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Par ailleurs, à l'automne 2012, le Ministère a entrepris une révision en profondeur de la démarche des visites d'évaluation dans les CHSLD. Les visites permettent d'évaluer l'ensemble du milieu pour mettre en lumière les éléments contribuant à l'implantation des orientations et s'assurer que les personnes hébergées bénéficient d'un véritable milieu de vie de qualité et sécuritaire. Tous les CHSLD devront être visités au cours d'un cycle de 24 mois. Au cours de 2013-2014, qui représentait l'an 1 du cycle, 192 CHSLD ont été visités sur une possibilité de 412. Ces mesures contribuent à améliorer la qualité de vie et la sécurité des personnes hébergées en CHSLD en outillant les gestionnaires et le personnel.»

≈ RÉPONSE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen s'attend notamment à ce qu'une attention particulière soit apportée, lors de ces visites, à la question de la mixité des clientèles.

S'ASSURER DES COMPÉTENCES DU PERSONNEL EN RESSOURCES INTERMÉDIAIRES

Les ressources intermédiaires développées au cours des dernières années avaient pour objectifs la réintégration sociale et le maintien des usagers dans la communauté. Devant le manque de lits disponibles dans les CHSLD, une clientèle plus lourde et avec des problèmes cognitifs se retrouve maintenant dans ces ressources intermédiaires. Celles-ci doivent donc répondre à des problématiques nouvelles, lesquelles s'ajoutent à leurs responsabilités d'offrir un milieu de vie et des services de soutien de qualité.

Les ressources intermédiaires sont liées par des ententes contractuelles avec les centres de santé et de services sociaux (CSSS). Le Protecteur du citoyen a constaté que ceux-ci n'assument pas tous leur rôle sur le plan de l'encadrement et du contrôle de la qualité des ressources intermédiaires avec le même professionnalisme et la même rigueur. La qualité de la prestation de soins et services donnés par le personnel de ces ressources intermédiaires varie aussi selon les pratiques de gestion que préconisent les propriétaires privés de celles-ci : certains assurent un encadrement plus serré

de leur personnel ou utilisent des critères d'embauche plus rigoureux que d'autres. Dans tous les cas, les CSSS ne peuvent se délester de leurs responsabilités envers les usagers qu'ils hébergent auprès de ces partenaires.

Les ententes contractuelles entre les CSSS et les ressources intermédiaires ne contiennent aucune exigence de formation et de compétence du personnel de ces ressources. Par ailleurs, le cadre de référence du ministère de la Santé et des Services sociaux ne prévoit qu'une formation de base (réanimation cardio-respiratoire et secourisme). Il ne spécifie aucune norme de qualité sur le plan humain concernant les services que donnent les ressources intermédiaires.

Afin d'assurer une prestation de qualité aux usagers, les CSSS doivent soutenir les ressources intermédiaires dans leur offre de services à cette nouvelle clientèle. Ils doivent s'impliquer pour que le personnel de la ressource intermédiaire qui est leur partenaire dispose d'une formation mieux adaptée à la clientèle qu'ils y dirigent.

(... Manque d'encadrement du personnel de soins dans une ressource intermédiaire

Des citoyens se sont plaints au Protecteur du citoyen du manque d'expérience et de l'attitude distante du personnel d'une ressource intermédiaire. Ils reprochaient le manque de savoir-faire et de savoir-être lors des soins d'hygiène et d'assistance aux résidents, notamment auprès de personnes réfractaires aux soins, en opposition ou difficiles. Ils dénonçaient également le manque de supervision, particulièrement en soirée et durant la nuit.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que les intervenants du CSSS devaient pallier les lacunes organisationnelles de la ressource intermédiaire, soit le manque d'encadrement et de formation adaptée du personnel. Le Protecteur du citoyen a conclu que le CSSS devait favoriser la transmission des connaissances et s'assurer que la ressource assume pleinement l'ensemble de ses responsabilités.

Il a formulé six recommandations au CSSS et à la ressource intermédiaire. Elles avaient pour objet d'établir un partage clair des responsabilités et d'assurer que le personnel de la ressource possède les compétences et la maîtrise des habiletés requises afin de prodiguer des soins et services liés au profil de la clientèle. Le CSSS et la ressource intermédiaire ont accepté les recommandations et sont en train de les implanter. ...)

(... Absence de formation adéquate du personnel: le CSSS est le premier responsable

Une citoyenne s'est plainte de différentes lacunes dans l'approche du personnel d'une ressource intermédiaire dite «spécialisée pour déficits cognitifs». En effet, ces employés n'avaient pas reçu la formation qui leur aurait permis de savoir comment réagir devant des comportements dérangerants associés aux problèmes cognitifs de la clientèle.

Le CSSS était au fait des problèmes liés à la compétence du personnel, mais tardait à y remédier. La ressource, pour sa part, se disait en attente depuis un moment d'un suivi du CSSS au sujet de cet élément. Si bien que ni le CSSS ni la ressource n'ont réagi pour apporter les solutions appropriées.

Le CSSS demeurant le premier responsable de la qualité des services qu'offre cette ressource intermédiaire, le Protecteur du citoyen lui a adressé des recommandations portant sur la formation du personnel, recommandations auxquelles le CSSS a donné suite. ...)

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA COMPÉTENCE DU PERSONNEL EN RESSOURCE INTERMÉDIAIRE

Considérant qu'une clientèle plus lourde et avec des problèmes cognitifs associés à des troubles de comportement se retrouve de plus en plus en ressource intermédiaire ;

Considérant que le personnel des ressources intermédiaires manque de formation adaptée pour répondre adéquatement aux besoins particuliers de la clientèle ;

Considérant qu'aucune formation spécifique n'est exigée du personnel des ressources intermédiaires ;

Considérant que le CSSS demeure le premier responsable de la qualité des soins et services qu'offrent les ressources intermédiaires ;

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

- De prévoir 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.

≡ COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

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

« Des enjeux subsistent eu égard à la recommandation du Protecteur du citoyen en ce qui concerne la formation pour le personnel œuvrant en ressource intermédiaire. En ce sens, des ententes collectives et des ententes nationales ont été conclues entre le Ministère et les associations ou organismes représentatifs des ressources. Pour ce qui est de la formation du personnel des ressources, il est prévu dans les ententes collectives et nationales que le propriétaire de chacune des ressources doit assurer cette responsabilité. Le Ministère s'engage à sensibiliser les associations et organismes représentatifs à la recommandation du Protecteur du citoyen. »

ACCESSIBILITÉ À L'HÉBERGEMENT PUBLIC EN CHSLD

Bien que la Loi sur les services de santé et les services sociaux énonce que l'utilisateur a le droit de choisir l'établissement duquel il désire recevoir des services, ce droit, conditionnel plutôt qu'absolu, est plus théorique que concret. Le respect de ce droit est en effet souvent relégué au second plan, au profit d'impératifs de gestion du réseau. La pression pour le désengorgement des centres hospitaliers, les longues listes d'attente pour certains CHSLD et la disparité dans l'offre de places en hébergement selon les territoires sont autant d'écueils dans le respect du libre choix par l'utilisateur de son dernier milieu de vie.

Le délai d'attente pour une place d'hébergement en CHSLD varie beaucoup selon les régions et l'installation. Un usager peut attendre la place de son choix pendant plusieurs années. Entre-temps, il sera admis dans un autre CHSLD pour un hébergement transitoire. Il arrive fréquemment que l'utilisateur n'ait pas accès au lieu d'hébergement qu'il avait choisi pour son dernier milieu de vie, car il décède avant d'y être admis.

Les enquêtes du Protecteur du citoyen révèlent aussi que les facteurs psychosociaux qui ont un impact déterminant sur la santé globale des usagers ne sont pas suffisamment pris en compte dans les décisions de gestion de l'hébergement transitoire. L'impératif de désengorgement du milieu hospitalier apparaît avoir préséance.

(... **Transfert dramatique d'une dame âgée, loin de son conjoint**

Les membres d'une famille ont communiqué avec le Protecteur du citoyen parce qu'ils s'opposaient au transfert de leur mère vers un CHSLD situé à une heure de route de son environnement naturel. Ce transfert signifiait qu'elle allait être privée de la présence quotidienne de son conjoint, laquelle était bénéfique non seulement pour le couple, mais également pour le personnel de l'établissement. La dame, atteinte de troubles cognitifs importants, réclamait continuellement son conjoint, seule personne qu'elle reconnaissait encore. Celui-ci, par sa présence quotidienne, contribuait grandement à lui assurer une meilleure qualité de vie en l'apaisant. Si on éloignait la citoyenne, son conjoint, toujours sur le marché du travail, se verrait contraint d'espacer considérablement ses visites. La famille et les intervenants craignaient que ce changement menace la santé de la dame.

Le transfert résultait de décisions de gestion : d'une part, libérer un lit en centre hospitalier et, d'autre part, ne pas laisser vacant un lit dans un CHSLD éloigné pour lequel la dame était alors la seule candidate en attente dont le profil correspondait à la clientèle de l'endroit.

Fort heureusement, en cours d'enquête, un lit transitoire s'est libéré dans un autre CHSLD, celui-ci plus rapproché de la famille, et on a pu y transférer la citoyenne. ...)

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ACCESSIBILITÉ À L'HÉBERGEMENT PUBLIC EN CHSLD

Considérant que les délais d'attente démesurément longs pour certains CHSLD et le recours systématique à l'hébergement transitoire limitent le droit de l'usager de choisir son dernier milieu de vie;

Considérant que les facteurs psychosociaux qui ont un impact déterminant sur la santé globale des usagers ne sont pas suffisamment pris en compte dans les décisions de gestion de l'hébergement transitoire;

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

- De prendre 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. Le Protecteur du citoyen demande au ministère de la Santé et des Services sociaux de l'informer des mesures prises à cette fin.

≈ **COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX**

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

« Le Ministère procède à des travaux pour définir des orientations destinées aux soins et services aux personnes âgées. Ainsi, différents chantiers sont en cours afin d'améliorer la trajectoire de la clientèle âgée, peu importe les parcours de cette dernière. Il est nécessaire d'assurer une fluidité des soins et services afin de répondre aux besoins des aînés qui sont variés et évolutifs. Les établissements sont responsables d'appliquer les balises pour l'admission des personnes aînées en grande perte d'autonomie en CHSLD. Un suivi est effectué par le Ministère, par l'intermédiaire des ententes de gestion et d'imputabilité. »

PROJET DE RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES CONDITIONS D'OBTENTION D'UN CERTIFICAT DE CONFORMITÉ ET LES NORMES D'EXPLOITATION D'UNE RÉSIDENCE PRIVÉE POUR ÂÎNÉS (2013, *Gazette officielle*, 2^e partie, 5859)

Ce projet de règlement avait pour but de modifier les exigences de formation pour le personnel qui assure la surveillance dans une résidence privée pour aînés. On y prévoyait également le report de la mise en vigueur des exigences relatives à la maîtrise de certaines compétences du personnel.

À la suite de l'analyse du projet de règlement, le Protecteur du citoyen a formulé au ministre de la Santé et des Services sociaux quatre recommandations afin de s'assurer de la sécurité et de la qualité des services offerts aux personnes âgées vivant dans une résidence privée pour aînés. Il a notamment manifesté sa préoccupation quant à la réduction des exigences de formation du personnel qui assure la surveillance des résidents et a déploré que le surveillant d'une résidence de moins de 50 chambres puisse ne pas être un membre du personnel. Cela signifie que ce pourrait être un bénévole ou un résident. Cette modification introduisait un risque dans l'éventualité, notamment, d'un incendie ou d'une évacuation massive d'urgence. Elle allait d'ailleurs à l'encontre du guide *La prévention des incendies et l'évacuation des résidences hébergeant des personnes âgées* du ministère de la Sécurité publique.

Un résumé de l'intervention du Protecteur du citoyen se trouve au chapitre *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 116 de ce rapport.

 On peut consulter la lettre de la protectrice du citoyen au ministre de la Santé et des Services sociaux sur le site Web www.protecteurducitoyen.qc.ca.

MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN SUR LES CONDITIONS DE VIE DES ADULTES HÉBERGÉS EN CHSLD

En 2013-2014, le Protecteur du citoyen a présenté à la Commission de la santé et des services sociaux un mémoire intitulé *Conditions de vie des adultes hébergés en CHSLD – mandat d'initiative*. S'appuyant sur ses enquêtes réalisées au cours des cinq années précédentes dans 128 CHSLD, le Protecteur du citoyen s'est attardé principalement aux éléments suivants : accessibilité des ressources d'hébergement, implantation d'un milieu de vie de qualité, suivi de la qualité chez les partenaires privés. Le Protecteur du citoyen insiste dans son rapport pour que les solutions avancées soient mises en œuvre rapidement dans une perspective globale incluant le soutien à domicile, l'accès aux hôpitaux et l'hébergement transitoire.

Un résumé de l'intervention du Protecteur du citoyen se trouve au chapitre *Bilan de la veille législative et réglementaire*, à la page 117 de ce rapport.

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

Soutien à domicile

ATTENDUE : LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'AUTONOMIE. MAIS ENTRE-TEMPS ?

Au printemps 2013, le ministère de la Santé et des Services sociaux a publié un livre blanc sur la création d'une assurance autonomie. Le but était d'offrir aux personnes âgées et handicapées un véritable choix quant à leur lieu de résidence et à un prestataire de services. Ce document soumettait à la consultation populaire une nouvelle approche selon laquelle une « caisse autonomie » financerait les services à domicile.

À la suite de cette consultation, le Ministère a déposé le projet de loi n° 67, qui visait à mettre en place un régime d'assurance autonomie afin d'accorder aux résidents du Québec qui y sont admissibles une allocation de soutien à l'autonomie. Parallèlement à ce projet de loi, le Ministère annonçait la parution, pour le printemps 2014, d'une nouvelle politique de soutien à l'autonomie pour remplacer la politique actuelle de soutien à domicile *Chez soi : le premier choix*.

Dans l'attente des nouvelles balises financières, plusieurs établissements confrontés à des listes d'attente importantes ont choisi d'ignorer les principes de la politique actuelle et d'établir de nouveaux critères d'exclusion qui, selon leurs présomptions, deviendront la norme dans la prochaine politique. Le Protecteur du citoyen dénonce vigoureusement ces pratiques et a dû rappeler aux établissements que la politique en vigueur continue de s'appliquer.

(... Coupe de services totalement injustifiée

Tant qu'elle a habité son logement, une personne âgée en perte d'autonomie y a reçu de l'aide d'auxiliaires familiales du centre de santé et de services sociaux (CSSS), essentiellement pour prendre son bain. Lorsqu'elle a déménagé dans une résidence privée pour aînés, elle a constaté qu'aucun service de soins personnels n'était inclus à son bail. Désormais, elle était soumise à un système de services «à la carte», moyennant des frais additionnels.

Or, le CSSS l'a avisée qu'il cessait d'offrir l'aide au bain, faisant valoir que la résidence offrait ce service, aux frais de la dame. Pourtant, la politique de soutien à domicile en vigueur établit clairement que les personnes habitant une résidence privée pour personnes âgées doivent être soumises aux mêmes critères que celles qui habitent leur domicile. Selon cette logique, si les services étaient gratuits à domicile, ils doivent le rester en résidence privée, à moins qu'ils ne soient inclus dans le bail.

Le Protecteur du citoyen a dû intervenir pour que le CSSS cesse cette pratique et respecte la politique en vigueur. ...)

