

# RAPPORT ANNUEL d'activités 2023-2024



**SERVICES PUBLICS DU QUÉBEC**  
Enquêtes, constats et recommandations



# LETTRE À LA PRÉSIDENTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Madame Nathalie Roy  
Présidente de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement  
Québec (Québec) G1A 1A4

Québec, septembre 2024

Madame la Présidente,

Conformément à l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, à l'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* et à l'article 17 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, je vous présente le 54<sup>e</sup> rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2023-2024.

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

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.



Marc-André Dowd, protecteur du citoyen

# RAPPORT DE VALIDATION DE L'AUDITEUR INTERNE

Québec, 31 juillet 2024

Monsieur le Protecteur du citoyen,

Conformément au mandat qui nous a été confié, nous avons procédé à certaines validations dans le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2024.

Les validations que nous avons effectuées ont consisté uniquement à obtenir des renseignements et des pièces justificatives, à mettre en œuvre des procédés analytiques, à réviser des calculs et à discuter de l'information fournie. Nous avons évalué seulement le caractère plausible et la cohérence des informations fournies.

Nous avons fourni des services consultatifs, lesquels ne constituent ni une vérification, ni un examen, ni une autre forme d'attestation, au sens donné à ces termes par Comptables professionnels agréés du Canada.

EY n'a pas produit de rapport de certification, n'a formulé aucune opinion, ni donné aucun conseil juridique. Nous n'avons pas effectué d'examen visant à détecter des fraudes ou d'autres actes illégaux. Nous n'avons pas vérifié l'exactitude, l'intégralité ou la divulgation de ces données et nous nous sommes fiés aux informations fournies par le Protecteur du citoyen.

Nous n'avons pas non plus procédé au relevé, au traitement ou à la correction des erreurs ou des défaillances de vos systèmes informatiques, d'autres appareils ou de leurs composantes (les « systèmes »).

Au terme des validations que nous avons effectuées dans les documents obtenus, nous n'avons pas décelé d'anomalies dans le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2024.

# TABLE des MATIÈRES



04



## ÉDITO

Humanité et responsabilité :  
les services publics face  
à leurs grandes missions..... 4

**LISTE DES MINISTÈRES ET  
ORGANISMES VISÉS PAR  
LE PRÉSENT RAPPORT** ..... 7

**LE PROTECTEUR  
DU CITOYEN**  
En bref..... 8

**PROFILS** ..... 10

12



## ADMINISTRATION PUBLIQUE

**ACCÈS AUX SERVICES**  
Tout mettre en œuvre pour que  
la personne demeure au cœur  
des priorités des services publics..... 14

**SAAQ ET SAAQCLIC**  
Les suites d'une  
transition tumultueuse ..... 20

**VOLUME DE RÉCLAMATIONS  
SANS PRÉCÉDENT  
EN TEMPS DE COVID-19**  
L'Office de la protection  
du consommateur et la déroute  
des voyageurs ..... 24

**MARQUEUR X**  
Les personnes non binaires  
finalement entendues ..... 27

**COMMISSION VIENS  
ET DROITS DES PERSONNES  
AUTOCHTONES**  
Premier rapport de suivi ..... 30

## SUIVI D'UN RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

En 2021, le Protecteur du citoyen a rendu public son rapport intitulé *La COVID-19 dans les CHSLD durant la première vague de la pandémie — Cibler les causes de la crise, agir, se souvenir*. Comme il s'est engagé à le faire, chaque année, il fait état de l'avancement de l'implantation de ses recommandations à l'occasion du dépôt de son rapport annuel. Le document de suivi produit en 2024 est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

# 32



## SERVICES CORRECTIONNELS

UTILISATION ABUSIVE DES CONTRAINTES  
Évaluer le risque ..... 34

COMITÉ DE DISCIPLINE  
Le respect de l'équité procédurale à l'avant-plan ..... 38

ACCÈS À DES VÊTEMENTS DE RECHANGE  
Un mois, deux mois à devoir patienter..... 42

SERVICES DE SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE DÉTENTION  
Une réforme (toujours) inachevée..... 45

ÉVALUATION DU RISQUE SUICIDAIRE  
Suivi des recommandations formulées en 2022-2023 ..... 48

# 50



## SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

QUALITÉ DES SOINS ET DES SERVICES  
Une préoccupante dépersonnalisation..... 52

PROGRAMMES EN SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX  
L'importance de cocher la petite case ..... 56

FORMATION DU PERSONNEL  
Enjeux de performance... et d'humanité..... 59

APPLICATION DES MESURES DE CONTRÔLE  
Trop longtemps, trop souvent ..... 62

FAMILLES D'ACCUEIL RÉGULIÈRES OU DE PROXIMITÉ  
Mêmes responsabilités, modes de rétribution différents ..... 67

FACTURATION DES FRAIS DE CHAMBRE À L'HÔPITAL  
Suivi des recommandations formulées en 2022-2023 ..... 70

# 72



## INTÉGRITÉ PUBLIQUE

MÉCANISMES DE DIVULGATION  
Méconnaissance et appréhensions du personnel..... 75

OCTROI DES CONTRATS D'EMBAUCHE  
Prendre sa retraite sans quitter son poste..... 80

ATTEINTE À LA SANTÉ ET À LA SÉCURITÉ  
Ne pas agir face à la maltraitance ..... 82

ÉTHIQUE ET FONDS PUBLICS  
Dépenser sans y être autorisé..... 86

FINANCEMENT ET GESTION DES CHSLD PRIVÉS CONVENTIONNÉS  
Confondre fonds publics et fonds privés ..... 89

**LISTE DES RECOMMANDATIONS** ..... 92

**SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2022-2023**.. 94

**2023-2024 EN CHIFFRES** ..... 98





# **HUMANITÉ ET RESPONSABILITÉ : LES SERVICES PUBLICS FACE À LEURS GRANDES MISSIONS**



VOIR UN EXTRAIT VIDÉO DU  
MESSAGE DU PROTECTEUR  
DU CITOYEN

Chaque année, le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen fait état de problèmes au sein des services publics. Pour rendre le propos bien concret, le rapport décrit certains dossiers traités par nos équipes sous forme de « cas vécus » : motif, enquête, conclusion, résultats. Cette fois-ci encore, plusieurs cas illustrent des manquements au fil d'un court récit qui témoigne de grands enjeux.

Dans cet éditorial, j'en relate trois, particulièrement éloquents. Le premier démontre que l'humanisation des services publics peut parfois passer par de petits gestes à coût nul. Les deuxième et troisième cas démontrent que l'État conserve toujours la pleine responsabilité des services qu'il offre. Même en contexte de partenariat avec le privé ou de sous-traitance d'urgence.

## LA NÉCESSAIRE HUMANISATION DES SERVICES : « L'ACTIVITÉ REPAS » EN CHSLD

Les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) accueillent des personnes ayant une importante perte d'autonomie. Dans le déroulement d'une journée type en CHSLD, le repas est un moment privilégié. Dans le milieu, on parle de « l'activité repas ».

Lors d'une enquête, des délégués du Protecteur du citoyen ont assisté au repas du midi à la salle à manger d'un CHSLD. La télévision s'imposait à haut volume tandis que des membres du personnel faisaient manger les personnes hébergées de façon machinale en se parlant entre eux. D'où une affligeante déshumanisation et une perte de sens par rapport à la vocation de ces endroits qualifiés de « milieux de vie ».

Il ne faut pas généraliser ce comportement de la part du personnel des CHSLD. Il s'agit d'une **enquête en particulier**. Toutefois, ce qu'elle révèle doit nous préoccuper.

**Nous avons recommandé au CHSLD d'implanter différents moyens pour s'assurer de la qualité des relations entre les employés et les résidents et leurs proches lors des repas, ce qui a été fait. Cette amélioration n'a requis aucun budget additionnel. Il a simplement été question d'un rappel au personnel et d'un changement d'attitude.**

Étendu à l'ensemble des services publics, le souci d'humaniser les services et de les adapter aux personnes qui les reçoivent relève d'une priorité attendue de l'État. C'est par exemple au nom de cette humanisation qu'il est inacceptable que certains secteurs accusent des retards

interminables ou encore refusent une demande pressante et légitime parce que le profil de la personne ne cadre pas parfaitement dans la petite case du formulaire.

En contexte de manque de personnel, le défi est énorme. J'en suis conscient.

## RESPONSABILITÉ : LES EXEMPLES DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET D'UN AUTRE CHSLD

L'Office de la protection du consommateur (OPC) administre notamment un fonds d'indemnisation de la clientèle des agences de voyages. En période de pandémie, les annulations de services touristiques se sont multipliées. L'OPC a reçu pas moins de 45 000 demandes de remboursement. Étant donné les limites de ses propres ressources, l'organisme a fait appel à une firme comptable pour gérer les réclamations.

Une voyageuse, parmi d'autres, s'est plainte au Protecteur du citoyen qu'en dépit de ses démarches, elle attendait depuis deux ans que le traitement de sa demande soit complété.

En raison du volume inédit de réclamations, l'OPC se devait de faire appel à un tiers. Mais à qui incombe la responsabilité quand un fournisseur ou un partenaire d'un organisme public commet des erreurs ou génère des retards déraisonnables?

**Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'OPC de donner une suite adéquate aux demandes légitimes des voyageurs visés. Au-delà des modalités, il a rappelé que, quelle que soit la performance de son sous-traitant, l'OPC demeurerait gestionnaire et fiduciaire du fonds d'indemnisation. Par le fait même, il était responsable d'assurer la qualité de ses services.**

Dans un tout autre contexte, lié cette fois à notre mandat en matière d'intégrité publique, nous avons traité une divulgation concernant le fonctionnement, au sein d'une même structure appartenant à un seul propriétaire, de CHSLD privés conventionnés (financés par des fonds publics) et d'établissements privés dont des RPA (financés par des fonds privés). Or, la formule de gestion ne permettait pas de faire une distinction claire entre les ressources publiques et privées que le propriétaire devait administrer. De nombreuses dépenses ont donc été assumées par des fonds publics alors qu'elles n'auraient pas dû l'être.

**Le Protecteur du citoyen a adressé des recommandations au propriétaire, mais aussi au ministère de la Santé et des Services sociaux qui aurait dû exercer la vigilance nécessaire pour déceler les abus.**

Dans les services publics, le recours à une ressource externe est courant : appel au privé, au communautaire, à des spécialistes. Dans l'avenir, il est à prévoir que ce fonctionnement hybride pourrait s'accroître pour répondre aux besoins croissants de la population, compte tenu entre autres de la réalité démographique.

**Pour autant, l'État ne se trouvera jamais délesté de son obligation d'apporter des correctifs lorsque l'entité externe ne livre pas le service attendu ou qu'elle agit à l'encontre des normes de gestion rigoureuse.** C'est la reconnaissance de cette responsabilité qui permet notamment de conserver le sens premier de la notion de service public.

## REMERCIEMENTS SINCÈRES

Un dernier mot est destiné aux membres de mon équipe : ce rapport que je présente avec fierté est avant tout le reflet de l'énergie, du talent et de la générosité que vous déployez au service du Protecteur du citoyen et donc au service de tous les citoyens. Mes remerciements sincères à chacune et à chacun d'entre vous.



**Marc-André Dowd,**  
*protecteur du citoyen*



# LISTE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES VISÉS PAR LE PRÉSENT RAPPORT

## ADMINISTRATION PUBLIQUE

Tribunal administratif du logement (TAL) : p. 14

Directeur de l'état civil (DEC) : p. 14

Curateur public : p. 14

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) /  
Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC) : p. 14

Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) : p. 20, 27

Office de la protection du consommateur (OPC) : p. 24

Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) : p. 27

## SERVICES CORRECTIONNELS

Ministère de la Sécurité publique (MSP) : p. 33

Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) : p. 45, 48

## SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

Ministère de la Santé et des Services Sociaux (MSSS) : p. 51

## INTÉGRITÉ PUBLIQUE

Ministère de la Santé et des Services Sociaux (MSSS) : p. 89

*À noter que d'autres organisations sont visées dans cette section,  
sans toutefois être identifiées de façon spécifique.*

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2022-2023

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) /  
Société d'habitation du Québec (SHQ) : p. 95

Ministère de la Sécurité publique (MSP) : p. 96, 97

Ministère de Santé et des Services sociaux (MSSS) : p. 96, 97



# LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen existe depuis près de 55 ans. Il fait partie des personnes désignées par l'Assemblée nationale, il est régi par 3 lois, il reçoit environ 20 000 demandes par année et il formule des recommandations aux organisations publiques, et celles-ci les acceptent dans 98 % des cas. Il s'agit d'une institution indépendante et sans parti pris. M. Marc-André Dowd agit à titre de protecteur du citoyen depuis le 27 mars 2022.

# EN BREF

## NOTRE MISSION

Assurer le respect des droits des citoyens et des citoyennes dans leurs relations avec les services publics québécois, et veiller à l'intégrité et à l'amélioration des services publics.

## NOS MANDATS

1. Traiter les plaintes visant les ministères et organismes du gouvernement du Québec.
2. Traiter les plaintes et signalements visant le réseau de la santé et des services sociaux.  
*Dans le cas de ces plaintes, le Protecteur du citoyen agit comme un recours de deuxième niveau, après le commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement visé.*
3. Traiter les plaintes visant les services correctionnels du Québec et la Commission québécoise des libérations conditionnelles.
4. Traiter les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics ainsi que les plaintes en matière de représailles.
5. Évaluer, de manière indépendante, la mise en œuvre des appels à l'action issus des travaux de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (commission Viens).

## NOS MOYENS D'ACTION

Le Protecteur du citoyen détient des pouvoirs d'enquête, de recommandation et d'initiative. Il peut agir de façon préventive et son action peut revêtir une portée collective.



### Info utile

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

## CHIFFRES CLÉS

# 2023-2024



**50 803**

appels reçus

**24 867**

motifs de demande traités, soit :

– **13 358**

motifs concernant des organismes sous la compétence du Protecteur du citoyen



**5 953**

motifs visant un ministère ou un organisme de l'administration publique



**4 813**

motifs visant un établissement ou une instance du réseau des services correctionnels



**2 279**

motifs visant un établissement ou une instance du réseau de la santé et des services sociaux



**313**

motifs en matière d'intégrité publique

– **11 509**

motifs concernant d'autres organismes

# PROFILS



## SARAH

### Conseillère en gestion des ressources humaines / Direction des ressources humaines

**Mon travail consiste** d'abord à recueillir les besoins de formation des équipes du Protecteur du citoyen et à leur proposer des activités de perfectionnement et de développement appropriées. Je m'occupe également de notre programme d'accès à l'égalité en emploi qui vise à contrer toute forme de discrimination systémique. Enfin, je suis responsable de l'application de notre approche institutionnelle en matière d'équité, de diversité et d'inclusion.

**J'aime** les mandats auxquels je suis affectée parce qu'ils sont particulièrement stimulants. J'ai le plaisir de fournir des outils à des collègues qui donnent une voix aux « sans voix » et qui se consacrent à une tâche essentielle. La perspective inclusive que j'applique à travers nos programmes est aussi pour moi une occasion d'en apprendre toujours davantage sur la reconnaissance des droits.

**Dans un avenir rapproché,** je souhaite poursuivre et renforcer les mêmes objectifs, soit la correspondance entre les ressources disponibles et les besoins internes. Je veux aussi continuer de favoriser la diversité culturelle et humaine dans le recrutement et la rétention de notre personnel.



## ÉRIC

### Enquêteur / Direction des enquêtes en santé et services sociaux

**Mon travail consiste** principalement à traiter des signalements concernant le réseau de la santé et des services sociaux pour le programme Déficiences. Je suis généralement en contact avec des intervenants, des représentants légaux ou des proches qui s'occupent de personnes ayant une déficience ou un trouble du spectre de l'autisme.

**J'aime** le défi posé par la recherche de solutions réalistes, notamment en matière d'hébergement, qui tiennent compte à la fois des besoins de la personne, mais aussi des ressources véritablement disponibles du réseau. On doit considérer, entre autres, les difficultés de recrutement du personnel, un nombre de lits restreint, le vieillissement des personnes avec une déficience et la démographie générale. Sinon, on vend du rêve et le risque de démobilité des partenaires et des familles est alors bien réel. Avec mes interlocuteurs du réseau, je dois souvent discuter de ce qui est accessible au-delà des annonces.

**Dans un avenir rapproché,** je compte continuer de promouvoir cette vision pratique et objective des services offerts. Il y a de plus en plus de pression sur le réseau des soins et des services et cette tendance ira en s'amplifiant. Le Protecteur du citoyen fait face au défi que représente l'hébergement de personnes aux prises avec les limites du système et avec leur propre vulnérabilité.



## PASCAL

### Pilote d'orientation et analyste d'affaires / Division de la stratégie numérique, de la cybersécurité et de l'intelligence des données

**Mon travail consiste** à assurer la gestion électronique de toute documentation produite au Protecteur du citoyen ou reçue par nos services et d'en piloter les outils informatiques. Nos systèmes intègrent les documents de nature administrative et ceux qui relèvent du traitement des plaintes. On parle ici de centaines de milliers de documents dont je dois faciliter le classement et la consultation par notre personnel, dans le respect de nos obligations légales et de nos enjeux de sécurité.

**J'aime** par-dessus tout le contact quotidien avec les personnes qui utilisent nos applications informatiques. Le cadre de travail du Protecteur du citoyen se prête à des communications cordiales, simples et efficaces, sans lourdeur hiérarchique. J'ai aussi beaucoup de plaisir à donner des formations pour bien cibler les besoins et vulgariser les contenus. Ironiquement, la pandémie de COVID-19 a été en quelque sorte un tremplin pour moi : l'implantation inédite du télétravail m'a amené à tester de nouveaux outils informatiques et à en faciliter l'accès pour tous.

**Dans un avenir rapproché,** je veux simplifier toujours davantage l'utilisation de nos outils de travail par mes collègues en misant sur des instruments numériques « qui se parlent » afin d'alléger les démarches. Sur un mode plus... imprécis, je vois la progression de l'intelligence artificielle comme un défi pour l'avenir.



## ANNIE

### Conseillère stratégique / Bureau du protecteur du citoyen

**Mon travail consiste** à fournir des conseils stratégiques afin que le Protecteur du citoyen développe et renforce ses relations de confiance avec les Premières Nations et les Inuit et élabore de nouvelles approches institutionnelles pour mieux les joindre. Cela passe entre autres par une volonté de notre institution de s'engager dans une démarche de sécurisation culturelle afin de bien intégrer les réalités des Premières Nations et des Inuit dans nos façons de faire. Je m'assure également de la cohérence de nos actions institutionnelles avec le suivi de la commission Viens et notre énoncé de principes.

**J'aime** la variété dans mon travail, la possibilité de collaborer de près avec mes collègues et le fait que je peux contribuer aux changements nécessaires en matière de reconnaissance des droits autochtones. Le Protecteur du citoyen, comme institution, se montre lui-même très ouvert à l'évolution des mentalités à ce sujet.

**Dans un avenir rapproché,** je veux continuer de faire progresser la relation de confiance entre le Protecteur du citoyen et nos partenaires et interlocuteurs autochtones, tout en consolidant nos approches tenant compte des contextes spécifiques des Premières Nations et des Inuit. Mon travail se déroulera dans un environnement professionnel et social de plus en plus sensibilisé aux enjeux autochtones. Nous avançons.



## REVUE DE L'ANNÉE

# ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le Protecteur du citoyen a compétence sur les ministères et organismes du gouvernement du Québec. Si leurs champs d'action respectifs peuvent être très différents, ils partagent l'obligation de se conformer à la *Loi sur la justice administrative*. Cette loi phare prévoit qu'ils doivent agir équitablement envers les personnes qui font appel à eux. En 2023-2024, quels ont été les principaux manquements?

### INTERVENTIONS ET ENQUÊTES AUPRÈS DE 57 ORGANISATIONS

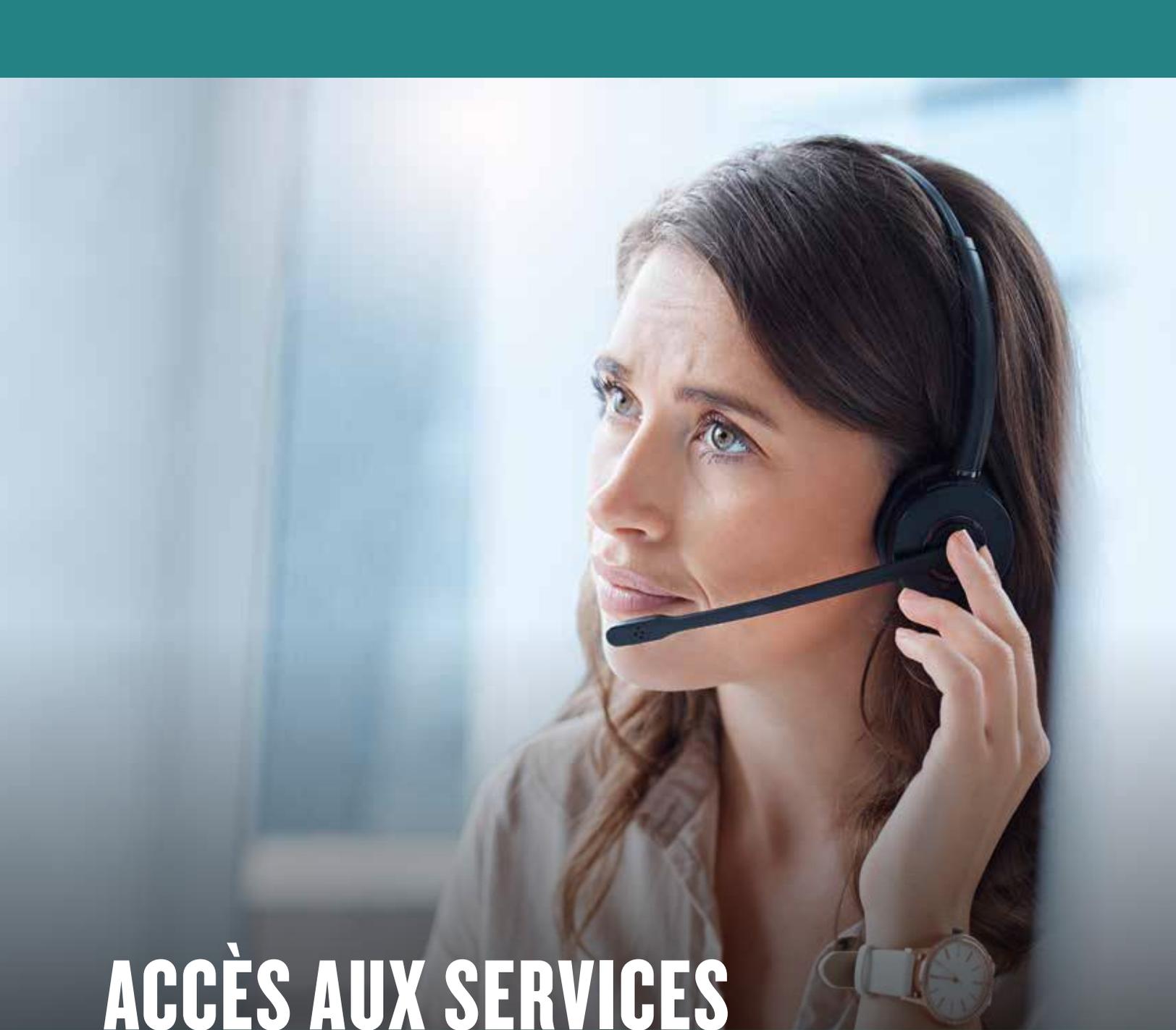
Les ministères et les organismes assujettis à la *Loi sur l'administration publique* ont le devoir d'agir avec équité envers les citoyens et les citoyennes, ce qui veut dire concrètement :

- Leur répondre avec diligence, avec le souci de fournir une information complète;
- Leur procurer les services auxquels ils ont droit dans des délais raisonnables;
- Leur permettre de présenter leurs observations et de fournir tous les éléments pertinents de leur dossier avant qu'une décision administrative soit rendue à leur égard;
- Leur donner, en cas de décision défavorable (inadmissibilité à un programme, à une aide financière, à un service), une réponse assortie de ses motifs en termes clairs et concis;
- Les informer de leurs recours ainsi que des conditions et des délais pour les exercer s'ils veulent contester une décision;
- Respecter les normes en vigueur selon des règles simples, souples, sans formalisme et basées sur les exigences de la bonne foi.

Par ses actions, le Protecteur du citoyen fait la promotion du respect de la *Loi sur la justice administrative*. Cette année, il est intervenu, entre autres, pour dénoncer des problèmes :

- D'accès aux services publics;
- De dépersonnalisation des services publics (la personne est réduite à son problème ou à son numéro de dossier);
- De délais d'attente déraisonnables.





# ACCÈS AUX SERVICES

## Organisations concernées

- Tribunal administratif du logement
- Directeur de l'état civil
- Curateur public
- Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels — CNESST



Le problème peut concerner d'autres organisations. La liste se limite à celles qui font l'objet du texte qui suit.

# TOUT METTRE EN ŒUVRE POUR QUE LA PERSONNE DEMEURE AU CŒUR DES PRIORITÉS DES SERVICES PUBLICS

**De la déclaration d'une naissance aux demandes d'indemnisation à la suite d'un accident du travail, des démarches après un décès à la résolution d'un conflit entre locataire et propriétaire, d'une requête pour des prestations d'aide sociale à l'obtention d'une place en service de garde : les services publics occupent une place centrale dans la vie des citoyens. Or, la réciproque n'est pas nécessairement vraie puisque la clientèle des services publics n'occupe pas toujours cette place centrale dans l'énoncé des urgences et des priorités.**

## **HUMANISER L'APPROCHE, PERSONNALISER LA RÉPONSE**

Étant donné l'étendue et les répercussions des services publics, ceux-ci se doivent d'apporter des réponses appropriées et en temps opportun aux besoins de la population. Le Protecteur du citoyen constate toutefois que des ministères et des organismes peinent à y parvenir et orientent davantage leurs actions sur leurs propres objectifs internes et sur des cibles de gestion. Il peut alors en découler des mesures temporaires sans résultat réel, des pratiques mal adaptées à des transitions administratives, ou des ressources insuffisantes pour faire face à des périodes de pointe pourtant récurrentes. Les conséquences pour les citoyennes et les citoyens sont connues : longs délais d'attente, multiplication des démarches, ruptures de services, refus parfois injustifiés, stress et découragement.

Devant ces constats, les administrations répondent qu'elles font face à une pénurie de main-d'œuvre, à des difficultés de recrutement et à la surcharge de travail qui s'ensuit. Tout en reconnaissant le poids réel des enjeux de ressources humaines, le Protecteur du citoyen rappelle que ces motifs ne peuvent justifier des manquements répétés de la part des services publics.

Les besoins, les caractéristiques et les réalités des personnes faisant appel aux services gouvernementaux sont en constante évolution, d'où la nécessaire adaptation des services.

Parallèlement, des situations se répètent : étapes de vie des citoyens, achalandage variable selon un calendrier annuel prévisible. C'est donc dire que les services publics doivent faire preuve à la fois d'agilité face à un contexte en mutation, de planification en fonction d'échéanciers attendus et d'une approche personnalisée tenant compte du fait que chaque citoyen a droit à une réponse adaptée à son propre cas.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LOGEMENT : COMMENCER PAR RÉPONDRE AU TÉLÉPHONE**

Dénoncés par le Protecteur du citoyen depuis plusieurs années, les problèmes d'accès téléphonique au Tribunal administratif du logement (TAL) sont récurrents. L'année 2023-2024 n'a pas fait exception et un nombre élevé de personnes se sont adressées au Protecteur du citoyen parce qu'elles n'arrivaient tout simplement pas à joindre le TAL par téléphone.

À noter qu'en raison de l'afflux d'appels, le TAL a développé sa plateforme Web pour y diriger les citoyens et désengorger les lignes téléphoniques. Toutefois, les personnes qui ont continué de privilégier le téléphone n'ont pas eu plus de réponse ou ont fait face à des délais d'attente de plus en plus longs.

Le Protecteur du citoyen a rencontré les autorités du TAL au sujet des actions envisagées ou mises en place pour corriger la situation. Ces personnes lui ont fait part d'un plan d'action 2020-2023 pour répondre avec célérité aux demandes de renseignements au téléphone, au comptoir et par courriel. Le TAL mesure également plusieurs indicateurs concernant l'accès à la ligne téléphonique.

La mise en œuvre du plan d'action n'a pas eu d'effet sur la surcharge des lignes téléphoniques.

**De l'avis du Protecteur du citoyen, bien que les correctifs ciblés par le TAL visent à enrayer certains problèmes, ils ne produisent pas les effets escomptés sur l'engorgement des lignes téléphoniques.**

Le TAL doit toujours placer le citoyen au cœur de son offre de services en vue de remplir adéquatement sa mission qui consiste à bien informer sa clientèle et à agir en tant que tribunal spécialisé en matière de logement.

## CAS VÉCU

### AU MIEUX : LE RÉPONDEUR AUTOMATIQUE

Une personne communique avec le TAL afin d'effectuer un changement d'adresse et de mettre son dossier à jour. Quand elle tente de communiquer avec l'organisme par téléphone, elle n'obtient aucune réponse, ou encore un message enregistré lui demande de rappeler plus tard.

Elle porte plainte au Protecteur du citoyen.

En pareil cas, le Protecteur du citoyen n'a pas pour but de désavantager des citoyens en attente pour faire passer en premier la personne qui a fait appel à ses services. Il se préoccupe donc de voir si celle-ci a bien utilisé tous les moyens possibles pour obtenir une réponse. Par la suite, il peut agir pour faciliter le contact entre le citoyen et l'organisme visé.

Finalement, il aura fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour que la personne obtienne un rendez-vous dans un bureau du TAL pour effectuer sa démarche.

## RECOMMANDATION

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Tribunal administratif du logement :**

- D'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action basé sur les comportements réels des personnes qui utilisent sa ligne téléphonique en vue d'assurer une cohérence entre le problème d'accès téléphonique, les actions identifiées pour le résoudre et les résultats recherchés.

Transmettre au Protecteur du citoyen, d'ici le 31 octobre 2024, un plan d'action ainsi qu'un calendrier de suivi des échéanciers.

**Réponse du Tribunal administratif du logement :**

« Le Tribunal prend acte de la recommandation du Protecteur du citoyen et tient à rappeler qu'aucune de ses actions n'est posée sans que les citoyens ne soient au cœur de ses préoccupations. Le Tribunal maximise quotidiennement les ressources limitées qui lui sont confiées afin de répondre avec compétence et célérité aux multiples besoins des citoyens, et ce, dans tous les volets d'importance égale de sa mission.

Comme il le fait chaque jour, le Tribunal continuera de repenser ses façons de faire, d'optimiser ses ressources et d'innover afin de toujours mieux servir la population. »



## **DIRECTEUR DE L'ÉTAT CIVIL : LES « ÉVÉNEMENTS DE VIE » EN FILE D'ATTENTE**

Déjà en 2018-2019, le Protecteur du citoyen constatait que les délais de traitement des demandes au Directeur de l'état civil (DEC) étaient trop longs.

Depuis lors, ils ont augmenté.

À l'époque, sur son site Web, l'organisme précisait que le délai d'inscription d'un événement de vie au registre de l'état civil était de 15 jours ouvrables. À cela, il fallait ajouter 10 jours ouvrables additionnels pour délivrer un certificat. Or, dans de nombreux cas, le DEC ne respectait pas le délai annoncé. Le Protecteur du citoyen lui avait alors demandé de faire preuve de transparence et d'indiquer la durée réelle des délais de traitement sur son site Web. Le DEC a accepté et a assuré au Protecteur du citoyen que l'augmentation des délais de traitement serait résorbée en décembre 2019. À court terme, le DEC a réussi à donner suite à son engagement.

