

PARTIE 1

LES RÉSULTATS
EN CHIFFRES
ET LEURS ENSEIGNEMENTS

Les résultats en chiffres et leurs enseignements

Les résultats en 2007-2008

La présentation des données statistiques

Ce chapitre présente les données relatives à l'action du Protecteur du citoyen en vertu des deux lois qui le régissent, soit la Loi sur le Protecteur du citoyen et la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux. Celle-ci comporte des exigences particulières, dont la principale est de faire rapport de façon séparée de l'examen des plaintes et des signalements¹. Les interventions du Protecteur du citoyen peuvent découler d'une demande ou être menées de sa propre initiative. Les signalements peuvent être faits par toute personne alors que la plainte ne peut être formulée que par l'utilisateur ou son représentant².

Le Protecteur du citoyen rend compte des résultats de l'examen des plaintes et des signalements :

- lorsqu'il a obtenu l'assurance que les recommandations acceptées ont été implantées ;
- lorsque l'instance a refusé les recommandations.

En conséquence, la reddition de comptes ne porte que sur la demande de service dont l'examen est terminé ; ce sont les demandes examinées.

Les demandes de services en 2007-2008

Lorsqu'un citoyen, ou son représentant, s'adresse au Protecteur du citoyen pour de l'information, de l'assistance, une plainte, une référence ou un signalement, son action est enregistrée comme une demande de services.

En 2007-2008, le Protecteur du citoyen a reçu 20 181 demandes de services par rapport à 20 641 en 2006-2007, soit une diminution de 2,2%. Il a examiné 10 486 plaintes, signalements et demandes d'assistance, par rapport à 9 898 en 2006-2007, soit une augmentation de 5,9%.

1 Art. 38 : Le Protecteur des usagers doit, une fois par année, faire un rapport sur ses activités. Ce rapport décrit les plaintes qu'il a reçues en application de l'article 8 et indique notamment pour chaque type de plainte :
1° le nombre de plaintes reçues, rejetées sur examen sommaire, examinées, refusées ou abandonnées depuis le dernier rapport ;
2° les suites qui ont été données après leur examen.
De plus, ce rapport indique les interventions du Protecteur des usagers en application de l'article 20 ainsi que ses principales conclusions et recommandations, le cas échéant.
Le contenu de ce rapport est intégré à celui du rapport visé à l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (chapitre P-32).

2 Pour une meilleure compréhension des données, le lecteur se référera aux définitions présentées à l'annexe 1, à la fin du présent rapport.

Sommairement, le premier graphique intitulé «*L'état de la demande des citoyens en 2007-2008*» représente le nombre de citoyens qui ont fait appel au Protecteur du citoyen (nouvelle demande); ceux dont la demande a été examinée, donc qui ont reçu une réponse finale, et ceux dont la demande est en examen. Dans les cas où un suivi d'implantation est nécessaire, le citoyen a reçu une réponse mais le Protecteur du citoyen ne ferme pas le dossier tant qu'il n'a pas l'assurance que ses recommandations sont implantées.

Étant donné qu'un citoyen peut, dans une même demande, confier plusieurs types de problèmes, la demande de services ventilée compte plus d'objets examinés que de citoyens dont la demande de service a été examinée.

Les résultats en chiffres pour l'année financière 2007-2008

L'état de la demande des citoyens en 2007-2008

Citoyens dont la demande est en suivi d'implantation		Citoyens dont la demande est en examen ¹ le 1 ^{er} avril 2007		Nouvelles demandes		Citoyens dont la demande a été examinée		Citoyens dont la demande est en examen le 31 mars 2008		Citoyens dont la demande est en suivi d'implantation ²
29	+	1 286	+	20 181	-	19 939	=	1 492	+	65

1. Afin de rendre compte de façon plus exhaustive des activités, en 2007-2008, le **demande en examen** comprend maintenant **tous** les dossiers qui n'étaient pas fermés au 31 mars 2007 (1 315 au lieu de 1135). Auparavant, le **demande en examen** excluait les dossiers qui étaient à d'autres étapes que le traitement avec le citoyen, l'instance, le ministère ou l'organisme. Étaient donc **exclus**, les dossiers en attente de traitement, terminés, en vérification et en suivi d'implantation : ils ne le seront plus désormais, ce qui donne un portrait plus complet.

2. Les **demandes en suivi d'implantation** sont des demandes conclues et où le Protecteur du citoyen est en attente de l'implantation de ses recommandations avant de fermer définitivement le dossier.

Les demandes de services examinées en 2007-2008

	n	%
Plaintes et signalements	9 709	45,67
Demandes d'assistance	777	3,66
Demandes d'aide dirigées vers une ressource appropriée	6 920	32,55
Demandes d'information	3 147	14,80
Demandes de services non complétées par le citoyen/usager ³	706	3,32
Total	21 259	100,00

3. Nouvelle catégorie **Demandes de services non complétées par le citoyen/usager** : impossible de joindre les demandeurs malgré trois tentatives. Ces demandes ne peuvent pas être imputées à une instance ou à une catégorie de façon certaine.