LE RECOURS AUX PROCHES AIDANTS POUR COMPENSER LE MANQUE DE SERVICES

Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen déplore les délais d'accès aux services de soutien à domicile ainsi que les conséquences de ces délais sur les proches aidants. Ses enquêtes démontrent également que le nombre d'heures qu'allouent effectivement les établissements est très souvent bien en deçà des besoins évalués. Devant l'ampleur de la demande, des CSSS n'offrent plus certains services jugés moins prioritaires, par exemple les services d'aide domestique. D'autres ont choisi de conserver intacte l'offre de services que détermine la politique ministérielle, mais se retrouvent avec des listes d'attente considérables. Les usagers voient alors leur demande reportée ou ils ne reçoivent qu'une infime partie du temps de soins pourtant jugé nécessaire au maintien de leur autonomie. Dans ces cas, les proches de la personne doivent compenser les heures de services manquantes.

(... Proche aidant jusqu'à l'épuisement

Un citoyen hébergeait son père octogénaire qui était en lourde perte d'autonomie. Il a demandé à son CSSS de lui offrir l'aide nécessaire afin de le maintenir à domicile. À la suite de l'évaluation de ses besoins, le CSSS a déterminé que le père nécessitait 18 heures de services par semaine. Toutefois, la demande a été mise en attente parce que le CSSS n'avait pas les fonds nécessaires pour y répondre immédiatement.

Finally, après plus de deux ans et demi d'attente et à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le fils a obtenu les heures de services requises pour son père. Malheureusement, l'attente a conduit le fils à l'épuisement et, malgré toute sa bonne volonté, il n'était plus capable de répondre aux besoins de son père. Peu après, ce dernier a donc été hébergé dans un CHSLD. . . .)

(. . . Réduction de services à domicile susceptible de mener à l'hébergement

Une dame très âgée habitait avec son fils et sa belle-fille. Deux fois par semaine, des préposées du CSSS venaient à domicile pour lui donner son bain. À la suite d'une réévaluation, le CSSS a décidé de ne lui accorder qu'un bain par semaine. Le fils de la dame s'est adressé au Protecteur du citoyen, invoquant le fait que son épouse ou lui-même allaient devoir prendre le relais. Or, le fils était mal à l'aise d'assumer les soins d'hygiène personnelle de sa mère, tandis que son épouse souffrait d'importants problèmes au dos. Le couple craignait de devoir placer la dame en hébergement. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le CSSS a finalement rétabli l'aide initiale. . . .)

D'INJUSTES DISPARITÉS RÉGIONALES

Tous les citoyens du Québec sont censés avoir droit aux mêmes services, peu importe leur lieu de résidence. Cela étant, l'usager qui déménage d'un territoire de CSSS à un autre ne devrait subir aucune cessation de services, à moins que ses besoins aient changé depuis sa dernière évaluation.

Étant donné le manque de ressources et la demande croissante en soutien à domicile, l'offre de services peut varier considérablement d'un CSSS à un autre. Cela est particulièrement vrai pour les personnes dont l'état nécessite un nombre élevé d'heures de services. Conséquemment, les personnes qui déménagent s'exposent à des diminutions de services contrevenant à ce que le régime de santé devrait normalement leur assurer.

(. . . Un déménagement lourd de conséquences

Un homme handicapé habitait seul un logement adapté à ses limitations et avait besoin d'assistance pour toutes ses activités de la vie quotidienne et domestique. Ses déplacements se faisaient en fauteuil roulant motorisé et il se rendait au travail au moyen du transport adapté. En 2012, son plan de services individualisés comportait les heures de services de soutien à domicile que nécessitait son état.

À la suite d'un déménagement pour occuper un nouvel emploi, le CSSS d'accueil a coupé ses services de nuit, pourtant essentiels à sa préparation au travail. Selon les balises du nouveau CSSS, les services de ce type n'étaient offerts qu'en CHSLD. Pour cet homme handicapé âgé de moins de 40 ans, le changement qu'on lui annonçait signifiait non seulement l'hébergement en CHSLD, mais aussi la fin du travail à l'extérieur et de son intégration professionnelle et sociale.

Le citoyen a formulé une plainte auprès du Protecteur du citoyen, qui a interpellé l'agence de la santé et des services sociaux de la région concernée et le ministère de la Santé et des Services sociaux : essentiellement, son intervention visait à ce que cette personne puisse continuer de bénéficier de services nécessaires à ses activités extérieures et à sa participation sociale.

Le Ministère s'est engagé à soutenir cette demande et à s'assurer que les instances en cause maintiennent le plan de services individualisés d'origine. De plus, le Ministère a informé l'ensemble des agences de la santé et des services sociaux qu'un tel plan doit être rattaché à la personne, plutôt qu'au lieu de résidence. . . .)

GESTION FINANCIÈRE PRÉJUDICIALE À DES PERSONNES VULNÉRABLES

Afin de diminuer le nombre de lits qu'occupaient des personnes âgées en perte d'autonomie dans les hôpitaux de son territoire, un CSSS a mis en place une nouvelle mesure : évaluant la capacité de payer des usagers hospitalisés ne nécessitant plus de soins actifs, il les a déplacés dans une ressource privée d'hébergement et a compensé, par une allocation de soutien à domicile, la différence entre le coût du loyer avec services et les capacités financières de ces usagers. Par la suite, revoyant ses priorités financières, le CSSS a modifié ses plans, pénalisant une clientèle particulièrement vulnérable. Le cas qui suit témoigne des faits.

(... D'une initiative valable à des coupes inappropriées

Un certain nombre de personnes âgées qui vivaient à domicile sur le territoire d'un CSSS ont dû, au fil du temps, être hospitalisées pour des problèmes de santé rendant impossible leur retour chez elles, d'où un séjour à l'hôpital qui s'est prolongé alors qu'elles n'avaient plus besoin de soins actifs.

C'est ainsi que le CSSS, sous la pression des centres hospitaliers de son territoire, a décidé de tenter une nouvelle approche en donnant aux intervenants la consigne d'orienter cette catégorie de personnes âgées vers des ressources privées qui pouvaient leur fournir des services. Le CSSS prévoyait également allouer les sommes requises pour combler l'écart entre la capacité de payer de l'usager et le coût du loyer. Ces personnes ont donc emménagé dans des résidences qui pouvaient leur fournir des services, mais qu'elles n'auraient pas eu les moyens de payer n'eût été l'entente écrite avec le propriétaire de la ressource en vertu de laquelle le CSSS assumait une partie du loyer.

Rapidement, le CSSS a constaté que les coûts d'une telle mesure dépassaient les premières estimations. En guise de solution, il a décidé de n'allouer que la partie des sommes consacrée aux soins et aux services que couvrait le programme de soutien à domicile, ce qui excluait le coût du loyer. Il en a informé par écrit les usagers, les invitant à déménager si le coût de leur loyer était maintenant trop élevé pour leurs moyens réduits. Ces personnes s'étaient bien adaptées à leur nouvelle résidence et les services répondaient à leurs besoins.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CSSS d'honorer ses engagements et de maintenir l'allocation financière, comme prévu initialement. Le CSSS a accepté les recommandations. De plus, le cadre de référence qu'utilise l'agence concernée a fait l'objet d'une révision en profondeur à l'échelle régionale pour le rendre conforme à la politique ministérielle de soutien à domicile. ...)

CHEZ SOI : TOUJOURS LE PREMIER CHOIX ?

En mars 2012, le Protecteur du citoyen a publié un rapport intitulé *Chez soi : toujours le premier choix ? L'accessibilité aux services de soutien à domicile pour les personnes présentant une incapacité significative et persistante*. Les suivis apportés aux recommandations de ce rapport sont présentés au chapitre *Bilan des interventions systémiques* à la page 106 du présent rapport.



On peut consulter le rapport sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

BILAN DES INTERVENTIONS SYSTÉMIQUES

Ce chapitre porte sur les interventions systémiques que le Protecteur du citoyen a conduites en 2013-2014 et sur le suivi qu'il a effectué à l'égard de ses interventions des dernières années. En présence de situations préjudiciables d'envergure, impliquant plusieurs ministères, organismes publics et établissements de différents réseaux, l'intervention systémique examine les liens entre des éléments qui peuvent, à première vue, paraître indépendants. Effectué dans une optique de prévention des préjudices, ce type d'intervention vise à suggérer des pistes d'action susceptibles d'améliorer, de façon concrète et durable, la qualité de la prestation des divers services publics concernés.



Il est possible de consulter les rapports du Protecteur du citoyen sur le site www.protecteurducitoyen.qc.ca.

Les interventions systémiques effectuées en 2013-2014

Le présent rapport ne recense pas toutes les interventions systémiques réalisées en 2013-2014, les recommandations de certaines d'entre elles n'ayant pas encore été publiées ou remises aux ministères et organismes concernés au 31 mars 2014. De plus, les interventions portant sur un seul ministère ou organisme sont plutôt décrites à la section traitant des plaintes concernant cette organisation. Ainsi, l'intervention du Protecteur du citoyen concernant les délais d'investigation des coroners est présentée à la section « Bureau du coroner » du chapitre *Administration publique* à la page 39 du présent rapport.

Le suivi des interventions antérieures : faits saillants de l'intervention et suivi effectué en 2013-2014

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

Dans ce rapport publié en mars 2013, le Protecteur du citoyen constate que le règlement qui encadre la gestion de la contribution financière des parents dont l'enfant mineur est placé est désuet, que son application diffère d'un centre jeunesse à l'autre et que cela entraîne des incohérences et des iniquités.

En conséquence, il estime qu'il est nécessaire 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 11 recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux, à la Régie des rentes du Québec, à l'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) et au ministère des Finances et de l'Économie. Ces recommandations visent à ce que la contribution financière au placement :

- S'harmonise le mieux possible avec l'évolution des mesures fiscales de soutien à la famille ;
- S'arrime davantage aux principes de protection de la jeunesse ;
- Contribue, de façon plus efficace et équitable, au maintien de la responsabilité parentale et de la participation des parents au financement des coûts de l'hébergement de leur enfant en milieu substitut.

Suivi effectué en 2013-2014 :

- En mai 2013, les ministères et organismes visés ont accepté les recommandations et désigné leur répondant respectif afin d'en assurer le suivi.
- En octobre 2013, le Protecteur du citoyen a reçu les plans d'action produits par le ministère de la Santé et des Services sociaux et Revenu Québec pour donner suite à ses recommandations.
- Le ministère de la Santé et des Services sociaux s'était engagé à faire une reddition de comptes. Au 31 mars 2014, le Protecteur du citoyen ne l'avait toujours pas reçue.

Pour le suivi de la recommandation concernant l'accès aux données financières des parents auprès de Revenu Québec, ce dernier doit produire, d'ici le 15 décembre 2014, le bilan de ses travaux (réalisés en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux).

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

Dans ce rapport publié en mars 2013, le Protecteur du citoyen a constaté la nécessité d'une meilleure organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier afin d'en accroître la qualité et l'accessibilité. Son intervention visait à sauver le plus de vies possible et à réduire le risque de handicaps permanents chez les survivants d'un accident survenu hors route, notamment dans des milieux isolés. Pour ce faire, il a formulé sept recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de la Sécurité publique.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux souscrit pour l'essentiel aux recommandations qui le concernent et s'est engagé à proposer des mesures et un échéancier pour leur mise en œuvre. Il a, entre autres, exprimé sa volonté de confier aux ambulanciers le mandat d'agir à l'extérieur du réseau routier et son intention de leur fournir les équipements de protection individuelle requis pour qu'ils puissent y intervenir en toute sécurité.

Quant au ministère de la Sécurité publique, il reconnaît la pertinence d'intégrer les services d'intervention d'urgence hors du réseau routier aux schémas de couverture de risques et de clarifier les rôles ainsi que les responsabilités des divers intervenants. Il est d'avis qu'un programme d'aide financière, entre autres en ce qui concerne l'accès à la formation et au matériel pour les sauvetages hors route en toute sécurité, est un incitatif intéressant pour favoriser l'adhésion des municipalités régionales de comté et des municipalités.

Suivi effectué en 2013-2014 :

- En juillet 2013, le Protecteur du citoyen a reçu un plan d'action commun des deux ministères, dans lequel ils privilégient une approche comportant trois grands champs d'action :
 - 1) le financement des interventions ;
 - 2) la sensibilisation et les communications ;
 - 3) l'opérationnalisation des équipes de secours.

- Trois groupes de travail ont été formés pour cibler les actions à mettre en œuvre afin de répondre aux recommandations du Protecteur du citoyen.
- Les ministères se sont engagés à informer le Protecteur du citoyen de l'avancement de leurs travaux et de leurs résultats d'ici le 30 juin 2014.

En octobre 2013, le ministère de la Santé et des Services sociaux informait le Protecteur du citoyen que le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence souhaitait recevoir les avis, commentaires et recommandations pouvant contribuer à l'amélioration des services préhospitaliers d'urgence au Québec. En plus de formuler des commentaires concernant ces services, le Protecteur du citoyen a réitéré les recommandations de son rapport sur l'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier.

LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX DESTINÉS AUX ENFANTS, AUX ADOLESCENTS ET AUX ADULTES QUI PRÉSENTENT UN TROUBLE ENVAHISSANT DU DÉVELOPPEMENT (octobre 2009 et mai 2012)

Dans un premier rapport publié en octobre 2009 et portant sur les services gouvernementaux destinés aux enfants de 7 ans et moins présentant un trouble envahissant du développement (TED), le Protecteur du citoyen a constaté que l'accès aux services publics pour ces enfants et leurs parents constitue un parcours parsemé d'embûches qui engendre de nombreuses insatisfactions, généralement fondées. Il a formulé 21 recommandations, proposant à la fois des solutions à court terme capables de grandement améliorer le quotidien des enfants et de leurs parents et des actions structurantes à moyen terme afin de régler de manière plus durable des problèmes qui perdurent. Il a adressé ces recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux, au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, au 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 ayant un TED. Il y constatait notamment l'existence d'une offre diversifiée de services publics pour les personnes adolescentes et adultes présentant un TED. Toutefois, bien que théoriquement disponible, cette offre est en réalité peu et inégalement accessible. Cet état de fait génère beaucoup d'insatisfaction chez les personnes qu'a consultées le Protecteur du citoyen. Le rapport comporte 17 recommandations visant à améliorer très concrètement l'accès aux services publics pour les personnes présentant un TED.

Suivi effectué en 2013-2014:

Cinq ans après la publication du rapport sur les services gouvernementaux destinés aux enfants présentant un TED, le Protecteur du citoyen considère que, dans l'ensemble, les ministères concernés répondent à leurs engagements à sa satisfaction. Toutefois, certaines difficultés persistent :

- Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport maintient son exigence selon laquelle un enfant ayant un TED doit recevoir d'une équipe multidisciplinaire habilitée une évaluation diagnostique dans les 12 mois précédant son entrée à l'école ;
- La confirmation du diagnostic de handicap demeure requise pour le versement du supplément pour enfants handicapés sous la responsabilité du ministère de la Famille ;
- L'harmonisation des pratiques et des divers services doit se traduire concrètement par une réduction des exigences pour les parents et une accessibilité réelle aux services requis. À cet égard, le Protecteur du citoyen accueille favorablement le plan d'action du comité interministériel sur l'harmonisation des programmes de soutien à la famille destinés aux parents d'enfants présentant un TED. Il attend les recommandations du comité en mai 2014.