Qu'en est-il quatre ans plus tard?

Le délai d'inscription visé est actuellement de 30 à 45 jours ouvrables, en plus du délai de 10 jours ouvrables pour délivrer le certificat. À noter que les événements suivants doivent être inscrits au registre de l'état civil : naissance, mariage, union civile, divorce et décès.

Le Protecteur du citoyen a continué d'intervenir auprès du DEC. L'organisme explique ses longs délais de traitement par une augmentation des décès durant la pandémie et par un bond soudain des mariages après la fin des mesures sanitaires. Il mentionne également que son mandat s'est élargi au fil des ans puisqu'il gère maintenant de nombreux registres de l'État. Par ailleurs, le DEC fait valoir son nouveau plan d'action pour réduire les délais en cause. Selon le Protecteur du citoyen, les retards demeurent préoccupants.

Les longs délais pour obtenir des actes que délivre le DEC peuvent compromettre les résultats de démarches que les citoyens doivent effectuer. La capacité d'agir d'autres organismes peut en effet dépendre de ses inscriptions et de la délivrance de ses certificats, par exemple :

- Lorsqu'une personne sous la tutelle du Curateur public décède, ce dernier doit attendre le certificat de décès délivré par le DEC avant de pouvoir remettre la succession au liquidateur;
- Retraite Québec exige le certificat de naissance du DEC avant de commencer le versement des allocations familiales.

En février 2024, le DEC a informé le Protecteur du citoyen qu'il avait récemment embauché du personnel supplémentaire pour raccourcir les délais de traitement. Le Protecteur du citoyen suit la situation.

## **CAS VÉCU**

### **70 JOURS APRÈS LE DÉCÈS : RIEN NE SE PASSE**

Un homme dont le père est décédé remplit le rôle de liquidateur testamentaire. Il porte plainte au Protecteur du citoyen, car il éprouve des difficultés avec la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) concernant le remboursement d'un médicament payé par son père avant son décès.

Le Protecteur du citoyen a constaté que la RAMQ n'avait pas encore reçu la confirmation officielle du décès, laquelle nécessite l'obtention du certificat délivré par le DEC. Or, 70 jours après le décès, le DEC n'avait toujours pas procédé à l'inscription du décès.

Un tel retard a entraîné des conséquences sur le traitement du dossier par la RAMQ : comme celle-ci n'avait pas la confirmation du décès, elle envoyait des lettres au domicile du père lui indiquant notamment qu'il devait se rendre en pharmacie pour régler la situation. Son fils n'était donc pas informé des motifs du refus de la RAMQ et des démarches à entreprendre à titre de liquidateur testamentaire.

L'intervention du Protecteur du citoyen a permis de faciliter les communications entre la RAMQ et le citoyen. L'organisme s'est entendu avec la pharmacie du père pour que le citoyen obtienne le remboursement demandé.

## CURATEUR PUBLIC : UNE PERSONNE SOUS PROTECTION OU UN DOSSIER SOUS LA PILE?

Lorsque le Curateur public agit comme tuteur d'une personne inapte, il doit s'assurer de son bien-être physique, psychologique et matériel. Pour chaque personne qui lui est confiée, il désigne un curateur délégué ou une curatrice déléguée responsable de son dossier. Ces intervenants doivent maintenir une relation personnelle avec les citoyens et les citoyennes sous tutelle. Ils participent, par exemple, au choix de milieux de vie adéquats pour les personnes sous protection.

Les plaintes adressées au Protecteur du citoyen démontrent que les personnes sous protection, parmi les plus démunies de la société, ne bénéficient pas toujours de l'attention nécessaire.



### Info utile

Même si une personne est sous tutelle, elle conserve normalement le droit de choisir l'endroit où elle réside. Cependant, le Curateur public doit l'accompagner dans ce processus. Il s'assure ainsi du respect de ses droits et de la réponse à ses besoins, tout en favorisant son autonomie.

Entre autres cas, une personne s'est retrouvée livrée à elle-même, faute d'un suivi rigoureux et empathique du Curateur public. Voici les faits.

## CAS VÉCU

### DERNIER REFUGE

#### LA PERSONNE DORT SOUS LA TENTE

Une personne sous la tutelle du Curateur public éprouvait des difficultés financières et avait du mal à obtenir son allocation pour payer son épicerie et ses menues dépenses. Sa situation a incité un proche à porter plainte au Protecteur du citoyen en son nom.

D'entrée de jeu, le Protecteur du citoyen a constaté que la curatrice déléguée responsable de la personne ne travaillait plus pour le Curateur public et qu'une agente de bureau étudiante était attitrée au dossier.

Il a observé par ailleurs que la situation de la personne sous tutelle nécessitait une intervention immédiate en vue de trouver des ressources d'aide. Un jugement rendu en 2021 prévoyait en effet qu'à la demande du psychiatre traitant, la personne sous tutelle soit hébergée dans un milieu de vie offrant des services adaptés pendant deux ans. Cette ordonnance d'hébergement prenait fin à l'été 2023 et le Curateur public en connaissait l'échéance. À la fin juillet, le Curateur public a été informé qu'il n'y aurait pas de nouvelle ordonnance. Le psychiatre considérait que la situation de la personne sous tutelle s'était améliorée.

Celle-ci a donc choisi de quitter l'endroit où elle était hébergée, soit une ressource intermédiaire, pour se rendre chez un proche. Au début du mois d'août, la personne sous tutelle a informé le Curateur public qu'elle

dormait parfois dans une tente, installée sur le terrain de son proche. Selon le Protecteur du citoyen, cette personne avait de toute évidence besoin d'un accompagnement intensif et personnalisé pour assurer sa sécurité et répondre à ses besoins en matière de logement.

L'étudiante responsable du dossier a effectué plusieurs suivis auprès d'intervenants du réseau de la santé et des services sociaux afin de faire progresser la recherche d'un logement pour la personne sous tutelle. De l'avis du Protecteur du citoyen, ces démarches étaient adéquates, mais insuffisantes dans les circonstances.

Dès la fin du mois d'août, l'étudiante a quitté son emploi au Curateur public. Durant la même période, le Curateur public a été informé que le proche qui hébergeait la personne sous tutelle avait fixé une date butoir au début du mois de septembre 2023.

Considérant l'urgence de la situation, le Protecteur du citoyen a demandé qu'une curatrice ou un curateur délégué expérimenté intervienne rapidement. Une curatrice déléguée a rencontré la personne sous tutelle, ses proches et son intervenante sociale. Une entente a été conclue entre eux afin que la personne sous tutelle ait un endroit où demeurer pendant que la recherche d'un logement allait se poursuivre.

## VICTIMES D'ACTES CRIMINELS ET DE DÉLAIS INTERMINABLES : JUSQU'À DEUX ANS D'ATTENTE AVANT UNE EXPERTISE

Le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels prévoit le versement d'une indemnité lorsqu'une personne conserve des séquelles d'un acte criminel. C'est la Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC) qui établit cette indemnité, selon la preuve médicale au dossier. Lorsqu'un cas est plus complexe, la DGIVAC peut demander qu'un expert rencontre la victime pour évaluer les séquelles ou les diagnostics liés à l'acte criminel.

Le Protecteur du citoyen a constaté que le nombre d'experts à la DGIVAC était nettement insuffisant dans certaines spécialités, notamment en psychiatrie. De nombreuses victimes devaient attendre en moyenne plus de deux ans avant l'identification de leurs séquelles et le versement d'une indemnité. Faisant les frais de ces retards, les victimes de traumatismes éprouvaient non seulement une insatisfaction grandissante, mais aussi un stress majeur. Plusieurs d'entre

elles ont décidé de porter plainte au Protecteur du citoyen qui a choisi de procéder à une enquête à portée collective.

Cette enquête l'a conduit à passer en revue plusieurs des dossiers pour lesquels une victime d'acte criminel était en attente d'un rendez-vous d'expertise. L'analyse a permis d'envisager diverses solutions pour régler ces dossiers : réévaluer la nécessité d'une expertise, demander des informations médicales complémentaires permettant d'éviter une expertise, etc. Après avoir discuté de ces pistes de solution avec la DGIVAC, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'organisme de se doter d'un plan d'action détaillé en vue de redresser la situation et de résorber les délais.

C'est donc grâce à l'intervention du Protecteur du citoyen que des actions concrètes et un plan d'action ont été mis en place. L'ensemble des dossiers en attente a été revu, ce qui a mis fin aux délais accumulés.





# SAAQ ET SAAQCLIC

## Organisation concernée

- Société de l'assurance automobile du Québec

# LES SUITES D'UNE TRANSITION TUMULTUEUSE

Dans son rapport annuel 2022-2023, le Protecteur du citoyen faisait état de problèmes majeurs à la SAAQ en raison du manque de planification du déploiement de la plateforme SAAQclic en février 2023 et d'un manque de communication avec les citoyens. Croyant mettre en place un virage numérique qui allait faciliter l'accès à ses services, la SAAQ avait plutôt déclenché un embouteillage mémorable, tant sur le Web, qu'au téléphone et en personne. En 2023-2024, la tempête s'est quelque peu apaisée.

**Mais des problèmes ont persisté.**

## **DÉSOLÉ, VOTRE PERMIS DE CONDUIRE EST SUSPENDU. SANS RAISON.**

Cette année, le Protecteur du citoyen a reçu un grand nombre de plaintes concernant le volet permis de conduire et immatriculation de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). En date du 31 mars 2024, cela représentait 617 plaintes, soit une augmentation d'environ 83 % par rapport au nombre de plaintes reçues l'année précédente. De son côté, la SAAQ confirme avoir reçu 13 902 plaintes entre le 1<sup>er</sup> avril 2023 et le 31 mars 2024.

Les nombreuses enquêtes du Protecteur du citoyen ont mis en lumière les anomalies de SAAQclic et les préjudices causés aux citoyens, notamment :

- D'anciennes sanctions réactivées sans raison, comme la suspension d'un permis de conduire;
- Des erreurs de prélèvement bancaire dans les comptes des citoyens;
- Des erreurs de traitement de paiements par le système, entraînant le retrait du droit de circuler et des contraventions;
- Des délais déraisonnables pour rembourser des sommes dues à des citoyens;
- Des saisies de véhicules injustifiées;

- Des sommes réclamées à des citoyens pour des services de la SAAQ, alors que ces personnes ne devaient rien (en lien, par exemple, avec le déremisage d'un véhicule ou le renouvellement d'un permis de conduire);
- L'impossibilité pour des citoyens s'étant déplacés dans des bureaux de la SAAQ d'obtenir le service attendu;
- L'annulation d'un examen pratique de conduite pour des citoyens ayant pourtant un rendez-vous;
- Des délais déraisonnables de la SAAQ pour le traitement interne des plaintes de citoyens.

Parallèlement au traitement des dossiers individuels, le Protecteur du citoyen a effectué des suivis d'ensemble pour s'assurer que les anomalies du système informatique soient corrigées.

**Il importe d'insister ici sur l'évidente et constante volonté des autorités et du personnel de régler les multiples problèmes, tant systémiques qu'individuels.**

Les erreurs ont souvent porté sur des transactions financières. À ce sujet, la SAAQ a indiqué au Protecteur du citoyen que les irrégularités seraient corrigées pour les transactions futures et qu'elle était en mesure de repérer chaque dossier qui contenait de telles erreurs. La SAAQ a cependant dû suspendre la correction de ces dossiers jusqu'à ce que toutes les anomalies du système soient identifiées. Elle a néanmoins procédé à de nombreux remboursements, à la demande du Protecteur du citoyen et de personnes touchées. Des citoyens ont attendu de cinq à sept mois avant de recevoir les sommes dues, et parfois même davantage. La SAAQ a informé le Protecteur du citoyen qu'une opération de remboursement pour tous les dossiers suspendus était en cours et qu'elle sera finalisée en avril 2024.

Afin de régulariser leur situation, des personnes ont tenté de joindre la SAAQ par téléphone. Avant l'implantation de SAAQclic, la SAAQ peinait déjà à répondre au volume d'appels acheminés à ses services : en 2022, les préposés avaient pris en charge seulement 42 % des appels. En 2023, ce taux était de 28 %.

Il est à noter qu'en raison de la mise en ligne des nouveaux outils informatiques, ce taux est passé à 21 % en moyenne pour les mois de février à juillet 2023, et le délai d'attente pour parler à un préposé a augmenté. Cette situation s'explique notamment par le temps requis par les préposés pour s'approprier ces outils afin de répondre adéquatement aux citoyens.

Faute d'obtenir une réponse au téléphone, certains choisissent de se présenter en personne ou de déposer des plaintes à la SAAQ, d'où une surcharge de ces ressources qui n'ont pas été conçues pour répondre à un achalandage accru.

C'est donc dire que plus d'un an après l'avènement de SAAQclic, plusieurs enjeux demeurent. Le Protecteur du citoyen continuera de suivre de près la situation.



## CAS VÉCU

### UN PRÉLÈVEMENT DE 500 \$ PAR ERREUR, ET SES RÉPERCUSSIONS

Une personne se rend à un point de service de la SAAQ pour, entre autres, remiser sa motocyclette. Le préposé lui confirme qu'elle a payé tous les frais applicables. Notons que la personne acquittait les droits d'immatriculation de sa motocyclette par prélèvements bancaires automatiques sur 12 mois. Habituellement, lors du remisage d'un véhicule, le système calcule la somme due pour l'immatriculation jusqu'au mois courant et il applique un crédit pour les mois suivants.

Quelques jours plus tard, la citoyenne réalise que la SAAQ a prélevé plus de 500 \$ dans son compte bancaire. Elle se rend chez un mandataire de la SAAQ où on lui explique que le prélèvement est dû à une anomalie du système informatique. Toutefois, le préposé ne peut effectuer de remboursement sur place. Il se limite pour le moment à aviser une autre direction de la SAAQ de l'erreur.

Après deux mois d'attente, la personne est toujours sans nouvelles et se plaint au Protecteur du citoyen. Dans l'intervalle, la somme manquante fait en sorte qu'elle éprouve des difficultés à payer son loyer en plus d'avoir dû s'absenter de son travail pour tenter de régler la situation.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'une erreur informatique était effectivement survenue en lien avec le remisage de la motocyclette. Le système n'avait pas tenu compte du crédit applicable pour le véhicule remisé. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la SAAQ a corrigé son erreur et a remboursé la personne.

## CAS VÉCU

### VOYAGE DANS LE TEMPS

Il y a quelques années, un homme a subi une suspension de son permis de conduire en raison d'une infraction. Par la suite, en 2020, sa situation s'est régularisée et on lui a accordé un nouveau permis.

Au printemps 2023, il se présente dans une succursale de la SAAQ pour renouveler son permis. Or, l'agent est incapable d'accéder à sa demande et lui suggère de se rendre dans un autre point de service. Au deuxième endroit, le problème persiste. En attendant de régler la situation, on lui donne une lettre de la SAAQ qui confirme qu'il a le droit de circuler. La lettre est valide jusqu'à l'automne suivant et on lui indique qu'on va reprendre contact avec lui. Comme le citoyen n'a pas de

nouvelles, il se rend à la SAAQ à deux reprises et multiplie les appels téléphoniques. À l'étape suivante, il porte plainte au Protecteur du citoyen.

À la suite de l'intervention de ce dernier, la SAAQ confirme que lors de l'implantation de SAAQclic, des révocations et des suspensions de permis invalidées depuis des années ont été réactivées par erreur dans des dossiers. C'est ce qui empêchait la délivrance du nouveau permis du citoyen. À la demande du Protecteur du citoyen, la SAAQ a corrigé le dossier rapidement.

Plus tard, la SAAQ a assuré au Protecteur du citoyen que cette anomalie du système était réglée.





# VOLUME DE RÉCLAMATIONS SANS PRÉCÉDENT EN TEMPS DE COVID-19

## Organisation concernée

- Office de la protection du consommateur

# L'OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET LA DÉROUTE DES VOYAGEURS

**On se rappellera que le déclenchement de la pandémie de COVID-19 en mars 2020 a entraîné des conséquences majeures sur l'industrie du voyage, notamment l'annulation de services touristiques et le rapatriement au Québec de voyageurs qui se trouvaient à l'étranger. C'est dans ce contexte que plus de 45 000 demandes de remboursement ont été déposées à un fonds d'indemnisation que gère l'Office de la protection du consommateur (OPC).**

## **MÊME EN CONFIAANT LA GESTION DES DEMANDES À UN SOUS-TRAITANT, LES AUTORITÉS DE MEURENT RESPONSABLES**

Créé en 2004, le Fonds d'indemnisation des clients des agents de voyages (FICAV) est une protection financière pour les personnes qui ont acheté des services touristiques par l'entremise d'une agence de voyages détenant un permis de l'OPC. Le FICAV est constitué principalement des contributions obligatoires versées par les clients des agents de voyages au moment de leur achat. À certaines conditions que précisent la *Loi sur les agents de voyages* et le *Règlement sur les agents de voyages*, le fonds constitue une garantie de remboursement pour le voyageur qui n'a pas reçu les services touristiques qu'il a payés.

Au 31 mars 2020, la Direction des permis et de l'indemnisation de l'OPC, qui analyse notamment les demandes de remboursement soumises au FICAV, comptait 11 personnes. Pour l'exercice financier 2019-2020, soit avant la pandémie, cette direction a autorisé le remboursement de 1 449 demandes par l'entremise du FICAV.

Puis, la pandémie est survenue.

Entre le printemps 2020 et l'automne 2021, près de 45 000 demandes ont été déposées au FICAV. Pour faire face à ce volume de demandes sans précédent, l'OPC s'est trouvé en sous-effectif. Il a donc mandaté une firme comptable pour gérer les réclamations.

**Il est à noter qu'en pareille situation, l'organisme qui confie le traitement de certains dossiers à un partenaire externe demeure responsable de la qualité des suivis effectués par ce dernier.**

Entre 2020 et 2023, le Protecteur du citoyen a reçu une quarantaine de plaintes concernant l'OPC, principalement de voyageurs en attente d'une décision. L'examen de ces plaintes a révélé des problèmes récurrents, soit des délais de traitement déraisonnables et des lacunes dans la qualité du suivi auprès des demandeurs.

Le Protecteur du citoyen a aussi constaté que l'OPC n'avait pas élaboré de directive formelle, claire et précise pour guider les analystes, ce qui a contribué aux problèmes. Un tel encadrement aurait été d'autant plus nécessaire que le traitement des demandes était confié à un tiers. Comme autre lacune, la décision acheminée au citoyen était formulée de manière générique : cette lettre faisait état de plusieurs cas de figure différents de celui du destinataire et ne lui permettait pas toujours d'en comprendre le sens.

Par ailleurs, l'OPC interprétait de manière restrictive le cadre légal qui régit le FICAV. Ainsi, des voyageurs qui avaient été confinés à leur hôtel en raison des mesures sanitaires et qui n'avaient pu profiter de certains services touristiques inclus dans leur forfait n'avaient pas été remboursés pour ceux-ci.

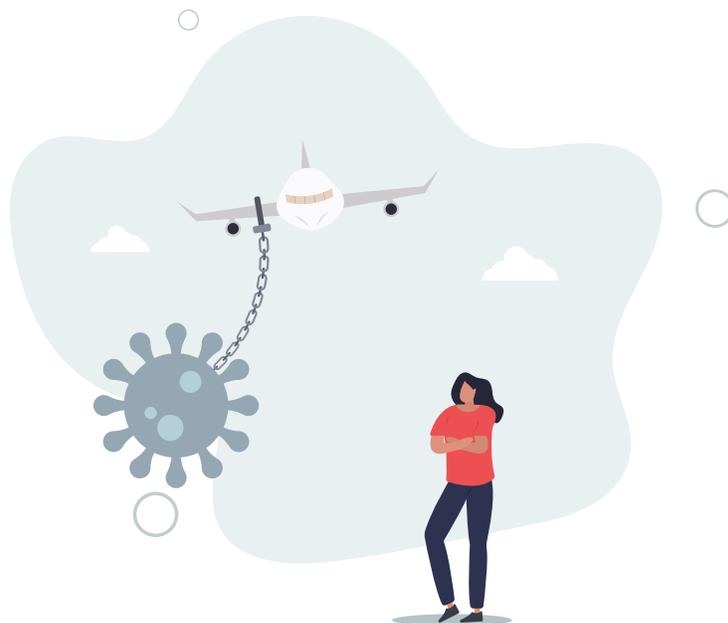
Le Protecteur du citoyen a entre autres recommandé à l'OPC de :

- Communiquer rapidement par téléphone avec les demandeurs en cas de dossier incomplet;
- Se doter de directives de traitement indiquant ce qui est remboursable ou indemnisable;
- Rendre des décisions motivées;
- Revoir son interprétation du cadre légal pour rembourser tous les services touristiques non reçus.

Même si la firme comptable a géré les demandes des consommateurs jusqu'au 31 mars 2023, le président de l'OPC était toujours gestionnaire et fiduciaire des sommes constituant le fonds. La haute autorité peut déléguer ses fonctions à un tiers, mais elle en demeure responsable.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2023, l'OPC assure lui-même le traitement des demandes de remboursement liées à la pandémie. Celles-ci devraient être réglées au cours de l'année 2024.

En plus d'accepter les 10 recommandations du Protecteur du citoyen, l'OPC a collaboré de façon remarquable dans ce dossier, lors de l'enquête et par la suite. Visiblement, l'organisme tient à améliorer ses pratiques en appliquant les recommandations qui lui ont été formulées. Au-delà du contexte particulier de la COVID-19, la mise en œuvre de celles-ci contribuera à accélérer et à améliorer le traitement des futures demandes déposées au FICAV.



## CAS VÉCU

### DEUX ANS PLUS TARD, UNE LETTRE TYPE : MADAME, MONSIEUR...

En décembre 2019, une personne achète un forfait pour un voyage à l'étranger au début du mois de mars 2020. Arrivée à destination, elle a accès aux différents services et activités touristiques prévus au programme.

Revirement de situation le 14 mars : à cette date, des mesures sanitaires sont graduellement imposées dans le pays qu'elle visite. Rappelons qu'à partir du 11 mars 2020, les gouvernements ont commencé à déclarer l'état d'urgence sanitaire. La voyageuse est confinée deux jours à son hôtel. Au cours des deux jours suivants, elle reçoit une partie des services inclus dans son forfait, avant d'être rapatriée au Québec.

En avril 2020, elle dépose une demande de remboursement au FICAV pour les services touristiques qu'elle n'a pas reçus. Elle expédie de nombreux documents au gestionnaire des réclamations pour demander notamment le remboursement de vols intérieurs, d'excursions et de repas au restaurant qui n'ont pas eu lieu. Par la suite, elle tente à plusieurs reprises de savoir où en est son dossier, sans succès.

En juin 2022, deux ans après sa réclamation initiale, elle est toujours sans nouvelles. Elle porte plainte au Protecteur du citoyen.

Ce dernier est informé par l'OPC que le dossier est complexe. Il constate cependant que plusieurs démarches, notamment auprès de l'agence de voyages,

n'ont été effectuées qu'à la suite de son intervention auprès de l'organisme.

En février 2023, la personne reçoit une décision sous forme de lettre type, adressée à « Madame, Monsieur », lui refusant tout remboursement. La décision indique que le FICAV peut rembourser à un client les sommes qu'il a versées à un agent de voyages pour des services touristiques dont il n'a pas pu bénéficier; toutefois, après analyse des documents fournis, aucune somme n'est accordée.

La lettre précise aussi que s'il y a un autre payeur, son cas fera l'objet d'une analyse distincte et que le FICAV ne rembourse pas les primes d'assurance voyages, ni les frais de gestion de l'agence de voyages, ni les réclamations concernant des services touristiques dont la qualité ne satisfait pas le voyageur. Or, aucun de ces éléments ne concerne la demande de la citoyenne. Par ailleurs, la décision ne traite pas des aspects spécifiques de la réclamation, par exemple les excursions qui n'ont pas eu lieu.

Le Protecteur du citoyen a demandé à l'OPC de communiquer avec la personne ainsi qu'avec une autre qui se trouvait dans une situation semblable, pour leur fournir davantage d'explications au sujet de la décision.

Les 10 recommandations formulées à l'OPC visent, entre autres, à ce que les problèmes vécus par ces personnes ne se reproduisent pas.



# MARQUEUR X

## Organisations concernées

- Société de l'assurance automobile du Québec
- Régie de l'assurance maladie du Québec

# LES PERSONNES NON BINAIRES FINALEMENT ENTENDUES

**En 2021, la Cour supérieure a invalidé certains articles du *Code civil du Québec* qui ne permettaient pas aux personnes non binaires d'être identifiées par un marqueur selon leur identité de genre. Un an plus tard, à la suite de ce jugement, l'Assemblée nationale a adopté un projet de loi pour notamment faciliter l'implantation du marqueur X. Qu'en ont retenu la SAAQ et la RAMQ?**

## LA COUR A STATUÉ

Depuis l'adoption du projet de loi n° 2, *Loi portant sur la réforme du droit de la famille en matière de filiation et modifiant le Code civil en matière de droits de la personnalité et d'état civil*, le Protecteur du citoyen a suivi avec attention les travaux du comité interministériel sur les marqueurs de sexe et de genre. Ces travaux sont coordonnés par le Bureau de lutte contre l'homophobie et la transphobie, une entité gouvernementale qui relève du Secrétariat à la condition féminine. Dans le cadre de ce suivi, le Protecteur du citoyen a tenu à se montrer conscient de la complexité de la mise en œuvre des changements, entre autres pour la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), deux organismes visés par la délivrance de permis et de cartes d'accès aux services. Par ailleurs, il a noté avec satisfaction que les travaux du comité progressaient.

Depuis l'adoption du projet de loi, il a reçu différentes demandes d'intervention de personnes non binaires concernant la SAAQ et la RAMQ. Lors du traitement de ces demandes, le Protecteur du citoyen a expliqué aux personnes que les travaux étaient entamés et que les organismes devaient disposer du temps requis pour ajuster leurs systèmes informatiques. Tout en saisissant les enjeux, les personnes ont clairement exprimé leur détresse et leur frustration de ne pouvoir faire inscrire la mention X sur leurs pièces d'identité.



Il faut savoir que les personnes concernées sont susceptibles de subir des préjudices occasionnés par le manque de cohérence entre les différents documents délivrés par l'État. Ainsi, certaines se retrouvent avec un X sur leur certificat de naissance et leur passeport, un H sur leur permis de conduire et un F sur leur carte d'assurance maladie. Une telle confusion peut compliquer l'accès aux services publics, en plus d'entraîner son lot de questions et de commentaires inappropriés.

En décembre 2023, le Comité de sages sur l'identité de genre a été formé. Plusieurs ministères et organismes, dont la SAAQ et la RAMQ, ont alors décidé de suspendre leurs travaux et d'attendre le dépôt du rapport de ce nouveau comité, prévu pour l'hiver 2025.

En janvier 2024, le Protecteur du citoyen a constaté qu'une personne qui avait déposé une plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) pour faire valoir son droit a conclu une entente hors cour avec la SAAQ et obtenu un permis de conduire avec la mention X...

Le jugement de la Cour supérieure a clairement reconnu le droit des personnes non binaires d'être identifiées par un marqueur correspondant à leur identité de genre. Pour le Protecteur du citoyen, aucun motif satisfaisant ne venait donc justifier d'attendre le rapport du Comité de sages sur l'identité de genre. Par ailleurs, ces personnes ne devaient pas être contraintes de recourir à la CDPDJ pour se prévaloir d'un droit déjà reconnu.

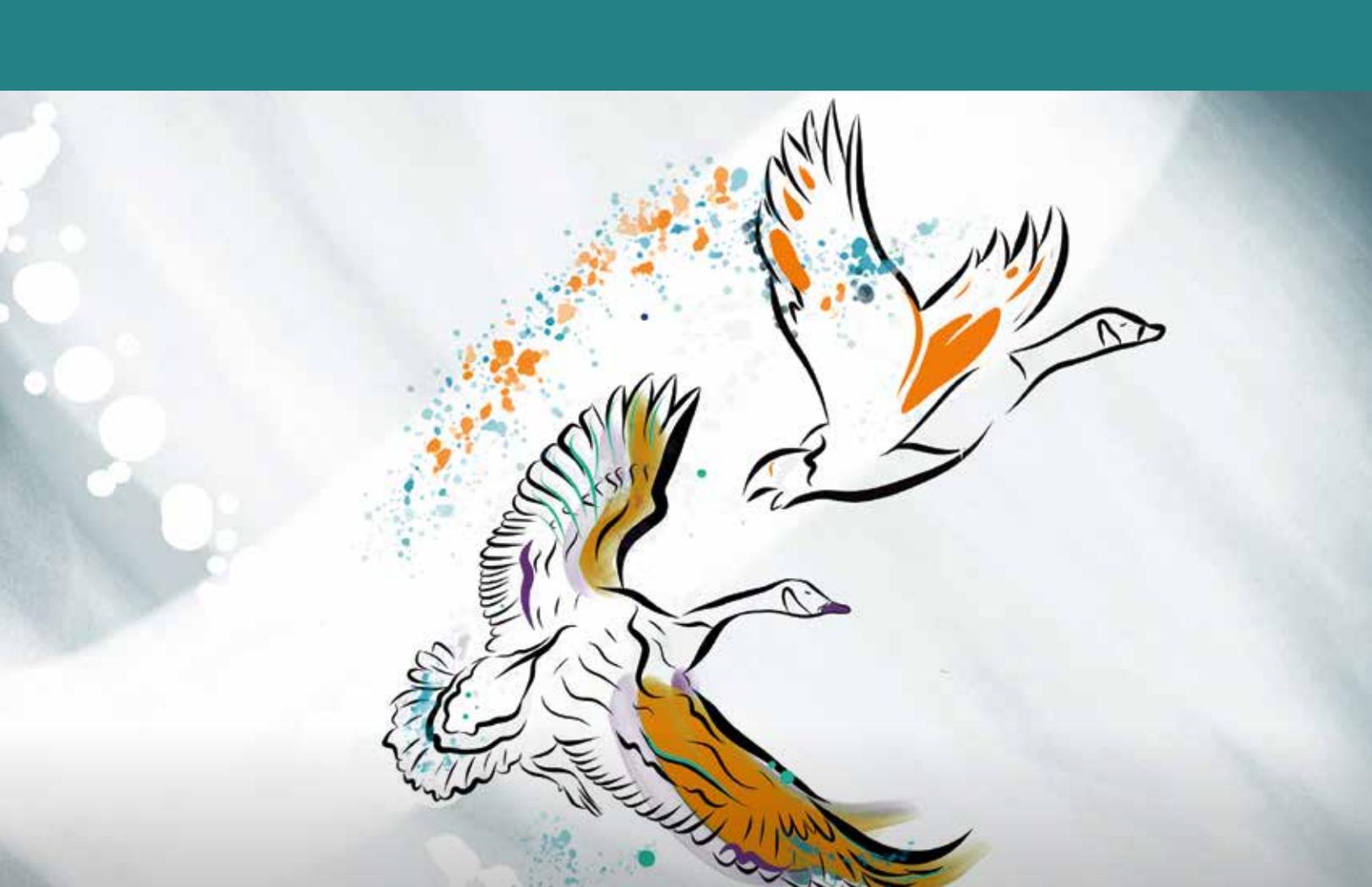
En février 2024, le Protecteur du citoyen a recommandé à la SAAQ d'offrir sans plus attendre aux personnes non binaires qui ont obtenu un changement de la mention du sexe au Directeur de l'état civil la possibilité de demander et d'obtenir la modification de la mention du sexe M ou F pour la mention

X sur leur permis de conduire. Le Protecteur du citoyen a également recommandé à la RAMQ de lui faire part de l'évolution de ses travaux et de l'échéancier estimé en vue d'offrir rapidement cette même possibilité.