TABLEAU 2 – Vue d'ensemble des plaintes, signalements et demandes d'assistance*														
	En suivi d'implantation		En examen le 1 ^{er} avril 2007		Reçus en 2007-2008		Total à examiner		Examinés en 2007-2008		En examen le 31 mars 2008		En suivi ⁴ d'implantation	
Administration publique														
Plaintes et demandes d'assistance	0	+	1 144	+	10 201	=	11 345	-	10 184	=	1 138	+	23	
Santé et services sociaux														
Plaintes et demandes d'assistance	70	+	511	+	661	=	1 242	-	636	=	496	+	110	
Signalements	0	+	25	+	28	=	53	-	18	=	25	+	10	
Total	70	+	1 680	+	10 890	=	12 640	-	10 838	=	1 659	+	143	

* Le terme « motifs de plainte » utilisé dans le rapport annuel 2006-2007 a été remplacé par « plaintes ».

4 En suivi d'implantation : les plaintes dont l'analyse est terminée et dont le Protecteur du citoyen est en attente de l'implantation de ses recommandations.

Le traitement des plaintes et des signalements examinés

TABLEAU 3 – Répartition des plaintes et signalements examinés*		
	Demandeurs	Plaintes et signalements
Administration publique		
Plaintes	8 102	9 058
Santé et services sociaux		
Plaintes	395	633
Signalements	12	18
Total	8 509	9 709

* Le terme « motifs de plainte » utilisé dans le rapport annuel 2006-2007 a été remplacé par « plaintes ».

TABLEAU 4 – Traitement des plaintes et signalements examinés*					
	En cours d'examen		Examen complété		Total
	Réorientés ¹	Interrompus ²	Non fondés	Fondés	
Administration publique					
Plaintes	1 269	3 113	3 499	1 177	9 058
Santé et services sociaux					
Plaintes	4	86	345	198	633
Signalements	1	4	2	11	18
Total					9 709

1. **Plaintes réorientées** : en cours d'examen de la plainte, le Protecteur du citoyen a identifié une possibilité de solution externe et a dirigé le citoyen vers l'instance appropriée. Dans le cas des signalements, ceux-ci sont réorientés vers les agences de la santé et des services sociaux.

2. **Examen interrompu** : le Protecteur du citoyen, après examen initial, a dû interrompre son intervention pour l'un ou l'autre des motifs prévus aux lois qu'il applique. L'examen peut aussi être interrompu à la demande du citoyen ou parce que la situation a pu être réglée entre-temps.

* Le terme « motifs de plainte » utilisé dans le rapport annuel 2006-2007 a été remplacé par « plaintes ».

TABLEAU 5 – Ministères et organismes visés par les plaintes fondées en administration publique*

ministères et organismes	n	%
Agence de l'efficacité énergétique	-	-
Assemblée nationale	-	-
Autorité des marchés financiers	1	0,08
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	-	-
Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières	-	-
Centre de services partagés du Québec	-	-
Comité de déontologie policière	-	-
Commissaire à la déontologie policière	-	-
Commissaire à la santé et au bien-être	-	-
Commissaire au lobbying	-	-
Commissaire de l'industrie de la construction	-	-
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	5	0,43
Commission consultative de l'enseignement privé	-	-
Commission d'accès à l'information	3	0,26
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial	-	-
Commission de l'équité salariale	1	0,08
Commission de la fonction publique	-	-
Commission de la qualité de l'environnement Kativik	-	-
Commission de la santé et de la sécurité du travail	80	6,80
Commission de protection du territoire agricole	-	-
Commission des lésions professionnelles	2	0,17
Commission des normes du travail	2	0,17
Commission des relations du travail	-	-
Commission des transports du Québec	-	-
Commission municipale du Québec	-	-
Commission québécoise des libérations conditionnelles	-	-
Conseil consultatif de la lecture et du livre	-	-
Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre	-	-
Conseil de gestion de l'assurance parentale	-	-
Conseil de la famille et de l'enfance	-	-
Conseil de la justice administrative	-	-
Conseil de la magistrature	-	-
Conseil de la science et de la technologie	-	-
Conseil des aînés	-	-
Conseil des relations interculturelles	-	-
Conseil du statut de la femme	-	-
Conseil permanent de la jeunesse	-	-
Conseil supérieur de l'éducation	-	-
Conseil supérieur de la langue française	-	-
Coroner	3	0,26
Curateur public	20	1,70
Fonds d'aide aux recours collectifs	-	-
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	-	-
Institut de la statistique du Québec	-	-
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	-	-
La Financière agricole du Québec	-	-

TABLEAU 5 – Ministères et organismes visés par les plaintes fondées en administration publique*

ministères et organismes	n	%
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	5	0,42
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	35	2,97
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	40	3,40
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	4	0,34
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine	1	0,08
Ministère de la Famille et des Aînés	7	0,59
Ministère de la Justice	16	1,36
Ministère de la Santé et des Services sociaux	3	0,26
Ministère de la Sécurité publique	499	42,40
Ministère des Affaires municipales et des Régions	4	0,34
Ministère des Finances	2	0,17
Ministère des Relations internationales	-	-
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	7	0,60
Ministère des Services gouvernementaux	-	-
Ministère des Transports	3	0,26
Ministère du Conseil exécutif	-	-
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	2	0,17
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	2	0,17
Ministère du Revenu	111	9,43
Ministère du Tourisme	-	-
Ministère du Travail	-	-
Office de la protection du consommateur	-	-
Office des personnes handicapées du Québec	1	0,08
Office des professions du Québec	1	0,08
Office québécois de la langue française	2	0,17
Régie de l'assurance maladie du Québec	16	1,36
Régie des alcools, des courses et des jeux	1	0,08
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	-	-
Régie des rentes du Québec	22	1,87
Régie du bâtiment du Québec	1	0,08
Régie du cinéma	-	-
Régie du logement	23	1,96
Secrétariat du Conseil du trésor	-	-
Services Québec	1	0,08
Société d'habitation du Québec	-	-
Société de l'assurance automobile du Québec	245	20,82
Tribunal administratif du Québec	6	0,51
Vérificateur général	-	-
Total	1 177	100,00

* Le terme « motifs de plainte » utilisé dans le rapport annuel 2006-2007 a été remplacé par « plaintes ».