Après deux ans de suivi dans le cadre de son rapport spécial sur les services destinés aux jeunes et aux adultes présentant un TED, le Protecteur du citoyen estime que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le ministère de la Famille et l'Office des personnes handicapées du Québec implantent actuellement la plupart de ses recommandations :

- Comme le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale le prévoyait dans sa planification, les expérimentations régionales destinées aux personnes handicapées qu'il mène avec le ministère de la Santé et des Services sociaux suivent leur cours ;
- Le ministère de la Famille continue d'apporter son expertise dans le développement des activités de jour ;
- L'Office prend en charge la coordination des services destinés aux personnes handicapées auprès de Services Québec, comme prévu ;
- Le ministère de la Santé et des Services sociaux a indiqué qu'il ne pourrait respecter l'échéance du 31 mars 2014 pour actualiser le programme de soutien aux familles des personnes handicapées. Cependant, il s'est engagé à déposer son plan de travail ainsi que les résultats de la planification budgétaire qu'il a effectuée relativement aux paramètres de ce programme.

À l'automne 2014, un premier bilan de la réalisation des 17 recommandations sera effectué, conformément aux activités de suivi inhérentes à ce rapport spécial.

CHEZ SOI : TOUJOURS LE PREMIER CHOIX ? L'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES DE SOUTIEN À DOMICILE POUR LES PERSONNES PRÉSENTANT UNE INCAPACITÉ SIGNIFICATIVE ET PERSISTANTE (mars 2012)

Dans ce rapport publié en mars 2012, le Protecteur du citoyen a fait ressortir l'écart entre les principes et orientations de la Politique de soutien à domicile adoptée en 2003 et la réalité vécue par les personnes présentant une incapacité significative et persistante qui reçoivent – ou devraient recevoir – ces services.

La politique établit que, dans le respect du choix des individus, le domicile sera toujours envisagé comme la première option. Pourtant, les dossiers documentés par le Protecteur du citoyen illustrent clairement que la réalité est souvent tout autre et qu'il y a un manque d'accessibilité aux services de soutien à domicile à long terme. Cet écart a des répercussions sur l'épuisement des proches aidants et sur le fonctionnement du système de santé (utilisation inappropriée des places en milieu hospitalier, en réadaptation ou en milieu d'hébergement).

Lors de son intervention, le Protecteur du citoyen a découvert plusieurs façons de faire qui dérogeaient à la Politique puisque, faute de moyens, les instances locales ont dû instaurer des pratiques qui privent les usagers des services nécessaires à leurs besoins, reportant ainsi totalement ou partiellement le fardeau sur les aidants naturels et contribuant à un usage inadéquat des places dans le système de santé.

À la lumière de ces constats, le Protecteur du citoyen a formulé deux recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux afin qu'il 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.

Suivi effectué en 2013-2014:

En novembre 2013, le Protecteur du citoyen a présenté un mémoire dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le document intitulé *L'autonomie pour tous: livre blanc sur la création d'une assurance autonomie*. Cette intervention et les recommandations formulées par le Protecteur du citoyen sont présentées au chapitre *Bilan de la veille législative et réglementaire* à la page 117.

Selon le Ministère, le projet de loi n° 67, Loi sur l'assurance autonomie, présenté le 6 décembre 2013, devait répondre aux préoccupations du Protecteur du citoyen concernant l'accessibilité aux services de soutien à domicile. Ce projet de loi n'a toutefois pas été adopté et l'Assemblée nationale a été dissoute le 5 mars 2014.

Une nouvelle politique devrait voir le jour au cours de la prochaine année et des grilles tarifaires viendront préciser la contribution attendue des différents acteurs impliqués.

LES SERVICES OFFERTS AUX PERSONNES INCARCÉRÉES QUI ÉPROUVENT UN PROBLÈME DE SANTÉ MENTALE (mai 2011)

Ce rapport publié en mai 2011 porte sur les problèmes soulevés par les interventions policières auprès de personnes qui éprouvent des problèmes de santé mentale, sur les défis que représente l'adaptation du système judiciaire à leur prise en charge, sur les enjeux liés aux services de santé qui leur sont offerts en détention et sur les difficultés touchant leur réinsertion sociale au terme de l'incarcération.

Le Protecteur du citoyen a formulé 20 recommandations au ministère de la Justice, au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de la Sécurité publique. Elles portent sur le soutien aux interventions policières, sur la mise en œuvre d'initiatives permettant d'éviter la judiciarisation et de prévenir, le cas échéant, l'incarcération de ces personnes, sur l'adaptation des services de santé mentale offerts lorsqu'elles sont incarcérées ainsi que sur la préparation de ces personnes à leur sortie de détention et à leur réintégration dans la communauté.

Suivi effectué en 2013-2014:

- En avril 2013, le ministère de la Sécurité publique, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de la Justice ont informé le Protecteur du citoyen des actions posées durant l'année afin de donner suite aux recommandations qui leur ont été adressées.
- Des rencontres sur les travaux réalisés en cours d'année ont eu lieu avec chaque ministère.
- Le Protecteur du citoyen a ensuite transmis à chacun d'eux son appréciation détaillée de l'état d'avancement des travaux pour le suivi de ses recommandations.

Des échanges ont également eu lieu avec la Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique concernant la création d'un outil de dépistage des personnes souffrant de problèmes de santé mentale et le transfert des responsabilités relatives à la prestation des services de santé du ministère de la Sécurité publique au ministère de la Santé et des Services sociaux. Les discussions entre les deux ministères se sont poursuivies et feront l'objet d'un suivi attentif en 2014-2015.

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)

Dans ce rapport publié en février 2011, le Protecteur du citoyen a présenté au ministre de la Santé et des Services sociaux 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 (chapitre P-38.001). À certaines conditions, cette loi autorise la garde d'une personne contre sa volonté dans un établissement de santé et de services sociaux.

Le rapport fait état d'importantes disparités dans l'application de la Loi, selon les établissements, les régions et les intervenants de différents milieux. Il présente plusieurs lacunes et recommande des pistes de solution, dont des modifications législatives, des orientations appropriées du Ministère pour un meilleur encadrement légal des mises sous garde, une reddition de comptes rigoureuse des actes accomplis en vertu de la Loi et l'élaboration et la mise en place d'une formation nationale.

Le Ministère a donné son accord à l'esprit des recommandations du Protecteur du citoyen, l'une étant 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.

Suivi effectué en 2013-2014:

- En 2011, le Ministère 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.
- Le Ministère a informé le Protecteur du citoyen que les orientations seront diffusées à l'automne 2016. Le Protecteur du citoyen déplore ce long délai.

LA PROCÉDURE D'ENQUÊTE APPLIQUÉE AU QUÉBEC LORS D'INCIDENTS GRAVES IMPLIQUANT DES POLICIERS (février 2010)

Dans ce rapport publié en février 2010, le Protecteur du citoyen examinait la procédure d'enquête décrite dans la Politique ministérielle en matière de décès à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention. Son analyse visait à vérifier si le processus en place remplissait certains critères inhérents à la probité et à la crédibilité de tout processus d'enquête.

Il a conclu que la Politique ne satisfaisait pas à ces critères et n'offrait pas de garantie d'indépendance. Il a donc recommandé au ministère de la Sécurité publique d'apporter des changements majeurs à cette procédure d'enquête, afin de renforcer la confiance de la population à l'égard du travail essentiel et complexe des policiers et d'accroître la crédibilité des enquêtes les concernant. 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 civils qualifiés à celle d'anciens policiers.

Deux projets de loi ont été déposés concernant les enquêtes menées lorsqu'un civil est blessé gravement ou décède à l'occasion d'une intervention policière ou durant sa détention. D'abord, le projet de loi n° 46, Loi concernant les enquêtes policières indépendantes, a été présenté en décembre 2012, mais n'a pas été adopté. Ensuite, en novembre 2012, le projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes, a été présenté. Il proposait notamment la création du Bureau des enquêtes indépendantes, organisme chargé de mener de telles enquêtes. Le Protecteur du citoyen a donné son appui général à ce projet de loi lors des consultations tenues en mars 2013 et entourant son adoption.

Suivi effectué en 2013-2014:

- Le projet de loi n° 12 a été adopté le 9 mai 2013 et est entré en vigueur le 15 mai 2013, à l'exception des articles concernant le Bureau des enquêtes indépendantes.
- En décembre 2013, le Protecteur du citoyen a interpellé le ministre de la Sécurité publique afin de connaître l'état d'avancement des mesures préalables à la mise sur pied du Bureau. En janvier 2014, le ministre a fourni ces éléments de suivi:
 - La mise en place du Bureau des enquêtes indépendantes est toujours prévue pour 2015;
 - Une consultation a été effectuée en septembre 2013 auprès des associations policières et des corps de police sur les cadres réglementaires déposés lors de l'étude du projet de loi n° 12;
 - Le comité de sélection chargé d'établir la liste des personnes déclarées aptes à la fonction de directeur du Bureau a été constitué et le processus visant à recruter le directeur suit son cours;
 - Depuis l'été 2013, des travaux sont en cours en collaboration avec l'École nationale de police afin d'élaborer un plan de formation spécifique pour les enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes.

En mars 2014, un premier projet de règlement portant sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes a été publié. Le Protecteur du citoyen en a fait l'analyse et a transmis ses observations au ministre de la Sécurité publique.

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 2013-2014, le Protecteur du citoyen a analysé l'ensemble des projets de loi et de règlement qu'il a estimés pertinents aux fins de sa veille, soit 53 des 63 projets de loi publics présentés à l'Assemblée nationale et 150 des 160 projets de règlement publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Il est intervenu à l'égard de six projets de loi et de neuf projets de règlement, en plus de participer à trois consultations de commissions parlementaires. 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° 18, LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES IMPÔTS ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

[Lettre du 4 avril 2013 à la Commission des finances publiques](#)

Ce projet de loi visait notamment à donner suite à des mesures annoncées dans le discours sur le budget. Reconnaisant le bien-fondé des modifications apportées à la Loi sur l'administration fiscale afin de lutter plus efficacement contre les crimes économiques envers l'État, le Protecteur du citoyen a rappelé qu'il est important que l'Agence du revenu du Québec respecte les droits fondamentaux des citoyens et les règles d'équité. Par ailleurs, il a pris acte :

- De la bonification du crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés et du montant accordé à l'aidant naturel d'un conjoint âgé incapable de vivre seul ;
- De l'instauration des crédits d'impôt pour des frais qu'engage un aîné pour un séjour dans une unité transitoire de récupération fonctionnelle ;
- De l'instauration des crédits d'impôt pour l'achat ou la location de biens favorisant la prolongation de l'autonomie des aînés.

PROJET DE LOI N° 28, LOI INSTITUANT LE NOUVEAU CODE DE PROCÉDURE CIVILE



Mémoire transmis à la Commission des institutions le 9 septembre 2013

Saluant les objectifs d'une réforme qui vise l'amélioration de l'accès à la justice, le Protecteur du citoyen a rappelé qu'une réelle accessibilité suppose avant tout que les citoyens connaissent et comprennent leurs droits, leurs recours et les ressources qui s'offrent à eux. Son intervention a principalement porté sur deux aspects de la réforme.

Relativement au recours aux modes de prévention et de règlement des différends, il a proposé une meilleure information aux citoyens, des garanties procédurales de base en matière de médiation ainsi que l'implantation d'un plus grand nombre de centres de justice de proximité.

Relativement aux recours en matière de santé mentale, le Protecteur du citoyen encourage une réforme en profondeur des procédures judiciaires et administratives applicables en matière de consentement aux soins et de garde en établissement. En effet, la complexité et le morcellement actuels des compétences des tribunaux sont tels qu'ils briment l'accès à la justice des personnes que l'on cherche à protéger. Il a ainsi recommandé que la Cour du Québec puisse, tout comme la Cour supérieure, entendre les demandes d'autorisation de traitement connexes aux demandes de garde en établissement.

Enfin, le Protecteur du citoyen a recommandé, et obtenu, une modification pour éviter une iniquité potentielle à l'égard des travailleurs autonomes et des salariés dont l'employeur ne réside pas au Québec et qui souhaitent bénéficier de l'insaisissabilité d'une partie de leur revenu.

PROJET DE LOI N° 30, LOI MODIFIANT LE CODE CIVIL ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN MATIÈRE DE RECHERCHE



Lettre du 24 avril 2013 à la Commission de la santé et des services sociaux

Prenant acte des assouplissements aux règles de consentement et de participation à la recherche des personnes inaptes et des mineurs, le Protecteur du citoyen a accueilli favorablement les modifications à la Loi sur les services de santé et les services sociaux visant à préciser que le régime d'examen des plaintes est accessible à tout participant à une recherche, de même qu'à ses héritiers ou représentants légaux, et que cela comprend le recours au Protecteur du citoyen. Il a aussi affirmé que, en cas de plaintes fondées à l'égard des activités de recherche, il jouerait pleinement son rôle et recommanderait, au besoin, les améliorations nécessaires afin de garantir le respect des droits de toutes les personnes concernées.

PROJET DE LOI N° 35, LOI MODIFIANT LE CODE CIVIL EN MATIÈRE D'ÉTAT CIVIL, DE SUCCESSIONS ET DE PUBLICITÉ DES DROITS



Lettre du 17 mai 2013 à la Commission des institutions

Le Protecteur du citoyen a appuyé les dispositions qui donnaient suite à ses recommandations en permettant au Directeur de l'état civil de délivrer :

- D'une part, un certificat de changement de sexe à une personne née au Québec, même si elle n'y est plus domiciliée, lorsqu'une telle modification n'est pas possible dans son État de domicile;
- D'autre part, un certificat de décès pour un absent lorsqu'un tribunal a reconnu la culpabilité d'une personne pour ce décès, tout en conférant à l'acte dressé la valeur d'un jugement déclaratif de décès.

Il a par ailleurs formulé deux recommandations concernant deux problématiques que n'abordait pas le projet de loi. Dans le cas des demandes de changement du nom de famille d'un nouveau-né (à titre d'exemple, pour féminiser le nom de famille d'une fille dans le respect de ses origines culturelles), le Protecteur du citoyen a recommandé de soustraire les parents de nouveau-nés de moins de six mois aux exigences de publication d'un avis. Cette publication entraîne des frais pour les parents et n'est pas utile, puisque l'avis sert à protéger des tiers qui auraient des liens financiers avec la personne qui change de nom, ce qui ne peut pas s'appliquer à un nouveau-né.

Par ailleurs, considérant que la Régie de l'assurance maladie du Québec couvre les frais des interventions chirurgicales pour le changement de sexe, non seulement pour les citoyens canadiens, mais aussi pour les résidents permanents domiciliés au Québec, le Protecteur du citoyen a recommandé que les résidents permanents domiciliés au Québec et y ayant subi les opérations requises puissent se prévaloir des dispositions du Code civil relatives au changement du prénom et de la mention du sexe, bien qu'ils n'aient pas encore acquis la citoyenneté canadienne.

PROJET DE LOI N° 36, LOI SUR LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC

[*Lettre du 21 mai 2013 à la Commission de l'économie et du travail*](#)

Ce projet de loi, qui n'a pas été adopté, prévoyait la création d'une banque de développement économique du Québec – résultant de la fusion d'Investissement Québec et des bureaux régionaux du ministère des Finances et de l'Économie – qui aurait offert des services directs aux entreprises. Étant donné qu'il peut traiter les demandes des entreprises, et non uniquement celles des individus, le Protecteur du citoyen a recommandé que la Banque de développement économique du Québec et ses filiales soient assujetties à sa compétence, ce qui n'était pas prévu au projet de loi.