La SAAQ a d'abord refusé de donner suite à la recommandation du Protecteur du citoyen en l'informant qu'elle allait communiquer avec les personnes concernées dès que les conclusions du Comité de sages sur l'identité de genre seraient connues.

Changement de cap au début du mois de mars 2024, alors que le Protecteur du citoyen était toujours en attente de la réponse de la RAMQ à sa recommandation : le gouvernement a décidé d'accélérer les choses en décrétant que les personnes non binaires pourraient immédiatement faire inscrire le marqueur X sur leur permis de conduire et leur carte d'assurance maladie. Le Protecteur du citoyen salue cette avancée et sera attentif à sa mise en œuvre.





# COMMISSION VIENS ET DROITS DES PERSONNES AUTOCHTONES

**Organisation concernée**

- Gouvernement du Québec

# PREMIER RAPPORT DE SUIVI

**En 2023, au terme de son premier exercice de suivi des appels à l'action de la commission Viens, le Protecteur du citoyen a constaté des progrès réels au sein des services publics. Toutefois, les avancées sont compartimentées et plutôt lentes au regard de l'urgence d'agir en matière de droits des personnes autochtones.**

## LES EFFORTS DEMEURENT INSUFFISANTS

En 2016, le gouvernement du Québec a instauré la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec: écoute, réconciliation et progrès (commission Viens) à la suite d'allégations d'abus policiers à l'endroit de femmes autochtones de Val-d'Or, en Abitibi-Témiscamingue. À la suite de ses travaux, la commission Viens a recommandé aux autorités gouvernementales, en 2019, que le Protecteur du citoyen effectue le suivi de ses appels à l'action jusqu'à leur complète réalisation.

En 2021, le Protecteur du citoyen a constitué une équipe chargée de réaliser ce suivi et de le conseiller en matière d'évaluation des services publics offerts aux Premières Nations et aux Inuit. Cette équipe a entrepris une collecte de données auprès des ministères et des organismes concernés ainsi que de diverses organisations des Premières Nations et des Inuit, entre juin 2022 et juin 2023. Le Protecteur du citoyen a rendu public son premier rapport de suivi le 4 octobre 2023, lequel fait état d'avancées modestes, considérant le caractère pressant et alarmant des enjeux soulevés dans le cadre de la commission Viens.

Sans nier les efforts déployés pour améliorer les relations entre les Premières Nations et les Inuit et les services publics ainsi que leur accès à ces services, le Protecteur du citoyen note que de nombreuses priorités restent en suspens, faisant en sorte de faire perdurer des iniquités constatées par la commission Viens. Voici des exemples de priorités à concrétiser :

- Élaborer, avec les représentants des Premières Nations et des Inuit, un vaste chantier visant à enchâsser la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le cadre législatif du Québec;
- Développer, en urgence, une stratégie à long terme pour combler les besoins de logement en milieu autochtone;
- Établir un portrait précis des réalités des Premières Nations et des Inuit par la collecte et l'analyse de données ethnoculturelles fiables;

- Assurer la sécurité des femmes autochtones et le respect de leur droit à l'intégrité physique et à l'égalité;
- Accroître l'accès aux services de justice pour la population du Nunavik;
- Repenser le fonctionnement des services correctionnels pour les Premières Nations et les Inuit en redéfinissant les outils et les normes applicables et en élargissant l'offre de services d'accompagnement culturellement sécurisants;
- Abolir et prévenir toute forme de discrimination à l'égard des Premières Nations et des Inuit dans les services de santé et les services sociaux;
- Viser des résultats concrets en matière de protection de la jeunesse des Premières Nations et des Inuit en misant sur l'autodétermination.

Globalement, les suites données à la commission Viens font ressortir la nécessité d'améliorer la coordination entre les organismes publics concernés pour redéfinir des services qui reflètent les réalités et les besoins des Premières Nations et des Inuit. L'atteinte des résultats doit passer par la coconstruction, avec les représentants autochtones, de mécanismes qui visent à donner plein effet aux droits individuels et collectifs reconnus aux peuples autochtones.

Le Protecteur du citoyen poursuivra son travail de suivi d'implantation des 142 appels à l'action jusqu'à leur pleine réalisation.

Le rapport est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).





## REVUE DE L'ANNÉE

# SERVICES CORRECTIONNELS

Ces dernières années, les plaintes au Protecteur du citoyen liées aux services correctionnels ont souvent ciblé la pénurie de personnel dans les établissements de détention. Des personnes incarcérées ont été victimes, par exemple, de périodes de confinement prolongées en cellule ou de suspensions des sorties dans la cour extérieure sans autre motif que le manque d'agents correctionnels.

En 2023-2024, le manque aigu d'effectifs a continué d'être d'actualité.

### EN CHIFFRES

Dans son *Rapport annuel d'activités 2022-2023*, le Protecteur du citoyen indiquait que 12,6 % des postes réguliers d'agents correctionnels étaient vacants et que 10,8 % de ceux-ci n'étaient pas comblés en raison d'une absence prolongée.

Depuis, pour intensifier l'embauche de personnel, le ministère de la Sécurité publique (MSP) a créé un nouveau centre destiné à la formation d'agents correctionnels. Ses activités ont débuté en septembre 2023. Il est donc trop tôt pour mesurer les progrès, mais le Protecteur du citoyen y sera attentif.

À noter toutefois qu'en date du 31 mars 2024, 10,48 % des postes réguliers d'agents correctionnels étaient vacants et que 10,02 % de ceux-ci étaient en absence prolongée.

### MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

En tant qu'ombudsman correctionnel du Québec, le Protecteur du citoyen s'assure que les droits des personnes incarcérées sont respectés et que leurs conditions de détention sont adéquates. Pour ce faire, il mène des enquêtes à la suite de plaintes ou de sa propre initiative.

Une des forces du Protecteur du citoyen est, conformément à sa mission et à ses pouvoirs d'enquête, d'analyser en profondeur et avec neutralité des situations préjudiciables systémiques qui dépassent les attributions des acteurs de premier plan, en l'occurrence les directions des établissements de détention.



### Info utile

**Le Protecteur du citoyen a compétence sur :**

- Les 18 établissements de détention provinciaux responsables de la garde des personnes accusées qui sont incarcérées pendant le déroulement des procédures judiciaires, et des personnes condamnées par un tribunal à une peine de moins de deux ans;
- Les quartiers cellulaires des palais de justice;
- La Commission québécoise des libérations conditionnelles.

Le Protecteur du citoyen visite chaque établissement de détention au moins tous les quatre ans, plus souvent si nécessaire. En observant la réalité du terrain, il maintient une vigie concernant les conditions de détention des personnes incarcérées en plus d'être témoin de problèmes systémiques ou d'atteintes aux droits. De plus, le contact direct qu'il entretient avec le personnel ainsi qu'avec les personnes incarcérées, qui formulent généralement leurs plaintes par téléphone, lui permet de faire connaître davantage sa mission.

En 2023-2024, le Protecteur du citoyen a visité six établissements de détention, soit ceux de Montréal, Rivière-des-Prairies, Amos, Hull, Saint-Jérôme et Trois-Rivières.



# UTILISATION ABUSIVE DES CONTRAINTES

## Organisation concernée

- Ministère de la Sécurité publique

# ÉVALUER LE RISQUE

**La décision d'utiliser des contraintes, comme les menottes, doit être basée sur l'évaluation préalable du risque qu'une personne incarcérée représente réellement pour elle-même ou pour autrui. Un problème se pose donc lorsque le recours aux contraintes est systématique.**

## DES CAS D'ABUS

Les services correctionnels doivent contribuer à la protection de la société en aidant les personnes contrevenantes à devenir des citoyens respectueux des lois, tout en exerçant sur elles un contrôle raisonnable, sécuritaire et humain. En ce sens, l'utilisation des contraintes par les services correctionnels doit se limiter à ce qui est nécessaire pour des raisons de sécurité. En aucun cas leur emploi ne doit être systématique.

L'an dernier, le Protecteur du citoyen déplorait que des personnes incarcérées aient pu être amenées à l'hôpital

en étant systématiquement menottées, et ce, sans évaluation préalable du risque qu'elles représentaient et sans égard à leur état de santé précaire.

Cette année encore, le Protecteur du citoyen est intervenu pour mettre fin à l'utilisation systématique des contraintes, une pratique qui va à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des règles de droit international qui interdisent les châtiments, les peines et les traitements cruels, inhumains, dégradants ou inusités.

## CAS VÉCU

### MENOTTES ET CHÂÎNES : EN ATTENDANT DE REMPLACER LA CLÔTURE

Le Protecteur du citoyen est intervenu concernant l'imposition systématique de contraintes à toutes les personnes incarcérées qui sortaient dans deux des cours extérieures d'un établissement de détention. Aucune évaluation individualisée du risque n'était effectuée. À l'hiver 2023, une personne incarcérée informe le Protecteur du citoyen de la situation, et celui-ci constate qu'elle perdure depuis des mois déjà.

Ces mesures étaient appliquées depuis 2021 en raison de tentatives d'évasion survenues dans chacune des cours. Ces espaces extérieurs n'étaient plus jugés suffisamment sécuritaires pour y laisser sortir des personnes sans contraintes.

La direction de l'établissement correctionnel n'a pas contesté le fait que le recours systématique aux menottes lors des sorties à l'extérieur allait à l'encontre du cadre normatif applicable en matière d'imposition de contraintes.

La mesure empêchait aussi les personnes incarcérées d'exercer pleinement leur droit à au moins une heure par jour de promenade ou d'exercice en plein air, puisque leurs mouvements étaient ainsi limités.

En raison des motifs sécuritaires invoqués, des changements devaient être apportés à la configuration de ces cours pour que cette pratique prenne fin. Plus précisément, des modifications devaient être effectuées aux barbelés de la première cour, alors que l'une des clôtures de la seconde devait être remplacée.

Pour le Protecteur du citoyen, l'imposition systématique des menottes en raison des infrastructures ne pouvait constituer une pratique acceptable, sauf dans une perspective très temporaire.

Quelques semaines après l'intervention du Protecteur du citoyen, les travaux nécessaires ont été réalisés dans l'une des cours. À partir de ce moment, la décision d'imposer des contraintes a été évaluée au cas par cas. Elles sont demeurées obligatoires dans l'autre cour, en attendant les travaux pour lesquels, en date du 31 mars 2024, aucun calendrier n'était encore établi. L'établissement a expliqué que les lieux étaient utilisés uniquement en l'absence d'une autre solution.

## RECOMMANDATION

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique, d'ici le 31 décembre 2024 :

- D'effectuer un rappel à l'ensemble des établissements de détention d'avoir des pratiques conformes au cadre normatif provincial applicable en matière d'utilisation des contraintes, de façon à se soumettre aux principes généraux guidés par le respect des droits fondamentaux, notamment en s'assurant que leur imposition est adaptée au risque que représente chaque personne incarcérée.

### Réponse du ministère de la Sécurité publique :

«L'utilisation des contraintes par les Services correctionnels est bien encadrée par des instructions et des procédures afin que leur imposition soit évaluée selon le niveau de sécurité requis et les droits des personnes incarcérées. L'information que possède le Sous-ministériat des services correctionnels (SMSC) du ministère de la Sécurité publique de la situation l'amène à croire qu'il s'agit d'une situation isolée. Néanmoins, dans un but d'uniformité et étant soucieux du respect des droits des personnes incarcérées, le SMSC s'engage à effectuer le rappel à l'ensemble des établissements de détention de la province d'avoir en toutes circonstances des pratiques conformes au cadre normatif provincial applicable en matière d'utilisation des contraintes.»



## COMPARUTION VIRTUELLE : UNE AVANCÉE

Bref retour dans le temps : en 2021, le Protecteur du citoyen constate dans un établissement de détention que toutes les personnes incarcérées sont systématiquement menottées lorsqu'elles doivent comparaître de façon virtuelle devant le tribunal, et ce, malgré le fait qu'elles demeurent dans l'enceinte de l'établissement.

À l'époque, l'instruction provinciale intitulée *Normes d'utilisation des instruments de contrainte à l'intérieur du réseau correctionnel* ne prévoit aucune disposition particulière concernant l'utilisation de contraintes dans un tel contexte.

La décision d'imposer des contraintes est donc fondée sur les règles générales d'utilisation qui incluent la nécessité, la dignité, la proportionnalité, la légalité et la préservation de l'intégrité physique.

Dans ce cas précis, l'emploi systématique des contraintes paraît d'autant plus injustifié – à moins de faire la démonstration de risques réels – que la majorité de ces personnes ne sont pas menottées lors de leurs autres déplacements à l'intérieur de l'établissement et de leurs activités quotidiennes.

### **Il importe d'établir une distinction entre une salle d'audience dans un palais de justice et une salle de visiocomparution dans un établissement de détention :**

- **Dans un palais de justice, l'utilisation de contraintes est justifiée par la configuration des lieux, la protection du public, le risque d'évasion et l'obligation de garde de la personne par les services correctionnels.**
- **Dans un établissement de détention, les lieux sont déjà contrôlés et assortis de paramètres stricts de sécurité.**

Au terme de son enquête à l'été 2021, le Protecteur du citoyen transmet un rapport au MSP. Il y recommande de mettre fin au menottage systématique à l'occasion de visiocomparutions et de procéder à une évaluation individualisée du risque rattaché à une personne avant d'utiliser des mesures de contrainte.

À l'automne 2021, les autorités du Ministère informent le Protecteur du citoyen que des travaux sont en cours pour uniformiser les pratiques dans le réseau en lien avec les visiocomparutions. Les façons de faire, précise-t-on, devront respecter les droits des personnes incarcérées. Le recours au menottage systématique ne sera pas favorisé.

Quelques mois plus tard, l'instruction est modifiée. Le Protecteur du citoyen constate qu'en vertu des changements apportés, « les instruments de contrainte à usage courant doivent être utilisés durant une audience en visiocomparution ou à la suite de celle-ci ».

Le Protecteur du citoyen décide alors de poursuivre son intervention et maintient que l'emploi des contraintes nécessite obligatoirement une évaluation individualisée du risque.

Ce n'est finalement qu'en novembre 2023 que l'instruction est amendée au moyen d'une note de service transmise au réseau des services correctionnels : la visiocomparution est désormais retirée des circonstances entraînant l'utilisation obligatoire des instruments de contrainte.



# COMITÉ DE DISCIPLINE

## Organisation concernée

- Ministère de la Sécurité publique

# LE RESPECT DE L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE À L'AVANT-PLAN

**Lorsqu'une personne est convoquée devant le comité de discipline, l'équité procédurale prévoit qu'elle doit être en mesure de saisir ce qu'on lui reproche, de prendre connaissance des preuves, de faire entendre son point de vue et de recevoir une décision accompagnée de ses motifs.**

**Pour cette personne, les enjeux sont majeurs. Par exemple, sa date de libération probable sera-t-elle modifiée? Ou encore devra-t-elle être maintenue dans sa cellule 23 heures sur 24?**

## COMITÉ DE DISCIPLINE ET RÈGLES INCONTOURNABLES

Avant la rencontre avec le comité, la personne incarcérée doit avoir accès au rapport qui décrit son manquement et aux documents relatifs aux faits reprochés. Le comité, pour sa part, doit s'assurer d'avoir en main toutes les preuves nécessaires pour prendre une décision éclairée. Il doit aussi étudier chaque manquement de façon juste et équitable.

Les décisions du comité de discipline peuvent avoir un effet important sur les conditions de vie de la personne incarcérée, et limiter ses droits fondamentaux, dont sa liberté résiduelle. Ainsi, une personne incarcérée tenue responsable d'un manquement peut se voir imposer une ou plusieurs sanctions disciplinaires. Ces sanctions peuvent prendre la forme de journées passées en réclusion ou en confinement à sa cellule, ou encore de pertes de bénéfices.

En vertu de la *Loi sur la justice administrative*, l'administration gouvernementale doit mettre en œuvre les mesures nécessaires pour agir équitablement. De son côté, en tant qu'ombudsman correctionnel, le Protecteur du citoyen s'assure notamment du respect de l'équité procédurale par les comités de discipline dans les établissements de détention.

**Entre autres règles, si un comité de discipline d'un établissement de détention visionne des images vidéo dans le cadre d'une séance disciplinaire, la personne mise en cause doit également voir ces images. Il en va du droit de cette dernière de prendre connaissance de l'ensemble des faits qui lui sont reprochés et des preuves à l'appui.**

Toutefois, de l'avis du MSP, il peut arriver que le visionnement de ces images par une personne incarcérée représente un risque pour la sécurité de l'établissement de détention. Celles-ci peuvent par exemple dévoiler le champ de vision des caméras pour un secteur donné.

C'est pourquoi la personne incarcérée n'obtient pas toujours l'autorisation nécessaire pour admettre en preuve l'enregistrement vidéo lors de sa séance disciplinaire devant le comité. Or, ces images s'avèrent parfois très révélatrices, comme le démontre le prochain cas vécu.

Pour pallier cette situation, certains établissements de détention désignent un tiers qui visionne les images et produit un compte rendu, lequel est remis au comité de discipline et à la personne incarcérée. Au cours d'une enquête, le Protecteur du citoyen a constaté l'absence de balises à cet égard. Il est intervenu auprès du MSP pour que cette façon de faire soit uniformisée dans le réseau. En date du 31 mars 2024, le Protecteur du citoyen n'a pas obtenu de confirmation à ce sujet.

## CAS VÉCU

### VIDÉOSURVEILLANCE ET ERREUR SUR LA PERSONNE

Un homme incarcéré a communiqué avec le Protecteur du citoyen après que le comité de discipline l'eut reconnu responsable d'avoir endommagé la clôture de la cour extérieure de son secteur pour fuir les lieux momentanément et y revenir par la suite. Un tel bris pouvait compromettre la sécurité de l'établissement.

À la suite de cet événement, l'établissement a décidé que l'homme devrait maintenant sortir seul dans la cour extérieure, menottes aux poignets et chaînes aux pieds. Pour sa part, ce dernier avait indiqué au comité de discipline que le visionnement de la vidéosurveillance suffirait à démontrer qu'il n'avait pas commis les actes qu'on lui reprochait.

Après l'intervention du Protecteur du citoyen, une personne qui ne faisait pas partie du comité de discipline a visionné les images de la vidéosurveillance, puis a produit un compte rendu du visionnement. La démarche a effectivement permis de constater que l'homme n'était pas responsable des manquements qu'on lui attribuait. Il a donc été acquitté et l'établissement a cessé de lui imposer des mesures de contrôle.

## CAS VÉCU

### IMPARTIALITÉ ET LOCAL FERMÉ

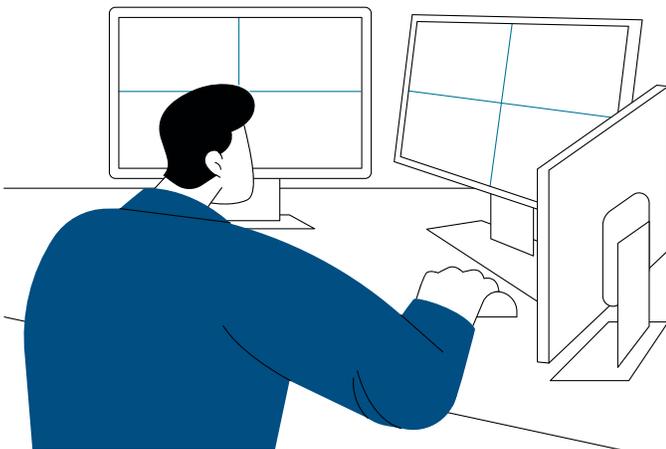
Un homme incarcéré est impliqué dans une intervention mettant en cause l'emploi de la force. À la suite des événements, il reçoit un rapport de manquement. Peu après, il rencontre le comité de discipline dans sa cellule. À l'issue de la rencontre, il se voit imposer une sanction de cinq jours de confinement, ce qui signifie qu'il sera enfermé 23 h/24 dans sa cellule durant la période visée.

Il s'avère toutefois qu'un des membres du comité de discipline se trouvait parmi les agents correctionnels présents lors des faits à l'origine du manquement disciplinaire.

Le Règlement d'application de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* prévoit que l'étude de tout manquement doit se faire de façon juste et impartiale et que si un membre du comité de discipline était présent lors d'un manquement, il ne peut y siéger.

L'instruction provinciale *Discipline et responsabilité de la personne incarcérée* précise pour sa part que la séance disciplinaire se tient dans un local fermé. Cette séance ne peut avoir lieu dans une cellule, comme ce fut le cas.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen auprès de l'établissement de détention, un rappel a été fait à l'ensemble du personnel au sujet de la constitution du comité de discipline et du lieu de la séance. Par ailleurs, étant donné les lacunes de procédure, la personne incarcérée a été reconnue non responsable des faits reprochés.



## CAS VÉCU

### À QUI INCOMBE LE FARDEAU DE LA PREUVE?

Dans ce cas-ci, c'est l'avocate d'un homme incarcéré qui s'adresse au Protecteur du citoyen. Son client se voit reprocher d'avoir participé à une émeute dans son secteur d'hébergement. Or, celui-ci nie ce dont on l'accuse puisqu'il était en confinement cellulaire au moment des événements.

Comme il a été transféré d'établissement au cours de la nuit qui a suivi l'émeute, l'audience devant le comité de discipline du premier établissement a lieu par visioconférence, un peu moins de 20 jours ouvrables après les faits reprochés – 20 jours étant le délai maximum.

Devant le comité, l'homme précise qu'il n'a jamais reçu le rapport de manquement avant la séance, bien que cela fasse partie des droits de la personne qui comparait. En principe, la rencontre devrait être reportée.

Il est important de savoir que l'instruction provinciale *Discipline et responsabilité de la personne incarcérée* prévoit une période d'au moins quatre heures entre la remise du rapport de manquement et la rencontre disciplinaire, et ce, pour que la personne incarcérée puisse s'y préparer. Or, selon les faits allégués, l'homme n'avait pas pu se prévaloir de ce droit puisqu'il n'avait jamais reçu le rapport.

Bien que le comité de discipline ait été informé par l'avocate de l'homme que celui-ci n'avait jamais eu copie du rapport, il procède tout de même et entend la version de l'homme. Au terme de la séance, celui-ci est déclaré responsable du manquement à l'étude, avec sanction de sept jours de réclusion et de cinq jours de confinement.

L'homme adresse alors une demande de révision auprès du directeur de l'établissement, réitérant qu'il n'a pas reçu le rapport disciplinaire avant la séance. La décision initiale est maintenue.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le rapport de manquement avait été transmis à l'avocate de l'homme incarcéré moins de quatre heures avant la rencontre disciplinaire alors que celle-ci assistait à distance à cette rencontre. Rien au dossier ne prouvait toutefois que l'établissement de détention se soit

acquitté de son obligation d'en remettre une copie à l'homme avant la rencontre disciplinaire.

Le Protecteur du citoyen a recommandé que le citoyen ne soit pas tenu responsable du manquement étant donné qu'on n'avait pas respecté son droit à une préparation adéquate. Cette demande a d'abord été refusée.

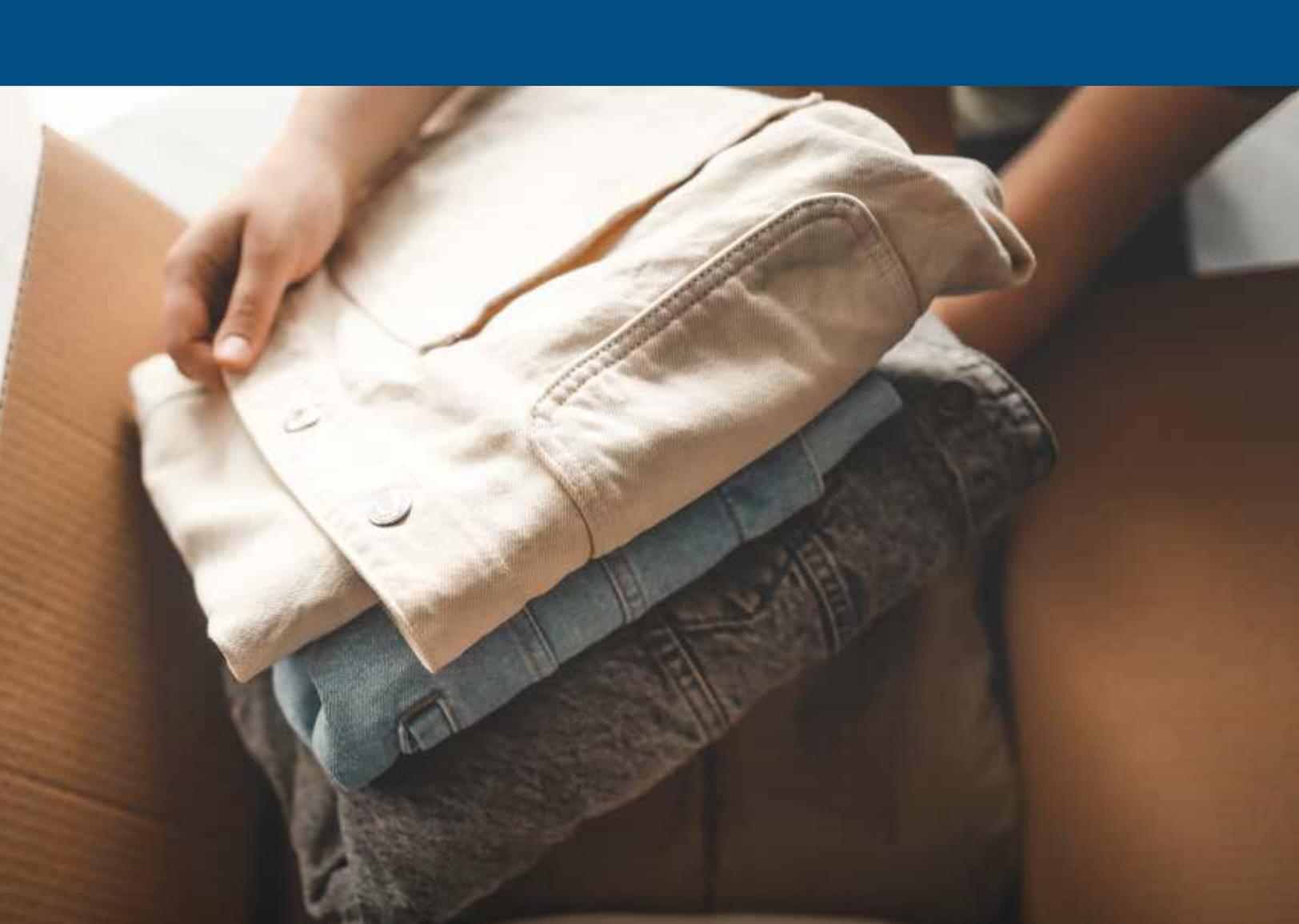
Pour le Ministère, le fait que le dossier ne contenait aucune preuve que le rapport avait été remis à la personne incarcérée ne signifiait pas que, dans les faits, on ne lui en avait pas donné une copie. De plus, le Ministère invoquait le fait que le citoyen était représenté par son avocate.

Les personnes incarcérées ne sont pas toujours représentées par un avocat ou une avocate lors de la rencontre disciplinaire. Si tel est le cas, la remise du rapport disciplinaire à la personne incarcérée demeure la responsabilité de l'établissement de détention.

Le Protecteur du citoyen n'a pas remis en cause les événements à l'origine du manquement ni le fait que la décision ait été rendue de bonne foi. Les règles d'équité procédurale devaient toutefois être respectées, dont la possibilité pour la personne incarcérée de préparer adéquatement sa rencontre avec un comité de discipline, et donc d'avoir accès au rapport de manquement au sujet des faits allégués.

Par ailleurs, au chapitre du fardeau de la preuve, de l'avis du Protecteur du citoyen, il était déraisonnable d'exiger qu'une personne incarcérée doive prouver qu'elle n'avait pas reçu un rapport de manquement. Une telle condition équivalait à lui imposer un fardeau déraisonnable, alors qu'elle cherchait à se prévaloir de son droit d'être entendue selon les règles applicables. Au surplus, le fait qu'une personne soit représentée par un avocat n'avait pas d'incidence sur les exigences en matière d'équité.

À la suite d'une nouvelle intervention du Protecteur du citoyen, l'homme a été reconnu non responsable du manquement.



# ACCÈS À DES VÊTEMENTS DE RECHANGE

## Organisation concernée

- Ministère de la Sécurité publique

# UN MOIS, DEUX MOIS À DEVOIR PATIENTER

**Au moment de la rédaction de ces lignes, il n’y a pas de directive précise des services correctionnels concernant la remise de vêtements de rechange aux personnes incarcérées sous leur responsabilité, ce qui est susceptible de porter atteinte à la dignité.**

## UNE ATTEINTE AU DROIT À LA DIGNITÉ

L’instruction provinciale *Biens personnels de la personne incarcérée* prévoit que le délai raisonnable pour procéder à la fouille et à l’inventaire des effets est de 48 heures. Or, ce délai est fréquemment dépassé, notamment en raison du manque de personnel.

De plus, en vertu des normes québécoises applicables, « toute personne incarcérée qui n’est pas autorisée à porter ses vêtements personnels ou qui ne possède pas de vêtements appropriés doit recevoir des vêtements propres correspondant à sa taille et adaptés au climat ». Par ailleurs, « [t]oute personne incarcérée doit avoir la possibilité de laver les vêtements dont elle a l’usage ou de les faire laver au moins une fois par semaine ». Ces dispositions n’indiquent cependant pas clairement si cela comprend la remise d’un ensemble de vêtements supplémentaires permettant à la personne de se changer.



### Info utile

À l’échelle internationale, les Règles Nelson Mandela prévoient que toute personne devrait avoir accès à des vêtements propres ainsi qu’à la possibilité de laver ses vêtements aussi souvent que nécessaire pour le maintien de l’hygiène, et ce, dans le respect de sa dignité.

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de personnes incarcérées qui, depuis leur admission, n’avaient pas accès à des vêtements et à des sous-vêtements de rechange, et ce, pour des périodes pouvant aller de plusieurs jours à plusieurs semaines. Ces conditions de détention sont dégradantes et portent atteinte à la dignité des personnes visées.

Un établissement de détention a par exemple fait valoir que, dans une telle situation, les personnes incarcérées qui souhaitent laver leurs vêtements peuvent se couvrir avec une serviette de bain ou un drap, ou encore emprunter des vêtements à une autre personne incarcérée. Notons cependant qu’habituellement, le régime de vie des établissements de détention interdit les prêts de vêtements entre les personnes incarcérées.

Là comme ailleurs, les conséquences du manque de personnel se font sentir et cela engendre parfois la fermeture du vestiaire de certains centres de détention. En pareil cas, les effets personnels entrants s’accumulent, ce qui occasionne des retards dans la fouille de ceux-ci.

Précisons toutefois que la majorité des plaintes traitées concernait des personnes que le réseau des services correctionnels qualifie d’« indigentes », soit des personnes en situation de pauvreté ou d’itinérance ou encore à qui on a refusé l’entrée de vêtements non autorisés pour des raisons de sécurité.

Déjà en 2018-2019, le Protecteur du citoyen recommandait dans son rapport annuel de modifier l’instruction provinciale pour préciser qu’à défaut de rendre ses effets personnels à une personne incarcérée dans un délai maximum de 48 heures, on doit lui remettre des vêtements de rechange.

