



PROTECTEUR  
DU CITOYEN

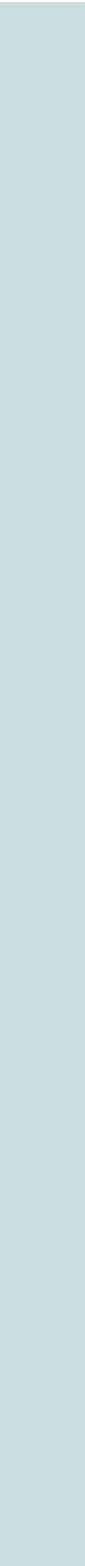
# RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2021-2022





RAPPORT  
ANNUEL  
D'ACTIVITÉS  
2021-2022





Québec, septembre 2022

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

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, à l'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* et à l'article 17 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, je vous présente le 52<sup>e</sup> rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2021-2022.

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

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

Le protecteur du citoyen,



Marc-André Dowd



# TABLE DES MATIÈRES

---

7	MESSAGE DU PROTECTEUR DU CITOYEN	70	Office québécois de la langue française
9	RAPPORT DE VALIDATION DE L'AUDITEUR INTERNE	72	Retraite Québec
10	LE PROTECTEUR DU CITOYEN	74	Société d'habitation du Québec
12	FAITS SAILLANTS	76	Société de l'assurance automobile du Québec
16	QUELQUES STATISTIQUES	79	SERVICES CORRECTIONNELS
19	ADMINISTRATION PUBLIQUE	97	RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX
30	Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)	109	Déficiences
33	Commission de protection du territoire agricole du Québec	113	Jeunes en difficulté
35	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	119	Régie de l'assurance maladie du Québec
42	Ministère de l'Éducation	123	Santé mentale
43	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	126	Santé physique
45	Ministère de l'Enseignement supérieur	131	Santé publique
50	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration	133	Soutien à domicile
53	Ministère de la Famille	136	Soutien à l'autonomie des personnes âgées
56	Ministère de la Justice	141	Soutien aux services
58	Ministère de la Sécurité publique	147	INTÉGRITÉ PUBLIQUE
60	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	171	LISTE DES RECOMMANDATIONS
68	Office de la protection du consommateur	172	SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2020-2021

## Avertissement

Pour faciliter la consultation à l'écran, les pages blanches du document imprimé ont été retirées. La pagination du fichier demeure toutefois conforme à celle de l'original.

# MARC-ANDRÉ DOWD



# MESSAGE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

## SE RÉTABLIR COLLECTIVEMENT DES DURS COUPS DE LA PANDÉMIE

### Mes remerciements

D'entrée de jeu, je rends hommage à M<sup>me</sup> Marie Rinfret, protectrice du citoyen, à qui j'ai l'honneur de succéder. Tout au long de son mandat, elle a su mettre sa vaste expérience, sa détermination, sa préoccupation des personnes vulnérables et son esprit d'équipe au service des citoyens et citoyennes pour améliorer la qualité des services publics.

Par ailleurs, le mandat de M<sup>me</sup> Rinfret s'étant terminé avec la fin de la période couverte par le présent rapport annuel, cette revue de l'année 2021-2022 est la sienne. Les constats, avancées et recommandations de ce rapport reflètent les priorités qu'elle a su mettre de l'avant. Je remercie donc sincèrement celle qui m'a précédé et je compte mener une action résolue qui s'inscrira dans la continuité.

### Remonter la pente, avancer, inspirer confiance

Au moment de la rédaction de ces lignes, le Québec, voire le monde est toujours aux prises avec les vagues successives de la COVID-19. Si mars 2020 a sonné une « mise sur pause » qui s'est avérée plus longue que prévu, mars 2022 continue de répandre le virus et d'affecter durement la santé physique et mentale d'une large part de la population. Beaucoup de gens sortent meurtris des 24 derniers mois de pandémie.

De leur côté, les services publics mandatés pour répondre aux besoins de la population ressentent eux aussi une forme d'essoufflement, entre autres en raison du personnel absent pour cause de COVID-19. Ils ont aussi dû relever le défi colossal d'implanter en toute urgence des réorganisations technologiques dictées par les exigences sanitaires. S'additionnent à cela des prouesses de la part du personnel sur le plan de la conciliation famille-travail. Enfin, toujours à cause de la pandémie, ces mêmes services publics ont à répondre plus souvent que d'habitude à des personnes en détresse aiguë.

Globalement, le Québec exprime donc une lassitude collective en même temps qu'une volonté ferme de s'ancrer dans une nouvelle normalité. **C'est ainsi que « vivre avec le virus », comme les autorités nous y incitent désormais, représente non seulement un pari individuel pour éviter d'attraper et de répandre la maladie, mais aussi un enjeu de société pour se rétablir collectivement des durs coups de la pandémie.** Or, s'il y a une chose que ces deux dernières années ont démontrée, c'est la capacité des personnes et des organisations d'effectuer un virage d'envergure dans un court laps de temps pour contrer un virus totalement inconnu. Il a alors beaucoup été question de « se réinventer », un processus décliné tous azimuts et qui se poursuit.

Je considère, pour ma part, que cet espace de créativité et d'inventivité doit être une occasion pour les services publics de se recentrer sur l'essence même de leur raison d'être, soit leur devoir de répondre aux besoins des citoyennes et citoyens de façon appropriée, selon l'intensité nécessaire et en temps opportun.

On l'a vu : lorsque des moyens doivent être déployés dans l'im-médiat et que la sécurité de tous est menacée, les énergies et les ressources sont mobilisées. J'en appelle à cette agilité pour reformuler et enrichir à plusieurs égards l'offre de services. De là doit découler un climat de confiance entre les dispensateurs de services et leurs clientèles, celles-ci seront alors rassurées de constater qu'elles sont au cœur des priorités.

Parmi les secteurs où les manquements demeurent criants se trouvent les soins et les services aux personnes vivant avec un problème de santé mentale, une déficience ou des besoins spéciaux. Nos enquêtes révèlent à répétition les efforts que déploie le personnel en place pour instaurer des améliorations. Malheureusement, le manque de ressources mène à des coupures de services cruelles qui vont à l'encontre des politiques garantissant l'accès à ces ressources. Il en va ainsi pour les services dans les centres d'activités de

jour pour les personnes handicapées ou encore les ressources de répit pour les personnes proches aidantes. La tendance y est nettement plus au rétrécissement des services qu'à leur personnalisation selon les besoins. Dans les deux cas, les répercussions se font sentir parmi des usagères et usagers particulièrement fragilisés.

Le présent rapport annuel d'activités relate de nombreuses situations où l'Administration prend malheureusement ses distances par rapport à son mandat. C'est le cas notamment de la Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC) qui applique parfois ses propres critères d'attribution d'aide financière de façon restrictive, privant des victimes d'un soutien essentiel à leur rétablissement. De son côté, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) a traité la plainte d'une personne issue des Premières Nations qui s'estimait la cible de harcèlement à propos de ses origines, dans son milieu de travail. Or, l'organisme a jugé qu'il s'agissait de blagues acceptables dans les circonstances, une décision qu'a fait modifier le Protecteur du citoyen après enquête. Le Protecteur du citoyen a aussi constaté que Retraite Québec a refusé une rente de conjoint survivant à une personne qui y avait droit, et ce, selon des pratiques dénuées de rigueur. Par ailleurs, alors que le ministère de la Sécurité publique admet lui-même que le centre de détention Leclerc de Laval qui accueille une clientèle féminine est totalement inapproprié – vétusté, environnement inadéquat –, il tarde toujours à construire un nouvel établissement réservé aux femmes. Enfin, comme dernier exemple parmi d'autres, des centres intégrés et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CISSS et CIUSSS) hésitent à mettre au pas des personnes exploitant de ressources d'hébergement pour aînés, vu le manque de résidences pour satisfaire à la demande.

À l'heure où évoluent de nombreuses pratiques dans les ministères et les organismes à cause d'un virus qui s'incruste et des contraintes qui en découlent, il faut **orienter ce vaste chantier vers des solutions et des innovations qui donnent aux citoyennes et citoyens l'assurance qu'ils sont entendus et que leurs besoins essentiels sont pris en compte.**

### Donner plein accès aux services à l'ère postpandémique

Depuis mars 2020, Internet et les technologies numériques ont permis aux services publics d'interagir avec leurs clientèles en mode virtuel, intégrant les mesures barrières érigées contre la COVID-19. Cette adaptation s'est inscrite dans un courant déjà amorcé de communication à distance grâce aux outils informatiques, donnant la possibilité à la population, par exemple, de se prévaloir de programmes et de services sans avoir à se déplacer ou sans subir les délais d'attente de services téléphoniques débordés. Devant

l'étendue d'un territoire comme le Québec, et en dehors de cohues caractéristiques de grands centres urbains, les avantages de cette nouvelle proximité sont nombreux. Cette situation laisse toutefois entrevoir une nette diminution des contacts directs, en présentiel, entre les utilisatrices et utilisateurs des services et leurs interlocutrices et interlocuteurs des différentes administrations.

Je crois que nous ne saisissons pas encore la pleine mesure des réformes actuelles et à venir. Elles sont d'ailleurs en constante évolution. **Cependant, à ce stade où il reste encore bien des applications à définir, les autorités responsables doivent configurer les systèmes et leur utilisation de façon à n'abandonner personne.** Je pense ici à des citoyennes et citoyens dont l'âge, la santé, les capacités générales ou la condition socioéconomique sont des freins à l'utilisation du Web. Pour ces gens, le virage numérique peut creuser un écart sans cesse grandissant entre leurs besoins et de nouveaux codes inaccessibles. L'ingéniosité et l'innovation doivent donc habilement manœuvrer pour qu'au-delà des transformations de nature technique, l'Administration place l'humain et son langage d'être humain au cœur de ses actions et de ses décisions.

### Une équipe vouée aux Premières Nations et aux Inuit

En 2021, au terme d'échanges avec des chefs, des leaders ainsi que des représentantes et représentants des organisations autochtones, le Protecteur du citoyen a décidé d'assurer le suivi de 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 (commission Viens). Rappelons que les progrès attendus misent sur des services adaptés à la réalité des communautés visées, dans une optique de sécurisation culturelle. Considérant la nature de ce nouveau mandat, le Protecteur du citoyen y a vu une suite toute naturelle à son action et aussi, et surtout, une solide marque de confiance de la part des organismes partenaires.

Alors que j'en suis moi-même à mes débuts comme protecteur du citoyen, je tiens à remercier les représentants et représentantes des Premières Nations et des Inuit de leur volonté de créer cette nouvelle collaboration entre leurs instances et notre institution. J'éprouve une réelle fierté à dire que, depuis peu, le Protecteur du citoyen compte une équipe vouée au suivi des engagements de la commission Viens. Je prévois de fructueuses rencontres sous le signe de l'ouverture et de l'écoute mutuelles.

Le protecteur du citoyen,



Marc-André Dowd

# RAPPORT DE VALIDATION DE L'AUDITEUR INTERNE

---

Québec, le 30 juin 2022

Monsieur le Protecteur,

Conformément au mandat qui nous a été confié, nous avons procédé à l'examen des résultats, des indicateurs, des explications et de l'information présentés dans le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2022.

La responsabilité de l'exactitude, de l'intégralité et de la divulgation de ces données incombe à la direction du Protecteur du citoyen. Notre responsabilité consiste à évaluer le caractère plausible et la cohérence de l'information, en nous basant sur le travail que nous avons réalisé au cours de notre examen.

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

Au terme de notre examen, nous concluons que les informations contenues dans le rapport annuel d'activités pour l'exercice terminé le 31 mars 2022 concernant le Protecteur du citoyen nous paraissent, à tous égards importantes, plausibles et cohérentes.

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

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

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

# LE PROTECTEUR DU CITOYEN

## Notre statut

Le Protecteur du citoyen est une institution indépendante et sans parti pris dirigée, du 15 mars 2017 au 26 mars 2022, par M<sup>me</sup> Marie Rinfret. Le 27 mars 2022, M. Marc-André Dowd est entré en fonction à titre de protecteur du citoyen pour un mandat de cinq ans.

## Notre mission

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

## Nos valeurs

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

## Nos mandats

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

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

## Nos assises légales

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

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

## Nos moyens d'action

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

### *Un pouvoir d'enquête*

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

### *Un pouvoir de recommandation*

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

### *Un pouvoir d'initiative*

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

### *Une action à portée collective*

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

### *Une action préventive*

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



### **Le logo du Protecteur du citoyen**

#### *La balance*

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

#### *La couleur orange*

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

#### *Le gris*

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



# FAITS SAILLANTS

## ADMINISTRATION PUBLIQUE ..... 19

### Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) ..... 35

Une travailleuse issue des Premières Nations fait une demande d'indemnisation à la CNESST. Elle se plaint de harcèlement psychologique au travail et se dit victime, entre autres, de mauvaises blagues liées à ses origines. La CNESST refuse sa réclamation. L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que la personne avait subi de réels préjudices et qu'elle avait droit à une indemnisation de la CNESST.

### CNESST – Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC) ..... 38

Lorsqu'une victime d'un acte criminel ne peut pas travailler en raison d'une agression, la DGIVAC peut lui verser une indemnité de remplacement de revenu. Pour ce faire, la DGIVAC doit vérifier notamment son statut professionnel au moment où elle a arrêté de travailler. Une victime éprouvait des difficultés à se faire reconnaître comme travailleuse autonome par la DGIVAC. Le Protecteur du citoyen a joué un rôle d'intermédiaire entre la DGIVAC et la personne pour régulariser son statut et lui donner droit à l'indemnité, ce qui a permis d'éviter la judiciarisation de l'affaire.

## Ministère de l'Enseignement supérieur – Aide financière aux études ..... 45

En 2021, le Protecteur du citoyen a mené une enquête spéciale sur l'Aide financière aux études. Il a analysé les aspects suivants : son processus de prise de décision en première instance et en révision, le traitement des demandes de reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure et le mode d'analyse des dossiers comportant une potentielle déclaration mensongère. Dans son rapport, le Protecteur du citoyen constate entre autres des failles concernant l'information donnée aux étudiantes et étudiants et leur accès à la personne qui traite leur dossier. Il formule 23 recommandations et suit leur mise en œuvre.

## Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration ..... 50

La *Loi sur la justice administrative* précise que les directives administratives qu'applique une agente ou un agent d'un service public pour prendre une décision doivent être accessibles à la clientèle visée. Or, le *Guide des procédures d'immigration* du Ministère, documentation importante pour les candidats et candidates, n'est pas entièrement accessible depuis août 2018. Le Protecteur du citoyen souligne que cette situation contrevient à la *Loi sur la justice administrative*.

## Ministère de la Famille ..... 53

Le Ministère a lancé un appel en continu de projets sur le Web dans le cadre de la création de nouvelles places en services de garde subventionnés. Une citoyenne commence à remplir sa demande de places sur ce site, pour une région donnée. Le site cesse tout à coup de fonctionner et la panne dure quelques heures. La citoyenne, qui n'avait pas entièrement rempli sa demande, la termine quand la connexion est rétablie. Sa demande est refusée. Motif : le territoire qu'elle vise n'était plus disponible lorsque le site a repris. Le Protecteur du citoyen a demandé et obtenu que son dossier soit analysé.

## Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ..... 60

Un homme réside dans un organisme d'hébergement pour personnes itinérantes. En raison d'une dette d'environ 6 000 \$, le Ministère saisit son compte bancaire, conformément à la règle. Toutefois, c'est le compte bancaire en entier, soit la somme de 19 000 \$, qui est frappé par la saisie. Le Protecteur du citoyen a considéré que l'homme faisait face à une mesure qui accentuait sa vulnérabilité et qui impliquait des démarches trop complexes pour lui. Il les a donc effectuées à sa place et le Ministère a libéré les 13 000 \$ restants.

## Retraite Québec ..... 72

Une dame demande une rente de conjoint survivant à Retraite Québec après le décès de son conjoint. Elle précise qu'au moment du décès, son conjoint résidait temporairement chez sa mère depuis quelques jours (ordonnance de la cour, violence conjugale). Retraite Québec refuse d'accorder la rente, estimant que la vie commune n'est pas prouvée. Or, la dame et son conjoint se déclaraient comme conjoints auprès de différents services publics. Le Protecteur du citoyen a estimé que ces preuves de vie maritale étaient suffisantes. Retraite Québec a accepté d'accorder la rente.

## SERVICES CORRECTIONNELS ..... 79

### Un nouvel établissement de détention pour les femmes ..... 91

Depuis plusieurs années, les femmes incarcérées séjournent à l'établissement de détention Leclerc de Laval, un bâtiment vétuste qui ne correspond pas à leurs besoins. Or, c'est un constat que fait lui-même le ministère de la Sécurité publique qui déclarait déjà en 2016 que les femmes ne pourraient y être gardées à long terme. Avec les années qui passent, le Protecteur du citoyen recommande cette fois formellement au Ministère de s'engager, par une décision ferme, à construire un nouvel établissement de détention dans les meilleurs délais possibles.

### Les précautions suivant l'utilisation d'un agent inflammatoire ..... 92

L'agent inflammatoire employé pour maîtriser un détenu cause chez lui des effets très irritants. Après son utilisation, la décontamination de la personne et des lieux doit donc se faire rapidement. Or, cette décontamination ne s'effectue pas toujours selon les règles, ce qui peut entraîner des conséquences importantes chez les personnes visées. À l'issue d'une enquête du Protecteur du citoyen, des autorités ont fait des rappels à l'endroit d'agentes et agents correctionnels fautifs. Le Protecteur du citoyen a recommandé des correctifs au ministère de la Sécurité publique.

### COVID-19 – La réduction de la population carcérale en temps de pandémie ..... 94

Vu les risques de propagation de la COVID-19 en milieu carcéral, un arrêté ministériel a autorisé temporairement la mise en liberté de personnes incarcérées, selon des critères stricts. Un citoyen incarcéré a obtenu la permission de rentrer chez lui, à 700 km de distance. Or, par rigidité administrative, les services correctionnels ont refusé de lui payer le billet pour se rendre à la gare d'autobus interrégionale (3,50 \$). Ils ont plutôt annulé la permission. Par la suite, ils l'ont finalement rétablie après avoir organisé un transport sous escorte. La formule a valu au citoyen plusieurs jours supplémentaires de détention, mobilisé du personnel en temps de pénurie d'effectifs et entraîné des coûts importants.

## RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ..... 97

### Déficiences ..... 109

Une dame handicapée demeure avec ses parents. Cinq jours par semaine, elle fréquente un centre d'activités de jour spécialisé relevant d'un centre de réadaptation en déficience intellectuelle. Ce service passe bientôt à deux jours par semaine, principalement en raison de la pandémie et du manque de personnel. Le Protecteur du citoyen s'est adressé au centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) responsable pour lui demander de maintenir l'accès aux places existantes en centre d'activités de jour pour la clientèle, y compris pour l'usagère concernée par la plainte, ce que le CISSS a accepté.

Il existe de moins en moins de places de répit pour les proches aidantes et aidants de personnes handicapées, les places existantes dans les différentes ressources du réseau public étant transformées en places d'hébergement. Vu l'importance des solutions de répit pour maintenir les personnes à domicile et éviter l'épuisement de celles et ceux qui en prennent soin, le Protecteur du citoyen a recommandé à un CISSS visé par une plainte de poursuivre avec ses partenaires communautaires son projet de création de places de répit. Le CISSS a accepté la recommandation.

### Jeunes en difficulté ..... 113

Une dame se plaint au Protecteur du citoyen que des policiers et des intervenantes de la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) se sont présentés chez elle, emportant son nouveau-né sans donner d'explications. À l'hôpital, les intervenantes ont compris que les taches sur le corps du bébé ne relevaient pas de la maltraitance, mais d'une condition dermatologique. Le Protecteur du citoyen a formulé trois recommandations au CISSS responsable pour que les services d'urgence fassent preuve d'humanité lors des interventions d'urgence. La DPJ a fait des rappels à ses intervenants et intervenantes et le CISSS s'est engagé à poursuivre une réflexion à ce sujet.

## Soutien à l'autonomie des personnes âgées ..... 136

En novembre 2021, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport spécial sur la gestion de la crise due à la COVID-19 dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) durant la première vague de la pandémie. En décembre 2020, il avait publié son rapport d'étape sur le sujet d'après les témoignages du personnel sur le terrain. Le rapport d'enquête final met en lumière des failles majeures. Le Protecteur du citoyen formule 27 recommandations à l'endroit du ministère de la Santé et des Services sociaux et de son ministre.

Au Québec, les mécanismes d'accès à l'hébergement des CISSS et des CIUSSS reçoivent 21 000 demandes d'hébergement public chaque année. En octobre 2021, le Protecteur du citoyen a publié un rapport spécial intitulé *Pour un accès à l'hébergement public qui respecte les droits et les besoins des personnes âgées et de leurs proches*. Il y formule 14 recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux pour améliorer les règles entourant l'accès à l'hébergement public et pour renforcer le respect des droits des personnes âgées et de leurs proches à toutes les étapes de leur recherche d'une ressource d'hébergement appropriée.

Au terme d'enquêtes, le Protecteur du citoyen observe que certaines résidences privées pour aînés (RPA) refusent de suivre les normes applicables à leur mission malgré les rappels des CISSS ou CIUSSS responsables de leur certification. De leur côté, des CISSS et des CIUSSS hésitent à sanctionner des résidences fautives, principalement par manque de ressources et par volonté de maintenir celles qui existent. Un exploitant de centaines d'unités locatives de type RPA refusait de donner suite aux correctifs demandés par le CIUSSS, par exemple pour des travaux aussi simples que la réparation d'une rampe d'escalier. Le Protecteur du citoyen a obtenu de l'homme qu'il répare la rampe et il a demandé au CIUSSS de se doter d'une procédure de gradation des moyens à appliquer envers un exploitant ou une exploitante qui refuse de remplir ses obligations.

## **INTÉGRITÉ PUBLIQUE ..... 147**

### **Manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie et usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public ..... 165**

Selon une divulgation, un enseignant universitaire utilisait sa position professionnelle pour favoriser son entreprise personnelle dans l'octroi de contrats, exploiter son entreprise durant ses heures de travail et utiliser les installations de l'université au profit de cette entreprise. Le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations à l'université pour mettre fin à ces comportements.

### **Cas grave de mauvaise gestion ..... 166**

Selon une divulgation, les autorités d'un ministère favorisaient certains organismes lors de l'octroi de subventions dans le cadre d'un de ses programmes. Le budget dont il est question ici, soit plusieurs dizaines de millions de dollars, est de nature administrative et discrétionnaire. Aucune règle n'encadre le pouvoir discrétionnaire du ministre. L'enquête a donc révélé une perméabilité entre le volet politique du cabinet et l'appareil administratif du ministère. Le Protecteur du citoyen a recommandé à ce dernier de s'assurer de l'intégrité de l'interface politico-administrative et de l'impartialité des processus menant à l'octroi d'une subvention.

### **Recommandation malgré l'absence d'actes répréhensibles ..... 168**

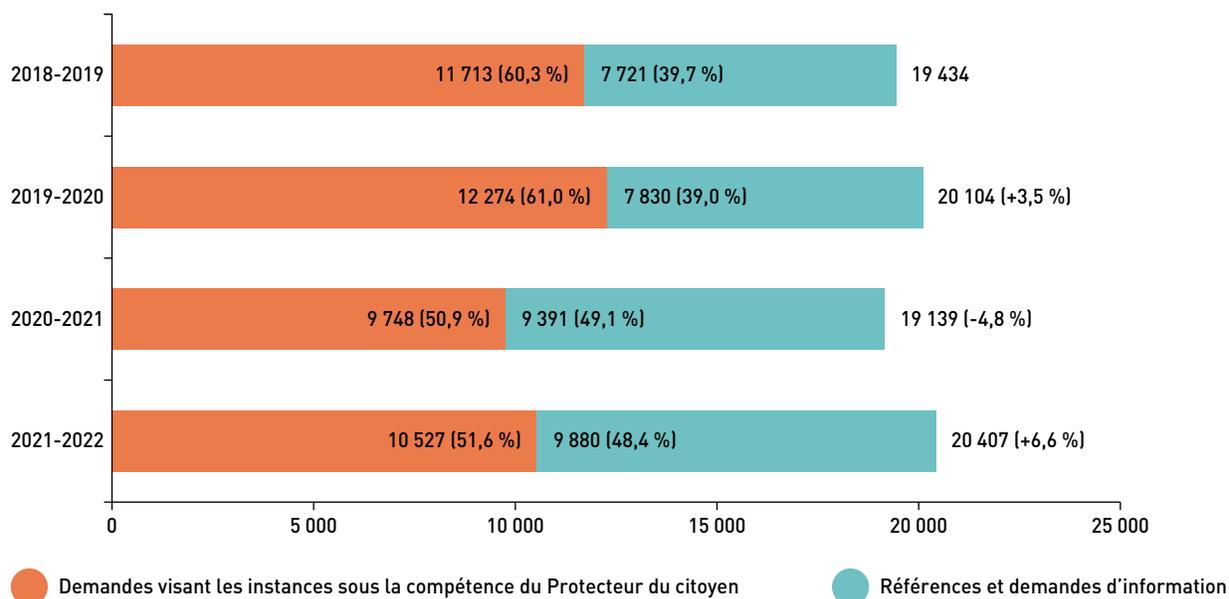
Un organisme sans but lucratif a signé des ententes de services avec quatre centres de services scolaires (CSS) en vue d'offrir de la formation à distance au moyen d'une plateforme numérique interactive et un service de recrutement d'élèves. Des milliers d'élèves étaient ainsi dirigés vers les quatre CSS. Ceux-ci procédaient à l'inscription et à l'accompagnement des élèves. Toutefois, environ 90 % des élèves inscrits ne consultaient pas ou très peu la plateforme Web. Les CSS recevaient donc de l'argent du ministère de l'Éducation par cours déclaré et payaient à fort prix des services non utilisés. Même en l'absence de fautes graves, le Protecteur du citoyen a fait des recommandations au ministère concerné.

# QUELQUES STATISTIQUES

Le présent rapport annuel rend compte de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2022.

À noter que la période couverte par ce rapport correspond à une deuxième année complète en contexte de pandémie de COVID-19. Il va de soi que la réalité des services publics en a été affectée, tout comme les priorités des citoyens et citoyennes durant cette période difficile. À la lecture du *Rapport annuel d'activités 2021-2022*, on doit donc replacer les constats du Protecteur du citoyen dans ce contexte et les comprendre en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

## Demandes de services reçues



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

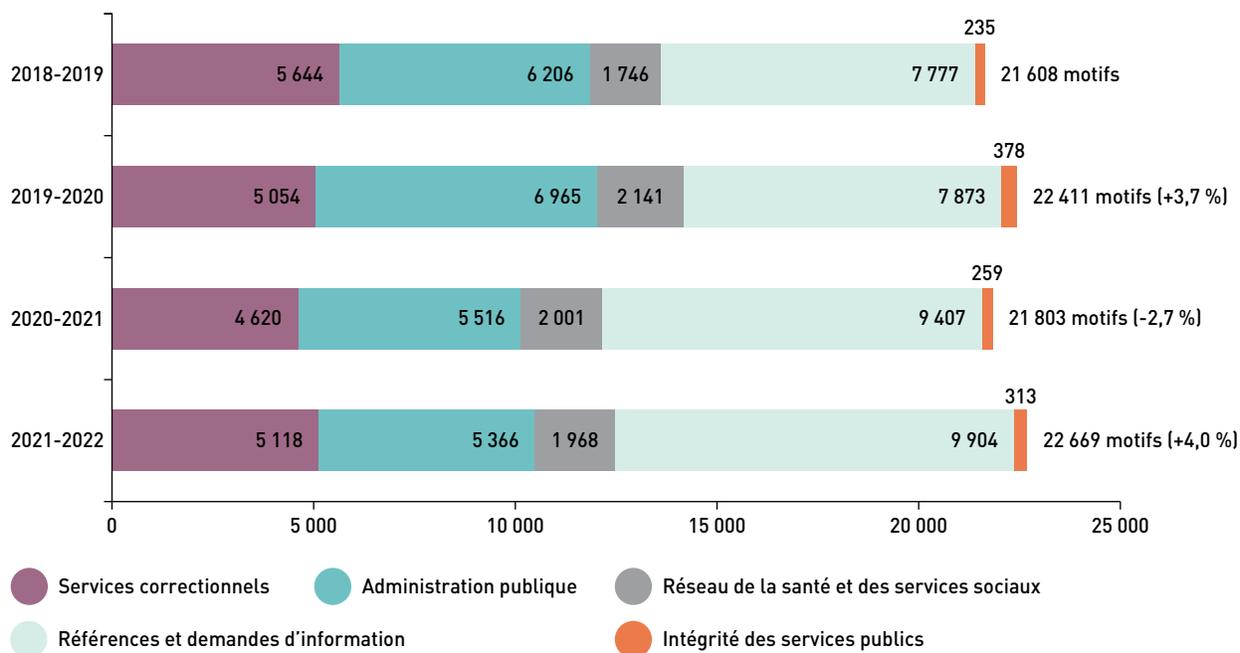
Les demandes qui peuvent donner lieu à une intervention du Protecteur du citoyen, selon l'une des trois lois qui balisent son action (*Loi sur le Protecteur du citoyen*, *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles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

En 2021-2022, le nombre total de demandes reçues par le Protecteur du citoyen a augmenté de 6,6 %, passant de 19 139 à 20 407. Parmi celles-ci, 51,6 % relevaient de sa compétence, ce qui représente une hausse de 8,0 % par rapport à l'an dernier (de 9 748 à 10 527).

Les demandes ne relevant pas de la compétence de l'institution (en turquoise) ont augmenté de 5,2 % par rapport à l'an dernier, passant de 9 391 à 9 880. Soulignons que, lorsque la demande d'une personne ne relève pas de la compétence du Protecteur du citoyen, ce dernier la dirige vers le recours approprié.

## Demandes de services fermées

Une demande de services peut comprendre plus d'un motif de plainte, de signalement ou de divulgation. C'est pourquoi les demandes fermées sont comptabilisées par motifs. Pour 2021-2022, les 20 499 demandes de services fermées comportent 22 669 motifs.



Le nombre total de demandes de services fermées a augmenté de 4,0 % par rapport à l'an dernier. Les motifs fermés sous la compétence du Protecteur du citoyen (services correctionnels, administration publique, réseau de la santé et des services sociaux et intégrité des services publics) ont aussi connu une augmentation de 3,0 %.

- Administration publique : les demandes fermées ont diminué de 2,7 % par rapport à l'an dernier, passant de 5 516 à 5 366.
- Services correctionnels : les demandes fermées ont augmenté de 10,8 % par rapport à l'an dernier, passant de 4 620 à 5 118.

- Réseau de la santé et des services sociaux : les demandes fermées ont diminué de 1,6 % par rapport à l'an dernier, passant de 2 001 à 1 968. Les plaintes et les demandes d'assistance fermées ont diminué de 6,6 %, passant de 1 725 à 1 611. Les signalements et les demandes d'assistance fermées ont augmenté de 29,3 %, passant de 276 à 357.
- Intégrité des services publics (mandat découlant de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*) : les demandes fermées ont augmenté de 20,8 % par rapport à l'an dernier, passant de 259 à 313.

# ADMINISTRATION PUBLIQUE





# ADMINISTRATION PUBLIQUE

---

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

À noter que la période couverte par ce rapport correspond à une deuxième année complète en contexte de pandémie de COVID-19. Il va de soi que la réalité des services publics en a été affectée, tout comme les priorités des citoyens et citoyennes durant cette période difficile. À la lecture du *Rapport annuel d'activités 2021-2022*, on doit donc replacer les constats du Protecteur du citoyen dans ce contexte et les comprendre en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

Dans le secteur de l'administration publique, **79 ministères et organismes** assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen sont notamment tenus de se conformer à la *Loi sur la justice administrative*. Il en découle principalement pour eux un devoir d'agir équitablement envers les citoyens et citoyennes, soit l'obligation :

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

de fournir tous les éléments de leur dossier avant que la décision soit rendue;

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

Par ses interventions préventives et correctrices, le Protecteur du citoyen fait la promotion du respect des dispositions de la *Loi sur la justice administrative*.

En 2021-2022, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 56 des 79 ministères et organismes assujettis à sa compétence, soit 70,9 % d'entre eux.

## 1 PLAINTES ET DEMANDES D'ASSISTANCE FERMÉES

Évolution des plaintes et demandes d'assistance fermées

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Demandes d'assistance	494	511	342	389
Plaintes fondées	772	804	687	709
Médiation	18	20	23	23
Plaintes non fondées	2 713	2 360	1 932	2 041
Ne peut se prononcer	60	47	40	31
Plaintes réorientées	161	166	184	155
Plaintes interrompues	1 988	3 057	2 308	2 018
<b>TOTAL</b>	<b>6 206</b>	<b>6 965</b>	<b>5 516</b>	<b>5 366</b>
Écart par rapport à l'année précédente	-	+12,2 %	-20,8 %	-2,7 %

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

## Notes explicatives

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

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

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

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

Les enquêtes connaissent différentes issues. Elles peuvent ne pas se rendre à terme parce que les faits recueillis amènent le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers une autre ressource. Il s'agit alors d'une plainte **réorientée**.

Il se peut aussi qu'une plainte soit **interrompue**. Cette situation peut survenir lorsque le motif de plainte est non recevable au regard de la compétence du Protecteur du citoyen (p. ex. lorsque la plainte porte sur des relations de travail). En vertu de l'article 19.1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, une

interruption peut également survenir alors que le motif de plainte est recevable, mais que le citoyen ou la citoyenne n'y donne pas suite, retire sa plainte parce que la situation se règle pendant l'enquête, ou encore lorsque le Protecteur du citoyen refuse d'entreprendre ou de poursuivre le traitement<sup>1</sup>.

Finalement, après enquête, le Protecteur du citoyen juge la plainte **fondée** ou **non fondée**. Puis, il informe la personne plaignante de ses conclusions.

Si la plainte s'avère fondée, le Protecteur du citoyen demande des mesures correctrices au ministère ou à l'organisme visé et il suit leur implantation. Un dossier de plainte fondée n'est fermé que lorsque les mesures correctrices ont été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen, le cas échéant.

## Résultats détaillés

La baisse des plaintes et des demandes d'assistance fermées est de 2,7 % par rapport à l'an dernier et de 13,9 % par rapport à la moyenne des trois dernières années.

Les instances pour lesquelles les demandes fermées ont connu une baisse marquée en 2021-2022 sont :

- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (de 840 à 260);
- Société de l'assurance automobile du Québec (de 628 à 471);
- Ministère de la Sécurité publique (services correctionnels exclus – de 150 à 80);
- Retraite Québec (de 231 à 188).

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

MINISTÈRE / ORGANISME	2020-2021	2021-2022	VARIATION	NOMBRE
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration	840	260	Baisse	-580
Société de l'assurance automobile du Québec	628	471	Baisse	-157
Ministère de la Sécurité publique (services correctionnels exclus)	150	80	Baisse	-70
Retraite Québec	231	188	Baisse	-43
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	538	639	Hausse	+101
Régie de l'assurance maladie du Québec	143	247	Hausse	+104
Agence du revenu du Québec	474	578	Hausse	+104
Ministère de la Santé et des Services sociaux	216	375	Hausse	+159

1 / Le Protecteur du citoyen peut refuser d'intervenir ou de poursuivre le traitement de la demande lorsque :

- Une exigence qu'il a précisée n'a pas été satisfaite (art. 19.1 (1<sup>o</sup>) de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*);
- La demande est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi (art. 19.1 (2<sup>o</sup>) de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*);
- Une intervention n'est pas utile eu égard aux circonstances (art. 19.1 (3<sup>o</sup>) de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*);
- Le délai de traitement du dossier par l'instance visée n'est pas encore prescrit. La demande est alors jugée comme étant prématurée (art. 19.1 (3<sup>o</sup>) de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*).

Malgré la baisse des demandes fermées, le Protecteur du citoyen a connu une augmentation marquée des demandes concernant les ministères et organismes suivants :

- Ministère de la Santé et des Services sociaux (de 216 à 375);
- Agence du revenu du Québec (de 474 à 578);
- Régie de l'assurance maladie du Québec (de 143 à 247);
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (de 538 à 639).

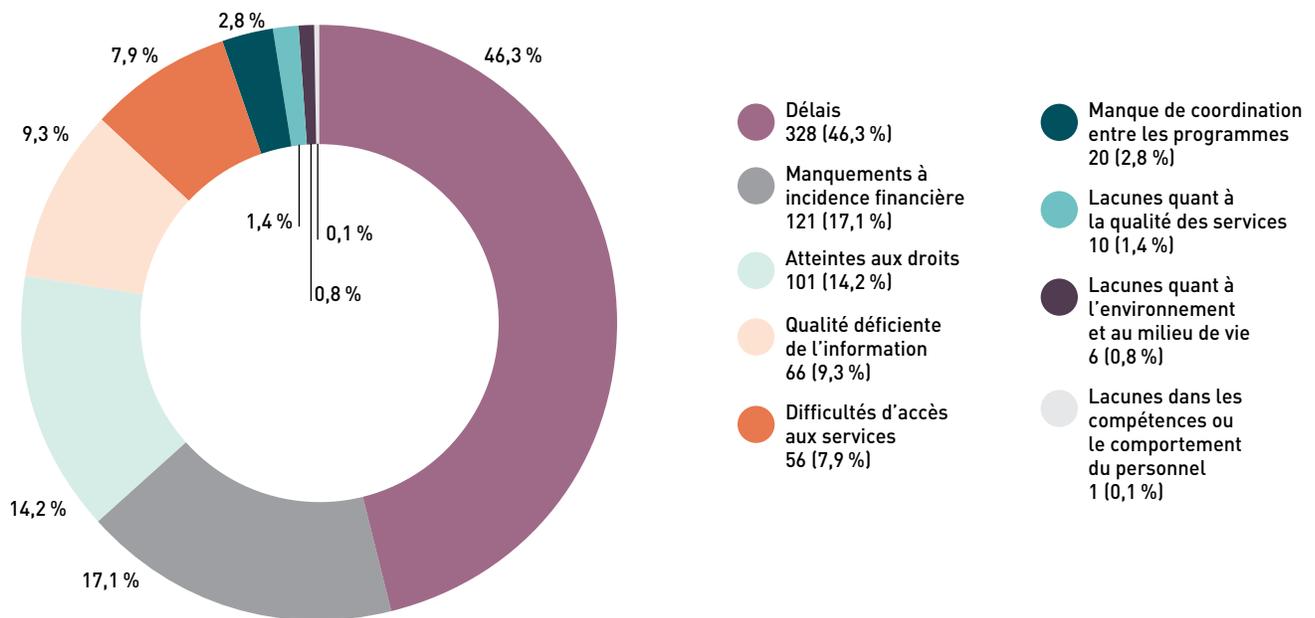
## 2 PLAINTES FONDÉES

La proportion de plaintes fondées est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes fondées / Nombre total de plaintes fondées et non fondées. Cette année, cette proportion a diminué de 0,4 point de pourcentage.

### Proportion de plaintes fondées

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
22,2 %	25,4 %	26,2 %	25,8 %

### Portrait des plaintes fondées



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

Les longs délais, les manquements à incidence financière ainsi que les atteintes aux droits représentent 77,6 % des plaintes fondées, soit 550 motifs de plainte.

Ministères ayant fait l'objet d'au moins 10 plaintes fondées en 2021-2022

MINISTÈRE	PLAINTES FONDÉES			
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Travail, Emploi et Solidarité sociale	128	101	29	48
Santé et Services sociaux	3	9	19	37
Immigration, Francisation et Intégration	35	33	160	29
Enseignement supérieur	35	32	15	19
Transports	5	8	4	17
Énergie et Ressources naturelles	8	6	11	13
Affaires municipales et Habitation	9	2	6	13
Sécurité publique – Services correctionnels exclus	65	55	27	12

Organismes ayant fait l'objet d'au moins 10 plaintes fondées en 2021-2022

ORGANISME	PLAINTES FONDÉES			
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	182	235	148	189
Régie de l'assurance maladie du Québec	23	30	28	92
Agence du revenu du Québec	62	79	46	54
Société de l'assurance automobile du Québec	58	75	71	46
Curateur public	15	19	11	19
Commissaire à la déontologie policière	11	12	9	18
Retraite Québec	33	33	26	16
Tribunal administratif du logement	5	8	3	14
Office de la protection du consommateur	6	1	15	10

Cette année, on constate une hausse des plaintes fondées, notamment à l'égard des ministères et organismes suivants :

- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale;
- Ministère de la Santé et des Services sociaux;
- Ministère de l'Enseignement supérieur;
- Ministère des Transports;
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles;
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation;
- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail;
- Régie de l'assurance maladie du Québec;
- Agence du revenu du Québec;
- Curateur public;
- Commissaire à la déontologie policière;
- Tribunal administratif du logement.

Les plaintes fondées sont à la baisse à l'égard des ministères et organismes suivants :

- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration;
- Ministère de la Sécurité publique (services correctionnels exclus)
- Société de l'assurance automobile du Québec;
- Retraite Québec;
- Office de la protection du consommateur.

### 3 SUIVI DES MESURES CORRECTRICES

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

#### Mesures à portée individuelle acceptées

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2021-2022	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
98,6 %	98,3 %	97,1 %	99,6 %	249	1

#### Mesures à portée collective acceptées

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2021-2022	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
98,0 %	97,8 %	97,8 %	83,3 %	30	6

## 4

DEMANDES FERMÉES PAR ORGANISME OU MINISTÈRE  
EN FONCTION DU RÉSULTAT DU TRAITEMENT<sup>2</sup>

ORGANISME	DEMANDES REÇUES EN 2021-2022	DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022							TOTAL
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES					INTERROMPUES	
			FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES		
<b>Agence du revenu du Québec</b>									
Administration provisoire des biens non réclamés	14		1	5				7	13
Fiscalité	446	53	38	195	10	2	3	161	462
Perception des pensions alimentaires	75	2	12	40			3	18	75
Général	28	5	3	5			2	13	28
<b>Total : Agence du revenu du Québec</b>	<b>563</b>	<b>60</b>	<b>54</b>	<b>245</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>199</b>	<b>578</b>
Autorité des marchés financiers	3			1				3	4
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	1							1	1
Bureau des enquêtes indépendantes	1							1	1
Bureau du coroner	11		2	2			1	7	12
Comité de déontologie policière	5			1				3	4
Commissaire à la déontologie policière	100	7	18	48			1	38	112
Commissaire à la lutte contre la corruption	2								-
Commission d'accès à l'information	23	1	4	3				11	19
Commission de la fonction publique du Québec	2			1				1	2
Commission de protection du territoire agricole du Québec	17		4	5				4	13
<b>Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail</b>									
Équité salariale	15			1				14	15
Indemnisation	410	34	52	137	2	2	8	176	411
Indemnisation des victimes d'actes criminels	435	23	135	151	1	4	9	116	439
Normes du travail	63	7	1	21		1		31	61
Général	37	4	1	9		1	3	22	40
<b>Total : Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail</b>	<b>960</b>	<b>68</b>	<b>189</b>	<b>319</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>359</b>	<b>966</b>
Commission des transports du Québec	1			1					1
Commission municipale du Québec	9			4				5	9
Conseil de la justice administrative	6		1	1				4	6
Conseil de la magistrature	2							2	2
Curateur public	214	18	19	78		1	2	86	204

2/ Le nombre de dossiers fermés dans une année ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont toujours en traitement.

ORGANISME	DEMANDES REÇUES EN 2021-2022	DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022							TOTAL
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES					INTERROMPUES	
			FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES		
Directeur des poursuites criminelles et pénales	14							14	14
Institut de la statistique du Québec	1	1							1
La Financière agricole du Québec	1			1					1
Office de la protection du consommateur	40	8	10	8			1	12	39
Office des personnes handicapées du Québec	1							1	1
Office des professions du Québec	8		1	3				2	6
Office québécois de la langue française	8	1	2	2			2	1	8
Régie de l'assurance maladie du Québec	239	14	92	99			2	40	247
Régie des alcools, des courses et des jeux	3	2						1	3
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	1								-
Régie du bâtiment du Québec	19			8			2	10	20
<b>Retraite Québec</b>									
Régime de rentes du Québec et Allocation famille	140	23	14	66	1	2	2	41	149
Régime de retraite du secteur public	27	3	2	14			1	12	32
Général	7	2		3				2	7
<b>Total : Retraite Québec</b>	<b>174</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>83</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>55</b>	<b>188</b>
Secrétariat du Conseil du trésor	3							3	3
Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants	2	1		1					2
<b>Société de l'assurance automobile du Québec</b>									
Code de la sécurité routière	202	13	29	113			5	52	212
Indemnisation	216	22	17	116	3	4	7	82	251
Général	7	1		1			1	5	8
<b>Total : Société de l'assurance automobile du Québec</b>	<b>425</b>	<b>36</b>	<b>46</b>	<b>230</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>139</b>	<b>471</b>
Société d'habitation du Québec	65	6	2	22			2	53	85
Tribunal administratif du logement	183	25	14	34	2	5	16	79	175
Tribunal administratif du Québec	15	2		4				9	15
<b>Tribunal administratif du travail</b>									
Lésions professionnelles	4			1				3	4
Relations du travail	18		6					12	18
Général	11		2	1		1		7	11
<b>Total : Tribunal administratif du travail</b>	<b>33</b>		<b>8</b>	<b>2</b>		<b>1</b>		<b>22</b>	<b>33</b>
<b>TOTAL : Organismes</b>	<b>3 155</b>	<b>278</b>	<b>482</b>	<b>1 206</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>73</b>	<b>1 165</b>	<b>3 246</b>

MINISTÈRE	DEMANDES REÇUES EN 2021-2022	DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022							TOTAL
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES					INTERROMPUES	
			FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES		
Affaires municipales et Habitation	67	3	13	24	1		2	27	70
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	28		3	9	1			12	25
Conseil exécutif	1							1	1
Culture et Communications	4		1	4	1				6
Cybersécurité et Numérique	10		1					1	2
Économie et Innovation	8		1	2				5	8
Éducation	183	3	7	34			3	109	156
Énergie et Ressources naturelles	67	3	13	30		1		20	67
<b>Enseignement supérieur</b>									
Aide financière aux études	134	5	18	64		2	1	39	129
Enseignement supérieur	23		1	7			2	14	24
Général	2			2				1	3
<b>Total : Enseignement supérieur</b>	<b>159</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>73</b>		<b>2</b>	<b>3</b>	<b>54</b>	<b>156</b>
Environnement et Lutte contre les changements climatiques	51	2	6	13			3	20	44
Famille	99	5	8	15		2	5	50	85
Finances	8	1		5				2	8
Forêts, Faune et Parcs	35		5	15				14	34
Immigration, Francisation et Intégration	213	11	29	93			4	123	260
Justice	53	5	7	12			1	25	50
Santé et Services sociaux	374	31	37	132			13	162	375
<b>Sécurité publique</b>									
Sécurité civile		1	6	27	1	2		6	43
Général			6	6			1	24	37
<b>Total : Sécurité publique</b>	<b>68</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>30</b>	<b>80</b>
Tourisme	4	1		2				1	4
Transports	53	3	17	12			1	17	50
<b>Travail, Emploi et Solidarité sociale</b>									
Directeur de l'état civil	56	1	11	30		1	3	10	56
Emploi-Québec	58	1	4	36			9	13	63
Régime québécois d'assurance parentale	9	1	2	6			1		10
Registraire des entreprises	5			2				3	5
Secteur du travail	2	1						1	2
Services Québec	12		1	1			2	8	12
Solidarité sociale	499	33	30	252			30	144	489
Général	3						1	1	2
<b>Total : Travail, Emploi et Solidarité sociale</b>	<b>644</b>	<b>37</b>	<b>48</b>	<b>327</b>		<b>1</b>	<b>46</b>	<b>180</b>	<b>639</b>
<b>TOTAL : Ministères</b>	<b>2 129</b>	<b>111</b>	<b>227</b>	<b>835</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>82</b>	<b>853</b>	<b>2 120</b>
<b>TOTAL : Ministères et organismes</b>	<b>5 284</b>	<b>389</b>	<b>709</b>	<b>2 041</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>155</b>	<b>2 018</b>	<b>5 366</b>

## Remarque générale

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

- Agence du revenu du Québec (Revenu Québec);
- Commission de protection du territoire agricole du Québec;
- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail;
- Ministère de l'Éducation;
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles;
- Ministère de l'Enseignement supérieur;
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration;
- Ministère de la Famille;
- Ministère de la Justice;
- Ministère de la Sécurité publique;
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale;
- Office de la protection du consommateur;
- Office québécois de la langue française;
- Retraite Québec;
- Société d'habitation du Québec;
- Société de l'assurance automobile du Québec.

# AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC

## (REVENU QUÉBEC)

### Le traitement des demandes des contribuables

Dans sa *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises*, Revenu Québec s'engage notamment à fournir aux uns et aux autres une information complète et fiable concernant leur dossier fiscal. Cette déclaration s'inscrit dans la volonté de Revenu Québec d'offrir à la population des services de qualité. Par ailleurs, la *Charte des droits des contribuables et des mandataires*, adoptée par Revenu Québec, énonce expressément le droit à un service de qualité.

En 2021-2022, le Protecteur du citoyen a traité une dizaine de plaintes de personnes faisant état d'un manque de rigueur de la part d'agents ou d'agentes dans le traitement de leur demande. Dans la majorité des dossiers, l'information fournie à ces personnes par Revenu Québec était insuffisante ou erronée.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le problème ne doit pas être évalué ici selon le nombre de plaintes traitées, mais plutôt d'après les omissions constatées. Ces plaintes auraient généralement pu être évitées si la demande du citoyen ou de la citoyenne avait été traitée avec

attention. Par ailleurs, dans les différents cas, les explications et les preuves fournies par les citoyens et citoyennes, bien que suffisantes pour que Revenu Québec effectue les correctifs, n'ont pas amené l'organisme à réagir dans l'intérêt des citoyens et citoyennes. Sur la base de ces mêmes preuves, il a fallu que le Protecteur du citoyen intervienne.

Selon le Protecteur du citoyen, les agents et agentes de Revenu Québec doivent :

- Être en mesure de renseigner adéquatement la clientèle, particulièrement en contexte de pandémie alors que certains enjeux, financiers notamment, peuvent peser plus lourd qu'à l'habitude;
- Effectuer toutes les vérifications requises;
- Tenir compte de la version des citoyens et citoyennes.



## TRAITER CHAQUE CAS AVEC LA RIGUEUR NÉCESSAIRE

Un citoyen reçoit pour sa compagnie un avis de cotisation de Revenu Québec l'informant qu'il n'a pas produit un document qui lui a été demandé. Il communique avec Revenu Québec. Un agent lui confirme que, contrairement à l'avis transmis, Revenu Québec a bien reçu le document mentionné. Le citoyen reçoit également cette confirmation par courriel, avec la date de réception du document.

Par la suite, Revenu Québec lui envoie un autre avis de cotisation comportant une autre information erronée. Or, l'homme a déjà fourni le document exigé, dans les délais prévus. Il a d'ailleurs envoyé à Revenu Québec une copie du courriel et des preuves en attestant. Ces preuves sont les suivantes :

- Un accusé de réception provenant du système informatisé de Revenu Québec confirmant la transmission du document, avec un numéro de référence;
- Un relevé bancaire qui démontre que Revenu Québec a bien encaissé le chèque envoyé.

À plusieurs reprises, le citoyen communique avec Revenu Québec pour faire annuler les avis de cotisation, mais sans succès. À chaque tentative, l'organisme maintient sa position. Cette situation est d'autant plus étonnante que cela revient à dire que Revenu Québec ne tient pas compte du courriel que ses propres services ont transmis au citoyen.

Revenu Québec en vient à suggérer au citoyen de « faire opposition », c'est-à-dire de contester les avis de cotisation devant son mécanisme de révision administrative. L'homme porte plainte au Protecteur du citoyen.

Lors de la première intervention de ce dernier, Revenu Québec affirmait toujours que le document ne lui avait pas été expédié. Ce n'est qu'à la suite de la transmission des preuves du contribuable par le Protecteur du citoyen que Revenu Québec a enfin annulé son avis de cotisation et a procédé à certains remboursements.



## TENIR COMPTE DE LA VERSION DES CONTRIBUABLES, LEUR ÉVITER LES CONSÉQUENCES D'ERREURS ADMINISTRATIVES

Une citoyenne âgée voit une partie de son crédit d'impôt pour solidarité amputée par Revenu Québec. À noter que ce crédit vient en aide aux personnes et aux familles à faible ou à moyen revenu. Dans ce cas-ci, Revenu Québec impose une telle coupure à la dame pour le paiement d'une dette fiscale. Or, la personne a déjà remboursé sa dette.

Elle tente plusieurs fois d'obtenir de Revenu Québec de l'information sur son dossier. Aucun agent ou agente ne lui donne d'explications claires, notamment au sujet des chèques qu'elle a envoyés précédemment pour payer l'intégralité de sa dette. Entre autres démarches, elle fait parvenir à Revenu Québec, par télécopieur, une lettre fournissant tous les renseignements utiles concernant les preuves de paiement de sa dette ainsi que les encaissements de ses chèques par Revenu Québec.

Elle n'obtient toujours aucune réaction satisfaisante de l'organisme. Elle porte plainte au Protecteur du citoyen. Par la suite, l'intervention de celui-ci a conduit Revenu Québec à reconnaître que des erreurs s'étaient produites lors des transactions entourant les chèques de la dame. De son côté, en cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté qu'aucun agent ou agente n'avait décelé ces erreurs malgré les nombreuses relances de la dame. De plus, l'agent ou l'agente qui avait reçu les documents explicatifs de la dame les avait archivés sans les traiter.

La dame a finalement obtenu le remboursement qui lui était dû.

### Perception des pensions alimentaires : l'application des mesures de recouvrement

Revenu Québec a le mandat de percevoir et de verser les pensions alimentaires.

Si quelqu'un doit s'acquitter d'une pension alimentaire (débitteur ou débitrice) et ne la paye pas, il contracte une dette envers la personne qui devrait la recevoir (créancier ou créancière). Les sommes non payées constituent des arrérages de pension alimentaire. En pareil cas, Revenu Québec prend des mesures de recouvrement pour tenter de récupérer les sommes. Il peut recourir, par exemple, à la saisie du compte bancaire du débiteur ou de la débitrice, à la saisie de son fonds de pension ou à une suspension de son passeport canadien au moyen de la plateforme numérique de Justice Canada. Précisons que la suspension du passeport vient habituellement en surplus des saisies, ou si aucune saisie n'est possible. Lorsqu'une entente de paiement est conclue et respectée ou que la dette est entièrement remboursée, Revenu Québec met généralement fin aux mesures de recouvrement.

La mise en œuvre des mesures de recouvrement et la gestion des dossiers s'effectuent par deux services différents. Or, dans le cadre du traitement d'une plainte, le Protecteur du citoyen a constaté que les procédures applicables ne prévoyaient pas que le service de recouvrement soit informé du

remboursement des arrérages. L'information à ce sujet ne lui parvenait que par le citoyen lui-même ou lorsque le traitement du dossier était terminé.

Quand il y a saisie d'un compte bancaire, on peut présumer que le débiteur ou la débitrice aura le réflexe de communiquer rapidement avec Revenu Québec, dès sa dette payée, pour avoir de nouveau accès à son argent. Cependant, lorsqu'une personne est visée par une suspension de passeport et qu'elle n'est pas appelée à voyager ou à renouveler son passeport, il est probable qu'elle ne réalisera pas que la mesure est toujours en cours. Elle n'entreprendra donc pas de démarches auprès de Revenu Québec à ce sujet, et ce, même si elle a payé tous ses arrérages de pension alimentaire.

Le Protecteur du citoyen a insisté auprès de Revenu Québec sur l'importance de la levée des mesures de recouvrement dès que la dette est payée. Dans le cas contraire, les citoyens et citoyennes visés sont injustement pénalisés, alors qu'ils ont régularisé leur situation.

Suivant la recommandation du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a modifié ses procédures pour que l'échange d'information entre les deux services concernés se fasse de façon systématique.



### METTRE FIN AUX MESURES DE RECOUVREMENT DÈS LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE

Un citoyen doit des montants de pension alimentaire pour enfants. Au début de l'année 2020, Revenu Québec procède à la suspension de son passeport à titre de mesure de recouvrement.

En octobre de la même année, Revenu Québec lui confirme qu'il n'a plus de dettes alimentaires à la suite de l'application d'un nouveau jugement de la cour. C'est désormais son ex-conjointe qui a une dette. Comme il y a toujours des sommes dues inscrites au dossier, Revenu Québec maintient le dossier ouvert, ce qui a pour effet que le service de recouvrement n'est pas avisé des derniers développements.

En août 2021, le citoyen fait une demande de renouvellement de passeport. Il acquitte des frais pour l'examen de sa demande, soit 160 \$, payables à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et non remboursables. Sa demande est toutefois refusée, car une mesure de suspension de son passeport est toujours active dans son dossier.

Revenu Québec a levé la suspension de passeport dès que le citoyen l'a informé de la situation en septembre 2021. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a remboursé les 160 \$ au citoyen.

# COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

## L'application des lois protégeant le territoire agricole

La Commission de protection du territoire agricole du Québec (Commission) veille au respect de deux lois, soit la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, et des règlements qui en découlent. Ces lois et règlements, adoptés en 1979, ont instauré un régime visant à protéger les terres et les activités agricoles au Québec.

La *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* stipule que la Commission doit autoriser toute acquisition de terres agricoles de quatre hectares ou plus par une personne qui ne réside pas au Québec.

Précisons que pour tous les demandeurs et demandeuses qui n'ont pas l'intention de

s'établir au Québec dans les prochains mois, un maximum de 1 000 hectares par année de terres agricoles propices à la culture du sol ou à l'élevage des animaux peut leur être vendu. En pareil cas, la Commission évalue l'usage projeté ainsi que l'effet de l'acquisition sur :

- Le prix des terres agricoles de la région;
- Le développement économique;
- La valorisation des produits agricoles;
- La mise en valeur de terres agricoles sous-exploitées;
- L'occupation du territoire.

À noter que le premier article de la loi énumère les situations qui ne constituent pas des acquisitions au sens de la loi, la première étant la « transmission pour cause de décès ».



## NE PAS AJOUTER UNE CONDITION NON ÉTABLIE À LA LOI

À la suite du décès d'un proche parent, une personne habitant en dehors du Québec hérite de la moitié des lots agricoles de la terre familiale où elle a grandi, située au Québec. Conformément aux volontés de la personne défunte, la transmission s'effectue via des fiducies testamentaires personnelles au nom de ses deux enfants. Dans le cas de la personne plaignante, la fiducie est créée puis dissoute le même jour.

Près de deux ans plus tard, la Commission envoie une mise en demeure à la personne plaignante, lui reprochant d'avoir acquis des lots agricoles sans autorisation. On lui donne 90 jours pour les vendre à un résident du Québec ou pour présenter une demande d'acquisition. Or, ce type de demande engendre des frais de plusieurs centaines de dollars et des délais pouvant aller jusqu'à plusieurs mois. La personne porte plainte au Protecteur du citoyen.

Selon la Commission, l'exception prévue à la loi pour la transmission de terres agricoles à la suite d'un décès ne s'appliquait pas ici puisque c'était la fiducie, et non la personne concernée, qui avait hérité des lots visés. Le Protecteur du citoyen lui a fait valoir qu'elle exigeait ici que la transmission des lots soit effectuée par un legs direct, sans intervention d'une fiducie. Or, cette condition ajoutée à l'article de loi constituait un ajout déraisonnable. De plus, dans ce cas-ci, le testament fiduciaire n'était qu'un moyen utilisé pour exécuter les volontés de la personne défunte.

La Commission a révisé sa position, annulé la mise en demeure et fermé le dossier.



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

## La reconnaissance d'une lésion psychologique liée à un accident de travail

Pour établir qu'une lésion est liée à un stress chronique au travail, il faut démontrer qu'elle résulte d'un ensemble d'événements ou de situations qui, par leur superposition, débordent du cadre normal, habituel et prévisible de ce travail.

Le harcèlement psychologique au travail est considéré comme un risque psychosocial pouvant conduire à des lésions psychologiques. Il peut notamment s'agir de conduites vexatoires répétées, de gestes, d'actes, de paroles hostiles ou non désirés, ou encore de comportements abusifs envers une travailleuse ou un travailleur dans le but de lui nuire ou de l'isoler.

Toutes ces circonstances peuvent entraîner des effets nocifs sur la santé psychologique d'une personne et, plus largement, sur son milieu de travail.

Certains groupes de personnes sont plus susceptibles de subir du harcèlement psychologique au travail en raison de motifs discriminatoires<sup>3</sup>. Ces personnes sont donc plus exposées aux risques psychosociaux qui en découlent. Comme pour toute situation dénoncée, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) doit analyser la demande de réclamation avec rigueur et ouverture.

3 / INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE, « Harcèlement psychologique au travail – Les facteurs de risque du harcèlement psychologique au travail » [En ligne], consulté le 20 décembre 2021, [https://inspq.qc.ca/risques-psychosociaux-du-travail-et-promotion-de-la-sante-des-travailleurs/harcelement-psychologique-au-travail].



## SAVOIR RECONNAÎTRE LES CARACTÉRISTIQUES D'UNE LÉSION PSYCHOLOGIQUE

Une travailleuse issue des Premières Nations fait une demande d'indemnisation à la CNESST, se disant victime de harcèlement psychologique au travail. Il s'agirait de conduites vexatoires répétées liées à ses origines autochtones. Elle souhaite faire reconnaître chez elle une lésion psychologique.

La CNESST refuse sa réclamation. Tenant compte de la culture ambiante, elle estime que la conduite que la personne déplore constitue une « blague » qui ne déborde pas du cadre de travail « habituel, courant et prévisible ». La personne a alors recours au mécanisme de révision de la CNESST, qui maintient le refus. La travailleuse porte plainte au Protecteur du citoyen.

Après enquête, celui-ci constate que la CNESST aurait dû accepter la réclamation étant donné les attitudes vexatoires subies. Il est donc intervenu auprès de l'instance de révision, faisant valoir que les événements auxquels la travailleuse avait été exposée avaient porté atteinte à sa dignité et à son intégrité psychologique, en plus d'avoir contribué à l'isoler.

Plus précisément, l'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que la travailleuse avait été victime, à plusieurs reprises, de propos discriminatoires sur ses origines autochtones de la part d'un individu et en présence d'autres collègues. Des preuves démontraient que la lésion de la citoyenne résultait de ces paroles discriminatoires, totalement hors du cadre normal, habituel et prévisible du travail. Or, c'était là un des critères à remplir pour qu'une situation donne droit à des prestations de la CNESST.

Par la même occasion, le Protecteur du citoyen a rappelé à la CNESST que la conduite vexatoire doit être analysée en fonction de la perception de la victime potentielle, et pas uniquement selon l'intention de l'auteur ou de l'autrice. Cela signifie que les événements doivent être considérés du point de vue de la « personne raisonnable », soit une personne qui, se trouvant dans la même situation, aurait réagi de la même façon. Là encore, le Protecteur du citoyen a estimé que la preuve était suffisante pour donner droit aux prestations.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la CNESST a accepté la réclamation de la travailleuse.

### Les frais de déplacement pour recevoir des soins

Lorsque la condition médicale d'un travailleur ou d'une travailleuse nécessite des suivis médicaux, la CNESST peut lui rembourser les frais de ses déplacements liés à ces suivis. Pour avoir droit à un remboursement, la personne doit, avant d'effectuer ces déplacements et d'engager des frais, en faire la demande à la CNESST et celle-ci doit donner son approbation. Le travailleur ou la travailleuse doit fournir à la CNESST une preuve médicale attestant de la nécessité pour elle de recevoir les soins et de se déplacer pour ce faire. Les sommes prises en compte peuvent être notamment des frais de transport en commun, de kilométrage avec un véhicule personnel ou de taxi.



### ACCOMPAGNER LE TRAVAILLEUR DANS LA RECHERCHE DE SOLUTIONS

Un travailleur issu des Premières Nations doit se déplacer pour des suivis médicaux. Il demeure dans une région éloignée des centres urbains, sans accès possible à un transport en commun approprié. Comme il n'a pas de véhicule personnel, il demande à la CNESST de lui rembourser ses frais de taxi. La CNESST refuse parce que l'homme n'a pas fourni le document médical requis pour indiquer que sa condition nécessite le suivi médical en question et donc le remboursement de ses frais de déplacement.

Le travailleur effectue alors les démarches nécessaires pour obtenir l'attestation exigée, mais celles-ci occasionnent des délais. Dans l'intervalle, la CNESST ne trouve aucune solution

pour permettre au travailleur de se déplacer pour ses traitements. Ce dernier fait appel au Protecteur du citoyen.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a expliqué à la CNESST la situation particulière du travailleur : éloignement géographique, absence de transport collectif et délais d'obtention du document. Il a demandé à la CNESST de trouver une solution pratique pour faciliter au travailleur l'accès aux traitements dont il avait un pressant besoin.

Ainsi placée en situation de recherche de solution, la CNESST a communiqué avec un organisme d'aide implanté dans la région du travailleur. L'organisme a accepté d'assurer ses transports.

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

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

### **Le versement d'une indemnité de remplacement du revenu**

Lorsqu'une victime d'un acte criminel est dans l'impossibilité de travailler en raison de l'agression qu'elle a subie, la Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC) peut lui verser une indemnité de remplacement du revenu. En vue de déterminer l'admissibilité de la personne à cette indemnité, la DGIVAC évalue d'abord, à l'aide de la preuve médicale, le lien entre l'arrêt de travail et l'acte criminel. Par la suite, elle vérifie le statut professionnel de la victime au moment où elle a arrêté de travailler.

Sur le plan du statut professionnel, la personne peut être considérée comme étant avec ou sans

emploi. Si elle entre dans la catégorie des personnes avec emploi au moment où elle est devenue incapable de travailler, et ce, en raison de l'acte criminel, la DGIVAC peut lui verser des indemnités pour pallier la perte de revenu. Si la victime est sans emploi au moment de son incapacité à travailler, la DGIVAC évalue la preuve médicale et vérifie si la victime peut vaquer à la majorité de ses activités habituelles. Si ce n'est pas le cas, elle a aussi droit à des indemnités de remplacement du revenu.

Dans les deux cas, la DGIVAC met fin au versement des indemnités lorsque la victime redevient médicalement capable de travailler ou de reprendre ses occupations antérieures.



## ATTRIBUER À LA VICTIME D'UN ACTE CRIMINEL LE STATUT PROFESSIONNEL APPROPRIÉ

Une citoyenne subit un acte criminel à la fin de l'année 2019. Tôt en 2020, elle fait une demande de prestations à la DGIVAC. Elle réclame que la somme lui soit versée de façon rétroactive à la date où les faits sont survenus en 2019, puisque c'est depuis ce jour-là qu'elle ne peut plus travailler.

Au moment de l'acte criminel, la victime débutait comme travailleuse autonome en entretien ménager. Afin de le prouver, elle fournit à la DGIVAC :

- Des factures de clients;
- Des preuves de codes TPS et TVQ en tant que travailleuse autonome;
- Son avis de cotisation provincial de 2019 qui n'indique toutefois pas de revenus d'entreprise.

Ces documents en main, la DGIVAC rend une décision de statut professionnel « sans emploi », considérant que la victime n'a pas fourni une preuve suffisante de son activité de travailleuse autonome. Or, cette décision prive la personne de toute indemnité de remplacement du revenu. En effet, étant

donné qu'elle devient alors pour la DGIVAC une victime sans emploi, elle aurait dû prouver son incapacité médicale à vaquer à la majorité de ses activités habituelles. La victime conteste ces deux décisions (statut de sans-emploi et refus de lui verser des indemnités) devant le Bureau de la révision administrative. Les refus sont maintenus. La personne demande au Protecteur du citoyen d'intervenir.

À l'issue de son enquête, celui-ci a constaté que la victime était en mesure de fournir un avis de cotisation amendé, comportant cette fois ses revenus d'entreprise. Il a donc communiqué avec elle pour qu'elle produise cette preuve devant l'instance de révision.

Une fois ce document déposé, le Protecteur du citoyen a demandé à la DGIVAC de reconsidérer son refus de reconnaître le statut professionnel « avec emploi » de la personne, ce que l'organisme a accepté. La victime a ainsi eu accès aux indemnités de remplacement du revenu en fonction de sa situation de travailleuse autonome. La somme versée rétroactivement s'est élevée à plus de 45 000 \$.

Rappelons qu'en 2016, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport spécial sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Dans ce rapport, il recommandait entre autres à la DGIVAC de permettre la reconsidération d'une décision rendue portant sur le droit aux indemnités de remplacement du revenu, et ce, pour toute erreur grave pouvant mener à l'annulation de la décision initiale. Il cherchait ainsi à éviter la judiciarisation inutile de nombreux dossiers. Le cas présenté illustre que cette intervention systémique du Protecteur du citoyen a pu influencer favorablement sur le règlement de cas individuels.

Le rôle d'intermédiaire du Protecteur du citoyen entre la victime et l'organisme ainsi que la possibilité de reconsidération ont permis de ne pas judiciariser ce dossier, et donc d'éviter à la victime d'attendre parfois jusqu'à deux ans pour obtenir une audience devant le Tribunal administratif du Québec.

### Les soins de réadaptation pour une victime

Une victime qui conserve des séquelles d'un acte criminel peut avoir droit à des soins de réadaptation. En pareil cas, la DGIVAC décide d'accorder à la personne des mesures de réadaptation en fonction de ses séquelles, de ses besoins et des recommandations de son professionnel de la santé.

Avant d'autoriser un remboursement pour des frais de réadaptation, la DGIVAC s'assure que les frais engagés

contribuent réellement à améliorer la condition médicale de la victime pour ce qui est des séquelles qu'elle garde de l'acte criminel.

Dans les exemples de remboursement admissible qu'elle décrit dans ses politiques, la DGIVAC mentionne qu'en l'absence d'une autre solution, elle peut rembourser des frais d'école privée et d'aide aux devoirs à une victime qui doit changer d'école ou se prévaloir de services d'accompagnement scolaire conséquemment à une agression.



### ACCORDER LA PRIORITÉ AU RÉTABLISSMENT D'UNE JEUNE VICTIME

Une victime d'âge mineur subit de la violence en milieu scolaire et en conserve des séquelles qui nuisent à ses apprentissages à l'école. La jeune victime demeure toutefois dans la même école. Malheureusement, le harcèlement à son égard s'amplifie. La situation finit par compromettre considérablement son rétablissement.

La mère de la victime entreprend alors des démarches pour faire transférer son enfant dans une autre école du réseau public. Ses tentatives demeurent sans résultat, ce qui l'amène à inscrire l'enfant dans une école privée pour l'éloigner de ses agresseurs. Parallèlement, la mère engage une ressource d'aide pédagogique pour des services de rattrapage qui ne sont pas offerts par l'école privée et dont son enfant a besoin.

Par la suite, la mère demande à la DGIVAC le remboursement des frais pour l'école privée et pour la ressource d'aide additionnelle. L'organisme refuse de donner suite à sa demande,

faisant valoir que ces frais relèvent de sa décision personnelle et qu'il n'a pas à les assumer. La mère demande l'aide du Protecteur du citoyen.

Analysant la situation, le Protecteur du citoyen a constaté que la mère avait pris ces décisions en dernier recours, en l'absence d'autres solutions. De plus, ses choix correspondaient à une volonté ferme chez elle de permettre à son enfant d'avancer rapidement dans son processus de réadaptation. Somme toute, la mère tenait à ce que son enfant conserve le moins de séquelles possible des événements.

Le Protecteur du citoyen a rappelé à la DGIVAC qu'en vertu de son mandat, elle devait accorder la priorité au rétablissement des victimes d'actes criminels en tenant compte attentivement des besoins particuliers de chacune d'elles.

La DGIVAC a accepté de reconsidérer ses deux décisions. Elle a remboursé les frais d'école privée pour les années scolaires concernées ainsi que les frais de la ressource externe. Le remboursement a atteint environ 18 000 \$.

### L'aide aux victimes d'actes criminels : un projet de règlement

Le 23 juin 2021, le projet de *Règlement d'application de la Loi visant à aider les personnes victimes d'infractions criminelles et à favoriser leur rétablissement* a été publié. Le 2 août 2021, le Protecteur du citoyen a commenté le projet en question dans une lettre transmise au ministre de la Justice.

Soulignons que la publication de ce projet de règlement a eu lieu alors que la loi sur laquelle il se base n'était toujours pas accessible au public. Ainsi, bien que le Protecteur du citoyen ait réussi à l'analyser, son travail – tout comme celui des autres citoyens, citoyennes et organismes qui souhaitaient effectuer pareil exercice – fut grandement complexifié.

D'entrée de jeu, le Protecteur du citoyen a salué la volonté des autorités de modifier le barème concernant les séquelles des victimes. Ce barème ne serait plus basé sur le revenu d'emploi et s'appuierait plutôt sur celui de la Société de

l'assurance automobile du Québec, ce qui corrigerait une iniquité dénoncée par le Protecteur du citoyen en 2002.

Ce dernier a tout de même formulé neuf recommandations concernant ce projet de règlement. Celles-ci portent entre autres sur :

- Des inégalités entre les catégories de victimes quant au nombre de séances auquel elles ont droit pour leur réadaptation psychothérapeutique ou psychosociale;
- La suspension pour une personne incarcérée de son aide financière palliant une perte de revenu, et ce, sans tenir compte des personnes à sa charge;
- La notion d'invalidité de l'enfant, rarement applicable aux personnes mineures.

Les recommandations n'ont cependant pas donné lieu à des modifications substantielles et le règlement est entré en vigueur en août 2021. Le Protecteur du citoyen compte demeurer attentif à sa mise en application.

# MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION



## Traitement des plaintes en milieu scolaire et protecteur de l'élève : suivi du rapport spécial et du mémoire du Protecteur du citoyen

En octobre 2017, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport faisant état de lacunes dans les mécanismes de traitement des plaintes en milieu scolaire. Intitulé *Traitement des plaintes en milieu scolaire : pour une procédure simple, rapide, efficace et impartiale*, le document comporte 19 recommandations pour améliorer le traitement de ces plaintes.

Par la suite, donc depuis plus de quatre ans, le Protecteur du citoyen a rappelé à plusieurs reprises au ministère de l'Éducation les nombreux correctifs à apporter. Il a également réitéré que la majorité des recommandations formulées dans son rapport, soit 12 sur 19, ne nécessitent aucune modification législative. Les autorités concernées auraient donc pu y donner suite rapidement sur le plan administratif. En effet, les centres de services scolaires disposaient déjà du pouvoir de modifier la situation par une simple révision de leur procédure d'examen des plaintes.

Le 23 novembre 2021, le projet de loi n° 9, *Loi sur le protecteur national de l'élève*, est venu proposer la création d'un organisme autonome, indépendant du réseau scolaire et couvrant l'ensemble du Québec. Cet organisme serait dirigé par un protecteur national de l'élève. Cette personne serait chargée de coordonner, de soutenir et de conseiller des protecteurs régionaux de l'élève. Elle serait responsable de

l'application adéquate et optimale du processus de traitement des plaintes.

Globalement, le Protecteur du citoyen estime que le projet de loi n° 9 donne suite à la plupart des recommandations formulées dans son rapport spécial de 2017.

Dans son mémoire concernant le projet de loi, il a toutefois souligné la nécessité d'apporter certaines améliorations en vue de :

- Mieux faire connaître le processus de traitement des plaintes aux élèves, aux enfants recevant un enseignement à la maison ainsi qu'à leurs parents;
- Améliorer le processus de nomination du ou de la responsable du traitement des plaintes dans les établissements d'enseignement privés;
- Donner des pouvoirs supplémentaires aux protecteurs national et régionaux;
- Bonifier la reddition de comptes des principaux acteurs et actrices.

Au 31 mars 2022, le projet de loi n° 9 en est rendu à l'étape de l'étude détaillée. Le Protecteur du citoyen suit attentivement l'évolution des travaux parlementaires.



Ce rapport spécial et ce mémoire sont accessibles sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

# MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

## La gestion d'un programme d'aide financière en région rurale et agricole

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles est responsable de l'administration et de l'application de programmes en innovations et transitions énergétiques, dont le Programme d'extension du réseau triphasé. Ce programme a pour but de mieux desservir les régions rurales par l'extension du réseau triphasé et ainsi de favoriser la réalisation de projets dans le secteur agricole et agroalimentaire.

Précisons que le réseau triphasé est une forme de réseau de distribution électrique comprenant trois phases – comme son nom l'indique – et dont le courant électrique circule sur trois

fils électriques différents. Ce réseau permet de faire fonctionner des éléments électriques requérant plus de pouvoir énergétique, ce qui est essentiel pour les entreprises des secteurs agricole et agroalimentaire.

Le cadre normatif du programme énumère les conditions d'admissibilité des participants et des projets, ainsi que les modalités d'évaluation des demandes d'aide financière. Toutefois, les normes applicables ne comprennent pas la possibilité d'une révision à la hausse de l'aide financière accordée en raison de faits nouveaux ou d'erreurs dans le traitement du dossier. Seule une diminution est possible, lorsqu'un projet est modifié substantiellement.



## TENIR COMPTE D'UNE ERREUR MATÉRIELLE

Dans cette demande, l'entreprise agricole inscrit un montant de 7 800 \$ pour les travaux de raccordement au réseau triphasé par le distributeur. C'est ce dernier qui a indiqué verbalement le montant au propriétaire de l'entreprise.

Deux mois plus tard, une aide financière globale et maximale d'un peu plus de 104 000 \$ est accordée à l'entreprise agricole, comportant la somme allouée pour le réseau triphasé. Le mois suivant, le distributeur d'électricité estime cette fois que le véritable coût des travaux pour le raccordement au réseau triphasé est de près de 60 000 \$.

Durant tout le printemps, le Ministère refuse de reconsidérer le montant de l'aide financière maximale accordée dans le cadre du programme, mentionnant que celui-ci ne prévoit pas de mécanisme de révision pour la hausse des sommes.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le Ministère disposait d'un pouvoir de reconsidération implicite devant une erreur matérielle. De fait, le Ministère avait le pouvoir de reconsidérer le montant de l'aide financière maximale accordée à la hausse en prenant en compte l'estimation réelle des coûts par le distributeur d'électricité, laquelle était nettement supérieure au montant indiqué au départ.

En réalité, le Ministère ne connaissait pas cet aspect de son pouvoir de reconsidération, qu'il n'utilisait donc jamais. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, il a refait ses calculs en considérant l'estimation de 60 000 \$ et a accordé l'aide en conséquence.

# MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

## AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES

### COVID-19 : la déclaration de certains revenus d'emploi à l'Aide financière aux études

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, l'Aide financière aux études (AFE) a instauré une mesure temporaire qui visait à augmenter rapidement la main-d'œuvre dans le réseau de la santé : les étudiants et étudiantes étaient invités à y travailler sans craindre de subir une réduction du montant de leurs prêts et bourses pour l'année scolaire à venir.

Plus précisément, le *Règlement sur l'aide financière aux études* a été modifié en vue d'établir que, pour l'année d'attribution 2020-2021, le

calcul de l'aide ne tiendrait pas compte des revenus d'emploi des étudiants et étudiantes pendant la période du 13 mars au 31 août 2020, dans le cadre d'un travail dans tout établissement au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS).

Précisons que selon la LSSSS, les services de santé et les services sociaux sont fournis par différents types de ressources, notamment les centres de réadaptation.



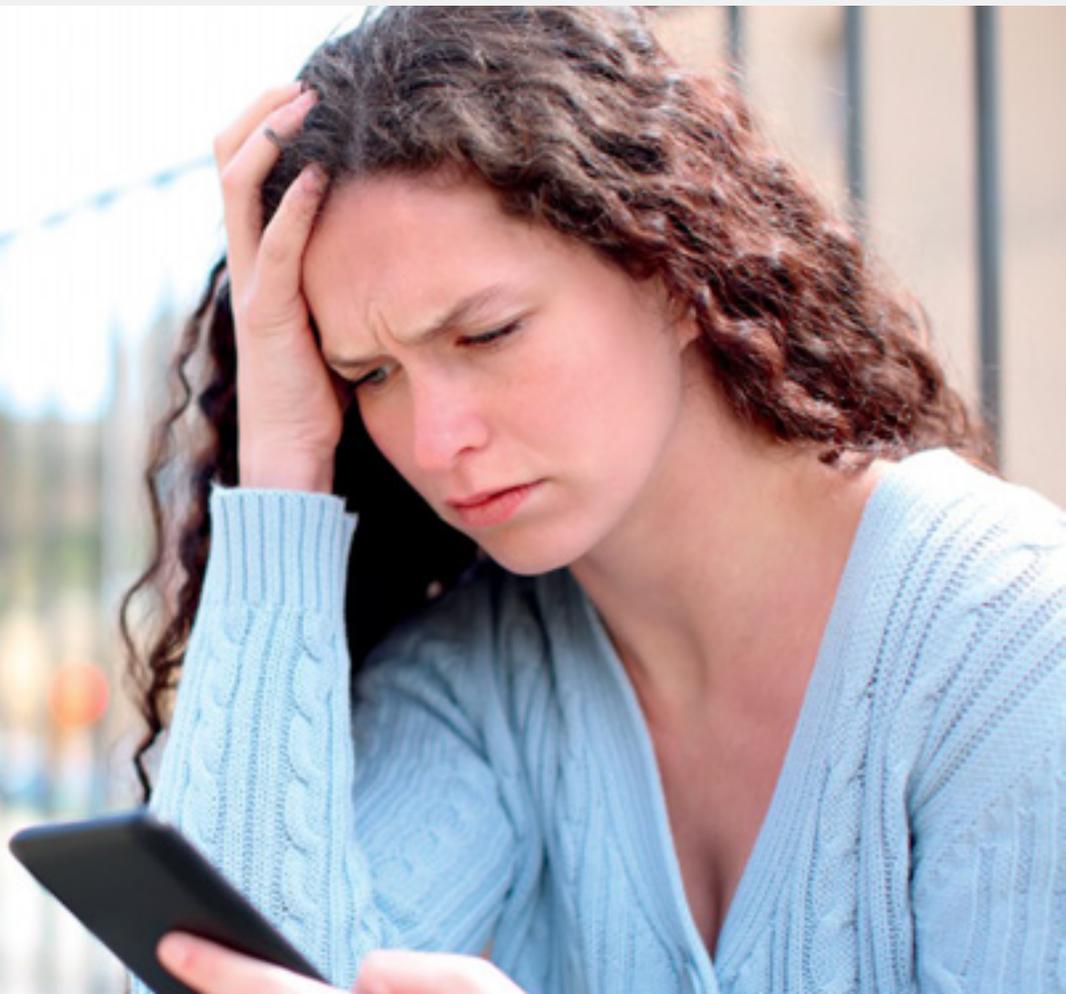
## APPLIQUER L'EXEMPTION POUR CERTAINS REVENUS D'EMPLOI EN FONCTION DE CRITÈRES EXCEPTIONNELS EN PÉRIODE DE PANDÉMIE

Une étudiante est coordonnatrice dans un centre de traitement en dépendances (alcoolisme et toxicomanie). Elle dépose une demande à l'AFE afin de se prévaloir de l'exemption de déclarer ses revenus d'emploi pour la période du 13 mars au 31 août 2020. L'AFE refuse sa demande, considérant que son lieu d'emploi ne correspond pas à la définition d'un établissement au sens de la LSSSS. L'étudiante fait appel au Protecteur du citoyen.

La LSSSS précise que la mission d'un centre de réadaptation est d'offrir des services d'adaptation ou de réadaptation et d'intégration sociale à des personnes qui requièrent de tels services en raison de leurs déficiences physiques ou

intellectuelles, de leurs difficultés d'ordre comportemental, psychosocial ou familial ou à cause de leur dépendance à l'alcool, aux drogues, aux jeux de hasard et d'argent ou de toute autre dépendance. De l'avis du Protecteur du citoyen, cette définition cadre exactement avec l'emploi et le milieu de travail de l'étudiante.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, selon laquelle le centre de réadaptation visé devait être considéré comme un établissement au sens de la LSSSS, l'AFE a revu son calcul de l'aide financière à l'étudiante, lui accordant des sommes supplémentaires en prêts et en bourses.



## La présentation d'une demande hors délai à l'AFE

L'AFE peut réexaminer un dossier de demande d'aide financière si on l'informe d'un changement qui est de nature à modifier la somme accordée initialement. Elle est toutefois d'avis qu'une telle demande peut être prescrite (hors délai). Or, si la décision de l'AFE, pour laquelle une demande de réexamen est faite, est basée sur une information frauduleuse, cette demande de réexamen porte alors sur un « fait essentiel » et peut être présentée en tout temps. Un fait essentiel doit comporter des éléments suffisamment graves, précis et concordants pour être de nature à influencer le décideur ou la décideuse (agent ou agente de traitement) et à l'amener à changer la première décision si cette personne les avait connus au moment de la prise de cette décision.



### RECONNAÎTRE LES CONSÉQUENCES D'UN FAIT ESSENTIEL SUR L'ANALYSE D'UN DOSSIER

Un citoyen a reçu des prêts et bourses pour l'année d'attribution 2015-2016. Après vérifications au moyen de sa déclaration de revenus provinciale, l'AFE constate qu'il aurait déclaré des revenus d'entreprise. Elle revoit donc à la baisse le montant d'aide attribué à l'étudiant et lui réclame, à la fin de l'année 2016, une bourse versée en trop. Le citoyen n'apprend l'existence de cette dette qu'en 2018 lorsqu'il reçoit la décision de l'AFE selon laquelle il lui doit le remboursement indiqué. Cette dette donnera lieu à une récupération de la somme à même son remboursement d'impôt de Revenu Québec.

Or, il s'avère que le citoyen a été victime d'un vol d'identité et que les renseignements concernant des revenus d'entreprise inscrits à sa déclaration fiscale sont erronés puisqu'il n'a même jamais travaillé à cet endroit.

Il communique avec l'AFE pour l'aviser qu'il est aux prises avec un vol d'identité, que les informations concernant ses revenus sont fausses et qu'une enquête de Revenu Québec est en cours à ce sujet. L'AFE lui demande certains documents fiscaux, ce que le citoyen ne peut lui fournir avant septembre 2020. C'est à ce moment que Revenu Québec conclura son enquête et sera en mesure de lui transmettre un avis de cotisation corrigé pour l'année d'imposition 2015.

Dès qu'il reçoit l'avis corrigé, l'étudiant le fait parvenir à l'AFE. L'AFE refuse toutefois de lui rembourser la somme qui, comme nous l'avons mentionné, a été prélevée à même son remboursement d'impôt. L'instance invoque que sa demande de révision concernant son aide financière pour l'année d'attribution 2015-2016 est prescrite selon le *Code civil du Québec*. L'étudiant porte plainte au Protecteur du citoyen.

Celui-ci a fait valoir à l'AFE que la *Loi sur l'aide financière aux études* précise que le ministre peut réexaminer un dossier s'il est informé d'un changement qui est de nature à influencer sur le montant de l'aide financière. Il a également soulevé que, dans ce cas précis, la fraude relevait d'un tiers, hors du contrôle du citoyen. Enfin, il a insisté sur le fait que la contestation de la décision de l'AFE ne pouvait être prescrite puisqu'elle reposait sur un fait essentiel, soit l'information découlant d'une situation frauduleuse.

L'AFE a accepté de reprendre l'analyse de la réclamation de l'étudiant et de procéder à un nouveau calcul de son aide financière. L'étudiant a pu ainsi récupérer la somme déjà retenue à même ses impôts ainsi qu'une somme supplémentaire correspondant à la nouvelle évaluation de la bourse à laquelle il avait droit.

### La demande de renseignements additionnels par l'AFE pour établir l'admissibilité à l'aide

L'étudiant ou l'étudiante qui fait une demande d'aide à l'AFE doit transmettre tous les documents requis pour l'analyse de son dossier. À cet égard, les directives de l'AFE précisent que si l'analyse d'un dossier ne peut pas être complétée parce qu'un renseignement ou un document est manquant ou non conforme, l'agent ou l'agente qui traite le dossier doit joindre la personne aux études afin de lui demander de les fournir. Les modes de communication à utiliser, dans l'ordre, sont les suivants :

- Appel téléphonique;
- Courriel, si la personne n'a pu être jointe par téléphone et a fourni une adresse courriel;
- Communiqué. Il s'agit d'un document écrit généré par le système selon des modèles prédéterminés, posté à la personne. Si les communiqués types ne conviennent pas à la situation, l'agent ou l'agente expédie une lettre personnalisée.

Le choix du mode de communication le plus approprié doit être fait en fonction des particularités du dossier, selon une logique qui s'adapte à la situation.



### CHOISIR LE MODE DE COMMUNICATION LE PLUS PERTINENT

Un citoyen devenu résident permanent en 2020 fait une demande d'aide financière aux études pour l'année d'attribution 2021-2022. Au téléphone, l'AFE lui demande de lui transmettre un document délivré par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). Par la suite, le citoyen communique avec l'AFE pour lui confirmer qu'il s'était adressé à l'instance fédérale pour obtenir le document demandé. Or, celle-ci lui aurait répondu qu'étant donné les délais à cette période, elle ne pourrait lui expédier le document que dans six mois, voire davantage. Par contre, si le citoyen transmettait à l'IRCC une lettre de l'AFE indiquant que le traitement de sa demande d'aide était suspendu dans l'attente dudit document, sa demande serait mise en priorité.

Disposant de ces informations, l'AFE refuse de transmettre sa demande par écrit. Elle fait valoir au citoyen que selon la séquence des moyens utilisés pour le joindre, elle a déjà communiqué avec lui par téléphone. Elle lui précise qu'elle attendra le temps nécessaire. L'étudiant, pour sa part, explique à l'AFE que sa situation financière précaire ne lui permet pas de patienter longtemps puisqu'il a besoin de cette aide financière dans le cadre de ses études. Il demande l'aide du Protecteur du citoyen.

De l'avis de ce dernier, l'AFE, en refusant de produire un document écrit qui permettrait à l'étudiant de poursuivre sa démarche, fait preuve de rigidité quant aux moyens de communication à utiliser. De fait, si l'étudiant n'avait pas répondu à l'AFE au téléphone la première fois, l'AFE aurait procédé par courriel ou par la poste et le document aurait pu être transmis de cette façon. D'ailleurs, bien que les agents et agentes de l'AFE puissent aussi procéder par lettre personnalisée, ils ont refusé de le faire dans ce cas-ci alors qu'ils auraient pu ainsi contribuer à accélérer le traitement du dossier de l'étudiant, lui-même aux prises avec un contexte de précarité financière. Finalement, cette rigidité aurait pu compromettre la poursuite des études de cette personne qui a dû, jusque-là, s'endetter auprès de ses proches.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'AFE de faire preuve de la flexibilité nécessaire par rapport à ses pratiques administratives et de transmettre à l'étudiant la lettre demandée par l'instance fédérale. L'AFE a donné suite à la recommandation du Protecteur du citoyen.



### **Aide financière aux études – Mieux accompagner les étudiantes et étudiants en faisant preuve de transparence et d'écoute : publication d'un rapport spécial du Protecteur du citoyen**

En 2021, le Protecteur du citoyen a mené une enquête spéciale concernant l'Aide financière aux études sur trois aspects de l'administration du régime, soit :

- Le processus décisionnel, tant en première instance qu'en révision (Bureau des recours);
- Le traitement des demandes de reconnaissance d'une déficience fonctionnelle majeure (DFM);
- Le processus d'analyse des dossiers comportant une potentielle déclaration mensongère.