PROJET DE LOI N° 52, LOI CONCERNANT LES SOINS DE FIN DE VIE

[*Mémoire présenté à la Commission de la santé et des services sociaux le 24 septembre 2013*](#)

Le Protecteur du citoyen a fait part de son appui aux principes de ce projet de loi qui précisait les droits relatifs aux soins de fin de vie, encadrait ces soins, instituait la Commission sur les soins de fin de vie et mettait en place le régime des directives médicales anticipées. Relativement à l'aide médicale à mourir, le Protecteur du citoyen s'est dit d'avis que les précautions pour que celle-ci soit strictement balisée et qu'elle respecte toujours la volonté de la personne en fin de vie étaient adéquatement prévues au projet de loi. Il a néanmoins précisé que cet appui était conditionnel à l'accès, dans toutes les régions et quelles que soient les pathologies, à des soins palliatifs de fin de vie de qualité.

À cet égard, il a recommandé la mise à jour de la politique en soins palliatifs de fin de vie et l'élaboration diligente d'un plan d'action ministériel pour améliorer l'offre de services, et a recommandé que soient apportées les modifications législatives et réglementaires requises afin de s'assurer qu'une chambre individuelle de fin de vie soit offerte sans frais à tout usager dont la mort est imminente. Enfin, le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations qui concernent la reddition de comptes par les établissements et par la Commission sur les soins de fin de vie, ainsi que la clarification de l'application du régime d'examen des plaintes à ces situations.

Interventions portant sur des projets de règlement

CODE DE DÉONTOLOGIE DES ADMINISTRATEURS AGRÉÉS (2013, *Gazette officielle*, 2^e partie, 929)

 [Lettre du 24 avril 2013 au président de l'Office des professions](#)

Tout en appréciant la volonté de moderniser le Code de déontologie des administrateurs agréés et d'accroître la protection du public, le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations pour que les modifications proposées permettent d'atteindre ce dernier objectif, notamment par le maintien de certaines règles et obligations qui ne se retrouvaient pas dans le projet de code.

Ainsi, il a notamment recommandé et obtenu que l'obligation d'informer à l'avance le client du coût approximatif des services soit maintenue. Il a aussi recommandé et obtenu que le délai de 30 jours à l'intérieur duquel le professionnel doit donner suite à une demande d'accès ou de rectification de son dossier par le client, prévu à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, ne soit pas remplacé dans le Code par la notion de « délai raisonnable », ce qui aurait pu laisser croire à un assouplissement de la règle.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES CARRIÈRES ET SABLÈRES
(2013, *Gazette officielle*, 2^e partie, 1152) et RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT
SUR LA CIRCULATION DE VÉHICULES MOTORISÉS DANS CERTAINS MILIEUX FRAGILES
(2013, *Gazette officielle*, 2^e partie, 1156)

Proposition du Protecteur du citoyen aux responsables du projet

Trente-sept projets de règlement modifiaient des règlements édictés en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, afin principalement d'en harmoniser les dispositions pénales avec celles prévues par la Loi et de déterminer les dispositions de ces règlements dont le manquement pourrait donner lieu à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire. Dans le cadre de son analyse, le Protecteur du citoyen a vérifié la conformité des montants édictés avec ceux que prévoit la Loi. Ce faisant, il a noté des erreurs de montants dans deux de ces projets, erreurs que les responsables au sein du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs ont corrigées.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE
(2013, *Gazette officielle*, 2^e partie, 3195)

 [Lettre du 15 septembre 2013 à la ministre de la Famille](#)

Le Protecteur du citoyen a souligné que ce projet de règlement, qui visait entre autres à renforcer les mesures destinées à assurer la sécurité et la santé des enfants, réglait certaines problématiques qu'il avait constatées dans l'examen des plaintes. Il a toutefois noté que le projet demeurerait muet quant à l'important enjeu de l'appréciation de la qualité des services éducatifs offerts, et a réitéré la nécessité de modifier la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance afin d'y prévoir les pouvoirs réglementaires permettant de constater et de sanctionner les lacunes à cet égard.

Le Protecteur du citoyen a commenté d'autres dispositions du projet de règlement et formulé six recommandations relatives :

- Aux attestations d'absence d'empêchement des membres du personnel ;
- À l'interdiction projetée pour les personnes mineures de travailler ou de faire du bénévolat dans un service de garde ;
- Au délai accordé au titulaire de permis pour fournir un certificat de conformité des locaux après leur aménagement ;

- Aux balises nécessaires pour encadrer le concept de jouets « adaptés à l'âge des enfants »;
- Au délai de conservation des informations relatives à l'administration des médicaments;
- Aux lacunes observées dans le processus de reconnaissance des responsables de service de garde (motivation des décisions et recours en révision administrative).

RÈGLEMENT D'APPLICATION DE LA LOI FAVORISANT L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE FAMILIALE (2013, *Gazette officielle*, 2^e partie, 4987)

Lettre du 18 décembre 2013 au ministre de la Justice

Le Protecteur du citoyen a exprimé sa satisfaction à l'égard de ce projet de règlement précisant les règles et modalités de fonctionnement du SARPA, le Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants. Ce service, attendu de longue date et qui est assujéti à la compétence du Protecteur du citoyen, doit faciliter pour les parents la procédure de révision des pensions alimentaires pour enfants.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES FORMULAIRES DE BAIL OBLIGATOIRES ET SUR LES MENTIONS DE L'AVIS AU NOUVEAU LOCATAIRE (2013, *Gazette officielle*, 2^e partie, 5172)

Lettre du 9 janvier 2014 au président de la Régie du logement

Tout en souscrivant aux efforts de la Régie du logement pour améliorer la forme et le contenu des formulaires de bail obligatoires, dans le but de mieux informer les citoyens de leurs droits et de leurs obligations, le Protecteur du citoyen a recommandé que certaines règles particulières applicables aux baux des résidences privées pour aînés y soient mentionnées. Ces règles, introduites en 2011, modifient substantiellement la portée de certaines règles générales d'ordre public, comme l'accès au logement, le droit au maintien dans les lieux, les situations permettant la résiliation du bail, les règles concernant le paiement du loyer, les délais d'avis ainsi que l'obligation pour le propriétaire d'offrir le logement à la suite d'une réouverture de la résidence. Plus particulièrement, les recommandations du Protecteur du citoyen portaient sur :

- Les règles relatives à l'accès au logement par une personne désignée par l'agence de la santé et des services sociaux, lorsque celle-ci veut révoquer ou refuser de délivrer ou de renouveler le certificat de conformité d'un titulaire;
- La protection des locataires de résidences privées pour aînés et la possibilité pour eux de mettre fin au bail et d'obtenir de l'aide pour leur relocalisation, lorsque le certificat de conformité d'un titulaire est révoqué, refusé ou non renouvelé.

RÈGLEMENT SUR LES ACTES QUI PEUVENT ÊTRE POSÉS PAR UN ASSISTANT OPTOMÉTRIQUE (2013, *Gazette officielle*, 2^e partie, 5544)

Proposition du Protecteur du citoyen aux responsables du projet

Ce projet de règlement prévoyait la tenue, par l'Ordre des optométristes du Québec, d'un registre d'assistants optométriques autorisés à exercer certains actes normalement réservés aux optométristes et aux opticiens d'ordonnance, auquel pourraient s'inscrire les personnes ayant suivi un programme de formation ou possédant l'expérience requise, et ayant subi un test synthèse. Cette inscription ne serait possible que pendant cinq ans suivant l'entrée en vigueur du registre. Toutefois, la disposition du projet de règlement le prévoyant manquait de clarté, ce que le Protecteur du citoyen a signalé aux responsables du projet de règlement au sein de l'Office des professions du Québec.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES CONDITIONS D'OBTENTION D'UN CERTIFICAT DE CONFORMITÉ ET LES NORMES D'EXPLOITATION D'UNE RÉSIDENCE PRIVÉE POUR AÎNÉS (2013, *Gazette officielle*, 2^e partie, 5859)



Lettre du 6 février 2014 au ministre de la Santé et des Services sociaux et ministre responsable des Aînés

Le Protecteur du citoyen s'est prononcé contre la diminution des exigences de formation pour le personnel qui assure la surveillance des personnes âgées dans les résidences privées pour aînés, étant d'avis que la sécurité et la qualité des services offerts doivent avoir préséance sur les aspects administratifs et budgétaires. Il s'est aussi inquiété du fait que, dans le cas des résidences pour personnes autonomes de moins de 50 logements, le surveillant ne doive plus obligatoirement être un membre du personnel. Rappelant que la vulnérabilité des aînés n'est pas moins grande dans les petites résidences, il a déploré que le projet de règlement prévoie la possibilité que la surveillance de ces résidences soit confiée à un bénévole ou à un résident, et ce, même la nuit, allant ainsi à l'encontre des recommandations du guide *La prévention des incendies et l'évacuation des résidences hébergeant des personnes âgées*.

Le Protecteur du citoyen a aussi dénoncé le report de l'entrée en vigueur des dispositions portant sur le développement des compétences du personnel, souhaitant que, le cas échéant, des mesures de rechange soient prises rapidement pour pallier cette absence de formation, afin que les résidents aient accès à du personnel adéquatement formé le plus tôt possible.

CODE DE DÉONTOLOGIE DES AVOCATS (2014, *Gazette officielle*, 2^e partie, 510)

Proposition du Protecteur du citoyen aux responsables du projet

Ce projet de règlement visait à remplacer le Code de déontologie des avocats en vue de renforcer les devoirs d'ordre général et particulier de l'avocat envers le public, ses clients et sa profession. Le Protecteur du citoyen a fait une suggestion, accueillie avec ouverture, aux responsables du projet de règlement au sein de l'ordre professionnel, afin de préciser, dans le cas où l'avocat doit recevoir un paiement d'un tiers, qu'il doit en informer son client à un moment permettant à ce dernier de manifester un éventuel désaccord en temps utile.

Interventions lors de consultations des commissions parlementaires

En plus de celles tenues dans le cadre de l'étude des projets de loi, la protectrice du citoyen a participé à trois consultations menées par des commissions parlementaires.



PRÉSENTATION DU MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN PORTANT SUR LE RAPPORT QUINQUENNAL 2011 DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION INTITULÉ *TECHNOLOGIES ET VIE PRIVÉE À L'HEURE DES CHOIX DE SOCIÉTÉ* (Commission des institutions, 23 avril 2013)

Souscrivant à la plupart des recommandations qui étaient contenues dans ce rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information (CAI), le Protecteur du citoyen a commenté plus particulièrement celles portant sur :

- La déclaration obligatoire des failles de sécurité;
- La diffusion de l'information et le gouvernement ouvert;
- Les délais de réponse à une demande d'accès et pour motiver un refus d'accès à un renseignement;
- L'assujettissement de certains organismes à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès).

Il a par ailleurs noté que plusieurs recommandations de la CAI auraient un impact sur la capacité de celle-ci à exercer les fonctions qui lui sont dévolues par la Loi sur l'accès, alors que les délais d'attente pour être entendu par un commissaire de la CAI sont déjà importants.

De plus, le Protecteur du citoyen a recommandé que soient clarifiés les rôles des divers acteurs impliqués dans les questions relatives aux dossiers d'usagers du réseau de la santé et des services sociaux, notamment la CAI et le Protecteur du citoyen, et d'assurer l'arrimage entre la Loi sur l'accès, la Loi sur les services de santé et les services sociaux et la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, pour éviter le «vide juridique» auquel sont parfois confrontés les usagers.



PRÉSENTATION DU MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN PORTANT SUR LE DOCUMENT INTITULÉ *L'AUTONOMIE POUR TOUS: LIVRE BLANC SUR LA CRÉATION D'UNE ASSURANCE AUTONOMIE* (Commission de la santé et des services sociaux, 12 novembre 2013)

Ce livre blanc proposait la création d'une assurance autonomie et la constitution d'une caisse autonomie devant en assurer le fonctionnement, afin de permettre aux personnes en perte d'autonomie de recevoir à domicile des services adaptés à leurs besoins. Reconnaissant la nécessité de réformer en profondeur l'organisation des services à domicile de longue durée, en tenant compte notamment des réalités démographiques et budgétaires, le Protecteur du citoyen a toutefois exprimé certaines réserves à l'égard de la proposition gouvernementale. Il a ainsi formulé 20 recommandations au total.

Le Protecteur du citoyen a souligné l'importance d'assurer, d'ici à l'instauration de tout nouveau régime, le respect de la politique gouvernementale de soutien à domicile de 2003. Il a précisé qu'il ne s'opposait pas à une éventuelle contribution financière des usagers, à condition que celle-ci ne devienne jamais un obstacle à l'obtention des services.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen s'est dit d'avis que le livre blanc, conçu d'abord en pensant aux personnes âgées, ne prenait pas suffisamment en compte les besoins particuliers des personnes handicapées plus jeunes, notamment en matière d'insertion sociale et professionnelle.

Enfin, et bien qu'il n'ait pas de réserve quant au principe de confier l'offre de services à des ressources privées ou communautaires, le Protecteur du citoyen s'est inquiété de l'encadrement et du contrôle de la qualité de ces services et a recommandé que les centres de santé et de services sociaux (CSSS) aient les ressources et le soutien requis à cette fin. Il a en outre insisté pour que les usagers puissent avoir recours au régime d'examen des plaintes, y compris au Protecteur du citoyen, et ce, même si les services sont fournis par une organisation privée ou une entreprise d'économie sociale.



PRÉSENTATION DU MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN DANS LE CADRE DU MANDAT D'INITIATIVE SUR LES CONDITIONS DE VIE DES ADULTES HÉBERGÉS EN CENTRE D'HÉBERGEMENT ET DE SOINS DE LONGUE DURÉE (CHSLD) (Commission de la santé et des services sociaux, 19 février 2014)

S'appuyant sur ses enquêtes réalisées au cours des cinq dernières années dans plusieurs CHSLD du Québec, le Protecteur du citoyen s'est d'abord prononcé sur les problèmes d'accessibilité à ces établissements. Déplorant, relativement aux modalités d'accès à l'hébergement, les délais d'attente et les conséquences sur les usagers du recours systématique à l'hébergement transitoire, il a rappelé l'importance d'une meilleure communication avec les personnes âgées en attente d'une place et leur famille. Il a aussi proposé que soit analysé l'effet de l'augmentation prévisible de la demande d'hébergement public sur l'offre de services.

En matière de soins et de services, alors que l'assistance aux activités de la vie quotidienne constitue la source la plus importante d'insatisfaction des résidents des CHSLD, le Protecteur du citoyen a constaté que les préposés ont peu de marge de manœuvre pour respecter les conditions d'un milieu de vie de qualité, qu'il s'agisse de communication avec les résidents, d'aide aux repas ou de soins d'hygiène. Il a donc suggéré que l'organisation du travail dans les CHSLD soit mieux adaptée aux besoins particuliers des résidents.

Le Protecteur du citoyen a aussi rappelé que les ententes que concluent les établissements publics avec des partenaires privés pour l'achat de places d'hébergement doivent impérativement prévoir un suivi de la qualité de ces ressources privées. Il a rappelé qu'il est important que le choix du partenaire privé se fasse selon des procédures qui tiennent compte de facteurs liés au personnel de ce partenaire : critères d'évaluation et d'embauche, habiletés et compétences en fonction du profil de la clientèle, ratios par rapport au nombre de résidents et outils d'encadrement clinique.

Le Protecteur du citoyen a brièvement abordé d'autres thèmes, comme la nécessité d'actualiser et de réviser le cadre normatif de la tarification en CHSLD, la méconnaissance des profils et des besoins des personnes de moins de 65 ans hébergées en CHSLD et le rôle des proches aidants.