Suivant les constats de la dernière année concernant les personnes indigentes, il est nécessaire d’étendre la portée de cette recommandation. En janvier 2024, le Protecteur du citoyen est donc intervenu auprès du Ministère. Il a voulu s’assurer, plus largement, que toute personne incarcérée, peu importe sa situation, puisse obtenir, dans un délai d’au plus 48 heures, minimalement un ensemble de vêtements de rechange, que ce soient les siens ou des vêtements prêtés par l’établissement de détention. Finalement, le Ministère apportera cette précision dans le cadre de la révision complète de l’instruction provinciale prévue d’ici la fin de l’année 2024.

Le Ministère s'est engagé à transmettre des directives en ce sens au réseau des centres de détention dans l'attente de la mise à jour de l'instruction provinciale. Au 31 mars 2024, le Protecteur du citoyen est toujours en suivi auprès du Ministère pour s'assurer que ces nouvelles directives soient diffusées rapidement.

## CAS VÉCU

### UN MOIS

Un homme a été admis au centre de détention avec uniquement les vêtements qu'il portait lors de son arrivée. Personne n'est venu lui en apporter d'autres par la suite.

Ce n'est qu'à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen que des démarches ont été entreprises pour qu'il puisse obtenir des vêtements de rechange, près d'un mois après son arrivée.

## CAS VÉCU

### DEUX MOIS

Dans un autre cas, un homme a dû attendre plus de deux mois pour obtenir des vêtements de rechange à la suite de son admission. Il avait pourtant demandé l'autorisation de recevoir des vêtements par la poste.

L'établissement n'a pas été en mesure d'expliquer les motifs du délai de traitement de la demande, du délai de remise des vêtements après réception, ni du retard à remettre à l'homme des vêtements de rechange en attendant la réception de son colis.

L'établissement de détention était au courant de la situation. Pourtant, il a fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour que l'homme reçoive finalement des vêtements fournis par le centre en attendant d'avoir ses effets personnels.





# SERVICES DE SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE DÉTENTION

## Organisations concernées

- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère de la Santé et des Services sociaux

# UNE RÉFORME (TOUJOURS) INACHEVÉE

**Au soutien de la réforme de la gestion des soins de santé en milieu carcéral, des balises existent pour préciser les rôles des deux ministères concernés. De plus, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) possède un plan de travail qui définit les objectifs généraux et spécifiques en cette matière. Le document a été mis à jour en janvier 2024. La version révisée a été transmise au Protecteur du citoyen.**

## ON FAIT DU SURPLACE

En 2011, le Protecteur du citoyen rendait public son rapport spécial intitulé *Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale*. Il y recommandait entre autres que le MSSS soit, à compter de l'année suivante, responsable des services sociosanitaires pour les personnes en milieu carcéral, avec la collaboration du MSP. Le tout devait s'accompagner d'un plan d'implantation qui distingue clairement les rôles et les responsabilités de chacun. Entrepris en 2016, le transfert administratif a été achevé le 1<sup>er</sup> avril 2022.

Il restait à concrétiser le tout sur le terrain.

Parallèlement, un document de travail a été soumis au Protecteur du citoyen en 2017 pour commentaires, intitulé *Balises élaborées par le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de la Sécurité publique applicables aux services de santé et aux services sociaux en milieu carcéral dans le cadre du transfert de responsabilité*. Le document signé par les deux ministères énonce des principes généraux et peut servir de référence pour la prestation des services en milieu carcéral. L'année 2019 a marqué la mise en œuvre des balises.

Plusieurs aspects nécessitaient toutefois l'élaboration d'un plan de travail, notamment pour poursuivre les travaux entourant le partage des responsabilités. Adopté par le MSSS en décembre 2020, le plan a été mis à jour en novembre 2022 et revu en janvier 2024.

Le Protecteur du citoyen constate une avancée, notamment l'élaboration d'une structure de gouvernance en matière de santé en milieu carcéral ainsi que la priorisation de certains enjeux, dont la médication et la prévention du suicide. Toutefois, force est de constater que plusieurs des objectifs prévus initialement (dont le développement, l'optimisation et l'harmonisation de l'offre de services en lien avec la pratique clinique, la dépendance, la santé mentale, les services pharmaceutiques en milieu carcéral, etc.) ne sont toujours pas atteints.

Le Protecteur du citoyen rappelle que ses enquêtes et ses visites des établissements de détention confirment les nombreux problèmes qui découlent d'une réforme inachevée. Il réitère donc l'importance de prioriser la mise en œuvre de ce plan de travail.



## **PARTAGE DES RÔLES : QUI SURVEILLE LA PERSONNE EN ISOLEMENT?**

L'encadrement de la mise en isolement d'une personne incarcérée représente un exemple du manque de clarté concernant les responsabilités respectives du MSSS et du MSP. L'imprécision surgit entre autres quand la personne est placée en isolement, notamment pour un motif d'observation médicale. En pareil cas, les normes encadrant les mesures de contrôle appliquées dans un établissement de santé ne le sont pas dans un établissement correctionnel.

**Dès lors, qui, des intervenants correctionnels ou médicaux, détermine la fréquence de la surveillance d'une personne et les modalités qui l'entourent? Comment et par qui s'effectue la réévaluation de la mesure? Comment se fait la tenue de dossier?**

Dans son *Rapport annuel d'activités 2022-2023*, le Protecteur du citoyen recommandait au MSP de définir, avec la collaboration du MSSS, les rôles et les responsabilités du personnel soignant des établissements de détention dans la prise en charge et dans l'évaluation des personnes présentant un risque suicidaire, et ce, avant le 31 décembre 2023.

En date du 31 mars 2024, cette recommandation n'est toujours pas implantée.

## **À CHAQUE ÉTABLISSEMENT SON MODE DE DISTRIBUTION DES MÉDICAMENTS**

La distribution sécuritaire des médicaments dans les établissements de détention fournit un autre exemple de responsabilité à mieux définir. Actuellement, les agents correctionnels effectuent la distribution des médicaments, à l'exception de ceux dont l'administration est supervisée par du personnel médical. Or, il n'existe aucune directive formelle et uniforme relative aux bonnes pratiques à cet égard. Chaque établissement de détention gère la distribution à sa façon.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que cette activité doit être mieux encadrée, que ce soit pour empêcher le trafic des substances à l'intérieur des établissements ou pour réduire les risques associés à la prise inappropriée de médicaments.

Les deux ministères doivent élaborer des consignes sans plus attendre, et les diffuser à travers le réseau correctionnel.

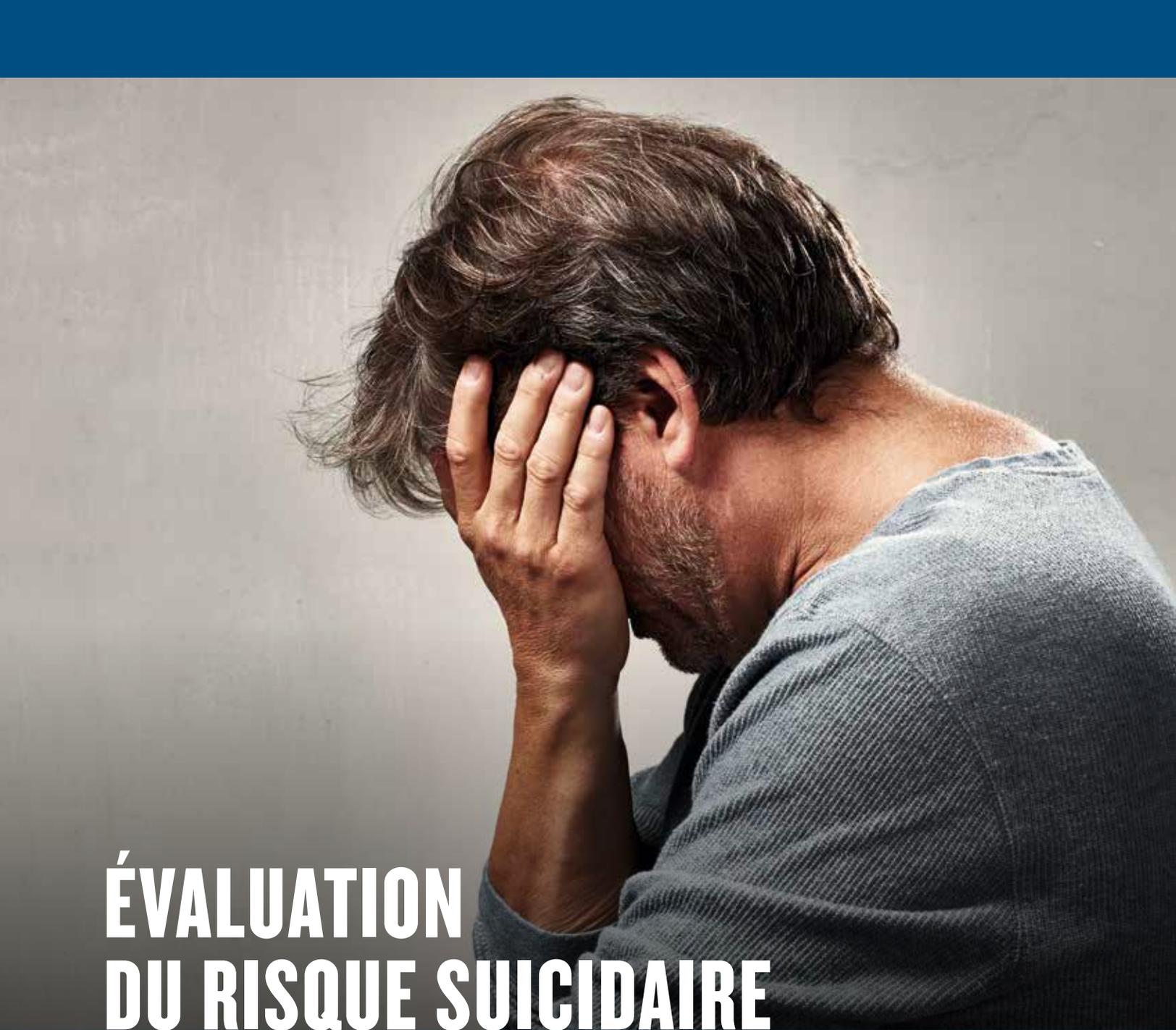
## **CAS VÉCU**

### **UNE DOSE À LA FOIS**

Dans un établissement de détention, le Protecteur du citoyen a été informé que les agents correctionnels remettaient de la médication aux personnes incarcérées pour la journée entière. Dès lors, il revient à celles-ci de gérer la prise de leurs médicaments au cours des heures qui suivent.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cette pratique est inquiétante en raison des risques de trafic, d'accumulation et de prise irrégulière de la médication. Il a demandé aux autorités de l'établissement de réviser ses pratiques à cet égard.

Pour le Protecteur du citoyen, la médication doit plutôt être remise au rythme d'une dose à la fois. Il poursuit son intervention auprès de la direction de l'établissement.



# ÉVALUATION DU RISQUE SUICIDAIRE

## Organisations concernées

- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère de la Santé et des Services sociaux

# SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2022-2023

**La réaction du ministère de la Sécurité publique (MSP) à certaines recommandations du Protecteur du citoyen tarde. Or, il est question de dispositions en matière de mise en isolement qui se prolonge indûment, au détriment de la santé mentale des personnes incarcérées et de la gestion du risque de suicide.**

## RIEN NE PRESSE? VRAIMENT?

Dans son *Rapport annuel d'activités 2022-2023*, le Protecteur du citoyen recommandait au MSP, avant le 31 décembre 2023 :

- D'établir un délai maximal de 24 heures d'attente pour l'application de la *Grille d'estimation de la dangerosité d'un passage à l'acte suicidaire*;
- De définir, avec la collaboration du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les rôles et les responsabilités du personnel soignant des établissements de détention dans la prise en charge et dans l'évaluation des personnes présentant un risque suicidaire.

Par la suite, le MSP a informé le Protecteur du citoyen qu'en réponse à ses recommandations, il préparait un programme de prévention du suicide en collaboration avec le MSSS.

Dans l'intervalle, le Protecteur du citoyen a quand même pressé le MSP d'adopter des orientations quant au délai maximal de 24 heures pour éviter de prolonger indûment l'isolement cellulaire de personnes incarcérées.

En janvier 2024, le MSP a informé le Protecteur du citoyen qu'un délai de trois ans est envisagé pour implanter un programme de prévention du suicide. De l'avis du Protecteur du citoyen, ce délai est beaucoup trop long. Les échanges se poursuivent avec le MSP, lequel devrait transmettre une réponse à la recommandation du Protecteur du citoyen d'ici le 30 juin 2024.





## REVUE DE L'ANNÉE

# SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

**La Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux a été adoptée le 9 décembre 2023. Selon le changement de culture annoncé, la gouvernance du réseau public implantera un mode de gestion de proximité à échelle humaine. Le Protecteur du citoyen souscrit pleinement à cette approche : au cours de la dernière année, il a en effet régulièrement dû rappeler au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et à ses composantes toute l'importance de l'humanisation et de la personnalisation des soins.**

### LA RÉFORME DONNERA-T-ELLE LE NOUVEAU SOUFFLE ATTENDU?

La nouvelle loi institue Santé Québec. Cette entité est chargée notamment d'offrir des services de santé et des services sociaux par l'entremise d'établissements publics, et d'encadrer et de coordonner l'activité des établissements privés et de certains prestataires de services.

La réforme vise à répondre à une série d'enjeux quant à la qualité des soins et des services, à leur dispensation en temps opportun et à leur intensité selon les besoins de l'utilisateur.

Les changements devront toutefois livrer des résultats, concrètement et dans des délais raisonnables, ce à quoi le Protecteur du citoyen se montrera attentif.

### MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille à assurer le respect des droits des usagers et à prévenir tout préjudice imputable aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

En conformité avec le régime d'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen intervient généralement en deuxième recours, après une décision du commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement. Si la personne plaignante n'est pas satisfaite de la réponse reçue, ou si elle n'a pas obtenu de réponse dans les 45 jours suivant

le dépôt de sa plainte, elle peut s'adresser au Protecteur du citoyen. Ce dernier peut aussi agir directement en première ligne lors de signalements faits par des tiers, ou de sa propre initiative.

**Cette année, le Protecteur du citoyen a recommandé des correctifs concernant, entre autres : la dépersonnalisation des soins et services, la rigidité administrative rattachée à certaines décisions des milieux de soins, les fonctionnements en vase clos, le manque de formation et d'encadrement du personnel, l'utilisation excessive des mesures de contrôle et les iniquités envers les familles d'accueil de proximité.**

Durant la même période, il est intervenu auprès de :

- 39 des 52 établissements du réseau de la santé et des services sociaux (51 établissements auxquels s'ajoute la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik);
- 7 des 87<sup>1</sup> autres établissements associés au réseau;
- 40 résidences privées pour aînés;
- 27 organismes communautaires;
- 6 services préhospitaliers d'urgence.

1 / Nombre d'établissements privés (<https://m02.pub.msss.rtss.qc.ca/M02SommPermisEtab.asp>) auquel s'ajoutent les établissements listés à l'article 8 de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales.



# QUALITÉ DES SOINS ET DES SERVICES

## Secteurs concernés

- Santé physique
- Soutien à l'autonomie des personnes âgées



Le problème peut concerner d'autres secteurs. La liste se limite à ceux qui font l'objet du texte qui suit.

# UNE PRÉOCCUPANTE DÉPERSONNALISATION

**Manque de temps et de ressources, usure de compassion, roulement de personnel : les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux sont nombreux à faire valoir qu'ils sont débordés par la charge de travail et par l'instabilité des effectifs. Résultat? Plusieurs se disent contraints de s'en tenir aux services essentiels. D'où une alarmante dépersonnalisation des soins.**

## L'ÊTRE HUMAIN, AU-DELÀ DE SON PROFIL CLINIQUE

Au cours de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen recueille régulièrement le point de vue de membres du personnel des milieux de soins. Le contexte général les contraint souvent à voir la personne uniquement sous l'angle de son problème de santé, et non plus comme un être humain dans sa globalité. On s'éloigne ici d'une conception des services adaptée aux besoins de la personne.

**À plusieurs reprises au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a souligné l'écart entre, d'une part, l'importance de placer l'utilisateur au centre des priorités dans une perspective humaine et individualisée et, d'autre part, la réalité du terrain, qui impose une approche plus standardisée.**

Il n'est plus à démontrer qu'une approche personnalisée influe positivement sur la santé de la personne, sur sa qualité de vie et sur la cohérence de son parcours de soins. Il en va aussi de la capacité des intervenants d'accompagner adéquatement les proches dans leur désir d'apporter cette aide utile, affectueuse et personnalisée.

Encore faut-il toutefois que les intervenants aient le temps et les moyens nécessaires pour « connaître » les personnes dont ils sont responsables. Il leur revient, ainsi qu'au système de soins et de services, de placer l'utilisateur et ses besoins au cœur des préoccupations.



## CAS VÉCU

### FAIRE CONNAISSANCE, COMPRENDRE L'HISTORIQUE

L'une des principales préoccupations lors de l'hospitalisation d'une personne âgée est de préserver son autonomie. Dans cette optique, les intervenants doivent réaliser un examen de l'état mental de la personne afin de détecter, entre autres, une éventuelle baisse de ses capacités cognitives et une variation de son état de conscience.

Les personnes âgées sont aussi particulièrement vulnérables à la déshydratation qui peut notamment provoquer des chutes et affecter les reins. Le personnel soignant doit se montrer vigilant, déceler rapidement le risque de déshydratation et déterminer les mesures préventives et thérapeutiques appropriées.

Une dame âgée a été hospitalisée à plusieurs reprises en quelques mois. Or, chacun de ses séjours a entraîné une détérioration marquée de sa condition physique et mentale. C'est ainsi qu'entre le premier et le dernier épisode, sur une courte période, elle est passée d'une autonomie presque complète (du soutien était nécessaire pour l'épicerie et le ménage) à une tout autre réalité où elle avait désormais besoin d'une aide pour l'ensemble de ses activités de la vie quotidienne, y compris pour se nourrir.

De l'avis des proches de la dame, le personnel soignant ne connaissait pas suffisamment le dossier de l'usagère, comme cela doit être le cas dans les situations d'hospitalisations répétées. Ils estimaient qu'on n'avait pas pris en charge de manière globale l'état de santé de leur proche et qu'on n'avait pas fait l'effort d'investiguer pour connaître les motifs de ces hospitalisations. Cela avait pu contribuer à la détérioration de sa condition.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a effectivement constaté différents manquements liés principalement à la méconnaissance du dossier médical

de la dame et des raisons de ses hospitalisations antérieures.

Par exemple, il a noté que le personnel n'avait pas correctement tenu compte des risques associés à la perte de mobilité chez la dame. On n'avait pas davantage effectué le suivi nécessaire étant donné sa fragilité pulmonaire ni pris en considération les consignes médicales d'hydratation. Par ailleurs, le plan thérapeutique infirmier, d'un séjour hospitalier à l'autre, n'avait pas été consulté comme il aurait dû l'être. On parle ici des notes évolutives obligatoires qui regroupent les constats et les directives du personnel infirmier en lien avec l'état de la personne. Le Protecteur du citoyen a conclu qu'une utilisation adéquate de ce plan aurait permis d'individualiser les suivis et la prise en charge de la personne.

Pour s'assurer de l'implantation d'une approche plus globale, le Protecteur du citoyen a recommandé au CIUSSS concerné d'utiliser les faits entourant la situation de cette personne. À cette fin, le CIUSSS pourra effectuer, avec les intervenants visés, un examen critique des soins qui lui avaient été offerts, et revoir les informations qui auraient dû figurer à la collecte des données et au plan thérapeutique infirmier.

Le Protecteur du citoyen a aussi recommandé au CIUSSS de s'assurer que le personnel infirmier dispose d'outils cliniques d'évaluation de l'état cognitif des usagers et les utilise systématiquement lorsqu'indiqué.

Il a finalement recommandé que la méthode interne d'analyse des dossiers soit revue pour y inclure la vérification de la qualité des informations inscrites dans la documentation existante, en particulier dans le plan thérapeutique infirmier et dans la collecte des données.

Le CIUSSS a accepté de mettre en place l'ensemble des recommandations.

## CAS VÉCU

### DÎNER AU CHSLD : BROUHAHA ET INDIFFÉRENCE

Dans les milieux de vie de type CHSLD, les repas sont à ce point importants dans la journée des résidents qu'on parle de « l'activité repas ». Il s'agit d'un moment privilégié qui rythme le quotidien et qui va au-delà de la réponse aux besoins nutritionnels. Cette occasion de socialisation doit se dérouler dans un environnement agréable et se prêter à des échanges entre le personnel et la clientèle.

À cette fin, l'activité repas doit refléter le respect des intervenants envers les résidents et la prise en considération de leurs choix et de leurs habitudes de vie. Les bonnes pratiques à cet égard sont décrites dans le *Guide de soutien à l'intention des établissements dans le cadre des visites d'évaluation de la qualité des milieux de vie en CHSLD* du MSSS. Il y est notamment indiqué que durant les repas, le personnel doit « centrer sa communication et diriger son attention sur les résidents [...], se positionner de façon à faciliter le contact visuel avec le résident qu'il aide à s'alimenter et veiller à ce que celui-ci ait un bon positionnement ».

Lors d'une visite d'enquête non annoncée dans un CHSLD, le Protecteur du citoyen a été témoin du déroulement du dîner à la salle à manger. Or, l'attitude

du personnel et l'ambiance générale faisaient piètre figure : sur fond sonore de télévision à haut volume, les intervenants aidaient machinalement les résidents à manger, tout en conversant entre eux.

Un tel manque de communication, d'attention et d'égards envers les résidents du CHSLD est un exemple de déshumanisation des soins et des services. Dans ces circonstances, la personne n'est pas une convive, elle est une usagère qui doit être nourrie dans l'espace-temps prévu.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CHSLD de mettre en place des moyens pour s'assurer de la qualité des relations interpersonnelles des intervenants envers les résidents et leurs proches durant les repas.

À la satisfaction du Protecteur du citoyen, le CHSLD a implanté une procédure d'audits de l'activité repas, soit l'observation de son déroulement une fois aux deux semaines pour en évaluer différents aspects comme l'atmosphère générale, la stimulation des résidents et les interactions. Il a également rappelé à son personnel l'importance de faire des repas un moment agréable et stimulant pour les résidents et a distribué du matériel de sensibilisation à ce sujet.





# PROGRAMMES EN SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

## Secteurs concernés

- Soutien à domicile
- Santé mentale



Le problème peut concerner d'autres secteurs. La liste se limite à ceux qui font l'objet du texte qui suit.

# L'IMPORTANCE DE COCHER LA PETITE CASE

C'est connu : les besoins des usagers du réseau de la santé et des services sociaux sont complexes et variés, tandis que les programmes pour y répondre disposent de ressources limitées. Or, dans certains cas, les besoins exprimés, tout aussi justifiés soient-ils, ne correspondent aux critères d'admissibilité d'aucun programme. Quand la procédure a préséance sur l'humain, on parle alors de rigidité administrative qui peut rapidement devenir une source de stress, de souffrance et d'iniquité.

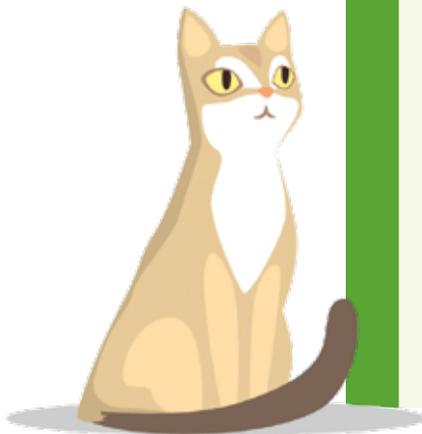
## APPRIVOISER ET INTÉGRER LA NOTION D'EXCEPTION

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a dû rappeler à certaines autorités que les normes des programmes, qui existent pour guider les décisions, doivent demeurer suffisamment souples pour répondre à des situations d'exception. Ce sont des cas où les besoins de l'utilisateur doivent susciter une approche humaine, personnalisée et adaptée à un contexte particulier.

**Malheureusement, le recours à la soustraction et le roulement de personnel – des réalités fréquentes dans le milieu des soins et des services – ne favorisent pas nécessairement l'identification précise et continue des besoins de l'utilisateur.**

Celui-ci, en quête de réponse, subit le parcours du combattant.

Même un programme performant et bien configuré ne peut prévoir tous les profils de demandeurs. L'agilité dans les soins et les services permet de reconnaître, dans certains cas, une demande raisonnable qui va pourtant au-delà des critères préétablis et des différentes cases du formulaire.



## CAS VÉCU

### L'HOMME AU CHAT

#### UN DÉNOUEMENT D'ORDRE HUMANITAIRE

Un homme qui recevait des services d'aide à domicile s'est adressé au Protecteur du citoyen, car les responsables du centre local de services communautaires (CLSC) refusaient d'ajouter le nettoyage de la litière de son chat dans son plan de soins : cette contribution ne faisait pas partie des services prévus.

Le citoyen était très affaibli par la maladie et avait demandé l'aide médicale à mourir selon un horizon de quelques mois en fonction de la progression de son état dégénératif.

Isolé socialement, il vivait seul avec son chat qu'il considérait comme un compagnon de vie. Le problème toutefois, c'est qu'il n'était plus capable d'entretenir la litière et que cela allait l'obliger à se départir de son animal de compagnie.

L'enquête a confirmé que le plan de soins ne comprenait pas l'entretien de la litière, ce que le Protecteur du citoyen ne comptait pas contester sur le plan des règles applicables. Par contre, selon lui, la situation particulière de l'utilisateur – sa détresse, sa solitude, son attachement à son chat et la décision médicalement approuvée quant à l'aide à mourir à court terme – appelait une réponse différente. Un soutien devait lui être accordé pour des motifs humanitaires, au-delà de l'interprétation stricte du programme.

Le CLSC a accepté de considérer le caractère particulier de la demande. Le service additionnel a été mis en place.

## CAS VÉCU

### DISCORDE ENTRE DEUX PROGRAMMES-SERVICES D'UN MÊME ÉTABLISSEMENT

#### L'USAGER ATTEND

Un usager relogé à plusieurs reprises dans différentes ressources d'hébergement en santé mentale est finalement hébergé dans l'unité de santé mentale d'un hôpital. Il exprime toutefois le désir de retourner vivre dans une ressource externe.

Les intervenants qui le côtoient soupçonnent chez lui une déficience intellectuelle légère et s'efforcent d'obtenir des services personnalisés et adaptés à sa situation. Plusieurs demandes de soutien auprès des responsables du programme de déficience intellectuelle du même établissement sont donc faites en ce sens. Le but est notamment que l'homme puisse déménager dans l'une des ressources existantes adaptées à ses besoins.

Après plusieurs refus du programme d'évaluer les besoins de l'usager, et ce, en raison de l'absence claire d'un diagnostic en déficience intellectuelle, un professionnel de la santé provenant d'une autre direction du même établissement, et détenant l'expertise nécessaire pour évaluer la déficience intellectuelle, accepte d'analyser le dossier de l'usager. Selon lui, ce dernier est atteint d'une déficience légère. Toutefois, un gestionnaire du programme de déficience intellectuelle conteste son diagnostic, puisqu'il survient après l'âge de 18 ans, ce qui ne correspond pas aux normes établies.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté un conflit entre les deux directions au sujet du diagnostic en déficience intellectuelle posé à l'âge adulte.

Mentionnons que les lignes directrices énoncent que l'âge limite d'apparition des symptômes et des limitations dus à une déficience intellectuelle se situe à 18 ans. Cependant, cela n'exclut pas qu'une personne

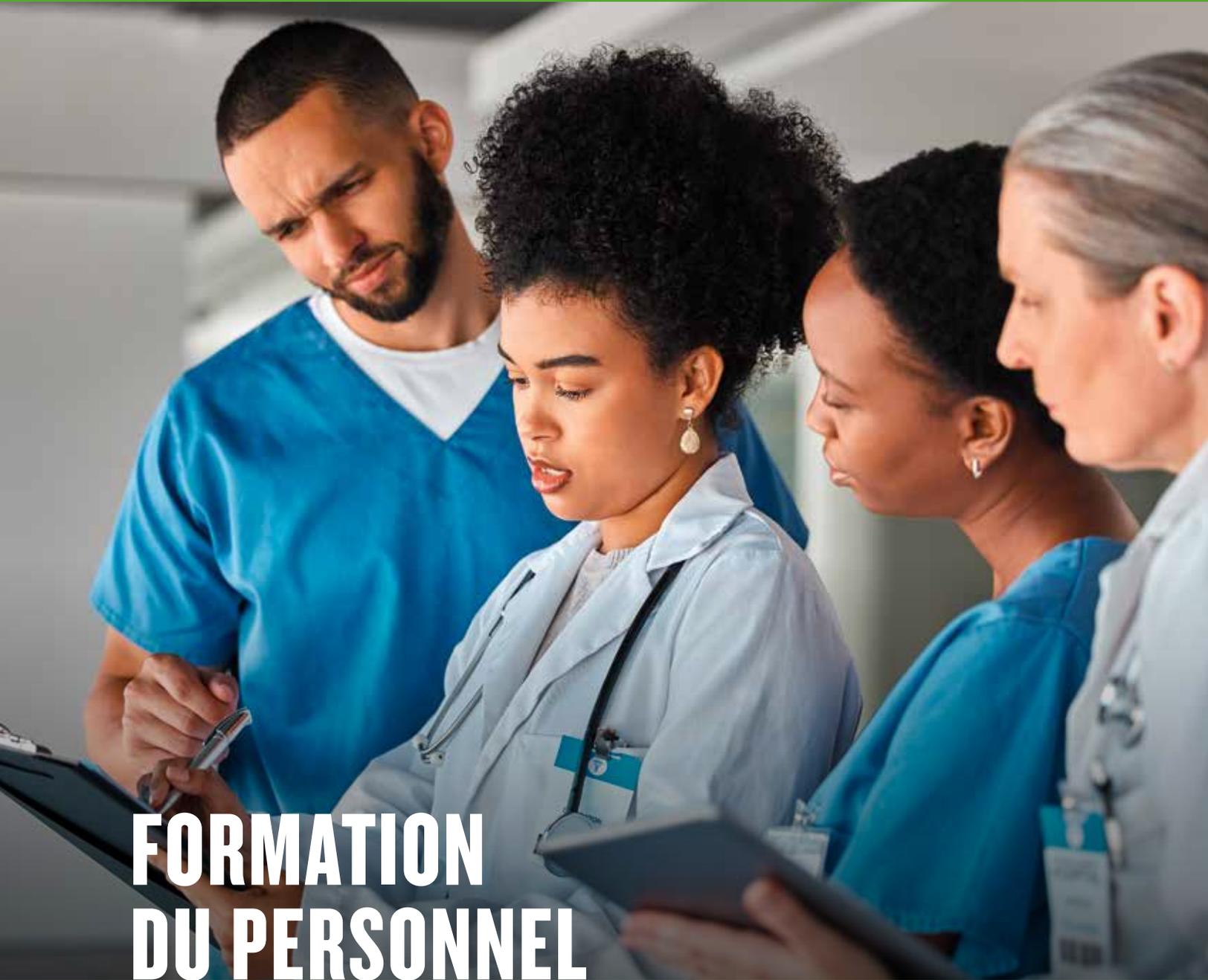
adulte puisse ne pas avoir été diagnostiquée dans sa jeunesse et recevoir un tel diagnostic plus tard au cours de sa vie.