Dans son rapport, et pour pallier les lacunes constatées, le Protecteur du citoyen adresse 22 recommandations au Ministère et une à sa ministre, notamment :

- Enrichir les contenus de son site Web et du guide qu'il met à la disposition de la clientèle étudiante;
- Consigner des notes d'analyse plus complètes dans les dossiers de demande d'aide financière et motiver les décisions de refus;
- Permettre à l'étudiant ou à l'étudiante de parler à l'agent ou à l'agente qui a analysé son dossier;
- Revoir le mandat du Bureau des recours et en faire une entité ministérielle indépendante de l'AFE pour en assurer l'impartialité et la crédibilité;
- Clarifier la finalité des mesures établies pour les étudiantes et étudiants reconnus atteints d'une DFM et uniformiser l'application des critères d'admissibilité;

- Permettre de remonter jusqu'à la date du début des limitations significatives et persistantes, inscrite dans le certificat médical, lors de la révision d'une décision initiale lorsqu'un étudiant ou une étudiante demande la reconnaissance rétroactive de sa DFM;
- Dans le cas d'une déclaration mensongère, améliorer la clarté des communications en mentionnant la nature du reproche et les conséquences qui en découlent;
- Créer un recours au Tribunal administratif du Québec pour les personnes insatisfaites d'une décision du Bureau des recours.

Lors du dépôt de son rapport, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de lui faire parvenir, au plus tard le 4 avril 2022, un plan de travail indiquant les actions choisies et l'échéancier proposé pour la mise en œuvre de chacune des recommandations.

Le Ministère a fait parvenir au Protecteur du citoyen, comme demandé, un plan de travail indiquant les actions choisies et l'échéancier proposé pour la mise en œuvre des recommandations retenues (deux recommandations sont actuellement refusées). Le Protecteur du citoyen entend discuter avec le Ministère et suivre attentivement l'implantation de ses recommandations.



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

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

## L'accès des personnes candidates à l'immigration aux directives appliquées pour décider de leur situation

La *Loi sur la justice administrative* établit les règles générales concernant les procédures applicables pour la prise de décision à l'égard des citoyennes et citoyens. Cette loi précise notamment que les directives gouvernant la prise de décision par les agents et agentes doivent être accessibles à la clientèle visée pour consultation.

Les décisions rendues par le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration constituent des décisions administratives. Le Ministère doit donc se conformer à la loi au moment de rendre ses décisions. Le *Guide des procédures d'immigration* (le Guide) regroupe les directives dont le Ministère tient compte.

Le Guide, autrefois accessible sur le site Web du Ministère, a été retiré le 2 août 2018, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur l'immigration au Québec*, pour une mise à jour.

Près d'un an plus tard, dans une réponse à une demande d'accès à l'information, le Ministère a annoncé que les directives pourraient à nouveau être consultées sur son site Web dans un délai n'excédant pas six mois.

Le Guide n'étant toujours pas en ligne en décembre 2019, le Protecteur du citoyen a fait de nombreuses relances auprès du Ministère pour suivre l'opération de mise à jour. Depuis lors, et systématiquement, le Ministère repousse l'échéance de la fin des travaux, invoquant notamment la réforme de certains programmes.

Dans les faits, plusieurs programmes ont été modifiés depuis août 2018. Ces changements peuvent expliquer en partie les délais. La remise en ligne des directives par sections du Guide n'a débuté graduellement que le 10 février 2021. D'autres sections ont été ajoutées à la fin du mois de décembre. Au moment de la rédaction de ces lignes, six sections ne sont toujours pas accessibles.

Par conséquent, depuis deux ou trois ans, selon les sections du Guide, des candidats et candidates à l'immigration ainsi que leurs représentants et représentantes sont privés d'informations importantes concernant les principes qui guident la prise de décision à leur égard. Au 31 mars 2022, les sections manquantes sont les suivantes :

- Le Programme des travailleurs étrangers temporaires;
- Le Programme des entrepreneurs;
- Le Programme des personnes réfugiées à l'étranger;

- Le Programme des personnes sélectionnées pour considération humanitaire;
- Le regroupement familial;
- Le pouvoir de dérogation.

La non-accessibilité de ces sections contrevient à la *Loi sur la justice administrative*.



## CLARIFIER LES PROCÉDURES DE DÉPÔT D'UNE DEMANDE DE DÉROGATION

Le pouvoir de dérogation ou pouvoir discrétionnaire permet au Ministère, dans certains cas, de sélectionner une personne candidate, même si elle ne satisfait pas à l'une des conditions du programme pour lequel elle a présenté une demande. Dans ce contexte, la personne doit démontrer qu'elle pourra s'établir avec succès au Québec. Il s'agit d'un processus exceptionnel et peu connu de la clientèle.

Une candidate est refusée au Programme régulier des travailleurs qualifiés. Elle s'en plaint au Protecteur du citoyen. Même si la décision de refus est conforme, celui-ci, à l'issue de son enquête, considère que le dossier de cette personne peut faire l'objet d'une demande de dérogation puisqu'elle travaille dans un secteur industriel touché par la rareté de la main-d'œuvre et qu'elle s'est établie avec succès au Québec.

La section du *Guide des procédures d'immigration* au sujet du pouvoir de dérogation n'étant pas accessible sur le site Web du Ministère, le Protecteur du citoyen s'adresse à ce dernier pour connaître les procédures de dépôt d'une demande.

Sur la base des informations reçues, en novembre 2020, le Protecteur du citoyen soumet la demande de la candidate au Service des travailleurs qualifiés du Ministère. Après quelques semaines, ce même service informe le Protecteur

du citoyen qu'il faut plutôt déposer une demande de réexamen administratif pour vérifier que le dossier répond bien aux conditions. Quelques jours plus tard, la demande de réexamen administratif est déposée.

Par la suite, le Protecteur du citoyen effectue plusieurs suivis. En mars 2021, le Ministère l'informe qu'une décision sera rendue un mois plus tard.

À la fin du mois d'avril, le Service de réexamen administratif avise le Protecteur du citoyen qu'il ne peut donner suite à la demande de dérogation qu'il a faite, car celle-ci doit absolument venir de la candidate ou de son mandataire. Dans ce cas-ci, un formulaire signé par la candidate doit être transmis au Ministère.

Or, le formulaire en question a déjà été soumis en décembre 2020.

Le Ministère modifie alors sa demande et exige cette fois une lettre adressée à la ministre et signée par la candidate. La lettre est soumise le même jour.

Au terme d'une démarche marquée par le manque d'information fiable de la part du Ministère, la candidate obtient son Certificat de sélection du Québec en juin 2021.



## RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration de :

- Procéder à la mise à jour du *Guide des procédures d'immigration*;
- Donner accès au Guide ainsi mis à jour sur son site Web;
- Faire part au Protecteur du citoyen d'un calendrier de réalisation pour chacune des sections d'ici le 31 décembre 2022.

### Réponse du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration :

« En mars 2022, 11 sections sur 17 du *Guide des procédures d'immigration* (GPI) ainsi qu'une note sur les procédures d'immigration visant à baliser les pratiques ministérielles en matière de dérogation étaient disponibles sur le site Web du Ministère. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2022, deux autres sections du GPI ont été publiées.

Le Ministère prévoit publier les sections restantes selon le calendrier suivant :

Section du GPI	Mise en ligne prévue
Programme des personnes sélectionnées pour considérations humanitaires (section 3.8)	Septembre 2022
Programme des personnes réfugiées à l'étranger (section 3.7)	Octobre 2022
Regroupement familial (section 3.6)	Décembre 2022
Pouvoir de dérogation (section 4.1)	Décembre 2022

La révision des programmes et les modifications réglementaires afférentes pourraient avoir une influence sur le calendrier.»

# MINISTÈRE DE LA FAMILLE

---

## Le développement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance

En octobre 2021, le Protecteur du citoyen a pris connaissance du projet de loi n° 1, *Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance afin d'améliorer l'accessibilité au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance et de compléter son développement*, présenté par le ministre de la Famille.

Le Protecteur du citoyen souscrit aux objectifs de ce projet, lesquels visent l'accessibilité et le développement des services de garde au

Québec. Il considère toutefois que le gouvernement doit mettre fin à l'iniquité que vivent de nombreuses familles parce qu'elles ne peuvent bénéficier de services de garde ou qu'elles ne sont pas en mesure d'en assumer les frais. Il estime inconcevable qu'aujourd'hui encore, un parent ne puisse retourner au travail, faute d'avoir accès pour son enfant à un service de garde stimulant, sécuritaire et à un coût raisonnable. Dans son mémoire déposé le 25 novembre 2021, le Protecteur du citoyen a formulé 10 recommandations pour améliorer l'accès à de tels services pour les familles.

En ce qui concerne plus particulièrement le processus d'invitation à soumettre un projet au ministère de la Famille, les modifications apportées par le projet de loi permettent un développement plus efficient du réseau subventionné. Cependant, de l'avis du Protecteur du citoyen, des modifications s'imposent, soit :

- Établir dans la loi la fréquence suivant laquelle le ministre procède à l'évaluation des besoins de services de garde éducatifs de chaque territoire ou définir les paramètres objectifs pour procéder à la mise à jour de ces besoins;
- Encadrer davantage l'évaluation des projets pour le développement de places subventionnées en ajoutant une obligation de fixer un délai pour la sélection des projets et la transmission des résultats aux demandeuses et demandeurs;
- Fixer un délai pour la transmission d'une décision aux demandeuses et demandeurs de permis, et les informer par écrit de ce délai lors de la réception de leur demande;
- Permettre à un promoteur qui est avisé de la récupération par le Ministère des places subventionnées qu'il lui avait accordées de bénéficier d'un délai de 15 jours pour soumettre ses commentaires.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen est soucieux du fait que les enfants non handicapés comme les enfants handicapés puissent obtenir une place en service de garde subventionné. Par conséquent, il recommande que le Ministère, au même titre que le parent, soit avisé par écrit des motifs justifiant le refus d'un centre de la petite enfance ou d'une garderie subventionnée d'accueillir un enfant dirigé vers ce centre par le guichet unique d'accès aux services de garde.

Enfin, pour permettre au Ministère de jouer pleinement son rôle dans la protection des enfants vulnérables, le Protecteur du citoyen recommande d'ajouter à la loi une disposition précisant que la ou le responsable d'un service de garde qui ne peut répondre de façon adéquate aux besoins particuliers d'un enfant doit en informer le Ministère par écrit. Ce ou cette responsable doit transmettre cet avis avant la résiliation d'une entente de services éducatifs.

### Le processus d'appel de projets en continu pour la création de nouvelles places subventionnées

En octobre 2021, le Ministère a lancé un appel de projets en continu, dans le cadre de la création de nouvelles places subventionnées. Cet appel de projets permet aux personnes intéressées de déposer, à tout moment, une demande de places subventionnées. À cet égard, le Ministère rend accessible sur son site Web un document intitulé *Territoires visés par l'appel de projets en continu* indiquant les territoires pour lesquels les citoyennes et citoyens peuvent déposer un projet. Ce document est mis à jour régulièrement.

Bien que le Ministère informe les citoyens et citoyennes qu'il effectue régulièrement des mises à jour des territoires visés, ils ne reçoivent pas de préavis concernant la fermeture d'un territoire. Par conséquent, une telle fermeture peut survenir soudainement, en cours de journée ou en cours de saisie des données par la personne intéressée.

Or, les enjeux sont majeurs pour les personnes qui souhaitent soumettre un projet, car la préparation de celui-ci représente un investissement substantiel en matière de temps et d'argent.

Par ailleurs, les fermetures de territoire appliquées sans préavis offusquent à juste titre les personnes qui présentent leur projet, tout autant que l'absence d'ouverture dont faisait preuve le Ministère pour considérer des situations particulières avant que le Protecteur du citoyen intervienne à ce propos.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que le processus d'appel de projets en continu représente une amélioration par rapport aux façons de faire antérieures qui consistaient à produire des appels d'offres à date fixe pour l'attribution des places en services de garde. Toutefois, cette méthode doit assurer à la personne qui effectue les démarches un minimum de prévisibilité, c'est-à-dire la possibilité pour tout candidat ou candidate d'être mis au fait, dans des délais raisonnables, de la progression des besoins ainsi que des ouvertures et fermetures de territoires.

Le Protecteur du citoyen est intervenu en décembre 2021 auprès du Ministère pour lui demander de revoir ces modalités, ce que le Ministère a accepté de faire. Ainsi, le portail est désormais ouvert pour une période définie et connue des demandeuses et demandeurs.



### DANS LE PROCESSUS D'APPEL DE PROJETS EN CONTINU, TENIR COMPTE D'UN CAS PARTICULIER

En décembre 2021, une citoyenne s'affaire à compléter le dépôt de sa demande de places de garde subventionnées pour une région donnée, sur le site Web du Ministère. En début d'après-midi, le site cesse de fonctionner, puis reprend vers 17 heures. Or, à ce moment même, la citoyenne, qui n'avait pas terminé de remplir sa demande avant l'interruption, réalise que la région pour laquelle elle fait sa demande ne figure plus parmi les territoires visés. Elle finit quand même de remplir son formulaire et transmet sa demande pour la région qu'elle avait sélectionnée.

Quatre jours plus tard, le Ministère l'avise que sa demande n'a pu être analysée puisque le territoire visé n'était plus ouvert au moment où elle a transmis son formulaire. La personne se tourne vers le Protecteur du citoyen.

À l'issue de son enquête, celui-ci a constaté que l'interruption temporaire du site survenue le jour où la candidate a fait sa demande était volontaire, dans le but de mettre à jour les territoires visés. C'est d'ailleurs ce qui explique le retrait de la région concernée après l'exercice.

Considérant que la citoyenne finissait de remplir les formalités prévues au moment de l'interruption de service, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère d'acheminer le dossier à l'instance chargée d'examiner les projets, soit le comité consultatif sur l'offre de services de garde éducatifs. Le Ministère a accepté de donner suite à la demande du Protecteur du citoyen.

# MINISTÈRE DE LA JUSTICE



## Abolition de la prescription pour les recours civils en cas d'agression sexuelle, de violence subie durant l'enfance ou de violence d'un conjoint ou d'un ex-conjoint : suivi d'un avis du Protecteur du citoyen

En décembre 2017, le Protecteur du citoyen a transmis au ministère de la Justice un avis intitulé *Abolir toute prescription pour les recours civils en cas d'agression sexuelle, de violence subie durant l'enfance ou de violence d'un conjoint ou d'un ex-conjoint*. Il y formulait quatre recommandations.

Depuis lors, le Ministère a mis en œuvre les trois premières recommandations de l'avis en 2020, comme l'indique le rapport annuel 2020-2021 du Protecteur du citoyen. Ces recommandations portaient sur :

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

La quatrième recommandation ciblait l'information aux victimes et aux organismes chargés de leur venir en aide concernant des modifications législatives touchant l'imprescriptibilité et les conséquences sur l'exercice des droits des victimes. À cet égard, le Ministère a élaboré une stratégie de communication échelonnée sur trois ans dont l'objectif consiste à faire connaître les mesures de soutien et d'accompagnement instaurées pour les personnes victimes. Les activités retenues par le Ministère comprennent notamment :

- La publication d'informations destinées aux victimes sur le site de la Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC);
- La diffusion en 2021 d'un communiqué de presse concernant les nouvelles mesures pour favoriser l'accès à la justice aux personnes victimes de violences sexuelles et conjugales;
- Des communications écrites aux organismes et aux ministères appelés à intervenir auprès des victimes, notamment certains organismes communautaires.

De plus, la Commission des services juridiques s'affaire à mettre en place des mécanismes de communication pour faire connaître le service gratuit de consultation juridique de quatre heures offert aux personnes victimes de violences sexuelles et de violence conjugale. Ces mécanismes seront déployés au cours de l'année 2022 :

- Distribution de dépliants et d'affiches, notamment dans les organismes communautaires et les centres d'aide aux victimes;
- Affichage dynamique (contenus multimédias) dans les bureaux d'aide juridique et les palais de justice;
- Diffusion d'une vidéo et d'information via les réseaux sociaux du Ministère, d'Éducaloi et de la Commission des services juridiques;
- Campagne de publicité dans les médias traditionnels.

Le Protecteur du citoyen considère que la réalisation de ces différentes mesures donne suite aux recommandations de son avis de façon satisfaisante. Il met donc fin au suivi qu'il effectuait de son intervention. Il demeurera attentif aux retombées concrètes des actions proposées par le Ministère.



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

# MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

## ASSISTANCE FINANCIÈRE AUX SINISTRÉS

### Le remboursement de travaux d'immunisation d'un bâtiment

Dans son rapport annuel 2019-2020, le Protecteur du citoyen se disait préoccupé par les longs délais de traitement des demandes d'indemnisation des citoyennes et citoyens sinistrés à la suite d'inondations. C'est le ministère de la Sécurité publique qui traite ces demandes présentées dans le cadre du Programme général d'indemnisation et d'aide financière. Le Protecteur du citoyen recommandait alors au Ministère de prendre les moyens nécessaires pour améliorer la gestion des demandes et des dossiers.

Depuis lors, des citoyens et citoyennes se sont adressés au Protecteur du citoyen, insatisfaits des longs délais après avoir transmis au Ministère des demandes de remboursement du coût de travaux d'immunisation des fondations de leur habitation. Précisons que « l'immunisation », dans ce contexte, consiste à réaliser divers travaux dans le but de protéger une résidence contre d'éventuelles inondations. Il peut s'agir du soulèvement des fondations, de l'installation d'une membrane imperméabilisante ou de la mise en place d'un drain pour l'évacuation des eaux.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le traitement de la demande de remboursement de certaines de ces personnes avait été mis en attente, ce qui causait l'allongement des délais.

Parallèlement, le 13 novembre 2020, le Ministère a édicté de nouveaux critères d'admissibilité au remboursement des coûts de travaux d'immunisation des fondations. Or, dans le cadre des modifications, il n'a pas établi d'orientation précise pour le traitement des demandes de remboursement des travaux d'immunisation des fondations qu'il a reçues avant le 13 novembre 2020. L'analyse de certains dossiers a donc été mise en attente.

D'emblée, le Protecteur du citoyen souscrit à la volonté du Ministère d'assurer une saine gestion des deniers publics, préoccupation à l'origine des nouveaux critères d'admissibilité. Toutefois, il lui revient de prendre les moyens nécessaires pour ne pas allonger indûment le traitement des demandes de remboursement qui lui sont adressées, ainsi que le Protecteur du citoyen le lui avait précédemment recommandé.



## RENDRE UNE DÉCISION DANS DES DÉLAIS RAISONNABLES

La résidence d'une citoyenne est inondée au printemps 2019. La personne remplit une demande d'aide financière en vertu du Programme général d'indemnisation et d'aide financière. Trois mois plus tard, elle se renseigne auprès de l'analyste qui traite son dossier concernant la possibilité d'immuniser ses fondations. Celui-ci l'informe que la décision d'autoriser de tels travaux et de délivrer le permis requis relève de sa municipalité.

La dame est alors invitée à transmettre le rapport de dommages établi sur demande du ministère de la Sécurité publique à sa municipalité afin que celle-ci puisse statuer sur la nature du permis à délivrer. À la fin de l'été, la Municipalité informe le Ministère qu'elle exige que les fondations de la résidence de la citoyenne soient immunisées. L'hiver est bien entamé lorsque la citoyenne apprend que le Ministère accepte de rembourser les coûts des travaux d'immunisation.

En septembre 2020, soit un an et demi après le début des démarches de la dame, le Ministère l'avise que son dossier a été mis en attente en prévision de changements dans les modalités du programme. En novembre de la même année, on l'informe que, selon les nouveaux critères d'admissibilité, sa demande ne peut plus être admissible. Cependant, on lui précise que le Comité d'immunisation prendra en charge son dossier. Ce comité est responsable d'analyser les demandes comme la sienne au sein du Ministère et de rendre une décision définitive en matière d'admissibilité.

En attendant que le comité étudie effectivement sa demande, un ingénieur mandaté par le Ministère communique avec la dame en décembre 2020 pour évaluer si les dommages à sa

résidence répondent à l'un des trois critères nouvellement adoptés, soit le fait que :

- L'eau a atteint le rez-de-chaussée du bâtiment;
- Les fondations sont à remplacer;
- Le bâtiment doit être stabilisé parce qu'il s'est affaissé.

Presque une année passe encore lorsque le Ministère informe la dame qu'au regard des conclusions de l'ingénieur et à la suite de l'analyse du Comité d'immunisation, sa demande ne remplit aucun des critères d'admissibilité. Toutefois, la Municipalité maintient son exigence en ce qui concerne l'obligation pour la dame d'effectuer les travaux nécessaires pour l'immunisation des fondations de sa maison.

La citoyenne se trouve donc prise entre la position du Ministère et celle de sa municipalité. Elle décide de soumettre sa demande au Comité consultatif de la révision, au sein du Ministère. Il s'agit d'une instance habilitée à analyser les demandes de révision des sinistrés et à formuler des recommandations. Finalement, insatisfaite du délai de traitement de sa demande, la dame communique avec le Protecteur du citoyen.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a essentiellement constaté que le délai de traitement de la demande par le Ministère était nettement déraisonnable. Intervenant auprès du Ministère, il lui a recommandé de traiter le dossier en priorité. Peu après, le Ministère lui a fait savoir qu'il avait accepté d'indemniser la dame pour les travaux d'immunisation de ses fondations. La décision est tombée trois ans après le dépôt de sa demande.

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

## Les répercussions des sommes compensatoires dans le calcul de l'aide financière de dernier recours

En mars 2013, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale de modifier le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* : selon lui, les sommes qu'une personne reçoit pour compenser chez elle une perte d'intégrité physique ou psychique devaient être exclues du calcul des prestations d'aide financière de dernier recours. Considérant l'importance de cet enjeu, le Protecteur du citoyen a formulé sa recommandation de nouveau dans son rapport annuel 2019-2020.

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

À la satisfaction du Protecteur du citoyen, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le Ministère exclut les sommes compensatoires du calcul de l'aide financière de dernier recours, et ce, jusqu'à concurrence de 235 401 \$.

### La mise à jour et l'indexation des prestations spéciales

Une prestation spéciale est une somme qui s'additionne à la prestation de base d'aide financière de dernier recours. Elle peut servir à rembourser des frais liés à un besoin particulier, comme l'achat de lunettes ou d'un fauteuil roulant. Elle sert aussi à couvrir les frais d'une situation ponctuelle, comme des dommages au logement après un incendie ou des coûts de déménagement.

Dans son rapport annuel 2011-2012, le Protecteur du citoyen recommandait au Ministère de veiller à réviser et à indexer annuellement la tarification pour les prestations spéciales prévues au *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, la dernière mise à jour datant de 10 ans.

À la satisfaction du Protecteur du citoyen, le Ministère a enfin accepté de rehausser la plupart des prestations spéciales, en date du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Il les indexera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 en vue de tenir compte de la hausse des prix pour ces dépenses essentielles.

Certaines prestations demeurent toutefois en suspens. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au Ministère, le 26 août 2021, que toutes les prestations fassent l'objet des mêmes mesures de majoration et d'indexation. À ce sujet, le Protecteur du citoyen a rappelé au Ministère la nécessité de poursuivre son exercice de révision des prestations spéciales, et ce, pour évaluer avec précision les ajustements nécessaires concernant les dépenses réellement engagées par les prestataires d'aide sociale.

À cette recommandation, le Ministère a répondu que les prestations spéciales qui ne sont pas visées dans le cadre du Plan budgétaire 2021-2022 exigent des analyses plus approfondies et que ces travaux sont en cours. Ceux-ci visent notamment à évaluer si le mode de couverture actuel permet de répondre de façon optimale aux besoins des prestataires des programmes d'assistance sociale. Le Ministère devrait soumettre de nouvelles propositions au cours de la prochaine année.

Le Protecteur du citoyen demeure attentif aux travaux entrepris.

## Le caractère unique du rôle d'accompagnement du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des citoyennes et citoyens dans leurs relations avec les services publics québécois. Ce rôle ne signifie pas pour autant qu'il soit nécessairement appelé à conclure qu'il y a eu un manquement de la part des ministères ou des organismes à l'égard desquels il reçoit des plaintes. Toutefois, il est souvent le seul interlocuteur qui vienne en aide à des personnes qui peinent à résoudre leurs difficultés.

Dans le traitement d'un dossier, le Protecteur du citoyen peut également intervenir pour faire corriger des situations qui ne constituent pas l'objet initial de la plainte.

Ces formes d'assistance et d'accompagnement sont particulièrement essentielles pour la clientèle plus vulnérable des programmes d'aide et de solidarité sociale parfois aux prises avec des problèmes de santé mentale. Ces personnes sont souvent démunies devant la complexité de l'appareil gouvernemental et la multiplication des intervenants et intervenantes. En pareil cas, le Protecteur du citoyen est souvent le mieux placé pour mettre un terme à une succession de démarches restées sans résultat.



### LE PROTECTEUR DU CITOYEN AGIT SUR PLUSIEURS FRONTS À LA FOIS POUR AIDER UNE PERSONNE DÉMUNIE

Dans ce dossier, le Protecteur du citoyen a effectué une série de démarches pour prêter main-forte à une personne démunie et assurer le respect de ses droits. À cette fin, il a fait appel au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et à des cabinets dentaires.

L'homme dont il est question se voit d'abord refuser le remboursement de l'extraction de ses dents. Par la suite, il ne parvient pas à obtenir des services pour la confection de prothèses dentaires. Il s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Initialement, au moment d'obtenir des soins en février 2020, le citoyen est prestataire de l'aide financière de dernier recours. Ce statut lui donne droit à un carnet de réclamation délivré par le Ministère, et qui autorise le remboursement des frais dentaires par la RAMQ. L'homme a également obtenu du Ministère une autorisation préalable pour la confection de prothèses dentaires.

Survient la pandémie. L'extraction des dents n'a lieu qu'en octobre 2020 en raison de l'instauration des mesures de confinement. Or, à ce moment, l'homme a atteint ses 65 ans. À compter de la date anniversaire, il touche des revenus de pension et le supplément de revenu garanti. Cela met toutefois fin à son admissibilité à l'aide financière de dernier recours tout autant qu'à son carnet de réclamation. La RAMQ refuse donc de rembourser le dentiste pour les extractions

dentaires, ce qui amène ce même professionnel à refuser de confectionner les prothèses dentaires.

Pourtant, la pandémie avait conduit le Ministère à établir des mesures d'assouplissement, précisément pour prévenir des situations de ce genre. Ainsi, les prestataires ayant atteint 65 ans pendant la pandémie et qui n'avaient pu obtenir le remboursement de leurs soins dentaires pouvaient s'adresser à la RAMQ. L'organisme devait alors diriger ces personnes vers le ministère de la Santé et des Services sociaux pour qu'elles présentent une demande de remboursement en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre.

Étant donné la complexité des démarches, le Protecteur du citoyen a présenté une demande au MSSS au nom du citoyen en juin 2021. Au mois d'août suivant, un décret gouvernemental a confirmé les remboursements requis pour l'ensemble des personnes dans cette situation.

La RAMQ a mis plus de quatre mois pour confirmer au Protecteur du citoyen que les prothèses seraient effectivement remboursées. En octobre 2021, la confirmation a été transmise à une denturologue qui avait accepté d'offrir le service sur présentation d'une telle attestation.

Compte tenu de la multiplication des démarches, du nombre d'acteurs concernés et de la vulnérabilité de l'homme, ce dernier n'aurait jamais pu avoir gain de cause, n'eût été l'intervention du Protecteur du citoyen.



## LE PROTECTEUR DU CITOYEN EFFECTUE UNE DÉMARCHE TROP ARDUE POUR UNE PERSONNE VULNÉRABLE

Un homme qui reçoit de l'aide financière de dernier recours souffre d'un problème de santé mentale qui l'empêche de bien gérer ses prestations. Il autorise donc le Ministère à les verser à un organisme du réseau de la santé responsable d'administrer les sommes. Par la suite, l'homme se plaint au Protecteur du citoyen de ne pas recevoir suffisamment d'argent de cet organisme.

Après vérifications, le Ministère a informé le Protecteur du citoyen que la prestation du citoyen avait diminué parce que ce dernier était admissible à une rente de Retraite Québec. L'aide financière de dernier recours est en effet réduite de toute somme reçue par une personne prestataire, à part certaines exclusions. Dans ce cas-ci, l'homme était réputé toucher sa rente, ce qui diminuait son montant d'aide sociale. Toutefois, l'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'il en allait tout autrement.

Dans les faits, l'homme n'encaissait pas les chèques de Retraite Québec, en raison de sa situation. Après un certain temps, Retraite Québec avait cessé ses versements après avoir produit de nombreux avis de chèques périmés et, finalement, une lettre informant l'homme de la suspension de sa rente. Celui-ci n'avait jamais répondu à ces envois. De son côté, le Ministère était au courant de cette situation qui durait depuis près de deux ans. Il en avait averti l'organisme responsable de la gestion des prestations d'aide financière de dernier recours, lui demandant de communiquer avec Retraite Québec pour que ce problème se règle. Rien n'avait bougé.

Le Protecteur du citoyen est intervenu rapidement auprès de Retraite Québec, apprenant ainsi que l'homme n'avait pas touché sa rente. Il a communiqué avec l'organisme administrateur des prestations qui a pris la situation en main. L'homme a finalement obtenu la reprise des paiements de sa rente et un versement rétroactif des sommes dues.



## LE PROTECTEUR DU CITOYEN INTERVIENT POUR UN HOMME QUI S'EFFORCE DE SORTIR DE LA RUE

Un homme qui réside dans un organisme d'hébergement qui vient en aide aux personnes itinérantes s'adresse au Protecteur du citoyen. En raison d'une dette d'environ 6 000 \$, le Ministère a procédé à la saisie de son compte bancaire dont le solde est de 19 000 \$. L'enquête révèle que la saisie est conforme aux règles. Toutefois, c'est le compte bancaire en entier qui est frappé par la saisie.

Précisons ici que l'huissier au dossier n'avait pas l'adresse du citoyen. Il ne pouvait donc pas l'aviser de la saisie. Celle-ci a donc dû être signifiée au palais de justice. Par la suite, le

citoyen qui était dans une situation financière précaire n'a pas donné suite à la démarche du Ministère. Parallèlement, le palais de justice a traité les sommes avec un certain retard. C'est pour ces raisons que le Ministère, ne recevant toujours pas les sommes dues, refusait de lever la saisie.

Considérant que l'homme faisait face à une mesure qui accentuait indûment sa vulnérabilité, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du palais de justice pour que le versement des 6 000 \$ au Ministère soit accéléré et que le remboursement de 13 000 \$ soit envoyé au citoyen.



## PRENDRE SOIN DE VERSER L'ALLOCATION POUR CONTRAINTE TEMPORAIRE À L'EMPLOI AUX PERSONNES ADMISSIBLES

Une citoyenne qui s'occupe de sa fille atteinte d'un lourd handicap s'adresse au Protecteur du citoyen. Depuis que sa fille, maintenant adulte, est admissible au Programme de solidarité sociale, elle a vu sa prestation d'aide financière de dernier recours réduite considérablement.

Conformément au *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, cette dame qui n'a plus d'enfant à sa charge n'a plus droit à l'exclusion de la pension alimentaire dans le calcul de l'aide financière qui lui est versée. Cela explique en partie la diminution de sa prestation. Néanmoins, le Protecteur du citoyen a constaté que la dame se voyait retirer son allocation pour contrainte temporaire à l'emploi étant donné que sa fille était, en son nom propre, admise au Programme de solidarité sociale. Or, la dame s'occupait toujours de sa fille handicapée.

De l'avis du Ministère, il revenait à la citoyenne de savoir qu'elle était admissible à l'allocation.

Le Protecteur du citoyen a rappelé au Ministère qu'il avait l'obligation légale de prêter assistance à toute personne qui le requiert pour lui faciliter la compréhension des mesures dont elle peut faire l'objet. De surcroît, le Ministère savait que la fille de la citoyenne était considérée comme ayant des contraintes sévères à l'emploi (à ne pas confondre avec les contraintes « temporaires » à l'emploi qui valaient normalement à sa mère son allocation supplémentaire). En effet, la citoyenne avait fourni au Ministère un rapport médical confirmant la condition de la fille lors de la demande d'admission au Programme de solidarité sociale pour sa fille.

Pour ces raisons, le Protecteur du citoyen a demandé et obtenu que l'allocation soit accordée de nouveau à la mère, avec versement rétroactif des sommes dues, soit près de 2 000 \$.

### Le régime québécois d'assurance parentale

Le régime québécois d'assurance parentale (RQAP) accorde différentes prestations relatives à l'arrivée d'un enfant. Le congé parental et le congé pour adoption comprennent respectivement 32 semaines pour le régime de base. Les parents peuvent se partager ces semaines ou encore les prendre de façon concurrente.

Advenant que le total des semaines demandées par les parents excède 32 semaines, une agente ou un agent du service à la clientèle du Ministère doit communiquer avec eux pour revoir le partage. S'il y a un désaccord entre les parents, le dossier est transféré à un autre département qui doit trancher, comme l'indique la *Loi sur l'assurance parentale*.

Dans certaines circonstances, le RQAP ne communique pas nécessairement de nouveau avec les parents avant qu'une décision soit prise à leur endroit. Or, de l'avis du Protecteur

du citoyen, il est du ressort du RQAP d'aviser rapidement tout citoyen ou citoyenne de l'examen d'une situation préjudiciable le concernant, et ce, avant la prise de décision.

Il a donc formulé une recommandation en ce sens au RQAP, qui l'a acceptée. Le RQAP a modifié son instruction de travail pour que son personnel envoie une lettre au parent, lui demandant de communiquer avec ses services avant qu'une décision soit rendue.

En conséquence, le parent est désormais informé sans délai du problème qui le concerne et du pouvoir décisionnel du RQAP. Il a de plus l'occasion de fournir les renseignements ou les documents pertinents pour compléter son dossier. Comme ces décisions portent sur la durée de l'absence au travail liée à la venue d'un enfant, le parent est en mesure, le cas échéant, de prendre les dispositions nécessaires pour son retour en emploi.



### AVISER LE PARENT DE TOUTE DÉCISION DÉFAVORABLE QUI LE CONCERNE

Une jeune femme est séparée du père de son enfant. Peu avant la naissance, elle fait une demande au RQAP pour toucher des prestations durant les 32 semaines de congé parental.

Les versements prendront fin au début du mois d'août. À la mi-juillet, le père dépose une demande de prestations pour une semaine de congé parental. Or, comme nous l'avons mentionné, toutes les semaines ont déjà été attribuées à la mère.

Considérant le désaccord, le RQAP tranche et rend une décision attribuant la semaine de congé parental au père. La

dame est informée de la fin de ses prestations le jour même de la prise d'effet de la décision.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le RQAP aurait dû communiquer rapidement avec la mère pour l'informer qu'il s'apprêtait à rendre une décision défavorable à son égard. De cette façon, elle aurait pu se préparer à réintégrer son travail plus tôt, au besoin.

L'intervention du Protecteur du citoyen a mené à un règlement qui a satisfait les deux parents.

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

## DIRECTEUR DE L'ÉTAT CIVIL

### La reconnaissance de la filiation quand un parent décède avant la naissance de l'enfant

Dans son rapport annuel 2018-2019, le Protecteur du citoyen recommandait au ministère de la Justice de proposer de modifier le *Code civil du Québec* pour déjudiciariser le processus de déclaration de filiation par un parent lorsque son conjoint de fait, aussi parent, est décédé avant la naissance de l'enfant.

Il faut savoir que dans l'attente du changement recommandé, la filiation paternelle d'un conjoint de fait qui décède avant la naissance de son enfant doit être établie devant la Cour supérieure.

Or, sans cette reconnaissance officielle, les répercussions pour l'enfant dont le parent est décédé sont importantes. Par exemple :

- Il ne peut toucher l'indemnité versée par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) si le décès de son parent résulte d'un accident de voiture;
- Il n'a pas droit – contrairement à un enfant reconnu légalement – à une partie de la succession de son parent.

Les démarches sont beaucoup plus simples pour les conjoints mariés ou unis civilement puisqu'il suffit que le parent survivant fasse une déclaration au Directeur de l'état civil.

Notons qu'à la suite d'une intervention du Protecteur du citoyen, en 2017, le Directeur de l'état civil avise maintenant le parent dans cette situation de la possibilité de recourir à l'aide juridique au nom de l'enfant pour limiter les frais.

Le 21 octobre 2021, le ministre de la Justice a présenté un projet de loi, *Loi portant sur la réforme du droit de la famille en matière de filiation et modifiant le Code civil du Québec en matière de droits de la personnalité et d'état civil*. Une solution y est détaillée pour déjudiciariser le processus visé : le conjoint de fait survivant pourrait désormais déclarer la filiation de l'enfant à l'égard de l'autre conjoint simplement en fournissant des documents additionnels au Directeur de l'état civil. Les documents seraient les suivants :

- Une déclaration sous serment dans laquelle il fait état des faits et des circonstances permettant de démontrer que l'enfant est né pendant l'union ou dans les 300 jours après la fin de celle-ci;
- Une déclaration sous serment d'une tierce personne permettant de corroborer sa déclaration ainsi que, le cas échéant, tout autre élément prouvant son union avec son conjoint de fait.

De l'avis du Protecteur du citoyen, les mesures envisagées répondent favorablement à sa recommandation de déjudiciarisation. Il demeure attentif au cheminement législatif de ce projet de loi.

# OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

## Les outils mis à la disposition des consommateurs et consommatrices pour exercer leurs droits

L'un des volets de la mission de l'Office de la protection du consommateur (OPC) consiste à informer les consommateurs et consommatrices au sujet de leurs droits et de leurs recours en cas de litige avec un commerçant ou une commerçante. L'organisme rend accessibles différents outils sur son site Web, dont un formulaire de mise en demeure.

Par ailleurs, lorsqu'une personne communique avec l'OPC pour se plaindre d'un commerçant ou d'une commerçante, l'organisme évalue d'abord si une infraction pourrait avoir été commise. Si tel est le cas, une trousse d'information est transmise à la personne plaignante. Dans cette trousse, on trouve un formulaire de mise en demeure, légèrement différent de celui

qui se trouve sur le site Web. Dans le formulaire de la trousse, on dispose de deux cases à cocher à la fin du document :

- La première case sert à confirmer que le consommateur ou la consommatrice a transmis une copie de la mise en demeure à la commerçante ou au commerçant concerné;
- La deuxième case atteste qu'une copie du même document a été envoyée à l'OPC.

C'est donc dire que si le consommateur ou la consommatrice souhaite que sa mise en demeure soit versée au dossier de la commerçante ou du commerçant et soit mentionnée dans sa fiche qui se trouve sur le site Web de l'OPC, il ou elle doit impérativement utiliser le formulaire de mise en demeure qui est dans la trousse d'information, et non celui du site Web.



## METTRE À LA DISPOSITION DE LA CLIENTÈLE LE BON OUTIL

N'étant pas au fait de la différence entre le formulaire du site Web de l'OPC et celui de sa trousse d'information, un citoyen utilise celui qu'il trouve directement sur le Web. Par la suite, le citoyen communique avec l'OPC au sujet des suites de sa démarche. On l'informe alors que le formulaire qu'il a rempli n'est pas celui qui aurait pu donner le plein effet à son intervention. En effet, le formulaire de mise en demeure en question ne peut être utilisé par un consommateur ou une consommatrice qui souhaite que sa démarche soit inscrite

sur le profil du commerçant diffusé sur le site Web de l'OPC. On lui achemine donc le formulaire de la trousse d'information pour qu'il le remplisse, ce qu'il fait aussitôt.

Estimant que cette confusion pouvait se produire pour d'autres personnes, le citoyen s'est adressé au Protecteur du citoyen. Au moment de la rédaction de ces lignes, celui-ci intervient auprès de l'OPC pour que les informations et les outils proposés sur son site Web soient ajustés pour éviter qu'une telle situation se reproduise.

# OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE

## Le respect de la culture inuit à travers l'accord des mots, en genre et en nombre

En inuktitut, le mot *Inuit* signifie « les hommes » ou « les humains ». Il correspond au pluriel du mot *Inuk* et l'adjectif qui s'y rapporte, *inuit*, est invariable.

En dépit de cet usage et pour assurer une meilleure intégration à la langue française du vocable *inuit*, l'Office québécois de la langue française (Office) préconise d'accorder le mot, en genre et en nombre : un Inuit, des Inuits, une Inuite, des Inuites. L'opinion de l'Office s'appuie sur des considérations historiques, des facteurs linguistiques et des principes d'adaptation des emprunts au français moderne. Les

ministères et les organismes de l'État québécois appliquent les avis et les recommandations de l'Office.

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a eu à prendre position quant à la terminologie à appliquer au mot *inuit* dans le cadre de ses enquêtes et de ses communications publiques. Le Protecteur du citoyen a choisi de respecter les principes de l'inuktitut. Ainsi, dans son rapport spécial sur les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik (2016) de même que dans celui portant sur les services d'éducation dans cette région (2018), le mot *inuit* demeure invariable.



## ADAPTER LES RECOMMANDATIONS DE L'OFFICE AUX PRINCIPES DE LA CULTURE INUIT

À la suite de la publication des deux rapports cités précédemment, le Protecteur du citoyen a reçu des commentaires de personnes issues de ces communautés. Celles-ci déploraient que les ministères et organismes concernés par ces rapports leur transmettent des correspondances dans lesquelles le terme *inuit* est accordé en genre et en nombre, et ce, malgré les explications du Protecteur du citoyen concernant son choix de ne pas accorder ce mot.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de l'Office dans le but de le sensibiliser à la nécessité de respecter la culture des Premières Nations et des Inuit dans les échanges écrits entre l'État et la population, alors que les initiatives se multiplient pour favoriser les rapprochements.

En réponse, l'Office a ajouté une note dans les outils utilisés pour transmettre ses orientations et recommandations à ce sujet. Il y précise les notions suivantes :

*Notons que l'on rencontre parfois, notamment dans la documentation spécialisée, les formes Inuk (singulier) et Inuit (pluriel), invariables en genre (un Inuk, une Inuk, des Inuit). On peut y avoir recours dans certains contextes, par exemple lorsque l'on s'adresse directement à une personne ou à un organisme ayant une préférence pour celles-ci. Si l'une ou l'autre de ces formes figure dans un nom officiel, il convient d'en respecter la graphie.*

# RETRAITE QUÉBEC

## Le paiement de la rente de conjoint survivant

La *Loi sur le régime de rentes du Québec* prévoit le paiement d'une rente de conjoint survivant aux personnes admissibles. Pour être reconnue comme conjointe ou conjoint, la personne doit être mariée ou vivre maritalement avec la cotisante ou le cotisant selon l'une ou l'autre des situations suivantes :

- Depuis au moins trois ans;
- Depuis au moins un an si un enfant est né ou est à naître de l'union.

Les directives de Retraite Québec viennent baliser certaines notions qui ne sont pas définies dans la loi, comme la notion de « vie maritale ».

Celle-ci comporte trois éléments : la cohabitation, le secours mutuel et la commune renommée. Ces trois critères doivent être respectés pour qu'une personne puisse toucher la rente de conjoint survivant.

Les directives de Retraite Québec prévoient certaines exceptions, notamment la possibilité qu'une conjointe ou un conjoint de fait puisse avoir interrompu temporairement sa vie commune avec la cotisante ou le cotisant par la suite décédé, et se qualifier tout de même à titre de conjointe survivante ou conjoint survivant. C'est le cas, entre autres, lors d'une rupture temporaire, d'un déplacement pour le travail, d'une hospitalisation ou encore en contexte de violence conjugale.



## ANALYSER LA DEMANDE DE RENTE DE CONJOINT SURVIVANT EN TENANT COMPTE DE CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

Une dame fait une demande de rente de conjoint survivant à Retraite Québec à la suite du décès de son conjoint. Ils ont vécu ensemble pendant 10 ans et ont eu plusieurs enfants. Dans sa demande, la dame mentionne qu'au moment du décès, son conjoint résidait temporairement chez sa mère depuis sept jours à la suite d'une ordonnance de la cour, en contexte de violence conjugale.

Muni de cette information, Retraite Québec demande à plusieurs témoins de confirmer si, au moment du décès, les deux personnes cohabitaient et si elles avaient l'intention de se séparer. Par la suite, Retraite Québec refuse d'accorder la rente de conjoint survivant en se basant notamment sur certains témoignages.

La dame a recours au mécanisme de révision de Retraite Québec et fournit une lettre expliquant les circonstances qui ont mené à l'interruption momentanée de la cohabitation. Parallèlement, elle porte plainte au Protecteur du citoyen.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que la dame et son conjoint se déclaraient comme conjoints de fait depuis plusieurs années à Revenu Québec et à Retraite Québec. Par ailleurs, Retraite Québec considérait, pour le calcul des prestations d'allocation famille, que la citoyenne avait un conjoint.

Le Protecteur du citoyen est donc intervenu auprès de Retraite Québec pour lui demander d'accorder à la dame la

rente de conjoint survivant étant donné que les éléments de preuve au dossier étaient suffisants (statut administratif reconnu par deux organismes gouvernementaux) pour conclure à la vie maritale.

En réponse, le mécanisme de révision de Retraite Québec a informé le Protecteur du citoyen qu'une preuve supplémentaire avait été demandée considérant les circonstances particulières du décès de l'homme.

Le Protecteur du citoyen a alors remis en question le niveau de preuve exigé par Retraite Québec.

Dans les faits, la dame avait déjà décrit à Retraite Québec la situation de violence conjugale entourant l'interruption temporaire de la cohabitation des conjoints. Toutefois, l'organisme voulait obtenir cette preuve supplémentaire.

Dès réception de cette preuve, le Protecteur du citoyen a pu constater, encore une fois, que l'arrêt de la cohabitation s'était produit dans un contexte exceptionnel, comme prévu dans les directives de Retraite Québec. Il est intervenu à nouveau auprès de Retraite Québec pour lui demander d'accorder la rente à la dame sur la base des preuves recueillies.

Retraite Québec a accepté de donner suite à la recommandation du Protecteur du citoyen, ce qui a valu à la dame une somme rétroactive de près de 19 000 \$, en plus du versement régulier de sa nouvelle rente.

# SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

## L'application du programme Allocation-logement

Le programme Allocation-logement (PAL) procure une aide financière d'appoint à des ménages à faible revenu. Il s'adresse tant aux propriétaires qu'aux locataires. Le but est d'aider des personnes qui consacrent une part estimée trop importante de leur revenu au logement. Actuellement, l'aide financière est basée sur :

- Le nombre de personnes composant le ménage;
- Le type de ménage (personne seule, famille monoparentale ou couple avec enfants);
- La somme consacrée au logement;
- Le revenu annuel brut.

Jusqu'à tout récemment, le PAL avait connu très peu de modifications quant aux seuils d'admissibilité et aux sommes accordées, depuis ses débuts en 1997.