RÉSULTATS EN CHIFFRES

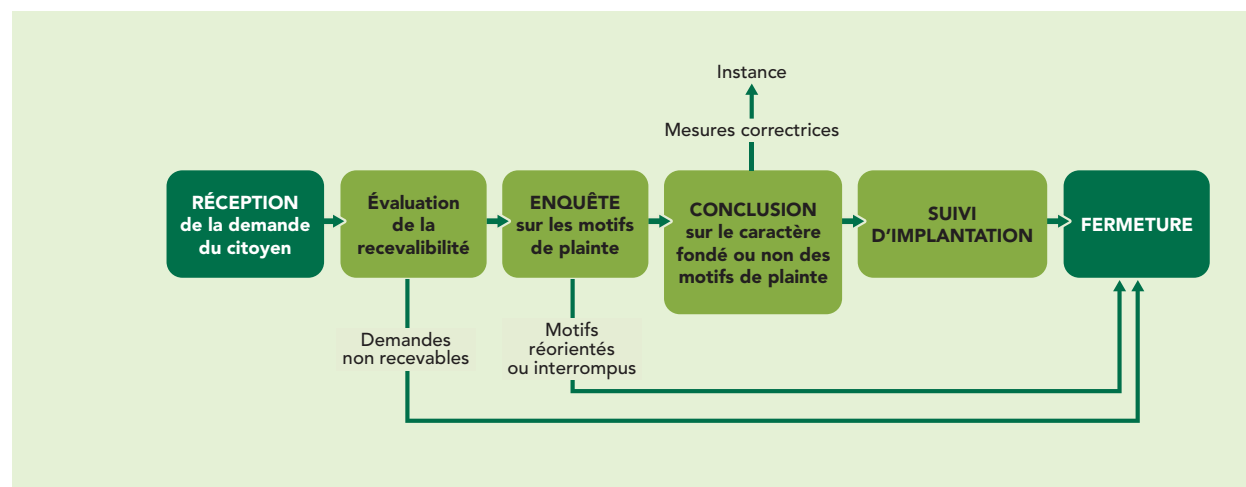
Ce chapitre présente les statistiques relatives à l'action du Protecteur du citoyen en vertu des deux lois qui le régissent, soit la Loi sur le Protecteur du citoyen et la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux.

En matière de santé et de services sociaux, le Protecteur du citoyen intervient généralement en deuxième et dernier recours non judiciaire pour l'usager insatisfait de la décision d'un commissaire local ou régional aux plaintes et à la qualité des services.

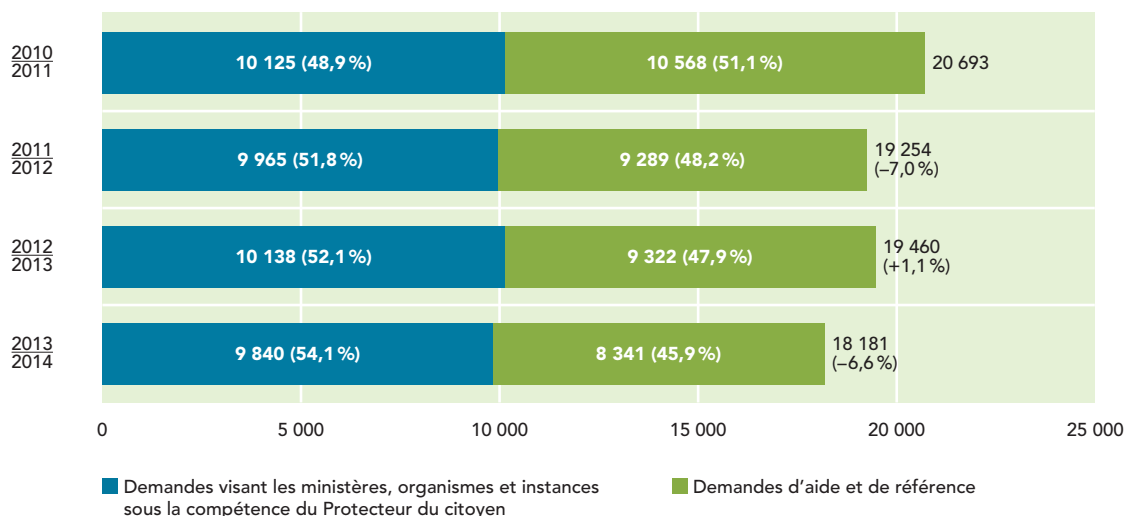
Les demandes de services des citoyens recevables comme plaintes ou signalements donnent lieu à une enquête. Les autres requêtes sont traitées comme des demandes d'aide ou de référence.

Au terme d'une enquête, le Protecteur du citoyen informe la personne 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



La proportion de demandes ayant donné lieu à une enquête est en hausse. Elle est en effet passée de 48,9 % en 2010-2011 à 54,1 % en 2013-2014.

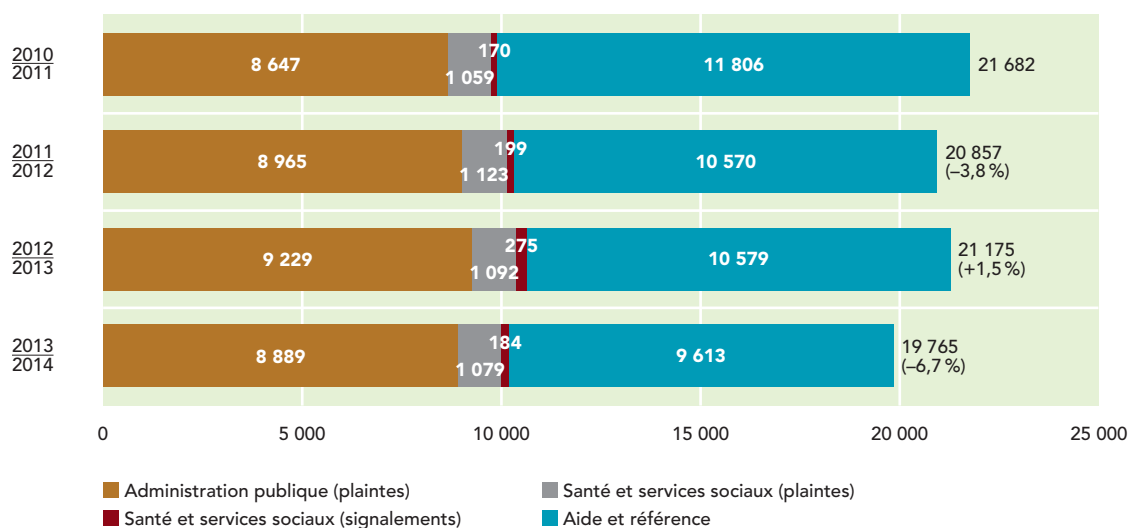
La baisse de 6,6 % du nombre total de demandes reçues par rapport à l'exercice précédent est en très grande partie (77 %) due aux demandes d'information générale, d'aide et de référence. Ces demandes concernent des organismes sur lesquels le Protecteur du citoyen n'a pas compétence. Cette baisse n'a donc pas de répercussion sur le nombre de dossiers d'enquêtes en traitement, qui s'avère stable depuis les quatre dernières années (voir section 3.1). Toutefois, le pourcentage de demandes d'information générale, d'aide et de référence demeure important, représentant 45,9 % des demandes de services reçues. Ce rôle d'information, d'aide et de référence fait partie intégrante de la mission de l'institution. En effet, 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.

Concernant les demandes d'aide et de référence, on constate une diminution particulièrement importante des demandes concernant le secteur privé. En contrepartie, les demandes concernant Hydro-Québec ont augmenté de 47,6 % par rapport à l'an dernier (voir section 7).

Parmi les facteurs pouvant expliquer la diminution des demandes d'aide et de référence ainsi que celle des demandes d'information, notons l'utilisation accrue du site Web du Protecteur du citoyen comme source de renseignements. Le nombre de visiteurs uniques du site a en effet connu une hausse de 39,6 % par rapport à 2011-2012.

2. LES DEMANDES DE SERVICES FERMÉES

L'analyse d'une demande de services peut révéler plusieurs motifs 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 des demandes reçues présentées dans le graphique précédent.



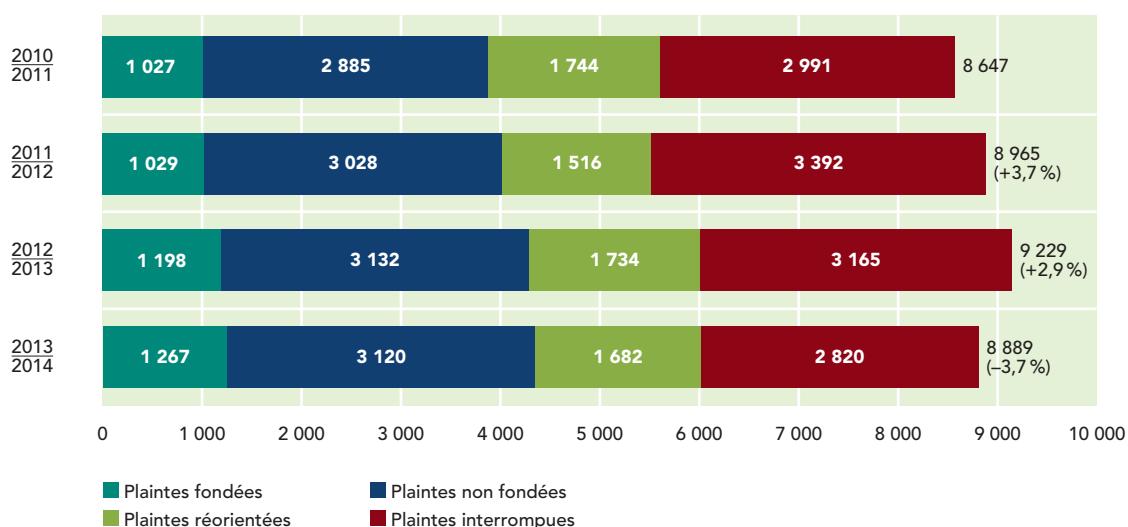
Le nombre de demandes fermées, en baisse de 6,7%, suit la même tendance que le nombre de demandes reçues. Ici également, la diminution est principalement rattachée au nombre de demandes d'aide et de référence fermées, qui représente 69 % de la baisse constatée.

Dans le domaine de la santé et des services sociaux, on note que le nombre de signalements se situe dans la moyenne des dernières années (autour de 185), à l'exclusion de 2012-2013. Avec 275 motifs fermés, l'année dernière avait en effet été exceptionnelle quant au nombre de signalements.

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. 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 du Protecteur du citoyen. 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



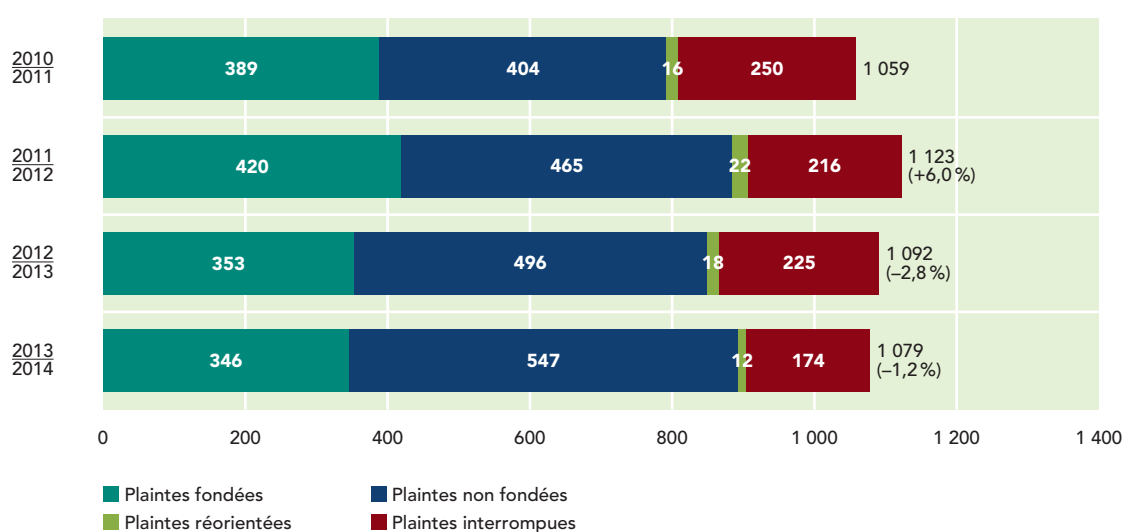
Le nombre total de plaintes ayant fait l'objet d'enquêtes en administration publique a légèrement baissé (3,7 %) en 2013-2014, passant de 9 229 à 8 889. Les plaintes interrompues ont connu la plus grande diminution, principalement en raison de la baisse des plaintes collectives. En effet, dans le cas où le Protecteur du citoyen reçoit plusieurs plaintes de même nature, il peut prendre la décision d'ouvrir un dossier collectif. Les dossiers individuels sont alors versés au dossier collectif et leur traitement est considéré comme interrompu. Les cas où la situation a été réglée au cours de l'enquête du Protecteur du citoyen ou encore où la plainte a été retirée à la demande du citoyen ont également été moindres cette année.

Les plaintes fondées, quant à elles, sont en hausse par rapport à l'exercice précédent.

En détail :

- Le nombre de plaintes fondées a augmenté de 5,8 %;
- Le nombre de plaintes non fondées a diminué de 0,4 %;
- Le nombre de plaintes réorientées a diminué de 3 %;
- Le nombre de plaintes interrompues a diminué de 10,9 %.

3.2 L'évolution des plaintes fermées – Santé et services sociaux



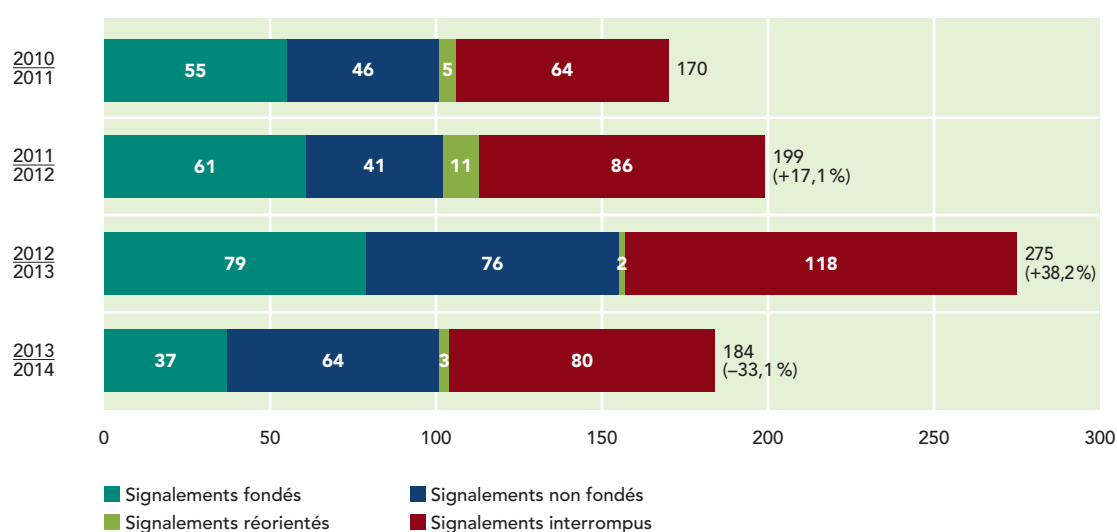
En matière de santé et de services sociaux, le nombre total de plaintes fermées est relativement stable, avec une très légère baisse de 1,2%. Par ailleurs, dans ce secteur, on note une hausse de 10,3% des plaintes non fondées. Les plaintes fondées sont, quant à elles, relativement stables. On remarque aussi une baisse des plaintes réorientées (de 18 à 12) et des plaintes interrompues (22,7%).