Force est de constater ici que la culture organisationnelle et l'application stricte des normes ont réellement fait obstacle à l'accès pour le citoyen à des services adaptés à sa condition, et ce, malgré les demandes répétées de l'équipe traitante. Les longs délais auxquels a fait face l'équipe de santé mentale pour avoir le soutien d'une autre équipe ont fait en sorte de retarder le retour de l'usager dans la communauté. Dans cette situation, l'homme n'a visiblement pas été au cœur des préoccupations de l'établissement.

Ce dernier devait revoir ses façons de faire en matière de collaboration entre les équipes concernées afin que, à l'inverse du fonctionnement en vase clos, les experts mettent leurs connaissances respectives à profit pour résoudre les cas plus complexes.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de prendre les mesures nécessaires pour axer la prestation de soins et de services sur les besoins réels des usagers, notamment pour ceux qui ont un double trouble en santé mentale et une déficience intellectuelle. Des ressources doivent être déployées dès qu'une situation se complexifie et risque de limiter l'accès aux services. Il a également recommandé la tenue de rencontres régulières entre les deux directions visées en vue de suivre l'évolution de la situation de l'usager et de trouver le plus rapidement possible une ressource d'hébergement disponible et répondant à ses besoins.

L'établissement a accepté et a implanté les recommandations. L'homme est maintenant hébergé dans une ressource dans la communauté.



# FORMATION DU PERSONNEL

## Secteurs concernés

- Soutien à l'autonomie des personnes âgées
- Jeunes en difficulté



Le problème peut concerner d'autres secteurs. La liste se limite à ceux qui font l'objet du texte qui suit.

# ENJEUX DE PERFORMANCE... ET D'HUMANITÉ

**Formations accélérées, classiques, continues : l'intention n'est pas d'encourager une formule plus qu'une autre. Il importe plutôt de se demander si, une fois les connaissances acquises, le personnel récemment formé bénéficie de l'encadrement nécessaire pour tirer profit le mieux possible de ses nouvelles compétences dans un climat de travail stimulant et humain. Mentorat, *coaching*, accompagnement : le contexte appelle de l'initiative et de la créativité.**

## GUIDER LA RELÈVE ET LES PERSONNES APPELÉES EN RENFORT

Année après année, les lacunes dans la qualité des soins et des services en matière de santé et de services sociaux représentent le motif de plainte le plus fréquent au Protecteur du citoyen. À l'issue de ses enquêtes, ce dernier recommande régulièrement des formations additionnelles ou de l'information supplémentaire pour le personnel en poste. Les formations portent sur des sujets aussi variés que, notamment, la déclaration des incidents et accidents, les principes de déplacement sécuritaire des personnes, l'utilisation du matériel et des équipements, ou les approches adaptées à la personne.

Ces dernières années, le réseau public de la santé et des services sociaux a fait face à des besoins pressants de personnel, par exemple au moyen de formations accélérées pour former des préposés aux bénéficiaires ou encore de

bourses accordées aux personnes qui s'inscrivent dans ces programmes. Le MSSS a aussi développé une plateforme d'apprentissage numérique.

Quelles que soient les ressources en place, il est essentiel que le personnel d'encadrement et de gestion se montre proactif pour assurer les tâches de supervision plutôt que de se fier uniquement à des procédures et à des règles établies.

**À l'arrivée de nouveaux venus – récemment diplômés ou en provenance d'autres milieux de soins – les balises administratives ne sauraient remplacer l'apport de personnes investies dans l'accueil des recrues et dans leur intégration à la tâche dans l'équipe.**



## CAS VÉCU

### COMPORTEMENTS AGRESSIFS LIÉS À LA DÉMENCE

#### QUELQU'UN A-T-IL LA FORMATION?

Un homme qui présente des symptômes comportementaux et psychologiques de la démence est transféré dans une nouvelle unité d'un CHSLD. Cependant, les choses ne se passent pas bien puisque, selon une proche, les préposés aux bénéficiaires n'ont pas la formation nécessaire pour intervenir quand la condition de l'usager provoque chez lui des comportements perturbateurs et agressifs imprévisibles.

Par exemple, l'homme est particulièrement agité au moment des soins d'hygiène et de l'habillement, notamment en raison de douleurs aux articulations. Le personnel de soins doit donc savoir qu'il est susceptible de réagir ainsi et poser les gestes appropriés pour éviter les douleurs et les désorganisations. L'usager peut aussi se montrer agressif. Or, que ce soit pour l'une ou l'autre des situations, le personnel n'a reçu qu'une formation générale sur les troubles de comportement, ce qui s'avère insuffisant lors de manifestations d'agressivité.

Des agents d'une firme de sécurité sont affectés à la surveillance de l'unité. Toutefois, aucun mécanisme n'existe pour s'assurer qu'ils détiennent une formation

de base sur les symptômes comportementaux et psychologiques de la démence. De plus, ces agents ne prennent pas systématiquement connaissance de l'information particulière concernant l'usager ou d'autres personnes dans des situations similaires, ce qui leur permettrait de remplir leurs tâches de façon sécuritaire. On notera également que, de manière générale, les renseignements transmis aux agents au sujet de la surveillance à exercer sont incomplets.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CHSLD de s'assurer que les préposés aux bénéficiaires connaissent les stratégies d'intervention et les approches personnalisées pour le résident tout particulièrement. Il a aussi recommandé de mettre en place un mécanisme de transfert d'information entre l'équipe de soins et les agents de sécurité, et finalement de prioriser la formation adéquate en pareil cas, soit la formation GRIPPA (*Gestion rationnelle de l'intégrité physique des personnes âgées*).

Le CHSLD a accepté d'implanter les recommandations du Protecteur du citoyen.

## CAS VÉCU

### ÊTRE FORMÉ POUR BIEN INTERPRÉTER LE DÉLICAT TÉMOIGNAGE DES ENFANTS

Selon un homme qui porte plainte au Protecteur du citoyen, sa famille est victime du manque de compétences d'une intervenante chargée d'analyser la situation de ses enfants. Il est particulièrement insatisfait de l'évaluation d'un signalement d'abus physique par le Directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) visant la mère des enfants.

D'après le citoyen, l'intervenante n'a pas respecté les limites de ses enfants en multipliant les rencontres avec eux et en les questionnant de manière suggestive et orientée. L'homme affirme également que l'intervenante a déformé les propos de ses enfants lors des rencontres. Il y voit des efforts non justifiés pour appuyer une thèse selon laquelle un de ses enfants était victime d'abus physiques.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a étudié de nombreux documents, enregistrements et témoignages qui l'ont amené à conclure à un manque de connaissances de l'évaluatrice.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au DPJ de former des intervenants en matière d'entrevues non suggestives, d'évaluation en contexte d'abus physique et d'intervention interculturelle pour chacun de ses points de service. Il a également recommandé qu'un intervenant ayant reçu la formation sur les entrevues non suggestives soit toujours présent lors des évaluations relatives à des abus sexuels et à des abus physiques.

Le DPJ a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et celles-ci sont en voie d'être implantées.



# APPLICATION DES MESURES DE CONTRÔLE

## Secteurs concernés

- Santé mentale
- Santé physique
- Soutien à l'autonomie des personnes âgées



Le problème peut concerner d'autres secteurs. La liste se limite à ceux qui font l'objet du texte qui suit.

# TROP LONGTEMPS, TROP SOUVENT

**Lorsqu'une personne présente un risque de lésion pour elle-même ou pour quelqu'un d'autre, la loi autorise les intervenants d'un établissement de santé et de services sociaux à utiliser la force, l'isolement ou à appliquer une contention physique ou chimique.**

**Ces mesures de contrôle doivent être appliquées de façon minimale, exceptionnelle et en dernier recours. C'est précisément là que tous ne s'entendent pas.**

## **LES MESURES ALTERNATIVES EN PREMIER, AUTANT QUE POSSIBLE**

Les établissements ont l'obligation de mettre en place un protocole interne d'application de ces mesures conformément aux orientations ministérielles et au *Cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle*.

Les documents de référence des établissements répondent généralement aux différentes normes applicables. Toutefois, sur le terrain, des mesures de contrôle sont parfois utilisées de façon abusive, contrevenant ainsi aux règles. Les principales clientèles visées sont les personnes âgées ou les personnes ayant un problème de santé mentale, qu'elles soient en ressource d'hébergement ou en milieu hospitalier, ou encore les jeunes en centre jeunesse.

Ailleurs, dans le présent rapport annuel à la section des services correctionnels, il est question de problèmes similaires dans les établissements de détention.

Comme déjà mentionné, l'application de mesures de contrôle doit avoir lieu lorsqu'une personne présente un comportement risquant de causer des lésions. Pour éviter un tel comportement, donc à titre préventif, le personnel doit prendre le temps d'évaluer la situation de l'utilisateur et de mettre en place les mesures appropriées. Dans la gestion des cas complexes, la recherche de solutions et de mesures alternatives spécifiques à l'utilisateur (p. ex. : réduire la luminosité, parler plus doucement) en vue d'éviter le recours à une mesure de contrôle doit être établie non seulement en équipe multidisciplinaire, mais aussi en faisant appel à une expertise externe spécifique si nécessaire. L'élaboration d'un plan d'intervention permet d'agir de façon personnalisée. Celui-ci doit être révisé régulièrement et présenté à l'utilisateur et à ses proches pour obtenir leur consentement de même qu'aux membres du personnel. Dans certains dossiers, toutefois, le Protecteur du citoyen déplore que ce travail en amont n'ait pas

été fait. Par ailleurs, la tenue de dossier rapportant l'application d'une mesure de contrôle est essentielle et doit en inclure la justification. Or, les précisions n'y figurent pas toujours. Le roulement et le manque de personnel tout comme l'insuffisance de formation contribuent aux manquements.

À l'issue de ses enquêtes et du constat de telles lacunes, le Protecteur du citoyen est fréquemment appelé à formuler des recommandations liées à :

- La méconnaissance ou la non-application des mesures alternatives;
- Le manque d'interdisciplinarité dans la gestion de cas complexes (p. ex. : les différentes équipes ne prennent pas le temps d'échanger leurs connaissances et expertises pour tenter de trouver des pistes de solution);
- L'absence d'évaluation et de suivi quant à l'application des mesures de contrôle alors que ces audits sont essentiels pour s'assurer qu'elles sont utilisées dans le respect des protocoles en vigueur.

Le Protecteur du citoyen est conscient de la charge de travail du personnel du réseau de la santé et des services sociaux. Il faut toutefois garder à l'esprit que l'emploi des mesures de contrôle brime des droits fondamentaux comme la liberté, la dignité et l'intégrité d'une personne.

**Recourir aux mesures de contrôle doit demeurer exceptionnel, respecter le cadre strict d'application, ne jamais pallier le manque de personnel et ne jamais être mises en place à des fins punitives.**

Par ailleurs, alors qu'une mesure de contrôle doit être utilisée en tout dernier recours, aucune donnée provinciale à ce sujet n'est officiellement accessible.

Dans son rapport annuel 2009-2010, le Protecteur du citoyen recommandait déjà au MSSS de concevoir et d'implanter un outil standardisé de collecte des données, que le personnel devait remplir lors de l'application d'une mesure de contrôle pour permettre une reddition de comptes. Quinze ans plus tard, des travaux sont toujours en cours au MSSS pour que les indicateurs de conformité définis soient intégrés dans un formulaire mis à la disposition des établissements. Or, une telle harmonisation des données est indispensable pour mieux encadrer l'application des mesures d'exception et obtenir un portrait juste de la situation.

Dans certaines régions du Québec, des médecins ne considèrent pas l'utilisation d'une médication à titre de contention chimique. Elle n'est donc pas déclarée comme telle. Par conséquent, le débat persiste quant à ce qui constitue une contention chimique ou un traitement thérapeutique. Étant donné les répercussions du fait de ne pas déclarer de telles mesures, le Protecteur du citoyen a porté cette situation à l'attention du MSSS.



## Info utile

**Les contentions physiques** restreignent ou contrôlent les mouvements ou les comportements de la personne à laquelle elles sont appliquées. Elles peuvent être mises en place sur la personne elle-même, comme une ceinture abdominale au fauteuil roulant. Il peut aussi s'agir d'une barrière physique comme une demi-porte fermée. Un équipement utilisé à mauvais escient pour limiter ou entraver la liberté de mouvement d'une personne peut être considéré comme une contention. Des ridelles de lit montées pour empêcher une personne de se lever représentent une forme de contention.

**Les contentions chimiques** sont des médicaments utilisés pour limiter la capacité d'action d'une personne.

## CAS VÉCU

### DES MISES EN ISOLEMENT ABUSIVES

Faute d'une place adaptée à sa situation dans la communauté, un usager ayant un profil complexe doit séjourner dans une unité de santé mentale en centre hospitalier. L'homme présente notamment des comportements agressifs imprévisibles à l'égard du personnel. Des mesures de contrôle sont appliquées quotidiennement et une surveillance en continu est mise en place, et ce, pendant plusieurs mois. Malgré cela, l'usager est systématiquement placé en isolement la nuit (porte verrouillée), bien que la surveillance soit maintenue.

À noter qu'aucune mention à son dossier n'indique un danger réel de lésion durant la nuit puisqu'il dort généralement bien. On rapporte, par contre, que cet isolement est lié au manque de personnel.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a relevé plusieurs lacunes. Il a constaté, entre autres, qu'une mesure de contrôle à l'égard de l'usager a été utilisée à titre de punition et en l'absence de tout risque de lésion. Il observe aussi un certain manque de logique alors que des sorties de l'usager avec un membre de sa famille ont été autorisées pendant la mesure d'isolement.

Le Protecteur du citoyen a adressé plusieurs recommandations au centre hospitalier, mettant l'accent sur différents problèmes : cesser immédiatement la mise

en isolement systématique de l'usager durant la nuit, rappeler au personnel qu'une mesure de contrôle ne peut être utilisée comme mesure punitive, assurer une tenue de dossier adéquate, former le personnel sur l'utilisation appropriée des mesures, obtenir le consentement substitué nécessaire et effectuer des audits de dossier sur ce sujet.

Il a aussi recommandé à l'hôpital d'instaurer parmi le personnel visé une approche collaborative, proactive et centrée sur la prestation de services répondant aux besoins des usagers, particulièrement au sein des directions en santé mentale et dépendances, dans les services psychosociaux généraux ainsi qu'en déficiences et réadaptation physique.

L'établissement a accepté l'ensemble des recommandations. En date du 31 mars 2024, le suivi de leur implantation est en cours.



## CAS VÉCU

### ATTACHÉ DANS UN FAUTEUIL, AVEC VUE SUR UN MUR

Un homme a été hospitalisé dans une unité de gériatrie pendant plusieurs mois. Il est atteint d'un trouble qui lui cause des hallucinations. Ses proches font appel au Protecteur du citoyen, expliquant que l'utilisateur, durant son séjour, a été fréquemment attaché à son fauteuil pendant de longues périodes, sans la moindre distraction, pas même la télévision puisqu'il était tourné vers un mur. Selon eux, une telle routine a accentué ses problèmes de comportement. Cela leur paraît d'autant plus évident que l'homme est maintenant hébergé dans un CHSLD où on lui donne des services mieux adaptés à sa condition et que son attitude générale s'est améliorée. Il ne connaît plus d'épisodes de grande confusion ou d'agressivité.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que les proches avaient préalablement consenti à une mesure de contrôle, soit une ceinture à boucle antidé-clenchement. Le personnel y avait cependant recours systématiquement, même en l'absence de toute justification. Ainsi, dans les faits, même quand il ne montrait aucune désorganisation, l'homme était maintenu dans son fauteuil (contention physique). De plus, une médication antipsychotique, qui ne devait lui être administrée qu'en présence d'agitation ou d'hallucinations, lui était donnée pour prévenir des propos déplacés (contention chimique). Le Protecteur du citoyen a constaté que très peu de mesures alternatives étaient tentées malgré des directives claires inscrites à ce sujet dans son plan thérapeutique infirmier.

Lorsque le personnel a recours à des mesures de contrôle, un plan d'intervention interdisciplinaire doit prévoir des mécanismes de surveillance, de suivi, de réévaluation et de fin de la mesure. Celle-ci doit être revue fréquemment selon l'état clinique de l'utilisateur. Les réévaluations se font en équipe multidisciplinaire en collaboration avec l'utilisateur ou son représentant, s'il est inapte. Dans le cas présent, aucune réévaluation n'avait été faite durant l'épisode d'hospitalisation de plusieurs mois de l'utilisateur.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CIUSSS de s'assurer que le personnel soignant de l'hôpital maîtrise les modalités d'application et de surveillance des mesures de contrôle physique, chimique et d'isolement, particulièrement en ce qui concerne les éléments suivants :

- Les mesures alternatives tentées et leur efficacité avant l'utilisation de mesures de contrôle;
- La description de l'utilisation de la mesure de contrôle et des moyens utilisés (buts et motifs d'application, nature, fréquence, durée et surveillance);
- Le suivi et la réévaluation de la mesure de contrôle;
- Le retrait d'une mesure de contrôle dès que prend fin le motif de son application.

Le CIUSSS a accepté et mis en place la recommandation du Protecteur du citoyen.

## CAS VÉCU

### LE CALME AU LIEU DE LA TEMPÊTE

Un homme atteint de démence et résidant en CHSLD était exposé à une série de bruits ambiants (bruits de couloir, cloches d'appel, télévision d'autres résidents) qui contribuaient à son agitation.

Il faut savoir que les personnes aux prises avec des atteintes cognitives, par exemple la maladie d'Alzheimer, peuvent présenter des signes et des symptômes qui reflètent une altération de la perception, de l'humeur ou du comportement. Cela peut se manifester de différentes façons, comme de l'errance, de la résistance aux soins, de l'irritabilité, de l'agitation. Ces symptômes peuvent apparaître lorsqu'un besoin n'est pas comblé : douleur, inconfort, ennui, solitude, insomnie, etc. En pareil cas, il existe certaines approches alternatives non pharmacologiques, comme l'approche environnementale (par ex. : ajuster la température des lieux pour qu'ils soient confortables, diminuer les stimuli sonores, etc.). Elles permettent souvent d'atténuer ou d'éviter l'apparition de symptômes parce qu'elles agissent sur leurs causes.

Voyant que le personnel utilisait peu les approches non pharmacologiques pour prendre en charge les symptômes comportementaux et psychologiques de la démence de l'homme en CHSLD, une personne parmi ses proches s'est plainte au Protecteur du citoyen. Selon elle, les intervenants avaient trop souvent recours à de la médication quand le résident avait des comportements perturbateurs.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la feuille de route des préposés aux bénéficiaires était incomplète puisqu'aucune stratégie alternative ne figurait au plan d'intervention du résident en cas de désorganisation.

De plus, les options d'approche non pharmacologique étaient inconnues du personnel. Considérant le fait que le résident avait notamment besoin de quiétude, les intervenants auraient pu lui offrir un environnement calme, ce qui aurait potentiellement atténué son agitation. Alors, la médication n'aurait pas été nécessaire.

Enfin, le plan d'intervention n'était pas à jour et il contenait des stratégies contradictoires. Par exemple, alors que le résident était isolé durant les périodes de repas pour éviter qu'il ne s'agite en raison de l'ambiance bruyante de la salle à manger, le plan d'intervention indiquait que, si le résident collaborait bien, il pouvait se joindre aux autres personnes hébergées pour prendre son repas. Le plan d'intervention accentuait ainsi la confusion du personnel au moment d'opter pour une intervention. Or, il est démontré que les approches alternatives non pharmacologiques, lorsqu'elles sont correctement appliquées, peuvent contribuer à réduire le recours à la médication. De plus, quand une contention est envisagée, on doit toujours s'assurer d'une gradation préalable des moyens avant de se tourner vers cette avenue exceptionnelle.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CHSLD de mettre à jour le plan d'intervention du résident et d'apporter les précisions nécessaires à la feuille de route des préposés aux bénéficiaires visés. Il a également recommandé que les responsables s'assurent que ces derniers connaissent les stratégies d'intervention pertinentes et les approches non pharmacologiques indiquées pour le résident.

Ces recommandations ont été acceptées et implantées.



# FAMILLES D'ACCUEIL RÉGULIÈRES OU DE PROXIMITÉ

**Secteur concerné**

- Jeunes en difficulté



# MÊMES RESPONSABILITÉS, MODES DE RÉTRIBUTION DIFFÉRENTS

Lorsqu'un enfant doit être retiré de sa famille, la *Loi sur la protection de la jeunesse* préconise qu'il soit confié en priorité à une personne significative. On entend par là une personne qu'il connaît déjà. On parle alors d'un postulant à titre de famille d'accueil de proximité. Or, tout au long du processus d'accréditation, le fait d'être un proche de l'enfant pénalise le postulant par rapport à une famille d'accueil dite « régulière ». Étrangement, cette dernière touche une rétribution plus élevée alors qu'elle ne connaît pas l'enfant concerné.

## LA LOGIQUE?

Le principe est le suivant : en échange de la prise en charge (hébergement, besoins divers) d'un enfant retiré de sa famille, le CISSS ou le CIUSSS responsable accorde une contribution financière à la famille d'accueil, peu importe qu'elle soit régulière ou de proximité.

À la suite d'enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté des iniquités au détriment des familles de proximité par rapport aux familles régulières.

**Précisons que, contrairement aux familles d'accueil de proximité, les familles régulières chez qui un enfant est placé ont obtenu leur accréditation avant de l'accueillir.**

Or, quand un enfant est confié à une famille de proximité, cette dernière n'a pas encore été officiellement accréditée. Bien qu'elle reçoive une allocation pendant qu'elle attend de l'être, cette contribution financière est moins élevée que la rétribution qui aurait été accordée à une famille régulière.

Une circulaire ministérielle prévoit que l'établissement, CISSS ou CIUSSS, doit procéder rapidement à l'évaluation des postulants à titre de famille d'accueil de proximité, c'est-à-dire généralement dans un délai de six mois à compter du jour où l'enfant leur a été confié.

Par la suite, la rétribution est ajustée à partir d'un instrument de détermination et de classification des besoins de l'enfant.

Alors que les sommes accordées aux familles régulières sont rétroactives à l'arrivée de l'enfant, elles ne le sont pas pour les familles de proximité. Au surplus, le Protecteur du citoyen a noté des délais pouvant atteindre un an avant qu'une famille de proximité soit évaluée et obtienne son accréditation.

Dès le premier jour de placement, la somme accordée quotidiennement diffère entre les deux types de famille d'accueil : 81,35 \$ minimalement pour la famille régulière, 32,21 \$ pour un postulant au titre de famille de proximité. Si le CISSS ou le CIUSSS outrepassa le délai de six mois pour compléter son évaluation du postulant à titre de famille de proximité, il lui verse une somme forfaitaire supplémentaire de 23,67 \$ par jour. Toutefois, le total demeure en deçà de la somme accordée à la famille régulière.

À ce constat, le MSSS répond que dès que l'évaluation est favorable au postulant à titre de famille d'accueil de proximité, une entente spécifique est conclue. Agissant désormais à titre de ressource de type familial, celle-ci devra assumer toutes les responsabilités et offrir tous les services attendus en vertu des lois, des règlements, des orientations et des politiques ministérielles applicables. Or, le Protecteur du citoyen, pour sa part, considère que ces familles assument ces responsabilités dès le premier jour du placement, et pas seulement une fois l'entente conclue.

**En résumé, les besoins d'un enfant en situation de vulnérabilité et le poids financier qui s'y rapporte ne sont pas différents selon le type de famille d'accueil qui en assume la garde.**

Le Protecteur du citoyen en conclut que les familles d'accueil de proximité devraient avoir droit au même traitement que les familles d'accueil régulières : rétribution égale et mode de calcul similaire pour les sommes rétroactives. Il poursuit son intervention auprès du MSSS à ce sujet.

## CAS VÉCU

### DEUX FAMILLES, DEUX MESURES

Dans un contexte d'urgence, un couple décide d'accueillir deux jeunes enfants qui fréquentent le centre de la petite enfance (CPE) de la dame, et ce, à compter de l'été 2021. Le couple reçoit alors 28,97 \$ (somme indexée à 32,21 \$ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024) par enfant et par jour à titre de postulant de famille d'accueil de proximité. En situation similaire, une famille d'accueil régulière toucherait quotidiennement 78,11 \$ par jour par enfant (somme indexée à 81,35 \$ au 1<sup>er</sup> janvier 2024) présentant des besoins de même nature.

Par la suite, bien qu'une circulaire ministérielle prévoit qu'une famille d'accueil de proximité doit être accréditée dans les six mois suivant l'arrivée d'un enfant, le couple ne l'est que plus de neuf mois plus tard.

Une fois l'accréditation obtenue, les sommes octroyées pour répondre aux besoins particuliers des deux enfants selon l'échelle de rétribution ne sont pas rétroactives comme elles le seraient pour une famille régulière.

Ainsi, le couple commence à recevoir les sommes équivalentes à celles versées à une famille régulière plus de neuf mois après la prise en charge des enfants. C'est donc dire que pour la phase préaccréditation, ces personnes ont reçu seulement 37,1 % de la somme qu'aurait reçue une famille d'accueil régulière pour la même période.

Le couple porte plainte au Protecteur du citoyen.

Ce dernier a recommandé au MSSS de verser rétroactivement aux familles d'accueil de proximité les sommes établies par l'échelle de classification, et ce, dès le premier jour du placement de l'enfant.

Pour l'instant, le MSSS refuse de modifier ses pratiques. Le Protecteur du citoyen poursuit activement son intervention.



A photograph of a patient lying in a hospital bed, wearing blue scrubs. The patient's hands are holding a small, white, rectangular electronic device. The background is slightly blurred, showing the white and blue linens of the bed. The overall color palette is dominated by blues and whites, with a green bar at the top and bottom of the page.

# FACTURATION DES FRAIS DE CHAMBRE À L'HÔPITAL

**Secteur concerné**

- Soutien aux services

# SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2022-2023

**Question d'équité à l'égard des usagers, de simplification des règles et de logique administrative, le Protecteur du citoyen estime que la facturation des frais de chambre dans les hôpitaux doit être revue.**

**Depuis cinq ans, sa position n'a pas changé. Tout comme la situation qu'il dénonce.**

## **SALLE, CHAMBRE DE BASE, CHAMBRE SEMI-PRIVÉE, CHAMBRE PRIVÉE, CHAMBRE MÉDICALEMENT REQUISE : SIGNEZ ICI**

Dans son rapport annuel 2022-2023, le Protecteur du citoyen a réitéré ses recommandations au sujet des frais de chambres à l'hôpital au MSSS, déjà formulées dans un rapport de 2018-2019, soit :

- Modifier, d'ici le 31 décembre 2023, le *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation* pour cesser la facturation des chambres de base par unité;
- Modifier, d'ici le 31 décembre 2023, la circulaire ministérielle intitulée *Facturation pour l'occupation de chambres privées ou semi-privées et pour la disponibilité du téléphone alloué aux usagers*.

L'objectif était que les citoyens aient l'information juste et adéquate pour prendre une décision éclairée concernant l'occupation d'une salle ou d'une chambre de base sur une unité de soins.

En réaction à ces recommandations, le ministre de la Santé a mentionné que la modernisation de ce règlement était nécessaire et qu'il fallait même envisager de ne plus facturer la chambre privée aux usagers. Il n'a toutefois avancé aucun échéancier pour faire progresser les choses.

En janvier 2024, le MSSS a confirmé au Protecteur du citoyen que l'analyse de la faisabilité et des répercussions d'éventuelles modifications au règlement visé était terminée et que divers scénarios étaient à l'étude. De ce fait, aucun changement ne sera apporté avant 2024-2025 à la circulaire ministérielle *Facturation pour l'occupation de chambres privées ou semi-privées et pour la disponibilité du téléphone alloué aux usagers*. Par ailleurs, puisque le MSSS n'a demandé aucune modification temporaire aux établissements, certains d'entre eux maintiennent la facturation des chambres de base par unité et refusent de clarifier et d'améliorer l'information donnée aux usagers à ce sujet.

D'une part, le Protecteur du citoyen reconnaît que la facturation des frais de chambre dans les hôpitaux représente un apport financier important. D'autre part, le ministre convient que le but n'est pas de faire de l'argent avec la location de chambres, et que le fonctionnement doit être revu.

Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention pour que les modifications législatives, réglementaires et administratives nécessaires soient apportées en vue d'assurer l'équité entre les usagers.



# INTÉGRITÉ PUBLIQUE

Aussi appelée « loi sur les lanceurs d'alerte », la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* confie au Protecteur du citoyen le mandat de déterminer si des actes répréhensibles ont été commis au sein de l'administration publique. En 2023, le Protecteur du citoyen a entrepris de mettre à jour son *Guide d'interprétation des actes répréhensibles* pour mieux définir les conduites qui constituent de tels actes au sens de la Loi, et établir certaines balises d'interprétation ou d'application.



## Info utile

La **loi sur les lanceurs d'alerte** facilite la divulgation d'actes répréhensibles commis ou sur le point d'être commis au sein ou à l'égard d'un organisme public. Les pouvoirs de commissaire enquêteur qu'elle confère, la complète confidentialité d'intervention qu'elle prévoit et le régime de protection contre les représailles qu'elle établit visent à permettre la réalisation d'enquêtes rigoureuses, tout en assurant la protection de l'identité des personnes qui contribuent au renforcement de l'intégrité publique.

Le personnel et les gestionnaires des ministères et organismes publics ont l'obligation d'agir avec intégrité et transparence. Une conduite qui s'écarte de manière marquée de celle qui est prévue peut constituer un acte répréhensible au sens de la loi sur les lanceurs d'alerte.

## DÉTERMINER SI L'ACTE EST RÉPRÉHENSIBLE

Pour être considérée comme étant un acte répréhensible, la conduite – soit un geste, un agissement, une omission ou un comportement – doit être grave et sa divulgation doit comporter une dimension d'intérêt public.

Pour en évaluer la gravité (ou mesurer l'ampleur de l'écart avec la conduite attendue), le Protecteur du citoyen prend en considération les lois, règlements et normes applicables ainsi que les pratiques normalement reconnues et acceptées.

Pour déterminer si la conduite constitue un acte répréhensible, il prend également en compte les facteurs suivants :

- L'intention de l'auteur ou la présence de négligence;
- La nature du poste occupé par l'auteur, ses responsabilités et sa position hiérarchique;
- La récurrence des faits;
- Les conséquences ou les répercussions de la conduite.

## ILLUSTRER LA FAUTE PAR L'EXEMPLE

La loi sur les lanceurs d'alerte distingue cinq catégories d'actes répréhensibles.

Dans son *Guide d'interprétation des actes répréhensibles*, le Protecteur du citoyen inclut une définition et des exemples pour chacune de ces catégories. Cette démarche vise non seulement à guider son analyse des faits recueillis dans le cadre d'enquêtes, mais aussi à présenter les conduites qui, au sens de la Loi, peuvent constituer des fautes graves à l'égard d'un organisme public.

Voici quelques-unes de ces conduites :

## Abus des fonds ou des biens publics

- Utiliser un véhicule appartenant à l'organisme ou des bons de taxis à des fins personnelles.
- Accorder des indemnités de départ excessives à des gestionnaires sans justification acceptable.
- Utiliser les installations, l'équipement ou la machinerie de l'organisme à des fins personnelles, commerciales ou contractuelles.
- Rémunérer des heures supplémentaires non travaillées ou accorder une prime non justifiée en vue de bonifier le salaire d'un employé.
- Acquérir de façon injustifiée des biens perçus comme étant luxueux au regard des besoins réels et des ressources de l'organisme.

## Atteinte ou risque d'atteinte à la santé ou à la sécurité

- Manquer à l'entretien d'infrastructures publiques.
- Faire preuve de négligence lors de la planification, de la construction ou de la rénovation d'infrastructures publiques (ex. : pont, route).
- Contaminer l'environnement par le déversement de produits toxiques comportant un risque grave pour l'air, l'eau ou les aliments.
- Négliger de donner ou de suivre la formation nécessaire pour assurer la sécurité d'un individu ou pour ne pas risquer de porter atteinte à sa sécurité.

## Manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie

- Avoir des intérêts dans une entreprise ou un organisme sans but lucratif dont les activités sont étroitement liées aux fonctions du poste occupé au sein d'un organisme public.
- Siéger au conseil d'administration d'une organisation dont les intérêts sont intimement liés aux fonctions du poste occupé au sein d'un organisme public.
- Participer activement au comité de sélection dans le cadre d'un processus de dotation menant à l'embauche d'un conjoint ou d'un ami, et ce, sans avoir déclaré la situation au préalable.
- Pour un haut gestionnaire : poser des gestes qui s'écartent des normes éthiques ou des valeurs démocratiques de l'État ou de l'administration publique.

## Mauvaise gestion et abus d'autorité

Pour une ou un gestionnaire :

- Avoir un comportement inapproprié à l'égard des employés de son équipe, refuser systématiquement de tenir compte de leurs conseils et faire des remarques désobligeantes répétées en milieu de travail.
- Faire défaut à l'obligation de mettre en place l'encadrement administratif nécessaire pour éviter le favoritisme dans le cadre du traitement des demandes.
- Avoir un comportement agressif et vexatoire à l'endroit des membres de son personnel, causant ainsi un climat de travail toxique.
- Omettre d'agir, agir tardivement ou agir de manière insuffisante à l'égard d'une situation problématique, alors que la présence de signaux d'alarme aurait dû provoquer une action.

## Transgression grave d'une loi ou d'un règlement

- Omettre d'exercer ses fonctions ou ses responsabilités conformément à la loi.
- Pour le ou la responsable du suivi des divulgations : ne pas respecter les obligations qui lui sont conférées en vertu de la loi sur les lanceurs d'alerte.



### Info utile

Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible constitue également un acte répréhensible au sens de la loi sur les lanceurs d'alerte.

Le Guide d'interprétation des actes répréhensibles est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).





# MÉCANISMES DE DIVULGATION

## Organisations concernées

- L'ensemble des organismes publics assujettis à la loi sur les lanceurs d'alerte



Le Protecteur du citoyen ne cible ici aucun organisme en particulier. Il brosse plutôt un portrait global de mécanismes communs aux divers organismes publics.

# MÉCONNAISSANCE ET APPRÉHENSIONS DU PERSONNEL

**Alors qu'était attendue une réforme de la loi sur les lanceurs d'alerte, en vigueur depuis 2017, le Protecteur du citoyen a mené une enquête spéciale auprès de membres du personnel des organismes publics qui y sont assujettis. L'enquête visait principalement à évaluer la connaissance, au sein des organismes publics, des mécanismes de divulgation et des mesures de protection établis selon la Loi.**

Toute personne peut divulguer au Protecteur du citoyen un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public dont elle a eu connaissance. Or, dans plusieurs situations, les seuls témoins des actes répréhensibles commis se trouvent au sein même des organismes visés. Pour favoriser la divulgation de situations constituant une menace à l'intégrité publique, il est donc de première importance que le personnel des organismes publics connaisse les mécanismes qui permettent de le faire et qu'il ait confiance dans ces mécanismes.

Le vaste sondage sur le sujet mené par le Protecteur du citoyen auprès de ces divulgatrices et divulgateurs potentiels a mené, en décembre 2023, à la publication du rapport spécial *Notoriété et crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois*.

## CE QUE PRÉVOIT LA LOI

### Deux mécanismes de divulgation

Lorsqu'un membre du personnel observe une situation au sein de l'organisme public qui l'emploie et qu'il souhaite la dénoncer parce qu'elle pourrait représenter une menace pour l'intégrité publique, il peut choisir entre deux mécanismes de divulgation distincts :

- Le mécanisme interne : la divulgation sera traitée par la personne responsable du suivi des divulgations (RSD) désignée par l'organisme;
- Le mécanisme externe : la divulgation sera traitée par le Protecteur du citoyen.

Les divulgatrices et divulgateurs qui travaillent pour un organisme dispensé de désigner un RSD (en raison de la petite taille de l'organisme, par exemple) sont les seuls à ne pas avoir ce choix. Le Protecteur du citoyen est leur seul recours.



### Info utile

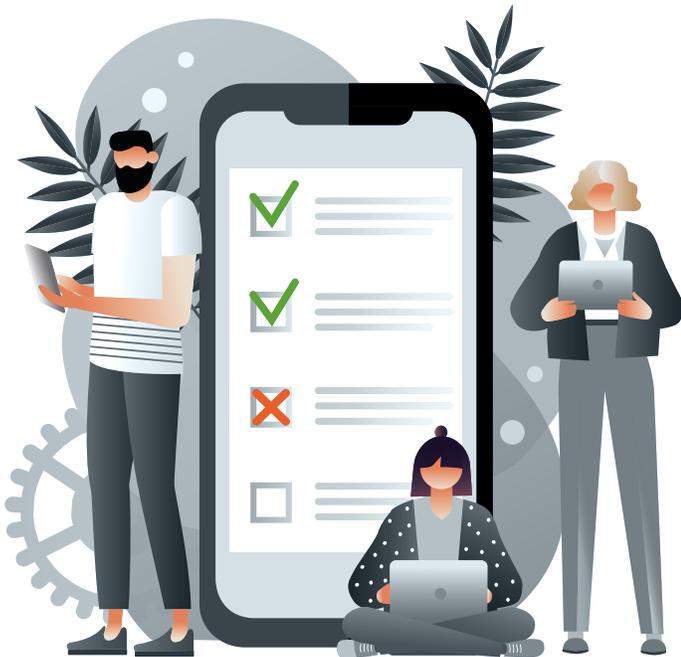
Les organismes assujettis à la loi sur les lanceurs d'alerte doivent se doter d'une procédure interne de traitement des divulgations d'actes répréhensibles et désigner une personne **responsable du suivi des divulgations (RSD)** pour l'appliquer. Le RSD reçoit et traite les divulgations du personnel en toute confidentialité. Comme il ne dispose que d'un pouvoir de vérification des renseignements qu'elles contiennent, il transfère le dossier au Protecteur du citoyen lorsqu'une enquête est nécessaire. Le Protecteur du citoyen joue également un rôle de soutien auprès des RSD.

## Des mesures de protection

Pour un lanceur d'alerte potentiel, la confiance que lui inspire un recours est intimement liée à sa perception de la capacité du mécanisme à le protéger. La loi sur les lanceurs d'alerte garantit la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte et des renseignements divulgués le concernant. Elle prévoit aussi l'interdiction d'exercer toute forme de représailles à l'endroit d'un divulgateur ou d'une personne ayant collaboré à une vérification ou à une enquête en lien avec une divulgation, sous peine de sanctions.

Ces mesures de protection doivent être mentionnées dans la procédure de divulgation interne de tout organisme public qui en est doté.

Attention toutefois : en règle générale, une personne qui dénonce publiquement un acte répréhensible ne bénéficie pas de la protection contre les représailles prévue dans la loi sur les lanceurs d'alerte. Dans des circonstances extraordinaires où la gravité et l'urgence de la situation ne lui permettent pas de s'adresser au Protecteur du citoyen ou à son RSD, un divulgateur public peut, s'il a d'abord transmis les renseignements aux autorités policières et que sa dénonciation publique ne nuira pas aux mesures d'intervention nécessaires, bénéficier de cette protection.



## CE QUE RÉVÈLE LE SONDAGE

L'enquête a permis de sonder tant le personnel d'organismes dotés d'une procédure interne de divulgation que celui d'organismes dispensés d'en être dotés. Les répondants en éthique, désignés dans certains organismes pour promouvoir une culture de l'éthique, et les RSD ont également été sondés.

### Une méconnaissance préoccupante

**Les réponses recueillies révèlent que les mécanismes prévus par la loi sur les lanceurs d'alerte demeurent méconnus selon des proportions préoccupantes.**

C'est notamment le cas au sein des organismes dotés d'un mécanisme de divulgation interne et où un RSD a été désigné :

- 60 % du personnel ignore l'existence de ce mécanisme;
- 74 % du personnel ignore si un RSD a été désigné dans l'organisme;
- 86 % du personnel ne sait pas qu'il peut en tout temps choisir de divulguer un acte répréhensible auprès du RSD désigné ou auprès du Protecteur du citoyen;
- 56 % du personnel n'a jamais entendu parler de la loi sur les lanceurs d'alerte.

Le Protecteur du citoyen note qu'au sein des organismes dispensés de se doter d'un mécanisme interne, le pourcentage du personnel qui n'a jamais entendu parler de la loi sur les lanceurs d'alerte est nettement inférieur, soit de 35 %.

Il faut savoir qu'un organisme qui est dispensé de se doter d'un mécanisme interne se voit, en contrepartie, obligé de faire connaître le mécanisme de divulgation externe, le Protecteur du citoyen, aux membres de son personnel. Cette obligation peut expliquer la meilleure connaissance de la loi sur les lanceurs d'alerte au sein de tels organismes.

Par ailleurs, parmi les responsables du suivi des divulgations (RSD) ou les répondants en éthique (RE) ayant répondu au sondage :

- 7 % des RSD ainsi que 13 % des RE ne savent pas que le personnel peut en tout temps choisir de divulguer un acte répréhensible auprès du RSD ou auprès du Protecteur du citoyen;
- 11 % des RSD affirment que leur procédure interne ne prévoit pas de mesures de protection contre les représailles, et 49 % des répondants en éthique sont peu familiers avec ces mesures;
- 32 % des RSD occupent une fonction de haut gestionnaire dans l'organisme, alors que la désignation d'une personne occupant un tel poste comme RSD va à l'encontre des consignes du Secrétariat du Conseil du trésor à cet effet.

## Beaucoup à faire

Devant ces résultats, le Protecteur du citoyen conclut qu'il reste beaucoup à faire pour renseigner les membres du personnel des organismes publics quant aux mécanismes leur permettant de dénoncer les actes répréhensibles dont ils sont témoins, et pour qu'ils soient convaincus qu'ils peuvent y avoir recours en toute sécurité.

**À la lumière des données et témoignages recueillis, le Protecteur du citoyen propose dans son rapport trois orientations comme pistes de solution : la promotion des recours et des protections en place, leur accessibilité et leur renforcement.**

Il insiste sur l'importance que les mécanismes de divulgation fassent l'objet d'une promotion active auprès des autorités des organismes. Celles-ci doivent mettre en valeur les notions d'intégrité publique et de mécanismes de divulgation auprès de leur personnel.

Notamment, tous les organismes assujettis à la loi sur les lanceurs d'alerte devraient présenter les mécanismes de divulgation existants à l'ensemble de leur personnel, que ces organismes aient ou non obtenu une dispense. De plus, ils doivent faire en sorte de rendre l'information sur le sujet facilement accessible au sein de l'organisme.

Quant aux mesures de protection de l'identité et celles contre les représailles, il est important qu'elles soient davantage mises en avant pour insuffler à l'éventuel lanceur d'alerte la confiance et le courage qui doivent l'accompagner tout au long de sa démarche.

Enfin, le renforcement des mécanismes de divulgation passe par la nomination de RSD aptes à bien remplir leur fonction, en considération de leur position dans la hiérarchie interne et leur charge de travail, ainsi que par une surveillance vigilante de la conformité à la loi des procédures internes de divulgation.

Par ailleurs, une recommandation formulée par le Protecteur du citoyen en 2019, et de nouveau en 2023, proposait que le RSD devienne un répondant en intégrité publique au sein de son organisation, et que l'ensemble des divulgations soient traitées par le Protecteur du citoyen ou par tout autre organisme compétent. Cette recommandation demeurerait d'actualité au moment de la diffusion de son rapport d'enquête.

Le rapport est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).



## DES CHANGEMENTS À VENIR

Le projet de loi n° 53 – *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives* – a été présenté à l'Assemblée nationale le 15 février 2024. Il aborde plusieurs questions et considérations soulevées dans le rapport spécial mentionné précédemment.

Le Protecteur du citoyen suivra attentivement la suite du déroulement des travaux parlementaires concernant ce projet de loi, ainsi que l'éventuelle mise en œuvre des changements législatifs qui auront été adoptés.

## SUR LE TERRAIN

Le 27 mars 2024, le Protecteur du citoyen participait aux consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 53 menées par la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale. Dans le cadre de cette participation et au terme de son analyse du projet de loi, il a déposé un mémoire dans lequel il formule 31 recommandations visant à donner aux lois visées leur plein effet.

**Le mémoire est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).**





# OCTROI DES CONTRATS D'EMBAUCHE

## Organisation concernée

- Un centre de services scolaire



Le Protecteur du citoyen n'a pas pour objectif de dévoiler l'identité des personnes mises en cause ni de révéler quelles sont les administrations visées. Au contraire, il a le souci de ne pas diffuser d'informations qui permettraient à quiconque de mettre des noms sur les personnes concernées et leurs organisations. Pour lui, l'essentiel est de protéger les personnes qui ont collaboré aux enquêtes.

# PRENDRE SA RETRAITE SANS QUITTER SON POSTE

**Des divulgations reçues visaient la directrice générale d'un centre de services scolaire. Celle-ci aurait pris sa retraite tout en continuant d'occuper les mêmes fonctions sous contrat, obtenant ainsi un traitement salarial plus avantageux que celui auquel elle avait droit comme employée permanente. Selon l'enquête du Protecteur du citoyen, le contrat en question, qui n'avait pas été octroyé conformément aux règles en vigueur, n'était pas valide.**

L'enquête a révélé que la directrice générale (DG) d'un centre de services scolaire a prévu le moment de sa retraite de façon à pouvoir poursuivre l'exercice de ses fonctions comme employée contractuelle durant quelques mois. Des éléments de preuve ont démontré que dès janvier, elle avait la ferme intention de prendre sa retraite en avril et de se faire réembaucher par contrat jusqu'à la fin juin de la même année. Son statut d'employée contractuelle lui permettrait alors de bénéficier d'avantages financiers, dont un salaire plus élevé.

## CONTRAT NON VALIDE

Selon les règles applicables, pour que la DG puisse continuer à exercer les mêmes fonctions durant sa retraite, le conseil d'administration (C. A.) aurait dû lui octroyer un contrat de travail temporaire. Fin mars, la DG a plutôt signé un contrat d'embauche avec un employé du centre de services scolaire, omettant d'aviser l'ensemble du personnel et des membres du C. A. de la situation.

Cette omission de la DG, doublée du fait qu'elle a occupé ses fonctions en continu, a fait en sorte que la quasi-totalité de son entourage professionnel ignorait qu'une retraite avait été suivie d'une réembauche par contrat pour ce poste.

**En outre, puisque l'octroi du contrat n'était pas conforme à la procédure prévue, celui-ci n'était pas valide. Ainsi, d'avril à la fin juin, la gestionnaire nouvellement retraitée a, à l'insu de ses collègues et des membres du C. A., exercé le rôle de DG et pris des décisions relevant des fonctions du poste sans qu'aucun contrat de travail valide ne l'autorise à agir à ce titre.**

Elle a de plus réclamé des heures supplémentaires, alors qu'un contrat de DG en bonne et due forme ne lui aurait pas permis de le faire. Ce faisant, elle recevait à la fois le salaire majoré prévu à son contrat d'employée contractuelle, une rémunération pour des heures supplémentaires non autorisées pour le poste de DG, ainsi que sa rente de retraite.

## RÉSULTAT DE L'ENQUÊTE

L'enquête a démontré que la DG a mis de l'avant ses intérêts financiers aux dépens du respect des procédures en vigueur et de ses obligations administratives en tant que DG. Le Protecteur du citoyen conclut donc à un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, ce qui constitue un acte répréhensible au sens de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

Il a adressé cinq recommandations au centre de services scolaire pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise. Il est notamment question, pour la direction, de faire un rappel des règles et politiques en vigueur en matière d'éthique et de délégation de fonctions ou de pouvoirs et, pour le C. A., de s'assurer que ses membres connaissent bien leurs rôles, responsabilités et obligations.

Le centre de services scolaire a accepté toutes les recommandations du Protecteur du citoyen. Leur implantation est en cours.

## SUR LE TERRAIN

La directrice générale, alors à la retraite, a remboursé les heures supplémentaires qui lui avaient été payées.



# ATTEINTE À LA SANTÉ ET À LA SÉCURITÉ

## Organisation concernée

- Un centre de services scolaire



Le Protecteur du citoyen n'a pas pour objectif de dévoiler l'identité des personnes mises en cause ni de révéler quelles sont les administrations visées. Au contraire, il a le souci de ne pas diffuser d'informations qui permettraient à quiconque de mettre des noms sur les personnes concernées et leurs organisations. Pour lui, l'essentiel est de protéger les personnes qui ont collaboré aux enquêtes.

À noter qu'au moment de la rédaction de ces lignes, le présent cas n'a pas été médiatisé.

# NE PAS AGIR FACE À LA MALTRAITANCE

Pendant de nombreuses années, les comportements inappropriés d'une enseignante envers de jeunes adolescents autistes ont perduré. Devant l'inaction de la direction d'école, des intervenants scolaires se sont adressés au Protecteur du citoyen. Celui-ci, ayant obtenu d'une autorité compétente la confirmation que certains élèves avaient subi de la maltraitance psychologique, a enquêté sur l'omission du centre de services scolaire d'agir pour mettre fin aux comportements de l'enseignante.



## Info utile

### S'adresser au Protecteur du citoyen ou au Protecteur de l'élève?

Depuis le 28 août 2023, le Protecteur national de l'élève est responsable du régime de traitement des plaintes du système scolaire. Avec le concours des protecteurs régionaux qu'il chapeaute, il traite les plaintes des élèves et de leurs parents concernant les services scolaires reçus d'une école publique ou privée, d'un centre de services scolaire ou d'une commission scolaire.

Le Protecteur du citoyen, quant à lui, traite les plaintes de nature administrative visant le ministère de l'Éducation, ainsi que les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard ou au sein des différents organismes publics, dont les centres de services scolaires. Dans le présent cas, le fait pour un organisme de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'individus en omettant d'agir constitue une **allégation d'acte répréhensible** au sens de la loi sur les lanceurs d'alerte.

## RETOUR DANS LE TEMPS

Dès son embauche, l'enseignante adopte des comportements qui mettent en péril la sécurité et le bien-être psychologiques d'élèves autistes particulièrement vulnérables. Elle se moque de leur handicap ou les bouscule, en plus d'être régulièrement en proie à des colères explosives à leur endroit. Le directeur de l'établissement scolaire de l'époque prend immédiatement les mesures qui s'imposent pour encadrer l'enseignante et faire en sorte que les agissements inappropriés cessent : un plan d'action détaillé est implanté et de nombreuses mises en garde sont données.

Plusieurs mois s'écoulent et une dernière mesure administrative est appliquée. L'enseignante est alors avisée qu'elle sera congédiée à la prochaine récurrence. Or, elle s'absente peu après en congé de maladie prolongé. À son retour au travail, un an plus tard, l'enseignante est affectée dans une autre école au sein du même centre de services scolaire.



## DES PLAINTES RÉPÉTÉES, EN VAIN

**L'enquête a révélé que durant une période s'étalant sur une dizaine d'années, plusieurs intervenants scolaires et parents se sont plaints des comportements de l'enseignante aux équipes de direction qui se sont succédé à la tête de l'école concernée. Dans la classe, pourtant, les comportements inappropriés persistaient.**

## MESURES DISCIPLINAIRES LIMITÉES

Tous les directeurs adjoints ou directrices adjointes qui ont été en poste durant cette période ont tenté par diverses méthodes d'encadrer l'enseignante, sans succès. Celle-ci refusait systématiquement toute forme d'aide et, lors des rencontres de rétroaction, se désorganisait au point de devoir rentrer chez elle, son niveau d'agressivité et de désarroi ne lui permettant pas de retourner en classe. À différents moments, l'enseignante a même agressé verbalement des gestionnaires et des collègues de travail.

Le Protecteur du citoyen a constaté qu'un seul directeur avait demandé le soutien de la Direction des ressources humaines du centre de services scolaire pour la mise en place d'une mesure disciplinaire, mais que cette mesure n'avait finalement pas été appliquée. Des éléments de preuve démontrent pourtant que les quelques directrices ou directeurs qui se sont succédé étaient parfaitement informés du climat toxique qui régnait dans la classe de l'enseignante.

Quant aux intervenants et intervenantes scolaires (éducateurs spécialisés et éducatrices spécialisées, enseignants et enseignantes) et aux directeurs adjoints ou directrices adjointes qui se sont plaints à la haute direction de l'école au fil des ans, ces personnes ignoraient qu'elles auraient pu adresser une plainte directement aux autorités externes compétentes, soit au Directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) ou les autorités policières.

## RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

L'enquête a révélé que le dossier personnel central de l'enseignante, tenu par la Direction des ressources humaines du centre de services scolaire, contenait peu d'information répertoriant ses comportements inappropriés. La situation était différente dans les dossiers constitués par les directeurs ou directrices de l'école, qui rassemblaient un grand nombre de courriels de plainte concernant des comportements de l'enseignante.

Malgré cela, le Protecteur du citoyen est d'avis que certaines informations présentes au dossier central de l'employée auraient dû suffire pour que la Direction des ressources humaines amorce une intervention visant l'enseignante. Il reconnaît néanmoins que les informations détenues par les directeurs auraient favorisé une intervention plus immédiate si elles avaient également été consignées au dossier central de l'employée. Or, aucune directive ni instruction écrite n'oblige les directions d'écoles à une telle pratique.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a rappelé aux autorités du centre de services scolaire l'obligation prévue dans la *Loi sur la protection de la jeunesse*, pour l'ensemble de son personnel, de signaler au DPJ toute situation pouvant laisser croire à la maltraitance d'enfants.

## RÉSULTAT DE L'ENQUÊTE

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen conclut que l'inaction répétée du centre de services scolaire et de la direction d'école a porté gravement atteinte à la santé et à la sécurité d'élèves vulnérables placés sous la protection de cette direction. Cette atteinte constitue un acte répréhensible au sens de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au centre de services scolaire de s'assurer que les directeurs et directrices d'établissements scolaires reçoivent des orientations claires en matière d'application des mesures disciplinaires et qu'ils suivent une formation obligatoire sur la gestion des employés difficiles.

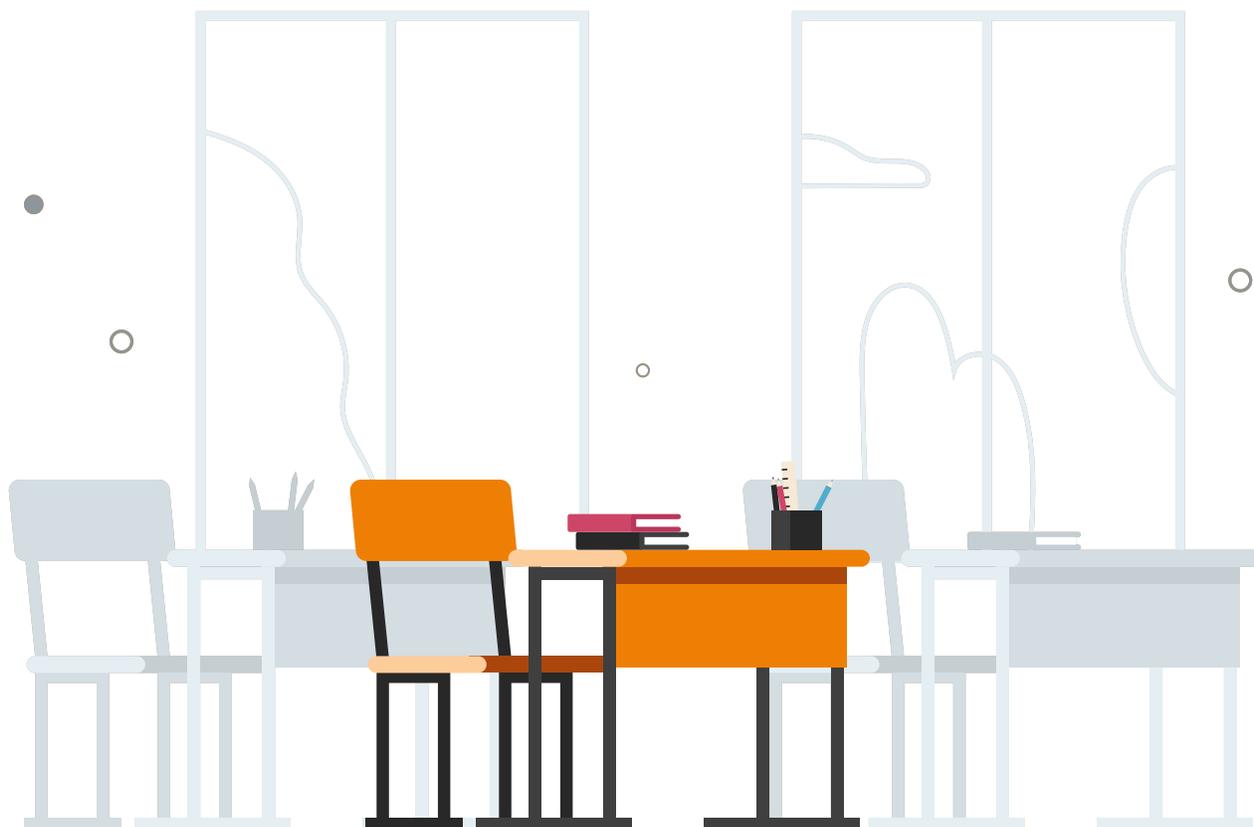
Le centre de services scolaire devra également élaborer une directive exigeant des directions d'école qu'elles transmettent à la Direction des ressources humaines tout document ou toute information concernant la gestion disciplinaire des membres du personnel lorsque la santé ou la sécurité des enfants est un enjeu.

Une autre directive devra quant à elle détailler les obligations légales des intervenants scolaires et les interventions requises lorsque la santé ou la sécurité d'un enfant est compromise.

Le centre de services scolaire a accepté toutes les recommandations du Protecteur du citoyen, qui suivra de près leur implantation. Celui-ci s'assurera en outre que le centre de services scolaire tiendra compte de l'obligation – prévue au projet de loi n° 47 adopté depuis – de signaler au ministre de l'Éducation tout comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves.

### **SUR LE TERRAIN**

**L'enseignante a été suspendue deux fois, puis elle a pris sa retraite.**





# ÉTHIQUE ET FONDS PUBLICS

## Organisation concernée

- Un établissement d'enseignement



Le Protecteur du citoyen n'a pas pour objectif de dévoiler l'identité des personnes mises en cause ni de révéler quelles sont les administrations visées. Au contraire, il a le souci de ne pas diffuser d'informations qui permettraient à quiconque de mettre des noms sur les personnes concernées et leurs organisations. Pour lui, l'essentiel est de protéger les personnes qui ont collaboré aux enquêtes.

# DÉPENSER SANS Y ÊTRE AUTORISÉ

**Quand le directeur d'un établissement d'enseignement a voulu revoir l'approche pédagogique d'un programme, il a engagé un ex-collègue à titre de consultant, qui a lui-même engagé la conjointe du directeur. L'enquête a révélé qu'en plus d'enfreindre le code d'éthique à de multiples occasions, le directeur avait de lui-même engagé des dépenses dont la somme dépassait largement celle des biens qu'il était autorisé à acquérir sans autorisation préalable.**

Le directeur d'un établissement d'enseignement a lancé un projet de réforme didactique visant à revoir l'approche pédagogique d'un programme d'études professionnel. L'approche retenue mettait de l'avant des contenus présentés sous forme de capsules vidéo, qui devaient permettre d'assurer une constance dans la formation transmise.

## UNE RÉFORME HORS NORME

### Irrégularités dans les embauches et les dépenses

Pour produire ces capsules, le directeur a embauché son ex-collègue à titre de consultant, qui a embauché la conjointe du directeur comme réalisatrice. Puisque le consultant retenu ne possédait pas l'équipement technique requis pour produire les capsules, le directeur a procédé à l'achat d'équipement de production vidéo totalisant environ 50 000 \$, et ce, avec le budget de fonctionnement de l'établissement d'enseignement.

Les achats que le directeur approuvait lui-même, faits en ligne et payés avec sa carte de crédit professionnelle, étaient livrés directement à son domicile. Par la suite, l'équipement acheté était uniquement accessible par sa conjointe, qui détenait la clé du local d'entreposage.

### Transgression des politiques et procédures

L'enquête a démontré que dans le cadre de son projet de réforme didactique, le directeur a transgressé de plusieurs façons la Politique d'acquisition de biens et services du centre de services scolaire :

- Sa délégation de pouvoirs était limitée à 25 000 \$, alors que le projet représentait plusieurs centaines de milliers de dollars. Avant de lancer ce projet, le directeur aurait dû demander l'autorisation de son supérieur hiérarchique, mais il a plutôt choisi de ne pas lui en parler.

- Il n'a pas réalisé d'analyse des besoins ni lancé d'appel d'offres public, deux étapes pourtant requises pour un projet de cette ampleur.
- Il a conclu une entente verbale sans signer le contrat qu'exige une entente de gré à gré. La désignation d'un fournisseur unique requiert en outre d'appliquer une procédure de dérogation particulière, qui n'a pas été suivie.



### Info utile

En administration publique, un **contrat de gré à gré** est un contrat attribué à un fournisseur sélectionné sans concurrence. En dehors de situations exceptionnelles, il ne peut être conclu que si sa somme se trouve sous les seuils d'appel d'offres public. À partir de ce seuil, un appel d'offres doit être lancé, invitant les fournisseurs répondant aux critères d'admissibilité à présenter une soumission en vue de l'attribution du contrat.

En outre, le directeur n'a pas jugé nécessaire d'aviser son supérieur hiérarchique de l'entente de gré à gré qu'il avait conclue avec un ex-collègue, ni de l'embauche de sa conjointe par ce dernier. Il n'a pas non plus cru bon d'informer son supérieur qu'il avait offert un poste d'enseignant à temps partiel à cet ex-collègue, alors que ce dernier était le patron de sa conjointe.

Dans toutes ces situations, le Code d'éthique et de déontologie de l'institution exige pourtant de remplir et de soumettre à son supérieur une déclaration d'intérêt. Rien de tel n'a été fait.

## RÉSULTAT DE L'ENQUÊTE

L'enquête a permis de déterminer que le directeur a favorisé ses intérêts financiers personnels ainsi que ceux de sa conjointe et de son ex-collègue au détriment de ses obligations professionnelles. Le Protecteur du citoyen conclut donc à un usage abusif des fonds et des biens d'un organisme public ainsi qu'à un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, deux actes répréhensibles au sens de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

Le Protecteur du citoyen a adressé quatre recommandations au centre de services scolaire, notamment que des mesures appropriées soient prises à l'égard du directeur, que le bien-fondé du projet de refonte didactique soit évalué et que la structure de financement du projet, s'il est mené à bien, soit conforme aux directives financières en vigueur.

Il a également recommandé qu'une tierce partie dresse l'inventaire de l'équipement vidéo payé au moyen de la carte de crédit du directeur.

Le centre de services scolaire a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen, qui assure un suivi de leur implantation.

## SUR LE TERRAIN

La conjointe du directeur a été retirée du projet de refonte didactique. Quant aux achats effectués au moyen d'une carte de crédit d'un directeur d'établissement, ils sont désormais approuvés par le directeur général adjoint du centre de services scolaire.





# FINANCEMENT ET GESTION DES CHSLD PRIVÉS CONVENTIONNÉS

## Organisations concernées

- Ministère de la Santé et des Services sociaux
- Des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) privés conventionnés



Le Protecteur du citoyen n'a pas pour objectif de dévoiler l'identité des personnes mises en cause ni de révéler quelles sont les administrations visées. Au contraire, il a le souci de ne pas diffuser d'informations qui permettraient à quiconque de mettre des noms sur les personnes concernées et leurs organisations. Pour lui, l'essentiel est de protéger les personnes qui ont collaboré aux enquêtes.

# CONFONDRE FONDS PUBLICS ET FONDS PRIVÉS

**Le Protecteur du citoyen a reçu des divulgations concernant des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de type privé conventionné. Le groupe privé qui les administre, en plus de permettre que des fonds publics servent des intérêts privés, a recouru de façon démesurée aux services d'un consultant externe, lui déléguant une large part de la gestion de ces établissements publics.**

Le groupe privé (le Groupe) gère à la fois des établissements privés, dont des résidences privées pour aînés (RPA), et des CHSLD privés conventionnés. Les CHSLD privés conventionnés sont financés par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), tandis que le financement des autres établissements est privé.

## PRATIQUES INADÉQUATES

L'enquête a révélé que les pratiques de gestion appliquées par la directrice générale (DG) ainsi que la structure organisationnelle du Groupe ne permettaient pas de faire la distinction entre les dépenses des établissements privés et celles des CHSLD privés conventionnés financés par des fonds publics. Cette situation se traduisait par une imputation arbitraire des dépenses au sein du Groupe.

## Dépenses inadmissibles

Dans les faits, les établissements utilisent régulièrement des ressources financières, humaines et matérielles communes. Sur le plan comptable, le Groupe regroupait de nombreuses dépenses liées aux activités des établissements, incluant des dépenses qui n'étaient pas communes à tous, puis il imputait une part de ce total à chaque établissement en fonction de sa taille. Au fil du temps, cette mise en commun a fait en sorte que de nombreuses dépenses qui n'auraient pas dû l'être – notamment des frais de déplacement et d'hébergement lors de congrès, des repas, de l'alcool, des dons et des dépenses privées – ont été assumées par des fonds publics.

## Les salaires aux frais du ministère

Le salaire de base de plusieurs membres du personnel était entièrement assumé par le MSSS, alors que ces personnes effectuaient une part considérable de leur travail dans les établissements privés du Groupe. Bien au fait de cette réalité,

le Groupe leur versait une somme forfaitaire, issue de fonds privés. Or, cette somme ne bonifiait le salaire des employés que d'environ 10 % ou 20 %, ce qui ne reflétait pas l'ampleur du travail réellement effectué au privé.

**En faisant assumer la majorité de sa masse salariale par les fonds publics, le Groupe se procurait, pour mener ses activités privées, de la main-d'œuvre à un tarif dérisoire.**

## Primes injustifiées

Lors des quarts de soir, de nuit et de fin de semaine, trois allocations dites « de disponibilité » étaient versées aux personnes chargées de répondre aux urgences en dehors des heures normales. Assumées entièrement par des fonds publics, ces allocations étaient allouées à des personnes répondant pourtant à l'ensemble des établissements.

En outre, l'une des trois allocations était automatiquement versée à la DG, alors que celle-ci n'était pas officiellement « de garde ». Les éléments de preuve recueillis ont permis d'établir que les deux autres personnes officiellement désignées comme répondantes ne recevaient que très peu d'appels. Par le biais des allocations de disponibilité, des sommes considérables provenant de fonds publics ont donc été versées sans que la situation le justifie.



## Honoraires démesurés

La DG a engagé d'importants frais d'honoraires professionnels, notamment pour obtenir les services d'un consultant externe bénéficiant à tout le Groupe. En effet, des honoraires démesurés ont été versés à une seule et même personne pour ses services de conseiller en gestion, de conseiller stratégique, de conseiller en ressources humaines et de conseiller juridique. De plus, le consultant exerçait plusieurs fonctions qui auraient dû être assumées par la DG.

Ainsi, chaque année, sur une période de trois ans, ce consultant a touché des honoraires – payés à partir de fonds publics – totalisant plus du double du salaire perçu par la DG. Autrement dit, pour trois années consécutives, le MSSS a payé l'équivalent de trois salaires de DG plutôt qu'un seul.

## GESTION DÉFICIENTE

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré qu'en pratique, la gestion des établissements n'était pas assurée par la DG, mais par le consultant externe.

La DG avait du mal à prendre des décisions par elle-même et à faire preuve de leadership. De ce fait, elle n'a pas su offrir à son équipe le soutien dont celle-ci avait besoin ni faire preuve de transparence.

Parmi les enjeux de gestion que le Protecteur du citoyen a constatés, on relève :

- des retards importants dans la reddition de compte au MSSS;
- le long délai pour répondre aux exigences du MSSS en vue d'obtenir le financement supplémentaire disponible pour les propriétaires de CHSLD privés conventionnés;
- le défaut d'effectuer les démarches nécessaires auprès du MSSS concernant l'évaluation de classe salariale pour certains postes.

Combinée à cette gestion déficiente, l'importante charge de travail imposée au personnel était telle que plusieurs employés, épuisés, ont quitté leurs fonctions au fil des mois et des années où la DG était en poste.

## ENCADREMENT INSUFFISANT

L'enquête a par ailleurs révélé que les mesures de surveillance et de reddition de compte en place n'étaient pas suffisantes ou qu'elles n'avaient pas été correctement appliquées. D'une part, le conseil d'administration a manqué à son obligation de veiller à la saine administration des ressources publiques des CHSLD privés conventionnés. D'autre part, le MSSS n'a pas, malgré sa connaissance de problèmes importants et persistants au sein des CHSLD concernés, effectué auprès du Groupe le suivi qui s'imposait.

## RÉSULTAT DE L'ENQUÊTE

En somme, la DG ne s'est pas assurée de maintenir une coupure franche entre les ressources privées et les ressources publiques qu'il lui revenait d'administrer. Elle gérait indistinctement les établissements privés et les CHSLD privés conventionnés sur la base du fait que le Groupe était un seul et même employeur, alors qu'elle administrait des entités de deux formes juridiques différentes, dépendant de deux types de financement distincts assortis de règles applicables différentes.

Par ailleurs, les sommes exagérées payées en honoraires professionnels et les dépenses inadmissibles remboursées à même les fonds provenant du MSSS ont appauvri le financement des soins et des services aux usagers hébergés dans les CHSLD privés conventionnés.

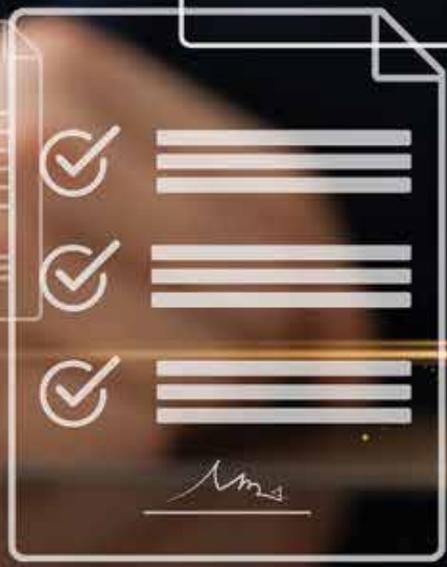
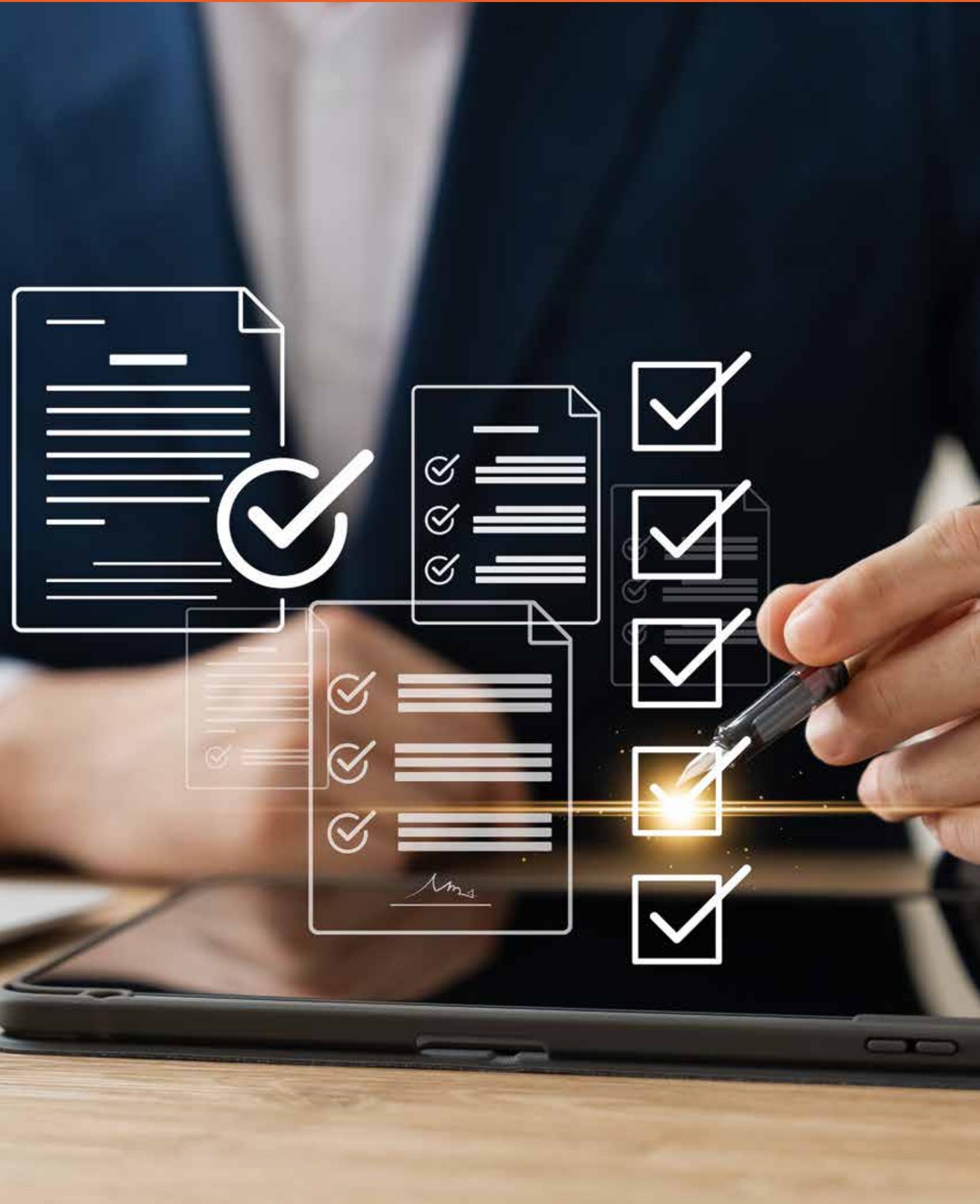
En laissant un consultant externe accaparer la gestion des établissements, la DG ne s'est pas acquittée de ses fonctions. Le fait qu'elle se soit soustraite à sa responsabilité d'assurer un climat de travail sain et sécuritaire a par ailleurs entraîné de nombreuses démissions du personnel et des dysfonctions au sein des CHSLD privés conventionnés sous sa gouverne.

Ces conduites s'éloignent de façon marquée de celles attendues d'une haute gestionnaire et constituent, au sens de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, deux actes répréhensibles, soit un usage abusif des fonds publics ainsi qu'un cas grave de mauvaise gestion.

Le Groupe a accepté les cinq recommandations formulées concernant les CHSLD privés conventionnés et, selon la nouvelle administration en place, il en a déjà implanté plusieurs. Les cinq recommandations adressées au MSSS ont également été acceptées. Le Protecteur du citoyen assurera un suivi diligent de l'implantation de l'ensemble des recommandations.

## SUR LE TERRAIN

**La directrice générale a pris sa retraite et la nouvelle personne en poste a revu la structure, les pratiques de gestion et l'utilisation des ressources financières pour l'ensemble du Groupe, et ce, en tenant compte de distinctions importantes dans l'administration des établissements privés et des CHSLD privés conventionnés.**



# LISTE DES RECOMMANDATIONS

## ADMINISTRATION PUBLIQUE

### Tribunal administratif du logement

#### Accès aux services – Tout mettre en œuvre pour que la personne demeure au cœur des priorités des services publics

Tribunal administratif du logement : commencer par répondre au téléphone

#### RECOMMANDATION

Le Protecteur du citoyen recommande au Tribunal administratif du logement :

- D'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action basé sur les comportements réels des personnes qui utilisent sa ligne téléphonique en vue d'assurer une cohérence entre le problème d'accès téléphonique, les actions identifiées pour le résoudre et les résultats recherchés.

Transmettre au Protecteur du citoyen, d'ici le 31 octobre 2024, un plan d'action ainsi qu'un calendrier de suivi des échéanciers.

## SERVICES CORRECTIONNELS

### Ministère de la Sécurité publique

#### Utilisation abusive des contraintes – Évaluer le risque

Des cas d'abus

#### RECOMMANDATION

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique, d'ici le 31 décembre 2024 :

- D'effectuer un rappel à l'ensemble des établissements de détention d'avoir des pratiques conformes au cadre normatif provincial applicable en matière d'utilisation des contraintes, de façon à se soumettre aux principes généraux guidés par le respect des droits fondamentaux, notamment en s'assurant que leur imposition est adaptée au risque que représente chaque personne incarcérée.



# SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU *RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2022-2023*

## ADMINISTRATION PUBLIQUE

### Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

#### Harcèlement, maltraitance, intimidation au sein d'organismes partenaires en matière d'habitation

La Société d'habitation du Québec n'a pas les bons outils pour régler les situations problématiques

#### RECOMMANDATION 2022-2023

Mettre en place, d'ici le 31 décembre 2023, un bureau d'enquête, sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, et responsable de recevoir et de traiter les plaintes en matière de harcèlement, d'intimidation et de maltraitance dans les cas visés par l'article 85.2 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.

#### APPRÉCIATION 2023-2024

Le Protecteur du citoyen est **ATTENTIF**, car des travaux ont débuté en janvier 2024 en vue de mettre en œuvre un processus de traitement des dénonciations de harcèlement, d'intimidation ou de maltraitance. Des suivis périodiques sont planifiés jusqu'en janvier 2025.

## SERVICES CORRECTIONNELS

### Ministère de la Sécurité publique

#### 22 ou 24 heures sur 24

Le maintien en cellule, à l'encontre des règles de droit international

#### RECOMMANDATION 2022-2023

D'ici le 31 mars 2024, encadrer par voie réglementaire l'isolement administratif, et prévoir notamment des dispositions concernant les éléments suivants :

- Le respect de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Mandela) en matière d'isolement cellulaire;
- Une période minimale quotidienne hors cellule;
- Une période minimale quotidienne d'interaction sociale;
- Des mécanismes permettant de respecter l'application des principes d'équité procédurale en conformité avec la *Loi sur la justice administrative*;
- L'obligation pour les services correctionnels d'aviser quotidiennement le personnel du service de santé de tout placement en isolement.

#### APPRÉCIATION 2023-2024

Le Protecteur du citoyen est **INSATISFAIT**. Au 31 mars 2024, il attend toujours une réponse du MSP à la suite de sa recommandation d'intégrer des dispositions formelles en matière d'isolement au cadre normatif québécois. Au surplus, la nouvelle version de l'instruction sur le classement qui devait prévoir certaines dispositions encadrant l'isolement n'a pas encore été transmise au réseau.

#### Matériel orthopédique et médical

Avoir droit à sa prothèse de jambe, ou pas, c'est selon l'établissement de détention

#### RECOMMANDATION 2022-2023

Établir, d'ici le 31 mars 2024, en collaboration avec le **ministère de la Santé et des Services sociaux**, des balises quant à l'accès aux appareils orthopédiques et au matériel médical dans les établissements de détention.

#### APPRÉCIATION 2023-2024

Le Protecteur du citoyen est **INSATISFAIT**. Au 31 mars 2024, le MSP n'avait transmis aucune orientation au réseau correctionnel à cet égard. Des modifications étaient envisagées en vue de bonifier certaines directives administratives et de clarifier la situation.

## Vulnérabilité extrême

Évaluation du risque suicidaire : une intervention qui repose sur le volontariat

### RECOMMANDATION 2022-2023

Avant le 31 décembre 2023, établir un délai maximal de 24 heures d'attente pour l'application de la *Grille d'estimation de la dangerosité d'un passage à l'acte suicidaire*.

### APPRÉCIATION 2023-2024

Le Protecteur du citoyen est **INSATISFAIT**. Au 31 mars 2024, le MSP n'avait transmis aucune orientation au réseau correctionnel à cet égard.

### RECOMMANDATION 2022-2023

Avant le 31 décembre 2023, définir, avec la collaboration du **ministère de la Santé et des Services sociaux**, les rôles et les responsabilités du personnel soignant des établissements de détention dans la prise en charge et dans l'évaluation des personnes présentant un risque suicidaire.

### APPRÉCIATION 2023-2024

Le Protecteur du citoyen est **INSATISFAIT**. Au 31 mars 2024, le Protecteur du citoyen demeurait en attente de précisions à cet égard.

## SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

### Ministère de la Santé et des Services sociaux

#### Chambre d'hôpital

L'énigme de la facturation

### RECOMMANDATIONS 2022-2023

- Modifier, d'ici le 31 décembre 2023, le *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation* pour cesser la facturation des chambres de base par unité;
- Modifier, d'ici le 31 décembre 2023, la circulaire ministérielle intitulée *Facturation pour l'occupation de chambres privées ou semi-privées et pour la disponibilité du téléphone alloué aux usagers* en vue de s'assurer que les citoyens ont l'information juste et adéquate pour faire un choix éclairé au regard de la salle et des chambres de base.

### APPRÉCIATION 2023-2024

Le Protecteur du citoyen est **INSATISFAIT**. Bien que l'analyse de la faisabilité et des impacts soit terminée, le ministère de la Santé et des Services sociaux tarde à confirmer ses orientations. Le Protecteur du citoyen suivra avec attention les travaux.



# 2023-2024 EN CHIFFRES

## Services aux citoyens

### PORTRAIT DES MOTIFS CONCLUS

#### Quelques notions...

Dans le cadre de ses mandats, le Protecteur du citoyen traite les plaintes et les demandes d'assistance concernant les services des ministères, organismes ou instances de l'administration publique, du réseau des services correctionnels et du réseau de la santé et des services sociaux. Il traite également les signalements visant les instances du réseau de la santé et des services sociaux.

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

Dans le cadre du traitement des **plaintes et signalements**, le Protecteur du citoyen peut, s'il l'estime nécessaire, effectuer des vérifications et mener des enquêtes pour déterminer si la situation rapportée doit être corrigée.

Soulignons qu'à la différence d'une plainte, qui est formulée par un individu (ou son représentant) concernant une situation qui le touche personnellement, un signalement peut être effectué par toute personne ayant été témoin d'une situation où elle estime que les droits d'une autre personne ou de plusieurs personnes n'ont pas été respectés.



### Info utile

Selon le type de demande visant une instance du **réseau de la santé et des services sociaux**, le Protecteur du citoyen peut agir **en premier ou en deuxième recours**.

Une **plainte** doit d'abord être adressée au commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement concerné. Lorsque l'utilisateur n'est pas satisfait de la décision rendue par le commissaire ou qu'aucune décision ne lui a été communiquée dans les 45 jours, il peut s'adresser au Protecteur du citoyen qui agira alors en deuxième recours.

Dans le cas d'un **signalement**, le Protecteur du citoyen agit en premier recours.

Une demande d'assistance, une plainte ou un signalement peut comprendre un ou plusieurs motifs. Les motifs de plainte et de signalement connaissent différentes conclusions.

Lorsqu'un motif de plainte ou de signalement a donné lieu à une enquête, le Protecteur du citoyen est généralement en mesure de juger le motif **fondé** ou **non fondé**.

Dans certaines situations, entre autres en l'absence de preuves et devant deux versions contradictoires, le Protecteur du citoyen **ne peut se prononcer** quant au caractère fondé ou non d'un motif.

La **médiation** désigne les cas où le Protecteur du citoyen intervient comme tierce partie pour faciliter la résolution d'un problème entre deux parties en conflit.

Le Protecteur du citoyen peut également refuser d'intervenir ou mettre fin au traitement d'un motif de plainte ou de signalement. Il y a notamment **interruption du traitement** lorsque :

- La demande n'est pas recevable au regard de la compétence du Protecteur du citoyen;
- Le citoyen ou la citoyenne ne fournit pas les renseignements requis ou retire sa plainte parce que la situation se règle en cours d'enquête;
- La demande est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi;
- Une intervention est inutile, étant donné les circonstances;
- La demande est prématurée puisque le délai de traitement accordé à l'instance visée n'est pas écoulé.

En outre, les faits recueillis peuvent amener le Protecteur du citoyen à diriger la personne vers une autre ressource. Le motif se conclut alors par une **réorientation**.



## Info utile

Un dossier de plainte ou de signalement qui comprend un **motif fondé n'est fermé** que lorsque les mesures correctrices demandées au ministère ou à l'organisme visé ont été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen.

**Sauf mention contraire, les données présentées dans les tableaux qui suivent proviennent uniquement des dossiers fermés durant l'exercice 2023-2024.**



## COUP D'ŒIL SUR 2023-2024

En 2023-2024, le Protecteur du citoyen a conclu **13 045 motifs** de demande concernant les services publics aux citoyens, une hausse de 3,1 % par rapport aux données de 2022-2023.

On observe une légère augmentation du nombre de motifs conclus dans tous les secteurs, soit pour les demandes

concernant l'administration publique (+5,0 %, réseau des services correctionnels exclu), le réseau des services correctionnels (+1,3 %) et le réseau de la santé et des services sociaux (+2,1 %). En termes absolus, les hausses du volume des demandes les plus marquées concernent la Société de l'assurance automobile du Québec (+356) et Retraite Québec\* (+165).

\*La hausse du volume des demandes concernant Retraite Québec s'explique en grande partie par la réception d'un nombre élevé de plaintes au sujet d'un même enjeu qui est en cours de résolution.

## Évolution du nombre de motifs de plainte, de signalement et de demande d'assistance conclus, par secteurs de services

CONCLUSION DU MOTIF	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS		
	2021-2022	2022-2023	2023-2024
<b>Administration publique (réseau des services correctionnels exclu)</b>			
<b>Demandes d'assistance</b>			
Assistance	389	470	402
<b>Plaintes</b>			
Motif fondé	709	831	938
Motif non fondé	2 041	2 211	2 323
Médiation	23	21	15
Impossibilité de se prononcer	31	55	53
Réorientation	155	156	122
Interruption	2 018	1 928	2 100
<b>SOUS-TOTAL – administration publique</b>	<b>5 366</b>	<b>5 672</b>	<b>5 953</b>
<b>Variation par rapport à l'exercice précédent</b>			<b>+5,0%</b>
<b>Réseau des services correctionnels</b>			
<b>Demandes d'assistance</b>			
Assistance	140	110	134
<b>Plaintes</b>			
Motif fondé	433	338	464
Motif non fondé	553	501	547
Médiation	0	0	1
Impossibilité de se prononcer	72	56	60
Réorientation	2 460	2 349	2 222
Interruption	1 460	1 395	1 385
<b>SOUS-TOTAL – réseau des services correctionnels</b>	<b>5 118</b>	<b>4 749</b>	<b>4 813</b>
<b>Variation par rapport à l'exercice précédent</b>			<b>+1,3%</b>

CONCLUSION DU MOTIF	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS		
	2021-2022	2022-2023	2023-2024
<b>Réseau de la santé et des services sociaux</b>			
<b>Demandes d'assistance</b>			
Assistance	16	28	28
<b>Plaintes</b>			
Motif fondé	476	543	604
Motif non fondé	711	743	838
Médiation	4	5	3
Impossibilité de se prononcer	15	20	26
Réorientation	173	139	53
Interruption	221	311	350
<b>Signalements</b>			
Motif fondé	100	84	98
Motif non fondé	113	81	54
Médiation	12	34	87
Impossibilité de se prononcer	1	3	2
Réorientation	27	68	31
Interruption	99	174	105
<b>SOUS-TOTAL – réseau de la santé et des services sociaux</b>	<b>1 968</b>	<b>2 233</b>	<b>2 279</b>
<b>Variation par rapport à l'exercice précédent</b>			<b>+2,1 %</b>
<b>TOTAL – tous secteurs</b>	<b>12 452</b>	<b>12 654</b>	<b>13 045</b>
<b>Variation globale par rapport à l'exercice précédent</b>			<b>+3,1 %</b>

## Variations annuelles les plus marquées du nombre de motifs conclus selon l'instance visée

INSTANCE VISÉE	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS		VARIATION
	2022-2023	2023-2024	
<b>Administration publique (réseau des services correctionnels exclu)</b>			
<b>Ministères/Organismes</b>			
Revenu Québec	688	584	↓ 104
Ministère de l'Éducation	146	65	↓ 81
Régie de l'assurance maladie du Québec	286	208	↓ 78
Ministère de la Santé et des Services sociaux	118	60	↓ 58
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	968	1 033	↑ 65
Retraite Québec	187	352	↑ 165
Société de l'assurance automobile du Québec	610	966	↑ 356
<b>Réseau de la santé et des services sociaux</b>			
<b>Établissements</b>			
CISSS de la Montérégie-Ouest	79	28	↓ 51
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	162	120	↓ 42
Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM)	65	29	↓ 36
CISSS de Chaudière-Appalaches	94	146	↑ 52
CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec	105	175	↑ 70
CISSS des Laurentides	127	209	↑ 82



## PORTRAIT DES MOTIFS FONDÉS

### Quelques notions...

La proportion de motifs fondés est établie de la façon suivante :

**Nombre de motifs de plainte  
ou de signalement jugés fondés**

**Nombre total de motifs de plainte ou de  
signalement jugés fondés ou non fondés**



## COUP D'ŒIL SUR 2023-2024

Durant l'année 2023-2024, un total de **2 104 motifs de plainte** ou de signalement visant l'un ou l'autre des ministères, organismes et instances de l'administration publique, du réseau des services correctionnels ou du réseau de la santé et des services sociaux ont été jugés fondés, soit une proportion de **35,9%**.

Le motif «**décali non respecté ou attente déraisonnable**» représente plus du tiers (36,6%) des motifs fondés, tous secteurs confondus. Cette proportion atteint 38,1% pour les motifs de plainte visant les services correctionnels et 55,0% pour les motifs de plainte visant les ministères et organismes de l'administration publique. Ces données proportionnelles sont très semblables à celles de l'exercice 2022-2023.

Parmi les motifs de demande conclus concernant le **réseau de la santé et des services sociaux** :

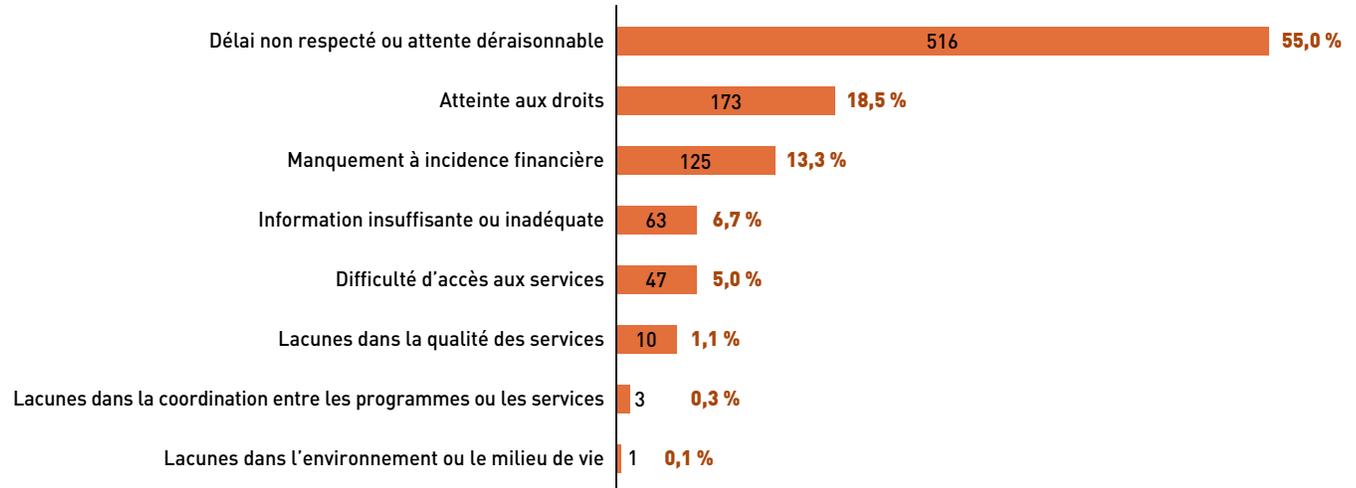
- Plus de la moitié (55,9%) des **motifs de plainte** jugés fondés résultent soit de lacunes sur le plan de la qualité ou de la prestation des services (40,2%), soit d'atteintes aux droits (15,7%).
- Près des deux tiers (62,3%) des **motifs de signalement** jugés fondés révèlent des lacunes dans la qualité des services (23,5%) ou dans l'environnement de l'utilisateur (19,4%), ou encore des difficultés d'accès aux services (19,4%).

## Évolution de la proportion de motifs de plainte ou de signalement fondés, par secteurs de services

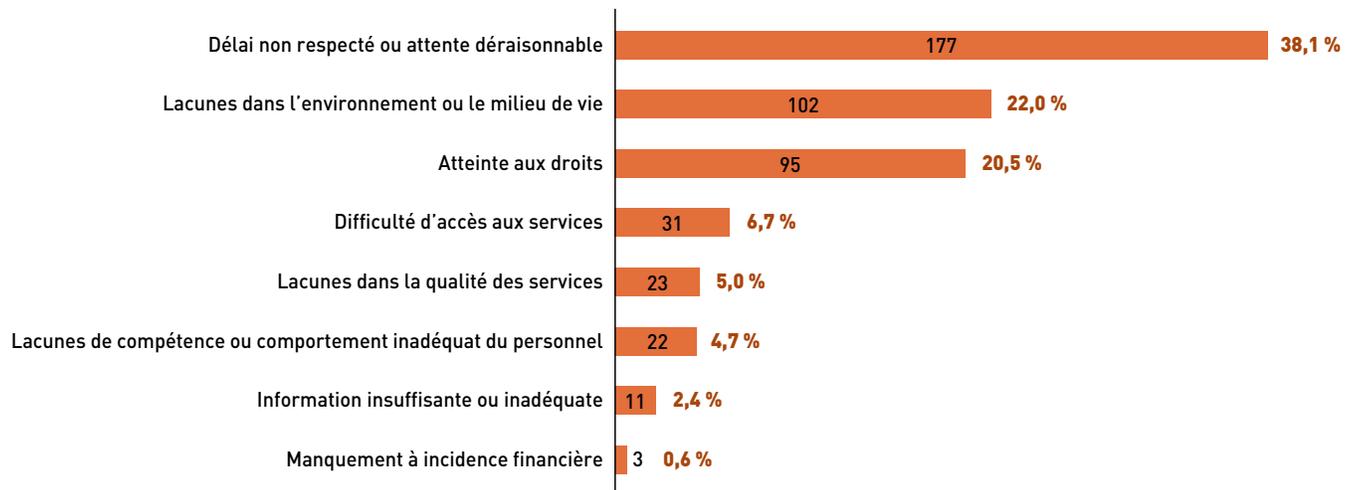
SECTEUR DE SERVICES	PROPORTION DE MOTIFS FONDÉS		
	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Administration publique (réseau des services correctionnels exclu)	25,8%	27,3%	28,8%
Réseau des services correctionnels	43,9%	40,3%	45,9%
Réseau de la santé et des services sociaux	41,1%	43,2%	44,0%
<b>TOTAL – tous secteurs</b>	<b>31,1%</b>	<b>33,7%</b>	<b>35,9%</b>

## Nature des motifs de plainte ou de signalement fondés, par secteurs de services

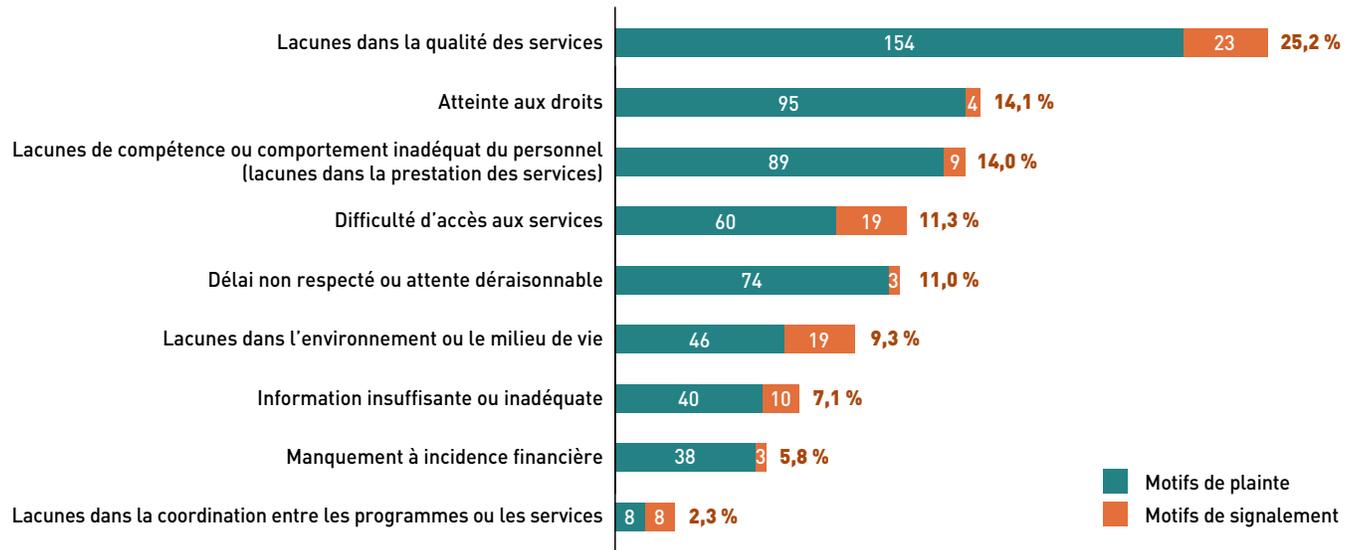
### *Nature des motifs de plainte fondés visant les ministères et organismes de l'administration publique (réseau des services correctionnels exclu)*



### *Nature des motifs de plainte fondés visant les instances du réseau des services correctionnels*



## Nature des motifs de plainte et de signalement fondés visant les instances du réseau de la santé et des services sociaux



## PORTRAIT DU SUIVI DES MESURES CORRECTRICES RECOMMANDÉES

Au terme d'une enquête du Protecteur du citoyen, celui-ci transmet habituellement au ministère ou à l'organisme visé ses conclusions et recommandations concernant les mesures correctrices à apporter.

Lorsque la mesure recommandée s'applique au dossier d'un citoyen ou d'une citoyenne en particulier, il s'agit d'une mesure à **portée individuelle**.

Lorsque le Protecteur du citoyen propose une mesure pouvant s'appliquer à la situation de plusieurs citoyens et citoyennes, par exemple quand elle concerne une modification des pratiques ou encore l'interprétation ou l'application d'une règle, on parle de mesure à **portée collective**.

Année après année, les ministères et organismes visés acceptent, dans une très forte proportion, les mesures correctrices recommandées.



## COUP D'ŒIL SUR 2023-2024

Pour l'ensemble de ses interventions en matière de services aux citoyens, le Protecteur du citoyen a recommandé la mise en œuvre de 1 112 mesures correctrices en 2023-2024. Le taux d'acceptation de ces mesures par les ministères,

organismes et établissements visés se chiffre à 99,2% pour les mesures à portée individuelle, et à 98,8% pour les mesures à portée collective.

## Évolution du nombre et du taux d'acceptation des mesures correctrices recommandées, par secteurs de services

SECTEUR DE SERVICES	2022-2023			2023-2024		
	Mesures acceptées	Mesures refusées	Taux d'acceptation	Mesures acceptées	Mesures refusées	Taux d'acceptation
<b>Mesures à portée individuelle</b>						
Administration publique (réseau des services correctionnels exclu)	301	5	98,4 %	414	4	99,0 %
Réseau des services correctionnels	24	0	100,0 %	26	0	100,0 %
Réseau de la santé et des services sociaux	147	2	98,7 %	155	1	99,4 %
<b>TOTAL – mesures à portée individuelle</b>	<b>472</b>	<b>7</b>	<b>98,5 %</b>	<b>595</b>	<b>5</b>	<b>99,2 %</b>
<b>Mesures à portée collective</b>						
Administration publique (réseau des services correctionnels exclu)	45	0	100,0 %	26	0	100,0 %
Réseau des services correctionnels	31	0	100,0 %	21	0	100,0 %
Réseau de la santé et des services sociaux	348	8	97,8 %	459	6	98,7 %
<b>TOTAL – mesures à portée collective</b>	<b>424</b>	<b>8</b>	<b>98,1 %</b>	<b>506</b>	<b>6</b>	<b>98,8 %</b>

## RÉSULTATS DÉTAILLÉS PAR SECTEURS DE SERVICES

### Analyse des motifs : administration publique (réseau des services correctionnels inclus)



### COUP D'ŒIL SUR 2023-2024

En moyenne, la proportion de motifs de plainte jugés **fondés** concernant le secteur de l'administration publique – réseau des services correctionnels inclus – est d'environ un sur trois (31,7 % pour les plaintes visant les organismes et 34,2 % pour celles visant les ministères). Cette proportion grimpe à plus d'un sur deux pour les plaintes concernant le Tribunal administratif du logement (TAL) (60,5 %) et pour les plaintes relatives au *Code de la sécurité routière* visant la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) (57,4 %).

En ce qui a trait au volume des motifs **conclus** visant un ministère ou un organisme en particulier, on observe notamment une hausse marquée du nombre de motifs relatifs à Retraite Québec\* (+88,2 %) et à la SAAQ (+58,4 %). À l'opposé, on note une baisse marquée des motifs conclus concernant le ministère de l'Éducation (-55,5 %) ou le ministère de la Santé et des Services sociaux (-49,2 %).

\*La hausse du volume des demandes concernant Retraite Québec s'explique en grande partie par la réception d'un nombre élevé de plaintes au sujet d'un même enjeu qui est en cours de résolution.

## Nombre de motifs conclus selon l'organisme de l'administration publique visé

ORGANISME VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2023-2024	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2023-2024							
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTE					TOTAL	
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation		Interruption
Assemblée nationale	4		1				1	2	4
Autorité des marchés financiers	29	1	13				2	14	30
Autorité des marchés publics	3		3						3
Bureau des enquêtes indépendantes	3							4	4
Bureau du coroner	5							5	5
Commissaire à la déontologie policière	131	8	10	59	1	3		70	151
Commission d'accès à l'information	44	4	4	13	1	1		24	47
Commission de protection du territoire agricole du Québec	19		2	5				12	19
Commission de toponymie	1							1	1
<b>Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)</b>									
Général	24	2	6	8				10	26
Indemnisation des travailleurs	496	27	73	168	4	3	8	223	506
Normes du travail	103	9	6	30			4	45	94
Équité salariale	6						2	4	6
Indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC)	382	20	113	144	6	3	3	112	401
<b>SOUS-TOTAL – CNESST</b>	<b>1 011</b>	<b>58</b>	<b>198</b>	<b>350</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>394</b>	<b>1 033</b>
Commission des transports du Québec	0			1					1
Commission municipale du Québec	34	3	1	23				5	32
Commission québécoise des libérations conditionnelles	9			2		1	2	5	10
Conseil de la justice administrative	8							5	5
Conseil de la magistrature	6			3				3	6
Curateur public	243	13	23	150		4	3	62	255
Directeur des poursuites criminelles et pénales	24						1	23	24
Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	1							1	1

ORGANISME VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2023-2024	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2023-2024							TOTAL
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTÉ					Interruption	
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation		
La Financière agricole du Québec	6	2	2		1				5
Office de la protection du consommateur	25	5	16	4	2		9		36
Office des personnes handicapées du Québec	4						4		4
Office des professions du Québec	16	2	8			1	6		17
Office québécois de la langue française	10	1	7				2		10
Protecteur national de l'élève	14						9		9
Régie de l'assurance maladie du Québec	202	23	25	119		1	40		208
Régie des alcools, des courses et des jeux	8	1	4				2		7
Régie du bâtiment du Québec	18	3	3			2	5		13
<b>Retraite Québec</b>									
Général	8	1	5				4		10
Régimes de retraite du secteur public	28	2	10	8			11		31
Régime de rentes du Québec et Allocation famille	309	13	16	89	1	3	8	181	311
<b>SOUS-TOTAL – Retraite Québec</b>	<b>345</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>102</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>196</b>	<b>352</b>
<b>Revenu Québec</b>									
Administration provisoire des biens non réclamés	13	1	1	9					11
Fiscalité	482	57	44	240	3	10	8	109	471
Général	24	3	2	8			1	8	22
Paiement des pensions alimentaires	78	7	6	49			1	17	80
<b>SOUS-TOTAL – Revenu Québec</b>	<b>597</b>	<b>68</b>	<b>53</b>	<b>306</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>134</b>	<b>584</b>
Secrétariat du Conseil du trésor	2	1					1		2
<b>Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)</b>									
Code de la sécurité routière	617	29	232	172		2	8	148	591
Général	18	4	1	3			1	9	18
Indemnisation	369	16	54	136	1	4	11	135	357
<b>SOUS-TOTAL – SAAQ</b>	<b>1 004</b>	<b>49</b>	<b>287</b>	<b>311</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>292</b>	<b>966</b>

ORGANISME VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2023-2024	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2023-2024							TOTAL
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTÉ						
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
Société d'habitation du Québec	108	3	8	52			5	44	112
Tribunal administratif de déontologie policière	1							1	1
Tribunal administratif du logement	271	18	72	47	6	10		101	254
Tribunal administratif du Québec	37	3	1	7				23	34
Tribunal administratif du travail (TAT)									
Général	8		1					8	9
Lésions professionnelles	10		6	1				2	9
Relations du travail	12		1	2		1		8	12
SOUS-TOTAL – TAT	30		8	3		1		18	30
<b>TOTAL</b>	<b>4 273</b>	<b>275</b>	<b>741</b>	<b>1 598</b>	<b>15</b>	<b>41</b>	<b>88</b>	<b>1 517</b>	<b>4 275</b>

## Nombre de motifs conclus selon le ministère visé

MINISTÈRE VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2023-2024	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2023-2024							TOTAL
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTÉ						
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
Ministère de la Culture et des Communications	5			1				4	5
Ministère de la Cybersécurité et du Numérique	9		1	2				6	9
Ministère de la Famille	44	4	3	18		1		20	46
Ministère de la Justice	82	8	7	15	4	3		49	86
Ministère de la Langue française	1							1	1
Ministère de la Santé et des Services sociaux	65	6	4	18		1		31	60

MINISTÈRE VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2023-2024	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2023-2024							TOTAL
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTÉ						
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
<b>Ministère de la Sécurité publique</b>									
Général	36	5	10					22	37
Sécurité civile	14	1	3			2	7		13
Services correctionnels	4 865	134	464	545	1	59	2 220	1 380	4 803
<b>SOUS-TOTAL – ministère de la Sécurité publique</b>	<b>4 915</b>	<b>135</b>	<b>469</b>	<b>558</b>	<b>1</b>	<b>59</b>	<b>2 222</b>	<b>1 409</b>	<b>4 853</b>
<b>Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation</b>									
	38	2	6	19			2	5	34
<b>Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie</b>									
	4	1	3					2	6
<b>Ministère de l'Éducation</b>									
	65	3	6	17			2	37	65
<b>Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale</b>									
Emploi-Québec	69	2	4	30			1	25	62
Général	11	4	1				4		9
Régime québécois d'assurance parentale (RQAP)	8	1	4			1	1		7
Registres de l'État	116	4	11	74				27	116
Services à la clientèle (Services Québec)	6		4					2	6
Partenariats de Services Québec	3		1					2	3
Solidarité sociale	518	44	51	257		5	7	140	504
<b>SOUS-TOTAL – ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale</b>	<b>731</b>	<b>55</b>	<b>66</b>	<b>371</b>		<b>5</b>	<b>9</b>	<b>201</b>	<b>707</b>
<b>Ministère de l'Enseignement supérieur</b>									
Aide financière aux études	159	18	14	89		2	3	38	164
Enseignement supérieur	23	1	3	8			1	13	26
Général	2							2	2
<b>SOUS-TOTAL – ministère de l'Enseignement supérieur</b>	<b>184</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>97</b>		<b>2</b>	<b>4</b>	<b>53</b>	<b>192</b>
<b>Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs</b>									
	111	6	25	46			4	43	124
<b>Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration</b>									
	142	15	27	57			3	38	140
<b>Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation</b>									
	37	1	1	7			2	24	35
<b>Ministère des Finances</b>									
	17	5	6		2			4	17

MINISTÈRE VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2023-2024	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2023-2024							
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTÉ					TOTAL	
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation		Interruption
Ministère des Relations internationales et de la Francophonie	1								
Ministère des Ressources naturelles et des Forêts	31	1	8	12			12	33	
Ministère des Transports et de la Mobilité durable	53	3	5	16		3	21	48	
Ministère du Conseil exécutif	32	1	9	5			4	19	
Ministère du Tourisme	7		1	4			2	7	
Ministère du Travail	4	1	1				2	4	
<b>TOTAL</b>	<b>6 578</b>	<b>261</b>	<b>661</b>	<b>1 272</b>	<b>1</b>	<b>72</b>	<b>2 256</b>	<b>1 968</b>	<b>6 491</b>

## Analyse des motifs : réseau de la santé et des services sociaux



### COUP D'ŒIL SUR 2023-2024

Pour les plaintes et signalements visant les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, la proportion de motifs jugés fondés en 2023-2024 est de **44,7%**. On note une proportion de motifs fondés particulièrement élevée pour les plaintes et signalements visant les **centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) (56,3%)** ou les **centres hospitaliers (53,0%)**.

En outre, les centres hospitaliers sont visés par **plus du tiers (38,6%)** de l'ensemble des motifs de plainte, de signalement ou de demande d'assistance conclus en 2023-2024. Le nombre de motifs visant un **centre jeunesse** a par ailleurs connu une hausse considérable, représentant 22,7% de tous les motifs conclus en 2023-2024, comparativement à 16,5% en 2022-2023.

**Nombre de motifs conclus selon la mission de l'établissement, de la ressource ou de l'organisme du réseau de la santé et des services sociaux visé**

MISSION DE L'ÉTABLISSEMENT, DE LA RESSOURCE OU DE L'ORGANISME VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2023-2024	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2023-2024							TOTAL
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTE OU SIGNALLEMENT						
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
<b>Établissements</b>									
Centres de réadaptation	68	32	40	1		3	11	87	
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	247	3	99	77	4	1	21	40	245
Centres hospitaliers	952	14	327	290	14	17	26	191	879
Centres jeunesse	501	4	105	286	2	1	10	110	518
Centres locaux de services communautaires	203	2	63	80	3	2	8	47	205
<b>SOUS-TOTAL – établissements</b>	<b>1 971</b>	<b>23</b>	<b>626</b>	<b>773</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>68</b>	<b>399</b>	<b>1 934</b>
Organismes communautaires	50	1	7	32		1		8	49
Résidences privées pour aînés	77		21	23		3	6	11	64
Services préhospitaliers d'urgence	27		3	13		2		3	21
Commissaires aux plaintes et autres	199	4	45	51	66	1	10	34	211
<b>TOTAL</b>	<b>2 324</b>	<b>28</b>	<b>702</b>	<b>892</b>	<b>90</b>	<b>28</b>	<b>84</b>	<b>455</b>	<b>2 279</b>



## Nombre de motifs conclus selon le programme-services ou le recours du réseau de la santé et des services sociaux concerné

PROGRAMME-SERVICES OU RECOURS CONCERNÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2023-2024	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2023-2024							
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTÉ OU SIGNALÉMENT						TOTAL
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
<b>Programmes-services</b>									
Déficience intellectuelle et troubles du spectre de l'autisme	67	32	38			2	9	81	
Déficience physique	84	15	37	1	1	3	11	68	
Dépendances	7		1	1			2	4	
Gestion des bâtiments et équipements*	2		1		1			2	
Jeunes en difficulté	515	3	108	301		1	10	114	537
Santé mentale	252	5	50	109	2	2	11	77	256
Santé physique	665	11	263	176	6	15	18	138	627
Santé publique	3			5					5
Services généraux – accès aux services d'un médecin	26	1	9	1			2	9	22
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	344	3	136	111	1	4	30	58	343
Soutien aux services*	181	1	47	77	1	3	2	13	144
<b>SOUS-TOTAL – programmes-services</b>	<b>2 146</b>	<b>24</b>	<b>660</b>	<b>857</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>78</b>	<b>431</b>	<b>2 089</b>
Régime d'examen des plaintes	168	4	41	33	77	1	6	18	180
Autres ou ne s'applique pas	10		1	2	1			6	10
<b>TOTAL</b>	<b>2 324</b>	<b>28</b>	<b>702</b>	<b>892</b>	<b>90</b>	<b>28</b>	<b>84</b>	<b>455</b>	<b>2 279</b>

\*Les programmes marqués d'un astérisque, que le Protecteur du citoyen appelle des programmes-services, sont désignés comme des programmes-soutien par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

## Intégrité publique

### PORTRAIT DES DEMANDES

En vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), une personne peut – en toute confiance, en toute confidentialité et à l'abri des représailles – divulguer au Protecteur du citoyen un acte répréhensible visant un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec ou commis au sein d'un tel organisme.

Dans le cadre de ce mandat, le Protecteur du citoyen reçoit des **divulgations d'actes répréhensibles** et des **plaintes pour représailles**. Lorsqu'il le juge nécessaire, il effectue des vérifications et mène des enquêtes pour déterminer si la présence d'un acte répréhensible ou de représailles peut être constatée. Par la suite, il peut adresser des recommandations au ministère ou à l'organisme visé. Le cas échéant, il assure un suivi de l'implantation des mesures correctrices recommandées.

Dans certaines situations, le Protecteur du citoyen peut accorder une aide financière à une personne (le divulgateur ou la divulgatrice, une personne qui se croit victime de représailles, une personne qui collabore à une enquête) dont la situation particulière justifie une assistance juridique. Pour chaque **demande de consultation juridique** jugée recevable, il détermine les conditions d'octroi de l'aide accordée.

Enfin, le Protecteur du citoyen répond aux **demandes d'assistance** en lien avec son mandat en intégrité publique. Bien qu'elles touchent des instances relevant de la compétence du Protecteur du citoyen, les demandes d'assistance ne donnent pas lieu à une enquête. Il peut s'agir, par exemple, de demandes d'explications sur la loi ainsi que de demandes de renseignements sur les recours possibles ou sur les démarches à entreprendre pour faire une divulgation, une plainte en matière de représailles ou une demande de consultation juridique.

Dans le cas d'une divulgation ou d'une plainte pour représailles ayant donné lieu à une enquête, la demande est estimée traitée lorsque l'enquête est terminée et que les conclusions de cette enquête – ainsi que les recommandations qui en découlent, le cas échéant – ont été transmises à l'organisme concerné.

Le dossier associé à la demande n'est fermé que lorsque toutes les mesures correctrices recommandées ont été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen.

### Cheminement d'une divulgation ou d'une plainte pour représailles



#### 1. Réception de la demande et ouverture du dossier



#### 2. Traitement de la demande

- i. Vérification
- ii. Enquête
- iii. Conclusion de l'enquête et recommandation de mesures correctrices



#### 3. Suivi d'implantation des recommandations



#### 4. Implantation achevée et fermeture du dossier



### COUP D'ŒIL SUR 2023-2024

En 2023-2024, un total de 311 demandes en lien avec l'intégrité publique ont été reçues, ce qui correspond à une **augmentation de 25,4 % du volume des demandes** par rapport à 2022-2023. Le nombre de divulgations reçues, soit 216, représente quant à lui une hausse de 30,1 % en comparaison avec le volume de l'exercice précédent.

Durant l'exercice 2023-2024, le Protecteur du citoyen a finalisé le traitement de 313 demandes et fermé 10 dossiers pour lesquels le suivi d'implantation s'est terminé. Au 31 mars 2024, 53 demandes étaient en traitement et 13 dossiers étaient toujours en suivi d'implantation des mesures correctrices recommandées.

## Évolution du nombre de demandes reçues

TYPE DE DEMANDES	NOMBRE DE DEMANDES REÇUES		
	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Demandes d'assistance	57	52	77
Divulgations	193	166	216
Plaintes pour représailles	12	12	5
Demandes de consultation juridique	15	18	13
<b>TOTAL</b>	<b>277</b>	<b>248</b>	<b>311</b>

## État d'avancement des dossiers au cours de l'exercice 2023-2024

ÉTAT D'AVANCEMENT DU DOSSIER	TYPE DE DEMANDES			TOTAL
	Divulgations	Plaintes pour représailles	Demandes de consultation juridique	
<b>Au 1<sup>er</sup> avril 2023 (début de l'exercice)</b>				
En traitement	42	0	7	49
Vérification en cours	21	0	S. O.	21
Enquête en cours	21	0	S. O.	21
En suivi d'implantation	12	0	0	12
<b>En cours d'exercice</b>				
Traitement terminé	300	5	8	313
Implantation terminée	10	0	0	10
<b>Au 31 mars 2024 (fin de l'exercice)</b>				
En traitement	43	0	10	53
Vérification en cours	26	0	S. O.	26
Enquête en cours	17	0	S. O.	17
En suivi d'implantation	13	0	0	13

## PORTRAIT DES MOTIFS CONCLUS

### Quelques notions...

Une demande peut comprendre un ou plusieurs motifs qui connaissent différentes conclusions.

Lorsqu'un **motif de divulgation** a donné lieu à une vérification ou à une enquête, le Protecteur du citoyen peut constater ou non la commission d'un acte répréhensible.

Lorsqu'un **acte répréhensible est constaté**, c'est que la preuve recueillie était suffisante pour arriver à cette conclusion.

Même lorsque des irrégularités appelant des correctifs sont relevées en cours d'enquête, la preuve recueillie ou la nature des irrégularités observées ne permet pas toujours de conclure à la commission d'un acte répréhensible au sens de la LFDAROP. Il n'y a alors **aucun acte répréhensible constaté**.



## Info utile

Le Protecteur du citoyen formule toujours des **recommandations** à l'intention de l'organisme visé lorsqu'il constate des irrégularités dans le cadre du traitement d'une divulgation, et ce, qu'il conclue ou non qu'un acte répréhensible a été commis.

Les mesures correctrices recommandées visent à éviter une irrégularité ou un acte répréhensible, à y mettre fin, ou encore à en prévenir la récurrence.

Parfois, les renseignements recueillis amènent le Protecteur du citoyen à mettre fin à l'examen d'un motif. Cette **fin d'examen** est notamment requise en vertu de l'article 12 de la LFDAROP lorsque les faits allégués font l'objet d'un recours devant les tribunaux, ou lorsque le motif de divulgation :

- N'est pas recevable;
- N'est pas d'intérêt public;
- Est frivole;
- Met en cause le bien-fondé d'une politique ou d'un programme du gouvernement;
- Met en cause l'efficacité ou le bien-fondé des stratégies ou des activités de certaines entreprises du gouvernement;
- Relève exclusivement du mandat de surveillance de l'Autorité des marchés publics (AMP), du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal (BIG) ou de la Commission municipale du Québec (CMQ).

En outre, en vertu de l'article 14 de la LFDAROP, le Protecteur du citoyen **transmet les renseignements** portés à sa connaissance à l'organisme de surveillance concerné s'il estime que ces renseignements pourraient révéler une infraction à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, à la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, à la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, à la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* ou à toute autre loi.

Selon le cas, le Protecteur du citoyen peut alors mettre fin à l'examen de la divulgation ou le poursuivre selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements.

Enfin, **le traitement de certains motifs n'est pas complété**. C'est le cas lorsque le Protecteur du citoyen :

- Ne dispose pas d'information suffisante pour justifier la poursuite d'une vérification ou d'une enquête;
- Transfère la demande à une ressource plus à même de la traiter;
- Juge qu'une intervention de l'organisme visé serait davantage appropriée.

Par ailleurs, lorsqu'un **motif de plainte pour représailles** a donné lieu à une enquête par le Protecteur du citoyen, celui-ci juge si la **plainte est fondée ou non**.

Si les représailles dont la personne se croit victime constituent une pratique interdite au sens de la *Loi sur les normes du travail*, le Protecteur du citoyen met **fin au traitement** du motif et la personne plaignante est redirigée vers la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).



## COUP D'ŒIL SUR 2023-2024

En 2023-2024, le Protecteur du citoyen a conclu un total de 313 motifs de demande en matière d'intégrité publique, soit 223 motifs de divulgation, 4 motifs de plainte pour représailles, 8 motifs de demande de consultation juridique et 78 motifs de demande d'assistance.

Des 32 motifs de divulgation qui ont été conclus au terme d'une enquête, 12 ont mené à la constatation d'un acte répréhensible et 17 ont conduit à la formulation de recommandations. Au total, le Protecteur du citoyen a formulé **45 recommandations** à l'intention des organismes visés, qui ont accepté de mettre en œuvre l'ensemble des mesures correctrices demandées.

En cours d'exercice, 38 des mesures correctrices pour lesquelles le Protecteur du citoyen assurait un suivi ont été implantées par les organismes visés. Au terme de l'exercice 2023-2024, 46 mesures étaient en suivi d'implantation.

Aucune des quatre plaintes pour représailles traitées n'a été jugée fondée. Huit motifs de demande de consultation juridique ont été traités et une aide financière a été versée pour deux de ces demandes.

## Divulgations d'actes répréhensibles et demandes d'assistance portant sur la divulgation – demandes traitées en 2023-2024

*Nombre de motifs conclus, par types de demandes*

CONCLUSION DU MOTIF	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS
<b>Demandes d'assistance</b>	
Assistance	77
<b>SOUS-TOTAL – demandes d'assistance</b>	<b>77</b>
<b>Divulgations</b>	
Motif non recevable	64
<b>SOUS-TOTAL – motifs non recevables</b>	<b>64</b>
<b>Motifs recevables conclus sans enquête</b>	
Fin de l'examen du motif – mandat d'un autre organisme en intégrité publique	25
Fin de l'examen du motif – autres	19
Transmission à un autre organisme de surveillance	3
Traitement du motif non complété	80
<b>SOUS-TOTAL – motifs recevables conclus sans enquête</b>	<b>127</b>
<b>Motifs recevables conclus au terme d'une enquête</b>	
Acte répréhensible constaté :	
Conclu avec recommandations	12
Conclu sans recommandations	0
Aucun acte répréhensible constaté :	
Conclu avec recommandations	5
Conclu sans recommandations	15
<b>SOUS-TOTAL – motifs recevables conclus avec enquête</b>	<b>32</b>
<b>SOUS-TOTAL – divulgations</b>	<b>223</b>
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>

**Nombre de motifs de divulgation recevables conclus et nombre d'actes répréhensibles constatés ou non, par catégories d'actes répréhensibles**

CATÉGORIE D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS SANS ENQUÊTE	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS AU TERME D'UNE ENQUÊTE		TOTAL
		Aucun acte répréhensible constaté	Acte répréhensible constaté (motif fondé)	
Contraventions à une loi ou à un règlement	38	7	2	47
Cas graves de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité	26	10	5	41
Manquements graves aux normes d'éthique et de déontologie	27	0	0	27
Usages abusifs des fonds ou des biens d'un organisme public	19	2	4	25
Atteintes graves à la santé, à la sécurité ou à l'environnement	4	1	1	6
<i>Indéterminée</i>	13	S. O.	S. O.	13
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>159</b>

**Nombre de motifs de divulgation conclus et nombre de recommandations formulées, par catégories d'instances**

CATÉGORIE D'INSTANCES	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS FORMULÉES
Ministères	51	9
Établissements de santé et de services sociaux	45	14
Organismes publics	42	7
Centres de services scolaires et commissions scolaires	29	14
Organismes municipaux	21	0
Établissements d'enseignement postsecondaire	15	0
Entreprises du gouvernement, Commission de la construction et Caisse de dépôt et placement	11	0
Services de garde à l'enfance	6	0
Personnes nommées par l'Assemblée nationale	3	1
<b>TOTAL</b>	<b>223</b>	<b>45</b>

## État d'implantation des recommandations au cours de l'exercice 2023-2024

	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS			TOTAL
	Refusées en 2023-2024	Implantées en 2023-2024	En suivi d'implantation au 31 mars 2024	
Formulées avant 2023-2024 (en suivi d'implantation au 1 <sup>er</sup> avril 2023)	0	32	7	39
Formulées en 2023-2024	0	6	39	45
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>38</b>	<b>46</b>	

## Plaintes pour représailles et demandes d'assistance portant sur les représailles – demandes traitées en 2023-2024

### Nombre de motifs conclus, par types de demandes

CONCLUSION DU MOTIF	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS
<b>Demandes d'assistance</b>	
Assistance	1
<b>SOUS-TOTAL – demandes d'assistance</b>	<b>1</b>
<b>Plaintes pour représailles</b>	
Motif conclu sans enquête	3
Motif conclu au terme d'une enquête :	
Plainte fondée	0
Plainte non fondée	1
<b>SOUS-TOTAL – plaintes pour représailles</b>	<b>4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>

### Nombre de motifs de plainte pour représailles conclus, par catégories d'instances

CATÉGORIE D'INSTANCES	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS
Organismes publics	1
Organismes municipaux	1
Ministères	1
Entreprises du gouvernement, Commission de la construction et Caisse de dépôt et placement	1
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>

### Demandes de consultation juridique et demandes d'assistance portant sur la consultation juridique – demandes traitées en 2023-2024

#### Nombre de motifs conclus, par types de demandes

CONCLUSION DU MOTIF	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS
<b>Demandes d'assistance</b>	
Assistance	1
<b>SOUS-TOTAL – demandes d'assistance</b>	<b>1</b>
<b>Demandes de consultation juridique</b>	
Aide financière refusée	1
Aide financière accordée mais inutilisée	3
Aide financière versée	2
Traitement non complété	2
<b>SOUS-TOTAL – demandes de consultation juridique</b>	<b>8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>







PROTECTEUR  
DU CITOYEN

Vous voulez porter plainte  
contre un ministère, un  
organisme du gouvernement  
du Québec ou une instance du  
réseau de la santé et des  
services sociaux?

Vous souhaitez dénoncer  
un acte fautif grave commis  
au sein ou à l'égard d'un  
organisme public?

**Communiquez avec le  
Protecteur du citoyen!**

---

Sans frais : 1 800 463-5070  
[protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca)

---