En octobre 2020, la Société d'habitation du Québec (SHQ) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ont signé

conjointement l'Entente Canada-Québec sur le logement. Cette entente établit notamment que la SCHL investit des sommes pour soutenir le système d'habitation québécois (rénover et construire des habitations, aider des personnes à faible revenu à acquitter les frais de leur loyer).

Selon les termes de l'entente, le Québec, dont la SHQ, s'engage à investir une somme équivalente à celle versée par la SCHL.

En novembre 2020, le Protecteur du citoyen a formulé plusieurs recommandations concernant le PAL pour instaurer :

- Des modalités d'accès au programme qui soient plus simples;
- Une rétroactivité de l'aide financière;
- L'indexation des sommes allouées et des seuils d'admissibilité (revenu et loyer maximal);
- La révision des critères d'admissibilité pour exclure certaines sommes et certains biens du calcul du patrimoine du demandeur ou de la demandeuse.

Le volet de l'Entente Canada-Québec sur le logement concernant le financement du PAL a été signé en août 2021. Les recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées et leur mise en œuvre progresse de façon satisfaisante depuis l'automne de la même année. Il est prévu que la nouvelle version du PAL soit en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2022.

Les autorités se sont également engagées à supprimer le critère d'admissibilité lié au loyer minimum. Ce critère excluait les personnes dont le coût associé au logement n'était pas assez élevé, même si elles y consacraient une part importante de leur revenu. Selon le Protecteur du citoyen, le critère du loyer minimum allait à l'encontre des objectifs du programme. Sa suppression en élargit l'accès.

Le formulaire de demande d'inscription au programme devrait être accessible en ligne en 2023 et plusieurs mesures seront prévues pour mieux joindre la clientèle cible.

En ce qui concerne les sommes attribuées, l'allocation maximale qui était de 80 \$ par mois avant la révision du programme augmentera à 170 \$ par mois.

Ces augmentations correspondent aux hausses du coût de la vie liées à l'inflation pour la période considérée. L'aide financière sera versée rétroactivement au 1<sup>er</sup> octobre de l'année de la demande.

Comme autre avancée, le revenu maximal d'admissibilité tiendra compte du nombre d'enfants dans la famille, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ainsi, le revenu maximal d'admissibilité augmentera selon le nombre d'enfants (jusqu'alors, le critère faisait intervenir uniquement le fait d'avoir des enfants ou non). Cette somme sera indexée annuellement.

Le Protecteur du citoyen estime que ces améliorations seront bénéfiques pour la clientèle du programme.

# SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

## La délivrance des vignettes pour personnes handicapées

Cette année, à la suite de plaintes, le Protecteur du citoyen a constaté une augmentation du délai de délivrance par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) des vignettes de stationnement pour personnes handicapées. Le délai moyen habituel de quatre à six semaines est passé à huit semaines au cours de l'été 2021.

Questionnée à ce sujet, la SAAQ a invoqué ces trois raisons :

- Le traitement des demandes de vignettes a été transféré à une autre division interne;
- Des départs ont eu lieu au sein de l'équipe responsable du traitement des demandes;
- En période de pandémie de COVID-19, le traitement des demandes continue de se faire par du personnel physiquement sur les lieux de travail, tout en respectant les consignes gouvernementales de confinement qui fixent des seuils de présence. Cela a pour effet d'allonger les délais.

Le service responsable était au courant des problèmes dénoncés lorsque le Protecteur du citoyen est intervenu à l'automne 2021. Il a d'ailleurs confirmé à ce dernier qu'il tentait de recruter du personnel et comptait mettre fin aux retards en janvier 2022. Par ailleurs, en novembre 2021, un nouveau système téléphonique a été mis en place pour faciliter l'accès aux services de la SAAQ.

En décembre 2021, le Protecteur du citoyen a relancé l'organisme au sujet des délais. La SAAQ lui a alors précisé qu'elle avait autorisé des membres de son personnel à faire des heures supplémentaires pour diminuer l'inventaire des dossiers en attente. Dans la foulée, la SAAQ a informé le Protecteur du citoyen qu'elle voulait aussi revoir ses processus en vue de réduire le temps de délivrance des vignettes.

En février 2022, la SAAQ a effectivement résorbé les retards et était en mesure de traiter ces demandes à l'intérieur du délai normal, soit de quatre à six semaines.



## ACCÉLÉRER LA DÉLIVRANCE D'UNE VIGNETTE DE STATIONNEMENT POUR UNE PERSONNE AYANT DES LIMITATIONS PHYSIQUES

Un homme doit recevoir des traitements de chimiothérapie pour un cancer qui affecte gravement son état général. Il demande à la SAAQ une vignette pour personne handicapée. Il est particulièrement épuisé et, faute d'une vignette, il doit parfois se stationner loin de chez lui.

Un mois plus tard, il demeure toujours sans nouvelles de sa demande et la SAAQ ne le rappelle pas.

Il a fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour qu'il puisse enfin recevoir sa vignette, six semaines après sa demande initiale.



## La détermination du lien entre le préjudice corporel et l'accident d'automobile

La *Loi sur l'assurance automobile* précise que le droit à des indemnités de remplacement du revenu repose d'abord sur la capacité de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) d'établir le rapport entre le préjudice corporel et l'accident d'automobile. Ensuite, le lien de causalité doit être démontré entre le préjudice subi et l'aptitude de la personne accidentée à exercer son emploi ou son occupation principale. Il importe de retenir qu'il revient à la SAAQ de déterminer la relation entre le préjudice corporel et l'accident.

Par ailleurs, la *Loi sur la justice administrative* indique que les organismes publics doivent prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives ainsi que des autres règles de droit applicables. La même loi exige qu'ils prennent les décisions avec diligence, qu'ils les communiquent à leur destinataire en termes clairs et concis et qu'ils lui fournissent les renseignements pour joindre l'administration responsable.

De plus, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, le Protecteur du citoyen peut intervenir, de sa propre initiative, pour recommander que la SAAQ se prononce sur l'existence d'un lien de causalité entre l'accident d'automobile et une blessure, une rechute, une aggravation de la condition observée ou encore une blessure préexistante.

Au fil d'enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que la SAAQ omettait parfois de se prononcer sur certains diagnostics de blessures, d'aggravations ou de rechutes, alors qu'une preuve médicale en attestait clairement l'existence. Par conséquent, des personnes accidentées sont potentiellement privées d'indemnités et de recours légaux auxquels elles auraient dû avoir droit, ce qui entraîne des diagnostics de blessures non traités administrativement. Le Protecteur du citoyen est intervenu dans le cadre de chacun de ces dossiers individuels pour que la SAAQ se prononce sur l'existence d'un lien de causalité entre l'accident de la route et les préjudices corporels subis.



## VEILLER À RENDRE UNE DÉCISION CONCERNANT CHAQUE DIAGNOSTIC CHEZ LA PERSONNE ACCIDENTÉE

Une personne porte plainte au Protecteur du citoyen parce que la SAAQ refuse d'apporter un changement de situation dans son dossier. La dame souhaite faire reconnaître que les blessures physiques liées à son accident de la route ont entraîné une détérioration de son état psychique.

Durant son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que la SAAQ avait omis d'analyser l'aggravation d'une blessure à l'épaule gauche de la dame, pourtant confirmée dans des documents médicaux déjà au dossier. Il est donc intervenu auprès de la SAAQ pour demander que l'organisme analyse la relation entre l'aggravation de la blessure et l'accident.

L'intervention du Protecteur du citoyen a permis que la correction soit apportée au dossier de la dame et que sa blessure soit inscrite dans le registre informatique. Même si cette inscription ne donne pas droit à des indemnités dans l'immédiat, elle peut y donner accès en cas de rechute ou d'aggravation future.

Dans ce cas, comme dans différents dossiers où le Protecteur du citoyen est intervenu pour les mêmes raisons, la SAAQ a toujours acquiescé à ses demandes et corrigé les dossiers visés.



# SERVICES CORRECTIONNELS



# SERVICES CORRECTIONNELS

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

À noter que la période couverte par ce rapport correspond à une deuxième année complète en contexte de pandémie de COVID-19. Il va de soi que la réalité des services publics en a été affectée, tout comme les priorités des citoyens et citoyennes durant cette période difficile. À la lecture du *Rapport annuel d'activités 2021-2022*, on doit donc replacer les constats du Protecteur du citoyen dans ce contexte et les comprendre en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

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

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

En 2021-2022, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, du ministère de la Sécurité publique et des 18 établissements de détention sous sa responsabilité.

## 1 PLAINTES ET DEMANDES D'ASSISTANCE FERMÉES

Évolution des plaintes et demandes d'assistance fermées

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Demandes d'assistance	194	180	242	140
Plaintes fondées	545	433	287	433
Médiation	0	0	1	0
Plaintes non fondées	782	574	480	553
Ne peut se prononcer	57	64	51	72
Plaintes réorientées	2 454	2 128	2 027	2 460
Plaintes interrompues	1 612	1 675	1 532	1 460
<b>TOTAL</b>	<b>5 644</b>	<b>5 054</b>	<b>4 620</b>	<b>5 118</b>
Écart par rapport à l'année précédente	-	-10,5 %	-8,6 %	+10,8 %

### Notes explicatives

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

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

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

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

Les enquêtes connaissent différentes issues. Elles peuvent ne pas se rendre à terme parce que les faits recueillis amènent le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers une autre ressource. Il s'agit alors d'une plainte **réorientée**.

Il se peut aussi qu'une plainte soit **interrompue**. Cette situation peut survenir lorsque le motif de plainte est non recevable au regard de la compétence du Protecteur du citoyen (p. ex. lorsque la plainte concerne un établissement de détention fédéral). En vertu de l'article 19.1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, une interruption peut également survenir alors que le motif de plainte est recevable, mais que le citoyen ou la citoyenne n'y donne pas suite, retire sa plainte parce que la situation se règle pendant l'enquête, ou encore lorsque le Protecteur du citoyen refuse d'entreprendre ou de poursuivre le traitement<sup>4</sup>.

Finalement, après enquête, le Protecteur du citoyen juge une plainte **fondée** ou **non fondée**. Puis, il informe la personne plaignante de ses conclusions.

Si la plainte s'avère fondée, le Protecteur du citoyen demande des mesures correctrices et il suit leur implantation. Un dossier de plainte fondée n'est fermé que lorsque les mesures correctrices ont été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen, le cas échéant.

### Résultats détaillés

Le nombre de plaintes et de demandes d'assistance fermées est en hausse de 10,8 % par rapport à l'an dernier et de 0,2 % comparativement à la moyenne des trois dernières années.

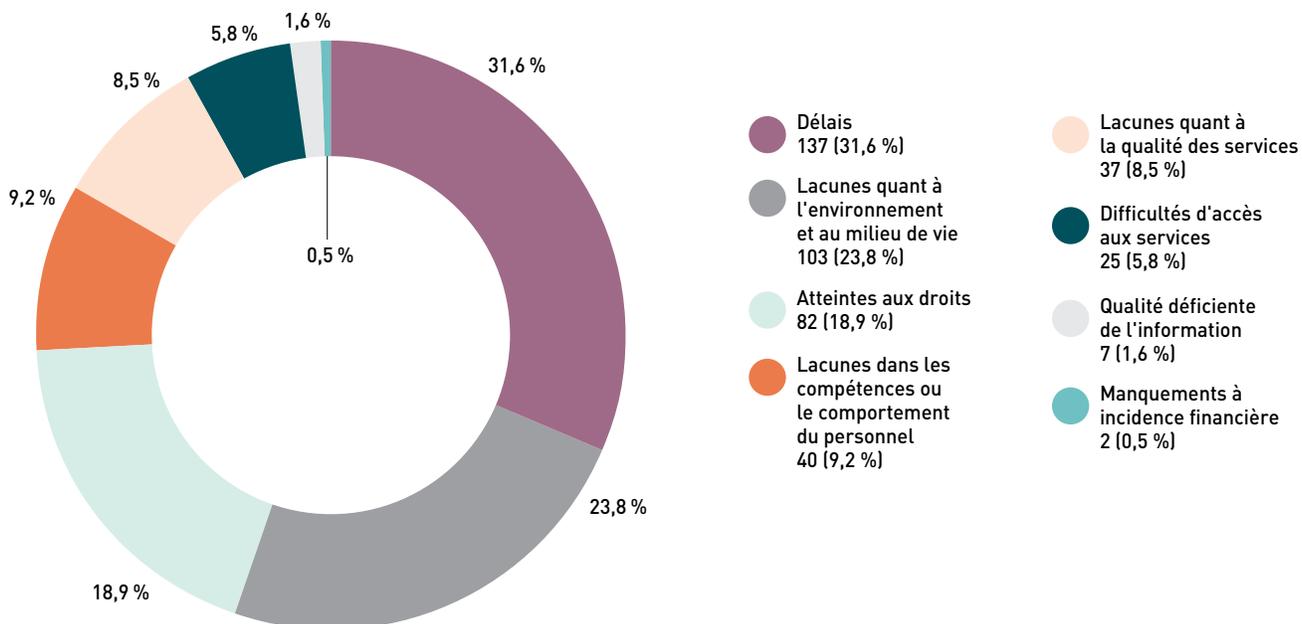
## 2 PLAINTES FONDÉES

La proportion de plaintes fondées est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes fondées / Nombre total de plaintes fondées et non fondées. Elle a augmenté de 6,5 points de pourcentage par rapport à l'an dernier, atteignant 43,9 % en 2021-2022.

### Proportion de plaintes fondées

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
41,1 %	43,0 %	37,4 %	43,9 %

### Portrait des plaintes fondées



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

4 / Le Protecteur du citoyen peut refuser d'intervenir ou de poursuivre le traitement de la demande lorsque :

- Une exigence qu'il a précisée n'a pas été satisfaite (art. 19.1 (1<sup>o</sup>) de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*);
- La demande est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi (art. 19.1 (2<sup>o</sup>) de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*);
- Une intervention n'est pas utile eu égard aux circonstances (art. 19.1 (3<sup>o</sup>) de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*);
- Le délai de traitement du dossier par l'instance visée n'est pas encore prescrit. La demande est alors jugée comme étant prématurée (art. 19.1 (3<sup>o</sup>) de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*).

Les délais, les lacunes quant à l'environnement et au milieu de vie et les atteintes aux droits représentent 74,4 % des plaintes fondées (322 motifs).

Le préjudice lié aux délais représente 31,6 % des motifs de plaintes fondées (137 motifs). Ces motifs résultent entre autres du temps pendant lequel une personne incarcérée doit attendre pour obtenir ses effets personnels, pour toucher un dédommagement pour la perte d'effets personnels ou de produits de substitution du tabac, ou encore des longs délais de traitement des plaintes. Ces différents cas représentent 51,1 % des plaintes fondées relatives aux délais (70 motifs).

Les lacunes quant à l'environnement et au milieu de vie représentent 23,8 % des motifs de plaintes fondées (103 motifs). Ces motifs visent entre autres les conditions

d'hébergement et d'hygiène, les règles du milieu de vie, le classement, les bris d'équipements et l'organisation spatiale. Ces différents cas représentent 53,4 % des plaintes fondées liées à ces lacunes (55 motifs).

Les atteintes aux droits représentent 18,9 % des motifs de plaintes fondées (82 motifs). Il est question entre autres du non-respect des droits particuliers garantis aux usagers et usagères en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, de l'application des règles ou des procédures établies par une loi, un règlement ou un décret, du système de traitement des plaintes, de la discipline, du recours à la force ainsi que du droit à des soins de santé généraux. Ces différents cas représentent 69,5 % des plaintes fondées relativement à des atteintes aux droits (57 motifs).

### 3 SUIVI DES MESURES CORRECTRICES

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

#### Mesures à portée individuelle acceptées

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2021-2022	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
100,0 %	98,4 %	97,9 %	100,0 %	45	0

#### Mesures à portée collective acceptées

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2021-2022	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
98,6 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	31	0

# 4

## DEMANDES FERMÉES PAR MINISTÈRE OU ORGANISME EN FONCTION DU RÉSULTAT DU TRAITEMENT<sup>5</sup>

ORGANISME ET MINISTÈRE	DEMANDES REÇUES EN 2021-2022	DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022							
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES						TOTAL
			FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES	INTERROMPUES	
Commission québécoise des libérations conditionnelles	13	1	2	4	-	-	2	3	12
Sécurité publique – Services correctionnels	5 049	139	431	549	-	72	2 458	1 457	5 106
<b>TOTAL</b>	<b>5 062</b>	<b>140</b>	<b>433</b>	<b>553</b>	<b>0</b>	<b>72</b>	<b>2 460</b>	<b>1 460</b>	<b>5 118</b>

5/ Le nombre de dossiers fermés dans une année ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont toujours en traitement.

# MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

## DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES CORRECTIONNELS

### **COVID-19 – Manque de personnel et respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées**

Dans les établissements de détention, comme dans les principales sphères des services publics, la COVID-19 a dicté une série de mesures sanitaires, et ce, dès les débuts de la propagation du virus en mars 2020. Le ministère de la Sécurité publique a élaboré ces mesures, après consultation de la Direction générale de la santé publique du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Le cadre de vie habituel des personnes incarcérées s'en est trouvé radicalement bouleversé, d'autant plus que les établissements se caractérisent par une promiscuité des gens qui y séjournent, une condition malheureusement favorable à la contagion. S'est ajouté à cela, et s'ajoute toujours, un absentéisme important parmi le personnel, en raison de la maladie. Donc, d'une part, on est en présence d'un contexte plus exigeant tant pour la clientèle que pour le personnel et, d'autre part, les effectifs sont réduits, voire insuffisants.

En 2021-2022, le Protecteur du citoyen est demeuré, bien sûr, conscient des défis posés

aux différents établissements de détention par une situation exceptionnelle. Ce contexte ne peut toutefois mener, sous aucun prétexte, à des dénis de droits pour les personnes incarcérées. Or, des enquêtes ont conduit à des constats particulièrement accablants à cet égard et à des situations déplorables.

Il est essentiel de rappeler que les personnes qui purgent une peine dans les établissements de détention relevant du gouvernement québécois y sont en raison d'infractions qui n'entrent pas dans la catégorie des crimes majeurs.

Selon la dernière mise à jour du Profil de la population carcérale, 60 % des peines imposées en 2019-2020 étaient de moins de six mois (courtes peines) et le pourcentage des peines de six mois à deux ans moins un jour (longues peines) s'élevait à 16 %. Par ailleurs, la durée moyenne des séjours était de 47 jours pour les courtes peines et de 198 jours pour les longues peines. Au cours de la même année, en matière de détention, les infractions les plus fréquentes étaient le défaut de se conformer à une ordonnance de probation, l'omission de se conformer à un engagement et la possession de stupéfiants dans le but d'en faire le trafic.

Par ailleurs, étant donné le profil socioéconomique des personnes incarcérées dans ces établissements, bon nombre d'entre elles peuvent être considérées comme affichant une certaine vulnérabilité, plus ou moins marquée, notamment en raison de problèmes de santé mentale. Ce portrait de situation fait appel à une nécessaire vigilance en matière de respect des droits. Or, au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté que la pénurie d'agentes et agents correctionnels a provoqué des lacunes majeures sous différents aspects.

**La consultation de la preuve** – Les personnes incarcérées, et particulièrement celles qui se représentent seules devant le tribunal, doivent avoir accès au local de consultation de la preuve afin de pouvoir s'assurer d'une défense pleine et entière. Il s'agit là d'une des garanties inscrites à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour avoir accès à ce local, les personnes incarcérées doivent être escortées par des agentes ou agents des services correctionnels. Or, par manque de personnel, au moins cinq établissements de détention n'ont pas été en mesure d'y affecter les agentes ou agents nécessaires sur une base quotidienne. Lorsque la consultation de la preuve doit ainsi être reportée, la personne peut subir des délais et voir son incarcération prolongée.

**Les sorties dans la cour extérieure** – Selon le *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec* et les règles de droit international, une personne incarcérée a droit à une sortie quotidienne dans la cour extérieure de l'établissement d'une durée d'au moins une heure. Comme ces sorties doivent être surveillées par des agentes ou agents des services correctionnels, elles ont été régulièrement annulées ou écourtées dans quatre établissements de détention en raison du manque de personnel, et ce, malgré les effets positifs avérés de ce type de sortie sur la population carcérale.

**L'entrée et le traitement des effets personnels** – En 2021-2022, le Protecteur du citoyen a reçu plus de 300 plaintes de personnes incarcérées qui n'avaient pas accès à des vêtements de rechange ou à des vêtements adaptés à la saison, et ce, pour une période allant de plusieurs jours à plusieurs semaines. Dans cinq établissements de détention, les agentes ou agents qui procèdent à la réception et à la fouille des effets personnels ont été régulièrement réquisitionnés pour effectuer des tâches essentielles aux opérations quotidiennes, en raison du manque de personnel. Pour leur part, des proches de personnes incarcérées ont éprouvé de la difficulté à déposer des effets personnels à leur intention en raison de la fermeture de ce service et elles ont dû parfois se rendre à l'établissement à plusieurs reprises pour y parvenir.

**Les visites virtuelles** – Du 15 mars 2020 au 25 mars 2022, un arrêté ministériel a suspendu les visites en personne (présence physique) à cause de la pandémie de COVID-19. Pour que les personnes incarcérées puissent maintenir le contact avec leurs proches, les établissements de détention ont permis l'accès à des visites virtuelles au moyen d'appareils mobiles. Toutefois, au moins 11 établissements de détention ont dû annuler des visites virtuelles, faute de personnel disponible pour les superviser.

**Le régime de vie** – Les personnes incarcérées peuvent sortir de leur cellule et de leur secteur d'hébergement selon un horaire précis, aussi appelé « régime de vie ». Ces dispositions leur donnent accès à différentes activités, par exemple :

- Passer du temps dans l'aire de vie avec leurs codétenus, ce qui contribue à briser l'isolement;
- Faire leur lessive;
- Avoir accès aux douches;
- Utiliser un téléphone pour joindre leurs proches ou leur avocate ou avocat.

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a reçu près d'une centaine de plaintes de personnes incarcérées qui dénonçaient une augmentation du nombre d'heures passées en cellule.

Les conditions de mise en confinement pour des périodes pouvant dépasser 72 heures se sont avérées particulièrement éprouvantes pour des personnes ainsi contraintes à l'isolement, au mépris de leur équilibre physique et psychologique.

**La surveillance** – Dans un établissement de détention en particulier, faute de personnel en nombre suffisant, les agentes ou agents des services correctionnels n'ont pas toujours effectué les rondes de surveillance selon les intervalles prévus, soit une ronde toutes les 90 minutes et toutes les 30 minutes à l'égard de personnes incarcérées placées en isolement en raison de la COVID-19. Des personnes incarcérées ont ainsi été laissées seules dans leur cellule, parfois pendant de nombreuses heures.

De l'avis du Protecteur du citoyen, les différentes retombées attribuables au manque de personnel sont inacceptables. Par conséquent, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de :

- Produire un portrait global de situation;
- Lui faire part des solutions envisagées pour pallier la pénurie d'agentes et agents et assurer le respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées.

Le Ministère a répondu qu'il reconnaissait les problèmes liés au manque de personnel, qu'il avait formé un comité pour en analyser les retombées et que des mesures avaient été adoptées pour remédier à la situation. À titre d'actions pouvant être entreprises rapidement, les établissements de détention ont notamment procédé :

- À une révision des plans de contingence. Un plan de contingence détermine les actions à placer en priorité et celles pouvant faire l'objet d'un délestage en période de pénurie de personnel. Un tel plan peut comporter des ententes d'heures supplémentaires obligatoires;
- À l'embauche de 163 agentes et agents occasionnels à la suite d'une entente avec leur syndicat (cette entente a toutefois pris fin en décembre 2021);
- Au rappel de membres du personnel affectés aux palais de justice;
- À des prêts de personnel entre établissements de détention;
- À la fermeture temporaire et rotative de certains secteurs d'activité.

De l'avis du Ministère, la pénurie de personnel dans les services correctionnels résulte de différents facteurs :

- Les absences prolongées (congés de maternité, congés sans solde, congés en vertu de l'assurance salaire et accidents du travail);
- Le manque de candidates et candidats souhaitant devenir agentes ou agents des services correctionnels;
- La diminution du nombre de candidatures admissibles étant donné que le diplôme d'études collégiales (DEC) en sciences humaines ne suffisait plus depuis la révision du guide d'admissibilité qui a eu lieu à l'automne 2019. Bien que cette décision ait été revue et modifiée en février 2022, le Protecteur du citoyen s'interroge sur la pertinence de mettre à l'écart des personnes ainsi formées. En effet, face à une situation où le milieu carcéral connaît une pénurie majeure de personnel, la candidature de ces personnes devrait être prise en compte;
- Les délais d'embauche occasionnés par les enquêtes de filtrage requises (bonnes mœurs et antécédents judiciaires de la personne);
- Le délai de formation des recrues (huit semaines);

- Les difficultés d'embauche en région;
- L'interruption de la formation de cohortes à l'École nationale de police du Québec en raison de la COVID-19 en 2020.

Les services correctionnels ont aussi connu leur lot d'absences parmi le personnel en raison de la COVID-19, que ce soit après avoir contracté la maladie ou lors de périodes d'isolement préventif. Selon les statistiques disponibles depuis 2020, parmi les 1 531 cas positifs à la COVID-19 chez le personnel, près de 80 % (1 235) des personnes atteintes ont contracté la maladie en 2021-2022.

Dans une perspective de moyen et long terme, le Ministère a posé les actions suivantes pour atténuer les conséquences du manque d'effectifs :

- Solliciter la participation d'agentes et agents des services correctionnels retraités;
- Mener des campagnes de visibilité auprès d'éventuels candidats et candidates aux fonctions d'agentes et agents des services correctionnels (selon le Ministère, cette mesure lui a permis d'augmenter le pourcentage de candidatures admissibles, qui est passé de 18 % en 2020 à 28 % en 2021);
- À la suite d'une entente avec l'École nationale de police du Québec, augmenter le nombre de cohortes par année et le nombre de participantes et participants par cohorte.

En date du 31 mars 2022, le Ministère enregistrait 3 020 postes réguliers d'agentes et agents des services correctionnels, dont 12,8 % (389) étaient vacants, et 9,4 % (284) en absence prolongée.

Le Protecteur du citoyen reconnaît les efforts du Ministère pour remédier à la pénurie de personnel. La situation demeure cependant des plus préoccupantes. Rappelons que dans son rapport annuel 2016-2017, le Protecteur du citoyen soulevait déjà des problèmes similaires.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le Ministère doit adopter un plan quinquennal de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre destiné à combler le manque d'effectifs et à assurer ainsi un niveau de service adéquat. Il compte sur le Ministère pour que celui-ci lui transmette un plan de travail à cet effet d'ici avril 2023. Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention en ce sens auprès des autorités.



## RESPECTER LES DROITS DES PERSONNES INCARCÉRÉES DE SORTIR DE LEUR CELLULE SELON LEUR RÉGIME DE VIE

Lors d'une enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que toutes les personnes incarcérées d'un même secteur à l'intérieur d'un établissement avaient été mises en isolement dans leur cellule durant plus de 72 heures consécutives, avec les inconvénients suivants :

- Maintien en cellule 24 h sur 24;
- Aucun accès à la douche ni à la sortie dans la cour extérieure;
- Aucune communication téléphonique avec les proches;
- Problèmes de ventilation dans les cellules;
- Délai pour obtenir du matériel d'hygiène de base, comme du papier de toilette;
- Salle de consultation de la preuve inaccessible pendant 72 heures;
- Aucune surveillance pendant plusieurs heures.

Par ailleurs, lorsque des personnes ont réagi à ces mesures, un membre du personnel a décidé de ne pas transmettre leur formulaire de cantine en raison de leur comportement. Or, pour les personnes incarcérées, la possibilité de passer une commande à la cantine est l'occasion de se procurer différents produits alimentaires ou autres pour améliorer leur quotidien.

Les autorités de l'établissement ont confirmé l'existence de ces problèmes. Elles ne pouvaient toutefois pas s'engager à y apporter des solutions, sauf pour la distribution des produits d'hygiène et la réparation des problèmes de ventilation.

Par ailleurs, un responsable a rencontré l'agent qui avait refusé de transmettre les formulaires de cantine, afin d'éviter la répétition de ce genre de sanction en pareilles circonstances.



## DEMEURER HUMAIN ET FAIRE PREUVE DE L'EMPATHIE NÉCESSAIRE EN DÉPIT DU MANQUE DE PERSONNEL

Un homme en établissement de détention s'est plaint au Protecteur du citoyen de n'avoir reçu aucune réponse à sa demande de permission de sortir pour motif humanitaire : son père étant décédé, il souhaitait assister à ses funérailles. Finalement, le délai écoulé l'a empêché de s'y rendre.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la demande de l'homme avait été acceptée, mais que l'établissement ne disposait pas du personnel requis, la journée des funérailles, pour l'escorter. Il n'y avait donc plus rien à tenter pour cet homme, mais le Protecteur du citoyen a communiqué avec

la direction de l'établissement pour vérifier si des solutions existaient pour éviter qu'une telle situation se répète. Les responsables lui ont fait savoir qu'ils étaient au courant des événements, que ceux-ci étaient exceptionnels et que le Ministère avait pris des moyens pour minimiser les conséquences du manque de personnel sur la population carcérale. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la personne qui avait porté plainte a pu rencontrer un gestionnaire qui lui a expliqué les raisons de l'annulation de sa permission de sortir.

## La surveillance des personnes incarcérées en zone d'hébergement sécuritaire

Dans un centre de détention, la zone d'hébergement sécuritaire accueille une clientèle ayant un besoin d'encadrement plus élevé.

Étant donné les enjeux de sécurité accrus, l'on peut s'attendre à ce qu'une telle zone soit dotée des équipements requis pour assurer une surveillance attentive. Or, à l'issue d'enquêtes à l'établissement de détention de Rivière-des-Prairies, le Protecteur du citoyen a constaté que la surveillance dans la zone d'hébergement sécuritaire présentait des lacunes.

En principe, les mécanismes de surveillance doivent être les suivants :

- L'observation directe par les agents et agentes des services correctionnels à partir de guérites;
- Les rondes effectuées par ces mêmes agentes et agents de façon aléatoire, mais selon une fréquence maximale d'une ronde toutes les 90 minutes;
- Le « bouton panique » actionné en cas d'urgence par les personnes incarcérées.

En principe, le bouton panique d'une cellule fait clignoter un voyant lumineux situé au-dessus de la porte de chaque cellule. Toutefois, le Protecteur du citoyen a constaté que certains de ces voyants ne sont pas visibles par les agents et agentes correctionnels lorsque ces derniers se trouvent dans les guérites des secteurs sécuritaires. De plus, ces voyants n'émettent aucun signal sonore. Dès lors, une personne incarcérée qui a besoin d'une aide urgente et qui utilise le bouton de sa cellule peut très bien ne pas être remarquée par les agentes et agents, et attendre au-delà du délai raisonnable avant que l'un d'eux intervienne.

À cet égard, le Protecteur du citoyen a observé, entre juin 2019 et juin 2021, que trois cas de personnes incarcérées décédées à l'établissement de détention de Rivière-des-Prairies présentaient un point commun : des agentes et

agents ont indiqué dans leurs rapports respectifs qu'ils avaient noté qu'un voyant lumineux était allumé uniquement à leur arrivée dans la zone d'hébergement sécuritaire. Par la suite, les enquêtes sur ces événements tragiques n'ont pu révéler depuis combien de temps les voyants étaient activés étant donné l'absence de caméras dans le secteur. Cette situation conduit à croire qu'une intervention plus rapide aurait peut-être pu éviter des décès.

Au cours des derniers mois, dans le cadre d'une enquête à visée collective, le Protecteur du citoyen a communiqué avec les autorités de l'établissement de détention :

- Pour leur faire part de ses constats concernant les lacunes dans la surveillance de la zone d'hébergement sécuritaire;
- Pour obtenir des autorités qu'elles s'engagent à apporter des solutions concrètes et rapides.

Les autorités ont confirmé au Protecteur du citoyen qu'elles envisageaient de munir le secteur de caméras. Cependant, un tel ajout fait l'objet de différentes autorisations et allocations de budgets, des étapes qui allongent les délais avant la mise en place de solutions.

Ces lacunes ont également été observées dans la zone d'hébergement général du même établissement, entre autres dans des secteurs qui accueillent des personnes incarcérées qui ont des problèmes de santé mentale. L'installation de caméras y est aussi prévue depuis plusieurs années. Le Protecteur du citoyen attend toujours des résultats concrets.

Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention auprès du Ministère pour que celui-ci mette en place, à l'intérieur de l'établissement ciblé, un mécanisme permettant aux personnes incarcérées en détresse à l'intérieur d'une cellule verrouillée dans les secteurs ciblés d'alerter le personnel et de recevoir l'aide nécessaire en temps utile. Il compte sur le Ministère pour apporter des résultats concrets au plus tard en décembre 2022.



## DISPOSER DES ÉQUIPEMENTS DE SURVEILLANCE NÉCESSAIRES POUR ASSURER UNE RÉPONSE RAPIDE AUX APPELS URGENTS

Le Protecteur du citoyen a reçu une plainte d'une personne incarcérée qui déplorait avoir dû attendre un long moment avant qu'une agente ou un agent des services correctionnels lui vienne en aide. Or, elle était victime d'un malaise cardiaque en pleine nuit et elle avait actionné son voyant lumineux d'urgence.

Pour sa part, le personnel en place a indiqué être intervenu immédiatement lorsque le voyant lumineux de la personne s'est allumé et avoir communiqué sur-le-champ avec le service de santé de l'établissement. La lecture du dossier médical

de la personne indique toutefois que les versions ne concordent pas concernant la chronologie des événements : l'appel au service de santé aurait été fait 25 minutes après que l'agent eut découvert la personne incarcérée en difficulté.

Étant donné les versions contradictoires et l'absence de caméras dans le secteur visé, le Protecteur du citoyen n'a pu se prononcer sur la plainte de la personne. Il a plutôt opté pour l'enquête à visée collective dont il est question précédemment.

### La transmission du résultat de son évaluation à la personne incarcérée

La *Loi sur la justice administrative* s'applique lorsque l'Administration gouvernementale – y compris les services correctionnels du Québec – prend une décision unilatérale conformément à des normes législatives, réglementaires ou administratives, et ce, à l'égard d'une personne dont les droits doivent être respectés. Cette loi consacre un principe fondamental selon lequel les procédures menant à une telle décision doivent être conduites avec le devoir d'agir équitablement. En d'autres termes, ces décisions ne doivent pas être arbitraires.

Dans le contexte particulier d'un établissement de détention, celui-ci doit fournir des garanties procédurales aux personnes incarcérées, notamment celle d'accorder au citoyen ou à la citoyenne l'occasion de fournir les renseignements qui sont utiles aux autorités pour prendre des décisions à son égard. La personne incarcérée doit aussi :

- Être en mesure de compléter son dossier (l'ajout de sa version, de documents);
- Pouvoir présenter ses observations;
- Être informée des motifs de toute décision défavorable qui la concerne.

Le Protecteur du citoyen a relevé des manquements importants à la *Loi sur la justice administrative* de la part des services correctionnels quant à l'obligation de communiquer à une personne incarcérée les résultats de son évaluation.

Précisons que la *Loi sur le système correctionnel du Québec* indique que les services correctionnels sont responsables d'évaluer les personnes qui leur sont confiées. De manière générale, les évaluations visent à mesurer différents aspects chez une personne incarcérée, notamment son risque de récidive, son potentiel de réinsertion sociale, ses besoins particuliers et sa capacité à respecter certains engagements. Ces évaluations ont pour but de prendre en charge efficacement la personne, et de fournir un outil lors de décisions sur son éventuelle remise en liberté.

À titre d'exemple, une personne incarcérée qui fait l'objet d'une évaluation et pour qui une audience devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles est prévue n'est informée que verbalement du résultat de son évaluation. Si elle veut avoir accès au contenu écrit de cette évaluation, elle doit en faire la demande en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. À défaut d'une telle demande, elle ne peut vérifier l'information que comporte son évaluation ou y apporter des renseignements complémentaires.

Le délai légal pour répondre aux demandes d'accès à l'information est de 20 jours. Il est donc possible qu'en raison de ce délai, la personne incarcérée ne puisse recevoir une copie de ses évaluations avant son audience devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles ou avant l'examen de sa permission de sortir par la direction de l'établissement de détention. C'est donc dire que ce délai peut occasionner des reports de libération ou de sortie.

On comprend donc ici que la *Loi sur la justice administrative* n'est pas respectée étant donné que la personne incarcérée est soumise à une procédure d'accès à des informations essentielles qui peut compromettre l'exercice de ses droits.

Il est important de souligner que sur le plan fédéral, la Commission des libérations conditionnelles du Canada et Service correctionnel Canada prévoient que toute information prise en compte par la Commission sera partagée avec la personne incarcérée 15 jours avant son audience, en vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Selon ces modalités, le résultat des évaluations est systématiquement communiqué par écrit aux personnes incarcérées.

Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention auprès du Ministère pour que celui-ci fasse en sorte que chaque personne incarcérée se voit remettre, le cas échéant, une copie de tous les documents nécessaires à la prise de décision en vue de son audience devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles ou avant l'examen de sa permission de sortir par la direction de l'établissement de détention. Cette remise de documents doit survenir dans un délai qui permettra à la personne de se préparer adéquatement pour présenter ses observations et pour compléter son dossier, le cas échéant.

### **Un nouvel établissement de détention pour les femmes**

En février 2016, les femmes détenues à l'établissement Maison Tanguay à Montréal ont été transférées vers l'établissement de détention Leclerc de Laval (établissement). En octobre 2016, les autorités du ministère de la Sécurité publique (Ministère) ont toutefois déclaré que les femmes ne pourraient y être gardées à long terme, parce que le bâtiment ne leur offre pas des conditions de détention adéquates et ne répond pas aux besoins particuliers de la clientèle féminine.

Depuis l'annonce du transfert, le Protecteur du citoyen a assuré un suivi attentif de l'évolution des conditions d'hébergement et du respect des droits des femmes incarcérées. Dans son rapport annuel 2015-2016, le Protecteur du citoyen a ainsi souligné que le transfert avait été mal orchestré. Il s'était également assuré que des correctifs seraient apportés.

En 2016-2017, des irritants persistaient à l'établissement, dont le plus important était la mixité homme-femme. Cette mixité a pris fin en mai 2017.

En 2018-2019, le rapport annuel du Protecteur du citoyen a mis en lumière que l'établissement ne tenait pas compte du fait que, généralement, l'incarcération des femmes nécessite un encadrement sécuritaire moindre que celui des hommes. À l'issue de visites des lieux, il a également déploré l'état vétuste de l'établissement.

Par la suite, les autorités de l'établissement ont pris des mesures pour régler certains problèmes, notamment la visite régulière d'exterminateurs, l'installation de moustiquaires et l'insonorisation des aires de vie commune. De plus, des travaux ont eu lieu à compter de l'été 2019 pour donner suite aux recommandations du *Rapport pour une proposition d'un modèle innovateur en matière de gestion des services correctionnels de la clientèle féminine*<sup>6</sup>. Finalement, à l'automne 2020, le projet ELLES est né. Ce projet a pour objectifs, entre autres, de concevoir un cadre d'intervention propre aux femmes et d'harmoniser les pratiques au sein des établissements de détention.

Le Protecteur du citoyen est conscient des efforts du Ministère pour améliorer les conditions de détention à l'établissement visé. Les lieux demeurent toutefois inappropriés pour les femmes qui y séjournent.

C'est donc dire que la construction d'un nouvel établissement de détention pour les femmes tarde à se concrétiser. Alors qu'un dossier d'opportunité devait être déposé au conseil des ministres à l'hiver 2020, ce dépôt n'a pas eu lieu.

La pandémie de COVID-19 a pu ralentir la progression du dossier. Cependant, le Protecteur du citoyen déplore vivement que six années se soient écoulées sans aucune avancée. Cela conduit à croire, malheureusement, que la clientèle féminine devra continuer de composer pendant encore plusieurs années avec un établissement de détention vétuste et inadapté.

6 / Document produit par le ministère de la Sécurité publique en partenariat avec la Société Elizabeth Fry qui veille au respect des droits des femmes incarcérées ainsi qu'à l'amélioration de leurs conditions de détention.



## RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande à la ministre de la Sécurité publique et au gouvernement du Québec de :

- Faire l'annonce, d'ici le 31 décembre 2022, d'une décision ferme quant à la construction d'un nouvel établissement de détention pour accueillir la clientèle féminine.

### Réponse du ministère de la Sécurité publique :

«Le dossier de la construction d'un nouvel établissement de détention pour accueillir la clientèle féminine suit les étapes de la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique* émises par le Secrétariat du Conseil du trésor. Conformément à cette directive, des étapes de présentation et d'autorisation au niveau du Conseil des ministres sont nécessaires à la mise en œuvre d'un projet majeur d'infrastructure publique, notamment en vue de leur inscription au Plan québécois des infrastructures.

Le dossier est présentement à l'étape du dossier d'opportunité (DO). Pour information, le DO comprend des éléments essentiels pour la prise de décision quant à la poursuite du projet (étude du besoin, évaluation des options possibles, choix et justification de la meilleure option, stratégie de

financement, etc.). L'approbation du DO par le Conseil des ministres devrait avoir lieu sous peu.

Cette approbation permettra au ministère de la Sécurité publique et à la Société québécoise des infrastructures de démarrer la préparation du dossier d'affaires. Ce dernier sera lui aussi soumis au Conseil des ministres qui viendra autoriser l'étape de réalisation, c'est-à-dire la construction d'un nouvel établissement de détention pour accueillir la clientèle féminine.

À l'étape actuelle, en l'occurrence celle du DO, on ne peut faire l'annonce d'une "décision ferme" quant à la construction d'un nouvel établissement de détention pour accueillir la clientèle féminine puisqu'il reste toujours deux étapes d'autorisation (dossier d'opportunité et dossier d'affaires) avant de confirmer la construction de l'Établissement. »

### Commentaire du Protecteur du citoyen :

Le Protecteur du citoyen déplore que la situation soit toujours à l'étude plus de sept ans après le transfert des femmes vers l'établissement de détention Leclerc de Laval. Il considère inacceptable que les femmes soient encore détenues dans un établissement qui, à l'époque, a été jugé inadéquat par les autorités du ministère de la Sécurité publique.

Compte tenu des délais déjà encourus, le Protecteur du citoyen réitère l'urgence de faire l'annonce d'une décision ferme quant à la construction de ce nouvel établissement.

### Les précautions suivant l'utilisation d'un agent inflammatoire

Afin que les membres du personnel puissent maintenir l'ordre et la sécurité au sein d'un établissement de détention, des interventions physiques peuvent être nécessaires pour maîtriser une personne ou un groupe de personnes. L'emploi de la force a alors pour but de protéger le public, le personnel et les personnes incarcérées. Les membres du personnel doivent s'en tenir aux mesures les moins restrictives possibles, s'appuyant sur une évaluation préalable de la menace et du niveau de risque.

Parmi les moyens envisagés, l'utilisation d'un agent inflammatoire – de type poivre de Cayenne – peut se révéler nécessaire dans certaines situations d'intervention requérant le recours à la force. Ce produit occasionne des effets irritants, soit une sensation de brûlure et d'inflammation aux yeux, au nez, dans les voies respiratoires et sur la peau. À la suite de toute utilisation d'un agent inflammatoire, la décontamination des personnes et des lieux doit être entreprise rapidement. Lors de cette décontamination, le personnel responsable doit notamment :

- Faire sortir la personne de l'endroit contaminé et la conduire dans un lieu ouvert afin de lui permettre de respirer librement;
- S'assurer que la personne est calme;
- Accompagner la personne à la douche pour la décontamination, si la personne y consent; une personne a le droit de refuser la douche de décontamination, mais elle doit y avoir accès dès qu'elle en exprime le besoin;
- Observer toute difficulté respiratoire chez la personne;
- Faire examiner par le service de santé de l'établissement de détention toute personne affectée par l'exposition à l'agent inflammatoire le plus rapidement possible. La personne ainsi placée en examen demeure en observation durant une période de 12 à 24 heures après la décontamination. Si son état de santé le requiert, elle doit être conduite à l'hôpital le plus proche pour recevoir les soins appropriés.

On le voit, l'utilisation de l'agent inflammatoire impose une série de précautions pour faire en sorte que cette mesure atteigne son objectif sans compromettre la santé de la ou des personnes visées.

À l'occasion d'enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que les étapes obligatoires régissant l'emploi de l'agent inflammatoire ne sont pas toujours respectées.

- Des rapports d'intervention faits par des agentes ou agents des services correctionnels ne mentionnent pas quelles ont été les mesures prises pour procéder à la décontamination.
- Certains rapports demeurent vagues. Un rapport indique par exemple qu'il y a eu décontamination, alors que des agents ont dit au Protecteur du citoyen que la personne avait refusé de s'y prêter.
- Des versions se contredisent. Ainsi, un rapport ne mentionne pas que la personne a refusé la décontamination et n'en dit pas davantage sur les mesures de décontamination qui ont été prises. De son côté, la personne incarcérée fait valoir qu'elle a demandé la décontamination, mais que sa demande a été ignorée.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès d'établissements pour que les responsabilités du personnel soient bien comprises à l'égard de la décontamination. Il a également demandé

que des rappels soient faits auprès des agentes et agents correctionnels concernant leur obligation de produire les rapports appropriés en contexte d'utilisation d'un agent inflammatoire et de toute intervention liée à la décontamination.

Le Protecteur du citoyen a aussi constaté que, dans certains cas, la décontamination n'avait pas été offerte à la personne qui avait subi les effets de l'agent inflammatoire. Lorsque cela survient, la personne est réduite à utiliser l'eau du lavabo de sa cellule pour se décontaminer. Des personnes ont également été laissées dans leur cellule ou dans un secteur, alors que les lieux avaient été contaminés. Chaque membre du personnel doit notamment savoir que l'exposition à la substance peut provoquer une détresse respiratoire.

Lorsqu'il constate des manquements concernant la décontamination, le Protecteur du citoyen intervient auprès des autorités du centre de détention visé pour qu'elles fassent les rappels nécessaires au personnel.

Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention auprès du Ministère pour que ce genre de situation ne se reproduise pas.



## UTILISER L'AGENT INFLAMMATOIRE AVEC TOUTES LES PRÉCAUTIONS REQUISES

Un citoyen incarcéré refuse de retourner dans sa cellule malgré plusieurs avertissements. Les agents des services correctionnels doivent le contraindre physiquement à y entrer. Toutefois, au moment où la porte se referme, la personne se retourne brusquement et fonce en direction des agents. Ceux-ci doivent alors utiliser un agent inflammatoire pour l'empêcher de sortir et éviter une agression. Le citoyen tente de nouveau de quitter sa cellule et les agents utilisent l'agent inflammatoire une deuxième fois.

L'homme est ensuite laissé dans sa cellule ainsi contaminée à deux reprises. Les agents indiquent dans leur rapport qu'il a utilisé l'eau de son lavabo pour se décontaminer. L'un d'entre eux mentionne qu'il aurait refusé la décontamination.

Une nouvelle intervention est nécessaire lorsque les agents constatent que l'homme est couché au sol et qu'il semble inconscient. Une demande d'assistance est faite au service de santé de l'établissement. L'homme doit être transféré à l'hôpital en ambulance.

De l'avis du Protecteur du citoyen, même si l'homme avait refusé la décontamination, il aurait dû être conduit en dehors du lieu contaminé. Les autorités de l'établissement ont indiqué au Protecteur du citoyen qu'une rencontre avait eu lieu avec les membres du personnel concernés au sujet de leurs obligations en contexte de décontamination.

De plus, l'enregistrement vidéo capté à l'intérieur de la cellule montre que, pendant près de 25 minutes, l'homme tente de se décontaminer et qu'il éprouve des difficultés. Puis, il tombe au sol, inanimé. Les agents ne lui portent secours qu'après un autre quart d'heure.

Le Protecteur du citoyen a fait part aux autorités de l'établissement du caractère préoccupant du long délai écoulé avant qu'un homme en difficulté reçoive de l'assistance, alors que les membres du personnel avaient l'obligation d'observer chez lui tout problème respiratoire du fait qu'il avait été soumis à l'agent inflammatoire.

Les agents concernés ont fait l'objet d'interventions à ce sujet de la part de leurs gestionnaires.

## COVID-19 – La réduction de la population carcérale en temps de pandémie

Dans son *Rapport annuel d'activités 2020-2021*, le Protecteur du citoyen faisait état des mesures prises pour réduire la population carcérale en contexte de pandémie de COVID-19. Il s'agissait en fait de tenter de contrer les effets de la promiscuité entre les personnes incarcérées, l'un des principaux facteurs de transmission du virus. Parmi les mécanismes mis en place pour atteindre cet objectif, un arrêté ministériel permettait, pour la période allant du 7 mai 2020 au 25 mars 2022, la mise en liberté de personnes incarcérées selon des critères stricts.

Cette décision a été prise conformément à la position de l'Institut national de santé publique du Québec. Celui-ci proposait d'envisager la mise en liberté de personnes incarcérées présentant des vulnérabilités à la COVID-19 dans le but de réduire le taux d'occupation dans les établissements de détention. Plus précisément, cet arrêté ministériel formulait ceci :

*Que le directeur d'un établissement de détention permette une sortie à des fins médicales, aux conditions qu'il détermine, à une personne qui y purge une peine d'emprisonnement de moins de deux ans, dans le but de protéger sa santé ou celles des autres personnes incarcérées et des membres du personnel<sup>7</sup>.*

Les personnes ciblées sont les suivantes (premier groupe de critères) :

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

Les personnes doivent aussi satisfaire les conditions suivantes (deuxième groupe de critères) :

- Avoir une adresse où demeurer;
- Se montrer aptes à respecter des conditions dans la collectivité;

- Ne pas avoir commis de manquements disciplinaires liés à de la violence physique ou à un langage injurieux à l'endroit du personnel durant l'incarcération.

Sont exclues de la possibilité d'une libération au regard de la COVID-19 les personnes :

- En attente de leur procès (prévenues);
- En attente d'un transfert vers un pénitencier, soit un établissement fédéral;
- Visées par une mesure d'immigration, notamment dans l'attente d'une décision quant à leur statut migratoire;
- Présentant un dossier de violence conjugale ou familiale;
- Ayant un profil de délinquante ou délinquant sexuel;
- Coupables d'abus sur des enfants ou d'actes de violence envers des personnes âgées, ou tout autre délit de nature violente;
- Appartenant à un groupe criminel ou menaçant, comme un gang de rue.

Pour faire suite à cette décision, chaque semaine, le Ministère a produit des listes des personnes incarcérées admissibles à la libération en fonction du premier groupe de critères<sup>8</sup>. Les établissements de détention effectuaient ensuite une étude détaillée de chaque dossier au regard du second groupe de critères pour établir si la direction de l'établissement pouvait accorder une permission de sortir.

Selon les données du Ministère, seulement 745 personnes incarcérées ont été mises en liberté entre le 27 mai 2020 et le 25 mars 2022 sur un total de 3 603 personnes ciblées par le premier groupe de critères.

Le Protecteur du citoyen constate que, dans certains cas, la rigidité administrative du processus de mise en liberté a pour effet de prolonger indûment l'incarcération d'une personne qui répond pourtant à l'ensemble des critères fixés dans l'arrêté ministériel. Pourtant, de l'avis du Protecteur du citoyen, l'absence de directives particulières liées à la gestion de ces libérations invitait les établissements de détention à faire preuve de souplesse.

7 / Arrêté ministériel 2020-033.

8 / À noter que ces listes excluent également les cas de délits graves et d'appartenance à un groupe criminalisé.



## COVID-19 : ANNULATION D'UNE PERMISSION DE SORTIR EN RAISON D'UN MANQUE DE SOUPLASSE

Un citoyen obtient une permission de sortir en vertu de l'arrêté ministériel qui autorise la mise en liberté de certaines personnes incarcérées étant donné la pandémie de COVID-19. Il se qualifie pour en bénéficier notamment parce qu'il lui reste moins de 30 jours à purger en établissement de détention. Le certificat de permission de sortir délivré par l'établissement où il est incarcéré précise qu'il sera libéré le 25 octobre 2021.

Or, le lendemain, il est avisé que sa permission de sortir a été annulée. Il s'en plaint au Protecteur du citoyen.

Comme le citoyen était incarcéré à plus de 700 km de son domicile, il a été convenu que l'établissement lui remettrait 100 \$ pour ses frais de transport interrégional par autobus. L'homme a mentionné toutefois qu'il ne disposait pas de la somme nécessaire, en l'occurrence 3,50 \$, pour se rendre au terminus d'autobus en transport en commun à partir de l'établissement de détention. Au cours de ses vérifications, le Protecteur du citoyen a appris par un membre du personnel que les autorités de l'établissement ont alors décidé de suspendre sa permission de sortir plutôt que de lui remettre la petite somme supplémentaire ou un titre de transport équivalent.

Questionnées à ce sujet par le Protecteur du citoyen, les autorités de l'établissement ont soutenu que ce dernier n'avait pas à assumer les frais de transport d'une personne incarcérée dans le cadre d'une permission de sortir, raison pour laquelle elles avaient annulé cette permission. Elles en acquittaient les coûts uniquement lors de sa libération, soit à la fin de sa sentence, comme le précise l'Instruction provinciale sur les libérations.

Selon le Protecteur du citoyen, l'instruction en question ne devait pas restreindre la portée de l'arrêté ministériel. En effet, celui-ci intervenait à des fins de réduction de la population carcérale en fonction de critères stricts et en contexte exceptionnel. Le Protecteur du citoyen est donc intervenu en ce sens auprès des autorités de l'établissement.

Par la suite, plutôt que d'adopter la solution la plus simple et donc de payer les frais de transport en commun (3,50 \$), l'établissement en cause a fait des démarches auprès de l'établissement de détention de la région où se trouvait le domicile du citoyen en vue de l'y transférer par fourgon cellulaire, escorté par deux agents. Comme cet établissement se situait à une certaine distance de l'établissement de départ, l'homme devait, en chemin, séjourner dans un autre établissement de détention qui se trouvait, au même moment, en pleine éclosion de COVID-19. De surcroît, le premier établissement indiquait qu'une permission de sortir octroyée dans un établissement ne pouvait être appliquée par un autre établissement. Suivant ce raisonnement, une nouvelle analyse du cas du citoyen par l'établissement de sa région était nécessaire. À l'issue de cette étude de son dossier, la direction de cet établissement pourrait finalement autoriser sa mise en liberté en vertu de l'arrêté ministériel.

C'est donc selon ce scénario, qui tenait d'une véritable course à relais en lieu et place du versement de 3,50 \$, que le citoyen a été transféré du premier établissement vers un second, puis vers sa destination finale, deux jours plus tard, d'où il a finalement été libéré pour une permission de sortir, avec une autre journée de délai.

En raison de la rigidité dont a fait preuve l'établissement de détention dans le traitement de ce dossier, le citoyen a finalement été incarcéré sept jours supplémentaires. De multiples démarches et délais divers liés aux modalités d'octroi de la permission de sortir ont ainsi complexifié le processus avant que, ultimement, les services correctionnels en arrivent à l'octroi de la permission en vertu de l'arrêté ministériel.

Nul doute qu'il aurait été plus avantageux de procéder autrement, tant pour le citoyen que pour les services correctionnels...

### Une approche déshumanisée de l'application des contraintes

Au cours de la dernière année, l'application d'une mesure de contrainte hors de toute logique et dénuée de respect pour une personne décédée a particulièrement choqué le Protecteur du citoyen. Celui-ci est intervenu pour que le rappel nécessaire soit fait au personnel.

Retour sur les faits.

Le corps inanimé d'un citoyen incarcéré est découvert lors d'une ronde d'un agent des services correctionnels. L'aide immédiate des services d'urgence de l'établissement est réclamée. Des intervenants tentent des manœuvres de réanimation jusqu'à la prise en charge par les ambulanciers. Suivant leur protocole et le résultat de leur analyse, ces derniers cessent bientôt la réanimation et constatent le décès.

La dépouille est placée sur une civière et amenée dans la salle d'archives du service de santé en attendant l'arrivée des enquêteurs. À cet instant, un agent informe sa gestionnaire que, dans de telles circonstances, on doit menotter la personne aux mains et aux chevilles jusqu'à la déclaration officielle du décès par un médecin. La gestionnaire donne son autorisation et la dépouille est menottée.

Il est important de savoir que les instruments de contrainte, tels que les menottes, sont utilisés comme entrave à la liberté d'action d'une personne. Toute application d'une telle mesure

doit donc tenir compte de l'état physique et mental de la personne visée, dont on aura également évalué de façon objective la dangerosité pour elle-même ou pour autrui. Ces mesures doivent être utilisées dans le respect de la dignité, de l'intégrité et de la sécurité de toute personne, et ne jamais constituer un traitement cruel, inhumain, dégradant ou inusité<sup>9</sup>.

Si l'on tient compte de ces critères, rien ne peut justifier l'usage d'instruments de contrainte à l'endroit d'une personne décédée.

Dans ce cas-ci, bien évidemment, le « mal était fait » à l'égard d'une personne décédée. On ne peut donc parler d'une réparation des préjudices. L'intervention du Protecteur du citoyen a eu pour principal objectif qu'un tel affront ne se reproduise jamais.

Comme autre suite aux demandes du Protecteur du citoyen, les autorités de l'établissement ont rencontré les membres du personnel concernés, dont la gestionnaire qui avait donné son accord à l'imposition des menottes. Elles leur ont rappelé les consignes sur l'application des contraintes, entre autres concernant le respect de la dignité des personnes.

Faire preuve d'humanité et d'empathie doit toujours s'inscrire dans la tâche du personnel des établissements de détention, dont le rôle va bien au-delà des seules pratiques d'encadrement de la clientèle. Il s'agit là d'une préoccupation constante du Protecteur du citoyen.

---

9 / MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, Instruction 2 1 | 08 : « Normes d'utilisation des instruments de contrainte à l'intérieur du réseau correctionnel ».

# RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX





# RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

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

À noter que la période couverte par ce rapport correspond à une deuxième année complète en contexte de pandémie de COVID-19. Il va de soi que la réalité des services publics en a été affectée, tout comme les priorités des citoyens et citoyennes durant cette période difficile. À la lecture du *Rapport annuel d'activités 2021-2022*, on doit donc replacer les constats du Protecteur du citoyen dans ce contexte et les comprendre en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

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

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

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

Conformément au régime d'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen intervient généralement en deuxième recours, après une décision de la ou du commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement. Si la

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

Les données qui suivent livrent un aperçu en chiffres des plaintes, des signalements et des demandes d'assistance de citoyens et citoyennes, de même que du suivi des correctifs qu'a recommandés le Protecteur du citoyen en 2021-2022.

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

- 39 des 52<sup>10</sup> établissements du réseau de la santé et des services sociaux;
- 11 des 88 autres établissements associés au réseau;
- 59 résidences privées pour aînés;
- 15 organismes communautaires;
- 6 services préhospitaliers d'urgence;
- 2 ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables.

---

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

# 1

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

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Demandes d'assistance	22	8	6	16
Fondés	552	651	527	576
Médiation	28	25	15	16
Non fondés	661	912	819	824
Ne peut se prononcer	20	27	22	16
Réorientés	109	126	207	200
Interrompus	354	392	405	320
<b>TOTAL</b>	<b>1 746</b>	<b>2 141</b>	<b>2 001</b>	<b>1 968</b>
Écart par rapport à l'année précédente	-	+22,6 %	-6,5 %	-1,6 %

### Notes explicatives

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

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

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

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

Les enquêtes connaissent différentes issues. Elles peuvent être interrompues parce que les faits recueillis amènent le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers une autre ressource. Il s'agit alors d'une plainte ou d'un signalement **réorienté**.

Il se peut aussi qu'une plainte ou un signalement soit **interrompu**. Cette situation peut survenir lorsque le motif de plainte ou de signalement est non recevable au regard de la compétence du Protecteur du citoyen (p. ex. lorsque la plainte ou le signalement concerne un établissement privé). Une interruption peut aussi survenir alors que le motif de plainte ou de signalement est recevable, mais que le citoyen ou la citoyenne n'y donne pas suite, retire sa plainte ou son signalement parce que la situation se règle pendant l'enquête, ou encore lorsque le Protecteur du citoyen refuse d'entreprendre ou de poursuivre le traitement en vertu de l'article 13 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*.

Finalement, après enquête, le Protecteur du citoyen juge une plainte ou un signalement **fondé** ou **non fondé**. S'il s'agit d'une plainte, il informe alors le citoyen ou la citoyenne de ses conclusions.

Si la plainte ou le signalement s'avère fondé, le Protecteur du citoyen demande des mesures correctrices à l'instance visée et il suit leur implantation. Un dossier de plainte ou de signalement fondé n'est fermé que lorsque les mesures correctrices ont été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen, le cas échéant.

### Résultats détaillés

En 2021-2022, le nombre total de demandes fermées (plaintes, signalements et demandes d'assistance) concernant le réseau de la santé et des services sociaux a diminué de 1,6 % par rapport à l'année précédente, mais il est en hausse de 0,3 % par rapport à la moyenne des trois dernières années.

C'est le CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec qui a enregistré le plus grand nombre de demandes traitées cette année, soit 129 comparativement à 109 l'an dernier.

Les hausses les plus marquées visent :

- Le CISSS de Chaudière-Appalaches (30 motifs), passant de 69 à 99;
- Le CISSS du Bas-Saint-Laurent (24 motifs), passant de 43 à 67;

- Le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (20 motifs), passant de 34 à 54;
- Le CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec (20 motifs), passant de 109 à 129.

Les baisses les plus marquées visent :

- Le CIUSSS de la Capitale-Nationale (58 motifs), passant de 163 à 105;
- Le CISSS des Laurentides (56 motifs), passant de 177 à 121;
- Le CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal (30 motifs), passant de 93 à 63;
- Le CISSS de l'Outaouais (17 motifs), passant de 79 à 62.

Variations les plus marquées quant aux plaintes, signalements et demandes d'assistance fermés

ÉTABLISSEMENT	2020-2021	2021-2022	VARIATION	NOMBRE
CIUSSS de la Capitale-Nationale	163	105	Baisse	-58
CISSS des Laurentides	177	121	Baisse	-56
CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal	93	63	Baisse	-30
CISSS de l'Outaouais	79	62	Baisse	-17
CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec	109	129	Hausse	+20
Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM)	34	54	Hausse	+20
CISSS du Bas-Saint-Laurent	43	67	Hausse	+24
CISSS de Chaudière-Appalaches	69	99	Hausse	+30

Quant au nombre de motifs de plainte et de demande d'assistance, on note une baisse de 6,6 % par rapport à l'an dernier et de 6,4 % comparativement à la moyenne des trois dernières années. En comparaison avec l'an dernier, le nombre de motifs de signalement et de demande d'assistance a augmenté respectivement de 29,3 % et de 47,3 % par rapport à la moyenne des trois dernières années, soit de 276 à 357.

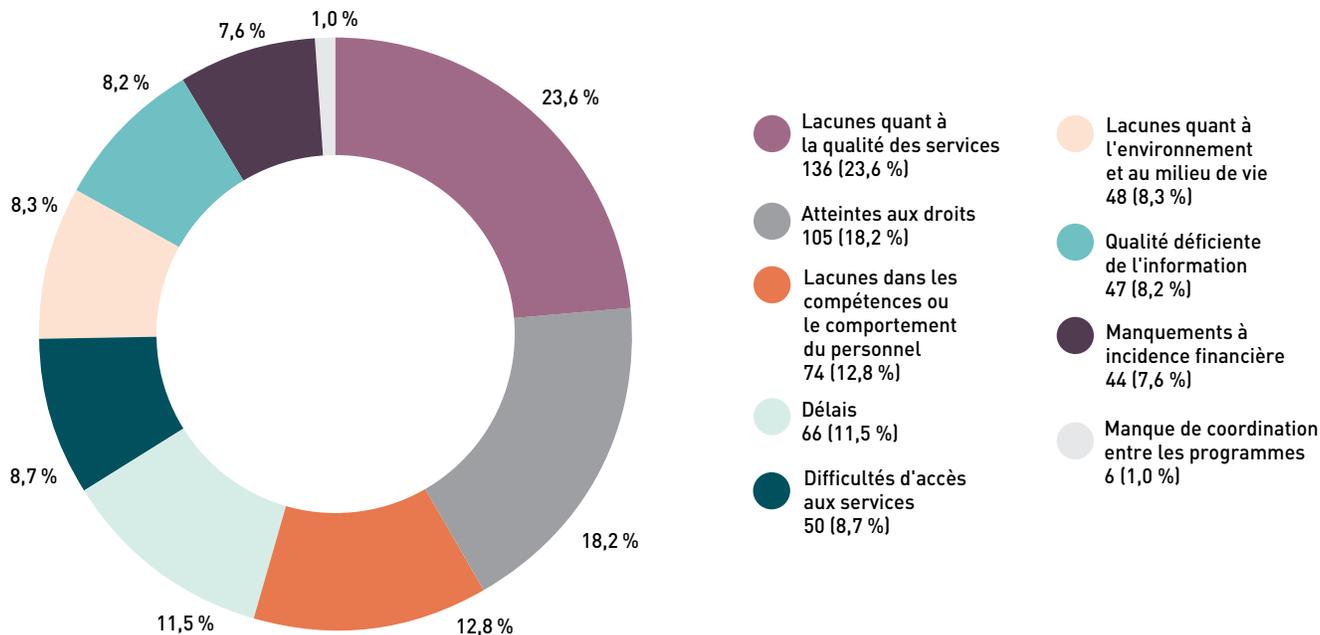
## 2 PLAINTES ET SIGNALEMENTS FONDÉS

La proportion de plaintes et de signalements fondés est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes et de signalements fondés / Nombre total de plaintes et de signalements fondés et non fondés. En 2021-2022, la proportion de plaintes et de signalements fondés est en hausse de 1,9 point de pourcentage, comme l'illustre le tableau ci-contre.

Proportion de plaintes et de signalements fondés

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
45,5 %	41,7 %	39,2 %	41,1 %

Portrait des plaintes et des signalements fondés



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

Les lacunes quant à la qualité des services, les atteintes aux droits, les lacunes dans les compétences ou le comportement du personnel et les longs délais constituent 66,1 % des motifs de plainte et de signalement fondés en 2021-2022.

Les lacunes quant à la qualité des services représentent 23,6 % des motifs fondés (136). Ceux-ci visent, entre autres, les soins physiques et psychosociaux, les procédures et protocoles cliniques, l'organisation des soins et des services, la contention, l'isolement ainsi que les plans de soins, de services ou d'intervention.

Les atteintes aux droits représentent 18,2 % des motifs fondés (105). Ceux-ci visent, entre autres, le non-respect des obligations légales liées au mécanisme de traitement des plaintes; une négligence, un oubli ou une omission d'agir qui ne peuvent être assimilés à un délai normal; le non-respect du droit d'être informé au sujet d'un état de santé, d'une situation particulière, d'un incident ou d'un accident; le

non-respect de l'application des règles et des procédures. Ces sujets représentent 79,0 % des motifs fondés, soit un total de 83.

Les lacunes dans les compétences ou le comportement du personnel représentent 12,8 % des 74 motifs fondés. Ces motifs touchent entre autres le non-respect de la personne, le manque d'empathie ainsi que des manquements concernant les compétences, les habiletés et le jugement professionnel. Ces aspects représentent 83,8 % des motifs fondés, soit 62 motifs.

Les longs délais représentent cette année 11,5 % des motifs fondés (66 motifs). Les délais d'attente pour l'accès à un médecin de famille, pour l'obtention d'un rendez-vous ou d'un service, pour une chirurgie, pour du soutien à domicile ou pour l'obtention d'un transfert représentent 77,3 % des motifs fondés, soit 51 motifs.

### 3 SUIVI DES MESURES CORRECTRICES

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

#### Mesures à portée individuelle acceptées

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2021-2022	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
97,8 %	100,0 %	100,0 %	99,4 %	167	1

#### Mesures à portée collective acceptées

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2021-2022	
				ACCEPTÉES	REFUSÉES
98,2 %	97,2 %	97,6 %	97,4 %	308	2

# 4

## DEMANDES FERMÉES EN FONCTION DE LA MISSION VISÉE<sup>11</sup>

CATÉGORIE / MISSION	DEMANDES REÇUES EN 2021-2022	DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022							TOTAL
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES ET SIGNALEMENTS					INTERROMPUS	
			FONDÉS	NON FONDÉS	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉS		
<b>Établissements</b>									
Centres de réadaptation	106	1	31	39	1	1	13	16	102
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	232		68	88	1		25	48	230
Centres hospitaliers	748	7	237	286		12	51	103	696
Centres jeunesse	376	3	61	237		2	42	45	390
Centres locaux de services communautaires	196	2	69	67		1	22	36	197
Commissaires aux plaintes et autres	232	3	66	57	14		37	40	217
<b>Total : Établissements</b>	<b>1 890</b>	<b>16</b>	<b>532</b>	<b>774</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>190</b>	<b>288</b>	<b>1 832</b>
Organismes communautaires	19		11	14			1	2	28
Résidences privées pour aînés	97		28	23			5	29	85
Ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables	2		2				1		3
Services préhospitaliers d'urgence	22		3	13			3	1	20
<b>TOTAL</b>	<b>2 030</b>	<b>16</b>	<b>576</b>	<b>824</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>200</b>	<b>320</b>	<b>1 968</b>

Les centres hospitaliers sont visés par 35,4 % des plaintes, signalements et demandes d'assistance fermés cette année. Le pourcentage<sup>12</sup> de plaintes et de signalements fondés y est relativement élevé, atteignant 45,3 %. En ce qui concerne les

centres hospitaliers qui offrent des soins en santé mentale, le pourcentage de plaintes et de signalements a augmenté de 7,5 points de pourcentage, passant de 23,5 % l'an dernier à 31,0 % cette année.

11 / Le nombre de dossiers fermés dans une année ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont toujours en traitement.

12 / Le pourcentage de plaintes et de signalements fondés est calculé de la façon suivante : Nombre de plaintes et de signalements fondés / Nombre de plaintes et de signalements fondés et non fondés.

## 5

DEMANDES FERMÉES EN FONCTION  
DES PROGRAMMES-SERVICES VISÉS<sup>13</sup>

PROGRAMMES-SERVICES	DEMANDES REÇUES EN 2021-2022	DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022							TOTAL
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES ET SIGNALEMENTS					INTERROMPUS	
			FONDÉS	NON FONDÉS	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉS		
Bâtiments et équipements	2							2	2
Déficience intellectuelle / Trouble du spectre de l'autisme	91		39	44	1		8	9	101
Déficience physique	56		23	19		1	2	4	49
Dépendances	14		7	4			7	4	22
Jeunes en difficulté	390	2	63	246		2	44	49	406
Accès aux services d'un médecin	44		29	4			2	10	45
Régime d'examen des plaintes	187	3	42	38	13		31	32	159
Santé mentale	177	2	39	85			24	36	186
Santé physique	540	6	173	193		12	24	73	481
Santé publique	47		7	15			11	9	42
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	342	2	98	118	1	1	33	79	332
Soutien aux services	127		51	55			14	10	130
<b>Total</b>	<b>2 017</b>	<b>15</b>	<b>571</b>	<b>821</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>200</b>	<b>317</b>	<b>1 955</b>
Autres ou ne s'applique pas	13	1	5	3	1			3	13
<b>TOTAL</b>	<b>2 030</b>	<b>16</b>	<b>576</b>	<b>824</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>200</b>	<b>320</b>	<b>1 968</b>

Comme l'an dernier, le plus important pourcentage de demandes fondées concerne l'accès aux services d'une ou d'un médecin (87,9 %).

13 / Le nombre de dossiers fermés dans une année ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont toujours en traitement.

# 6

## DEMANDES FERMÉES VISANT DES INSTANCES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LIÉES AU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Données extraites du tableau présenté aux pages 26, 27 et 28 de la section *Administration publique*.

MINISTÈRE ET ORGANISMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LIÉS AU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	DEMANDES REÇUES EN 2021-2022	DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022							TOTAL
		DEMANDES D'ASSISTANCE	PLAINTES					INTERROMPUES	
			FONDÉES	NON FONDÉES	MÉDIATION	NE PEUT SE PRONONCER	RÉORIENTÉES		
Office des personnes handicapées du Québec	1							1	1
Régie de l'assurance maladie du Québec	239	14	92	99			2	40	247
Ministère de la Santé et des Services sociaux	374	31	37	132			13	162	375
<b>TOTAL</b>	<b>614</b>	<b>45</b>	<b>129</b>	<b>231</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>203</b>	<b>623</b>

### Remarque générale

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

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

### Rappel au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux CISSS et CIUSSS : le Protecteur du citoyen a pleins pouvoirs pour accéder à toute information

La *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* indique que ce dernier, dans le cadre de l'examen des plaintes, a le pouvoir d'exiger tout renseignement et document requis.

À cet égard, rappelons que pour la conduite d'une enquête, le Protecteur du citoyen, les vice-protecteurs de même que les membres du personnel du Protecteur du citoyen mandatés en ce sens sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Le seul pouvoir qui fait exception est celui d'imposer l'emprisonnement. La loi assure également l'entière confidentialité des informations que le Protecteur du citoyen recueille dans l'exercice de ses fonctions.

Seuls certains documents sont exclus de cette obligation, dont les dossiers et les procès-verbaux du Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens.

Pour la grande majorité des ministères et des organismes, ces pouvoirs exceptionnels du Protecteur du citoyen sont bien compris. L'information que demande le Protecteur du citoyen lui parvient, ce qui témoigne de la bonne collaboration de ses interlocuteurs. Il en va autrement cependant, à certaines occasions, pour des centres intégrés et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CISSS et CIUSSS) et pour le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

En effet, en 2021-2022, des CISSS et des CIUSSS n'ont pas transmis des documents que leur demandait le Protecteur du citoyen ou ils ont tardé à communiquer des informations nécessaires à l'examen d'une plainte. Le Protecteur du citoyen a dû faire de nombreuses relances. Ce fut le cas, par exemple, pour des documents détenus par les centres

jeunesse ainsi que pour des renseignements sur la gestion des risques relevant de la direction de la qualité d'un CIUSSS.

De son côté, le MSSS a parfois tardé à transmettre des informations, notamment un rapport que le Protecteur du citoyen devait prendre en compte lors de l'analyse d'un signalement et qu'il n'a obtenu qu'après plusieurs mois.

Le MSSS a aussi parfois demandé aux enquêteurs et enquêtrices du Protecteur du citoyen de fournir des demandes officielles des autorités de l'institution pour avoir accès à des documents, alors qu'en vertu de la loi, ils y ont accès par eux-mêmes.

De tels retards et réticences peuvent contribuer à allonger le délai de traitement des plaintes et, partant, porter préjudice à des citoyens et citoyennes. Le Protecteur du citoyen insiste quant au caractère urgent de certaines plaintes qui concernent, entre autres, des personnes parmi les plus vulnérables.

Enfin, l'étendue des pouvoirs du Protecteur du citoyen, clairement rappelés ici, fait en sorte qu'en fin de compte, celui-ci obtient nécessairement les informations requises pour la poursuite de ses enquêtes. C'est donc dire que tout refus amène le Protecteur du citoyen à prendre des mesures appropriées pour avoir accès aux informations, documents et personnes qui s'inscrivent dans le déroulement de son enquête. L'exemple présenté à la page suivante en fournit une illustration.

Soulignons qu'en mars 2022, le MSSS a fait parvenir une lettre aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux au sujet des documents confidentiels de gestion des risques. Par cette communication, il leur a rappelé que ce type de document peut être acheminé au Protecteur du citoyen lorsque ce dernier en fait la demande.



## TRANSMETTRE AU PROTECTEUR DU CITOYEN LES INFORMATIONS DEMANDÉES

Dans un hôpital, lors du déclenchement d'un « code blanc » (signal qui indique qu'une usagère ou un usager est agressif et qu'une équipe doit être déployée), une personne a été blessée.

Appelé à faire enquête, le Protecteur du citoyen a demandé au CISSS responsable de l'hôpital des documents émanant de sa Direction de la qualité et de la gestion des risques. Le CISSS a refusé la première demande, et les nombreuses relances du Protecteur du citoyen sont demeurées sans résultat.

Se tournant vers le MSSS pour régulariser la situation, le Protecteur du citoyen a eu la surprise de constater que celui-ci avait demandé au CISSS concerné de ne pas

transmettre les documents demandés, tant et aussi longtemps qu'il n'aurait pas pris position à cet égard.

L'obligation légale de fournir tout renseignement, dont ceux mentionnés dans le présent cas, est pourtant claire. Si le législateur avait voulu interdire la communication de documents provenant d'une autorité en matière de qualité et de gestion des risques, il l'aurait expressément indiqué. Ce n'est pas le cas, ni dans une loi ni dans un règlement.

Ainsi, après validation, le MSSS a transmis une orientation aux établissements leur confirmant qu'ils pouvaient acheminer les documents confidentiels de gestion des risques au Protecteur du citoyen. La situation actuelle a été réglée.

# DÉFICIENCES

## Les services en déficience dans les centres d'activités de jour spécialisés

Les adultes qui ont une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme peuvent, à certaines conditions, participer à des activités offertes dans des centres d'activités de jour. En vertu des orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), ces activités font partie de l'offre de services pour cette clientèle en particulier<sup>14</sup>. Les centres relèvent soit d'un CISSS ou d'un CIUSSS, comme c'est le cas en vertu du programme des centres de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI), soit d'organismes communautaires. Les personnes qui participent à ces activités vivent à domicile, la plupart du temps chez leurs parents, ou encore dans des résidences sous la responsabilité du réseau de la santé et des services sociaux.

Rappelons que la dernière réforme en santé et services sociaux, en 2015, a eu pour effet d'accentuer le transfert d'une partie des services

d'activités de jour vers le secteur communautaire pour la clientèle sans potentiel de réadaptation significatif, avec pour objectif principal de préserver les capacités de la personne. Dans la foulée, les places du réseau de la santé et des services sociaux ont été réservées pour la clientèle dont les perspectives de réadaptation sont meilleures. En réalité, le réseau communautaire peine à assurer les services à une partie de la clientèle qui lui est ainsi attribuée, soit les personnes plus lourdement handicapées.

Au cours de la dernière année, l'effet combiné de la pandémie et de la fragilité tant du réseau de la santé et des services sociaux que du secteur communautaire a provoqué des bris de continuité, totaux ou partiels, dans les services offerts dans les centres d'activités de jour. De nombreux usagers et usagères se sont retrouvés confinés, que ce soit à leur domicile ou dans une ressource d'hébergement, avec peu ou pas de soutien.

14 / MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Pour une intégration des soins et des services pour les personnes ayant une déficience. Gamme de services pour les personnes ayant une déficience physique, une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme*, 2020, page 16.

Or, les centres d'activités de jour s'avèrent essentiels pour ces personnes, tant pour le maintien de leurs acquis que pour leur développement, en plus de leur permettre de socialiser et de créer des liens. Des parents d'adultes dans cette situation ont confié au Protecteur du citoyen que l'absence d'activités de jour avait causé un état de dépression et de régression chez leur enfant. Le centre d'activités de jour permet aussi au parent de profiter d'une pause, de vaquer à ses occupations et d'éviter l'épuisement.



## RÉTABLIR L'ACCÈS À UN CENTRE D'ACTIVITÉS DE JOUR POUR UNE PERSONNE HANDICAPÉE

Une dame lourdement handicapée demeure avec ses parents. Cinq jours par semaine, elle fréquente un centre d'activités de jour spécialisé relevant d'un centre de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI). Elle subit toutefois une diminution de services et le centre ne l'accueille désormais que deux jours sur une base hebdomadaire. Cette restriction survient en partie à cause de la pandémie puisqu'on cherche à réduire la taille des groupes en raison des risques de contagion. On doit également composer avec la réalité du délestage, des membres du personnel étant affectés à d'autres tâches, toujours en raison de la COVID-19. Par ailleurs, la dame n'est pas en mesure de suivre le programme offert, étant donné qu'elle doit faire des siestes durant la journée. C'est d'ailleurs pour ce motif que son maintien au centre de jour est remis en question.

Selon les personnes responsables de l'organisation des services, ce sont les services de première ligne dans un

organisme communautaire qui devraient prendre en charge l'usagère puisque son état ne requiert pas de services spécialisés comme ceux donnés dans le centre qu'elle fréquente. Toutefois, la création de nouvelles ressources adaptées dans le cadre d'ententes de collaboration entre le MSSS et des partenaires communautaires tarde à se concrétiser. Dans l'intervalle, la clientèle, dont cette dame fait partie, voit son accès à des activités de jour diminué, voire coupé.

En l'absence d'activités de jour pour la clientèle lourdement handicapée prise en charge par les services de première ligne, le Protecteur du citoyen s'est adressé au CISSS responsable. Il lui a recommandé de maintenir l'accès aux places existantes en centre d'activités de jour spécialisé pour ces personnes, y compris pour l'usagère concernée par la plainte. L'établissement a accepté ces recommandations et il a conservé les places, comme le Protecteur du citoyen l'a demandé.

### Les services de répit pour les personnes proches aidantes

Les services de répit sont essentiels à la fois pour assurer le maintien à domicile de personnes handicapées et pour permettre aux personnes proches aidantes de prendre une pause.

Le réseau d'hébergement des ressources non institutionnelles (RNI), qui regroupe les ressources intermédiaires et les ressources de type familial qui hébergent les personnes handicapées, offre des places de répit pour les proches aidants et proches aidantes de personnes qui vivent à domicile. Toutefois, le Protecteur du citoyen constate que le réseau des RNI en offre de moins en moins. Il s'avère en effet que le manque de ressources et la pression croissante des demandes en hébergement permanent ont provoqué la conversion de places de répit en places d'hébergement standard.

À cet égard, les enquêtes du Protecteur du citoyen menées dans les territoires de la Montérégie-Centre, de la Montérégie-Ouest et du Saguenay-Lac-Saint-Jean confirment la fermeture de toutes les places de répit dans le réseau des RNI. La conclusion d'ententes avec les partenaires du secteur communautaire y est freinée par la difficulté de recruter des promoteurs et du personnel. Or, l'absence de répit pour les familles, en plus de contribuer à leur épuisement, risque de causer, à plus ou moins court terme, davantage de placements en urgence de personnes handicapées dans des ressources d'hébergement.

Dans un contexte où le maintien à domicile des personnes est souhaité par celles-ci et leurs proches, et souhaitable sous l'angle du renforcement des ressources disponibles, le Protecteur du citoyen considère qu'il est urgent que le MSSS

se dote d'un plan d'action en matière de répit pour les proches des personnes ayant une déficience.

Déjà en 2012, dans un rapport spécial sur les services de soutien à domicile au Québec<sup>15</sup>, le Protecteur du citoyen alertait le MSSS quant à la nécessité de bonifier ces services et de mieux soutenir les personnes proches aidantes. Par la suite, année après année, dans chacun de ses rapports annuels, le Protecteur du citoyen a dénoncé l'insuffisance de soutien pour les familles ayant choisi de prendre soin d'un proche à domicile.

Le 28 octobre 2020 marque l'adoption de la *Loi visant à reconnaître et à soutenir les personnes proches aidantes*. Cette loi a

été suivie, quelques mois plus tard, de la publication du Plan d'action gouvernemental pour les personnes proches aidantes<sup>16</sup>, dont l'une des principales orientations consiste à soutenir les personnes proches aidantes par des services de santé et des services sociaux adaptés. Ce plan prévoit notamment de bonifier l'offre de services à domicile pour les personnes proches aidantes<sup>17</sup>, de diversifier l'offre de services de répit pour les personnes ayant une déficience<sup>18</sup> et de poursuivre le développement de services de répit hors domicile avec nuitées<sup>19</sup>. Le Protecteur du citoyen presse le MSSS de concrétiser ses engagements.



## SOUTENIR LES FAMILLES

Un homme atteint d'une déficience demeure avec sa famille depuis sa naissance dans un village, en région. Avant la crise sanitaire, il séjournait une semaine par mois dans une résidence de type familial, la même depuis 10 ans. Ce service a pris fin avec le départ à la retraite de la responsable de la résidence et la fermeture de l'endroit. Étant donné les circonstances, le CISSS n'a pu maintenir l'offre de répit puisqu'aucune autre résidence n'offrait ce service.

L'arrivée de la COVID-19 a entraîné la suspension du répit en ressource d'hébergement dans le réseau des résidences intermédiaires ou de type familial de cette région. Parallèlement, toutes les places de répit ont été converties en places d'hébergement standard. Le répit en formule hébergement est maintenant confié au secteur communautaire.

Faisant suite aux recommandations du Protecteur du citoyen, le CISSS a trouvé un milieu de répit stable pour l'utilisateur, soit un organisme communautaire disposé à l'accueillir. L'offre vaut toutefois uniquement pour deux nuitées par mois (ou une fin de semaine par mois). L'entente demeure donc très limitée et fragile puisque c'est le seul organisme disponible.

La famille envisage, à contrecœur, de placer la personne dans une ressource d'hébergement. Cependant, même en entrevoyant une telle option, ces gens font face à un autre obstacle : l'absence de places disponibles en hébergement dans leur région. Cette situation pourrait faire en sorte que la seule place offerte se trouverait dans une ressource éloignée.

15 / PROTECTEUR DU CITOYEN, *Chez soi : toujours le premier choix? L'accessibilité aux services de soutien à domicile pour les personnes présentant une incapacité significative et persistante* – Rapport d'enquête du Protecteur du citoyen, 2012.

16 / MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Reconnaître pour mieux soutenir – Plan d'action gouvernemental pour les personnes proches aidantes 2021-2026*, 2021.

17 / Plan d'action gouvernemental pour les personnes proches aidantes (précité, note 16), axe 3, orientation 3.2, mesure 40.

18 / Plan d'action gouvernemental pour les personnes proches aidantes (précité, note 16), axe 3, orientation 3.2, mesure 41.

19 / Plan d'action gouvernemental pour les personnes proches aidantes (précité, note 16), axe 3, orientation 3.2, mesure 45.



## **DONNER DU RÉPIT AUX PARENTS, PRÉVENIR L'ÉPUISEMENT**

Une personne ayant une déficience n'a plus accès au service de répit en hébergement dans une ressource du réseau des RNI depuis mars 2020. Auparavant, elle fréquentait cet endroit à raison de deux fois de semaine par mois.

Ses parents sont épuisés. Ils ont tenté de placer leur enfant en hébergement standard, mais l'expérience a été un échec, car la ressource ne pouvait offrir à la personne le milieu de vie souhaité.

Le CISSS responsable a alors proposé aux parents de recourir à la formule du chèque emploi-service à raison d'un avant-midi par semaine. Il s'agit d'une mesure qui permet d'embaucher une personne pour fournir une aide pour les activités domestiques et certains soins. Cette formule ne répondait pas au besoin de répit des parents.

Considérant la gravité des enjeux d'accès aux services pour les personnes lourdement handicapées et pour leurs proches, le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS :

- De poursuivre, avec ses partenaires communautaires, son projet de création de places de répit en ressource d'hébergement à l'intention des personnes ayant une déficience;
- De lui transmettre un plan d'action, y compris un échéancier, pour l'année 2022.

Le CISSS a accepté les deux recommandations et a bien transmis le plan d'action et l'échéancier au Protecteur du citoyen.

# JEUNES EN DIFFICULTÉ

## **L'information fournie au tribunal par les intervenants et intervenantes auprès des jeunes en difficulté**

Lorsqu'un ou une enfant est retiré de sa famille d'origine pour être confié à une famille d'accueil, les parents biologiques peuvent conserver des droits d'accès à leur enfant. En effet, même lorsque l'enfant fait l'objet d'un « projet de vie », comme un placement jusqu'à sa majorité, la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) doit privilégier le maintien du lien avec sa famille d'origine si cela sert les intérêts du ou de la jeune.

Les intervenantes et intervenants ont, entre autres, la responsabilité de présenter au

tribunal un rapport rigoureux qui reflète fidèlement la réalité des enfants dont ils ont la charge concernant le lien qu'entretiennent ces derniers, tant avec leurs parents biologiques qu'avec les responsables de la famille d'accueil qui les héberge. C'est sur la base de ces éléments que le tribunal peut prendre une décision éclairée au sujet du projet de vie permanent d'un enfant.

Des problèmes se posent si ce portrait de situation est incomplet. Le tribunal peut alors être induit en erreur, ce qui peut avoir des effets majeurs, voire désastreux sur la vie future de l'enfant.



## DÉPEINDRE LA FAMILLE D'ACCUEIL AVEC RIGUEUR ET IMPARTIALITÉ

Les parents d'origine d'un enfant placé en famille d'accueil s'adressent au Protecteur du citoyen pour dénoncer le manque d'impartialité des intervenantes et intervenants de la DPJ affectés à leur dossier. Ils déplorent également que les rapports présentés par ces personnes au tribunal manquent de nuances et dressent un portrait négatif de leurs capacités parentales.

L'enquête du Protecteur du citoyen a notamment révélé que la description idéalisée du milieu d'accueil dans les rapports en question avait accentué le litige entre le milieu substitut et les parents. Une telle situation plaçait les enfants en conflit de loyauté entre les parties.

Par ailleurs, des intervenants et intervenantes ont confié au Protecteur du citoyen avoir subi des menaces de poursuites par la famille d'accueil s'ils osaient émettre des réserves sur son comportement. Au surplus, la DPJ a reconnu la présence d'une culture organisationnelle incitant les intervenants et

intervenantes à ne pas inclure dans leurs rapports au tribunal les problèmes rencontrés avec les familles d'accueil. Cette propension a pour effet de fournir un portrait partiel de ces familles, lequel leur est généralement favorable quant à leurs qualifications. Or, un tel parti pris peut grandement influencer le tribunal.

Le Protecteur du citoyen a formulé plusieurs recommandations au CISSS responsable, notamment pour que les intervenantes et intervenants de la DPJ décrivent rigoureusement les aspects positifs tout autant que négatifs de la famille d'accueil dans leurs rapports. Il a également recommandé que la famille en question soit mieux encadrée par la DPJ, et ce, pour assurer une meilleure collaboration entre la famille et le centre jeunesse concerné et pour préserver les enfants de tout conflit de loyauté éventuel.

L'établissement a accepté et mis en œuvre les recommandations du Protecteur du citoyen, à la satisfaction de celui-ci.



## L'évaluation des facteurs qui compromettent la sécurité de l'enfant et justifient le signalement

Lorsque la DPJ reçoit et retient un signalement, il est primordial que les éléments qui compromettent la sécurité du ou de la jeune soient correctement cernés sur la base des dispositions pertinentes de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Par la suite, ce sont ces éléments qui guideront l'orientation du dossier et les actions qui en découlent.

À l'opposé, si une erreur survient au sujet des dispositions légales prises en compte, les objectifs d'intervention que poursuit la DPJ peuvent ne pas être les bons concernant un enfant.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour insister sur les effets majeurs d'une mauvaise évaluation des motifs qui mettent en jeu le bien-être de l'enfant.



### ÉVALUER AVEC LA PLUS GRANDE ATTENTION LES MOTIFS QUI COMPROMETTENT LA SÉCURITÉ DES ENFANTS

Le Protecteur du citoyen a reçu un signalement concernant des enfants qui, selon la dénonciation, étaient victimes d'attouchements sexuels de la part de leur père, mais dont la situation n'était pas prise en compte correctement par la DPJ.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'intervenante responsable du traitement du signalement avait mal évalué la situation en associant les attouchements sexuels du parent à de la négligence de sa part sur le plan éducatif. Elle avait notamment omis de tenir compte du fait que les enfants issus de la première union de ce même parent avaient eux aussi fait l'objet d'un signalement survenu 10 ans auparavant, après avoir été victimes d'attouchements sexuels.