En détail :

- Le nombre de plaintes fondées a diminué de 2%;
- Le nombre de plaintes non fondées a augmenté de 10,3%;
- Le nombre de plaintes réorientées est passé de 18 à 12*;
- Le nombre de plaintes interrompues a diminué de 22,7%.

* Compte tenu du petit nombre, nous ne donnons pas de pourcentage.

3.3 L'évolution des signalements fermés – Santé et services sociaux



L'exercice 2012-2013 a été exceptionnel quant au nombre de signalements reçus et traités, ce qui se reflète dans la baisse de 33,1 % des signalements fermés cette année. Cependant, si on compare avec la moyenne des exercices 2010-2011 et 2011-2012 (qui se situe à environ 185 signalements), on peut conclure que la situation est revenue à la normale cette année.

En comparaison avec la moyenne des exercices 2010-2011 et 2011-2012 (diminution de 36,2%), et encore plus par rapport à l'an dernier (diminution de 53,2% par rapport à 2012-2013), on remarque que les signalements jugés fondés après enquête sont en baisse importante.

En détail :

- Le nombre de signalements fondés a diminué de 53,2% ;
- Le nombre de signalements non fondés a diminué de 15,8% ;
- Le nombre de signalements réorientés est passé de 2 à 3* ;
- Le nombre de signalements interrompus a diminué de 32,2%.

* Compte tenu du petit nombre, nous ne donnons pas de pourcentage.

3.4 La proportion de plaintes et de signalements fondés

SECTEUR	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Plaintes fondées en matière d'administration publique	26,3%	25,4%	27,7%	28,9%
Plaintes et signalements fondés en matière de santé et de services sociaux	49,7%	48,7%	43,0%	38,5%

La proportion de plaintes et de signalements fondés est établie de la façon suivante :

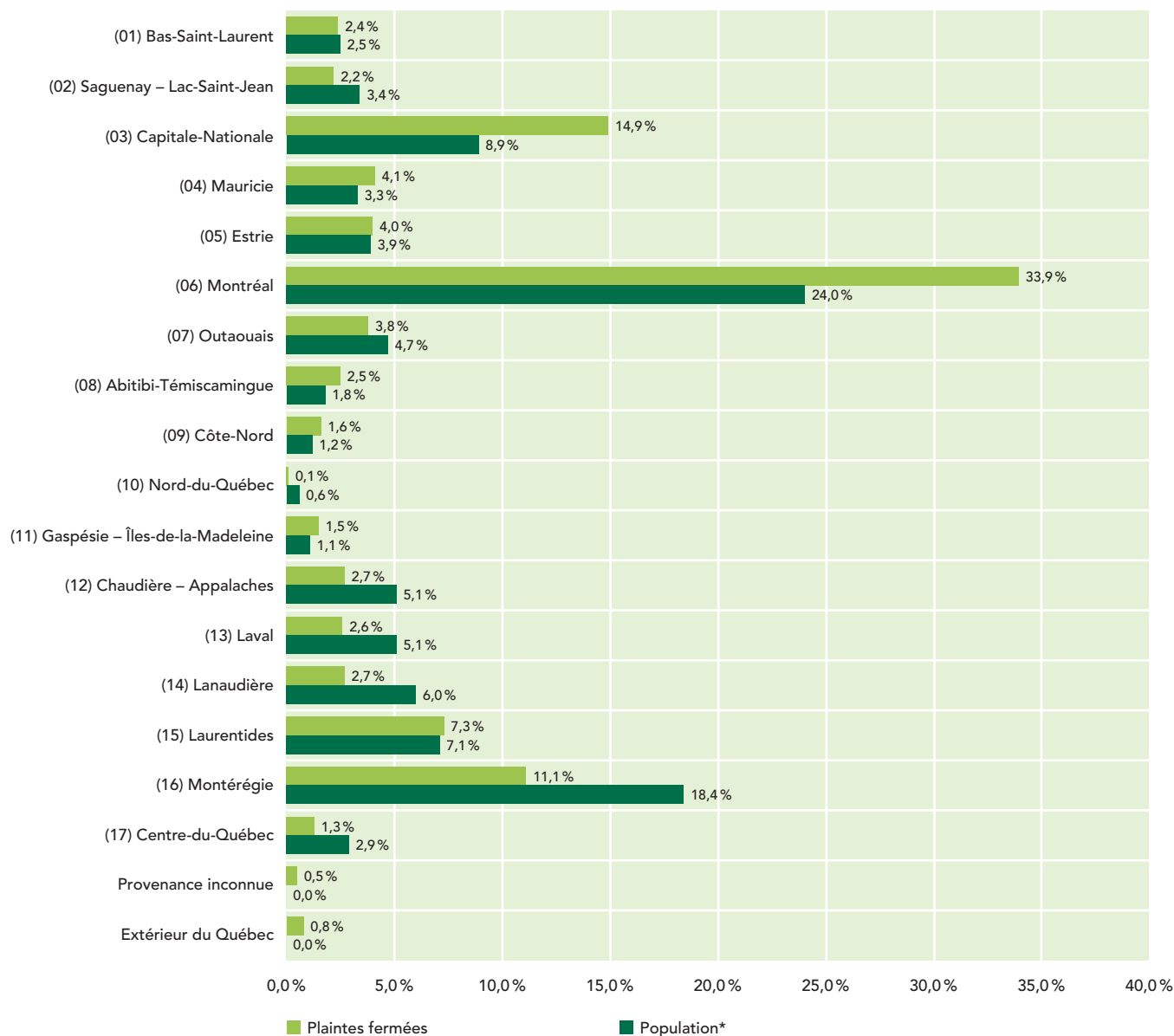
$$\frac{\text{Plaintes et signalements fondés}}{\text{Plaintes et signalements fondés + plaintes et signalements non fondés}}$$

En 2013-2014, la proportion de plaintes fondées en matière d'administration publique a connu une hausse de 1,2 point de pourcentage, alors que la proportion des plaintes et signalements fondés en matière de santé et de services sociaux a décru de 4,5 points de pourcentage par rapport aux données de l'année précédente.

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 publique selon la région administrative du citoyen

Proportion des plaintes fermées en matière d'administration publique/proportion de la population

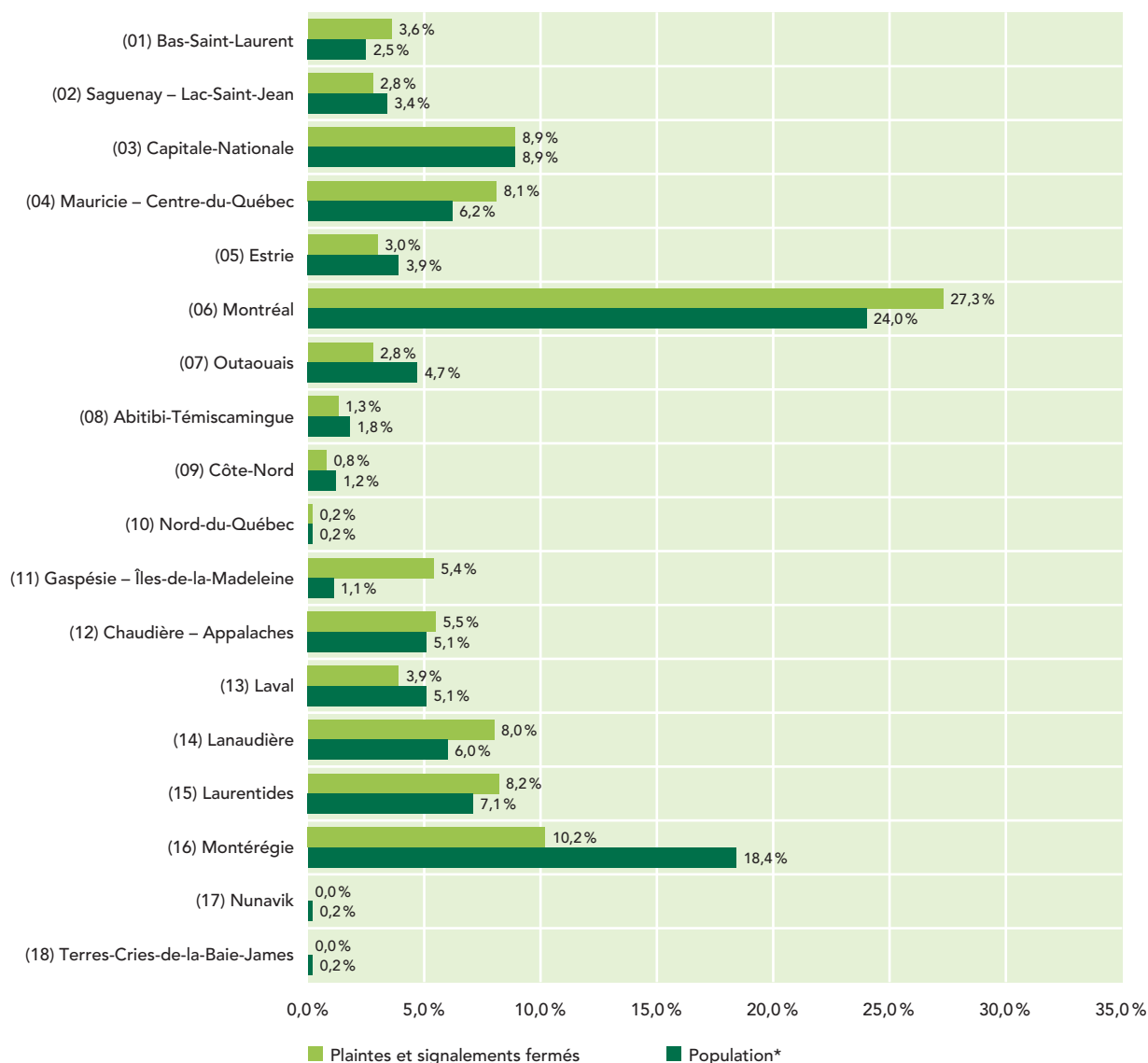


* Sources : Statistique Canada, Division de la démographie ; Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques. Estimation de la population au 1^{er} juillet 2013.

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 administrée pour l'ensemble du Québec, celle en matière de 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



* Sources : Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques.
Estimation de la population au 1^{er} juillet 2013.

5. LE SUIVI DES MESURES CORRECTRICES

Au terme de l'enquête du Protecteur du citoyen et de la transmission de ses conclusions, les instances visées mettent en place, dans une très forte proportion, les mesures correctives recommandées. Il est à noter que les recommandations à la suite de signalements fondés ont toutes été acceptées par les instances.

5.1 Les mesures à portée individuelle acceptées

SECTEUR	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2013-2014	
					Mesures acceptées	Mesures refusées
Administration publique (plaintes)	99,8%	99,0%	99,4%	99,5%	1 030	5
Santé et services sociaux (plaintes)	90,1%	96,3%	98,0%	94,0%	141	9
Santé et services sociaux (signalements)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	6	0
Total	98,4%	98,5%	99,2%	98,8%	1 177	14

Le taux d'acceptation des mesures à portée individuelle qu'a demandées le Protecteur du citoyen atteint cette année 98,8%; seulement 14 mesures sur 1 191 ont été refusées.

5.2 Les mesures à portée collective acceptées

SECTEUR	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2013-2014	
					Mesures acceptées	Mesures refusées
Administration publique (plaintes)	100,0%	97,8%	98,9%	99,7%	349	1
Santé et services sociaux (plaintes)	93,9%	98,9%	98,1%	97,9%	191	4
Santé et services sociaux (signalements)	98,8%	98,5%	100,0%	100,0%	40	0
Total	96,6%	98,4%	98,8%	99,1%	580	5

Le taux d'acceptation des mesures à portée collective qu'a demandées le Protecteur du citoyen atteint cette année 99,1%; seulement 5 mesures sur 585 ont été refusées.

6. UN PORTRAIT DES PLAINTES ET DES SIGNALEMENTS PAR MINISTÈRE, ORGANISME, MISSION OU PROGRAMME DE SERVICES

En 2013-2014, le Protecteur du citoyen est intervenu :

- Après de 55 des 79 ministères et organismes qui sont assujettis à sa compétence d'intervention, soit 69,6%;
- Après de 173 des 286 établissements et agences du réseau de la santé et des services sociaux assujettis à sa compétence d'intervention, soit 60,5%.

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

MINISTÈRE OU ORGANISME	Plaintes fondées 2010-2011	Plaintes fondées 2011-2012	Plaintes fondées 2012-2013	Plaintes fondées 2013-2014
Ministère de la Sécurité publique	342	384	466	638
Agence du revenu du Québec	133	160	157	105
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	47	57	89	98
Société de l'assurance automobile du Québec	117	72	73	91
Commission de la santé et de la sécurité du travail	34	56	91	83
Régie du logement	26	53	39	39
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	147	88	39	37
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie	S. O.	S. O.	20	17
Régie des rentes du Québec	12	8	29	14
Ministère de la Famille	8	7	54	13
Régie de l'assurance maladie du Québec	14	14	9	13
Ministère de la Santé et des Services sociaux	3	3	4	11*
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	2	3	8	11
Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	2	9	6	10
Autres	140	115	114	87
Total	1 027	1 029	1 198	1 267

* Les statistiques sur le ministère de la Santé et des Services sociaux sont distinctes de celles des plaintes à l'endroit du réseau des établissements publics de santé et de services sociaux.