Les noms des ministères et organismes apparaissant dans ce tableau tiennent compte des changements apportés en cours d'année à savoir le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine et le ministère de la Famille et des Aînés.

missions du réseau de la santé et des services sociaux	n	%
Centre hospitalier	93	46,97
Centre local de services communautaires	41	20,70
Centre d'hébergement et de soins de longue durée	22	11,11
Centre de réadaptation	17	8,58
Centre jeunesse	16	8,08
Agence de la santé et des services sociaux	3	1,52
Organisms communautaire	3	1,52
Résidence privée d'hébergement	-	-
Service préhospitalier d'urgence	3	1,52
Total	198	100,00

* Le terme « motifs de plainte » utilisé dans le rapport annuel 2006-2007 a été remplacé par « plaintes ».

Le Protecteur du citoyen a formulé 1370 recommandations dont 23,50% ont eu une portée collective. Dans le secteur de l'Administration publique, on dénombre 248 plaintes fondées sans recommandation car aucune réparation n'est possible.

	Portée individuelle ¹		Portée collective ²		Total
	n	%	n	%	
Administration publique					
Recommandations (Plaintes)	876	91,44	82	8,56	958
Santé et services sociaux					
Recommandations (Plaintes)	160	41,67	224	58,33	384
Recommandations (Signalements)	12	42,86	16	57,14	28
Total					1370
<p>1. Portée individuelle : le Protecteur du citoyen obtient la correction de la situation pour la personne qui s'est adressée à lui. 2. Portée collective : le Protecteur du citoyen s'assure que les personnes qui n'ont pas fait appel à ses services et qui se retrouvent dans la même situation que le plaignant bénéficient de la correction obtenue.</p>					

	Acceptées et implantées	Refusées
Administration publique		
Recommandations (Plaintes)	98,53%	1,47%
Santé et services sociaux		
Recommandations (Plaintes)	98,41%	1,59%
Recommandations (Signalements)	100,00%	-

TABLEAU 9 – Vue d'ensemble des demandes d'aide

		n	%
Secteur privé	Total	3 194	46,16
Assurance de biens ou de personnes		245	
Avocat/Barreau		127	
Bureau de crédit / Agence de recouvrement		71	
Compagnie de câblodistribution		47	
Compagnie de téléphone		135	
Demande d'avis juridique		339	
Dentiste/Ordre des dentistes		31	
Divorce, séparation, conjoint, etc.		34	
Faillite		13	
Institution financière (Banque, Caisse, Fiducie, etc.)		166	
Jugement d'un tribunal judiciaire		110	
Médecin/Collège des Médecins		79	
Notaire/Chambre des notaires		41	
Professionnel/Ordre (autre que Avocat, Dentiste, Médecin, Pharmacien, Notaire)		72	
Relations de travail (autre qu'instance sous compétence)/syndicat		283	
Saisie/Huissiers		9	
Autre		1 392	
Actes exclus	Total	550	7,95
Acte d'un médecin dans une entité du réseau		90	
Acte médical dans un centre de détention		224	
Clinique privée (sans entente avec le réseau public)		86	
Autre		150	
Administration municipale	Total	577	8,34
Conseil d'arrondissement		2	
Contravention de compétence municipale		46	
Habitation à loyer modique HLM		127	
Membre du conseil		6	
Municipalité régionale de comté (MRC)		7	
Permis		15	
Policier, pompier		118	
Réglementation		44	
Taxes		38	
Autre		174	
Réseau de l'éducation	Total	102	1,47
Commission scolaire - Conseil d'établissement		8	
École privée		4	
Éducation aux adultes (autre que secondaire)		4	
Éducation aux adultes (secondaire)		1	
Enseignement collégial		8	
Enseignement primaire		26	
Enseignement professionnel (autre que secondaire)		5	
Enseignement professionnel (secondaire)		1	
Enseignement secondaire (régulier)		12	
Enseignement universitaire		14	
Service de garde en milieu scolaire		1	
Transport scolaire		6	
Autre		12	

TABLEAU 9 – Vue d'ensemble des demandes d'aide				
		n	%	
Ministères et organismes fédéraux ou des autres provinces		Total	386	5,58
	Assurance emploi	95		
	Revenu Canada	53		
	Santé et bien-être Canada	3		
	Société centrale d'hypothèque et de logement	1		
	Autre	234		
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen		Total	404	5,84
	Centres régionaux d'aide juridique	42		
	Commission de la construction du Québec	19		
	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	22		
	Commission des services juridiques	24		
	Hydro-Québec	208		
	Institut national de santé publique du Québec	1		
	Investissement Québec	2		
	Régie de l'énergie	3		
	Société de télédiffusion du Québec	1		
	Société des alcools du Québec	3		
	Société des établissements de plein air du Québec	9		
	Société des loteries du Québec	13		
	Sûreté du Québec (agents de la paix)	41		
	Autre	16		
Autres		Total	141	2,03
	Commission parlementaire	2		
	Député	4		
	Personnel d'un bureau de comté	2		
	Directeur général des élections	8		
	Autres	125		
Recours de premier niveau en santé et services sociaux non complété		Total	1 566	22,63
Total des demandes d'aide dirigées vers une ressource appropriée		6 920	100,00	

Liste des annexes qui complètent la présentation des résultats en chiffres pour l'année 2007-2008.

On trouvera ces tableaux à la Partie 4 du présent document :

- Annexe 1** Les définitions utiles pour la compréhension des données
- Annexe 2** La provenance des demandes reçues en administration publique selon la région administrative du citoyen
- Annexe 3** La provenance des demandes et signalements reçus en santé et services sociaux selon la région sociosanitaire de l'instance visée
- Annexe 4** Les plaintes examinées par ministère et organisme selon le résultat du traitement
- Annexe 5** Les plaintes fondées en administration publique par catégorie
- Annexe 6** Répartition des plaintes examinées en santé et services sociaux selon la mission visée
- Annexe 7** Répartition des signalements examinés en santé et services sociaux selon la mission visée
- Annexe 8** Les plaintes fondées en santé et services sociaux par catégorie

Les enseignements

Plaintes et signalements examinés en 2007-2008, ce que révèlent les chiffres...

Les faits saillants

En 2007-2008, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de :

- 61 ministères et organismes, sur un total de 84 sur lesquels il a compétence, soit 73 %.
- 156 instances du réseau de la santé et des services sociaux, sur un total de 295, soit 53 %.

Les recommandations du Protecteur du citoyen

En administration publique, 98,53 % des recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées et implantées, soit la même proportion qu'en 2006-2007.

En santé et services sociaux, c'est 98,41 % des recommandations qui sont acceptées et implantées en ce qui concerne les plaintes et 100 % en matière de signalement, par rapport à 98 % et 100 % en 2006-2007.

Le pourcentage de plaintes fondées

Le pourcentage global de plaintes fondées demeure comparable à celui de l'an passé : 26,5 %.

- Administration publique = 25,17 % alors qu'il était de 26,3 % en 2006-2007
- Santé et services sociaux = 37,58 % alors qu'il était de 37 % en 2006-2007

Les plaintes, signalements et demandes d'assistance examinés

Signalons d'abord qu'en comparaison avec l'an dernier, on observe une augmentation de 588 demandes – plaintes, signalements ou demandes d'assistance – examinées. Ceci représente une hausse de 5,9 %.

2006-2007 (provenant des tableaux 1 et 4)	2007-2008 (provenant du tableau 1)
9 214 motifs de plainte 684 demandes d'assistance	9 709 plaintes et signalements 777 demandes d'assistance
(9 898)	(10 486)
588 ↑	

Les plaintes et les signalements examinés ont donc nécessité plus d'effort institutionnel. Comme ce sont les dossiers qui requièrent le traitement le plus long – par rapport aux demandes d'aide ou d'information – on observe que le nombre de demandes en examen au 31 mars 2008 est plus élevé qu'il ne l'était au 31 mars 2007³ : une augmentation de 242, dont 36 sont en suivi d'implantation. En effet, le Protecteur du citoyen s'assure que ses recommandations sont implantées de façon satisfaisante avant de fermer le dossier lequel se retrouve par la suite dans la demande examinée.

Variation du nombre de plaintes fondées

Le tableau qui suit présente le nombre de plaintes fondées par rapport au nombre de plaintes dont le traitement a été complété de façon à déterminer si celles-ci sont fondées ou non. Les plaintes réorientées et interrompues sont donc exclues de ce nombre.

Nous avons retenu les ministères et organismes ayant fait l'objet d'un minimum de 15 plaintes fondées.

Ministères / organismes	Fondées/Examen complété 2006-2007	Fondées/Examen complété 2007-2008	
Commission de la santé et de la sécurité du travail	92/312	80/357	↓
- Indemnisation	82/262	60/280	↓
- IVAC	10/50	20/77	↑
Curateur public	27/126	20/83	↓
Ministère de la Sécurité publique	511/1 599	499/1 497	↓
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	54/164	35/218	↓
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	78/579	40/468	↓
Ministère du Revenu	94/462	111/487	↑
Régie de l'assurance maladie	11/143	16/137	↑
Régie des rentes du Québec	22/118	22/152	-
Régie du logement	17/49	23/60	↑
Société de l'assurance automobile du Québec	180/528	245/881	↑
- Indemnisation	160/361	206/619	↑
- Code de la sécurité routière	20/167	39/262	↑

La nature des préjudices subis par les citoyens

Pour les citoyens qui se sont adressés au Protecteur du citoyen et dont la plainte est fondée, le préjudice est soit directement d'ordre financier, soit en lien avec un délai d'attente pour une décision à l'égard de l'admission à un programme, à l'émission du

³ Afin de rendre compte de façon plus exhaustive des activités, en 2007-2008, la DEMANDE EN EXAMEN comprend maintenant TOUS les dossiers qui n'étaient pas fermés au 31 mars 2007 (1315 au lieu de 1135). Auparavant, la DEMANDE EN EXAMEN excluait les dossiers qui étaient à d'autres étapes que le traitement avec le citoyen, l'instance, le ministère ou l'organisme. Étaient donc EXCLUS, les dossiers en attente de traitement, terminés, en vérification et en suivi d'implantation : ils ne le seront plus désormais, ce qui donne un portrait plus complet. Parmi les 180 dossiers (1315 moins 1135), certains étaient, au 31 mars 2007, en attente de traitement, à l'état terminé, en vérification ou en suivi d'implantation. Par conséquent, la demande en examen au 1er avril 2007 était de 1315.

permis ou à l'accès à des services. L'attente se traduit généralement par une période d'insécurité financière durant laquelle les personnes doivent assumer les dépenses et responsabilités qui leur incombent quotidiennement tout en effectuant les démarches pour faire valoir leur point de vue et leurs droits.