Par la suite, il a fallu qu'un autre signalement soit fait concernant ces enfants pour des comportements similaires du même parent pour qu'un nouvel intervenant dans le dossier

et sa gestionnaire en viennent à un verdict différent : selon eux, les faits révélaient davantage un risque sérieux d'abus sexuels. L'on peut déplorer que les enfants aient dû passer par d'autres événements à caractère sexuel pour que la DPJ évalue adéquatement leur situation.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS responsable de réaliser une revue de cas, soit une révision de ce dossier dans son entièreté pour cibler les lacunes dans le traitement de la situation. Il lui semblait effectivement essentiel de comprendre comment des intervenants et intervenantes de la DPJ en étaient arrivés à lier des circonstances identiques à des motifs différents.

Le Protecteur du citoyen examinera avec attention cette revue de cas de façon à s'assurer que des moyens seront mis en œuvre en vue d'éviter la récurrence d'une telle situation.

## Le déploiement d'une mesure d'urgence de la DPJ pour protéger un enfant

La *Loi sur la protection de la jeunesse* permet à la DPJ d'appliquer une mesure d'urgence pour une durée maximale de 48 heures lorsque la sécurité d'un ou d'une enfant est compromise dans l'immédiat. Dans ces circonstances, la DPJ peut mettre en œuvre le placement temporaire de l'enfant sans délai et sans le consentement des parents.

Le Protecteur du citoyen est conscient que des situations critiques peuvent nécessiter ce genre d'intervention. Une action des policiers est parfois requise pour assurer la sécurité de tous. Toutefois, le contexte dans lequel se déroule une intervention d'urgence revêt un caractère dramatique pour les parents et les enfants visés, au centre d'événements bouleversants. Il est donc essentiel, même dans la précipitation et le déploiement de moyens exceptionnels, de poser les gestes de façon humaine et de demeurer attentif aux détresses exprimées.



### HUMANISER LE DÉROULEMENT D'UNE INTERVENTION EN CONTEXTE D'URGENCE

Une dame se plaint au Protecteur du citoyen que des policiers et des intervenantes de la DPJ se soient présentés à son domicile sans avertissement. Rapidement, ils ont quitté les lieux avec son nouveau-né sans donner de motifs. Parvenues à l'hôpital, les intervenantes ont compris que les taches visibles sur le corps du bébé n'étaient pas causées par de la maltraitance, mais plutôt par des caractéristiques de la peau de l'enfant.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le choc de l'intervention et certaines insinuations des intervenantes ont accentué l'état d'alerte et d'incompréhension de la mère, ce qui a entraîné des problèmes de communication et d'interprétation entre celle-ci et les représentantes de la DPJ.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a formulé trois recommandations au CISSS responsable pour qu'en

pareil contexte, les services d'urgence fassent preuve d'empathie à l'égard des personnes visées et qu'ils interviennent auprès d'elles de façon humaine : expliquer les faits, répondre aux questions, adopter un ton respectueux.

Entre autres résultats, la DPJ a fait un rappel à ses intervenants et intervenantes pour qu'en situation d'intervention d'urgence, l'on s'assure que les parents en comprennent les raisons, le déroulement et les conséquences.

De son côté, le CISSS s'est engagé à poursuivre une démarche de réflexion en vue d'humaniser le mode de déroulement des services en contexte d'urgence.

Enfin, la plaignante a rencontré une gestionnaire du CISSS avec qui elle a pu échanger concernant sa détresse lors des événements.

## Le versement de la rétribution aux postulants à titre de famille d'accueil

La *Loi sur la protection de la jeunesse* établit qu'un enfant qui ne peut demeurer avec sa famille d'origine peut être confié à une ou un membre de sa famille élargie ou à une figure d'attachement significative. En pareil cas, des personnes se portent candidates à titre de familles d'accueil de proximité.

Or, les procédures pour accréditer le milieu substitut comme famille d'accueil sont souvent longues et complexes. Dans l'intervalle, les parents d'accueil qui ont déjà pris en charge l'enfant ne reçoivent souvent pas la rétribution normalement allouée pour subvenir à ses besoins quotidiens.

Le Protecteur du citoyen tient à faire remarquer que le recrutement des familles d'accueil pose de réels problèmes de disponibilité. Par ailleurs, il peut être difficile de maintenir l'engagement de ces familles auprès d'enfants vulnérables. Il faut donc éviter que ces ressources en viennent à renoncer à leur rôle si, en plus des enjeux liés à l'enfant, elles doivent multiplier les démarches pour toucher les sommes qui leur sont dues.

À l'issue d'une enquête ayant révélé que le versement de la rétribution avait tardé, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du CISSS responsable dans le but d'éviter qu'une telle situation se reproduise et que le projet de vie permanent d'un enfant soit compromis. Il a recommandé au CISSS :

- De déterminer un délai raisonnable pour l'obtention des documents requis en vue d'officialiser l'accréditation de la famille d'accueil;
- Lorsqu'il s'avère impossible de respecter le délai raisonnable fixé, de prendre les moyens nécessaires pour commencer quand même le versement des prestations, et ce, pour les dossiers reçus et à venir.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le CISSS a fixé à 90 jours la durée d'un délai considéré comme raisonnable. De plus, un outil de suivi des demandes a été mis en place pour qu'une relance soit effectuée en cas de délai. Finalement, une dérogation sera envisageable lorsque le délai raisonnable sera dépassé, en vue d'autoriser l'accréditation de la famille d'accueil en attente des documents requis.



### NE PAS COMPROMETTRE L'ENGAGEMENT D'UNE FAMILLE D'ACCUEIL EN RAISON DE RETARDS ADMINISTRATIFS

Une dame assume le placement d'une fillette jusqu'au moment où elle atteindra 18 ans. Auparavant, elle a fait l'objet d'une évaluation pour devenir famille d'accueil de proximité et sa candidature a été acceptée. Or, après plusieurs mois, son accréditation n'est toujours pas en vigueur parce que le CISSS responsable du traitement de son dossier attend des documents pour le compléter. Concrètement, la dame est censée recevoir 60 \$ par jour et elle en touche à peine la moitié.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé qu'une procédure en dérogation permette que les sommes soient versées à la dame malgré les documents manquants, étant donné l'importance de conserver la ressource d'accueil.

L'intervention du Protecteur du citoyen a permis que les services responsables accélèrent le traitement du dossier, ce qui a mené à la régularisation de la situation et à l'accréditation officielle de la dame. Celle-ci a pu commencer à toucher le soutien financier qui lui était dû.



## Contribution financière au placement d'enfants mineurs : suivi du rapport spécial du Protecteur du citoyen

Le 21 mars 2013, le Protecteur du citoyen a rendu public son rapport spécial intitulé *La contribution financière au placement d'enfants mineurs*. Le document mettait en lumière le caractère désuet du règlement encadrant la contribution en question. De plus, son application différait d'un centre jeunesse à l'autre, ce qui entraînait des incohérences et des iniquités dans le mode de calcul de la contribution, sa perception et son recouvrement en cas de sommes non payées.

À l'époque, le Protecteur du citoyen avait recueilli des données auprès de la Régie des rentes. Ces données indiquaient qu'en 2010, parmi les 9 789 enfants hébergés dont les parents payaient une contribution, 69 % venaient de familles monoparentales dont la majorité versait la contribution mensuelle minimale, soit 22,24 \$. L'enquête avait toutefois permis de constater une augmentation abrupte des taux de contribution dès que le revenu parental dépassait 30 000 \$ par année.

À titre d'exemple, une mère de famille monoparentale qui a deux enfants dont l'un, âgé de 15 ans, est placé, était soumise aux conditions suivantes : pour un même contexte de placement, si ses revenus annuels passaient de 34 169,97 \$ à 42 652,82 \$ (augmentation de 8 482,85 \$), elle voyait sa contribution annuelle passer de 288,72 \$ à 2 489,76 \$. Ainsi, pratiquement le tiers de son augmentation de revenus servait à payer la contribution pour son enfant placé qui, elle, augmentait de 862 %.

En vue de corriger les préjudices révélés par son enquête, le Protecteur du citoyen a adressé 11 recommandations, principalement au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

Au fil des années, le MSSS a multiplié les scénarios de réforme de la contribution, les analyses et les collaborations interministérielles, principalement avec le ministère des Finances et Retraite Québec. Aucune solution n'est toutefois ressortie de ces travaux. Ce n'est qu'en 2019 que le MSSS et ses partenaires ont opté pour l'abolition complète de la contribution financière au placement, peu importe le revenu des parents et le type de placement de l'enfant. La contribution a finalement été abolie le 1<sup>er</sup> septembre 2021. Les CISSS et les CIUSSS qui étaient responsables jusque-là de la gestion de la contribution n'ont donc plus à la réclamer aux parents visés.

Par ailleurs, avant l'abolition de la contribution, l'Allocation famille était versée à tous les parents indistinctement, et ce, même si leur enfant était placé. Toutefois, le versement de cette allocation était lié au paiement de la contribution et elle pouvait donc être retirée lorsque le parent ne payait pas sa contribution. Maintenant, avec l'abolition de la contribution, le paiement de l'Allocation famille est simplement basé sur le statut de l'enfant : s'il est placé de façon temporaire et qu'il y a donc une possibilité qu'il retourne chez lui avant d'être adulte, l'Allocation famille est versée aux parents. Si l'enfant est placé jusqu'à sa majorité, dans le cadre d'un placement permanent, l'Allocation famille n'est plus versée aux parents.

De l'avis du Protecteur du citoyen, par l'abolition de la contribution et par la poursuite des versements de l'Allocation famille aux parents d'un enfant placé de façon temporaire, les pouvoirs publics aident la famille d'origine à maintenir un certain niveau de revenu, ce qui favorise sa stabilité et contribue à encourager l'éventuel retour de l'enfant au domicile familial.



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

# RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC

## L'accès de la population au personnel préposé à l'information

Il peut être difficile de communiquer avec un préposé ou une préposée de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), notamment à certaines périodes de l'année :

- En avril et en mai, lors de l'arrivée des travailleuses et travailleurs saisonniers;
- En septembre, en décembre et en janvier, lors de l'arrivée des étudiantes et étudiants étrangers.

Les citoyennes et citoyens connaissent cette difficulté, entre autres, lorsqu'ils veulent obtenir des informations concernant une nouvelle inscription ou le renouvellement d'une carte d'assurance maladie du Québec.

En 2019-2020, le Protecteur du citoyen en a fait état dans son rapport annuel. La RAMQ s'est alors dite consciente des lacunes soulevées et

a assuré qu'elle mettait tout en œuvre pour améliorer la situation, la clientèle étant au cœur de ses priorités, a-t-elle insisté. Ainsi, la RAMQ a informé le Protecteur du citoyen qu'elle s'efforçait d'embaucher du personnel supplémentaire. Elle prévoyait également de procéder à un virage numérique pour accroître l'accès à ses services par Internet, de sorte que les citoyennes et citoyens puissent effectuer leurs transactions sans devoir téléphoner ou se présenter à ses bureaux.

Le Protecteur du citoyen constate toutefois que les problèmes d'accessibilité téléphonique se sont amplifiés au cours de l'année, particulièrement d'octobre 2021 à janvier 2022. Il a reçu de nombreuses plaintes à ce sujet. Dans certains cas, l'accès téléphonique était difficile, voire impossible, notamment pour les personnes désirant s'inscrire au régime d'assurance maladie.

Le Protecteur du citoyen est néanmoins conscient de la charge qui incombe à la RAMQ en matière de service à la clientèle. En effet, durant ces mois de plus grand achalandage, la RAMQ pouvait recevoir jusqu'à 10 000 appels par jour. Le Protecteur du citoyen tient à signaler cette affluence. Une telle hausse était liée entre autres aux facteurs suivants :

- La fin des allègements liés à la COVID-19 pour la délivrance de la carte d'assurance maladie (délivrance temporaire de cartes sans photo en raison notamment de la fermeture des points de service de la Société de l'assurance automobile du Québec);
- L'entrée en vigueur de l'admissibilité de plus de 4 500 enfants présents au Québec au moins six mois par année (y compris les enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire et dont il est question plus loin dans le présent rapport);
- L'entrée en vigueur de l'admissibilité de 10 000 enfants en raison de l'abolition de la période d'attente, ou « délai de carence », pendant laquelle une personne qui s'établit au Québec ne peut bénéficier de l'assurance maladie.

De plus, des retards dans 40 000 dossiers à traiter ont conduit la RAMQ à y affecter un plus grand nombre de membres de son personnel, y compris certains qui n'étaient plus en mesure de répondre aux appels téléphoniques. Pour remédier à la situation, la RAMQ a instauré un système de prise de rendez-vous, mais très peu de places étaient offertes.

Parallèlement, comme bien des employeurs, la RAMQ a dû faire face à l'absentéisme dans ses propres rangs, compte tenu de la COVID-19.

Tous ces éléments ont eu des répercussions importantes sur l'offre de services aux citoyens et citoyennes.

Par ailleurs, il est à noter que la RAMQ a mis en œuvre une procédure pour que certains étudiants et étudiantes étrangers et travailleuses et travailleurs temporaires non accompagnés puissent désormais s'inscrire à l'assurance maladie sur Internet. La même procédure doit entrer en vigueur ultérieurement pour d'autres groupes de personnes.

La RAMQ a présenté au Protecteur du citoyen différentes solutions envisagées à court, moyen et long terme pour améliorer l'accès de la population à son personnel préposé à l'information. Le Protecteur du citoyen a demandé à la RAMQ de lui présenter les résultats réels de ses différentes mesures et il en assurera le suivi.

## Les motifs des décisions défavorables à l'égard d'un citoyen ou d'une citoyenne

La *Loi sur la justice administrative* précise qu'une autorité administrative doit donner les motifs de toute décision défavorable qu'elle prend à l'égard d'un citoyen ou d'une citoyenne. Le cas échéant, elle doit aussi indiquer à la personne les recours autres que judiciaires prévus par la loi, ainsi que les délais de ces recours. Cette disposition oblige donc le décideur administratif à donner de manière intelligible et transparente les raisons de ses décisions défavorables.

À la suite de plaintes, le Protecteur du citoyen a analysé des lettres de décision transmises par la RAMQ à des personnes ainsi avisées qu'elles n'étaient pas admissibles au régime public d'assurance médicaments ou d'assurance maladie. Il a constaté que ces lettres étaient rédigées en termes généraux, c'est-à-dire sans explications permettant à leur destinataire d'en comprendre les fondements, tant au regard des faits que des bases législatives. Or, ces décisions résultent de rapports rédigés au terme d'enquêtes administratives comportant toutes les informations nécessaires à la compréhension de la décision de non-admissibilité.

Constatant ce manquement à la *Loi sur la justice administrative* et pour que les personnes visées par une décision défavorable puissent en connaître les raisons, le Protecteur du citoyen a recommandé à la RAMQ de revoir l'ensemble de ses lettres, en débutant par les décisions rendues au terme d'enquêtes administratives.

Par ailleurs, la RAMQ a fait valoir que le système informatique actuel compliquait toute tentative d'améliorer le contenu des correspondances. De l'avis du Protecteur du citoyen, cela traduit le caractère désuet de ce volet des ressources informatiques de la RAMQ. L'organisme doit déployer des efforts pour disposer d'un système offrant performance et agilité, pour pouvoir répondre à ses obligations administratives à l'égard de sa clientèle. Il en va notamment de la possibilité pour de nombreuses personnes de comprendre la teneur d'une décision qui a un poids considérable dans leur vie, et de leur capacité à exercer les recours possibles.

La RAMQ a accepté les recommandations. Toutefois, dans le plan d'action qu'elle a transmis au Protecteur du citoyen le 31 mars 2022, elle prévoit une échéance de deux ans pour, entre autres, modifier les lettres de décisions défavorables rendues à la suite d'enquêtes administratives. De l'avis du Protecteur du citoyen, ce délai est nettement trop long. Par ailleurs, ce plan d'action ne vise pas l'ensemble des lettres défavorables transmises aux citoyens et citoyennes.

Au moment de la rédaction de ces lignes, les discussions à ce sujet sont toujours en cours.

### L'information donnée à des personnes présumées non admissibles au régime public

À l'occasion d'enquêtes concernant la RAMQ, le Protecteur du citoyen a pris connaissance d'une directive administrative à l'intention de son personnel qui répond aux citoyens et citoyennes au sujet de leur admissibilité à l'assurance maladie du Québec. D'après cette directive, lorsqu'une personne communique avec la RAMQ et que l'agent ou l'agent(e) lui mentionne qu'elle ne semble pas admissible à l'assurance maladie, la personne doit insister pour obtenir une décision officielle. Alors, un dossier sera créé et la personne devra fournir divers documents. La RAMQ procédera ensuite à l'analyse du dossier. Finalement, la personne recevra une lettre confirmant sa non-admissibilité et mentionnant le recours en révision.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cette formalité manque de logique et de transparence. En effet, une personne qui communique avec la RAMQ pour vérifier son admissibilité ne peut deviner que la réponse de l'agent ou de l'agent(e) n'est

pas une décision officielle, mais plutôt une appréciation sommaire qui se base sur les renseignements obtenus au fil de la discussion.

Il est impératif, selon le Protecteur du citoyen, que la RAMQ clarifie la distinction entre, d'une part, des renseignements donnés verbalement par la préposée ou le préposé quant au refus d'admissibilité et, d'autre part, une décision écrite et formelle de refus.

En conséquence, la RAMQ doit s'assurer que ses préposés informent adéquatement les citoyennes et citoyens afin qu'ils soient en mesure de faire cette différence. Au surplus, ce n'est que si une lettre écrite de refus est transmise que son ou sa destinataire apprend l'existence d'un processus de révision et des modalités pour s'en prévaloir.

Le Protecteur du citoyen a adressé des recommandations en ce sens à la RAMQ. Donnant suite à son intervention, la RAMQ a élaboré un plan d'action pour remédier à la situation. Le Protecteur du citoyen suivra attentivement la mise en œuvre des travaux.



### DISTINGUER INFORMATION ET DÉCISION OFFICIELLE

Un couple de Canadiens est de retour au Québec avec ses deux enfants après une période passée à l'étranger. L'un de ces enfants est né au Québec et l'autre, dans le pays où la famille a séjourné.

La mère fait une demande de formulaire de retour au Québec à la RAMQ et donc d'admissibilité au régime public pour elle et ses enfants. Par téléphone, après avoir donné des explications sur leur statut, elle apprend qu'elle et son enfant né au Québec sont admissibles. En ce qui concerne celui qui est né à l'étranger, le préposé refuse de lui transmettre le formulaire d'inscription, car, toujours selon les informations fournies par la mère, il considère que cet enfant n'est pas admissible. Lors d'appels subséquents, le père doit insister pour obtenir le formulaire. Les parents interpellent le Protecteur du citoyen.

Pendant l'enquête de ce dernier, et à la demande des parents, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a accepté exceptionnellement d'utiliser son pouvoir discrétionnaire en vue de reconnaître l'enfant comme admissible au régime public.

À noter que depuis l'entrée en vigueur, en septembre 2021, de la *Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire et modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie* – dont il est question au point suivant –, un enfant dans la même situation serait désormais admissible.



### Admissibilité au régime public d'enfants de parents au statut migratoire précaire : suivi du rapport spécial du Protecteur du citoyen

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

En décembre 2020, le ministre de la Santé et des Services sociaux a déposé le projet de loi n° 83, *Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire et modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie*.

Au printemps suivant, le Protecteur du citoyen a pris part à des consultations particulières en commission parlementaire. Il a fait part de sa satisfaction quant à l'éventuelle admissibilité des enfants à statut migratoire précaire, dont ceux nés au Québec de parents à statut migratoire précaire. De plus, il a recommandé que certains articles du projet de loi portant à confusion soient précisés et que les enfants concernés puissent bénéficier d'une couverture dans des délais raisonnables, et ce, en dépit des procédures administratives pouvant s'étirer.

En septembre 2021, la loi est entrée en vigueur. À sa grande satisfaction, le Protecteur du citoyen a constaté que les dispositions qui élargissaient l'admissibilité de ces enfants à des bénéfiques avaient été maintenues. La loi précise en effet que l'accès au régime public est accordé non seulement aux enfants de parents au statut migratoire précaire, mais aussi à tout enfant qui sans être né au Québec est autorisé à y être pour une période de plus de six mois. En outre, l'accessibilité concerne non seulement l'assurance maladie du Québec, mais également l'assurance médicaments, à certaines conditions. Le Protecteur du citoyen salue cette avancée majeure. Par ailleurs, et comme le recommandait le Protecteur du citoyen, des allègements ont été prévus et clarifiés pour les enfants sans statut légal auprès des autorités canadiennes de l'immigration, mais qui démontrent l'intention de demeurer au Québec pour une période de plus de six mois.



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

# SANTÉ MENTALE

## Dépister chez une personne le risque de commettre un homicide

Au Québec, les centres de crise doivent venir en aide à une clientèle qui présente parfois des risques suicidaires auxquels peut s'ajouter le danger de commettre un homicide. Pourtant, si des outils d'évaluation reconnus à l'échelle provinciale sont en place pour l'évaluation d'un risque de suicide, il n'en va pas de même en matière d'homicide.

Lors de l'analyse d'une plainte déposée en 2019, le Protecteur du citoyen a constaté que l'estimation par le personnel d'un centre de crise du danger chez une personne de commettre un homicide pouvait laisser place à la subjectivité du fait qu'il n'utilisait aucun outil d'évaluation pertinent.

Or, bien que le jugement clinique soit essentiel pour évaluer une telle situation, il importe également de démontrer objectivement la présence d'un danger grave et immédiat pour

justifier l'application de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*. Cette loi, précisons-le, restreint la liberté d'une personne contre son gré.

Dans le contexte du dossier en enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé que les intervenants et intervenantes du centre de crise visé suivent la formation sur l'utilisation d'un outil de dépistage, en particulier du risque chez une personne de commettre un homicide, soit celui qu'a élaboré le Centre de recherche appliquée en intervention psychosociale (CRAIP). Les formations de ce centre sont intégrées au Répertoire national des activités de développement des compétences du personnel du réseau de la santé et des services sociaux. Il en est fait mention dans le Cadre de référence en matière d'application de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui* – Garde en établissement de santé et de services sociaux.

Au terme de ses vérifications et après avoir reçu une deuxième plainte de même nature en 2021, le Protecteur du citoyen a appris que le personnel de nombreux centres de crise n'avait pas reçu la formation qu'il avait recommandée. La raison donnée était que la responsabilité de suivre cette formation relevait des CISSS et des CIUSSS, et que ces derniers ne l'avaient pas encore donnée aux intervenants et intervenantes des centres de crise.

En mars dernier, le MSSS a rappelé aux membres de la Table nationale de coordination des services sociaux généraux leurs responsabilités à l'égard de la formation à donner aux organismes sur l'estimation du risque homicidaire. Au cours de l'année 2022-2023, le CRAIP donnera cinq activités à des formateurs.



### **DISPOSER DU BON OUTIL POUR ÉVALUER LE RISQUE CHEZ UNE PERSONNE DE COMMETTRE UN HOMICIDE**

Un homme se plaint au Protecteur du citoyen que des intervenants d'un centre de crise ont communiqué avec la police après qu'il eut lui-même tenu des propos inquiétants.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que les intervenants, malgré l'absence d'une grille de dépistage du risque

chez une personne de commettre un homicide, avaient tout de même été en mesure de faire une estimation du niveau de danger justifiant, dans ce cas précis, l'intervention des corps policiers.

Lors d'une autre plainte, le Protecteur du citoyen avait déjà recommandé au même centre de crise de faire suivre à son personnel la formation du CRAIP concernant le risque chez une personne de commettre un homicide. Or, le CIUSSS tardait à offrir cette formation. Le centre de crise a donc pris l'initiative d'élaborer lui-même un outil maison pour fixer des

critères objectifs dans le but d'estimer le risque que présente une personne de commettre un homicide.

Le Protecteur du citoyen a pris acte de cette initiative et a eu la confirmation que l'outil était désormais à la disposition du personnel.



## Droits des personnes ayant un problème de santé mentale : suivi de deux rapports majeurs du Protecteur du citoyen

Une personne dont l'état mental présente un danger pour elle-même ou pour autrui peut être gardée contre son gré dans un établissement de santé relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Pour contester le maintien de cette garde à la suite d'une ordonnance de la Cour du Québec, cette personne peut s'adresser au Tribunal administratif du Québec (TAQ), qui juge sa requête en urgence.

En 2011, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport spécial sur les difficultés d'application de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*. Énonçant ses différents constats, il y recommandait que le MSSS mette sur pied une formation sur ce sujet, commune à tous les intervenants et intervenantes.

En 2018, un autre rapport concernait cette fois l'exercice d'un recours accessible et diligent pour la contestation du maintien de la garde en établissement devant le TAQ. Le Protecteur du citoyen recommandait au MSSS de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la formation initiale et continue du personnel des établissements de santé et de services sociaux qui offrent des services aux personnes sous garde. C'est le cas notamment des centres hospitaliers et des centres locaux de services communautaires (CLSC). La formation devait entre autres porter sur les obligations légales du personnel et les droits des usagers et usagères.

Par la suite, selon le bilan fourni par le TAQ en 2021, le délai moyen pour la première audience tenue est passé de 13 jours en 2018-2019 à huit jours en 2020-2021. Durant la même période, le nombre de dossiers traités a presque doublé. De

plus, en 2020-2021, le TAQ a pris en moyenne sept jours, après la date de réception de la contestation, pour proposer une première date d'audience.

Par ailleurs, l'usage plus systématique de l'audience par visioconférence a permis, en contexte de pandémie de COVID-19, de maintenir un accès sécuritaire à ce recours et un traitement diligent des requêtes.

En avril 2021, le MSSS, quant à lui, a rendu disponible une nouvelle formation pour le personnel des établissements de santé et de services sociaux qui offrent des services aux personnes sous garde. Cette formation attendue a été lancée officiellement sur son environnement d'apprentissage numérique. Le Centre de recherche appliquée en intervention psychosociale (CRAIP) a été mandaté pour assurer la diffusion de la formation et produire la reddition de compte s'y rattachant (résultats, efficacité). Cette formation se présente sous la forme de trois capsules. Elle vise essentiellement à favoriser les meilleures pratiques d'intervention auprès des usagers et usagères, dans le respect des dispositions légales et des orientations du MSSS.

Le Protecteur du citoyen est satisfait :

- De la qualité et de la pertinence du contenu de la formation;
- De la disponibilité de cette formation;
- Du suivi donné à ses deux rapports par le TAQ et le MSSS.



Ces rapports sont accessibles sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](https://www.protecteurducitoyen.qc.ca).

# SANTÉ PHYSIQUE

## COVID-19 : l'orientation des personnes qui se présentent à l'urgence

En contexte de pandémie de COVID-19, une personne qui se présente à l'urgence d'un hôpital doit d'abord répondre à des questions qui servent à évaluer son risque infectieux. Par la suite, après l'évaluation de sa condition par le personnel infirmier au triage, cette personne est orientée vers l'une de ces trois zones :

- La zone froide, soit l'aire de traitement pour les personnes rétablies de la COVID-19 ou ne présentant aucun risque infectieux lié au virus;
- La zone tiède, soit l'aire de traitement pour les personnes potentiellement atteintes de la COVID-19;
- La zone chaude, soit l'aire de traitement pour les personnes ayant reçu un diagnostic de la COVID-19.

On doit assurer le respect des différentes zones pour empêcher la transmission du virus d'une aire à une autre, comme de la zone chaude vers la zone tiède.

En zone tiède, on doit installer la personne dans une pièce individuelle dont la porte est fermée. L'application de cette mesure peut toutefois ne pas être possible lorsque le taux d'occupation de l'urgence est élevé. On peut alors placer deux personnes désignées pour la zone tiède dans la même pièce. En pareil cas, une barrière physique entre elles est prévue, comme une paroi de plexiglas. On peut aussi opter pour une distance minimale de deux mètres entre les personnes. Dans tous les cas, une attention particulière doit être portée aux personnes immunosupprimées.



## REVOIR LA TRAJECTOIRE DES PERSONNES IMMUNOSUPPRIMÉES QUI SE PRÉSENTENT À L'URGENCE EN TEMPS DE PANDÉMIE

Une personne se présente à l'urgence d'un centre hospitalier. Elle a des symptômes qui s'apparentent à ceux de la COVID-19. Elle est dirigée vers la zone où l'on évalue la condition de santé des personnes qu'on considère comme pouvant être atteintes du virus. Cependant, comme sa condition de santé particulière fait qu'elle est immunosupprimée, elle demande à être isolée des autres personnes qui sont dans la zone tiède, comme elle. Sa demande est refusée.

Par la suite, elle se plaint au Protecteur du citoyen d'avoir dû attendre dans une salle avec des personnes potentiellement atteintes de la COVID-19, ce qui, étant donné sa situation particulière, l'exposait dangereusement à un risque de transmission du virus.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté qu'une barrière physique sépare les personnes suspectées de COVID-19 lors de leur attente à l'urgence, ce qui

est adéquat. S'ajoute une trajectoire particulière pour les personnes immunosupprimées, mais seulement si elles le sont en raison d'une chimiothérapie. Ce qui n'est pas le cas de l'usagère.

Pourtant, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ne fait pas cette distinction. Il recommande en effet que des algorithmes soient définis au sein de l'établissement pour qu'on isole, dès leur arrivée, les personnes immunosupprimées qui ont des symptômes s'apparentant à ceux de la COVID-19.

À la suite de son enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de réviser la trajectoire des personnes immunosupprimées qui se présentent à l'urgence en tant que cas suspects de COVID-19 pour que toutes soient protégées de manière optimale dès leur arrivée à l'urgence. L'établissement a accepté et implanté sa recommandation.

## L'évaluation d'un enfant qui se présente à l'urgence après une chirurgie

Évaluer la condition d'un enfant qui se présente à l'urgence fait appel à des notions propres à cette tranche d'âge en raison de particularités anatomiques et physiologiques. Le personnel de la santé utilise donc des outils d'évaluation particuliers pour la clientèle pédiatrique.

Il peut arriver par exemple qu'à la suite d'une chirurgie, un enfant ressent de la douleur, souffre de déshydratation et se présente à l'urgence pour ces raisons. En pareil cas, le personnel professionnel notera au dossier de l'enfant certains signes cliniques, comme la quantité de liquide ingéré, la fréquence et la quantité des urines et l'intensité de la douleur,

et ce, selon une échelle de mesure adaptée aux enfants. Des évaluations de qualité adaptées aux enfants permettent d'ajuster les interventions à pratiquer. C'est ainsi qu'un suivi détaillé de la douleur – localisation, type, facteurs aggravants, durée – vise, entre autres, à mesurer l'efficacité de la médication administrée. Quant au suivi de l'équilibre hydrique – gain et perte d'eau –, il permet de consigner tout écart par rapport aux seuils normaux, et d'agir en conséquence.

Nous précisons ici ces éléments pour que le lectorat comprenne le cas suivant. Le Protecteur du citoyen a constaté les problèmes décrits ci-après dans des hôpitaux à vocation générale, sans mission pédiatrique.



## AMÉLIORER L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DES JEUNES USAGÈRES ET USAGERS QUI SE PRÉSENTENT À L'URGENCE APRÈS UNE CHIRURGIE

Une enfant subit une chirurgie, soit le retrait des amygdales. Quelques jours après son retour à la maison, elle éprouve toujours de la douleur et de la difficulté à avaler les liquides et la nourriture. Elle est conduite à l'urgence où le personnel infirmier l'évalue et l'installe sur une civière. Au cours de la nuit, on lui administre un anti-inflammatoire. Tôt le lendemain matin, elle réussit à manger légèrement. Elle obtient bientôt son congé de l'hôpital. Peu de temps après, son état connaît une aggravation majeure.

La mère communique plus tard avec le Protecteur du citoyen, car elle estime que le personnel de l'urgence a minimisé la gravité de l'état de santé de sa fille. Elle croit que l'équipe aurait dû en faire davantage.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté plusieurs lacunes remettant en question la qualité de l'évaluation au triage, des évaluations subséquentes et des soins donnés par le personnel infirmier.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'hôpital a amélioré l'évaluation et le suivi infirmier des enfants qui se présentent à l'urgence après une chirurgie, notamment au moyen de rappels au personnel, de formations et de mise au point d'outils cliniques. Des correctifs ont été apportés, plus particulièrement en matière de gestion et de réévaluation de la douleur, de suivi de l'équilibre hydrique et de prise de température.

## COVID-19 : la présence des personnes proches aidantes en centre hospitalier

En contexte de pandémie de COVID-19, le MSSS a formulé des directives précises concernant la présence des personnes proches aidantes dans les hôpitaux. Ces directives ont pu varier d'un hôpital à l'autre selon le niveau d'alerte d'un endroit (capacité d'hospitalisation) et le secteur où se trouve la personne hospitalisée (pédiatrie, oncologie, etc.).

Pour des raisons exceptionnelles, par exemple un taux d'occupation particulièrement élevé, un hôpital peut demander au MSSS l'autorisation de restreindre l'accès des personnes proches aidantes.

À l'occasion du traitement de plaintes, le Protecteur du citoyen a constaté que des hôpitaux restreignaient ces accès sans détenir une autorisation du MSSS.



### PERMETTRE L'ACCÈS À L'HÔPITAL POUR LES PERSONNES PROCHES AIDANTES, CONFORMÉMENT AUX DIRECTIVES MINISTÉRIELLES

Un homme âgé doit subir une chirurgie liée à un cancer. Sa condition de santé fait en sorte qu'il ne comprend pas bien les consignes du personnel médical. Il lui arrive donc de fournir des réponses inexactes au personnel. Informée de cette situation, une infirmière autorise sa conjointe, exceptionnellement, à accompagner l'homme lors de la phase préopératoire. Celle-ci ne peut toutefois être présente auprès de lui au retour de sa chirurgie, ce qu'elle déplore.

À la suite des faits, la dame porte plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que les personnes proches aidantes sont rarement admises à l'unité de chirurgie d'un jour de cet hôpital. De plus, selon sa politique interne, elles peuvent être invitées à reporter leur visite ou à quitter temporairement les lieux, notamment si la distanciation physique de deux mètres entre les personnes est difficile à respecter.

Or, les directives du MSSS permettent la présence d'une personne proche aidante (une à la fois) auprès d'une personne hospitalisée, sans autorisation particulière. Pour restreindre l'accès des personnes proches aidantes, une demande de dérogation de l'hôpital doit avoir été autorisée préalablement par le MSSS.

Considérant que l'hôpital ne détenait pas une telle dérogation, le Protecteur du citoyen lui a recommandé de faire, à l'intention de son personnel de l'unité de chirurgie d'un jour, un rappel des directives du MSSS quant à la présence des personnes proches aidantes. Il lui a aussi recommandé d'informer tous et toutes qu'une restriction de l'accès des personnes proches aidantes n'est possible que si l'on a d'abord soumis une demande de dérogation au MSSS et que ce dernier l'a acceptée.

L'hôpital a accepté de mettre en œuvre les recommandations du Protecteur du citoyen.

## L'administration de la médication

Chaque année, le MSSS publie un rapport sur les incidents et les accidents survenus lors de la prestation de soins de santé et de services sociaux au Québec. Dans le rapport 2020-2021, on dénombre 108 385 erreurs liées à la médication. Celles-ci peuvent survenir lors de l'approvisionnement, de la délivrance de l'ordonnance, du traitement de l'ordonnance ou de la gestion de la médication. De ce nombre, 91 424 cas (84,35 %) concernent la gestion de la médication. L'erreur a pu se produire lors de l'identification de l'usager ou de l'usagère. Elle a aussi pu porter sur le moment de l'administration ou sur la dose à administrer.

Il va de soi que le personnel infirmier doit connaître et respecter certaines normes lorsqu'il administre des médicaments. En vertu d'exigences connues sous le nom des « 7 bons », il doit administrer le bon médicament, à la bonne

personne, selon le bon dosage, par la bonne voie d'administration, au bon moment, en produisant la bonne documentation et en assurant la bonne surveillance. Ces considérations visent à ce que le personnel évite tout automatisme et prenne les précautions possibles.

En outre, plusieurs centres hospitaliers ont implanté la règle de la double vérification indépendante pour les médicaments à haut risque pour l'usagère ou l'usager, comme la morphine, l'insuline et l'héparine. Lors de cette double vérification, une ou un membre du personnel professionnel prépare le médicament et un second vérifie l'exactitude de la dose préparée. En l'absence d'un vérificateur ou d'une vérificatrice – ce qui peut être le cas en contexte de pénurie de main-d'œuvre –, la professionnelle ou le professionnel est responsable de se vérifier, c'est-à-dire qu'elle ou lui doit vérifier la médication et le dosage à deux reprises.



## INSTAURER LA DOUBLE VÉRIFICATION INDÉPENDANTE

Une personne hospitalisée se voit prescrire 2,5 mg de morphine sous-cutanée. On lui administre le médicament. La fille de cette dernière se plaint au Protecteur du citoyen que sa mère a plutôt reçu 2,5 mg d'hydromorphone (Dilaudid).

L'hydromorphone est beaucoup plus puissante que la morphine. Par ailleurs, l'Institut pour la sécurité des médicaments aux patients du Canada considère que l'hydromorphone et la morphine comptent parmi les médicaments les plus fréquemment déclarés et qui causent des préjudices à la suite d'une erreur.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'il y avait eu effectivement une erreur, mais qu'heureusement, celle-ci n'avait pas eu de conséquences graves chez l'usagère. Il a également constaté que cet hôpital n'avait pas instauré la double vérification indépendante pour l'administration de narcotiques. Si cette vérification avait eu lieu, on peut présumer que l'erreur ne se serait pas produite.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'hôpital d'instaurer la double vérification indépendante pour les narcotiques ou opioïdes injectables. L'hôpital a accepté sa recommandation.

# SANTÉ PUBLIQUE

## COVID-19 : enjeux de la vaccination et entrée en vigueur du passeport vaccinal

D'emblée, il importe de mentionner que le Protecteur du citoyen approuve la mise en œuvre des mesures sanitaires pour contrer la COVID-19. Comme son mandat consiste à veiller au respect des droits des citoyens et citoyennes dans leurs rapports avec les ministères et les organismes, il a reçu et traité sous cet angle les plaintes liées aux mesures en question.

Pour contrer la COVID-19, le gouvernement québécois a instauré différents moyens de prévention, notamment la vaccination et le passeport vaccinal. À la suite de leur application, le Protecteur du citoyen a reçu environ 200 plaintes concernant plus particulièrement :

- L'impossibilité de devancer la deuxième dose du vaccin contre la COVID-19;
- Les difficultés d'accès à la ligne d'information sur la COVID-19;
- L'exigence du passeport vaccinal pour fréquenter certains lieux publics;
- Le délai pour obtenir le passeport vaccinal;
- La difficulté à obtenir le code QR (*Quick Response*) par courrier, en format papier, ou le délai pour l'obtenir;
- La difficulté à obtenir un rendez-vous pour la troisième dose du vaccin contre la COVID-19;
- Le refus d'accorder une exemption au passeport vaccinal (contre-indication à la vaccination).



## COVID-19 : INSCRIRE LES DOSES DE VACCIN AU REGISTRE DE VACCINATION

Une personne communique avec le Protecteur du citoyen, car elle n'est pas en mesure d'obtenir son passeport vaccinal. Elle précise qu'elle a déjà reçu deux doses du vaccin contre la COVID-19. Or, le système informatique ne le reconnaît pas.

À titre de démarches personnelles, elle a déjà joint la ligne d'information sur la COVID-19 à deux reprises. La première fois, on l'a informée que des vérifications seraient faites et qu'une personne communiquerait avec elle au cours des jours suivants. Sans nouvelles 10 jours plus tard, elle a de nouveau téléphoné au même service. L'agent lui a alors mentionné qu'on avait constaté certaines irrégularités et qu'on apporterait la correction à son dossier.

Deux semaines plus tard, la situation restait la même, ce qui l'a amenée à demander l'aide du Protecteur du citoyen pour obtenir son passeport vaccinal.

L'enquête a révélé que la première dose du vaccin contre la COVID-19 de la dame n'avait pas été inscrite au registre de vaccination. À la demande du Protecteur du citoyen, la situation a été immédiatement corrigée et la preuve de vaccination a été transmise à la citoyenne par courriel. Celle-ci a obtenu son passeport vaccinal au cours de l'heure qui a suivi.



## COVID-19 : DONNER L'INFORMATION JUSTE SUR LE DÉLAI POUR OBTENIR LE CODE QR PAR COURRIER

Une personne s'adresse au Protecteur du citoyen afin de dénoncer le délai pour obtenir son code QR par courrier, en format papier : on lui a dit que l'attente durerait de quatre à six semaines.

Le Protecteur du citoyen a consulté la personne responsable du centre d'appels de la région où habitait la dame, région regroupant plusieurs CISSS. Il a obtenu une réponse tout autre : les délais normaux pour l'envoi du code QR par courrier étaient plutôt de 24 à 48 heures. Un seul des CISSS affichait un délai de cinq jours.

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen s'est vu confirmer par la plaignante qu'elle avait bien reçu son code QR. Par ailleurs, la personne responsable du centre d'appels à qui le Protecteur du citoyen avait parlé s'est engagée à rappeler à son personnel l'importance de donner l'information exacte quant au délai pour recevoir le code QR par courrier. De plus, du personnel a été ajouté pour réduire le délai à un maximum de 48 heures pour tous les CISSS de la région.

# SOUTIEN À DOMICILE

## **La responsabilisation des entreprises d'économie sociale en aide à domicile à la suite de l'exclusion d'une personne bénéficiaire**

Dans le cadre des services de maintien à domicile prévus par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les personnes âgées de plus de 65 ans qui ont besoin uniquement de services d'aide domestique (entretien ménager, lessive, préparation des repas, accompagnement pour les courses) sont orientées vers les entreprises d'économie sociale en aide à domicile. Elles profitent alors d'un programme d'exonération financière. En vertu de ce programme, selon leurs revenus, elles peuvent bénéficier d'une réduction du tarif horaire pouvant atteindre 18,24 \$.

Lors d'une enquête, le Protecteur du citoyen a constaté qu'une entreprise d'économie sociale ne respectait pas les droits de personnes bénéficiaires, en plus de refuser de collaborer avec le CISSS responsable. À noter que depuis l'abolition des agences de santé et de services

sociaux, en 2015, le suivi de conformité des entreprises d'économie sociale en aide à domicile n'est plus assuré sur le plan régional et que cette fonction n'a pas été transférée aux CISSS et aux CIUSSS.

Par ailleurs, le MSSS accrédite une seule entreprise d'économie sociale de ce type par territoire de services. Pour obtenir la subvention pour la réduction du tarif horaire, les personnes concernées doivent donc nécessairement faire appel à l'entreprise désignée. Or, il peut arriver que des usagers ou usagères ne veuillent pas ou ne puissent faire affaire avec cette entreprise, en raison d'un différend par exemple. Bien entendu, ces personnes ne peuvent obtenir des services d'une autre entreprise. Elles ne peuvent pas davantage porter plainte au commissaire aux plaintes et à la qualité des services du CISSS ou du CIUSSS de leur territoire puisque l'entreprise n'en relève pas. Elles perdent leur subvention et risquent de s'enliser davantage dans une vulnérabilité liée à leur perte d'autonomie.

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

- De s'assurer qu'une autorité compétente prend en charge les responsabilités au regard de la reconnaissance et de la conformité des entreprises d'économie sociale en aide à domicile, autrefois confiées aux agences;
- D'élargir l'accès au régime d'examen des plaintes à l'ensemble des usagers et usagers bénéficiaires du programme d'exonération financière pour les services d'aide à domicile;

- De s'assurer que les CISSS et les CIUSSS ont conclu des ententes de collaboration avec les entreprises d'économie sociale en aide à domicile de leurs territoires respectifs suivant la politique ministérielle de soutien à domicile.

Au moment de la rédaction de ces lignes, le Protecteur du citoyen attend la réponse du MSSS.



## PRÉVOIR DES RECOURS POUR LES BÉNÉFICIAIRES D'UN PROGRAMME D'AIDE ESSENTIELLE

Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services d'un CISSS communique avec le Protecteur du citoyen après avoir reçu plusieurs plaintes de bénéficiaires du programme d'exonération financière pour les services d'aide à domicile. Ces personnes font affaire avec l'entreprise d'économie sociale de leur territoire.

Les personnes rapportent que cette entreprise a mis fin à leur entente d'utilisateurs ou d'utilisatrices, sans préavis et sans possibilité de se faire entendre par le conseil d'administration. La décision a été prise à la suite de désaccords concernant les modes de paiement, la facturation ou l'annulation de services. De plus, l'entreprise refuse de conclure une entente de collaboration avec le CISSS, comme le prévoit pourtant la Politique de soutien à domicile du MSSS. Une telle entente a pour but de convenir de la nature des services, des mécanismes d'orientation, de l'échange d'information au sujet de la clientèle et des moyens pour s'assurer de la qualité des services offerts<sup>20</sup>.

Le Protecteur du citoyen tient à rappeler qu'une telle exclusion d'une membre utilisatrice ou d'un membre utilisateur est une décision lourde de conséquences puisqu'elle prive alors la personne de la subvention du programme d'exonération financière pour les services d'aide à domicile. S'ajoute à cela le fait que l'entreprise d'économie sociale est en situation de monopole dans sa région. Si elle décide d'exclure une ou un membre, sa décision doit s'inscrire dans une démarche graduée de recherche de solutions (en commençant par exemple par un avertissement).

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé à l'entreprise de :

- Permettre aux membres utilisateurs et utilisatrices de présenter leur version des faits auprès de son conseil d'administration avant de résilier leur entente de service;
- Communiquer avec les membres utilisateurs et utilisatrices pour leur rappeler qu'en cas d'insatisfaction, ils peuvent adresser une plainte au conseil d'administration de l'entreprise, comme le précise sa politique interne.

Le Protecteur du citoyen a également recommandé au CISSS et à l'entreprise :

- D'élaborer conjointement une entente sur la prestation des services d'aide à domicile au sein de leur réseau local de services, comme le prévoit la Politique de soutien à domicile du MSSS.

Au moment de la rédaction de ces lignes, tant le CISSS que l'entreprise d'économie sociale se sont dits d'accord pour élaborer une entente conjointe. Toutefois, l'entreprise d'économie sociale refuse toujours d'appliquer les recommandations qui lui sont tout particulièrement destinées.

L'intervention du MSSS pour redresser la situation devient encore plus nécessaire.

20 / MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Chez soi : le premier choix – La politique de soutien à domicile*, 2003.