6.2 Les plaintes fermées par ministère ou organisme en fonction du résultat du traitement

MINISTÈRE OU ORGANISME/VOLET	PLAINTES REÇUES EN 2013-2014	PLAINTES FERMÉES EN 2013-2014				
		Réorientées	Inter- rompues	Non fondées	Fondées	Total
Agence du revenu du Québec						
Direction générale des biens non réclamés	17	0	5	4	0	9
Fiscalité	938	27	364	287	86	764
Perception des pensions alimentaires	90	6	17	49	17	89
Registraire des entreprises	14	0	5	6	2	13
Général	91	3	9	2	0	14
Total : Agence du revenu du Québec	1 150	36	400	348	105	889
Autorité des marchés financiers	17	0	4	8	1	13
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	1	0	0	1	0	1
Bureau du coroner	11	1	2	0	5	8
Centre de services partagés du Québec	15	1	6	7	2	16
Comité de déontologie policière	0	0	1	0	0	1
Commissaire à la déontologie policière	58	1	22	22	5	50
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	86	0	31	48	37	116
Commission d'accès à l'information	26	2	10	8	5	25
Commission de la fonction publique du Québec	5	0	3	0	0	3
Commission de la santé et de la sécurité du travail						
Indemnisation	422	12	155	110	52	329
Indemnisation des victimes d'actes criminels	176	0	26	81	29	136
Général	78	1	12	9	2	24
Total : Commission de la santé et de la sécurité du travail	676	13	193	200	83	489
Commission de l'équité salariale	4	0	0	1	2	3
Commission de protection du territoire agricole du Québec	9	0	5	2	0	7
Commission des lésions professionnelles	55	0	41	3	3	47
Commission des normes du travail	37	0	20	13	0	33
Commission des relations du travail	8	0	4	3	0	7
Commission des transports du Québec	2	0	2	0	1	3
Commission québécoise des libérations conditionnelles	10	0	3	5	0	8
Conseil de la justice administrative	1	0	1	0	0	1
Conseil de la magistrature	5	0	3	1	0	4

MINISTÈRE OU ORGANISME/VOLET	PLAINTES REÇUES EN 2013-2014	PLAINTES FERMÉES EN 2013-2014				
		Réorientées	Inter- rompues	Non fondées	Fondées	Total
Conseil du statut de la femme	2	0	1	0	1	2
Curateur public	197	5	82	56	8	151
Directeur des poursuites criminelles et pénales	4	0	4	0	0	4
La Financière agricole du Québec	6	0	1	1	0	2
Ministère de la Culture et des Communications	2	0	1	0	0	1
Ministère de la Famille	79	9	22	24	13	68
Ministère de la Justice	64	3	24	21	8	56
Ministère de la Santé et des Services sociaux	79	1	40	19	11	71
Ministère de la Sécurité publique						
Sécurité civile	8	0	6	6	0	12
Services correctionnels	4 130	1 440	1 007	999	634	4 080
Général	88	2	6	23	4	35
Total : Ministère de la Sécurité publique	4 226	1 442	1 019	1 028	638	4 127
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	12	1	4	2	5	12
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	147	76	27	13	7	123
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale						
Directeur de l'état civil	39	1	8	22	7	38
Emploi	85	7	25	41	4	77
Régime québécois d'assurance parentale	32	0	9	16	4	29
Services Québec	3	0	0	1	1	2
Solidarité sociale	717	31	208	288	70	597
Général	115	0	7	9	12	28
Total : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	991	39	257	377	98	771
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie						
Aide financière aux études	110	3	21	64	17	105
Enseignement supérieur	14	6	3	5	0	14
Recherche, innovation, infrastructures et collaborations internationales	0	0	1	0	0	1
Général	9	0	0	0	0	0
Total : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie	133	9	25	69	17	120

MINISTÈRE OU ORGANISME/VOLET	PLAINTES REÇUES EN 2013-2014	PLAINTES FERMÉES EN 2013-2014				
		Réorientées	Inter- rompues	Non fondées	Fondées	Total
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	68	1	13	19	11	44
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	43	1	14	23	8	46
Ministère des Finances et de l'Économie	7	2	4	2	0	8
Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur	1	0	0	0	0	0
Ministère des Ressources naturelles	39	4	12	20	6	42
Ministère des Transports	65	3	23	14	2	42
Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	56	0	21	22	10	53
Ministère du Travail	0	0	1	0	0	1
Office de la protection du consommateur	23	1	9	6	3	19
Office des personnes handicapées du Québec	1	0	0	0	0	0
Office des professions du Québec	13	1	4	6	0	11
Office québécois de la langue française	0	0	0	1	0	1
Régie de l'assurance maladie du Québec	227	4	30	152	13	199
Régie des alcools, des courses et des jeux	7	0	1	4	1	6
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	1	0	1	0	0	1
Régie des rentes du Québec	237	4	71	133	14	222
Régie du bâtiment du Québec	29	0	14	12	7	33
Régie du logement	236	1	105	42	39	187
Secrétariat du Conseil du trésor	2	0	1	2	0	3
Société de l'assurance automobile du Québec						
Code de la sécurité routière	324	7	75	162	37	281
Indemnisation	424	12	136	199	54	401
Général	32	0	2	0	0	2
Total : Société de l'assurance automobile du Québec	780	19	213	361	91	684
Société d'habitation du Québec	40	2	10	14	1	27
Tribunal administratif du Québec	35	0	15	7	6	28
Total	10 028	1 682	2 820	3 120	1 267	8 889

6.3 Les plaintes fermées en matière de santé et de services sociaux en fonction de la mission visée

MISSION DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	PLAINTES REÇUES EN 2013-2014	PLAINTES FERMÉES EN 2013-2014				
		Réorientées	Inter- rompues	Non fondées	Fondées	Total
Agences de la santé et des services sociaux	34	0	7	13	15	35
Centres de réadaptation	82	1	15	35	23	74
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	131	0	14	63	33	110
Centres hospitaliers	513	7	66	195	155	423
Centres jeunesse	228	0	45	141	10	196
Centres locaux de services communautaires	168	3	15	54	78	150
Organismes communautaires	13	0	5	18	7	30
Résidences d'hébergement privées	37	1	2	16	13	32
Ressources d'hébergement pour clientèles vulnérables	3	0	1	0	1	2
Services préhospitaliers d'urgence	24	0	4	12	11	27
Total	1 233	12	174	547	346	1 079

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).

6.4 Les signalements fermés en matière de santé et de services sociaux en fonction de la mission visée

MISSION DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	SIGNALEMENTS REÇUS EN 2013-2014	SIGNALEMENTS FERMÉS EN 2013-2014				
		Réorientés	Interrompus	Non fondés	Fondés	Total
Agences de la santé et des services sociaux	12	0	12	3	0	15
Centres de réadaptation	14	1	2	7	2	12
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	37	1	24	13	21	59
Centres hospitaliers	63	0	22	21	7	50
Centres jeunesse	7	1	3	2	0	6
Centres locaux de services communautaires	12	0	6	8	3	17
Organismes communautaires	3	0	2	0	0	2
Résidences d'hébergement privées	20	0	9	9	4	22
Services préhospitaliers d'urgence	1	0	0	1	0	1
Total	169	3	80	64	37	184

6.5 Les plaintes fermées en matière de santé et de services sociaux en fonction des programmes de services visés

PROGRAMME DE SERVICES DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	PLAINTES REÇUES EN 2013-2014	PLAINTES FERMÉES EN 2013-2014				
		Réorientées	Inter- rompues	Non fondées	Fondées	Total
Bâtiments et équipements	7	0	0	5	1	6
Déficience intellectuelle/Troubles envahissants du développement	68	0	11	28	20	59
Déficience physique	53	0	8	29	34	71
Dépendances	6	0	1	1	2	4
Jeunes en difficulté	232	0	47	140	10	197
Médecins	6	0	3	1	2	6
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	218	5	21	99	65	190
Régime d'examen des plaintes	31	0	4	2	19	25
Santé mentale	119	2	22	82	26	132
Santé physique	320	4	42	95	118	259
Santé publique	4	0	1	1	2	4
Soutien aux services	160	0	6	64	46	116
Autres	9	1	8	0	1	10
Total	1 233	12	174	547	346	1 079

6.6 Les signalements fermés en matière de santé et de services sociaux en fonction des programmes de services visés

PROGRAMME DE SERVICES DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	SIGNALEMENTS REÇUS EN 2013-2014	SIGNALEMENTS FERMÉS EN 2013-2014				
		Réorientés	Interrompus	Non fondés	Fondés	Total
Déficience intellectuelle/Troubles envahissants du développement	12	1	5	2	3	11
Déficience physique	8	0	2	4	1	7
Jeunes en difficulté	4	1	3	2	2	8
Médecins	0	0	1	0	0	1
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	65	1	41	22	24	88
Régime d'examen des plaintes	26	0	7	17	0	24
Santé mentale	29	0	14	11	1	26
Santé physique	22	0	6	6	6	18
Soutien aux services	2	0	0	0	0	0
S. O. (sans objet)	1	0	1	0	0	1
Total	169	3	80	64	37	184

7. UN SECTEUR HORS DE LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN DONT LES DEMANDES DE SERVICES SOULÈVENT DES PRÉOCCUPATIONS

Cette année, 310 demandes de services ont visé Hydro-Québec, organisme sur lequel le Protecteur du citoyen n'a pourtant pas compétence. Il s'agit d'une hausse de 47,6 % par rapport à l'année précédente. Les motifs de plaintes concernent principalement les ententes de paiement, la facturation, les ruptures de service, les délais de branchement, les refus de rembourser les dépôts, les erreurs de facturation ainsi que les 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. Il dirige donc les citoyens, par exemple, vers le service des plaintes d'Hydro-Québec, la Régie de l'énergie, le Barreau du Québec, la Commission d'accès à l'information du Québec ou des associations coopératives d'économie familiale.

ORGANISME	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Hydro-Québec	229	263	210	310

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 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 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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 aux travaux du comité de travail formé pour déterminer les pistes d'amélioration relatives aux communications concernant le crédit d'impôt pour solidarité, y compris les avis de détermination. Les recommandations du comité sont en processus d'approbation.	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.
INTÉRÊTS FAUTE DE DILIGENCE DANS LE TRAITEMENT DES DOSSIERS		
RECOMMANDATION 2011-2012	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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 puisque Revenu Québec n'a pas démontré au Protecteur du citoyen qu'il a informé adéquatement les agents de vérification de la possibilité de renoncer aux intérêts lorsqu'un délai de traitement injustifiable est constaté.	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.

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES (CARRA)		
REMISE DE DETTE EN CAS D'ERREUR		
RECOMMANDATION 2009-2010	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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) entendent poursuivre leurs travaux sur ce dossier au sous-comité conjoint RREGOP-RRPE. CONSTATE que la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics a été modifiée afin de ramener de 36 à 24 mois, à compter de la fin de la participation au régime, la durée de la période pendant laquelle la CARRA doit réviser le montant d'une rente. Cette modification entrera en vigueur en juin 2013.	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.
DÉLAIS DE TRAITEMENT		
RECOMMANDATION 2010-2011	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
Que la CARRA prenne des mesures pour résorber le surplus de dossiers à traiter d'ici la fin de l'automne 2011, notamment en augmentant la capacité de traitement, en améliorant la maîtrise du nouveau système informatique, en accélérant le traitement des demandes en inventaire, et toute autre mesure jugée pertinente.	INSATISFAIT du délai à résorber l'inventaire des dossiers de rentes de retraite, malgré la résorption de l'inventaire des dossiers d'estimation de rente et de rachat. Notons, par ailleurs, que le panier de services offerts demeure réduit.	SATISFAIT des résultats obtenus au cours de l'année 2013 pour le traitement des demandes de prestations, puisque les délais de traitement des demandes d'estimation de rente, de rachat et de rentes de retraite ont diminué.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT		
RÉGIME IMPARTIAL ET CRÉDIBLE DE TRAITEMENT DES PLAINTES		
RECOMMANDATION 2007-2008	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport examine les modalités les plus adéquates pour doter le réseau scolaire d'un régime de traitement des plaintes comportant les garanties d'impartialité et de crédibilité essentielles pour répondre aux besoins des parents, des élèves et des établissements.	INSATISFAIT des refus d'intervenir du Ministère même lorsque la Loi sur l'instruction publique n'est pas respectée. Le Protecteur du citoyen s'attend à ce que le Ministère assume sa responsabilité en intervenant, lorsque cela est requis, dans l'encadrement du réseau et la détermination de balises et de résultats à atteindre, tout en assurant le suivi approprié.	INSATISFAIT de l'inaction du Ministère au regard de son engagement de s'assurer du respect de la réglementation. Bien que le Ministère se soit engagé à répertorier les écarts entre les modalités mises en place par les commissions scolaires et celles édictées à la réglementation, aucun travail n'a été réalisé à ce jour.
OFFRE DE COURS D'ÉTÉ ET FRAIS IMPOSÉS POUR LA REPRISE D'ÉPREUVES MINISTÉRIELLES		
RECOMMANDATIONS 2012-2013	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE		
POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE		
RECOMMANDATION 2010-2011	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.	INSATISFAIT du délai à assouplir les règles d'évaluation des demandes soumises en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre.	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.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE		
INDEXATION DES PRESTATIONS SPÉCIALES		
RECOMMANDATIONS 2011-2012	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
Que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale s'assure que la tarification prévue dans l'annexe III du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles sera révisée pour correspondre au coût réel déboursé par les prestataires handicapés pour le matériel médicalement requis compte tenu de leur état de santé.	<i>Note : les trois commentaires qui suivent sont liés à l'ensemble des recommandations.</i> SATISFAIT que le volet concernant les systèmes d'élimination ait été couvert dans le projet de Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, publié le 27 février 2013 à la Gazette officielle.	SATISFAIT du règlement adopté, conforme à la recommandation du Protecteur du citoyen.
Que toutes les prestations spéciales prévues dans son règlement soient à jour et indexées annuellement.	ATTENTIF à l'adoption de ce règlement et à la création d'un mécanisme d'indexation ou de révision périodique des tarifs, qui permettrait de s'assurer que les remboursements prévus correspondent aux coûts réels.	INSATISFAIT que le règlement ne prévoise pas un mécanisme d'indexation ou de révision périodique des tarifs.
Que son règlement soit appliqué de façon plus souple quant aux articles médicaux remboursables.	ATTENTIF à la mise à jour des autres volets de la tarification prévue de l'annexe III du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles.	INSATISFAIT des délais du Ministère à revoir les autres volets de la tarification prévue à l'annexe III du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles.
Qu'il fournisse aux citoyens des avis de décision détaillés précisant le type de prestation spéciale, la date du service rendu et le montant accordé.		SATISFAIT que le Ministère ait modifié les avis de décision dans le sens de la recommandation du Protecteur du citoyen.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS		
AUGMENTATION DU NOMBRE DE PLACES EN SERVICE DE GARDE		
RECOMMANDATION 2010-2011	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
Que le ministère de la Famille et des Aînés rende publiques et mette à jour, notamment sur son site Web, les dates et les modifications des dates des projets.	INSATISFAIT de l'absence d'information relative aux places découlant du processus d'attribution de 2008. ATTENTIF à la mise à jour de l'information relative à l'appel de projets de 2011-2012 et à l'appel de projets de 2013.	SATISFAIT de l'information diffusée sur le site Internet du Ministère concernant la répartition régionale, ainsi que de la mise à jour trimestrielle relative à la réalisation des projets de développement de places à contribution réduite découlant des processus d'attribution 2008 et des appels de projets 2011-2012 et 2013.

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES		
TARIFICATION POUR LES DEMANDES DE RECONNAISSANCE À TITRE DE CONSULTANT EN IMMIGRATION		
RECOMMANDATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE – SERVICES CORRECTIONNELS		
PLAN D'ACTION EN RÉINSERTION SOCIALE		
RECOMMANDATION 2007-2008 ET 2008-2009	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
Que le gouvernement du Québec voie à ce qu'un plan d'action pour la création et la gestion des services en réinsertion sociale soit élaboré d'ici décembre 2008. <i>Note : le gouvernement a confié ce mandat au ministère de la Sécurité publique.</i>	INSATISFAIT de la mise en œuvre de cette recommandation étant donné les nombreux cas de non-respect du délai de production des évaluations et du taux de renonciation à la libération conditionnelle, qui ne cesse d'augmenter.	INSATISFAIT de la décision de ne pas reconduire le plan d'action gouvernemental en matière de réinsertion sociale. Le Protecteur du citoyen continue d'intervenir pour que la réinsertion sociale soit gérée, et ce adéquatement, comme l'exige l'article 1 de la Loi sur le système correctionnel du Québec.
INSTRUCTION PROVINCIALE SUR LES SOINS DE SANTÉ AUX PERSONNES INCARCÉRÉES		
RECOMMANDATIONS 2011-2012	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.	<i>Note : le commentaire qui suit est lié à l'ensemble des recommandations.</i> INSATISFAIT des délais créés par la formation d'un nouveau groupe de travail, le Ministère ayant décidé de ne pas retenir les recommandations du précédent comité créé en 2010.	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.

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 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.	ATTENTIF à l'évolution des reports d'audience.	INSATISFAIT de l'insuffisance des mesures mises en place pour régler la problématique des reports d'audience.

OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR		
DÉLAIS DE RÉPONSE TÉLÉPHONIQUE		
RECOMMANDATION 2011-2012	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
Que l'Office de la protection du consommateur prenne les mesures pour assurer des délais de réponse téléphonique raisonnables.	ATTENTIF à la mise en œuvre des mesures visant à assurer des délais de réponse téléphonique raisonnables. INQUIET du taux élevé d'abandon des appels constaté au cours de l'année 2012-2013.	INSATISFAIT des délais de réponse téléphonique, qui se sont détériorés depuis le premier trimestre de l'année 2013-2014.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC		
COMBINAISON DES RENTES SANS EFFET NÉGATIF		
RECOMMANDATION 2008-2009	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.	INSATISFAIT du délai à donner suite à cette recommandation. Une rencontre est prévue avec la Régie en avril 2013.	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.

RÉGIE DU LOGEMENT		
MODIFICATIONS LÉGISLATIVES POUR AMÉLIORER LES DÉLAIS		
RECOMMANDATIONS 2007-2008	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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. INQUIET de constater qu'aucun projet de loi n'a été présenté à l'Assemblée nationale pour réformer en profondeur la Loi sur la Régie du logement.	INSATISFAIT du délai à donner suite à cette recommandation, alors que la problématique des délais perdure à la Régie du logement.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC		
RÉSORPTION DE L'INVENTAIRE DE DOSSIERS EN MATIÈRE D'ASSURANCE AUTOMOBILE		
RECOMMANDATIONS 2010-2011	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
Que le Tribunal administratif du Québec, concernant ses responsabilités administratives, prenne les mesures qui s'imposent afin de traiter le volume de dossiers et de résorber l'inventaire de dossiers en matière d'assurance automobile. Qu'il se donne des cibles, à court et à moyen terme, notamment sur la réduction de son inventaire et la réduction du délai moyen de traitement.	ATTENTIF aux résultats des 10 mesures prises dans le plan d'action adopté en février 2012 pour traiter le volume de dossiers et résorber l'inventaire. ATTENTIF au suivi de l'engagement pris par le Tribunal administratif du Québec de se donner des cibles de résultats afin d'évaluer concrètement l'effet de ses mesures.	INQUIET de l'augmentation du délai moyen, depuis décembre 2012, relativement à la première séance de conciliation fixée, à la première audience fixée et au traitement des dossiers fermés. CONSTATE que le Tribunal administratif du Québec s'est doté de cibles. ATTENTIF à leur respect.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

ADOPTION INTERNATIONALE		
SERVICES AUX PARENTS ADOPTANTS		
RECOMMANDATION 2011-2012	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure que tous les CSSS seront systématiquement informés de l'arrivée sur leur territoire d'un enfant adopté hors Québec afin qu'un professionnel de la santé et des services sociaux puisse effectuer une visite au domicile des parents adoptants dans un délai de 14 jours après l'arrivée de l'enfant.	ATTENTIF à la mise en place, en 2013, de la procédure d'envoi au CSSS d'un avis d'arrivée au Québec d'un enfant adopté, afin qu'un professionnel de la santé et des services sociaux puisse effectuer une visite au domicile des parents adoptants dans les 14 jours suivant cette arrivée.	SATISFAIT de la mise en place de la procédure d'envoi au CSSS d'un avis d'arrivée au Québec d'un enfant adopté, afin qu'un professionnel de la santé et des services sociaux puisse effectuer une visite au domicile des parents adoptants dans les 14 jours suivant cette arrivée.

DÉFICIENCE PHYSIQUE, DÉFICIENCE INTELLECTUELLE ET TROUBLES ENVAHISSANTS DU DÉVELOPPEMENT		
ACCESSIBILITÉ DES SERVICES D'ORTHOPHONIE		
RECOMMANDATION 2007-2008	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les mesures nécessaires pour que soient mis en place des mécanismes particuliers d'accès permettant de rendre les services d'orthophonie accessibles, à l'intérieur d'un délai raisonnable.	SATISFAIT des mesures novatrices mises en place par le Ministère, notamment l'optimisation des ressources techniques en orthophonie, ce qui améliore l'accessibilité des services aux enfants. ATTENTIF à la qualité des services offerts en orthophonie à la suite de l'optimisation des ressources techniques et à l'accessibilité accrue des services d'orthophonie lors du déploiement de l'offre de services en CSSS et CRDITED.	SATISFAIT de la mise en place de formations et de mesures de recrutement de la main-d'œuvre, ce qui améliore l'accès aux services spécialisés. ATTENTIF aux travaux sur l'offre de services visant à clarifier les rôles et les responsabilités, notamment en ce qui a trait aux enfants nécessitant des services professionnels spécialisés, de même qu'à leur diffusion graduelle auprès des instances visées à partir du printemps 2014. ATTENTIF à la poursuite des travaux sur l'évaluation de la performance en déficience physique, en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement, visant à déterminer des indicateurs d'optimisation des ressources humaines.
ACCESSIBILITÉ DES SERVICES EN DÉFICIENCE PHYSIQUE ET INTELLECTUELLE ET EN TROUBLES ENVAHISSANTS DU DÉVELOPPEMENT		
RECOMMANDATION 2009-2010	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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 du système d'information pour les personnes ayant une déficience. INSATISFAIT que le Ministère ne soit toujours pas en mesure de démontrer une amélioration des délais entre l'évaluation des besoins et la prestation des services.	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.

DÉFICIENCE PHYSIQUE, DÉFICIENCE INTELLECTUELLE ET TROUBLES ENVAHISSANTS DU DÉVELOPPEMENT		
CONTINUITÉ DES SOINS ET DES SERVICES		
RECOMMANDATIONS 2011-2012	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.	<i>Note : les deux commentaires qui suivent sont liés à l'ensemble des recommandations.</i> ATTENTIF à l'élaboration de la définition de l'offre de services en déficience physique, déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement en cours et à l'implantation d'une gestion intégrée des services pour ces clientèles annoncée pour 2015. INSATISFAIT de l'absence de mesures transitoires pour les enfants actuellement en rupture de services.	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.
PROGRAMME DE VISITES D'APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DANS LES RESSOURCES INTERMÉDIAIRES ET LES RESSOURCES DE TYPE FAMILIAL		
RECOMMANDATION 2010-2011	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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 aux travaux préliminaires en cours pour l'élaboration de la nouvelle grille d'appréciation des ressources intermédiaires et des ressources de type familial. INSATISFAIT que, depuis 2010, aucune visite d'appréciation n'ait été effectuée par le Ministère auprès de cette clientèle vulnérable, et ce, contrairement à l'engagement pris. INSATISFAIT que le Ministère soit incapable d'indiquer le moment où il sera en mesure de reprendre les visites d'appréciation et les effectifs qui y seront consacrés.	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.

SANTÉ MENTALE		
CADRE LÉGISLATIF ET MESURES DE CONTRÔLE EN MATIÈRE DE SANTÉ MENTALE		
RECOMMANDATIONS 2009-2010	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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. Qu'il 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 ses orientations.	ATTENTIF aux travaux du comité d'experts et aux orientations que le Ministère doit donner à la fin du mois de juin 2013. Idem. Idem. ATTENTIF à la réalisation de l'échéancier transmis par le Ministère, notamment quant à la publication, à l'automne 2013, du cadre de référence révisé. INSATISFAIT qu'en prenant la décision de ne pas produire pour les professionnels un outil standardisé de collecte de données lors de l'utilisation de mesures de contrôle, le Ministère n'ait toujours pas mis en place une solution de rechange satisfaisante pour encadrer l'inscription de l'information requise lors de l'utilisation de telles mesures. ATTENTIF à la mise en œuvre de cette recommandation, prévue en 2015.	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. 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.

SANTÉ MENTALE		
ABSENCE DE CONSENTEMENT AUX MESURES DE CONTRÔLE PLANIFIÉES		
RECOMMANDATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.

SANTÉ PHYSIQUE		
TRAITEMENT DES USAGERS À L'URGENCE		
RECOMMANDATION 2008-2009	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.	SATISFAIT que le Ministère ait prévu des solutions de remplacement pour que les usagers dont l'état de santé est moins critique dans l'immédiat puissent avoir accès à des services de première ligne, notamment par la mise en place de groupes de médecine familiale, de cliniques réseau et l'implantation d'un guichet d'accès pour la clientèle orpheline. INSATISFAIT que le Ministère ne soit pas en mesure d'informer le Protecteur du citoyen du nombre d'ententes conclues entre les établissements et les cliniques, afin d'y réorienter les usagers dont l'état de santé est moins critique dans l'immédiat. SE QUESTIONNE sur la réelle influence des solutions préconisées par le Ministère pour contrer l'engorgement récurrent dans les urgences. Pour ces raisons, le Protecteur du citoyen fait une nouvelle recommandation au Ministère concernant le traitement des usagers à l'urgence.	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.
DÉSENGORGEMENT DES URGENCES		
RECOMMANDATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.

SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES		
ENVIRONNEMENT PERMETTANT L'INTIMITÉ ET LE RESPECT		
RECOMMANDATION 2007-2008	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.	SATISFAIT que le Ministère ait devancé la date d'échéance de la mise en œuvre de cette recommandation à février 2014. ATTENTIF à la publication du guide de planification immobilière des CHSLD qui révisera le cadre normatif des installations physiques en CHSLD.	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.
MILIEUX DE VIE DE QUALITÉ POUR LES PERSONNES HÉBERGÉES		
RECOMMANDATION 2009-2010	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.	INSATISFAIT que la date d'échéance pour l'élaboration des guides de pratiques confiée à l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) n'ait pas été déterminée. INSATISFAIT de l'absence de mesures transitoires pour les usagers présentant des troubles de comportement et qui seront orientés vers une ressource en hébergement.	ATTENTIF à la publication des deux guides de pratiques et à la mise en œuvre de cinq modules de formation, prévues en juin 2014.
QUALITÉ DES SOINS ET DES SERVICES AUX PERSONNES HÉBERGÉES TRANSITOIREMENT DANS DES RESSOURCES D'HÉBERGEMENT PRIVÉES		
RECOMMANDATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2012-2013	APPRÉCIATION 2013-2014
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.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL 2013-2014

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'EXCLUSION DE 130 000 \$ APPLICABLE À TOUTE FORME DE SUCCESSION

- Considérant que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale souscrit à la recommandation du Protecteur du citoyen pour que les revenus de fiducie, les rentes viagères ou toute autre forme de versements périodiques issus de successions et destinés aux prestataires du Programme de solidarité sociale bénéficient de l'exclusion de 130 000 \$ prévue pour les successions reçues en capital;
- Considérant que la modification demandée requiert une modification à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles;
- Considérant les délais associés au processus législatif;
- Considérant qu'entre-temps, des prestataires du Programme de solidarité sociale ne peuvent bénéficier réellement de leur héritage, leurs prestations mensuelles étant réduites de l'équivalent des sommes reçues de la succession sous forme de versements;
- Considérant le caractère inéquitable de cette situation pour ces prestataires;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE 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.
- Considérant les délais écoulés depuis la recommandation initiale du Protecteur du citoyen à ce sujet, en juillet 2012;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE 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.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LES CONDITIONS DE DÉTENTION À LA MAISON TANGUAY

- Considérant la responsabilité qui incombe aux Services correctionnels du Québec d'assurer la garde et un contrôle «raisonnable, sécuritaire et humain» (article 1 de la Loi sur le système correctionnel du Québec) des personnes incarcérées;

- Considérant les risques élevés d'atteinte à la vie, à la sécurité ou à la santé que peuvent présenter certaines personnes confinées en cellules d'isolement;
- Considérant l'intérêt tant pour les gestionnaires, le personnel que pour les personnes incarcérées d'un meilleur contrôle du respect des droits de chacun et des pratiques en matière de sécurité;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE :

- De procéder 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.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'EXAMEN DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

- Considérant l'ampleur du phénomène de la renonciation depuis plusieurs années;
- Considérant l'incidence non négligeable que cette réalité peut avoir sur la gestion de la population carcérale;
- Considérant les coûts de l'incarcération;
- Considérant l'intérêt de la société de réinsérer les personnes incarcérées dans la communauté par l'entremise de conditions qui visent à assurer la sécurité du public;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE AU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET À LA COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES :

- De documenter sans délai les motifs expliquant le taux élevé de renoncations à l'examen de la libération conditionnelle;
- De mettre en place d'ici le 31 mars 2015 un ou des mécanismes visant à diminuer le nombre de renoncations;
- De transmettre au Protecteur du citoyen d'ici le 31 mars 2015 un bilan des actions réalisées et des résultats obtenus.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES

- Considérant que les usagers sont en droit de s'attendre à une enquête de premier niveau faite en toute indépendance et impartialité;
- Considérant que les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services sont désignés pour conduire ces enquêtes de premier niveau en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux;

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

- De s'assurer 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.

*RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ABSENCE
D'ENCADREMENT DES RÉSIDENCES PRIVÉES EN SANTÉ MENTALE*

- Considérant l'importance de s'assurer que des personnes vulnérables vivant dans une résidence d'hébergement privée ont accès à un milieu de vie de qualité, sécuritaire et salubre ;
- Considérant combien il est important que les personnes hébergées dans ces résidences ne soient pas confrontées à une perte de domicile due aux éventuelles exigences de la certification, qui pourront demander une période d'adaptation de ces ressources ;

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

- De prendre 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 ;
- De veiller à ce que ce processus de certification prévoit 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 ;
- De prévoir 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.

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA FOURNITURE DE L'HÉPARINE

- Considérant que l'absence de balises claires à l'égard de la fourniture de l'héparine crée des iniquités d'un territoire de CSSS à l'autre ;
- Considérant qu'il n'est pas acceptable de laisser perdurer une telle situation ;

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

- De diffuser la circulaire révisée à l'ensemble de son réseau au plus tard le 30 juin 2015.

*RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA MIXITÉ DE LA CLIENTÈLE
ET LA SÉCURITÉ DES USAGERS*

- Considérant la menace à la sécurité des résidents en raison de la présence d'usagers présentant des troubles de comportement dans un milieu de vie non adapté ;
- Considérant la grande vulnérabilité des personnes hébergées ;

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

- De mettre 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 ;
- De mettre en place, d'ici le 31 décembre 2014, des mesures pour améliorer les soins et services destinés tout particulièrement aux usagers présentant des troubles de comportement, tout en assurant les soins et les services que requiert leur état.

Le Protecteur du citoyen demande au Ministère de l'informer des mesures prises à ces fins.

*RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA COMPÉTENCE
DU PERSONNEL EN RESSOURCE INTERMÉDIAIRE*

- Considérant qu'une clientèle plus lourde et avec des problèmes cognitifs associés à des troubles de comportement se retrouve de plus en plus en ressource intermédiaire;
- Considérant que le personnel des ressources intermédiaires manque de formation adaptée pour répondre adéquatement aux besoins particuliers de la clientèle;
- Considérant qu'aucune formation spécifique n'est exigée du personnel des ressources intermédiaires;
- Considérant que le CSSS demeure le premier responsable de la qualité des soins et services qu'offrent les ressources intermédiaires;

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

- De prévoir 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.

*RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'ACCESSIBILITÉ
À L'HÉBERGEMENT PUBLIC EN CHSLD*

- Considérant que les délais d'attente démesurément longs pour certains CHSLD et le recours systématique à l'hébergement transitoire limitent le droit de l'usager de choisir son dernier milieu de vie;
- Considérant que les facteurs psychosociaux qui ont un impact déterminant sur la santé globale des usagers ne sont pas suffisamment pris en compte dans les décisions de gestion de l'hébergement transitoire;

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

- De prendre 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. Le Protecteur du citoyen demande au ministère de la Santé et des Services sociaux de l'informer des mesures prises à cette fin.



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