Nature des plaintes des citoyens	% / Examen complété	% Fondées
Les sommes dues par l'État	28,77	21,93
Les délais	14,54	36,93
Les problèmes d'information et de communication	3,63	34,21
Le non-respect des droits des citoyens et des usagers	4,80	35,85
Les lacunes au plan des comportements, des habiletés et de la compétence des ressources humaines	2,20	33,04
Les difficultés d'accès aux soins	9,50	34,00
Le manque de coordination des services et des programmes	24,93	17,93
Les problèmes reliés à l'environnement et au milieu de vie	10,31	29,44
Autre	1,32	28,99
Total	100,00	-

Des gains collectifs

Les recommandations du Protecteur du citoyen profitent à l'ensemble des citoyens et usagers

En 2007 - 2008, le Protecteur du citoyen a formulé 1 370 recommandations dont 23,5% (322) ont eu une portée collective. De ce nombre :

- 82 s'adressent à l'**Administration publique** ;
- 240 s'adressent au **réseau de la santé et des services sociaux**.

L'Administration publique

Chaque année, le Protecteur du citoyen traite un nombre élevé de plaintes visant les services correctionnels du ministère de la Sécurité publique. C'est ainsi qu'en 2007 - 2008, une proportion élevée de mesures correctives leur sont adressées. Ces recommandations à effet collectif portent sur la formation et l'information du personnel, l'amélioration des conditions de vie, la révision des politiques, les procédures et les directives, la tenue des dossiers des personnes incarcérées et la révision de l'organisation des services.

À l'échelle de l'administration publique, voici les recommandations les plus fréquentes :

- 14 recommandations concernent le respect des procédures et des règles pour l'ensemble des citoyens visés par une disposition d'un programme ou de la loi;
- 17 recommandations concernent l'amélioration des outils de communication, l'information du public ou encore celle du personnel afin qu'il soit mieux préparé à remplir ses tâches ;
- 10 recommandations concernent la formation du personnel, l'organisation du travail et l'adaptation des services ;
- 6 recommandations préconisent soit l'élaboration, soit la révision d'une politique, d'un règlement administratif, d'une procédure ou d'une directive.

Le réseau de la santé et des services sociaux, les instances visées

1. **Les centres hospitaliers** ont fait l'objet de 106 recommandations du Protecteur du citoyen. Parmi les principales :

- 11 concernent les aspects cliniques (évaluation, jugement clinique, pratiques, approche thérapeutique) et recommandent soit d'ajuster les activités professionnelles cliniques, soit de réviser une procédure ou un protocole clinique;
- 21 concernent le personnel, dont 13 relatives à la formation. Dans les autres cas, il s'agit d'encadrement d'un employé ou du personnel. Notons que même dans le cas d'un seul employé, les actions de ce dernier peuvent se répercuter sur plusieurs personnes, tant collègues qu'usagers ;
- 12 concernent les droits des usagers, que ce soit la procédure d'examen des plaintes, le respect des droits en général ou l'obligation spécifique d'informer l'usager ;
- 20 concernent l'élaboration ou la révision des politiques, des procédures et des directives ;
- 10 concernent l'adaptation des services, des lieux et équipements, ainsi que l'ajustement des pratiques ;
- 5 concernent l'amélioration des outils de communication ou des communications interpersonnelles.

2. **Les centres d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD)** ont fait l'objet de 35 recommandations. Parmi les principales :

- 3 concernent l'amélioration des communications interpersonnelles ;
- 2 concernent la formation du personnel ;
- 4 concernent l'ajustement des activités professionnelles et cliniques ;
- 2 concernent le respect de la procédure d'examen des plaintes et le respect des droits des usagers ;

- 3 concernent l'encadrement d'un employé ;
- 3 concernent l'élaboration ou la révision d'une politique ou de procédures ;
- 7 concernent l'adaptation des services, des lieux, des conditions de vie et des équipements ainsi que l'organisation du travail ou des façons de faire.

3. Les centres locaux de services communautaires (CLSC) ont fait l'objet de 31 recommandations. Parmi les principales :

- 6 concernent la régulation du processus d'accès aux soins et services et l'amélioration de la continuité de ces services ;
- 5 concernent l'organisation, l'adaptation des services, des pratiques et des façons de faire ;
- 5 concernent l'amélioration des outils utilisés pour communiquer avec les usagers et les informer ;
- 4 concernent le respect des droits, de la procédure et du code d'éthique ;
- 3 concernent l'encadrement d'un employé.

4. Les centres jeunesse ont fait l'objet de 15 recommandations. Parmi celles-ci :

- 3 concernent l'ajustement ou la révision d'un protocole clinique ;
- 1 concerne la formation du personnel.

5. Les centres de réadaptation ont fait l'objet de 21 recommandations. Parmi celles-ci :

- 3 concernent l'amélioration des communications interpersonnelles ;
- 3 concernent la formation du personnel ;
- 3 concernent l'amélioration de la continuité des services ou la régulation du processus d'accès aux soins.

Les types de recommandations

(les principales recommandations, toutes instances confondues)

38	formation du personnel ou encadrement d'un employé
26	aspects cliniques
22	communications et information
12	respect des droits

Des gains individuels

Des mesures correctives assurent le respect des droits des citoyens

L'Administration publique

L'intervention du Protecteur du citoyen à l'égard de plaintes fondées qui visaient l'administration publique a conduit notamment aux résultats suivants :

159 cas : obtention d'un service qui était dû ;

88 cas : réduction d'un délai d'attente ;

77 cas : réévaluation des besoins ;

67 cas : obtention d'un remboursement ou d'une aide financière ;

54 cas : respect des règles et des procédures ;

52 cas : réception d'une réponse écrite mieux motivée ou d'explications supplémentaires ;

49 cas : correction de dossiers; ajout de renseignements manquants, corrections de données erronées, information complétée ;

77 cas : obtention d'une décision, d'un rapport ou d'un document attendu ;

Nombre d'autres cas : annulation d'une réclamation ou d'intérêts, amélioration du milieu de vie.

Le réseau de la santé et des services sociaux

L'intervention du Protecteur du citoyen à l'égard de plaintes fondées qui visaient le réseau de la santé et des services sociaux a conduit notamment aux résultats suivants :

28 cas : l'encadrement d'un employé ou de plusieurs membres du personnel ou la formation du personnel ;

25 cas : la réévaluation des besoins de l'utilisateur, la fourniture ou l'adaptation d'un service, ou même l'organisation des services, leur continuité et leur accès ;

16 cas : la révision du plan de soin, l'ajustement des activités professionnelles cliniques ou du protocole clinique ;

20 cas : l'annulation de frais ou le remboursement d'une somme d'argent ;

13 cas : l'amélioration de la communication et l'obtention d'excuses.

Des recommandations refusées ou dont le suivi a été annulé

Il arrive, rarement, qu'une **recommandation du Protecteur du citoyen ne soit pas suivie**. Ces situations sont généralement liées à l'un des contextes suivants :

- l'interprétation que fait le Protecteur du citoyen des directives ou des règlements en cause diffère de celle du ministère, de l'organisme ou de l'établissement du réseau de la santé et des services sociaux auquel s'adresse la recommandation ;
- alors que le Protecteur du citoyen considère le cas comme prioritaire, le ministère, l'organisme ou l'établissement refuse de donner suite rapidement à la recommandation compte tenu de l'impact sur les autres citoyens dans des situations semblables.

Lorsqu'il demeure convaincu du bien fondé de ses recommandations, le Protecteur du citoyen poursuit ses démarches selon les pouvoirs que lui donne la loi.

Il arrive aussi qu'une **recommandation soit annulée** parce que la situation s'est réglée pour les motifs suivants :

- le statut des personnes qui ont porté plainte a changé ;
- la solution a été trouvée d'une autre façon que celle qui a été recommandée par le Protecteur du citoyen. Ces annulations sont à l'initiative du Protecteur du citoyen.

Des plaintes où le Protecteur du citoyen ne peut intervenir et pour lesquelles le citoyen ne dispose d'aucun recours indépendant

Le réseau de l'éducation

Cette année, plus d'une centaine de personnes ont fait appel au Protecteur du citoyen concernant des problèmes avec le réseau de l'éducation : les écoles privées et publiques, les commissions scolaires, le transport scolaire, les services de garde. Ces personnes sont référées aux recours administratifs des commissions scolaires, ce qui ne constitue pas un recours indépendant à l'égard du réseau scolaire. Année après année, le nombre de personnes dans cette situation se maintient. À la section portant sur ce ministère, nous formulons une recommandation spécifique dans le but de régler cette absence de recours.

D'autres secteurs de l'administration publique

D'autres organismes gouvernementaux font également l'objet de plaintes sans que le Protecteur du citoyen puisse orienter les personnes vers une instance indépendante. Le plus souvent, il s'agit de Hydro-Québec (208) et de la Société des loteries du Québec (13).

Le citoyen qui s'est d'abord adressé à Hydro-Québec est habituellement insatisfait des services à la clientèle. Il considère que ce service ne fait que répéter l'information qu'il possède déjà sans tenter de comprendre son problème particulier.

L'existence d'un recours accessible, indépendant et impartial demeure un objectif qui n'est pas encore atteint pour toutes les situations où le citoyen est en relation avec un organisme public. Dans ces cas précis, nous sommes encore loin des acquis que représente la Loi sur la justice administrative pour les organismes et les ministères qui y sont soumis.

En conclusion du présent chapitre, dix ans après l'entrée en vigueur de cette loi, nous faisons le point sur les acquis et les améliorations qui se font attendre à partir des constats et des analyses portant sur le respect des droits et la qualité des services aux citoyens et usagers qui se sont adressés à nous.

Dix ans après l'adoption de la loi, garder le cap sur la justice administrative

La Loi sur la justice administrative (L.R.Q., chapitre J-3) et la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2) sont deux lois-cadres qui guident le Protecteur du citoyen dans l'exercice de sa compétence sur les services publics que constituent les ministères, les organismes et les instances du réseau de la santé et des services sociaux. Voici les constats qu'il a faits et les recommandations qu'il formule à cet égard.

La Loi sur la justice administrative a dix ans cette année. Adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en 1996, elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998. Elle régit des dizaines de milliers de décisions à portée individuelle que rend chaque année l'Administration gouvernementale, décisions qui touchent de près la vie des Québécoises et des Québécois.

La Loi sur la justice administrative permet de distinguer, parmi les organismes tenus de prendre des décisions individuelles, ceux qui le font dans l'exercice d'une fonction administrative de ceux qui le font dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle (c'est-à-dire les organismes qui sont chargés de trancher des litiges opposant une personne à l'Administration gouvernementale). Elle impose aux premiers un devoir d'agir équitablement. Elle impose, par ailleurs, aux seconds un devoir d'agir de façon impartiale et de permettre un débat loyal. Les uns et les autres sont cependant tenus au respect des principes généraux du droit et de rendre des décisions de qualité, exprimées en termes clairs et concis.

La justice administrative au quotidien pour les citoyens

Le Protecteur du citoyen, dans son action quotidienne concernant les décisions rendues par l'Administration gouvernementale dans l'exercice de la fonction administrative, se préoccupe notamment du respect des règles qu'édicte à cet égard la Loi sur la justice administrative (articles 1 à 8). Celles-ci visent les procédures que doivent suivre les ministères et organismes pour prendre une décision individuelle, c'est-à-dire qui concerne une personne déterminée, physique ou morale. Elles établissent, à l'endroit des ministères et des organismes appelés à exercer une fonction administrative, le devoir d'agir équitablement dans le cadre des procédures menant à une décision individuelle.

Ce devoir d'agir équitablement implique, entre autres, que l'on permette à la personne visée par une décision de présenter ses observations avant que la décision ne soit rendue. Un processus souple et adapté ne signifie pas qu'il y a absence de règles. Même si un agent de l'Administration n'agit pas dans le cadre de la fonction juridictionnelle (selon un processus quasi judiciaire), il doit accorder au citoyen l'occasion de fournir tous les éléments de son dossier et de présenter ses observations.

Écouter le citoyen, l'informer des faits, lui permettre de prendre connaissance des directives administratives et des intentions du décideur contribue à le rapprocher de l'Administration et à lui faire comprendre et mieux accepter une décision, même défavorable. Le sentiment d'injustice que ressentent à l'occasion certains citoyens est parfois suffisant à lui seul pour les inciter à contester une décision de l'Administration. Ce sentiment peut alors être estompé et même remplacé par celui d'avoir été traité avec égards et compréhension par un décideur attentif et réceptif à son point de vue.

La Loi sur la justice administrative impose aux ministères et organismes de prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les procédures mises en place respectent les normes, sont conduites suivant des règles simples, souples et sans formalisme, avec respect, prudence, célérité et selon les exigences de la bonne foi.

Enfin, d'autres dispositions de cette loi, ou des lois particulières, prévoient que les décisions doivent être motivées et communiquées en termes clairs et concis, qu'elles doivent indiquer les recours autres que judiciaires qui peuvent être exercés par les citoyens et mentionner les délais pour ce faire.

Par ses interventions préventives et correctrices, que ce soit lors de l'examen d'une législation ou d'une enquête sur plainte d'un citoyen, le Protecteur du citoyen œuvre à promouvoir le respect des principes enchâssés dans la Loi sur la justice administrative. Malheureusement, les plaintes qui lui sont adressées démontrent régulièrement que les ministères et organismes contreviennent encore trop souvent, sinon à la lettre de la loi, du moins à l'esprit de celle-ci.

L'intervention du Protecteur du citoyen a été nécessaire en cette matière encore en 2007-2008 ; les situations suivantes en constituent l'illustration bien partielle :

Absence de décision formelle

Lorsque la Commission de la santé et de la sécurité du travail refuse de confier l'analyse d'une plainte à un inspecteur, ce refus n'est pas transmis par écrit au plaignant. Lui-même et les autres parties intéressées ne peuvent alors contester cette décision. Pour respecter la Loi sur la justice administrative, il faut que la décision soit écrite.

Omission de permettre à un citoyen de compléter son dossier avant la prise de décision

Un agent de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) constate au dossier d'une accidentée l'absence de rapports médicaux justifiant un remboursement déjà effectué. Il émet aussitôt un avis de retenue du montant du remboursement à même les indemnités de l'accidentée, sans avoir communiqué avec elle au préalable. Une conversation ultérieure avec celle-ci a permis de prouver l'existence de ces rapports médicaux. L'accidentée a été remboursée de nouveau et la SAAQ a demandé elle-même au médecin une nouvelle copie des documents recherchés.

Omission de permettre à un citoyen de soumettre ses observations avant la prise de décision

Un citoyen conteste l'avertissement reçu du ministère des Ressources naturelles et de la Faune pour le paiement annuel de son bail de piégeage. Le dossier ayant été remis à un comité bipartite pour analyse et recommandation, ce dernier n'a pas invité le citoyen à lui soumettre ses observations avant la prise de décision. Le Protecteur du citoyen a recommandé le réexamen de l'affaire pour permettre au citoyen de soumettre au comité ses observations ainsi que les documents pertinents, ce que le Ministère a accepté.

Le respect des droits des citoyens en matière de santé et de services sociaux

Le personnel du réseau de la santé et des services sociaux n'est pas nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique. Il n'est en conséquence pas assujéti à la Loi sur la justice administrative. La Loi sur les services de santé et les services sociaux encadre toutefois les droits fondamentaux de l'utilisateur des services de santé et des services sociaux. On constate donc que les prescriptions de la Loi sur les services de santé et les services sociaux s'apparentent, en tenant compte de la portée différente de ces lois, à celles de la Loi sur la justice administrative. En effet, cette loi énonce que la raison d'être des services de santé et des services sociaux est la personne qui les requiert.

Cette loi prévoit également des lignes directrices qui doivent guider la gestion et la prestation des services de santé et des services sociaux. Élaborées dans le contexte particulier de la santé et des services sociaux, ces lignes directrices s'appuient sur des principes qui, à maints égards, ont les mêmes fondements que ceux inscrits dans la Loi sur la justice administrative. En effet, les lignes directrices en matière de santé et de services sociaux prévoient que :

- l'utilisateur doit être traité avec respect et ses droits et libertés doivent être reconnus ;
- l'utilisateur doit être traité avec courtoisie, équité et compréhension, dans le respect de sa dignité, de son autonomie, de ses besoins et de sa sécurité ;
- l'utilisateur doit, autant que possible, participer aux soins et aux services qui le concernent ;
- il doit, par une information adéquate, être incité à utiliser ces services de façon judicieuse.

Les exemples qui suivent nous démontrent que les préjudices que constate le Protecteur du citoyen lors de ses interventions dans le réseau de la santé et des services sociaux sont souvent comparables à ceux qui se produisent dans l'administration publique.

Absence d'information avant la prise de décision

Une personne âgée est hospitalisée. Pendant son hospitalisation, l'équipe traitante décide qu'il serait préférable qu'elle ne retourne plus chez elle et qu'elle soit plutôt transférée en hébergement de longue durée. Cette décision est prise sans en informer adéquatement au préalable cette dame âgée ou l'un de ses proches. Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de se doter de mesures pour favoriser l'implication et la participation des usagers et de leur famille en situation de déclaration d'hébergement.

Décision prise sans le consentement ni la participation de l'utilisateur

Une personne souffrant d'un problème de santé mentale apprend, au moment où elle souhaite quitter l'établissement où elle est hospitalisée depuis seulement quelques heures, qu'elle ne peut en sortir. En effet, une infirmière l'informe qu'elle fait l'objet d'une garde préventive car, selon l'équipe traitante, elle pourrait représenter un danger grave et immédiat pour elle-même ou pour autrui. Cette citoyenne n'a donc pas pu communiquer avec un avocat ou un membre de sa famille lorsque cette décision a été prise. Lorsqu'il a examiné le dossier, le Protecteur du citoyen a constaté de plus que rien au dossier n'explique les motifs de cette décision. Il a recommandé, entre autres, que l'établissement se dote d'une procédure détaillée de garde en établissement, respectueuse du respect des droits et libertés des usagers.

Décision prise sans évaluation

Une mère inscrit son enfant au service de psychologie d'un centre de santé et de services sociaux. Dans les faits, il appert que l'inscription n'est que l'ajout du nom et des coordonnées de la fillette au bas d'une liste d'attente, confectionnée selon l'ordre de réception des demandes. Aucune première évaluation n'est effectuée pour déterminer la priorité et tenir compte du caractère particulier de la situation : la mère souhaitait que sa fille ait accès rapidement à un service de psychologie. Elle disait craindre que le développement de son enfant soit compromis. Le Protecteur du citoyen a recommandé que l'établissement prenne des mesures pour juger de la priorité du besoin dans l'établissement de la liste d'attente.

En conclusion

Au quotidien, dans le traitement des plaintes qu'il reçoit, le Protecteur du citoyen constate que les exigences légitimes de la Loi sur la justice administrative et de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ainsi que les principes qu'elles

sous-tendent ne sont pas encore suffisamment connus, compris et respectés. Plus de 20 % des plaintes fondées en 2007-2008 portaient sur un manque de célérité à agir (par exemple un délai estimé déraisonnable pour recevoir un paiement ou pour avoir accès à des soins) .

Dix ans après l'adoption de la Loi sur la justice administrative, et quinze ans après la mise en place du premier régime de plaintes en santé et services sociaux, ces constats sont préoccupants. Ils nous amènent à exhorter tous les agents des services publics à se remémorer les principes enchâssés dans ces deux lois-cadres et à respecter leurs obligations à cet égard. En conséquence, le Protecteur du citoyen formule les recommandations suivantes :

Recommandations 2007-2008

Considérant que les agents des services publics doivent prendre les mesures appropriées pour s'assurer que la prestation des services et des soins respecte les normes législatives et administratives ainsi que toutes les règles de droit applicables ;

Considérant l'importance des principes et des règles énoncés dans la Loi sur la justice administrative et dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux ;

Considérant les manquements constatés dans le respect de ces principes et de ces règles ;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Que les dirigeants des services publics, tant les ministères et organismes de l'Administration gouvernementale que les instances du réseau de la santé et des services sociaux, s'assurent que le personnel sous leur responsabilité se réapproprie les principes et les règles énoncés respectivement dans la Loi sur la justice administrative et dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux ;

Qu'ils prennent des mesures pour sensibiliser leur personnel aux principes fondamentaux qui s'y retrouvent et à la nécessité de les respecter ;

Que les mesures élaborées se concrétisent, entre autres, par :

- la formulation d'attentes spécifiques au personnel d'encadrement pour la mise en application de ces principes et de ces règles ;
- la mise à niveau constante du personnel, et de façon plus particulière du personnel dont les actions et les décisions ont des impacts directs sur les citoyens ;
- la formation systématique et en conséquence de tout nouvel employé, dès son embauche.

Soulignons que ces recommandations peuvent être mises en œuvre sans délai et à coût nul. Au cours de la prochaine année, le Protecteur du citoyen apportera une attention certaine au degré d'appropriation par les instances concernées des principes énoncés dans ces lois et vérifiera, au besoin et selon les circonstances, les mesures concrètes qui auront été mises de l'avant à cet effet.