## COVID-19 : la gestion du Programme de soutien aux familles en période de pandémie

Le Programme de soutien aux familles s'adresse à des familles de personnes ayant une déficience physique, intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme. À certaines conditions, il leur procure une aide financière, notamment pour l'achat de services de répit, de gardiennage et de dépannage. Le calcul de cette aide se fait annuellement.

Dans le contexte inhabituel de la pandémie, le 3 mars 2021, le MSSS a élaboré une directive à l'intention des familles qui n'ont pu dépenser la totalité des sommes qu'elles avaient reçues pour la période précédente. En conséquence, il a permis aux bénéficiaires du programme d'utiliser en 2021-2022 ces sommes non dépensées.

Le MSSS a aussi autorisé un allègement de la reddition de compte demandée aux familles : exceptionnellement, cette formalité se fera sur une base bisannuelle pour les années

2020-2021 et 2021-2022. L'envoi des preuves quant aux dépenses réalisées se fera donc à la fin de l'année 2021-2022, et couvrira les deux années.

Or, un CISSS a considéré que la directive en question se limitait à permettre aux familles de fournir leurs pièces justificatives selon les modalités annoncées, sans effet sur les sommes accordées, mais non dépensées durant l'année précédente.

Le Protecteur du citoyen a soumis les interprétations divergentes au MSSS pour que ce dernier clarifie l'intention de sa directive, ce qu'il a fait. L'établissement a constaté que son interprétation était erronée. Il a :

- Revu sa position;
- Accepté de verser aux familles les montants d'aide non utilisés en 2020-2021;
- Renoncé à demander tout remboursement aux familles qui avaient déjà reçu les sommes.



## EN PÉRIODE DE PANDÉMIE, FAIRE PROFITER LES BÉNÉFICIAIRES D'UNE DIRECTIVE EXCEPTIONNELLE

Depuis une douzaine d'années, un citoyen dont la femme est lourdement handicapée et dont il prend soin à domicile touche de l'aide financière du Programme de soutien aux familles. L'aide lui permet d'obtenir du répit à titre de proche aidant.

Or, en raison de la pandémie, il n'a pu dépenser la totalité de l'aide accordée pour l'année 2020-2021. L'homme apprend alors que le MSSS permet aux centres locaux de services communautaires (CLSC) de remettre aux bénéficiaires les sommes non dépensées en 2020-2021 pour qu'ils puissent les utiliser en 2021-2022. Il communique donc avec la

travailleuse sociale responsable du dossier de sa femme au CLSC pour lui demander de recevoir les sommes selon cette autre façon de faire. Sa demande est refusée. Selon le personnel du CLSC, et conformément à l'orientation du CISSS responsable, les sommes accordées pour une année ne peuvent être transférées.

Le conjoint a soumis cette situation au Protecteur du citoyen. Ce dernier s'est d'abord assuré auprès du MSSS qu'il interprétait correctement sa directive et a ensuite demandé au CISSS de s'y conformer, ce qu'il a fait. Le CLSC a pu verser les sommes dues au citoyen.

# SOUTIEN À L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES

## La responsabilité des CISSS et CIUSSS vis-à-vis des lacunes dans les résidences privées pour aînés

Au Québec, on compte environ 1 600 résidences privées pour aînés (RPA) certifiées par le gouvernement. L'exploitante ou l'exploitant d'une RPA doit se conformer au *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*. Il lui revient donc de respecter plusieurs normes concernant notamment la santé et la sécurité des résidents et résidentes, leur alimentation, l'absence d'antécédents judiciaires de ses employés et employées, ainsi que le maintien d'un personnel bien formé et en nombre suffisant.

Lors de ses interventions, le Protecteur du citoyen constate régulièrement que des RPA refusent de suivre les normes applicables, et ce, malgré de fréquents rappels des CISSS ou des CIUSSS responsables de leur certification.

Leur refus se traduit notamment par l'omission :

- De respecter les modifications demandées par les responsables de la certification. Il peut être question, par exemple, d'améliorer le service alimentaire, d'effectuer des réparations ou encore de former le personnel;
- D'appliquer des recommandations du commissaire aux plaintes et à la qualité des services;
- De corriger de façon durable des lacunes dans la qualité des soins ou les comportements du personnel.

Dans certains cas, le Protecteur du citoyen constate un certain entêtement d'exploitantes et d'exploitants de RPA pour n'apporter aucune amélioration, correction ou réparation. Or, celles-ci peuvent être indispensables à la

qualité de vie de la clientèle. Le refus d'obtempérer – notamment pour faire des réparations à la fois mineures et essentielles, comme dans le cas qui suit – est préoccupant de la part de ressources qui accueillent des personnes âgées.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a constaté que des CISSS et des CIUSSS hésitent à prendre des mesures strictes lors de leurs interventions auprès de RPA qui présentent des problèmes pour la santé et la sécurité des personnes résidentes.

Le Protecteur du citoyen est conscient que cette hésitation des CISSS et des CIUSSS peut être liée au manque de ressources d'hébergement et à la volonté de maintenir en activité celles qui existent. Aussi le Protecteur du citoyen croit-il

nécessaire que ces CISSS et CIUSSS pratiquent, en cas de problème, une gradation des moyens. La fermeture d'une installation constitue en effet la toute dernière issue au terme d'interventions et d'avertissements. Néanmoins, cette gradation ne doit pas faire en sorte de tolérer des situations auxquelles on devrait plutôt mettre fin sans délai.

Dans le même ordre d'idées, le Protecteur du citoyen constate que des exploitants et exploitantes de RPA ont le réflexe de gérer un milieu de vie comme s'il s'agissait d'une entreprise au sujet de laquelle ils n'ont aucune obligation de reddition de compte. Ces exploitants et exploitantes doivent impérativement être mis au fait des exigences qui vont de pair avec la ressource dont ils ont la charge.



## PRENDRE LES MOYENS POUR QU'UNE RPA APPLIQUE LES CORRECTIFS DEMANDÉS PAR LE CIUSSS

L'exploitant de plusieurs centaines d'unités locatives de type RPA se montre ouvertement réfractaire à tout correctif faisant l'objet d'un avis du CIUSSS responsable. Il en rejette même les demandes du revers de la main. Il agit de la même manière vis-à-vis des autorités municipales. À cela s'ajoute le fait qu'il n'hésite pas, lors d'échanges, à hausser le ton et à se montrer grossier en guise de geste d'intimidation à l'égard de personnes résidentes et de représentants et représentantes du CIUSSS.

À titre d'exemple, une résidente vivant dans l'une des RPA sous la responsabilité de l'exploitant lui a signalé que la rampe d'accès à la porte principale n'était pas assez solide et qu'elle pouvait être dangereuse pour les personnes qui se déplaçaient comme elle en fauteuil roulant.

On parle donc ici à la fois :

- De la réparation d'une rampe, d'autant plus indispensable que la ressource accueille des personnes âgées à mobilité réduite;

- D'une demande du CIUSSS responsable;
- De travaux mineurs pour éviter tout risque de chute.

Or, l'exploitant, qui devrait normalement être attentif à la sécurité des résidents et résidentes, a refusé pendant plusieurs mois d'effectuer la réparation. Son motif : les travaux ne sont pas nécessaires puisque personne, à ce jour, n'a eu d'accident.

Le Protecteur du citoyen a visité les lieux et a constaté que la résidente avait raison de se plaindre de la rampe. Son enquête lui a aussi confirmé que le CIUSSS avait multiplié les démarches auprès de l'exploitant.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen auprès de l'exploitant, ce dernier a finalement réparé la rampe d'accès

Le Protecteur du citoyen a également demandé au CIUSSS de se doter d'une procédure de gradation des moyens à appliquer envers un exploitant ou une exploitante qui refuse, de façon répétée, d'apporter des correctifs requis.

## La pénurie de personnel soignant dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD)

Depuis de nombreuses années, la pénurie de personnel affecte durement les milieux de vie pour les personnes âgées. La COVID-19 a exacerbé les difficultés pour attirer et retenir la main-d'œuvre, tout particulièrement dans les CHSLD, ce qui ne cesse de complexifier l'organisation des soins et des services.

Au cours de la dernière année, l'effet de la pandémie s'est encore accentué et ce type de ressource a dû trouver des solutions de dernier recours pour fonctionner. Ainsi, de nombreux CHSLD font face quotidiennement à l'obligation de réorganiser les soins et les services.

Dans ce contexte, on déploie des stratégies sans nécessairement en évaluer les conséquences sur la qualité des soins et

sur la sécurité de la clientèle. Entre autres effets, le Protecteur du citoyen a constaté une hausse des erreurs de médication, le report ou l'annulation de bains et des délais accrus pour répondre aux demandes des usagers et usagères.

Comme autre conséquence, la pénurie de main-d'œuvre contribue à alourdir la charge de travail du personnel et à accroître sa détresse et son épuisement. Comme ce sont là des conditions de travail qui peuvent en rebuter plusieurs, les nouvelles recrues se font rares. Et le phénomène accentue encore davantage le manque de personnel.

En résumé, on s'éloigne de façon alarmante des caractéristiques d'un milieu de vie et de soins adéquat, ce qui est très préoccupant.



## CHSLD : ASSURER LA QUALITÉ DES SOINS AUX PERSONNES HÉBERGÉES

À l'été 2021, en contexte de pénurie de personnel, un CIUSSS a dû revoir la répartition et l'utilisation de ses ressources humaines dans les CHSLD sous sa responsabilité. Pour ce faire, il a réalisé un plan de contingence prévoyant la réduction des ratios de personnel dans l'ensemble des installations. Dans la foulée, le CIUSSS a aussi révisé à la baisse les activités de suivi et d'évaluation cliniques auprès des personnes hébergées. L'opération a vite fait en sorte que les soins et les services ne visaient plus à respecter les normes de bonnes pratiques, mais plutôt à assurer un minimum de sécurité et de surveillance pour les personnes hébergées.

À la suite de plaintes, le Protecteur du citoyen a fait enquête. Celle-ci a mis en lumière des faits déplorables, dont ceux-ci :

- Les soins étaient plus satisfaisants pour les résidents et résidentes dont les familles étaient régulièrement présentes sur les lieux;
- Des personnes requérant plus d'attention étaient mises en isolement dans leur chambre;
- Les culottes d'incontinence n'étaient pas changées avec la régularité requise;
- Les soins étaient donnés de façon expéditive;

- Les soins d'hygiène n'étaient pas faits;
- Les bains étaient reportés ou annulés;
- Le personnel apportait peu de soutien aux résidents et résidentes pour les aider à boire et à manger;
- Des personnes n'étaient levées qu'en fin d'avant-midi, puis recouchées tôt avant le souper, certaines laissées en pyjama toute la journée;
- Des résidents et résidentes et leur famille éprouvaient globalement un sentiment d'insécurité et d'abandon de la part du personnel soignant;
- Des membres du personnel affichaient d'évidents signes de détresse.

Le Protecteur du citoyen a adressé sept recommandations à l'établissement dans le but d'obtenir une amélioration de la qualité des soins et des services fournis dans les CHSLD concernés. Ces recommandations portent notamment sur la présence d'un infirmier ou d'une infirmière en tout temps dans les CHSLD, la formation du personnel au sujet de la maltraitance, l'application des mesures de contrôle ainsi que le soutien au personnel soignant et aux gestionnaires en situation de détresse.

## COVID-19 : soins palliatifs et de fin de vie en CHSLD, en période de pandémie

La *Loi concernant les soins de fin de vie* reconnaît aux personnes en fin de vie le droit de recevoir les soins requis par leur état de santé, notamment pour prévenir et apaiser leurs souffrances.

Au sens de la loi, les soins palliatifs sont les soins actifs et globaux dispensés aux personnes en fin de vie dans le but de :

- Soulager leurs souffrances, sans hâter ni retarder la mort;
- Les aider à conserver la meilleure qualité de vie possible;

- Leur offrir, ainsi qu'à leurs proches, le soutien nécessaire.

Au cours de la pandémie de COVID-19, de nombreuses personnes ont été affectées par l'imminence de la mort d'un proche en contexte de restrictions sanitaires. Plusieurs d'entre elles n'ont pu l'accompagner comme elles l'auraient voulu. Du personnel transféré en CHSLD pour pallier le manque d'intervenants et intervenantes a alors offert des soins de fin de vie. Ces ressources en renfort ont souvent été insuffisantes, si bien que des proches de personnes en fin de vie n'ont pas reçu le soutien émotionnel qui leur aurait été nécessaire. Ils n'ont pas non plus eu accès à l'information requise pour mieux comprendre le contexte particulier de la fin de vie.



### FOURNIR AUX PROCHES D'UNE PERSONNE EN FIN DE VIE L'INFORMATION ET LE SOUTIEN NÉCESSAIRES

Le Protecteur du citoyen a reçu une plainte des proches d'une résidente en CHSLD. Cette dernière a été déclarée positive à la COVID-19 et a reçu un pronostic de fin de vie. La famille a demandé, avec l'accord de son médecin, qu'on lui prodigue les soins de confort (soins donnés pour soulager la personne, sans attente d'amélioration de sa condition).

Dans les jours qui ont suivi, la famille, au chevet de la dame, a perçu que les souffrances de celle-ci n'étaient pas bien prises en charge. Dans ses tout derniers moments, la dame était en proie à de l'agitation et à de la douleur persistante. Ses proches ont alors estimé que la médication pour les soins de confort n'avait pas été administrée correctement et que le personnel avait tardé à aviser le médecin pour l'ajuster lorsque la condition de la dame s'était détériorée. Selon ces gens, tant la personne qu'eux-mêmes n'avaient pas eu droit à des circonstances de fin de vie paisibles.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que le personnel avait observé et évalué avec attention le confort de la résidente, qu'il avait donné les soins de gestion de la douleur comme prescrit, qu'il avait fait les suivis et qu'il avait contacté le médecin en temps opportun.

Toutefois, les faits ont aussi révélé qu'on n'avait pas renseigné la famille sur le déroulement des soins palliatifs et sur les réactions que pourrait avoir leur proche. C'est donc dire que le personnel n'informait pas la famille de la nature de ses interventions ni du suivi de la condition de la dame. Il n'avait pas non plus fourni à la famille le soutien psychologique et l'accompagnement qu'elle aurait été en droit de recevoir. Celle-ci croyait donc que les soins n'étaient pas

donnés convenablement et qu'elle était livrée à elle-même, avec l'anxiété et la détresse ressenties en pareil moment.

Selon l'enquête, lors des événements, la moitié des personnes hébergées sur la même unité avaient reçu un résultat positif au test de dépistage de la COVID-19. Du côté du personnel, une partie de l'équipe habituelle était absente, infectée par le virus. Au même moment, plusieurs résidents et résidentes avaient besoin de soins selon une intensité que le personnel, en nombre limité, avait peine à assurer.

Dépassé par la situation et peu familiarisé avec les soins palliatifs de fin de vie en CHSLD, du personnel transféré sur les lieux éprouvait de la difficulté à appliquer le programme de soins de fin de vie. De fait, il disposait d'une trousse de soins de fin de vie incomplète et ne parvenait pas à fournir aux proches le soutien psychologique attendu.

Le Protecteur du citoyen a adressé différentes recommandations au CHSLD, mettant l'accent sur la nécessité d'un soutien compétent pour les proches d'une personne en fin de vie. Il lui a notamment recommandé de :

- Donner accès aux proches à de la documentation et à de l'information sur les soins palliatifs;
- S'assurer que les ressources humaines et matérielles en matière de soins palliatifs et de fin de vie sont à la disposition du personnel du CHSLD afin de soutenir les proches.

Le CHSLD a accepté ces recommandations, qui sont en cours d'implantation.



### La première vague de la COVID-19 dans les CHSLD : suivi d'un rapport spécial du Protecteur du citoyen

Le 23 novembre 2021, le Protecteur du citoyen a rendu public son rapport spécial sur la gestion de la crise due à la COVID-19 dans les CHSLD durant la première vague de la pandémie. Les constats du Protecteur du citoyen s'appuient sur une enquête impartiale et indépendante. Précédemment, en décembre 2020, le Protecteur du citoyen a publié son rapport d'étape, livrant le témoignage alarmant de personnes qui ont vécu la crise sur le terrain.

Le rapport d'enquête final comprend notamment l'analyse de témoignages d'autorités gouvernementales et d'experts dans des domaines clés : gestion d'établissements de santé, gériatrie, gestion de crise, épidémiologie, prévention et contrôle des infections.

Le Protecteur du citoyen y formule 27 recommandations à l'endroit du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de son ministre. Essentiellement, il met l'accent sur la nécessité de déployer différents moyens d'envergure efficaces et durables pour agir sur les causes de la crise et pour améliorer les conditions de vie des personnes hébergées.

Le 31 janvier 2022, le Protecteur du citoyen a reçu le plan d'action préparé par le MSSS pour la mise en œuvre des recommandations. Au moment de rédiger le présent rapport annuel, le Protecteur du citoyen constate que le plan proposé par le MSSS fait état de la réalisation de certaines actions en lien avec les recommandations formulées dans son rapport. Il considère toutefois que des précisions sont requises pour compléter son appréciation des mesures proposées. Pour ce faire, et en vue de suivre efficacement l'application du plan d'action, le Protecteur du citoyen a proposé la formation d'un comité de suivi périodique pour favoriser les échanges directs entre les personnes chargées de la mise en œuvre des actions et mesures proposées par le MSSS. Ce comité se réunira une première fois en juin 2022, puis à nouveau à l'automne 2022. Comme il l'a précisé dans son rapport spécial, le Protecteur du citoyen fera état de ces suivis chaque année, dans son rapport annuel d'activités, et ce, jusqu'à sa satisfaction relativement à l'implantation de toutes ses recommandations.



Ces rapports sont accessibles sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](https://www.protecteurducitoyen.qc.ca).



### Hébergement public et droits des personnes âgées et de leurs proches : suivi du rapport spécial du Protecteur du citoyen

Au Québec, les mécanismes d'accès à l'hébergement des CIUSSS et des CIUSSS reçoivent 21 000 demandes d'hébergement public chaque année, ce qui équivaut au nombre de personnes âgées qui ne peuvent plus rester chez elles et qui ont besoin d'être accueillies dans l'une de ces ressources.

Préoccupé par certains problèmes liés aux règles et aux pratiques entourant l'accès à l'hébergement public ainsi que par les difficultés rencontrées par les personnes âgées en quête d'une ressource, le Protecteur du citoyen a rendu public, en octobre 2021, un rapport spécial intitulé *Pour un accès à l'hébergement public qui respecte les droits et les besoins des personnes âgées et de leurs proches*. Il y formule 14 recommandations au MSSS, regroupées selon quatre orientations. Ces recommandations visent à :

- Améliorer les règles et les pratiques entourant l'accès à l'hébergement public;

- Conférer davantage d'humanité à l'accès à l'hébergement public;
- Renforcer le respect des droits et des besoins de la personne âgée et de ses proches, et ce, à toutes les étapes de la recherche d'une ressource appropriée;
- Dresser un portrait complet de la situation de l'accès à l'hébergement public.

Le Protecteur du citoyen a demandé au MSSS de lui fournir un plan d'action au plus tard en décembre 2021. Il l'a reçu le 31 mars 2022. Il procédera à son analyse et conviendra avec le MSSS des modalités de suivi permettant l'implantation diligente des recommandations formulées dans son rapport.



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

# SOUTIEN AUX SERVICES

## **L'avance que paient des personnes non résidentes qui se présentent aux urgences**

Lorsque des personnes qui n'ont pas accès à la carte d'assurance maladie du Québec doivent se présenter à l'urgence d'un hôpital, le régime public d'assurance maladie ne couvre pas les soins et les services à recevoir. Ceux-ci leur sont donc facturés. C'est le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) qui détermine chaque année, dans une circulaire, les tarifs applicables pour chacun des soins et des services qui peuvent être donnés par les hôpitaux, à l'exception des honoraires des médecins. Ces tarifs sont majorés de 200 % pour les personnes non résidentes.

En règle générale, dès leur arrivée à l'urgence, ces personnes doivent verser une avance sur les frais liés aux soins et aux services qu'ils recevront. Or, il arrive qu'une somme additionnelle soit demandée dans l'éventualité où

des soins et des services – tels que des examens et des tests de laboratoire qui ne sont pas inclus dans le tarif d'une visite à l'urgence – seraient nécessaires pour assurer le suivi médical de la personne. Toutefois, au moment où la somme est demandée, il est impossible de savoir si le médecin prescrira effectivement des examens ou des tests.

Par la suite, des établissements tentent de rembourser aux personnes les sommes versées en trop, mais ce n'est pas toujours possible. Certaines d'entre elles ont quitté le Québec ou changé d'adresse.

Pour sa part, le MSSS a précisé au Protecteur du citoyen que les hôpitaux peuvent réclamer une telle avance aux personnes non résidentes, mais uniquement pour des soins et des services qu'elles recevront assurément.



## FACTURER LES FRAIS RÉELS À UNE PERSONNE NON RÉSIDENTE QUI REQUIERT DES SOINS URGENTS

En raison de la pandémie de COVID-19, une dame ne peut retourner immédiatement dans son pays d'origine. Souffrante, elle est conduite à l'urgence d'un hôpital par son fils. Comme elle ne parle pas français, on autorise ce dernier à l'accompagner au triage malgré les restrictions imposées par la pandémie. Par la suite, on le prie de rentrer chez lui, tandis que sa mère demeure à l'hôpital.

Plus tard, durant la nuit, le médecin communique avec le fils pour lui demander de revenir afin, entre autres, de signer le formulaire de consentement aux soins. De retour à l'hôpital, le fils se voit demander de verser une avance pour les soins d'urgence de sa mère et de signer le formulaire prévu à cet effet. Comme la somme totale de l'ensemble des soins et des services reçus pendant l'hospitalisation de sa mère lui paraît très élevée, il porte plainte au Protecteur du citoyen.

Dans le cadre de l'examen de cette plainte, le Protecteur du citoyen a constaté que l'avance demandée aux personnes non résidentes pour les soins d'urgence comprenait notamment, en plus d'une somme de 762,57 \$ fixée à ce moment à la circulaire ministérielle pour des soins donnés à l'urgence, une autre somme de 200 \$ pour des soins et des services non déterminés au moment de la demande de paiement.

Estimant qu'il était inapproprié de facturer des soins hypothétiques à une personne, le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS dont relevait l'hôpital visé de cesser de facturer le montant de l'avance demandée aux personnes non résidentes pour des soins à l'urgence.

Initialement, le CISSS visé a refusé cette recommandation. Finalement, après plusieurs échanges sur le sujet, il l'a acceptée et implantée.

### La facturation des frais ambulanciers aux personnes de 65 ans et plus – le cas particulier du CISSS de la Montérégie-Est

Au Québec, les frais de transport ambulancier sont assumés par la personne transportée. Une exception à la règle concerne les personnes de 65 ans et plus qui sont exemptées de ces frais lorsque le déplacement est de nécessité médico-sociale. C'est ce qu'établit la Politique ministérielle de déplacement des usagers. Le MSSS a d'ailleurs confirmé à plusieurs reprises au Protecteur du citoyen que l'esprit de la politique ministérielle est en effet d'offrir la gratuité des transports ambulanciers aux personnes de 65 ans et plus. Il demeure cependant possible de leur facturer la dépense pour éviter les abus qui pourraient faire en sorte de priver de transport ambulancier des personnes dont la vie serait en danger. En résumé, les transports ambulanciers sont gratuits pour cette tranche d'âge, mais facturables de façon exceptionnelle.

Or, année après année, le Protecteur du citoyen rappelle ces principes au CISSS de la Montérégie-Est concernant la facturation des transports ambulanciers aux personnes de 65 ans et plus.

Le CISSS, quant à lui, demeure campé sur ses positions et maintient une autre application de la Politique : le transport ambulancier des personnes de 65 ans et plus doit leur être facturé à moins de circonstances médicales et sociales répondant à des critères contraignants.

Au moment de la rédaction de ces lignes, le CISSS refuse toujours de mettre en œuvre les recommandations du Protecteur du citoyen, dont les suivantes :

- Ne pas facturer le premier transport ambulancier d'une personne de 65 ans et plus qui ne serait pas de nécessité médico-sociale, mais plutôt lui transmettre un avertissement pour éviter la répétition des faits;
- Cesser de facturer automatiquement les transports ambulanciers aux personnes de 65 ans et plus ayant quitté l'urgence sans avoir vu le médecin; il s'avère en effet que la nécessité d'un transport ambulancier s'évalue au moment même de la demande d'une ambulance.

Au Québec, ce CISSS est le seul à ne pas suivre les recommandations du Protecteur du citoyen basées sur les informations recueillies auprès du MSSS. Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention.



## ACCORDER LA GRATUITÉ DU TRANSPORT AMBULANCIER AUX PERSONNES DE 65 ANS ET PLUS, SELON LES ORIENTATIONS DU MSSS

Pris d'un malaise, un citoyen faisant partie de la tranche d'âge de 65 ans et plus communique avec Info-Santé pour connaître la marche à suivre. Son interlocuteur lui recommande de se rendre par ambulance à l'urgence, le plus rapidement possible. Le répartiteur médical d'urgence évalue que la demande de transport ambulancier est de priorité 1, soit très urgente. Une ambulance est immédiatement envoyée sur les lieux.

À l'arrivée de l'homme à l'urgence, l'infirmière au triage attribue une priorité 4 à la condition de l'homme, ce qui signifie que son état ne requiert pas une intervention pressante. Après plus de trois heures et demie d'attente, le citoyen quitte l'urgence.

Par la suite, il reçoit une facture pour les frais de transport ambulancier en raison de l'estimation de l'infirmière au triage. Par ailleurs, même si cette infirmière avait évalué le

cas comme plus urgent, le CISSS aurait tout de même facturé le transport ambulancier au citoyen puisque celui-ci avait quitté l'urgence sans avoir vu le médecin.

En raison de la recommandation de l'infirmière d'Info-Santé lors de l'appel au 811 et de la priorité donnée au transport ambulancier lors de la demande de services, le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS d'annuler cette facture, ce qu'il a accepté de faire. Toutefois, le CISSS a tenu à préciser que si d'autres recommandations dans le même sens lui étaient adressées, il refuserait d'y donner suite. Il a également fait savoir qu'il continuerait de facturer les frais de transport ambulancier à toute personne qui quitterait l'urgence sans avoir vu un médecin.

En date du 31 mars 2022, le Protecteur du citoyen continuait d'assurer le suivi de ce dossier.

## Les remboursements prévus par la Politique de déplacement des usagers pour les cas électifs

Au Québec, les frais de déplacement vers un établissement du réseau de la santé et des services sociaux sont habituellement à la charge de la personne transportée, à moins qu'elle soit admissible à un programme de gratuité gouvernemental. À ce titre, la Politique de déplacement des usagers du MSSS est l'un des programmes qui déterminent les situations où une compensation est possible. Parmi les cas indiqués, mentionnons celui d'usagers et d'usagères en situation d'éloignement géographique, lorsque des soins dits « électifs » (soins et services non urgents) sont médicalement requis, mais non disponibles dans les hôpitaux ou cliniques de leur région.

La compensation peut être accordée si le déplacement doit se faire à la demande du médecin de la région et que plus de 200 km séparent l'hôpital où la personne devrait recevoir des soins et celui qui est en mesure de les lui fournir. Il appartient alors au médecin de la région d'origine qui dirige la personne au deuxième hôpital de remplir la demande de consultation. Selon les régions, les usagers et usagères doivent faire une demande de remboursement dans un délai préétabli suivant la consultation hors région.

Il arrive que des personnes ne soient pas mises au courant de l'existence de la politique. Elles sont alors privées de sommes dont elles pourraient bénéficier.



## RECONNAÎTRE LE CARACTÈRE EXCEPTIONNEL D'UNE COMPENSATION FINANCIÈRE

Un usager doit régulièrement consulter un médecin spécialiste. En 2014, il déménage, mais ne peut s'inscrire auprès du même type de médecin dans sa nouvelle région parce qu'aucun n'est disponible. Il continue donc de voir le même médecin, avec l'inconvénient pour lui de se déplacer sur une bonne distance et d'assumer certains frais.

En 2019, il apprend par hasard l'existence de la Politique de déplacement des usagers du MSSS. Une politique régionale en découle et le public en est informé depuis 2018.

Peu après, il a un rendez-vous avec un médecin spécialiste nouvellement arrivé dans sa région. Celui-ci ne peut cependant pas le compter parmi sa clientèle en raison des soins qui lui sont nécessaires. Selon ce nouveau médecin, le recours à son collègue – le premier médecin consulté – demeure la ressource indiquée.

Voyant que ses déplacements vont se poursuivre, l'usager décide d'entamer des démarches afin de bénéficier du remboursement d'une partie de ses frais de déplacement, et ce, depuis son déménagement en 2014. Il effectue donc ses démarches auprès des services responsables. Or, on lui répond que sa demande n'a pas été faite auprès du CISSS de

sa région de résidence actuelle et dans un délai de 30 jours suivant le retour en région, comme l'indique la politique régionale. On lui refuse le remboursement demandé.

L'homme porte plainte au Protecteur du citoyen.

En vertu du droit civil, le délai de prescription est normalement de trois ans à partir du moment où une personne a eu connaissance d'un fait ou aurait dû le connaître. Cette prescription n'intervient pas si la personne a été dans « l'impossibilité d'agir ». Dans ce cas-ci, l'homme se trouvait précisément dans cette situation puisqu'il n'était pas en mesure de connaître la politique avant 2018. En effet, celle-ci n'avait fait l'objet d'aucune promotion avant cette année-là, et le monde médical de sa nouvelle région ne pouvait l'en informer puisqu'aucun médecin n'a pu le recevoir avant 2019.

C'est ce qu'a fait valoir le Protecteur du citoyen au CISSS pour rendre le citoyen admissible, exceptionnellement, aux compensations forfaitaires fixées dans les politiques ministérielle et régionale de déplacement des usagers, sur présentation de pièces justificatives. Le CISSS a accepté de donner suite à la demande du Protecteur du citoyen.

## COVID-19 : le choix d'une chambre à l'hôpital en période de pandémie

En raison de la pandémie de COVID-19, les hôpitaux ont dû revoir les modalités de choix de chambre pour éviter les contacts directs entre le personnel et la clientèle. Depuis lors, dans certains hôpitaux, le choix d'une chambre se fait verbalement, avec une agente ou un agent administratif du service de l'admission. Cela peut aussi se faire à l'avance par téléphone pour les personnes qui seront hospitalisées en dehors d'un contexte d'urgence (intervention planifiée). Selon ces modalités, l'agent ou l'agente remplit le formulaire requis au nom de la personne, en s'assurant de lui avoir lu entièrement le document. Afin d'assurer la conformité des informations, on doit remettre une copie du formulaire à la personne. Certains hôpitaux transmettent cette copie par courriel ou la remettent à la personne lorsqu'elle arrive à l'unité de soins.

Des plaintes adressées au Protecteur du citoyen ont révélé que ces façons de faire pouvaient poser des problèmes. Par

exemple, il est arrivé que l'agent ou l'agente responsable n'ait pas paraphé des passages du formulaire (apposition de ses initiales), ce qui pouvait laisser croire que cette personne n'avait pas lu une section du document au citoyen ou à la citoyenne. Dans d'autres cas, des personnes n'ont jamais reçu leur copie du formulaire, et ce, même au moment de quitter l'hôpital. Elles n'ont donc pas pu vérifier si leur choix de chambre avait été fait selon les renseignements appropriés, ou encore si le formulaire avait été rempli en fonction de leurs attentes.

Au cours des derniers mois, le Protecteur du citoyen a recommandé des correctifs pour que les personnes hospitalisées ou sur le point de l'être obtiennent les informations utiles pour prendre une décision éclairée relativement à leur choix de chambre.



### FOURNIR À LA PERSONNE L'INFORMATION APPROPRIÉE SUR LE CHOIX D'UNE CHAMBRE À L'HÔPITAL, EN TEMPS OPPORTUN

Une personne sera hospitalisée prochainement pour une intervention planifiée et doit choisir le type de chambre qu'elle occupera. Lors de l'appel visant à planifier son hospitalisation, elle opte pour une chambre semi-privée, car sa compagnie d'assurance couvre ses frais.

À l'hôpital, la personne est placée quelques jours dans une chambre privée. Elle ne s'inquiète pas, car on devrait tout de même lui facturer celle qu'elle a sélectionnée.

Toutefois, à la suite de son hospitalisation, elle reçoit par la poste une copie de son formulaire où il est indiqué, par erreur, qu'elle a choisi une chambre privée. Des frais lui sont facturés en conséquence.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le personnel ne lui avait pas remis à l'avance le feuillet d'information relatif au choix de chambre. Pourtant, sur le formulaire rempli avec elle par téléphone, il était indiqué que le feuillet lui avait bien été donné. En effet, le personnel avait l'habitude d'inscrire dès le départ que le document avait été remis, alors qu'il prévoyait s'acquitter de cette tâche plus tard.

Pour être valide, le choix de chambre doit être fait de façon éclairée, c'est-à-dire à la lumière de toute l'information qui permet à l'usager ou à l'usagère de comprendre la portée de sa décision. À cet égard, la circulaire du MSSS intitulée *Facturation pour l'occupation de chambres privées ou semi-privées et pour la disponibilité du téléphone alloué aux usagers* précise la liste des renseignements à fournir à la clientèle à ce sujet.

En recevant trop tard, soit après son hospitalisation, l'information sur son choix de chambre et les modalités entourant la modification de ce choix, la personne a été privée des informations nécessaires. Elle n'a pu constater, en temps opportun, que le choix indiqué au formulaire n'était pas celui qu'elle avait effectué par téléphone.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de cesser d'inscrire dès le départ que les documents ont été remis, alors que ce n'était pas le cas, et d'annuler la facture, ce qu'il a accepté de faire.



# INTÉGRITÉ PUBLIQUE





# INTÉGRITÉ PUBLIQUE

---

Cette section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen au regard des demandes relatives à son mandat en matière d'intégrité publique en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP). Celle-ci précise que toute personne peut – en toute confiance, en toute confidentialité et à l'abri des représailles – divulguer au Protecteur du citoyen un acte répréhensible impliquant un organisme public.

À noter que la période couverte par ce rapport correspond à une deuxième année complète en contexte de pandémie de COVID-19. Il va de soi que la réalité des services publics en a été affectée, tout comme les priorités des citoyens et citoyennes durant cette période difficile. À la lecture du *Rapport annuel d'activités 2021-2022*, on doit donc replacer les constats du Protecteur du citoyen dans ce contexte et les comprendre en tenant compte de cette situation exceptionnelle.

## Un recours confidentiel et indépendant

### *Divulgence d'actes répréhensibles : définitions et principaux acteurs*

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP) confie au Protecteur du citoyen le mandat d'enquêter sur des divulgations d'actes répréhensibles, commis ou sur le point de l'être, à l'égard d'organismes publics. La même loi prévoit une protection pour les lanceurs et lanceuses d'alerte contre toute mesure de représailles. Cette protection s'étend aux personnes qui collaborent aux vérifications ou aux enquêtes.

La divulgateur ou le divulgateur peut être :

- Une ou un membre du personnel d'un organisme visé par la LFDAROP;
- Un fournisseur ou un sous-traitant;
- Toute autre personne ayant appris qu'un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public a été commis ou est sur le point de l'être.

### LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

Les manquements suivants peuvent être considérés comme des actes répréhensibles :

- Une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement qui découle d'une telle loi;
- Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public;
- Un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;
- Un acte ou une omission portant ou risquant de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;
- Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible.

## LES FACTEURS À CONSIDÉRER

Pour évaluer la gravité d'un acte répréhensible, le Protecteur du citoyen considère les facteurs suivants : l'intention de l'auteur, la gravité objective de l'acte, la position de l'auteur dans l'organisation, la récurrence de la conduite et les conséquences sur l'organisme public.

Il considérera une divulgation comme non recevable dans certaines situations. C'est notamment le cas si l'acte allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou encore s'il n'est pas d'intérêt public, par exemple s'il porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation ou sur la situation personnelle d'un individu.

### *Plaintes en matière de représailles*

La LFDAROP établit qu'il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, effectué une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête liée à une divulgation. De plus, nul ne peut menacer de représailles une personne pour obtenir d'elle qu'elle renonce à divulguer un acte répréhensible ou encore à contribuer à des vérifications ou à une enquête à ce sujet.

L'infraction est passible d'une amende de 2 000 \$ à 20 000 \$, et de 10 000 \$ à 250 000 \$ pour une personne morale. Les sommes doublent en cas de récidive. Le Protecteur du citoyen peut, dans certaines situations, mener des enquêtes pénales en matière de représailles.

### Demandes de consultation juridique

Le service de consultation juridique administré par le Protecteur du citoyen propose une aide financière servant à rembourser les frais pour la consultation d'une conseillère ou d'un conseiller juridique choisi par la personne qui fait la demande.

Le Protecteur du citoyen peut accorder une aide financière pour une consultation juridique à une personne qui :

- Divulgue un acte répréhensible ou souhaite le faire, tant en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* qu'en vertu de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*;
- Collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation effectuée en vertu des mêmes lois;
- Pense être victime de représailles en raison d'une divulgation ou d'une collaboration à une vérification ou à une enquête;

- Communique des renseignements à l'Autorité des marchés publics ou à la Commission municipale du Québec.

La personne qui souhaite obtenir cette aide financière doit en faire la demande au Protecteur du citoyen avant de consulter un conseiller ou une conseillère juridique.

L'aide financière est accordée si la situation particulière de la personne justifie une assistance juridique. Le Protecteur du citoyen détermine, dans chaque cas, les conditions d'octroi de l'aide, notamment le nombre d'heures de consultation juridique qui seront remboursées.



Toute l'information sur le mandat du Protecteur du citoyen en matière d'intégrité publique est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

## 1 DEMANDES REÇUES

Les demandes de services reçues en 2021-2022 ont augmenté de 9,4 % par rapport à l'an dernier.

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Demands d'assistance	68	82	42	57
Divulgations	182	244	190	193
Plaintes en matière de représailles	8	16	12	12
Demands de consultation juridique	10	19	11	15
Demands de dispense	3	10	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>271</b>	<b>371</b>	<b>255</b>	<b>279</b>

Notes / Une demande d'assistance est une demande de renseignements concernant la possibilité d'effectuer une divulgation, une plainte en matière de représailles ou une demande de consultation juridique conformément à la LFDAROP ou pour obtenir des conseils sur la procédure à suivre.

Les demandes de dispense ne sont pas comptabilisées dans le tableau *Demands de services reçues*, à la page 16.

## 2 ÉTAT DE TRAITEMENT DES DOSSIERS EN MATIÈRE D'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

Les tableaux qui suivent illustrent le portrait des demandes pour l'année 2021-2022.

### 2.1 État des dossiers de divulgation

ÉTAT	NOMBRE
En suivi d'implantation au 1 <sup>er</sup> avril 2021	11
En examen au 1 <sup>er</sup> avril 2021*	71
Reçues en 2021-2022	193
Fermées en 2021-2022	215
En examen au 31 mars 2022	52
En analyse de la recevabilité	2
En processus de vérification	23
En enquête	18
Terminées	9
En suivi d'implantation au 31 mars 2022	8

\* En ce qui concerne l'état *En examen au 1<sup>er</sup> avril 2021*, le nombre publié dans le *Rapport annuel d'activités 2020-2021* était « 72 ». La différence d'un dossier s'explique par le fait que celui-ci a été fermé en demande d'assistance au cours de l'année 2021-2022.

Parmi les huit dossiers de divulgation en suivi d'implantation au 31 mars 2022, on trouve 23 recommandations en suivi d'implantation et 15 recommandations qui ont déjà été implantées.

### 2.3 État des demandes de consultation juridique

ÉTAT	NOMBRE
En examen au 1 <sup>er</sup> avril 2021	3
Reçues en 2021-2022	15
Fermées en 2021-2022	12
En examen au 31 mars 2022	6

### 2.2 État des dossiers de plainte en matière de représailles

ÉTAT	NOMBRE
En suivi d'implantation au 1 <sup>er</sup> avril 2021	0
En examen au 1 <sup>er</sup> avril 2021	1
Reçues en 2021-2022	12
Fermées en 2021-2022	12
En examen au 31 mars 2022	1
En analyse de la recevabilité	1
En processus de vérification	0
En enquête	0
Terminées	0
En suivi d'implantation au 31 mars 2022	0

# 3

## RÉPARTITION DES MOTIFS DES DEMANDES FERMÉES

### Notes explicatives

Une demande d'assistance, une divulgation, une plainte en matière de représailles et une demande de consultation juridique peuvent inclure plusieurs motifs.

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, 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.

Le traitement des divulgations ou des plaintes connaît différentes issues. Il peut ne pas se rendre à terme parce que les faits recueillis amènent le Protecteur du citoyen à orienter la personne ou à transmettre la divulgation vers un organisme qui est, à son avis, davantage en mesure d'y donner suite. Il s'agit alors d'une demande **réorientée**.

Il se peut aussi qu'une demande soit **interrompue**, notamment parce que la divulgation ou la plainte en matière de représailles est non recevable en vertu, entre autres, de l'article 12 de la LFDAROP.

Par ailleurs, lorsque le Protecteur du citoyen estime que les informations portées à son attention peuvent faire l'objet d'une dénonciation en vertu de l'article 26 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1), il transmet les renseignements obtenus au Commissaire à la lutte contre la corruption dans les plus brefs délais. Il en est de même lorsqu'il estime que les renseignements obtenus relèvent du mandat de l'Autorité des marchés publics, de la Commission municipale du Québec ou de l'inspecteur général de la Ville de Montréal, par exemple. Dans tous les 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.

Les demandes **non complétées** sont des demandes écrites reçues par le Protecteur du citoyen du fait qu'il est en copie conforme et auxquelles il ne donne pas suite, ou encore des plaintes en matière de représailles auxquelles le citoyen ou la citoyenne n'a pas donné suite.

Après vérification ou enquête, généralement, le Protecteur du citoyen juge **fondée** ou **non fondée** la divulgation ou la plainte en matière de représailles. Si la divulgation ou la plainte en matière de représailles s'avère fondée, le Protecteur du citoyen demande des mesures correctrices au ministère ou à l'organisme visé et il suit leur implantation. Le Protecteur du citoyen peut parfois demander des mesures correctrices même dans les dossiers non fondés. Si une divulgation ou une plainte en matière de représailles s'avère fondée, le dossier n'est fermé que lorsque les mesures correctrices ont été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen, le cas échéant.

Finalement, à l'issue d'une vérification ou d'une enquête, dans certaines situations, le Protecteur du citoyen **ne peut se prononcer**. C'est notamment le cas en l'absence de preuves et devant deux versions contradictoires.

### Résultats détaillés

En 2021-2022, le Protecteur du citoyen a fermé 239 demandes qui comportaient 313 motifs, soit 229 motifs de divulgation, 12 motifs de plainte en matière de représailles, 14 demandes de consultation juridique et 58 demandes d'assistance (tableaux 3.1 et 3.2).

En ce qui concerne les motifs de divulgation, on note une forte augmentation de 33,9 %, passant de 171 à 229 par rapport à l'an dernier, et de 14,7 % par rapport à la moyenne des trois dernières années (de 200 à 229).

On dénombre 12 motifs de plainte en matière de représailles alors qu'on en comptait 11 l'année dernière.

Les demandes d'assistance ont augmenté de 38,1 %, passant de 42 à 58 cette année.

### 3.1 Motifs de divulgation et de demande d'assistance fermés

DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022	NOMBRE DE MOTIFS	
Demandes d'assistance	57	
Fondées	6	} 229 motifs de divulgation
Non fondées	18	
Transmission de renseignements (article 14)	11	
Non complétées (autres)	48	
Réorientées	5	
Interrompues (article 12)	141	
<b>TOTAL</b>	<b>286</b>	

#### 3.1.1 Répartition des motifs de divulgation par catégories d'instances

CATÉGORIES D'INSTANCES	NOMBRE	% DU TOTAL
Ministères	70	30,6 %
Organismes publics	54	23,6 %
Établissements de santé et de services sociaux	33	14,4 %
Organismes municipaux	31	13,5 %
Centres de services scolaires et commissions scolaires	22	9,6 %
Cégeps	7	3,1 %
Services de garde à l'enfance	4	1,7 %
Universités	3	1,3 %
Personnes nommées par l'Assemblée nationale	3	1,3 %
Entreprises du gouvernement et autres	2	0,9 %
<b>TOTAL</b>	<b>229</b>	<b>100,0 %</b>

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

### 3.1.2 Répartition des motifs de divulgation non fondés et fondés par catégories d'actes répréhensibles

RÉPARTITION DES MOTIFS	NON FONDÉS	FONDÉS	TOTAL
Manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie	6	1	7
Cas grave de mauvaise gestion / abus d'autorité	4	3	7
Usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme	4	2	6
Contravention à une loi / règlement	3	0	3
Atteinte grave à la santé ou à la sécurité	1	0	1
Atteinte grave à l'environnement	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>24</b>

En 2021-2022, on dénombre 18 motifs de divulgation non fondés et six motifs fondés, pour un total de 24 motifs de divulgation fermés. Cela représente une augmentation de 4,3 % par rapport à l'année dernière (23 motifs).

### 3.1.3 Suivi des recommandations

Le Protecteur du citoyen a formulé 16 recommandations pour les six motifs de divulgation fondés et 12 recommandations pour des motifs non fondés. Toutes les recommandations ont été acceptées et implantées.

### 3.2 Motifs de plainte en matière de représailles et de demande d'assistance fermés

DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022	NOMBRE DE MOTIFS	
Demandes d'assistance	1	
Fondées	0	} 12 motifs de plainte
Non fondées	0	
Transmission de renseignements (article 14)	1	
Non complétées (autres)	0	
Réorientées	1	
Interrompues (article 12)	10	
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	

### 3.2.1 Répartition des motifs de plainte en matière de représailles par catégories d'instances

CATÉGORIES D'INSTANCES	NOMBRE	% DU TOTAL
Organismes municipaux	4	33,3 %
Organismes publics	3	25,0 %
Ministères	2	16,7 %
Établissements de santé et de services sociaux	1	8,3 %
Cégeps	1	8,3 %
Universités	1	8,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

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

### 3.3 Motifs de consultation juridique fermés

DEMANDES FERMÉES EN 2021-2022	NOMBRE DE MOTIFS
Non recevables	2
Refusées	0
Non complétées / non autorisées / aide inutilisée	8
Autorisées / paiements effectués	4
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>

### 3.4 Demandes de dispense

Le Protecteur du citoyen a reçu deux demandes de dispense en 2021-2022. Il a accordé une demande, alors que l'autre était toujours en examen au 31 mars 2022.

# ÉTAPES DU TRAITEMENT D'UNE DIVULGATION



## 1. RÉCEPTION DE LA DIVULGATION

- Cette étape vise à recueillir les renseignements requis et à expliquer au divulgateur ou à la divulgatrice comment se déroulera le traitement de sa divulgation.
- La divulgation peut être anonyme ou non.
- Elle peut s'effectuer par téléphone, par formulaire sécurisé, par courriel ou en personne.
- Un premier contact avec le divulgateur ou la divulgatrice est établi dans les deux jours ouvrables suivant la réception de sa divulgation.
- Un accusé de réception est transmis à la personne cinq jours ouvrables suivant le premier contact, sauf si cette personne n'en souhaite pas ou si la démarche est anonyme.

## 2. ANALYSE DE LA RECEVABILITÉ DE LA DIVULGATION

- Cette étape vise à déterminer si la divulgation est recevable ou non.
- Une divulgation est jugée non recevable si, par exemple, elle est faite uniquement à des fins personnelles et n'est pas d'intérêt public, si elle met en cause le bien-fondé des politiques ou des objectifs du gouvernement ou encore si elle fait l'objet d'un recours devant un tribunal.
- Cette analyse de la recevabilité de la divulgation est habituellement complétée dans les 10 jours ouvrables suivant l'accusé de réception de la demande.
- Si la divulgation est jugée non recevable, un avis de fin de traitement est transmis au divulgateur ou à la divulgatrice.

## 3. VÉRIFICATION DE LA VÉRACITÉ DES ALLÉGATIONS

- Cette étape vise à déterminer s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être au sein ou à l'égard d'un organisme public.
- Des documents et des renseignements sont demandés par écrit par le Protecteur du citoyen à toute source susceptible de fournir des informations utiles aux vérifications.
- Les vérifications doivent normalement être complétées dans les 60 jours suivant la réception de la divulgation.
- Au terme de l'analyse documentaire et des vérifications, si les faits recueillis ne justifient pas une enquête en matière d'actes répréhensibles, un avis de fin de traitement est transmis au divulgateur ou à la divulgatrice. Ce sera le cas si :
  - Les faits allégués s'avèrent non fondés;
  - Les faits allégués font l'objet d'une enquête par une autre instance;
  - La situation dénoncée a été prise en charge ou a été réglée ou est en voie de l'être;
  - Les personnes mises en cause ont quitté définitivement l'organisme.
- Si une enquête doit être menée, le processus se poursuit.

#### 4. ENQUÊTE

- À cette étape, un avis d'enquête est habituellement transmis à la plus haute autorité administrative de l'organisme concerné ou, si les circonstances le justifient, au ou à la ministre responsable de l'organisme.
- Le Protecteur du citoyen détient les pouvoirs des commissaires enquêteurs pour mener son enquête.
- Des citations à comparaître sont délivrées pour permettre au Protecteur du citoyen de rencontrer des témoins.
- Pour respecter les droits des personnes mises en cause et les principes d'équité procédurale, un document préparatoire est normalement transmis à la personne ou aux personnes mises en cause avant leur rencontre.
- Par la suite, le Protecteur du citoyen rencontre la ou les personnes mises en cause, lorsque cela est possible, en vue d'entendre leur version des faits sur les allégations et sur les faits recueillis lors de l'enquête.
- Il met tout en œuvre pour réaliser l'enquête dans les 12 mois suivant la réception de la divulgation.

#### 5. CONCLUSION

- À cette étape, quatre conclusions sont possibles :
  - La divulgation est non fondée;
  - La divulgation est non fondée, mais le Protecteur du citoyen formule des recommandations;
  - La divulgation est fondée, sans recommandations;
  - La divulgation est fondée et le Protecteur du citoyen formule des recommandations.
- Si la divulgation s'avère fondée, un rapport préliminaire d'enquête est normalement transmis à la personne ou aux personnes mises en cause pour recueillir leurs commentaires.
- Par la suite, un projet de rapport d'enquête est acheminé à la plus haute autorité administrative de l'organisme. Ce projet de rapport inclut des recommandations, s'il y a lieu, et tient compte des commentaires de la ou des personnes mises en cause.
- Le Protecteur du citoyen produit ensuite son rapport final d'enquête qui contient les commentaires des personnes mises en cause et ceux de l'organisme. Le rapport final ainsi que ses versions préliminaires demeurent confidentiels.
- Lorsqu'un acte répréhensible est constaté, une conclusion peut être rendue publique. En pareil cas, celle-ci ne comporte normalement aucun élément permettant d'identifier les personnes concernées ni leur environnement de travail.

#### 6. RECOMMANDATIONS

- Le Protecteur du citoyen assure le suivi de ses recommandations jusqu'à leur implantation.
- Si l'organisme visé par l'enquête n'a pris aucune mesure satisfaisante dans le délai demandé, le Protecteur du citoyen peut informer par écrit le ou la ministre responsable de l'organisme.
- Il peut aussi aviser par écrit le gouvernement et exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel d'activités déposé à l'Assemblée nationale.

# INTÉGRITÉ PUBLIQUE : LA DÉCISION DU PROTECTEUR DU CITOYEN D'AGIR OU DE LAISSER UN ORGANISME INTERVENIR LUI-MÊME

Lorsque le Protecteur du citoyen estime qu'une divulgation est recevable, il effectue les vérifications utiles. Par la suite, s'il en vient à la conclusion qu'un acte répréhensible a pu être commis, il mène une enquête en matière d'intégrité publique.

Avant d'entreprendre une enquête, il peut juger opportun d'inviter l'organisme visé à prendre lui-même en charge l'acte répréhensible qui aurait été commis à son égard. Quand cet organisme accepte de prendre la situation en main, le Protecteur du citoyen cesse son intervention, mais demeure en vigie. Il fait de même si une intervention est déjà en cours au sein de l'organisme au sujet des faits allégués, et que le Protecteur du citoyen juge qu'il vaut mieux le laisser poursuivre ses propres démarches. Une fois l'intervention

de l'organisme achevée, le Protecteur du citoyen exige des preuves selon lesquelles la situation a été régularisée et les correctifs nécessaires ont été apportés. Si le Protecteur du citoyen est insatisfait de l'intervention ou des mesures qui en découlent, il peut décider de mener sa propre enquête.

De l'avis du Protecteur du citoyen, lorsque l'organisme concerné mène une intervention de manière rigoureuse au sujet d'un acte fautif, cette démarche peut contribuer au développement et au renforcement de la culture d'intégrité de cet organisme. Elle favorise également l'instauration à l'interne d'un climat de confiance propre à inciter toute personne pré-occupée par un acte répréhensible à le dénoncer.



## LAISSER À L'ORGANISME LE SOIN DE TRAITER UNE ALLÉGATION DE MANQUEMENT À L'ÉTHIQUE

À la suite d'une divulgation jugée recevable, le Protecteur du citoyen effectue des vérifications concernant des allégations au sujet d'un gestionnaire d'un organisme public. Selon les faits dénoncés, ce gestionnaire a publié et publie toujours des commentaires particulièrement déplacés sur des réseaux sociaux.

À l'issue de ses vérifications, le Protecteur du citoyen décide de faire enquête, ayant des raisons de croire que le gestionnaire a effectivement commis des actes répréhensibles au sens de la LFDAROP. À première vue, il s'agit de manquements graves aux normes d'éthique et de déontologie.

Le Protecteur du citoyen estime toutefois que l'organisme public, qui n'avait pas été informé du problème, est en mesure de mener lui-même son enquête. Il lui suggère donc de le faire, ce que l'organisme accepte. En conséquence, le Protecteur du citoyen suspend son enquête, étant entendu qu'il doit être informé des suites que va donner l'organisme à sa propre analyse.

Quelques semaines plus tard, suivant la conclusion de son enquête, l'organisme confirme au Protecteur du citoyen que les allégations sont fondées. À titre de mesures correctrices, l'organisme compte :

- Imposer une mesure disciplinaire au gestionnaire fautif;
- Mener une action de sensibilisation auprès de son personnel;
- Réviser et préciser sa politique interne sur les réseaux sociaux;
- Revoir et préciser son code d'éthique.

Le Protecteur du citoyen demande à l'organisme une copie des documents pertinents et une confirmation qu'il a effectivement mis en œuvre les actions envisagées. Satisfait de l'intervention de l'organisme, le Protecteur du citoyen ferme le dossier.



## TENIR COMPTE DES DÉMARCHES DÉJÀ ENTREPRISES PAR L'ORGANISME EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE

À la suite de divulgations jugées recevables, le Protecteur du citoyen entreprend des vérifications concernant une personne qui occupe un poste à la direction d'un organisme public. Selon les faits dénoncés, cette personne n'a pas respecté le processus de dotation interne, et ce, à plusieurs reprises. Elle a ainsi favorisé l'embauche de personnes ayant des liens de proximité avec elle.

Concluant qu'il a des motifs raisonnables de croire que cette personne a effectivement commis des manquements graves aux normes d'éthique et de déontologie, le Protecteur du citoyen décide de faire enquête. Alors qu'il amorce ses travaux, des faits nouveaux sont portés à son attention : le conseil d'administration de l'organisme visé a déjà mandaté une firme pour évaluer le climat interne, notamment pour résoudre des problèmes associés à la divulgation transmise au Protecteur du citoyen.

Tenant compte de cette initiative, le Protecteur du citoyen suspend son enquête, le temps que la firme effectue son mandat. Il informe l'organisme de sa décision.

Par la suite, il obtient de l'organisme un exemplaire du rapport de la firme et constate que celle-ci a fait preuve de rigueur dans le diagnostic qu'elle a posé concernant le climat de l'organisme. En outre, ce rapport confirme le favoritisme dans la nomination de candidats et candidates parmi les facteurs de risque pouvant miner le contexte de travail.

À sa satisfaction, le Protecteur du citoyen constate donc que l'organisme a reconnu et pris en charge la situation répréhensible. Au surplus, ce dernier s'engage à mettre en œuvre les recommandations du rapport de la firme. Le Protecteur du citoyen ferme son dossier.

# L'ENJEU DE LA PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES

## Vers quel mécanisme se tourner?

En 2016, l'adoption de la LFDAROP visait à répondre à une recommandation de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (commission Charbonneau). Cette loi a pour but de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles et d'établir un régime de protection contre les représailles. Depuis lors, le Protecteur du citoyen constate qu'il peut être difficile pour une personne qui souhaite effectuer une divulgation d'actes répréhensibles de s'y retrouver parmi les mécanismes qui encadrent ce type de dénonciation. Au surplus, si la personne utilise le mauvais mécanisme (p. ex. : si elle divulgue un acte répréhensible à son supérieur ou à son syndicat, ou encore si elle utilise le mécanisme de plainte interne de son organisme), elle risque de ne pas être protégée en cas de représailles.

S'adresser au Protecteur du citoyen est un choix judicieux pour le lanceur ou la lanceuse d'alerte afin qu'il ou elle puisse bien comprendre les particularités de la loi qui l'amèneront à pouvoir bénéficier ou non d'une telle protection. Cette personne pourra compter sur l'équipe du Protecteur du citoyen pour la renseigner sur les protections qui s'appliqueront à elle, si elle décide d'effectuer une divulgation.

Lorsqu'il reçoit une divulgation, le Protecteur du citoyen examine les faits et informe rapidement la personne de la suite qu'il donnera à sa démarche. S'il retient la divulgation en vue de la traiter, le lanceur ou la lanceuse d'alerte bénéficie du régime de protection en cas de représailles. Le Protecteur du citoyen met tout en œuvre pour assurer cette protection et explique à la personne ce qu'elle doit faire pour la conserver.

## Un élargissement du mandat du Protecteur du citoyen

En 2019, le Protecteur du citoyen a fait part de ses constats au sujet de la complexité de la démarche de divulgation pour les lanceurs et lanceuses d'alerte, et des risques pour eux de perdre leur protection en cas de représailles. Il a partagé ses préoccupations à ces deux occasions :

- Lors d'échanges avec des représentants et représentantes du Secrétariat du Conseil du trésor;
- Dans son bilan sur la mise en œuvre de la LFDAROP.

Il a alors formulé plusieurs recommandations qui visent à simplifier le mécanisme de divulgation et à renforcer le régime de protection des lanceurs et lanceuses d'alerte ainsi que des personnes qui collaborent aux vérifications et aux enquêtes.

Les hautes autorités du Conseil du trésor ont ensuite déposé leur rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP à l'Assemblée nationale, le 28 mai 2020. Il y est recommandé :

- De confier au Protecteur du citoyen le mandat exclusif de recevoir les divulgations du personnel des organismes publics;
- De créer un comité multipartite dont le mandat sera d'analyser le régime de protection contre les représailles;
- D'améliorer l'efficacité du régime de protection.

Un comité tripartite a été mis sur pied et le Protecteur du citoyen y a pris part activement. À l'issue des travaux, un rapport a été soumis aux hautes autorités de l'Administration gouvernementale et du Conseil du trésor. Au début de l'année 2022, le Protecteur du citoyen s'est adressé à ces mêmes personnes pour s'enquérir du suivi donné aux conclusions du comité en question et d'une éventuelle révision de la loi.

Le 29 mars 2022, la présidente du Conseil du trésor a informé le Protecteur du citoyen que cette révision représente une priorité pour les hautes autorités de l'Administration gouvernementale. Par ailleurs, elle a précisé qu'une correspondance a été envoyée à tous les responsables du suivi des divulgations dans les organismes publics. Cette communication visait à s'assurer qu'un tel responsable sera effectivement nommé, que les procédures de traitement des divulgations seront mises en place et diffusées de façon adéquate au personnel et que des formations sur la loi seront organisées à l'intention des nouveaux membres du personnel ainsi que des répondants et répondantes en éthique.



## RECONNAÎTRE LE RISQUE DE PERDRE LA PROTECTION EN CAS DE REPRÉSAILLES

À l'automne 2021, le Protecteur du citoyen a reçu une plainte de la part d'un homme qui se disait victime de représailles de la part de personnes mises en cause dans une divulgation qu'il avait effectuée auprès d'un organisme public.

Retour sur les faits : à l'hiver précédent, ce citoyen a dénoncé des actes qu'il estimait répréhensibles auprès du responsable du suivi des divulgations de l'organisme public concerné. Quelques semaines plus tard, ce responsable l'a avisé :

- Que sa démarche n'était pas recevable au sens de la LFDAROP parce qu'il ne faisait pas partie du personnel de l'organisme;
- Qu'il ne comptait pas transmettre la divulgation au Protecteur du citoyen;
- Qu'il était lui-même, à titre de responsable du suivi des divulgations, le mieux placé pour donner suite à sa démarche, ce qu'il a fait à partir des renseignements donnés par le lanceur d'alerte.

À l'issue de ses vérifications concernant la plainte de représailles de l'homme, le Protecteur du citoyen a expliqué à ce

dernier qu'il ne pouvait pas y donner suite parce que sa divulgation n'avait pas été acheminée conformément à la LFDAROP. En effet, puisque le responsable interne du suivi des divulgations ne pouvait pas prendre en charge l'acte fautif dénoncé, l'homme aurait dû transmettre sa divulgation au Protecteur du citoyen, ce qu'il n'a pas fait. Il ne pouvait donc pas bénéficier d'une protection en cas de représailles, selon le mécanisme prévu par la loi.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a communiqué avec le responsable du suivi des divulgations de l'organisme concerné. Il l'a avisé que :

- Il aurait dû diriger le lanceur d'alerte vers le Protecteur du citoyen lorsqu'il a constaté que cette personne ne s'était pas adressée à la ressource appropriée;
- Il n'avait pas compétence pour se substituer au Protecteur du citoyen dans l'évaluation de la situation dénoncée;
- Il ne pouvait pas utiliser des renseignements qui lui étaient divulgués à titre de responsable du suivi des divulgations dans le cadre de ses autres fonctions.

## LE RÔLE DU PROTECTEUR DU CITOYEN EN TANT QUE PARTENAIRE DE L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

Comme nous l'avons mentionné, d'autres organismes ont des mandats en matière d'intégrité publique, comme :

- Le Commissaire à la lutte contre la corruption;
- L'Autorité des marchés publics;
- La Commission municipale du Québec;
- Le Bureau de l'inspecteur général.

Face à ces différents acteurs, le lanceur ou la lanceuse d'alerte peut ne pas savoir à qui s'adresser. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen accompagne toutes les personnes qui souhaitent effectuer ce type de démarche. Ainsi, s'il estime que les renseignements portés à sa connaissance ne relèvent pas de son mandat, il s'assure qu'ils sont transmis à l'organisme approprié.

Pour ce faire, le Protecteur du citoyen communique avec le lanceur ou la lanceuse d'alerte pour l'informer qu'il n'est pas habilité à traiter sa divulgation. Par la même occasion, il lui demande l'autorisation de transmettre ses renseignements et ses coordonnées à l'organisme qui sera compétent pour intervenir. Après discussion avec cet organisme, si c'est bien la meilleure ressource, le Protecteur du citoyen lui donne les informations utiles.

À noter que le Protecteur du citoyen a conclu une entente avec chacun des organismes partenaires en matière d'intégrité publique. Ces accords précisent les conditions et les modalités pour la transmission des renseignements.

Il arrive, par ailleurs, que le Protecteur du citoyen constate qu'une divulgation n'est pas de son ressort alors qu'il en est au stade des vérifications ou de l'enquête. Cette situation se présente notamment lorsqu'il estime qu'il s'agit d'un acte criminel plutôt que d'un manquement administratif. La suite est alors la même que celle déjà décrite : le Protecteur du citoyen transmet ces renseignements à l'organisme concerné. Le cas échéant, il obtient l'autorisation du lanceur ou de la lanceuse d'alerte pour révéler son identité et ses coordonnées, et l'affaire suit son cours.

Quel que soit le contexte du transfert d'informations vers un organisme partenaire, le Protecteur du citoyen s'entend avec ce dernier pour que celui-ci le tienne au courant du suivi de la divulgation. Advenant que l'organisme ciblé ne puisse intervenir ou qu'il n'y ait pas de poursuites criminelles, le Protecteur du citoyen peut, selon les circonstances, reprendre le traitement du dossier.



## DIVULGATION À L'ÉGARD D'UN CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX (CISSS)

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation anonyme selon laquelle des actes répréhensibles avaient été commis dans un CISSS. La personne alléguait qu'un professionnel de la santé réclamait une allocation quotidienne de plusieurs centaines de dollars alors qu'il se contentait d'entrer à l'établissement de santé pour en ressortir aussitôt et rentrer chez lui. La secrétaire en poste indiquait sur sa feuille de présence qu'il était au CISSS. La feuille était ensuite transmise à l'organisme payeur afin de réclamer les sommes portées au compte du professionnel mis en cause.

L'enquête du Protecteur du citoyen l'a conduit à étudier différents documents, dont les bases de données de l'organisme payeur. Il a alors constaté que les feuilles de présence permettaient au professionnel mis en cause de réclamer et de recevoir des allocations quotidiennes sans y avoir droit. De plus, le stratagème existait depuis plusieurs années. Ce professionnel avait donc réclamé indûment des centaines de milliers de dollars.

Le stratagème a pris fin à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen.

Par ailleurs, durant son enquête, le Protecteur du citoyen a estimé que la conduite dénoncée pouvait constituer une infraction criminelle relevant du Commissaire à la lutte contre la corruption. Il a donc interrompu son enquête et communiqué avec le Commissaire pour lui transmettre les renseignements pertinents. Aucune démarche n'a été nécessaire pour obtenir l'autorisation du lanceur d'alerte puisque la divulgation avait été faite de façon anonyme.

Le Protecteur du citoyen effectue un suivi de l'affaire auprès du Commissaire. Advenant que ce dernier classe le dossier sans suite ou qu'il n'y ait pas d'accusations, le Protecteur du citoyen pourrait décider de poursuivre son enquête.

# MANQUEMENT GRAVE AUX NORMES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE

Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie est un acte, une omission ou un comportement qui s'écarte de manière marquée des pratiques ou des normes de conduite généralement acceptées dans les organismes publics ou encore des normes éthiques ou des obligations déontologiques applicables.



## DIVULGATION À L'ÉGARD D'UN ORGANISME PUBLIC

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation indiquant qu'un haut gestionnaire d'un organisme se trouvait dans une situation potentielle de conflit d'intérêts : il avait vendu à son employeur, sous un prête-nom, des animaux lui appartenant, et ce, avec possibilité de rachat. Il les avait également hébergés et utilisés personnellement, alors que l'organisme les entretenait à ses frais.

L'enquête a révélé que l'organisme avait confié un mandat au gestionnaire mis en cause pour qu'il mette en place un projet pilote impliquant ses propres animaux, au moindre coût possible et selon un calendrier serré. Le gestionnaire a démarré le projet seul, sans équipe pour l'assister. Tenant compte des coûts minimums qu'il avait garantis à son employeur, il a rendu disponibles, sans frais, ses animaux, ses installations et son temps personnel, en plus de ne pas réclamer entièrement certaines sommes versées dans le cadre du projet.

La preuve récoltée a démontré que le gestionnaire mis en cause avait signé des contrats avec son employeur, en son nom, pour la vente d'animaux, avec la possibilité de les racheter au même prix. Toutefois, bien avant la signature des contrats, le gestionnaire avait acheté ces animaux pour le compte de son employeur aux fins du projet. Il n'était donc pas le propriétaire des bêtes faisant l'objet de ces contrats.

Par ailleurs, le gestionnaire hébergeait chez lui les animaux de son employeur moyennant des frais mensuels. Cette situation, d'abord établie sur une base temporaire, perdurait depuis une année et demie.

En définitive, les animaux sont demeurés à la disposition personnelle du gestionnaire mis en cause durant plus d'un an. Toutefois, l'enquête n'a pas permis de démontrer qu'il les avait utilisés pour lui-même.

D'une part, le Protecteur du citoyen a constaté que le gestionnaire avait effectué, dans le cadre du projet, de nombreuses dépenses pour lesquelles il n'avait jamais cherché à obtenir un remboursement. D'autre part, à différentes étapes du projet, il n'avait pas respecté les politiques en vigueur au sein de son organisme. C'est ainsi qu'au moment de mettre sur pied une formation spécialisée, il s'était désigné lui-même à titre de membre de la délégation pour assister à une formation technique à l'extérieur du pays, alors qu'il n'assumait plus la gestion opérationnelle du projet.

Les faits ont également démontré que le gestionnaire voulait éviter que les animaux fassent l'objet d'une vente à l'encan, ce qui écartait toute volonté de faire un gain financier. Par contre, ses intérêts personnels et son attachement pour le projet sont entrés en concurrence avec les obligations de ses fonctions, ce qui a influencé ses décisions. Cette situation l'a amené, par exemple, à signer des informations qu'il savait fausses, afin de récupérer une partie de son investissement personnel. Enfin, par sa position hiérarchique au sein de l'organisme, il était à la fois le décideur et le bénéficiaire puisqu'il devenait lui-même un fournisseur de services pour son organisme dans le cadre du projet. Le Protecteur du citoyen en a conclu que les façons de faire du gestionnaire constituaient un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie au sens de la LFDAROP. Il a donc recommandé à l'organisme public :

- De se doter d'une directive d'encadrement des projets pilotes;
- De mettre à jour sa politique interne en matière de conflit d'intérêts et d'en informer son personnel.

Satisfait de l'implantation de ses recommandations, le Protecteur du citoyen a fermé son dossier.

# MANQUEMENT GRAVE AUX NORMES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE ET USAGE ABUSIF DES FONDS OU DES BIENS D'UN ORGANISME PUBLIC

Au manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, précédemment défini, s'ajoute ici un usage abusif des fonds et des biens d'un organisme public. Il peut s'agir notamment :

- De dépenses faites sans les autorisations nécessaires;

- De dépenses effectuées avec autorisation, mais dont le coût est déraisonnable;
- De dépenses illégales ou contraires à la loi, à la réglementation, aux politiques ou aux procédures applicables, y compris au regard des fonds ou des biens que l'organisme gère pour autrui.



## DIVULGATION À L'ÉGARD D'UNE UNIVERSITÉ

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation selon laquelle des actes répréhensibles avaient été commis dans une université québécoise. Le lanceur d'alerte rapportait que l'enseignant mis en cause avait notamment :

- Utilisé sa position au sein de l'université pour favoriser son entreprise personnelle dans l'octroi de contrats;
- Exploité son entreprise durant ses heures de travail;
- Utilisé les installations de l'université au profit de son entreprise personnelle en omettant de déclarer son conflit d'intérêts auprès de son employeur.

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que la proximité du professeur titulaire avec un professeur-chercheur de l'université lui avait donné une marge de manœuvre excessive dans l'octroi de certains contrats du fonds de recherche de cette université. Informée d'une telle découverte, l'université a procédé à une centralisation du processus d'octroi des contrats pour permettre au Service des ressources financières d'effectuer les suivis conformes aux dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

L'enquête a également confirmé que l'enseignant exploitait son entreprise personnelle à partir de son lieu de travail pendant les heures normales de bureau. À cet égard, la convention collective applicable permet à un enseignant d'exercer des activités professionnelles extérieures à condition :

- Qu'il se soit bien acquitté, au préalable, de sa charge de travail d'enseignant;
- Que le temps consacré à ses activités professionnelles extérieures ne dépasse pas sept heures par semaine;
- Qu'il n'utilise pas les ressources matérielles et informatiques de l'université;
- Qu'il déclare sur une base annuelle le type d'activités réalisées afin de recevoir l'approbation de son département.

Or, l'enseignant mis en cause n'avait jamais fait une telle déclaration annuelle. L'université n'avait donc jamais conclu

avec lui une entente à ce titre et ne pouvait pas déterminer si l'enseignant respectait la condition des sept heures maximales par semaine. Les autorités de l'université, disant se fier à l'intégrité et à l'éthique de son personnel enseignant, s'appuyaient pourtant sur cette déclaration annuelle pour circonscrire l'exercice d'activités professionnelles extérieures.

Par ailleurs, l'enseignant et son personnel faisaient une utilisation abusive des installations de l'université et de ses ressources informatiques au profit de l'entreprise personnelle du mis en cause.

Enfin, l'enquête du Protecteur du citoyen a également révélé un cas où l'université avait réalisé un contrat avec une municipalité. L'enseignant mis en cause avait alors agi à titre de coordonnateur pour l'université dans la réalisation de ce contrat, et procédé à l'embauche des membres de son entreprise personnelle, y compris un membre de sa famille.

En raison de ce qui précède, le Protecteur du citoyen a conclu que les comportements décrits constituaient un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie ainsi qu'un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public au sens de la LFDAROP.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'université :

- D'établir une entente écrite avec la personne mise en cause, tenant compte de son rôle de professeur et de dirigeant d'entreprise;
- De revoir l'utilisation des installations de l'université;
- De revoir l'application de la Politique en matière de conflits d'intérêts et de son Guide de déontologie;
- De sensibiliser le personnel enseignant à l'importance de respecter les clauses portant sur les activités professionnelles extérieures.

L'université a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen. Leur implantation est en cours.



Cette conclusion d'enquête est accessible sur le site [protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca).

# CAS GRAVE DE MAUVAISE GESTION

Un cas grave de mauvaise gestion est un acte ou une omission qui, intentionnellement ou non, démontre une insouciance, une négligence ou un mépris qui sont substantiels ou significatifs au regard de la bonne gestion de ressources publiques, qu'elles soient humaines ou financières.

Il peut aussi s'agir d'une décision arbitraire prise dans le but de nuire à une personne ou d'avantager ses intérêts personnels, ce qui englobe la mauvaise foi et le favoritisme. L'acte est commis par une personne qui détient une autorité, réelle ou par effet du droit, et qui outrepassa ses pouvoirs. On parle alors d'abus d'autorité.



## DIVULGATION À L'ÉGARD D'UN MINISTÈRE

En 2018, le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation selon laquelle les autorités d'un ministère avaient, à plusieurs reprises, favorisé des organismes sans but lucratif au détriment d'autres organismes lors de l'octroi de subventions dans le cadre d'un de ses programmes. Le mis en cause dans ce cas-ci était le ministère lui-même, à titre d'organisme et de personne morale.

Le programme dont il est question ici représente une enveloppe substantielle de plusieurs dizaines de millions de dollars. Ce budget, de nature administrative et discrétionnaire, n'est pas normé et permet de soutenir des organismes partenaires œuvrant dans la sphère d'action du ministère pour la réalisation de projets répondant à sa mission. Aucune règle ou directive n'encadre le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre concernant cette enveloppe.

Le secteur administratif effectue une analyse de la demande de subvention, et il formule, ou non, une recommandation d'octroi de l'aide financière. Le ministre peut accepter ou refuser d'y donner suite. Lorsqu'il décide d'accorder une aide financière, il signe une lettre destinée à l'organisme, indiquant notamment la somme octroyée ainsi que la raison de cette aide. D'autres documents, comme la convention d'aide financière ou la lettre de refus, sont sous la signature du sous-ministre adjoint ou du directeur général du secteur concerné.

Faisant enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le volet politique du cabinet ministériel influençait indûment le travail de l'appareil administratif dans le cadre de l'octroi, du traitement ou du suivi de l'aide financière du programme. Il en ressortait également que les actes reprochés avaient un caractère répétitif. Ces actes étaient les suivants :

- Des demandes de modifications étaient apportées à des notes et à des lettres à l'intention du ministre;
- L'octroi d'une aide financière se faisait sans demande ou projet de l'organisme;
- Des demandes des autorités politiques étaient faites pour que le dossier de certains organismes soit traité en urgence dans le but de les avantager;
- L'on faisait régulièrement usage du mauvais véhicule financier (subvention au lieu de contrat, et inversement).

L'enquête du Protecteur du citoyen a démontré que le ministère :

- N'avait pas mis en place de critères, de lignes de conduite ou de directives permettant d'orienter le pouvoir discrétionnaire du ministre dans l'octroi d'une aide financière en vertu du programme;
- Avait fait fi de sa propre mission, des objectifs du programme en question et des recommandations défavorables de son personnel professionnel au regard de certains dossiers;
- Avait passé outre l'avis de personnes chargées de le conseiller adéquatement et de veiller au respect de l'interface politico-administrative.

En résumé, le Protecteur du citoyen a constaté plusieurs exemples où des organismes avaient bénéficié d'un traitement de faveur. Il a également observé que les professionnels concernés ainsi que les autorités administratives n'avaient aucune connaissance financière pour déterminer le bon véhicule financier à appliquer aux cas soumis.

De ce fait, le ministère a octroyé des aides financières :

- Alors qu'il aurait dû plutôt accorder un contrat de service qui aurait placé des organismes en concurrence;
- À l'encontre de recommandations internes.

L'enquête a donc révélé une perméabilité entre le volet politique du cabinet et l'appareil administratif du ministère. Bien que le programme correspondait à une enveloppe non normée et que le pouvoir du ministre d'octroyer ou non une aide financière était discrétionnaire, cela n'impliquait pas un pouvoir absolu de la part du volet politique du ministère.

En conséquence, des acteurs et actrices politiques s'étaient ingérés dans l'application d'un programme administratif, sans toujours agir avec l'impartialité nécessaire à l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. Cette ingérence avait eu une incidence sur l'intégrité du processus.

Le Protecteur du citoyen en a conclu qu'il s'agissait d'un cas grave de mauvaise gestion au sens de la LFDAROP en raison :

- Du caractère récurrent des pratiques dénoncées;
- Des répercussions des façons de faire sur l'ensemble du personnel administratif concerné (effet démobilisant dû au sentiment de travailler au bénéfice d'un organisme plutôt qu'à la réalisation de la mission du ministère);
- De l'effet sur les organismes demandeurs;
- Des manquements des différents acteurs et actrices quant à leur obligation d'assurer une saine gestion de l'interface politico-administrative et de respecter la mission et les objectifs du programme.

Enfin, le *Loi sur les contrats des organismes publics* ainsi que la *Règle de gestion relative à la gestion contractuelle* indiquent qu'un organisme public ne peut pas scinder ou répartir ses besoins dans le but d'éviter le recours à un appel d'offres public, ce que le ministère n'a pas respecté dans au moins une situation. Il en va de même pour le choix du véhicule financier à utiliser.

En raison de ce qui précède, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de :

- S'assurer de l'intégrité de l'interface politico-administrative;
- Veiller à l'impartialité des processus menant à l'octroi des demandes d'aide financière en vertu du programme;
- Appuyer ces deux objectifs sur des directives et des lignes de conduite pour son personnel administratif et politique;
- Outiller davantage son personnel en matière de qualification des véhicules financiers.

Donnant suite à ces recommandations, le ministère a produit un plan d'action d'envergure dont le Protecteur du citoyen suit attentivement la mise en œuvre.

# RECOMMANDATIONS MALGRÉ L'ABSENCE D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

Au terme de ses enquêtes en matière de divulgation, le Protecteur du citoyen peut conclure que les faits analysés, bien que préoccupants, ne présentent pas les caractéristiques d'une faute grave au sens de la loi. Il considère alors que les allégations ne sont pas fondées. Si la situation requiert quand même des correctifs, il formule des recommandations. C'est ce qui s'est produit dans les deux cas qui suivent.



## DIVULGATION À L'ÉGARD D'UN CENTRE DE SERVICES SCOLAIRE

Le Protecteur du citoyen a mené une enquête concernant une entente de service dont pouvaient découler trois actes répréhensibles au regard de la LFDAROP, soit :

- Un manquement grave à l'éthique et à la déontologie de deux entreprises privées dans leur relation contractuelle avec quatre centres de services scolaires (CSS);
- Un abus dans l'utilisation de fonds publics de la part des deux entreprises privées et des quatre CSS à l'égard du ministère de l'Éducation (Ministère);
- Un cas grave de mauvaise gestion au sein des quatre CSS.

Un organisme sans but lucratif (OSBL), partenaire d'une entreprise privée, avait signé des ententes de service avec quatre CSS en vue d'offrir de la formation générale à distance pour adultes via une plateforme numérique interactive et un service de recrutement d'élèves. L'entente de service stipulait que les coûts de ces services correspondaient à la moitié des sommes que reçoit chaque CSS du Ministère selon la « règle budgétaire 12080 ».

Par la suite, il s'est avéré que le service de recrutement auquel avait recours l'OSBL était très efficace. Des milliers d'élèves étaient ainsi dirigés vers les quatre CSS. Ceux-ci

procédaient alors à l'inscription et à un accompagnement des élèves si ces derniers le souhaitaient. Cette entente était très lucrative pour les partenaires, soit l'OSBL, l'entreprise privée et les CSS.

Toutefois, environ 90 % des élèves inscrits ne consultaient pas, ou très peu, la plateforme Web. Et c'est là que la divulgation intervient : selon les allégations, l'OSBL et l'entreprise privée dissimulaient volontairement cette donnée au CSS – faible participation des élèves inscrites et inscrits – dans le but de maintenir les ententes en vigueur. Les CSS recevaient donc de l'argent du Ministère par cours déclaré et payaient à fort prix des services qui n'étaient pas utilisés.

L'enquête a permis de conclure que les CSS avaient accès aux informations concernant la fréquentation réelle de la plateforme par les élèves, via des sources externes, ou en en faisant la demande expresse à l'entreprise privée. Celle-ci ne fournissait toutefois pas de données précises. Détenant quand même certaines informations, les CSS savaient que peu d'élèves persévéraient après leur inscription. En conséquence, le Protecteur du citoyen n'a pas considéré que les partenaires privés avaient commis un manquement grave aux règles d'éthique et de déontologie.

Par ailleurs, l'enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater que les parties concernées respectaient les critères du Ministère concernant l'admission des élèves, la déclaration des effectifs et la règle budgétaire 12080. Toutefois, le Ministère n'avait pas révisé cette règle depuis plusieurs années. Ces critères n'étaient donc pas conçus pour une formation en mode numérique. En outre, la même règle n'avait aucune autre exigence que celle de l'inscription et présumait que l'élève consacrait 25 heures à chacun de ses cours. Dès lors, comme les conditions étaient respectées, dans son enquête, le Protecteur du citoyen a conclu à l'absence d'usage abusif de fonds publics. Il a cependant recommandé au Ministère d'actualiser sa règle budgétaire.

Autre élément important, les CSS déléguaient une partie de leurs responsabilités à l'entreprise privée quant à la création du profil de formation de l'élève. Ainsi, l'entreprise suggérait au CSS et à l'élève les cours auxquels ce dernier devait s'inscrire. Plus le nombre de cours était élevé, plus le financement du Ministère l'était également. De l'avis du Protecteur du citoyen, cette situation pouvait créer une apparence de conflit d'intérêts entre une entreprise privée soucieuse de multiplier les inscriptions et un CSS devant s'assurer d'appliquer sa mission.

Par ailleurs, aucun des CSS visés par les allégations n'avait évalué le programme de formation générale aux adultes depuis sa création pour savoir s'il était à la fois efficient et conforme au mandat des CSS.

À l'issue de l'enquête du Protecteur du citoyen, aucun des points soulevés ne présentait une ampleur qui pouvait permettre de conclure qu'il y avait eu un cas grave de mauvaise gestion au sein des CSS.

Le Protecteur du citoyen a tout de même recommandé au ministère de l'Éducation de :

- Réviser et mettre à jour la règle budgétaire 12080;
- Réaliser des actions pour évaluer le programme de formation générale aux adultes à distance;
- Mettre en œuvre des actions pour que les CSS exercent un contrôle accru quant à la réalisation, la pertinence et la qualité du profil de formation de l'élève.

Tant le Ministère que les CSS ont accepté les recommandations du Protecteur du citoyen. Ce dernier en suit la mise en œuvre.



## DIVULGATION À L'ÉGARD D'UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation selon laquelle le directeur d'une société d'État avait favorisé sa conjointe indûment, notamment dans l'octroi de contrats de gré à gré. Selon le lanceur d'alerte, cette situation plaçait le gestionnaire mis en cause en situation de conflit d'intérêts en vertu de la LFDAROP.

L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater que le mis en cause occupait effectivement un poste de direction au sein de la société d'État et que des mandats de gré à gré avaient bel et bien été octroyés à sa conjointe.

Le code d'éthique en vigueur au sein de cette société stipule que tout membre du personnel qui constate une situation réelle ou potentielle de conflit d'intérêts doit immédiatement en informer la direction générale afin que celle-ci détermine les mesures à prendre. Or, selon l'enquête du Protecteur du citoyen, le gestionnaire avait, conformément au code d'éthique, déclaré son conflit d'intérêts auprès de la direction générale. Des mesures ont alors été mises en œuvre pour éviter que le mis en cause se place en situation de conflit d'intérêts au-delà de ce qu'il avait déjà déclaré aux hautes autorités.

Ces démarches n'ont toutefois pas été répertoriées adéquatement et n'ont été effectuées que verbalement. Ni procédure écrite ni formulaire n'ont été établis en appui au code d'éthique pour officialiser, gérer et colliger les informations concernant les déclarations de conflits d'intérêts. De plus, le Protecteur

du citoyen a constaté que des membres du personnel de cette société d'État ne connaissaient pas le code d'éthique.

L'enquête a également révélé une disparité concernant les détails inscrits sur les factures produites par les contractuels engagés par cette même organisation. De l'avis du Protecteur du citoyen, cette société d'État devait se doter de normes internes plus claires dans l'adjudication des contrats en deçà des seuils établis dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a conclu que les faits recueillis ne correspondaient pas à un acte répréhensible et donc que les allégations étaient non fondées. Toutefois, les enjeux soulevés nécessitaient des correctifs. Le Protecteur du citoyen a donc formulé trois recommandations à la société d'État, soit :

- Établir une politique précisant les mesures à prendre en cas de conflit d'intérêts. Cette politique devrait notamment inclure la déclaration obligatoire par écrit du conflit d'intérêts;
- Assurer la diffusion annuelle du code d'éthique en vigueur auprès du personnel;
- Réviser et assurer la diffusion auprès du personnel de la politique pour l'octroi des contrats sous le seuil d'appel d'offres public.

La société d'État a accepté les trois recommandations. Le Protecteur du citoyen veillera à leur implantation.

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

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

### L'ACCÈS DES PERSONNES CANDIDATES À L'IMMIGRATION AUX DIRECTIVES APPLIQUÉES POUR DÉCIDER DE LEUR SITUATION

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration de :

- Procéder à la mise à jour du *Guide des procédures d'immigration*;
- Donner accès au Guide ainsi mis à jour sur son site Web;
- Faire part au Protecteur du citoyen d'un calendrier de réalisation pour chacune des sections d'ici le 31 décembre 2022.

## **MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE (SERVICES CORRECTIONNELS)**

### UN NOUVEL ÉTABLISSEMENT DE DÉTENTION POUR LES FEMMES

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique de :

- Faire l'annonce, d'ici le 31 décembre 2022, d'une décision ferme quant à la construction d'un nouvel établissement de détention pour accueillir la clientèle féminine.

# SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2020-2021

## ADMINISTRATION PUBLIQUE

Société d'habitation du Québec

### INTERVENTION AUPRÈS DES COOPÉRATIVES ET DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF D'HABITATION

#### RECOMMANDATIONS 2020-2021

#### APPRÉCIATION 2021-2022

Établir un mécanisme ou une procédure uniforme et claire d'examen des plaintes concernant les cas visés à l'article 85.2 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* en matière d'intimidation, de harcèlement et de maltraitance.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST ATTENTIF**, car les travaux ont débuté en novembre 2021. Un suivi de la nouvelle procédure d'examen des plaintes en matière d'intimidation, de harcèlement et de maltraitance est prévu en septembre 2022.

Désigner une répondante ou un répondant chargé du traitement de ces plaintes, que ce soit le conseiller ou la conseillère en gestion, une ou un membre du personnel du bureau des plaintes ou une vérificatrice ou un vérificateur.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST ATTENTIF**, car la désignation de la répondante ou du répondant chargé du traitement des plaintes devrait être prévue dans l'établissement du mécanisme de traitement des plaintes. Un suivi à cet égard est planifié en septembre 2022.

Concevoir un guide destiné au personnel dans lequel les notions d'intimidation, de maltraitance et de harcèlement seront définies, et qui expliquera la portée et les limites du pouvoir du ou de la ministre dans les cas précisés à l'article 85.2 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST ATTENTIF**. Les travaux ont débuté en août 2021, mais ils n'étaient toujours pas achevés, comme prévu, au mois de mars de l'année suivante. Un suivi est planifié à l'automne 2022.

Diffuser l'information sur la procédure d'examen de ces plaintes, auprès des administrateurs, administratrices et gestionnaires des organismes d'habitation ainsi que du public.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST ATTENTIF**, car il est prévu que la procédure sera diffusée au plus tard le 30 septembre 2022.

Faire parvenir au Protecteur du citoyen, au plus tard le 31 décembre 2021, un plan de travail pour le suivi des recommandations.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST SATISFAIT**, car le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation lui a fait parvenir son Plan de travail pour la mise en place d'une procédure d'examen des plaintes en matière d'intimidation, de harcèlement et de maltraitance le 17 décembre 2021.

# SERVICES CORRECTIONNELS

Ministère de la Sécurité publique

## ACCÈS AU SYSTÈME DE TRAITEMENT DES PLAINTES EN MILIEU CARCÉRAL

### RECOMMANDATION 2020-2021

Rappeler par écrit à l'ensemble du personnel, d'ici le 31 décembre 2021, les modalités d'application du système de traitement des plaintes, comme le précise l'Instruction 21 1 04 *Système de traitement des plaintes des personnes prévenues ou contrevenantes*, en vue d'en faciliter l'accès aux personnes incarcérées et de leur apporter au besoin le soutien requis.

### APPRÉCIATION 2021-2022

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST SATISFAIT**, car le ministère de la Sécurité publique, Direction générale des services correctionnels, a fait parvenir une note au réseau concernant les modalités d'application du système de traitement des plaintes, et ce, en vue de faciliter l'accès au formulaire de plainte.

# RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Ministère de la Santé et des Services sociaux

## CIRCULATION DES USAGERS ET USAGÈRES DANS LE SYSTÈME DES SOINS DE SANTÉ

### RECOMMANDATION 2020-2021

Assurer, sans délai, la mise en œuvre des recommandations qui ont été formulées en 2019 pour résoudre le problème de débordement hospitalier au sein de l'Hôpital Royal Victoria (CUSM) et pour permettre que les usagers et usagères aient accès à une salle de réanimation en temps opportun.

### APPRÉCIATION 2021-2022

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST ATTENTIF**, car bien que le ministère de la Santé et des Services sociaux ait mis en place la plupart des mesures prévues en vue de répondre à ses recommandations, le déploiement d'ententes interétablissements n'a pu être entièrement réalisé dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Soulignons que le Ministère s'est engagé à mettre en place l'ensemble des mesures d'ici le 30 septembre 2022.

## FACTURATION POUVANT ÊTRE IMPOSÉE À UN USAGER OU À UNE USAGÈRE OCCUPANT UN LIT D'HÔPITAL

### RECOMMANDATION 2020-2021

Élaborer et diffuser des lignes directrices claires, d'ici le 31 décembre 2021, pour encadrer la facturation qui peut être imposée à un usager ou à une usagère occupant un lit en centre hospitalier, et qui est en attente d'une place autre que celles indiquées au règlement.

### APPRÉCIATION 2021-2022

LE PROTECTEUR DU CITOYEN :

- **EST INSATISFAIT**, car bien que le ministère de la Santé et des Services sociaux reconnaisse que des modifications réglementaires significatives soient nécessaires et que le Protecteur du citoyen ait pris acte que celles-ci ne pouvaient être apportées d'ici le 31 décembre 2021, le Ministère n'a produit aucun plan d'action et il n'a avancé aucune date.



#### **QUÉBEC**

800, place D'Youville, 19<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 3P4  
418 643-2688

#### **MONTREAL**

1080, côte du Beaver Hall, 10<sup>e</sup> étage  
Montréal (Québec) H2Z 1S8  
514 873-2032

---

**Sans frais : 1 800 463-5070**

[protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca)