



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

RAPPORT
ANNUEL
D'ACTIVITÉS | 2017
2018



RAPPORT
ANNUEL
D'ACTIVITÉS

| 2017
2018

Québec
Septembre 2018

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

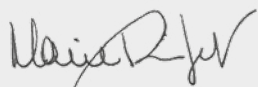
Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et à l'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, je vous présente le 48^e rapport annuel du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2017-2018.

Le rapport annuel de gestion du Protecteur du citoyen pour le même exercice est intégré à ce rapport, conformément à l'article 35.1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.

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

La protectrice du citoyen,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Marie Rinfret', with a stylized flourish at the end.

Marie Rinfret

Table des matières

Message de la protectrice du citoyen	7
Rapport de validation de l'auditeur interne	9
Le Protecteur du citoyen	11
En bref	13
Quelques statistiques	17
L'administration publique	20
Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)	28
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels.....	32
Curateur public.....	33
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	34
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.....	35
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs.....	39
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	39
Ministère de la Justice.....	41
Ministère de la Sécurité publique.....	42
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	44
Retraite Québec	46
Société de l'assurance automobile du Québec	47
Les services correctionnels	50
Le réseau de la santé et des services sociaux	60
Déficiences	65
Jeunes en difficulté	67
Santé mentale	68
Santé physique.....	70
Soutien à l'autonomie des personnes âgées.....	72
Soutien à domicile	76
Soutien aux services.....	79
Les enquêtes en matière d'intégrité publique	82
Liste des recommandations	87

Avertissement

Pour faciliter la consultation à l'écran, les pages blanches du document imprimé ont été retirées. La pagination du fichier demeure toutefois conforme à celle de l'original. Ainsi, il ne faut pas s'inquiéter si des pages semblent manquer ; cela n'est pas le cas.

Message de la protectrice du citoyen



Honorer ses engagements

Tous les ministères, organismes gouvernementaux, instances du réseau de la santé et des services sociaux et établissements de détention ont le devoir de donner les services prévus selon les programmes en vigueur. Ils doivent également livrer une information appropriée, traiter les demandes avec rigueur et équité, transmettre une réponse compréhensible et juste dans des délais raisonnables et permettre l'exercice des recours

adéquats. Ils sont aussi tenus d'appliquer la loi avec transparence et humanité.

Qu'en est-il du respect de ces engagements? J'estime que des efforts considérables sont faits dans l'ensemble de l'appareil public pour qu'ils se concrétisent. Des plaintes et signalements que nous recevons témoignent toutefois de manquements.

Les ministères, organismes et établissements de détention

Il arrive que Revenu Québec contrevienne à certains principes et engagements de la *Loi sur la justice administrative* et de sa propre *Charte des droits des contribuables et des mandataires* en n'informant pas les personnes des éléments sur lesquels il fonde une cotisation. En conséquence, ces citoyens ou citoyennes ne sont pas en mesure de faire valoir leur point de vue.

Des personnes se sont vu refuser des prestations par la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, relevant de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, parce que la lecture que fait cette direction de sa propre loi est parfois trop étroite.

Pour sa part, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a, entre autres engagements, celui de libérer partiellement ou entièrement une personne de sa dette d'études dans des cas exceptionnels. Des plaintes ont révélé que cette disposition est appliquée avec trop de rigidité, vidant la règle d'une souplesse nécessaire.

Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion a le devoir d'étudier les demandes d'immigration selon des barèmes connus et un échéancier précis. Des candidats et candidates au certificat de sélection du Québec ont fait les frais de changements dans les conditions d'acceptation alors que leur démarche était en cours. De plus, en date du 1^{er} janvier 2018, le Ministère accusait des retards dans le traitement de 24 000 dossiers.

Les personnes qui s'adressent à un tribunal administratif sont en droit de s'attendre à être entendues dans un délai raisonnable. Peut-on parler d'accès à la justice quand la Régie du logement affiche des délais de plus de 15 mois pour les causes générales? De son côté, le Tribunal administratif du Québec impose une attente de plus de 20 mois pour sa Section des affaires sociales. Pourtant, la célérité constitue l'un des fondements de la *Loi sur la justice administrative*.

On se souviendra des inondations du printemps 2017, pour lesquelles le ministère de la Sécurité publique s'est engagé à appliquer un programme spécial d'aide financière bonifiant les dispositions habituelles. La plupart des plaintes que nous avons traitées faisaient état de très longs délais d'attente.

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a pour mission, notamment, de favoriser le retour et le maintien au travail. Or, le Protecteur du citoyen a traité des plaintes de jeunes adultes qui, en attente d'un procès, voulaient suivre une thérapie dans un centre de désintoxication et qui, ce faisant, augmentaient leurs chances de réinsertion sociale. Certains de ces jeunes, admissibles à une aide financière de dernier recours, ont plutôt essuyé un refus du Ministère, qui interprétait les normes de façon restrictive.

La Société de l'assurance automobile du Québec, qui a pour mandat d'indemniser les victimes de la route, cause un préjudice financier aux personnes qui, avant leur accident, occupaient deux emplois, l'un à temps plein et l'autre à temps partiel. Dans certains cas, celles-ci se voient en effet proposer un mode d'indemnisation qui équivaut à l'obligation de cumuler deux emplois à temps plein.

L'engagement des services correctionnels du Québec de respecter les droits résiduels des personnes incarcérées se trouve compromis par la surpopulation qui affecte le milieu carcéral depuis plusieurs années. Confrontés au problème, des établissements en viennent à placer trois personnes dans une cellule prévue pour une seule.

Les services de santé et les services sociaux

Malgré une pression croissante sur le réseau de la santé et des services sociaux, principalement en raison de la population vieillissante, les engagements doivent être respectés. Or, en matière de soutien à domicile de longue durée, le Ministère peinera à atteindre l'objectif de son plan stratégique 2015-2020 qui consiste à augmenter, d'ici 2020, de 15 % le nombre de personnes y ayant accès.

En ce qui concerne les services aux personnes âgées, on constate que le personnel en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) peine à suffire à la tâche. Les équipes de soins doivent fréquemment composer avec des quarts de travail à effectifs incomplets, ce qui commande une réorganisation des soins. Certaines pratiques organisationnelles mises sur pied par les CHSLD pour faire face à cette situation sont contraires aux engagements des orientations ministérielles devant guider la prestation des soins dans un milieu de vie.

Les lacunes sont également nombreuses en matière d'hébergement pour les personnes ayant de lourds handicaps. Le manque de ressources a pour effet, notamment, de regrouper dans les mêmes lieux des personnes aux profils incompatibles. Dans ces conditions, certaines sont victimes de la violence de leurs pairs, alors que les établissements ont l'obligation de fournir un environnement sécuritaire.

Le taux annoncé d'inscription auprès d'un médecin de famille - 85 % en décembre 2017 - demeure, au 31 mars 2018, sous le seuil prévu, malgré les progrès accomplis.

Parce que des informations complètes et adéquates ne sont pas toujours données aux personnes hospitalisées, celles-ci ne sont pas nécessairement en mesure de faire un choix de chambre éclairé. Or, les centres hospitaliers ont, comme tout service public, le devoir de renseigner les citoyens et citoyennes de façon exacte, compréhensible et en temps opportun. Tel est le sens de l'engagement de se montrer accessible et transparent.

L'an 1...

Ce rapport d'activités marque ma première année à titre de protectrice du citoyen. J'ai pu, au fil des mois, prendre appui sur une équipe engagée et solide, que je remercie.

C'est également l'an 1 de notre nouvelle Direction des enquêtes sur les divulgations en matière

d'intégrité publique, en place depuis l'entrée en vigueur de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*. D'ores et déjà, vu le nombre de divulgations reçues, nous sommes à même de constater le bien-fondé d'un tel recours indépendant et impartial.

La protectrice du citoyen,



Marie Rinfret

Rapport de validation de l'auditeur interne

Madame Marie Rinfret
Protectrice du citoyen

Conformément au mandat qui m'a été confié, j'ai procédé à l'examen des résultats, des explications et de l'information présentés dans le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2018. La responsabilité de l'exactitude, de l'intégralité et de la divulgation de ces données incombe à la direction du Protecteur du citoyen.

Ma responsabilité consiste à évaluer le caractère plausible et la cohérence de l'information en m'appuyant sur les travaux que j'ai réalisés au cours de mon examen.

Cet examen s'est appuyé sur les normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, élaborées par l'Institut des auditeurs internes. Mon examen a été concentré sur les données chiffrées significatives. Mes travaux ont consisté à obtenir des renseignements et des pièces justificatives, à mettre en œuvre des procédés analytiques, à documenter le fonctionnement des mécanismes de compilation, à réviser des calculs et à discuter de l'information fournie. Mon examen ne constitue pas un audit.

Au terme de mon examen, je n'ai rien relevé qui me porte à croire que les résultats, les explications et l'information contenus dans le *Rapport annuel d'activités 2017-2018* du Protecteur du citoyen ne sont pas, à tous égards importants, plausibles et cohérents.

L'auditeur interne,

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

Jean Gamache, CPA, CA
Québec, août 2018

Le Protecteur du citoyen

Notre statut

Le Protecteur du citoyen est une institution indépendante et sans parti-pris dirigée par M^{me} Marie Rinfret, désignée protectrice du citoyen par l'Assemblée nationale le 15 mars 2017.

Notre mission

Veiller au respect des droits des citoyens et citoyennes 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. Traitement des plaintes visant un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec ;
2. Traitement des plaintes et des 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 commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement visé ;
3. Traitement des plaintes visant les services correctionnels du Québec ;
4. Traitement des 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

La protectrice 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 symbolise la recherche d'un équilibre entre les droits des uns et des autres. Il représente une variante de l'emblème de la justice composé d'une balance à deux plateaux. Le plateau de gauche évoque la justice, alors que celui de droite, remplacé par le P du Protecteur du citoyen, renvoie à l'équité.



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

En bref

1 L'administration publique

- Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 55 des 79 ministères et organismes assujettis à sa compétence d'intervention.
- Les ministères et organismes qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes fondées sont ceux qui ont un volume élevé de services et qui comportent un volet financier. Il s'agit de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, de la Société de l'assurance automobile du Québec, de l'Agence du revenu du Québec et du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.
- Les longs délais d'attente constituent le principal motif des plaintes fondées (41,6 % des cas).

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

- Revenu Québec procède parfois au recouvrement de dettes prescrites même si, selon la *Loi sur l'administration fiscale*, la dette contractée il y a 10 ans ou plus est prescrite, à moins que Revenu Québec n'ait entrepris une action pour la recouvrer durant cette période.
- Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants : Revenu Québec a établi des cotisations sur la base de soupçons de fraude plutôt que sur des éléments de preuve tangibles.
- Un pouvoir discrétionnaire de Revenu Québec est encadré par des balises administratives trop restrictives.
- Environ 45 000 prestataires de l'aide financière de dernier recours sont privés du crédit d'impôt pour solidarité.

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

– Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC)

- La DIVAC interprète de façon restrictive la définition de victime, exigeant que la personne ait été directement un témoin visuel ou auditif du crime. Cela prive des personnes d'une compensation.
- Le Protecteur du citoyen se réjouit des travaux d'envergure entrepris par la DIVAC à la suite des recommandations de son rapport sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Curateur public

- Une enquête du Protecteur du citoyen a conduit le Curateur public à se doter d'un plan d'action pour mieux répertorier et représenter les parents inaptes qui ont un enfant mineur à leur charge.

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

- Alors que le Ministère s'était engagé à acquérir un terrain auprès de ses propriétaires, il a finalement estimé qu'il le possédait déjà. Or, il s'appuyait sur un acte de vente non conforme.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

- Dans des circonstances exceptionnelles, une personne peut demander d'être libérée d'une dette d'études. Or, le Ministère fait parfois preuve d'une rigidité excessive dans l'examen de telles demandes.
- Le Protecteur du citoyen déplore que le « cas de force majeure » ne puisse plus être invoqué pour permettre l'analyse d'une demande d'aide financière présentée hors délai.
- L'accessibilité téléphonique aux services de l'Aide financière aux études connaît des lacunes majeures.

- Accès à l'éducation publique gratuite pour les enfants en situation d'immigration précaire : le Ministère doit donner des directives claires aux commissions scolaires concernant la mise en œuvre du nouveau cadre légal et réglementaire.
- Le Protecteur du citoyen est satisfait des suivis que le Ministère a apportés à ses recommandations concernant l'encadrement de la scolarisation à la maison.
- Traitement des plaintes en milieu scolaire : un projet de loi donne suite aux recommandations du Protecteur du citoyen.

Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

- Les candidats et candidates à un permis d'exploitation d'une érablière sur les terres du domaine de l'État n'ont pas été informés à temps de certains critères d'évaluation.

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

- Des personnes dont la demande de certificat de sélection présente de bonnes chances de succès selon les critères en vigueur au moment de leur demande peuvent essuyer un refus en fonction de nouveaux critères adoptés en cours d'analyse de leur dossier.
- Des candidats ayant déposé une demande de certificat de sélection en 2011 n'ont été informés qu'en 2018 qu'ils auraient pu se soumettre à des tests linguistiques plutôt qu'attendre une entrevue de sélection.

Ministère de la Justice

- Les délais d'attente à la Commission d'accès à l'information et à la Section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec compromettent l'accessibilité à ces tribunaux.
- Au 31 mars 2018, le Protecteur du citoyen n'avait pas reçu d'engagement du Ministère concernant sa recommandation d'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.

Ministère de la Sécurité publique

- Un an après les inondations du printemps 2017, de longs délais subsistent dans le traitement des demandes d'aide financière. Le Protecteur du citoyen a aussi constaté des erreurs dans les rapports d'évaluation des dommages.

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

- Le Programme d'aide et d'accompagnement social Réussir permet aux prestataires d'aide financière de dernier recours de toucher une allocation additionnelle pour faire des études postsecondaires. Des personnes qui pourraient y être admissibles n'en font pas la demande, faute d'information.
- Les délais de traitement du bureau de la révision médicale excèdent, et de beaucoup, les normes prévues par la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Au 31 mars 2018, 2 039 dossiers étaient toujours en attente de révision et le délai de traitement moyen s'élevait à 442 jours.
- À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère a accepté d'accorder l'aide financière de dernier recours aux jeunes en attente d'un procès qui s'engagent à suivre une thérapie dans un centre de désintoxication. Auparavant, il refusait les demandes de ceux et celles qui, avant leur arrestation, habitaient chez leurs parents.

Retraite Québec

- Lors du traitement d'une demande de rente de conjoint survivant, Retraite Québec a interrogé des témoins de façon particulièrement intrusive.

Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)

- Alors que les personnes qui conduisent sans avoir renouvelé leur permis de conduire plastifié peuvent voir leur véhicule saisi, ce n'est pas le cas quand il y a non-paiement des droits annuels du permis de conduire. Cette distinction est illogique et inéquitable.
- Lorsqu'une personne occupait un emploi à temps complet et un autre à temps partiel avant un accident, et qu'elle n'est désormais plus en mesure de maintenir celui à temps partiel, le mode d'indemnisation de la SAAQ équivaut à lui imposer d'occuper deux emplois à temps complet.

2 Les services correctionnels

- En raison de la surpopulation carcérale, des établissements de détention en viennent à placer jusqu'à trois personnes dans une cellule prévue pour une seule. La situation perdure, notamment en raison d'un manque de planification au regard des opérations entourant l'ouverture de nouveaux établissements.
- Alors que l'isolement cellulaire, soit le confinement en cellule 22 heures ou plus par jour, doit être utilisé de façon exceptionnelle et selon des balises bien définies, il arrive qu'il soit pratiqué pour des périodes pouvant atteindre plusieurs semaines, voire des mois.
- Dans un rapport paru en mars 2018, le Protecteur du citoyen fait la lumière sur les conséquences de l'augmentation des peines discontinues dans les établissements de détention.
- Les mesures à mettre en place pour contrer le survol des établissements par les drones ne doivent pas porter atteinte aux droits résiduels des personnes incarcérées.
- Les personnes incarcérées ne peuvent exercer leur droit de vote lors des élections municipales et scolaires, à la différence des élections provinciales et fédérales.
- Des recommandations du Protecteur du citoyen concernant les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik tardent à être implantées.

3 Le réseau de la santé et des services sociaux

- Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 57 des 131 établissements du réseau, de 34 résidences privées pour aînés, de 14 organismes communautaires, d'une ressource d'hébergement communautaire pour clientèles vulnérables et de 10 services préhospitaliers d'urgence.
- Plus de 40,5 % des plaintes, signalements et demandes d'assistance fermés concernent les centres hospitaliers.
- Les lacunes quant à la qualité des services constituent le premier motif des plaintes et signalements fondés.

Déficiences

- Le Protecteur du citoyen réitère l'importance d'offrir aux personnes qui présentent des troubles graves du comportement ou un état nécessitant des soins physiques particuliers un hébergement sécuritaire et adapté à leur condition. Au 31 mars 2018, le Ministère n'avait toujours pas publié le plan d'action prévu à ce sujet.
- Lorsqu'ils font leur entrée à l'école, des enfants ayant une déficience voient leurs services de réadaptation diminuer grandement, ou même cesser. Ils se trouvent laissés pour compte du fait que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les commissions scolaires se renvoient la balle.

Jeunes en difficulté

- Lorsque le placement d'un enfant autochtone ne peut se faire près des siens, les centres jeunesse ne veillent pas toujours à préserver l'identité culturelle de l'enfant ainsi placé à l'extérieur de sa communauté.

Santé mentale

- Des organismes communautaires aux prises avec des conflits interpersonnels ont expulsé certains de leurs bénéficiaires sans respecter une gradation dans les sanctions, sans leur expliquer clairement leurs motifs et sans entendre leur point de vue.
- À la suite de modifications législatives, le Ministère a publié un 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*. De plus, les établissements doivent adopter un protocole concernant les mises sous garde. Il s'agit d'avancées donnant suite aux recommandations du Protecteur du citoyen.

Santé physique

- Le Protecteur du citoyen expose certaines failles du système visant à favoriser l'accès à un médecin de famille : longs délais d'attente et mise en priorité parfois inadéquate des personnes.
- Les chutes lors d'une hospitalisation et les blessures qui en découlent sont fréquentes, souvent lourdes de conséquences pour la personne et, ultimement, coûteuses pour le système de santé.
- Le personnel infirmier déploie parfois trop rapidement les mesures de contention lorsqu'une personne manifeste un comportement violent ou menaçant qui représente un danger pour sa propre sécurité ou celle des autres.

Soutien à l'autonomie des personnes âgées

- Dans un contexte de pénurie de personnel, des personnes hébergées en CHSLD ne reçoivent pas les soins et les services dont elles ont besoin. Cet état de situation s'apparente à de la maltraitance suivant la définition de la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*.
- Des lacunes importantes dans certaines résidences privées pour aînés - formation du personnel, salubrité et sécurité des lieux - confirment que les centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) ou les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) responsables n'exercent pas systématiquement les contrôles nécessaires.

Soutien à domicile

- En février 2018, le Protecteur du citoyen a alerté les autorités ministérielles sur la nécessité de procéder à un redressement immédiat en matière d'offre de services de soutien à domicile. Le 27 mars 2018, un investissement supplémentaire était annoncé dans le budget du Québec 2018-2019. Le Protecteur du citoyen s'en réjouit, mais insiste sur l'importance de la récurrence d'une telle mesure.

Soutien aux services

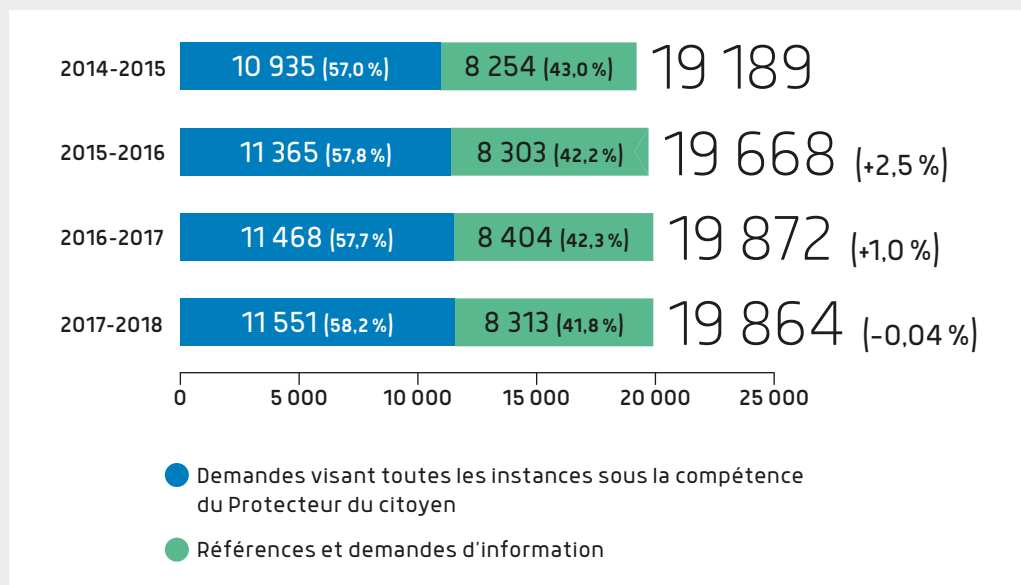
- En raison de lacunes dans l'information, des personnes paient des frais de chambre alors qu'elles auraient pu choisir une option sans frais si elles avaient été bien informées.

4 Les enquêtes en matière d'intégrité publique

- Le 1^{er} mai 2017, date de l'entrée en vigueur de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, le Protecteur du citoyen mettait en place sa Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique.
- Entre le 1^{er} mai 2017 et le 31 mars 2018, cette nouvelle direction a reçu 270 demandes, soit 134 demandes d'assistance et 136 divulgations.

Quelques statistiques

Demandes de services reçues



Ce graphique 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.

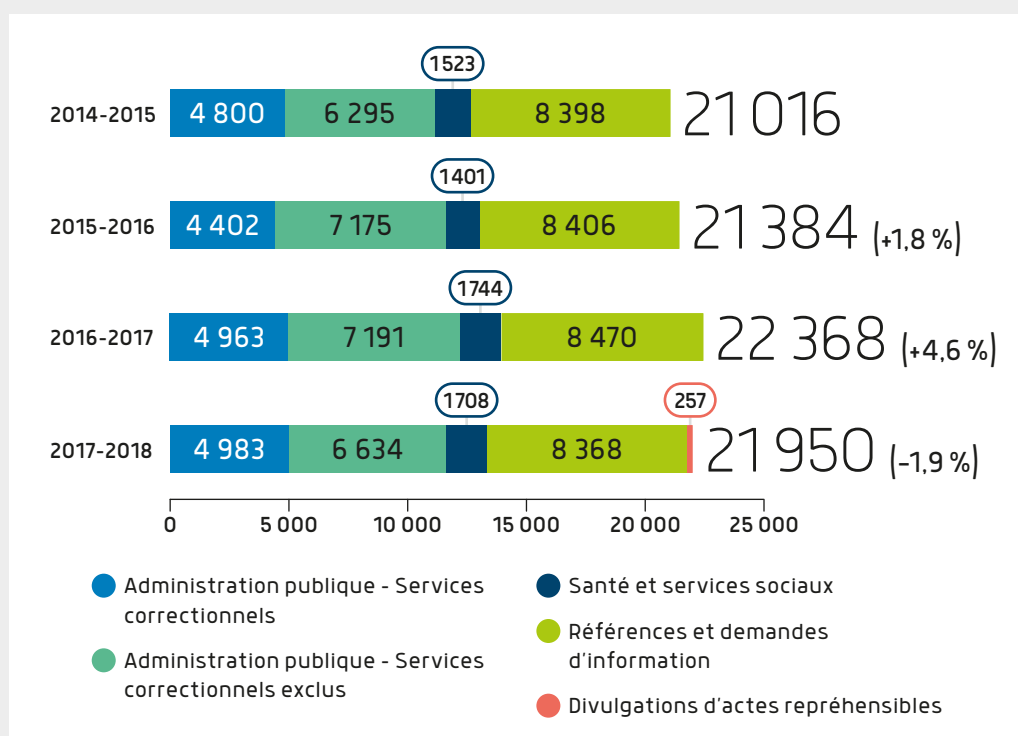
Celles qui peuvent donner lieu à une enquête selon l'une des trois lois qui balisent l'action du Protecteur du citoyen (*Loi sur le Protecteur du citoyen*, *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des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

En vert figurent les demandes ne relevant pas de la compétence de l'institution. Ces dernières, auxquelles le Protecteur du citoyen réagit avec diligence en dirigeant les citoyens et citoyennes vers le recours approprié, visent notamment les municipalités, les commissions scolaires et certaines sociétés d'État, dont Hydro-Québec.

En 2017-2018, le nombre total de demandes reçues est demeuré stable par rapport à l'année précédente. Il en va de même du pourcentage des demandes sous la compétence du Protecteur du citoyen par rapport au nombre total de demandes reçues.

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. Ainsi, leur nombre dépasse légèrement le nombre total de demandes de services reçues présentées dans le graphique précédent. Pour 2017-2018, on compte 21 950 motifs d'intervention parmi les 19 790 demandes de services fermées.



Les demandes de services fermées ont diminué de 1,9 % par rapport à l'an dernier. Si l'on exclut les demandes ne relevant pas de la compétence du Protecteur du citoyen, la baisse est de 2,3 %¹.

- La diminution de demandes fermées visant les ministères et organismes atteint 7,7 %.
- Pour ce qui est des services correctionnels, le niveau de demandes fermées est relativement stable par rapport à l'an dernier.
- En ce qui a trait au réseau de la santé et des services sociaux, la baisse est de 9,0 % pour ce qui est des plaintes, tandis qu'on note une hausse de 57,5 % pour ce qui est des signalements.
- Quant aux demandes fermées relatives au nouveau mandat découlant de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, elles se situent à 257 pour une période de 11 mois.

NOTE : Les statistiques liées à chacun des mandats du Protecteur du citoyen font l'objet d'une présentation séparée dans les sections suivantes du rapport annuel.

1. Le calcul s'établit ainsi : $\left[\frac{6634 + 4983 + 1708 + 257}{7191 + 4963 + 1744} - 1 \right] \times 100$.



L'administration publique

Cette section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen concernant le secteur de l'administration publique, qui regroupe les ministères et les organismes assujettis à sa compétence. En sont exclus les services correctionnels, qui font l'objet d'une section distincte du présent rapport.

En administration publique, les ministères et les organismes sont tenus, notamment, de se conformer à la *Loi sur la justice administrative*. Il en découle principalement pour eux le 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 négative (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 et des conditions 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*.

Les données qui suivent livrent un aperçu en chiffres des demandes et des plaintes de citoyens et de citoyennes. On retiendra notamment que les longs délais d'attente continuent de se classer bons premiers parmi les motifs des plaintes fondées (41,6 % des cas).

Par ailleurs, les recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées par les administrations concernées dans des proportions à peu près similaires à celles des années passées, soit dans 97,7 % des cas pour les mesures à portée individuelle et 100 % pour celles à portée collective.

En 2017-2018, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de 55 des 79 ministères et organismes qui sont assujettis à sa compétence d'intervention, soit 69,6 %.



1 Demandes d'assistance et plaintes fermées

ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASSISTANCE ET DES PLAINTES FERMÉES

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Demandes d'assistance	748	656	700	645
Plaintes fondées	737	818	853	829
Médiation	17	30	66	40
Plaintes non fondées	2 173	2 690	2 988	2 790
Ne peut se prononcer	32	38	49	40
Plaintes réorientées	240	307	223	169
Plaintes interrompues	2 217	2 636	2 312	2 121
TOTAL	6 164	7 175	7 191	6 634
Écart par rapport à l'année précédente	-	+16,4 %	+0,2 %	-7,7 %

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, regroupe les cas où le Protecteur du citoyen propose une solution de conciliation au terme de l'enquête.

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**, notamment parce que le citoyen n'y donne pas suite ou la retire ou parce que la situation se règle d'elle-même pendant l'enquête du Protecteur du citoyen. Finalement,

après enquête, la plainte est jugée **fondée** ou **non fondée**. Le plaignant ou la plaignante est alors informé des conclusions du Protecteur du citoyen.

Si la plainte s'avère fondée, le Protecteur du citoyen demande, quand c'est possible, des mesures correctrices au ministère ou à l'organisme visé et suit leur implantation. Un dossier de plainte fondée n'est fermé qu'après le suivi d'implantation, lorsque le Protecteur du citoyen a l'assurance que les mesures correctrices ont été prises.

Résultats détaillés

La baisse des demandes d'assistance fermées est de 7,7 % par rapport à l'an dernier et de 1,2 % par rapport à la moyenne des trois dernières années. Les diminutions de demandes les plus notables touchent le Commissaire à la déontologie policière (40,2 %), l'Agence du revenu du Québec (23,7 %), Retraite Québec (18,1 %) et la Société de l'assurance automobile du Québec (16,1 %).

Le nombre de demandes concernant le ministère de la Famille s'est accru de façon importante (160,6 %). Une hausse a aussi été enregistrée, mais dans une moindre mesure, pour celles touchant le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (21,7 %) et le Curateur public (17,4 %).

MINISTÈRE / ORGANISME	Variation	2016-2017	2017-2018	Nombre
Agence du revenu du Québec	Baisse	1 543	1 178	-365
Société de l'assurance automobile du Québec	Baisse	799	670	-129
Retraite Québec	Baisse	439	358	-81
Commissaire à la déontologie policière	Baisse	107	64	-43
Ministère de la Famille	Hausse	33	86	53
Curateur public	Hausse	201	236	35
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	Hausse	273	304	31
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports	Hausse	92	112	20

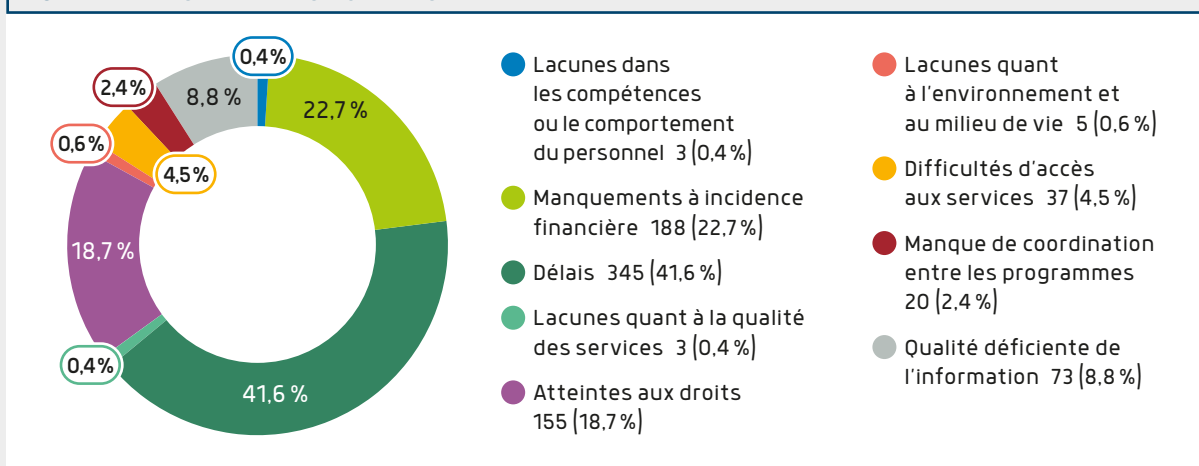
2 Plaintes fondées

La proportion de plaintes fondées est établie de la façon suivante: Nombre de plaintes fondées / Nombre de plaintes fondées et non fondées. Cette proportion est relativement stable depuis 2015-2016, comme l'illustre le tableau ci-contre.

PROPORTION DE PLAINTES FONDÉES

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
25,3 %	23,3 %	22,2 %	22,9 %

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.

Les longs délais, les manquements à incidence financière ainsi que les atteintes aux droits représentent 83,0 % des plaintes fondées.

Les longs délais, qui occupent le premier rang des motifs, ont fait l'objet de 70 plaintes de plus que l'an dernier. C'est à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail que l'on trouve le plus de plaintes fondées liées aux délais (97 plaintes). Les trois quarts d'entre elles (74) touchent le volet de l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Au deuxième rang des motifs des plaintes fondées figurent les manquements à incidence financière. Dans cette catégorie, l'Agence du revenu du Québec (53 plaintes), la Société de l'assurance automobile du Québec (48 plaintes) ainsi que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (39 plaintes) comptent pour plus de 74,5 % du total des plaintes fondées.

MINISTÈRES ET ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'AU MOINS 10 PLAINTES FONDÉES

ORGANISME	Plaintes fondées			
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	88	124	161	161
Société de l'assurance automobile du Québec	79	86	108	121
Agence du revenu du Québec	158	136	130	103
Retraite Québec	50	80	68	41
Régie de l'assurance maladie du Québec	16	24	22	27
Régie du logement	30	29	27	17
Commissaire à la déontologie policière	2	10	25	16
Bureau du coroner	5	6	4	15

MINISTÈRE	Plaintes fondées			
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Travail, Emploi et Solidarité sociale	133	121	111	100
Sécurité publique - Services correctionnels exclus	5	6	7	54
Éducation et Enseignement supérieur	29	38	33	45
Immigration, Diversité et Inclusion	25	36	40	28
Énergie et Ressources naturelles	9	2	8	11
Transports, Mobilité durable et Électrification des transports	11	13	9	11
Autres ministères et organismes	97	107	100	79
TOTAL : Ministères et organismes	737	818	853	829

Cette année, on constate une hausse des plaintes fondées à l'égard du ministère de la Sécurité publique, de la Société de l'assurance automobile du Québec et du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. On enregistre une baisse concernant l'Agence du revenu du Québec et le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

3 Suivi des mesures correctrices

Au terme de l'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

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2017-2018	
				Acceptées	Refusées
94,9 %	97,0 %	97,7 %	97,7 %	426	10

MESURES À PORTÉE COLLECTIVE ACCEPTÉES

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2017-2018	
				Acceptées	Refusées
100 %	92,2 %	96,2 %	100 %	39	0

4 Demandes fermées par ministère ou organisme en fonction du résultat du traitement²

ORGANISME / VOLET	Demandes reçues en 2017-2018	Demandes fermées en 2017-2018							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Agence du revenu du Québec									
Administration provisoire des biens non réclamés	14	2		3				7	12
Fiscalité	968	150	80	395	39	1	6	353	1024
Perception des pensions alimentaires	118	8	23	58			9	30	128
Général	14	1		2				11	14
Total : Agence du revenu du Québec	1114	161	103	458	39	1	15	401	1178
Autorité des marchés financiers	16	1		9				5	15
Bureau des enquêtes indépendantes	1							3	3
Bureau du coroner	19	1	15	2				3	21
Centre de services partagés du Québec	12		2	11			1	1	15
Comité de déontologie policière	3			5					5

2. Le nombre de demandes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de demandes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont encore en traitement.

ORGANISME / VOLET	Demandes reçues en 2017-2018	Demandes fermées en 2017-2018							
		Demandes d'assistance	Plaintes					Total	
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées		Interrompues
Commissaire à la déontologie policière	77	3	16	24				21	64
Commissaire à la lutte contre la corruption				1					1
Commission d'accès à l'information	35	6	5	7				9	27
Commission de la fonction publique du Québec	2			2					2
Commission de protection du territoire agricole du Québec	11	2	3	2				3	10
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail									
Équité salariale	3								0
Indemnisation	634	64	43	245		5	27	270	654
Indemnisation des victimes d'actes criminels	363	18	115	160		5	7	86	391
Normes du travail	87	7	3	33		1	6	38	88
Général	34	4		13			2	16	35
Total : Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	1 121	93	161	451		11	42	410	1 168
Commission des transports du Québec	5			2				3	5
Commission municipale du Québec	5	1		1				1	3
Conseil de la justice administrative	1							1	1
Conseil de la magistrature	1								0
Curateur public	252	23	8	79	1		4	121	236
Directeur des poursuites criminelles et pénales	13	1						12	13
Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	1			1					1
La Financière agricole du Québec	2	1		1					2
Office de la protection du consommateur	23	1	4	6			1	9	21
Office des personnes handicapées du Québec	5			2			1		3
Office des professions du Québec	8			5				2	7
Office québécois de la langue française	1			1					1
Régie de l'assurance maladie du Québec	232	26	27	136			19	34	242
Régie des alcools, des courses et des jeux	3			1				2	3
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	3	2		1					3
Régie du bâtiment du Québec	35	3	2	11			3	11	30
Régie du logement	150	33	17	19		2		79	150

ORGANISME / VOLET	Demandes reçues en 2017-2018	Demandes fermées en 2017-2018							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Retraite Québec									
Régime de rentes du Québec et Soutien aux enfants	326	21	38	153		1	7	103	323
Régime de retraite du secteur public	37	3	3	13				9	28
Général	7			4			1	2	7
Total: Retraite Québec	370	24	41	170		1	8	114	358
Secrétariat du Conseil du trésor	3		1	2				1	4
Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants	2			1				1	2
Société de l'assurance automobile du Québec									
Code de la sécurité routière	215	13	34	127			6	33	213
Indemnisation	427	47	85	182		13	1	125	453
Général	2	1	2	1					4
Total: Société de l'assurance automobile du Québec	644	61	121	310		13	7	158	670
Société d'habitation du Québec	46	3	1	15			1	19	39
Transition énergétique Québec	4		3	4				2	9
Tribunal administratif du Québec	34	4	4	8			1	18	35
Tribunal administratif du travail									
Lésions professionnelles	13		1				1	11	13
Relations du travail	19	4		3			5	7	19
Général	2	1	1						2
Total: Tribunal administratif du travail	34	5	2	3			6	18	34
TOTAL : Organismes	4 288	455	536	1 751	40	28	109	1 462	4 381

MINISTÈRE / VOLET	Demandes reçues en 2017-2018	Demandes fermées en 2017-2018						
		Demandes d'assistance	Plaintes					Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	
Affaires municipales et Occupation du territoire	39	4	9	15	1		3	32
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	18	1	2	5	1		4	13
Conseil exécutif	1						1	1
Culture et Communications	7	1	5	3			2	11

MINISTÈRE / VOLET	Demandes reçues en 2017-2018	Demandes fermées en 2017-2018							
		Demandes d'assistance	Plaintes						Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	Interrompues	
Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques	47	1	5	19		1	11	37	
Économie, Science et Innovation	4		1				2	3	
Éducation et Enseignement supérieur									
Aide financière aux études	212	23	36	60	1	1	63	184	
Éducation	91	10	6	18		13	42	89	
Enseignement supérieur	8	1	2	3			2	8	
Général	17	3	1	4		2	13	23	
Total : Éducation et Enseignement supérieur	328	37	45	85	1	16	120	304	
Énergie et Ressources naturelles	59	1	11	30	1		10	53	
Famille	80		3	21	1	2	59	86	
Finances	7			4			4	8	
Forêts, Faune et Parcs	23		7	20			8	35	
Immigration, Diversité et Inclusion	115	8	28	83	4	1	11	135	
Justice	99	7	6	19	1	2	54	89	
Relations internationales et Francophonie	2						2	2	
Santé et Services sociaux	64	13	6	16		3	32	70	
Sécurité publique									
Sécurité civile	130	3	46	25	1	1	33	109	
Général	41	3	8	16		1	16	44	
Total : Sécurité publique	171	6	54	41	1	2	49	153	
Transports, Mobilité durable et Électrification des transports	110	6	11	54			41	112	
Travail, Emploi et Solidarité sociale									
Directeur de l'état civil	39	1	3	18		6	11	39	
Emploi	103	10	8	76			12	106	
Régime québécois d'assurance parentale	37	2	4	28			4	38	
Registraire des entreprises	6		1	4				5	
Secrétariat du travail	7	1		2			1	4	
Services Québec	5	1		2	1			4	
Solidarité sociale	900	87	84	492	1	25	215	904	
Général	9	3		2		1	3	9	
Total : Travail, Emploi et Solidarité sociale	1 106	105	100	624	2	32	246	1 109	
TOTAL : Ministères	2 280	190	293	1 039	12	60	659	2 253	
TOTAL : Ministères et organismes	6 568	645	829	2 790	40	40	169	6 634	

Remarques générales

Il importe de rappeler que le présent rapport annuel décrit les faits observés jusqu'au 31 mars 2018.

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 des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail - Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels ;
- Curateur public ;
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ;
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ;
- Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ;
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion ;
- Ministère de la Justice ;
- Ministère de la Sécurité publique ;
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- Retraite Québec ;
- Société de l'assurance automobile du Québec.

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

La prescription d'une dette fiscale

La *Loi sur l'administration fiscale* prévoit qu'une dette fiscale est prescrite après 10 ans, à compter du jour de l'envoi de l'avis de cotisation ou, lorsqu'il s'agit de frais, dès le moment où ils sont appliqués, à moins que Revenu Québec n'ait entrepris une action pour la recouvrer.

Or, le Protecteur du citoyen a constaté que Revenu Québec procède parfois au recouvrement de dettes prescrites. Cette pratique doit cesser.

Il ne s'agit pas d'encourager des personnes qui ont une dette fiscale à compter sur le passage du temps pour en être libérées. Le Protecteur du citoyen veut plutôt ici rappeler que le principe de la prescription d'une dette est fondamental. La prescription favorise la présentation de preuves crédibles, lesquelles sont plus difficiles à établir à mesure que le temps avance. Cette limite incite l'administration à agir avec diligence dans le recouvrement de tout type de créance. La prescription existe aussi selon une optique de sécurité financière : au terme du délai fixé, une personne peut raisonnablement avoir la certitude qu'elle n'est plus redevable de certaines sommes à l'État.

Rappelons que Revenu Québec a expressément décidé en 1999, par voie d'orientation ministérielle, de ne plus récupérer les dettes prescrites. Cette disposition figure dans le document de référence de la Direction générale du recouvrement utilisé par le personnel. Certaines pratiques s'en écartent néanmoins.

En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé en novembre 2017 à Revenu Québec :

- De cesser toute récupération de dettes prescrites ;
- De corriger les dossiers des contribuables qui ont fait l'objet de mesures de recouvrement depuis le 1^{er} avril 2016 alors que leur dette était prescrite ;
- D'effectuer les remboursements requis le cas échéant.

En décembre 2017, Revenu Québec a fait savoir au Protecteur du citoyen qu'il entendait respecter l'orientation prise en 1999. Un plan d'action est annoncé pour le début de l'année 2018. En date du 31 mars, un tel plan se fait toujours attendre.



RESPECTER LA **PRESCRIPTION** D'UNE DETTE FISCALE

En 2017, une personne se plaint au Protecteur du citoyen d'avoir reçu un avis de recouvrement de Revenu Québec pour une dette attribuable à l'année 1998. À la créance, de moins de 300 \$, s'ajoutent des intérêts de plus de 600 \$. La citoyenne rembourse la dette, mais refuse de payer les intérêts.

La dette étant effectivement prescrite au moment de la réclamation, le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec de rembourser la citoyenne et d'annuler les intérêts, ce qu'il a accepté.

Les contrôles en matière de crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a observé des lacunes en matière de vérification des demandes de crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Des plaintes ont notamment fait ressortir que Revenu Québec n'avait pas respecté les règles du fardeau de la preuve.

La *Loi sur les impôts* prévoit que la personne qui réclame le crédit doit répondre à des critères d'admissibilité. Elle doit justifier son besoin de faire garder ses enfants et détenir des reçus conformes aux exigences légales. Bien entendu, Revenu Québec a le pouvoir d'effectuer des vérifications. Toutefois, pour démontrer que la demande de crédit d'une personne est frauduleuse, il doit s'appuyer sur des éléments de preuve concrets. Il doit agir avec la plus grande rigueur puisque, une fois établie, la cotisation est présumée valide. Il revient alors au contribuable de démontrer que la cotisation n'est pas fondée. Or, des plaintes ont révélé que des cotisations avaient été établies sur la base de soupçons de fraude plutôt que sur des éléments de preuve tangibles.

Le Protecteur du citoyen a aussi constaté qu'avant d'émettre une cotisation, Revenu Québec n'informe pas toujours les contribuables des éléments sur lesquels il fonde ses soupçons, ce qui peut les empêcher d'étayer leur propre preuve. Ce faisant,

Revenu Québec contrevient à sa *Charte des droits des contribuables et des mandataires*, selon laquelle une personne doit être informée des raisons qui ont motivé une décision à son égard. La personne doit également être en mesure de faire valoir son point de vue. La *Loi sur la justice administrative* vient renforcer ces dispositions.

Le Protecteur du citoyen appuie sans réserve le fait que Revenu Québec lutte contre la fraude qui consiste à présenter de faux reçus de frais de garde afin de toucher le crédit d'impôt. L'organisme doit cependant éviter tout déséquilibre dans le rapport de forces entre ses pouvoirs et ceux des citoyennes et citoyens.

C'est pourquoi le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec de modifier les instructions et documents de travail du personnel affecté aux vérifications :

- Pour signifier qu'une preuve par prépondérance des probabilités, et non un simple doute, est nécessaire pour remettre en cause la validité d'un reçu et l'admissibilité au crédit ;
- Pour répercuter dans les pratiques de vérification les principes et engagements de la *Loi sur la justice administrative* et de la *Charte des droits des contribuables et des mandataires*.



EXERCER UN **CONTRÔLE RAISONNABLE** DES FAITS QUE DÉCLARENT LES CONTRIBUABLES

Une infirmière dont les horaires de travail sont atypiques fait garder le plus jeune de ses enfants. Elle réclame le crédit d'impôt pour frais de garde pour cet enfant, d'âge scolaire. En principe, Revenu Québec présume qu'un enfant qui fréquente l'école est sous la garde de l'établissement durant les heures de travail de son parent. Aucuns frais de garde ne sont donc généralement reconnus. Il peut toutefois en être autrement si, par exemple, le parent a un horaire de travail atypique.

Dans le cadre de ses vérifications, Revenu Québec s'attarde aux preuves du paiement des frais de garde. Comme la dame a payé ces frais en argent, elle est seulement en mesure de produire des relevés bancaires qui

incluent d'autres dépenses quotidiennes. Revenu Québec conclut que les retraits bancaires ne constituent pas une preuve suffisante, et refuse d'accorder les montants réclamés.

Dans un premier temps, le Protecteur du citoyen a demandé à la citoyenne d'établir ses besoins de services de garde, ce qu'elle a fait au moyen d'une lettre de son employeur confirmant que son horaire de travail empiétait sur les soirées et les nuits. Dans un deuxième temps, il a constaté que les relevés bancaires faisaient état de retraits suffisants pour couvrir les frais de garde. Revenu Québec ne détenait donc aucune preuve selon laquelle la citoyenne aurait fait une fausse déclaration. De plus, le rapport de vérification de Revenu Québec

indiquait que la personne ne lui avait jamais fourni de preuve d'emploi alors que, dans les faits, on ne lui avait pas demandé une telle attestation.

Parallèlement à son recours au Protecteur du citoyen, la dame s'est adressée à la Direction des oppositions de Revenu Québec, laquelle lui a donné raison sur la base des mêmes faits et constats que le Protecteur du citoyen.

Selon ce dernier, il apparaît clairement que la vérification n'a pas été effectuée conformément aux normes applicables et que le crédit d'impôt aurait dû être accordé à la citoyenne sans qu'elle ait à se tourner vers le recours en opposition, avec les formalités et les délais que cela implique.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire

La *Loi sur les impôts* accorde à Revenu Québec le pouvoir discrétionnaire d'annuler ou de renoncer à réclamer des intérêts s'il le juge justifié. Certes, l'exercice de ce pouvoir doit se faire de manière équitable pour l'ensemble des citoyens et citoyennes et peut être soutenu par des lignes directrices. Or, une plainte portée à l'attention du Protecteur du citoyen a révélé que, dans une situation particulière, ce pouvoir discrétionnaire est tributaire d'un bulletin d'interprétation qui en limite trop restrictivement la portée.

Dans la situation soumise au Protecteur du citoyen, deux entreprises transigeant entre elles ont commis une erreur quant à la facturation de la taxe. L'erreur, même si elle en était une sur le plan fiscal, n'avait toutefois pas engendré de pertes pour l'État. Les entreprises ont par ailleurs rapidement corrigé leur erreur. L'opération a été considérée comme « sans effet fiscal ». Des intérêts sur les sommes qui auraient dû être remises à Revenu Québec étaient tout de même prévus à la *Loi*, et ce, afin d'assurer la conformité des entreprises à leurs obligations. Dans ce cas, Revenu Québec a exercé son pouvoir discrétionnaire d'annuler des intérêts, mais seulement en partie, en s'appuyant sur un bulletin d'interprétation qui encadre les opérations sans effet fiscal.

Le Protecteur du citoyen a rappelé qu'un pouvoir discrétionnaire, en vertu de sa nature, ne doit pas être encadré par des balises administratives trop restrictives. S'appuyant sur un jugement de la Cour supérieure³, il a donc recommandé à Revenu Québec :

- De revoir le dossier de l'entreprise qui s'était adressée à lui et d'annuler les intérêts ;
- De revoir l'ensemble des dossiers d'opérations sans effet fiscal traités depuis le 22 novembre 2017, date du jugement ;
- De modifier son bulletin d'interprétation afin d'y inclure la possibilité de renoncer à l'ensemble des pénalités et des intérêts et de les annuler quand les circonstances s'y prêtent.

Revenu Québec a accepté d'apporter les changements requis à son bulletin d'interprétation. Toutefois, il a maintenu sa position concernant le dossier de l'entreprise et ne s'est pas prononcé en ce qui a trait aux dossiers des autres personnes ou entreprises dans la même situation. Au 31 mars 2018, le Protecteur du citoyen poursuivait ses démarches auprès de Revenu Québec.

Le versement du crédit d'impôt pour solidarité aux prestataires de l'aide financière de dernier recours

En juillet 2011, le crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente du Québec (TVQ) que les prestataires de l'aide financière de dernier recours recevaient à même leurs prestations a été inclus dans le crédit d'impôt pour solidarité (CIS). Il s'agit d'un crédit remboursable conçu pour venir en aide aux ménages à faible revenu. Depuis lors, pour obtenir leur remboursement de TVQ, les prestataires doivent demander le CIS au moyen de leur déclaration de revenus. Or, malgré l'information diffusée par Revenu Québec et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, environ 45 000 prestataires de l'aide financière de dernier recours ne bénéficient pas de ce remboursement parce qu'ils et elles ne produisent pas de déclaration de revenus. Conséquemment, ce crédit n'atteint pas pleinement son objectif de venir en aide aux personnes les plus démunies.

Le Protecteur du citoyen a alerté à ce sujet les trois instances concernées, soit le ministère des Finances, Revenu Québec et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Il a fait valoir que seule la mise en place d'une mesure automatique de versement de la composante TVQ du CIS permettrait aux personnes les plus vulnérables de bénéficier de la mesure. Le versement de la composante TVQ pourrait se faire à même la prestation d'aide financière de dernier recours comme c'était le cas avant juillet 2011.

Le Protecteur du citoyen a été informé que les trois instances proposeront des moyens visant à réduire le nombre de prestataires qui ne reçoivent pas le CIS. Il n'a toutefois pas obtenu de détails ni d'échéancier. Il estime qu'il est important de prévoir des mesures qui mèneront à l'atteinte des objectifs parce que celles en place ne permettent visiblement pas d'y parvenir. Le Protecteur du citoyen compte se montrer vigilant quant à l'efficacité des solutions avancées.

3. Cour supérieure, 1092072 Ontario inc. c. Agence du revenu du Québec, jugement rendu le 22 novembre 2017.

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels

La définition de ce qu'est une victime d'un acte criminel

La *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* définit ce qu'est une victime d'un acte criminel et selon quels critères le régime public peut verser une aide, que ce soit à la personne elle-même ou à ses proches. Ainsi, il est précisé que pour être considérée comme victime, la personne doit avoir été « tuée ou blessée en raison d'un acte ou d'une omission d'une autre personne et se produisant à l'occasion ou résultant directement de la perpétration d'une infraction ». La blessure peut être physique ou psychologique.

Or, la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC) interprète cette définition de façon restrictive, exigeant que la personne

ait été directement témoin du crime, ayant vu ou entendu les faits. De l'avis du Protecteur du citoyen, la *Loi* appelle une lecture plus large de la notion de victime. Les tribunaux vont d'ailleurs dans ce sens. Ainsi, la Cour supérieure a récemment déterminé qu'il n'est pas nécessaire que la victime ait joué un rôle actif lors des événements. Il suffit qu'elle soit en mesure de démontrer une participation au drame suffisamment étroite pour expliquer l'existence et la nature de sa blessure. Le Tribunal administratif du Québec, pour sa part, élargit le statut de victime aux personnes se trouvant sur les lieux du crime dans les instants qui suivent le moment où il survient.



DONNER À LA LOI SA JUSTE PORTÉE

Une personne est témoin de la découverte, par les enquêteurs, des corps inanimés de son père et de son frère dans un cabanon situé à l'arrière de la maison familiale. Même si les policiers tentent de l'écarter, elle a le temps de constater qu'il s'agit bel et bien des cadavres de ses proches.

À la suite des événements, la personne éprouve des problèmes de santé mentale et est hospitalisée à plusieurs reprises. Elle fait une demande de prestations à la DIVAC afin d'obtenir de l'aide financière, entre autres pour couvrir ses frais de thérapie. Or, sa demande est refusée parce que l'on considère qu'elle n'a pas été témoin du déroulement du crime.

Bien que la personne n'ait pas été présente au moment même où le crime a été commis, les faits démontrent qu'il y a eu simultanément suffisante entre le drame et la connaissance qu'elle en a acquise. De plus, son médecin relie l'existence et la nature de ses blessures psychologiques à l'événement.

Le Protecteur du citoyen s'est adressé au ministère de la Justice puisque le dossier de la personne était en contestation devant le Tribunal administratif du Québec. Une entente hors cour est intervenue, précisant que la personne était reconnue comme victime et donc admissible au régime d'indemnisation.

Dans un rapport d'enquête paru en 2016, dont il sera question au paragraphe suivant, le Protecteur du citoyen a recommandé à la DIVAC de reconnaître comme victime toute personne qui subit un préjudice en arrivant sur les lieux d'un crime qui vient tout juste d'être commis et qui l'affecte ou la vise directement. Au 31 mars 2018, la DIVAC refusait toujours de donner suite à cette recommandation, ce qui prive des victimes d'une aide essentielle et souvent urgente.

Pour une prise en charge efficace des victimes

Le rapport d'enquête du Protecteur du citoyen intitulé *Indemnisation des victimes d'actes criminels : pour une prise en charge efficace et diligente de personnes vulnérables*, publié en 2016, compte 33 recommandations pouvant être mises en œuvre dans le cadre légal actuel. Ces recommandations visent à appliquer les conditions du régime de

façon plus efficace, humaine et équitable. Elles portent principalement sur :

- La qualité de l'information aux victimes ;
- Les délais aux différentes étapes du traitement des demandes ;
- L'accès au régime ou à certains services ou indemnités ;
- La communication avec certaines victimes pour l'évaluation de leurs besoins ;
- La rigueur du processus décisionnel ;
- La motivation des décisions en première instance ;
- L'ouverture de la DIVAC à corriger ses erreurs.

Le Protecteur du citoyen reconnaît les travaux d'envergure qu'a entrepris la DIVAC afin de mettre en œuvre ses recommandations. Jusqu'à maintenant, 21 d'entre elles peuvent être considérées comme implantées. Le Protecteur du citoyen exercera un suivi jusqu'à la réalisation complète de l'ensemble de ses recommandations.



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

Curateur public

La protection des personnes mineures vivant avec un parent inapte

Légalement, l'ouverture d'un régime de protection pour une personne majeure n'a pas de conséquence sur son autorité parentale. Bien que le Curateur public n'ait pas le pouvoir de se prononcer sur les capacités parentales d'une personne, il a l'obligation, à l'instar de quiconque, de signaler au Directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) des faits compromettant la sécurité ou le développement d'un enfant.

Dans le cadre d'une enquête, le Protecteur du citoyen s'est interrogé sur le traitement qu'accorde le Curateur public aux dossiers où un enfant mineur est à la charge d'un parent inapte. Le Protecteur du citoyen a conclu que dans de telles situations, une meilleure communication entre le Curateur public et le réseau de la santé et des services sociaux était requise. Après cette intervention du Protecteur du citoyen, le Curateur public s'est doté d'un plan d'action qui prévoit les mesures suivantes :

- Intervenir auprès de l'ordre professionnel qui régit les travailleuses et les travailleurs sociaux pour que ceux-ci, lors des évaluations psychosociales des personnes inaptes sous curatelle,

mentionnent dans le formulaire d'évaluation, le cas échéant, la présence d'enfants mineurs ;

- Mieux encadrer les pratiques du Curateur public en matière de représentation de personnes majeures inaptes qui vivent avec leurs enfants mineurs et préparer à ce sujet une formation pour les intervenants et intervenantes d'ici avril 2018 ;
- Créer un registre de personnes majeures inaptes représentées par le Curateur public et vivant avec leurs enfants mineurs ;
- Communiquer les nouvelles orientations du Curateur public au personnel professionnel du réseau de la santé et des services sociaux.

Le Protecteur du citoyen suit attentivement l'implantation des différentes mesures que le Curateur public a proposées afin de bonifier ses pratiques dans les dossiers où une personne majeure représentée a un enfant mineur à sa charge. À cet égard, le Protecteur du citoyen souligne la bonne collaboration et les initiatives de l'organisme.

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

Le respect d'une entente contractuelle

Une plainte portée à l'attention du Protecteur du citoyen a révélé que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques avait conclu une entente d'acquisition de terrain avec des citoyens et citoyennes et avait, plus tard, décidé de ne pas y

donner suite. Le Ministère alléguait qu'il était déjà propriétaire du terrain. Or, à la lumière des informations obtenues lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a jugé que le Ministère devait honorer ses engagements.



DONNER SUITE À UNE PROMESSE D'ACHAT

Des citoyens sont propriétaires d'un terrain adjacent à un barrage. Le Ministère signe une entente avec eux afin de pouvoir utiliser une partie de ce terrain pour exploiter, surveiller et entretenir le barrage. En contrepartie, le contrat prévoit que des dispositions seront prises, au moment où le Ministère le jugera opportun, pour que l'État acquière le terrain.

Deux ans plus tard, un arpenteur-géomètre du Ministère dresse un sommaire d'analyse foncière pour établir les chaînes de titres du terrain en question. Il

conclut que le Ministère en est propriétaire. Son analyse se base sur un acte de vente datant de 1926, qui n'a toutefois pas été, à l'époque, publié au registre foncier. Il n'y apparaît qu'en 1961, greffé à un autre lot. Malgré cela, s'appuyant sur la conclusion de l'arpenteur-géomètre, le Ministère refuse d'honorer l'entente et d'acheter le terrain.

Le Protecteur du citoyen considère plutôt que le terrain appartient légalement aux citoyens. Il a notamment rappelé au Ministère qu'en pareil cas, le *Code civil du Québec* prévoit, par ses dispositions sur

le régime de la publicité des droits, qu'un acte relatif à un immeuble doit être publié au registre foncier au bon moment pour être opposable à un tiers. En conséquence, l'entente contractuelle est toujours valide, avec les obligations qui en découlent. Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au Ministère d'entamer des discussions avec les citoyens afin d'acquérir les droits de propriété du terrain, ou bien d'indemniser ces personnes.

Au 31 mars 2018, le Protecteur du citoyen n'avait pas encore reçu la réponse du Ministère.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Aide financière aux études: la prise en compte de circonstances exceptionnelles

La *Loi sur l'aide financière aux études* prévoit que le ministre peut, s'il l'estime justifié, libérer partiellement ou entièrement une personne de sa dette d'études. Ainsi, des personnes à la situation financière particulièrement précaire qui sont incapables de faire face aux paiements exigés peuvent formuler une demande en ce sens au Ministère.

Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté que l'Aide financière aux études faisait preuve d'une rigidité excessive dans l'examen de certaines de ces demandes, allant même jusqu'à appuyer ses refus sur des éléments ne figurant pas à la *Loi*. Il a alors recommandé à l'administration de revoir son analyse.



NE PAS DONNER À LA LOI UNE **PORTÉE QU'ELLE N'A PAS**

Aux prises avec une dette d'études de près de 30 000 \$, une personne en demande l'annulation parce qu'elle ne dispose désormais que d'une rente d'invalidité, sans autre possibilité de revenu. Sa situation est telle que l'Aide financière aux études, dans le traitement de sa demande, indique dans ses propres dossiers que la personne est insolvable et que les possibilités de récupérer les sommes sont nulles. Toutefois, on lui refuse la remise de dette en faisant valoir que les revenus de son conjoint lui permettent de faire face à ses obligations.

Le cadre juridique applicable au programme d'aide financière ne prévoit aucune obligation de solidarité de dette entre les conjoints. C'est ce qu'a fait valoir le Protecteur du citoyen, en recommandant au Ministère d'annuler la dette d'études et de rembourser les sommes déjà versées par la personne. Le Ministère a initialement maintenu sa position. Par la suite toutefois, le Protecteur du citoyen a obtenu que le dossier soit reconsidéré. La totalité du solde de la dette d'études a finalement été annulée.

La transition vers de nouvelles normes d'admissibilité

Le Ministère a resserré cette année certains critères d'accès au programme d'aide financière aux études, cela en vertu d'une modification du *Règlement sur l'aide financière aux études*. Il a en effet aboli des dispositions qui permettaient jusqu'alors à des étudiantes et à des étudiants d'avoir droit à l'aide en étant reconnus comme résidents du Québec ou comme personnes réputées y résider. Or, du fait de cette modification, certains étudiants ou étudiantes ont pu voir leur projet d'études compromis, et ce, en cours de cheminement scolaire.

Le Protecteur du citoyen a demandé qu'une mesure transitoire soit prévue pour permettre à toute personne aux études à temps plein qui se qualifiait comme résidente au Québec en 2017-2018 de demeurer admissible au programme des prêts et bourses. Une condition était toutefois posée : que les personnes poursuivent le même programme d'études que celui dans lequel elles étaient déjà inscrites. Le Ministère a donné suite à la recommandation du Protecteur du citoyen.

Le traitement des cas de force majeure

Autre nouvelle restriction découlant du même règlement: le «cas de force majeure» ne peut plus être invoqué pour qu'une demande d'aide financière aux études puisse éventuellement être recevable si elle est présentée hors délai. Le Protecteur du citoyen est intervenu au cours de la dernière année, faisant valoir que cette notion de

force majeure pouvait représenter un facteur de sécurité pour des étudiants ou des étudiantes aux prises avec des circonstances exceptionnelles. Sa recommandation en ce sens n'a pas été retenue. Le cas qui suit illustre qu'une telle position peut priver une personne de ses droits.



RECONNAÎTRE QU'UN **RETARD** PEUT SE JUSTIFIER

Une étudiante entame une année universitaire préparatoire. Elle commence donc son programme de formation l'année suivante seulement. Après avoir consulté les règles d'attribution des prêts et bourses, elle prévoit que la contribution financière de ses parents ne sera plus prise en compte dans le calcul de son aide financière trois ans après ses débuts à l'université, quand elle aura cumulé 90 crédits. C'est donc dire qu'elle pourra alors toucher des prêts et bourses sans qu'on tienne compte du revenu parental.

Or, elle apprend que le Ministère exige désormais que les trois années et les 90 crédits soient cumulés dans un même programme. Considérant que la première de ses années d'études constituait une étape préparatoire, l'étudiante comprend que son autonomie financière, aux yeux du régime, est reportée

d'un an. Sachant que sa demande d'aide financière pour l'année suivante sera refusée, elle n'en présente pas.

Par la suite, le même règlement donne lieu à une nouvelle interprétation selon laquelle on revient au fonctionnement initial. Cela amène l'étudiante à acheminer au Bureau des recours de l'Aide financière aux études, sans tarder, une demande d'aide financière en vertu de critères qui la favorisent. Le problème, c'est que la position qu'adopte désormais le Ministère survient trop tard pour que l'étudiante puisse transmettre son formulaire à temps. On refuse donc de considérer sa demande, et ce, malgré que son retard soit dû au calendrier des événements.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir au Ministère que l'étudiante avait agi en toute logique

dans cette séquence puisque, dans un premier temps, elle n'a pas fait de demande d'aide en sachant qu'elle n'y était pas admissible et que, dans un deuxième temps, elle a réagi le plus promptement possible à l'énoncé des nouvelles conditions.

Le Ministère a maintenu sa position en répliquant que cette personne aurait dû transmettre sa demande tout en sachant qu'elle n'avait droit à rien, cela afin de respecter les dates pour ce faire. Plus encore, selon les autorités, son retard témoignait du fait qu'elle n'avait peut-être pas réellement besoin de soutien financier. À cela, le Protecteur du citoyen a répondu qu'il était inacceptable qu'une personne s'étant informée des conditions d'un programme se trouve pénalisée par rapport à une autre qui aurait envoyé sa demande en ignorant ses dispositions.

Pas de réponse téléphonique à l'aide financière aux études

Problème récurrent depuis quelques années: les services de l'Aide financière aux études demeurent difficilement accessibles par téléphone, comme en témoignent les nombreuses plaintes que reçoit le Protecteur du citoyen.

À notre demande, le Ministère a produit des statistiques faisant état de l'évolution de la situation. Par ailleurs, les mesures mises en place pour résoudre le problème, tant sur le plan des ressources

humaines que de l'organisation du travail, de la téléphonie, des communications et des technologies, ont été communiquées au Protecteur du citoyen. Force est cependant de constater que ces initiatives n'ont pas mené aux résultats attendus. Ainsi, en août 2017, sur 188 969 appels reçus, 22 704 seulement ont donné lieu à une réponse, soit 12 %. Le Protecteur du citoyen poursuit donc son intervention pour que le Ministère apporte les correctifs appropriés.



RÉPONDRE AU TÉLÉPHONE

Une étudiante reçoit de l'aide financière aux études depuis plusieurs années. Or, elle apprend, au fil de démarches, qu'elle n'y est pas admissible pour le second trimestre de l'année suivante. Comme elle ne comprend pas pourquoi, elle décide de joindre par téléphone les services de l'Aide financière aux études. Elle ne réussit cependant à parler à personne puisque chaque fois, elle n'a droit qu'à un message enregistré qui lui indique de rappeler plus tard. L'étudiante se plaint au Protecteur du citoyen, qui obtient finalement qu'un préposé aux renseignements communique avec elle.

L'accès à l'éducation publique gratuite pour tous les enfants en situation d'immigration précaire

Le nonaccès à l'éducation publique gratuite pour certains enfants domiciliés au Québec, mais dont les parents sont en situation d'immigration précaire, a fait l'objet d'un rapport spécial du Protecteur du citoyen en 2014. Selon le Protecteur du citoyen, la scolarisation des enfants constitue la base de leur développement personnel et social, ainsi que le point de départ de leur intégration à la société québécoise. À ce titre, l'éducation doit être accessible à chaque enfant, quel que soit son statut.

Cette année, alors que les améliorations recommandées se font toujours attendre en dépit de la gravité des problèmes, le Protecteur du citoyen est de nouveau intervenu sur le sujet à l'occasion de l'étude du projet de loi n° 144, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives concernant principalement la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire*.

Il a d'abord salué la volonté du Ministère d'accroître la portée du droit à la gratuité des services éducatifs. En effet, selon les modifications envisagées, un élève mineur non-résident du Québec au sens de la *Loi sur l'instruction publique* et de son *Règlement sur la définition de résident du Québec* sera dorénavant admissible à l'éducation publique gratuite si le titulaire de l'autorité parentale demeure de façon habituelle au Québec. Cette disposition sera favorable à un certain nombre d'enfants.

Le Protecteur du citoyen a toutefois fait valoir que des catégories d'élèves seraient toujours tenues de payer des droits de scolarité pour fréquenter

une école primaire ou secondaire. Ce serait le cas, par exemple, d'un enfant qui demeure au Québec chez un proche qui ne détient pas l'autorité parentale. Afin de rendre la loi plus inclusive, et ce, dans le respect de la *Convention relative aux droits de l'enfant* à laquelle le gouvernement du Québec se déclare lié, le Protecteur du citoyen a recommandé qu'un enfant ait accès à l'école publique gratuite si la démonstration est faite qu'il demeure de façon habituelle au Québec, sans égard au domicile du titulaire de l'autorité parentale.

Finalement, la *Loi* a été adoptée sans inclure une telle disposition. Cependant, la nouvelle législation prévoit expressément que les modalités d'identification d'un enfant ou de ses parents ne peuvent avoir pour effet de rendre l'admission de l'enfant à l'école gratuite conditionnelle à la présentation d'une preuve de statut d'immigration. Le Protecteur du citoyen considère qu'en vertu de cette modification à la *Loi*, l'esprit de sa première recommandation est respecté.

Il est maintenant impératif que le Ministère donne des directives claires aux commissions scolaires concernant la mise en œuvre de ce nouveau cadre légal et réglementaire. Le contenu des guides administratifs distribués aux commissions scolaires devra être révisé à brève échéance. Les renseignements et documents demandés pour l'admission d'un enfant devront être uniformes d'une commission scolaire à l'autre et ne pas outrepasser les exigences légales et réglementaires d'identification requises pour l'inscription à l'école, tout particulièrement en ce qui concerne la vérification du statut d'immigration de l'enfant ou de ses parents.



Le rapport du Protecteur du citoyen, intitulé *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*, est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

L'encadrement de la scolarisation à la maison

Le Protecteur du citoyen est satisfait de constater que le même projet de loi est venu corriger différentes lacunes dont il avait fait état dans un rapport sur l'encadrement légal et administratif de la scolarisation à la maison. Donnant suite à ses recommandations, le Ministère a adopté un premier règlement sur l'enseignement à la maison. Il a également constitué une table de concertation nationale en matière d'enseignement à la maison, pour conseiller le Ministre. Enfin, un premier guide des bonnes pratiques d'enseignement à la maison sera élaboré à l'intention des commissions scolaires et diffusé d'ici le 1^{er} juillet 2019.

Le Protecteur du citoyen compte suivre attentivement cette refonte de l'encadrement de la scolarisation, notamment en ce qui concerne :

- La définition des responsabilités des commissions scolaires et les moyens dont elles disposeront pour les respecter ;
- Les modalités de suivi et d'évaluation du projet éducatif et des apprentissages de l'enfant ;
- La marche à suivre en cas de litige entre les parents et les commissions scolaires ;
- La régularisation de la situation des enfants sans dispense de fréquentation scolaire.

 Le rapport du Protecteur du citoyen, intitulé *La scolarisation à la maison : pour le respect du droit à l'éducation des enfants*, est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

Le traitement des plaintes en milieu scolaire

Le Protecteur du citoyen constate que des améliorations doivent être apportées au processus d'examen des plaintes dans les commissions scolaires et les écoles pour assurer un recours simple, accessible et efficace. Actuellement, les mécanismes de recours font l'objet de peu d'information, imposent de trop nombreux interlocuteurs et étapes aux personnes qui souhaitent y recourir et accusent des retards dans le traitement des plaintes. Les personnes jouant le rôle de protecteurs de l'élève, quant à elles, ne disposent généralement ni de formation particulière ni d'occasions de partage de leur expertise. Leur indépendance par rapport aux structures scolaires est à renforcer. Le Protecteur du citoyen déplore également qu'elles ne puissent agir de leur propre initiative. Enfin, la reddition de compte de ces protecteurs de l'élève est incomplète et le suivi de leurs recommandations est difficile à effectuer.

Dans un rapport spécial intitulé *Traitement des plaintes en milieu scolaire : pour une procédure simple, rapide, efficace et impartiale*, rendu public

en octobre 2017, le Protecteur du citoyen fait état de ces diverses lacunes et formule 19 recommandations visant à ce que le recours au protecteur de l'élève soit plus simple, rapide, efficace et impartial. Il recommande, entre autres, que le protecteur de l'élève d'une commission scolaire soit la porte d'entrée de la procédure d'examen des plaintes. De plus, le Protecteur du citoyen recommande d'être, comme il l'est à l'égard du réseau de la santé et des services sociaux, habilité à agir comme recours de deuxième niveau, neutre et indépendant, pour les parents et les élèves insatisfaits des conclusions du protecteur de l'élève ou du suivi accordé à celles-ci par le conseil des commissaires.

En réponse au rapport du Protecteur du citoyen, le Ministère s'est engagé à donner suite à ses recommandations, notamment par voie législative et par la production d'un plan de travail avec échéanciers, au plus tard le 15 mars 2018. En date du 31 mars, les résultats tardaient toujours. Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention pour doter le milieu scolaire du recours adéquat.

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

Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

Les conditions d'attribution d'un permis d'intervention pour la culture et l'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles

La Fédération des producteurs acéricoles du Québec est responsable de gérer le contingentement de la production d'eau d'érable, de concentré d'eau d'érable et de sirop d'érable. Au printemps 2016, elle a lancé un processus d'attribution de nouveaux contingents, ce qu'elle n'avait pas fait depuis 2009. Afin d'y participer, les candidats et candidates devaient transmettre à la Fédération, avant le 15 août 2016, un formulaire d'inscription accompagné d'un plan d'affaires.

Les candidats et candidates qui souhaitent exploiter une érablière sur les terres du domaine de l'État devaient également obtenir un permis du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, valide pour une durée de cinq ans.

Or, ces terres sont souvent utilisées par d'autres personnes, elles-mêmes titulaires de permis divers (pour la récolte de bois de chauffage à des fins domestiques ou commerciales, par exemple). Pour assurer l'harmonisation des différents usages des terres de l'État, le Ministère a donc ajouté des critères d'évaluation à ceux de la Fédération. Par

ailleurs, le nombre de permis octroyés pour l'exploitation d'une érablière sur les terres publiques étant très limité dans certaines régions, ces critères ont servi à sélectionner les candidatures à l'aide d'une grille de pointage. Lors des processus antérieurs, le Ministère avait rendu publics ces critères dans ses bureaux régionaux afin de mener l'opération de façon transparente et équitable. Or, il n'était pas prêt pour le faire au moment du lancement du nouveau processus.

Des candidats et candidates ont ainsi présumé que seuls les critères de la Fédération étaient pris en compte, ou encore que les décisions étaient arbitraires. Or, s'ils avaient été adéquatement renseignés, les candidats et candidates auraient été mieux en mesure de rédiger ou de modifier leur demande. C'est ce qu'a fait valoir le Protecteur du citoyen.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère s'est engagé à rendre désormais les critères d'évaluation accessibles aux candidats et candidates dès le début du processus.

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

Des changements dans les critères de sélection pénalisent injustement des candidats et candidates à l'immigration

Toute demande de certificat de sélection du Québec que présente un candidat ou une candidate à l'immigration est évaluée par les services du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion selon un système de pointage. Les points à cumuler portent entre autres sur la scolarité, les compétences professionnelles et les connaissances linguistiques. L'analyse de la demande se base aussi sur l'adéquation entre les aptitudes de la travailleuse ou du travailleur immigrant et les exigences du marché de l'emploi au Québec.

En mars 2017, le Ministère a modifié la pondération des critères de sélection pour tenir compte de nouveaux paramètres socioéconomiques. Les changements s'appliquent non seulement aux demandes de certificat de sélection reçues à partir de cette date, mais aussi à celles acheminées antérieurement et dont l'examen préliminaire n'avait pas encore débuté.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les candidats et candidates du Programme régulier des travailleurs qualifiés doivent présenter leur demande à l'aide du portail Web *Mon projet Québec*. Or, aucune des 10 000 demandes soumises de cette façon n'a été traitée avant l'entrée en vigueur des changements intervenus en mars 2017. Il en va de même pour 18 000 autres demandes reçues en format papier avant le 31 décembre 2015. Par conséquent, des personnes dont le dossier présentait de bonnes chances de succès selon les critères de sélection en vigueur lors du dépôt de leur demande peuvent voir leur candidature refusée en fonction des critères établis en mars 2017. Ainsi appliquées de façon rétroactive, les modifications apportées aux balises d'appréciation d'une candidature sont susceptibles de pénaliser injustement des candidats et des candidates.

Le Protecteur du citoyen comprend que le Ministère, en adaptant les critères de sélection aux nouveaux paramètres socioéconomiques, cherche à maximiser les chances d'intégration d'une personne ou d'une famille à la société québécoise. Toutefois, les enjeux d'un projet d'immigration, tant pour une personne que pour ses proches, sont d'une telle importance qu'on ne peut en compromettre l'issue en changeant les normes avant la fin du traitement du dossier.

Une personne qui fait une demande de certificat débourse environ 700 \$. Les frais sont environ de 1 000 \$ pour une famille de quatre personnes. Ces

sommes ne sont pas remboursées aux candidats et candidates qui ne satisfont plus aux critères de sélection en vertu des conditions amendées. Une telle pratique, bien que conforme à la loi, peut peser lourd pour des personnes venant de pays où le niveau de vie est bas, ou pour celles qui ne disposent que d'un faible revenu en raison d'une situation précaire dans leur pays d'origine.

Le Ministère souhaite implanter un nouveau système de traitement des demandes selon lequel les personnes qui répondront à certains critères de sélection pourront, dans un premier temps, déposer gratuitement une « déclaration d'intérêt » dans un bassin de candidatures. Un projet de règlement à cet effet a été déposé le 28 mars 2018 à la suite de l'adoption du projet de loi n° 77 sur l'immigration au Québec. Le Ministère déterminera ensuite des conditions additionnelles, invitant les personnes à présenter leur dossier pour les étapes subséquentes. Les frais ne seront exigibles qu'à ce stade. Le traitement des dossiers se fera ensuite le plus rapidement possible. De plus, les balises en vigueur au moment de l'invitation ne pourront être modifiées pour les candidates et candidats déjà sollicités. Le Protecteur du citoyen suivra de près la mise en place de ce nouveau mode de traitement des demandes de certificat de sélection.

En date du 1^{er} janvier 2018, il y avait au Ministère un inventaire d'environ 24 000 dossiers en voie de traitement.



MAINTENIR LES **CONDITIONS INITIALES DE SÉLECTION** JUSQU'À LA FIN DE L'ANALYSE D'UNE DEMANDE

Une personne soumet une demande de certificat de sélection et en acquitte les frais. Une année s'écoule, au cours de laquelle certaines conditions liées au pointage sont modifiées : par exemple, moins de poids est accordé à la scolarité. Avec ces nouveaux critères, la demande du candidat ou de la candidate risque d'être écartée.

Pour cette personne, la démarche s'avère coûteuse en temps et en argent. De plus, elle voit ses projets d'avenir compromis par l'apparition de conditions qui n'existaient pas au moment où elle a entamé sa démarche.

Avec le nouveau système de traitement des demandes que le Ministère compte mettre en place en 2018, ces problèmes ne devraient plus se présenter. Les demandes déjà déposées ne seront toutefois pas traitées selon ce nouveau système.

Le ministère doit donner l'heure juste

Jusqu'en décembre 2011, l'évaluation des compétences linguistiques de tous les candidats et candidates à l'immigration était confiée à un fonctionnaire du Ministère qui rencontrait les personnes lors d'une entrevue de sélection. Afin d'accélérer le processus, le Ministère a par la suite mis en place des tests linguistiques standardisés auxquels les candidats et candidates pouvaient se soumettre. En novembre 2017, il a rendu obligatoire le recours à ces tests.

Or, la plupart des personnes qui avaient soumis leur demande avant 2011 n'ont pas été informées qu'il leur était maintenant possible de réaliser les

tests standardisés afin d'accélérer le traitement de leur dossier. Seules les personnes qui communiquaient avec le Ministère en étaient informées. Ce n'est qu'en janvier 2018 que le Ministère a avisé l'ensemble des candidats et candidates concernés qu'ils devaient effectuer les tests en question.

À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère s'est engagé à procéder, sur réception des tests linguistiques, à une analyse des dossiers visés. Le Protecteur du citoyen insiste sur l'importance de traiter ces dossiers avec diligence étant donné qu'il s'agit de demandes reçues avant décembre 2011.

Ministère de la Justice

L'accès à la justice administrative

Au Québec, les tribunaux administratifs assument un rôle essentiel pour les personnes qui veulent contester une décision impliquant un ministère, un organisme public ou une municipalité. Certains ont pour mission d'entendre et de régler des conflits entre des personnes, concernant par exemple le logement ou les relations de travail. D'autres interviennent en matière d'indemnisation ou de protection du public et du territoire. Plusieurs tribunaux administratifs offrent, avant une audition, la possibilité de participer à une séance de conciliation. Une telle séance permet aux personnes de discuter et de négocier directement avec le représentant ou la représentante du ministère, de l'organisme ou de la municipalité dont elles contestent la décision.

Or, certains de ces tribunaux accusent de longs délais d'attente, ce que le Protecteur du citoyen déplore cette année encore. Par exemple, les délais moyens suivants ont été calculés entre le moment où une personne dépose sa demande et celui où elle sera entendue par ces tribunaux :

- Commission d'accès à l'information du Québec : 25 mois ;
- Régie du logement : 15,4 mois pour les causes générales ;
- Tribunal administratif du Québec, Section des affaires sociales : 20,8 mois.

Les personnes qui s'adressent à un tribunal administratif s'attendent à obtenir justice dans un délai raisonnable. L'article premier de la *Loi sur la justice administrative* fait d'ailleurs de la célérité l'un des fondements de la justice administrative.

Or, actuellement, les délais prolongés compromettent l'accessibilité à ces tribunaux. Par ailleurs, les retards dans la prise de décision d'un tribunal administratif peuvent avoir des répercussions considérables sur la vie des personnes. Ce peut être le cas, entre autres, quand il a à se prononcer dans les situations suivantes : lorsque la Société de l'assurance automobile du Québec ou la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels tardent à verser une indemnité de remplacement du revenu ou décide d'y mettre fin, ou encore lorsque le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale refuse de reconnaître des contraintes sévères à l'emploi à un prestataire.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen observe que certains recours aux tribunaux administratifs pourraient être évités. En effet, à la suite de plaintes, il arrive que le Protecteur du citoyen, en recommandant à des ministères et à des organismes de réévaluer la situation d'une personne afin d'en arriver à un règlement, parvienne à une solution hors tribunal. Il constate toutefois que des ministères et organismes sont peu ouverts à cette avenue et préfèrent généralement que la situation soit soumise à la justice. Ce constat concerne seulement les tribunaux administratifs qui règlent des litiges entre une personne et un ministère ou un organisme. Il exclut la Régie du logement, à laquelle seules des parties privées (un propriétaire et un locataire) font appel.

L'accessibilité aux tribunaux administratifs commande une action rapide et efficace. Le Protecteur du citoyen compte que ces enjeux s'inscrivent à titre de priorité pour le ministère de la Justice.

L'exercice d'un recours civil contre un agresseur

Depuis 2013, une personne victime d'une agression à caractère sexuel, de violence pendant l'enfance ou de violence conjugale peut intenter une poursuite devant un tribunal civil à l'intérieur d'un délai de 30 ans. Auparavant, l'intervalle était de trois ans. Tout en saluant la prolongation du délai autorisé pour intenter une telle poursuite, le Protecteur du citoyen considère que toute prescription pour ce type de recours devrait être éliminée afin de faciliter l'exercice d'un recours civil pour la victime.

Mentionnons que le *Code civil du Québec* prévoit que le calcul du délai de 30 ans débute le jour où la victime se rend compte que le préjudice subi est attribuable à l'agression ou à l'acte de violence. Le calcul peut être suspendu ou débiter après le moment de cette prise de conscience si la victime était mineure quand elle a réalisé qu'elle subissait un préjudice lié à l'acte reproché. Le décompte commence alors seulement le jour où elle atteint 18 ans. Le report est également envisageable si la victime, quel que soit son âge, peut démontrer qu'elle était dans l'impossibilité d'agir malgré la prise de conscience.

À l'évidence, il peut être complexe de calculer ce délai de prescription, de démontrer l'impossibilité d'agir ou encore de reconstituer la chronologie des événements pour situer le moment de la prise de conscience d'un préjudice lié à une telle agression. Cette complexité peut freiner une personne au moment d'exercer ses recours. Elle constitue

un obstacle qui s'ajoute à la difficulté qu'ont généralement les victimes à dénoncer leur agresseur et à reconnaître le lien entre l'acte commis et les séquelles qu'elles en gardent.

Dans un avis paru en décembre 2017 et 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*, le Protecteur du citoyen formule quatre recommandations au ministère de la Justice, soit :

- De rendre imprescriptible tout recours civil pour ces cas précis ;
- D'appliquer une rétroactivité sans limite de temps aux dispositions légales en ce sens ;
- De permettre aux victimes qui ont vu leur demande rejetée pour le seul motif qu'elle était prescrite d'intenter un nouveau recours dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ;
- D'informer les victimes et les organismes chargés de leur venir en aide des modifications législatives ainsi mises en place.

Le Protecteur du citoyen a demandé au ministère de la Justice de lui faire parvenir un plan de travail pour le suivi de ses recommandations de même qu'un échéancier pour la réalisation des travaux requis. Au 31 mars 2018, il n'avait pas encore reçu d'engagement concret du Ministère à ce sujet.



L'avis du Protecteur du citoyen est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

Ministère de la Sécurité publique

Le traitement des demandes d'aide financière à la suite des inondations du printemps 2017

Les inondations printanières de 2017 ont affecté 291 municipalités au Québec. Devant l'ampleur des événements, le ministère de la Sécurité publique a remplacé le programme général d'aide financière par un programme particulier dont les montants d'aide ont été bonifiés. Des problèmes dans le traitement des demandes se sont toutefois posés, de façon répétée.

La plupart des plaintes qu'a traitées le Protecteur du citoyen portent sur les longs délais de traitement des demandes d'aide financière. Bon nombre de ces délais sont imputables au Ministère, et ce, aux différentes étapes du traitement des dossiers.

Des erreurs ont aussi été constatées dans les rapports d'évaluation des dommages. Les personnes sinistrées concernées ont dû contester ces rapports, ce qui a ajouté une étape à un processus déjà complexe, d'où des délais additionnels.

Pour les citoyennes et citoyens, la communication avec les analystes responsables s'est souvent avérée ardue : difficulté à joindre ces analystes, absence de rappel téléphonique ou encore de suivi à des courriels ou à des documents acheminés, fréquents changements d'interlocuteur.

Dans certains cas, l'information que donnait le personnel du Ministère était inexacte, ce qui a entraîné des demandes ou des démarches inutiles pour les personnes sinistrées. Enfin, le Ministère a perdu des documents, ce qui a, encore une fois, retardé le traitement des demandes.

Près d'un an après les inondations, le Protecteur du citoyen constate que la situation n'est pas totalement réglée. Il traite d'ailleurs toujours des plaintes de personnes sinistrées qui estiment avoir subi des préjudices importants. Par exemple, le retard à recevoir une décision d'admissibilité est une source d'insécurité considérable pour plusieurs d'entre elles. De plus, des personnes se sont retrouvées dans une situation financière

précaire en raison des longs délais associés à l'obtention d'une avance de fonds. D'autres n'ont pas pu entreprendre les travaux de réparation de leur résidence ou ont dû les suspendre parce que le Ministère n'avait pas encore autorisé le versement de fonds supplémentaires. Des personnes évacuées de leur résidence l'ont été pendant plusieurs mois, dans l'attente de la décision du Ministère. Au 31 mars 2018, des familles n'y étaient pas encore retournées.

Le ministre de la Sécurité publique a déposé un plan d'action à l'hiver 2018. Il a par ailleurs transmis au Protecteur du citoyen un projet de programme général d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents.



VERSER PROMPTEMENT L'AIDE FINANCIÈRE AUX PERSONNES SINISTRÉES

La résidence d'un citoyen est inondée lors des crues printanières de 2017. L'homme de près de 80 ans ainsi que sa conjointe et leur petit-fils atteint d'une déficience sont alors pris en charge par la Croix-Rouge et hébergés dans un motel.

En juin, un expert mandaté par le Ministère procède à l'évaluation des dommages de la maison. En septembre, toujours sans nouvelles de cette évaluation et après avoir communiqué

plusieurs fois avec le Ministère, l'homme s'adresse au Protecteur du citoyen, se plaignant du peu d'information reçue.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le couple reçoit la visite d'un deuxième expert en sinistre, qui l'informe que le premier rapport a été perdu. Trois jours plus tard, le citoyen reçoit ce deuxième rapport d'expertise.

En décembre 2017, soit près de sept mois après les inondations, l'homme indique au Protecteur du citoyen que le Ministère tarde toujours à lui verser l'aide financière pour les dommages à sa résidence. Il vit encore au même motel, dont les frais sont assumés par la Croix-Rouge.

Le Protecteur du citoyen communique avec le Ministère, qui lui certifie qu'après son appel, le chèque sera mis à la poste. Cela a été fait le jour même.

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

L'information donnée aux prestataires du Programme d'aide et d'accompagnement social Réussir

Selon la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, une personne adulte peut fréquenter un établissement d'enseignement secondaire dans le cadre d'un programme de formation générale tout en continuant à recevoir une aide financière de dernier recours. Elle cesse toutefois d'être admissible à cette même aide si elle suit des cours à temps complet dans un établissement d'enseignement postsecondaire ou encore dans un établissement d'enseignement secondaire en formation professionnelle.

Des exceptions sont prévues à la *Loi*. C'est le cas, par exemple, quand un adulte prend part au Programme d'aide et d'accompagnement social Réussir (PAAS Réussir). Ce programme permet à des prestataires d'aide financière de dernier recours qui présentent des contraintes sévères à l'emploi de faire des études postsecondaires. Cette mesure de soutien, qui vise l'intégration au marché du travail, ajoute une allocation mensuelle à l'aide financière de base.

Toute personne prestataire de l'aide financière de dernier recours qui passe d'un établissement d'enseignement secondaire à un établissement d'enseignement secondaire en formation professionnelle ou encore à un établissement d'enseignement postsecondaire a l'obligation d'informer le Ministère de ce changement. Ce dernier met alors fin à l'aide financière de dernier recours, à moins que la personne soit admissible à un programme comme le PAAS Réussir. En cas de retard à aviser le Ministère, une personne peut se voir réclamer l'aide perçue en trop. Pour y être admissible de nouveau, elle doit abandonner ses études.

À la suite de plaintes, le Protecteur du citoyen a fait valoir au Ministère qu'une meilleure information devait être donnée aux prestataires qui étudient dans un établissement secondaire avec l'intention de poursuivre leur parcours scolaire. Le Ministère s'est engagé à mieux renseigner les personnes visées de leurs droits et obligations ainsi que de l'existence de mesures, programmes et services adaptés à leur situation. Il s'est aussi engagé à revoir les dossiers d'une cinquantaine de prestataires pouvant se trouver dans cette situation.



INFORMER ADÉQUATEMENT LES PRESTATAIRES AUX ÉTUDES

Un citoyen tétraplégique, prestataire de l'aide financière de dernier recours, termine ses études secondaires générales et entreprend des études collégiales l'automne suivant. C'est alors qu'il apprend l'existence du PAAS Réussir. Il fait donc certaines démarches pour s'en prévaloir. Six mois plus tard, le Ministère réalise que l'étudiant recevait de l'aide financière de dernier recours tout en étudiant

au cégep. Il l'avise que ses prestations prennent fin et qu'il doit rembourser la somme qu'il a reçue au cours de sa première année de formation collégiale, soit 7 000 \$. Autre conséquence : le citoyen n'a plus droit au carnet de réclamation qui lui permettait d'obtenir sans frais des médicaments liés à son état de santé.

Comme le citoyen était de bonne foi et que le Ministère ne l'a pas

avisé de l'existence du PAAS Réussir alors qu'il étudiait au secondaire, le Protecteur du citoyen a obtenu qu'il soit admis au programme en question, et ce, rétroactivement au moment où il a commencé ses études collégiales. Ce résultat a eu pour effet d'annuler sa dette et de rétablir l'aide financière de dernier recours.

Les délais de traitement en révision médicale

Une personne à qui on reconnaît des contraintes sévères à l'emploi peut être admissible à une aide financière de dernier recours majorée de 25 %. Elle doit en faire la demande au Ministère en joignant un rapport médical attestant de sa condition. Si sa demande est refusée, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* prévoit qu'elle peut s'adresser au bureau de la révision médicale, lequel doit traiter sa requête dans les 30 jours de sa réception. Or, au 31 mars 2018, 2 039 dossiers étaient toujours en attente de révision et le délai de traitement moyen s'élevait à 442 jours.

Le Protecteur du citoyen prend acte des mesures que le Ministère a mises en place depuis trois ans pour diminuer les délais de traitement : amélioration de méthodes de travail, augmentation du

nombre d'entrevues avec les prestataires, ajout d'effectifs, allègements administratifs. Toutefois, les délais de traitement excèdent toujours, et de beaucoup, les normes prévues par la *Loi*. De plus, une projection faite à partir des récents résultats laisse entrevoir qu'il faudra encore quelques années pour éliminer complètement l'inventaire. Cette situation est très préoccupante, car si ces personnes ont ultimement gain de cause en révision, elles auront été privées durant l'attente d'une somme d'argent à laquelle elles avaient droit.

Le Protecteur du citoyen suivra périodiquement le plan de redressement visant à éliminer l'inventaire de demandes de révision en attente d'un traitement, en vue de respecter le délai de 30 jours prévu par la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*.



RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT

Une personne prestataire de l'aide financière de dernier recours se voit refuser le barème de contraintes sévères à l'emploi par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Elle conteste cette décision en s'adressant au bureau de la révision médicale du Ministère. Sans nouvelles de sa démarche depuis près d'un an, elle porte plainte au Protecteur du citoyen.

À la demande de celui-ci, le dossier est traité et la décision est prise rapidement. Le résultat est favorable à la dame, et elle obtient une hausse de sa prestation. Une somme rétroactive au moment de sa demande lui est versée, soit 5 000 \$.

Le droit à l'aide financière de dernier recours pour des personnes en centre de désintoxication

Dans l'attente d'un procès, une personne aux prises avec des problèmes de criminalité liés à une dépendance peut, plutôt que de se voir incarcérée à titre de prévenue dans un établissement de détention, s'engager devant le tribunal à suivre une thérapie dans un centre de désintoxication. En pareil cas, la personne signe un engagement comportant plusieurs conditions, dont celle d'accepter d'être confiée à une telle ressource et d'y résider 24 heures sur 24. Comme ces thérapies sont coûteuses et que la personne n'est plus en mesure de travailler, elle peut se tourner vers le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour recevoir de l'aide financière de dernier recours. Le Ministère verse alors aussi au centre qui la reçoit 1 596 \$ pour les frais de thérapie.

Le Protecteur du citoyen a traité des plaintes de jeunes adultes en attente d'un procès qui ont formulé une telle demande d'aide financière au Ministère. Chaque fois, le Ministère a opposé un refus, faisant valoir qu'avant leur arrestation, ces jeunes habitaient chez leurs parents, et qu'ils étaient donc soumis aux critères de la contribution parentale prévue à la loi. Or, sans l'aide du Ministère, les jeunes ne pouvaient assumer les coûts élevés de la thérapie, cela compromettant leurs chances de réintégrer durablement la société.

Jugeant l'application de la norme trop rigide, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du Ministère, soulignant que ces jeunes allaient résider à temps plein dans un centre spécialisé et qu'on ne pouvait donc pas considérer qu'ils habitaient chez leurs parents durant leur thérapie. Par ailleurs, pour chaque cas, les parents avaient déclaré au Ministère qu'ils ne subvenaient pas aux besoins de leur enfant majeur.

À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère a accepté d'accorder l'aide financière non seulement

aux personnes qui avaient porté plainte, mais aussi à tout jeune dans le même contexte.

Comme les agents et agentes du Ministère reçoivent une formation continue, le Protecteur du citoyen a demandé qu'un rappel soit fait aux membres du personnel concernés par l'application de cette norme, ce qui a été fait. Depuis l'intervention du Protecteur du citoyen, aucune plainte de même nature n'a été portée à son attention.

Retraite Québec

Les vérifications requises pour établir le droit à la rente de conjoint survivant

La rente de conjoint survivant de Retraite Québec assure un revenu de base au conjoint d'une personne décédée qui a suffisamment cotisé au Régime de rentes du Québec. Une personne doit être reconnue comme conjointe de la cotisante ou du cotisant décédé pour y être admissible, et il lui revient de démontrer qu'elle y a droit. Par ailleurs, la *Loi sur la justice administrative* prévoit que l'organisme doit s'assurer que les procédures sont conduites selon les lois et règles applicables, sans

formalisme et suivant des normes simples, souples et respectueuses des droits des personnes.

Cette année, le Protecteur du citoyen a constaté que Retraite Québec, lors du traitement d'une demande de rente de conjoint survivant, avait interrogé des personnes de façon intrusive. Le contexte particulier du décès appelait, au contraire, une approche empathique.



TRAITEMENT D'UNE RENTE DE CONJOINT SURVIVANT : S'AJUSTER AUX CIRCONSTANCES

Le conjoint de fait d'une personne décède par suicide. Lors du traitement de la demande de rente de conjoint survivant, Retraite Québec réclame des documents attestant de la vie maritale, ainsi que les coordonnées de personnes pouvant en témoigner. L'organisme reçoit les renseignements demandés.

Par la suite, Retraite Québec communique avec des témoins et leur pose plusieurs questions délicates, allant jusqu'à sonder

leur perception des intentions suicidaires de la personne décédée.

Le Protecteur du citoyen a jugé que ces questions révélaient un manque de prise en considération du contexte du décès. Elles étaient de surcroît inutiles, puisque la preuve recueillie était suffisante pour démontrer l'existence d'une vie maritale.

Le Protecteur du citoyen approuve tout mécanisme mis en place pour veiller à ce que les personnes qui

touchent une rente y aient effectivement droit. Toutefois, il déplore que Retraite Québec soit allé au-delà des exigences du programme, faisant même montre d'indélicatesse. L'organisme a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen. Il a ainsi retiré de ses procédures la question visant à sonder la perception des intentions suicidaires et a prévu de la formation supplémentaire pour son personnel afin qu'une telle situation ne se reproduise pas.

Société de l'assurance automobile du Québec

Les recours en cas de saisie d'un véhicule pour non-renouvellement du permis de conduire

Le *Code de la sécurité routière* autorise un agent de la paix à saisir un véhicule routier s'il a des motifs raisonnables de croire que la personne qui le conduit est sans permis valide ou qu'elle détient un permis qui est sous l'effet d'une sanction.

Pour conserver son droit de conduire un véhicule routier, toute personne doit payer annuellement des droits et des contributions d'assurance. De plus, avant la date indiquée sur le permis de conduire, elle doit renouveler celui-ci, en se présentant à un point de service pour faire prendre sa photo et payer les droits afférents.

En cas de non-renouvellement, deux cas de figure peuvent survenir advenant un contrôle par un policier :

- Si la personne n'a pas payé les frais annuels prévus à l'intérieur de la période de validité du permis de conduire plastifié, elle reçoit un constat d'infraction ;
- Si le permis de conduire plastifié de cette personne est expiré et n'a pas été renouvelé, il peut y avoir, en plus du constat d'infraction, saisie immédiate du véhicule pour 30 jours, accompagnée de frais de fourrière d'environ 1 000 \$.

Le Protecteur du citoyen considère que ces manquements sont similaires, alors que les sanctions n'ont pas du tout le même degré de sévérité. Par ailleurs, le *Code de la sécurité routière* est muet quant à la possibilité, pour le propriétaire d'un véhicule confisqué pour non-renouvellement de permis, de demander de mettre fin à cette saisie (mainlevée de saisie).

Examinons, à titre comparatif, d'autres circonstances où une saisie peut survenir. Une telle pratique est possible en cas de conduite avec un permis suspendu ou révoqué pour l'une des raisons suivantes :

- Le refus de se soumettre à un examen de compétence ou l'échec à cet examen ;

- Le refus de se soumettre à un examen médical, ou une condition médicale incompatible avec la conduite automobile ;
- Le défaut d'acquitter une amende ;
- Le défaut de respecter les conditions d'utilisation du permis relativement à l'antidémarrage éthylométrique (outil de mesure du taux d'alcool dans le sang) ;
- La conduite avec un taux d'alcoolémie supérieur au seuil légal, un grand excès de vitesse, le surf de voiture (*car surfing*) et d'autres infractions au *Code criminel* ;
- L'accumulation de 15 points d'inaptitude ou plus.

Dans certaines de ces situations, le propriétaire du véhicule peut demander la mainlevée de saisie. Or, selon le Protecteur du citoyen, la conduite dans de telles conditions représente un bien plus grand risque pour la sécurité routière que le fait de prendre le volant sans avoir renouvelé la carte plastifiée de son permis.

Le Protecteur du citoyen a fait part à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) de ses constats. Il a réitéré sa position à l'occasion de l'étude du projet de loi n° 150, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017*. Dans sa lettre au président de la Commission des finances publiques, il a recommandé que le projet de loi n° 150 soit modifié afin que le non-renouvellement du permis de conduire expiré cesse de constituer un motif de saisie d'un véhicule.

Le Protecteur du citoyen compte que les étapes subséquentes de l'approbation du projet de loi permettront l'ajout de dispositions claires en ce sens.

Indemnisation des victimes de la route

La *Loi sur l'assurance automobile* prévoit qu'une victime d'un accident de la route a le droit de recevoir une indemnité de remplacement du revenu si elle est incapable d'exercer son emploi en raison des conséquences de l'accident. À compter de la troisième année après l'événement, si l'incapacité persiste et que la personne ne peut toujours pas reprendre son travail, la SAAQ peut déterminer pour elle un emploi qui tient compte, entre autres, de ses capacités et de la disponibilité régionale de cet emploi. La personne accidentée doit alors entreprendre des démarches pour trouver un emploi selon ces paramètres. Elle bénéficie, pour ce faire, d'une indemnité de remplacement du revenu pour une période maximale d'un an (l'indemnité prend fin si la personne trouve un emploi). Au terme de cette année, la personne peut avoir droit à une indemnité de remplacement du revenu égale à la différence entre l'indemnité qu'elle recevait au moment où la SAAQ a déterminé pour elle un emploi et le revenu net qu'elle tire ou pourrait tirer de l'emploi déterminé.

Lorsqu'une personne occupe deux emplois au moment de l'accident, l'un à temps complet et l'autre à temps partiel, un problème peut se

présenter si elle redevient capable d'exercer son emploi à temps plein, mais pas celui à temps partiel. La SAAQ détermine en effet seulement un emploi à temps complet, même dans les situations où le deuxième emploi occupé avant l'accident l'était à temps partiel. Pour ne pas subir de pertes de revenus, des personnes doivent donc cumuler deux emplois à temps plein, ce qui n'est évidemment pas raisonnable.

En agissant ainsi, la SAAQ interprète et applique correctement sa loi. C'est ce qu'a conclu le Tribunal administratif du Québec dans plusieurs décisions. Il n'en reste pas moins que certaines personnes accidentées de la route subissent un préjudice en de tels cas.

À cet égard, on notera que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) traite aussi des demandes d'indemnisation de la part de victimes d'accidents du travail qui occupaient plus d'un emploi au moment de l'accident. Certaines solutions de traitement de ces dossiers fournies par la CNESST permettraient d'adopter une avenue plus susceptible de mener à une indemnisation équitable en pareil cas.

RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LE CALCUL DE LA RENTE RÉSIDUELLE

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, duquel relève la SAAQ :

- De modifier la *Loi sur l'assurance automobile* pour faire en sorte que le calcul de la rente résiduelle soit effectué sur des bases salariales équitables afin d'éviter tout préjudice financier découlant de l'accident d'automobile.

Réponse du ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports :

« La Société de l'assurance automobile du Québec s'engage à analyser les impacts de cette recommandation et à tenir compte des résultats de cette analyse lors des prochaines modifications législatives. »





Les 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.

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 qui assurent un suivi pour les 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 des lieux de détention.

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

On retiendra notamment que les longs délais d'attente représentent le principal motif des plaintes fondées (45,2 % des cas). Par ailleurs, les recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées par les administrations concernées dans des proportions similaires à celles des années passées, soit dans 100 % des cas pour les mesures à portée individuelle et 98,8 % pour celles à portée collective.

En 2017-2018, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission québécoise des libérations conditionnelles ainsi que du ministère de la Sécurité publique et des 17 établissements de détention sous sa responsabilité.

1 Demandes d'assistance et plaintes fermées



ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASSISTANCE ET DES PLAINTES FERMÉES

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Demandes d'assistance	131	99	91	113
Plaintes fondées	557	499	646	462
Plaintes non fondées	1 000	839	935	763
Ne peut se prononcer	50	37	75	66
Plaintes réorientées	1 933	1 746	1 741	2 147
Plaintes interrompues	1 260	1 182	1 475	1 432
TOTAL	4 931	4 402	4 963	4 983
Écart par rapport à l'année précédente	-	-10,7 %	+12,7 %	+0,4 %

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.

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**, notamment parce que le citoyen n'y donne pas suite ou la retire ou parce que la situation se règle d'elle-même pendant l'enquête du Protecteur du citoyen. Finalement, après enquête, une plainte est jugée **fondée** ou **non fondée**. Le plaignant ou la plaignante est alors informé des conclusions du Protecteur du citoyen.

Si la plainte s'avère fondée, le Protecteur du citoyen demande des mesures correctrices, quand c'est possible, et suit leur implantation. Un dossier de plainte fondée n'est fermé qu'après le suivi d'implantation, lorsque le Protecteur du citoyen a l'assurance que les mesures correctrices ont été prises.

Le nombre de demandes est stable par rapport à l'année précédente. Il est toutefois en hausse (4,6 %) quand on compare le nombre de demandes à la moyenne des trois dernières années.

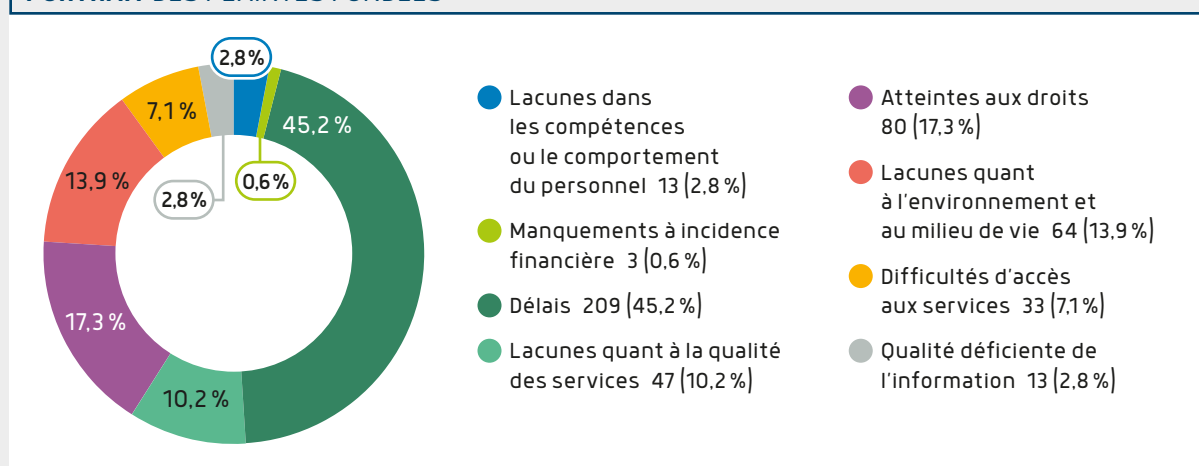
2 Plaintes fondées

PROPORTION DE PLAINTES FONDÉES

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
35,8 %	37,3 %	40,9 %	37,7 %

La proportion de plaintes fondées est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes fondées / Nombre de plaintes fondées et non fondées.

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 délais représentent la catégorie où le nombre de plaintes fondées est le plus élevé, soit près d'une plainte sur deux. Il peut s'agir, par exemple, de longs délais d'attente avant qu'une personne admise dans un établissement de détention reçoive sa médication.

Les atteintes aux droits, qui occupent la deuxième place parmi les motifs des plaintes fondées, se manifestent par la non-application d'un règlement, d'un décret, de règles ou de procédures ou encore par des contraintes ou des obligations qui outrepassent les critères et les normes.

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

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2017-2018	
				Acceptées	Refusées
99,6 %	100 %	100 %	100 %	204	0

MESURES À PORTÉE COLLECTIVE ACCEPTÉES

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2017-2018	
				Acceptées	Refusées
100 %	100 %	100 %	98,8 %	85	1

4 Demandes fermées par ministère ou organisme en fonction du résultat du traitement⁴

ORGANISME OU MINISTÈRE / VOLET	Demandes reçues en 2017-2018	Demandes fermées en 2017-2018						
		Demandes d'assistance	Plaintes					Total
			Fondées	Non fondées	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientées	
Commission québécoise des libérations conditionnelles	13	1	1	4		2	4	12
Sécurité publique - Services correctionnels	5 068	112	461	759	66	2 145	1 428	4 971
TOTAL	5 081	113	462	763	66	2 147	1 432	4 983

4. Le nombre de demandes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de demandes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont encore en traitement.

Ministère de la Sécurité publique – Direction générale des services correctionnels

Trois personnes dans une cellule prévue pour une seule

Le phénomène de la surpopulation touche le milieu carcéral depuis plusieurs années. Devant ce problème, des établissements de détention en viennent à placer jusqu'à trois personnes dans une cellule prévue pour une seule. Ces personnes doivent alors partager un espace d'environ 7,5 m². Le Protecteur du citoyen dénonce cette occupation excessive des lieux et compte que le ministère de la Sécurité publique y apporte les correctifs requis.

En 2015, le Protecteur du citoyen constatait une telle occupation triple dans l'ensemble des cellules de l'établissement de détention d'Amos. À l'époque, les autorités considéraient que l'ouverture imminente d'un nouvel établissement dans cette ville corrigerait la situation. Or, au 31 mars 2018, les problèmes perdurent alors que l'établissement de détention attendu n'est toujours pas en activité. Le « triplement cellulaire » existe aussi dans les établissements de Hull et de Trois-Rivières, sur une base moins régulière toutefois, et dans certains secteurs seulement. La situation reste néanmoins préoccupante.

Les cellules en occupation triple sont munies de deux lits superposés. La troisième personne dort sur un matelas à même le sol. Certains de ces matelas sont dépourvus d'un recouvrement permettant la désinfection. Les cellules sont sales et surchargées d'effets personnels. Une telle situation risque de contribuer à propager certaines maladies.

Dans un établissement de détention qu'a visité le Protecteur du citoyen au cours de la dernière année, des personnes évaluées comme ayant un profil de dangerosité marquée avaient été placées dans un secteur où il y avait « triplement cellulaire ». En effet, 22 personnes occupaient les huit cellules de ce secteur. Ailleurs dans le même établissement, on avait placé 40 personnes dans 16 cellules. Un tel contexte génère des tensions entre les personnes incarcérées. La situation est particulièrement critique en été : la température grimpe alors vite dans les cellules bondées et non climatisées, ce qui augmente le niveau de tension.

Le Ministère propose peu de solutions pour remédier au problème, misant essentiellement sur l'ouverture de nouveaux établissements. Or, l'établissement de Sorel, inauguré en mai 2017, n'était toujours pas occupé à sa capacité maximale au 31 mars 2018, faute de personnel suffisant. Quant aux nouveaux établissements de Sept-Îles et de Roberval, ils contribuent très peu à réduire la surpopulation étant donné leur plus faible capacité. L'établissement Leclerc de Laval, d'abord destiné à une clientèle masculine, est désormais réservé aux femmes. Ces ouvertures ne peuvent donc pas concourir à diminuer la surpopulation dans les autres établissements.

À l'évidence, le « triplement cellulaire » perdure, notamment en raison d'un manque de planification au regard des opérations entourant l'ouverture de nouveaux établissements.



RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LE « TRIPLEMENT CELLULAIRE »

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique :

- De colliger des données sur le phénomène du « triplement cellulaire » et d'élaborer, sur cette base, un plan d'action pour y remédier d'ici le 31 décembre 2018 ;
- De mieux planifier les opérations, notamment le recrutement et la formation du personnel, lors de l'ouverture d'établissements, pour être en mesure d'y accueillir sans délai des personnes incarcérées.

Réponse du ministère de la Sécurité publique :

« Le triplement cellulaire n'est pas une pratique généralisée et n'est utilisée que lorsqu'aucune autre option n'est envisageable. Le Ministère poursuit ses travaux pour améliorer sa gestion de la population carcérale et demeure confiant que ceux-ci auront un impact significatif sur le recours au triplement cellulaire. D'ailleurs, le Ministère s'engage à transmettre au Protecteur du citoyen des données mensuelles à cet égard. »

Le recours à l'isolement cellulaire

En 2015, l'Organisation des Nations unies (ONU) a adopté des dispositions concernant l'isolement cellulaire, qu'elle définit comme une période de 22 heures ou plus par jour de confinement en cellule. La mesure doit être appliquée de façon exceptionnelle, pour la plus courte durée possible et avec l'approbation des autorités compétentes. De plus, ces dispositions prévoient qu'il est formellement interdit de recourir à l'isolement cellulaire pour une durée qui n'est pas déterminée. On ne peut non plus l'imposer pour une période de plus de 15 jours. Les personnes ayant une incapacité mentale ne peuvent être placées en isolement cellulaire.

Or, dans les établissements de détention du Québec, il arrive que l'isolement cellulaire soit pratiqué :

- Sans égard à la santé mentale de la personne ;
- Sans limites de temps fixées au préalable ;
- Pour des périodes de plus de 15 jours, pouvant atteindre plusieurs semaines, voire des mois.

La mise en isolement survient pour différentes raisons, par exemple s'il manque de place dans le secteur correspondant au classement de la personne incarcérée, après un geste violent, pour prévenir un suicide ou encore pour protéger une personne des autres.

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen est régulièrement intervenu auprès des autorités carcérales pour que le recours à l'isolement soit balisé de façon stricte, dans le respect des droits des personnes incarcérées. D'autres instances canadiennes ont adopté des positions similaires. C'est le cas de la Commission canadienne des droits de la personne, du Collège des médecins de famille du Canada, de l'Ombudsman de l'Ontario, du gouvernement canadien - par un projet de loi sur l'utilisation de l'isolement -, de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique, du Service correctionnel du Canada, de la Cour supérieure de justice de l'Ontario et du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada.

Il est urgent que le ministère de la Sécurité publique donne suite aux préoccupations du Protecteur du citoyen. À cet égard, le Ministère s'est engagé à lui fournir, d'ici mai 2018, un projet d'instruction provinciale portant sur la mise en isolement. Le Protecteur du citoyen est particulièrement attentif au respect de cette échéance et à la teneur de l'instruction.



CESSER LA MISE EN ISOLEMENT PROLONGÉE

Un homme est mis en isolement à la suite d'agressions et de menaces à l'endroit du personnel. Il est gardé en cellule 22 heures sur 24. Pourtant, une expertise psychiatrique signale la fragilité de son état mental et une tendance à des épisodes psychotiques. L'homme est en isolement depuis quatre mois et n'est plus qu'à quelques semaines de sa libération lorsque le Protecteur du citoyen est mis au fait de la situation.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) et à l'établissement de détention de concevoir un plan d'intervention pour que l'homme reçoive des soins adaptés à son état. Bien que cela ait été fait, le Protecteur du citoyen déplore que le citoyen ait été maintenu en isolement jusqu'à la fin de sa sentence.

La gestion des peines discontinues en milieu carcéral

Lorsque le tribunal prononce à l'égard d'une personne une peine qui n'excède pas 90 jours, il peut, à certaines conditions, permettre que cette peine soit purgée de façon discontinue, surtout les fins de semaine. La personne doit présenter un faible risque pour la société. Elle peut ainsi, tout en purgeant sa peine, conserver son emploi et assumer ses obligations familiales, à titre d'exemple.

Les peines discontinues ont toutefois pour inconvénients, entre autres :

- D'entraîner une nette augmentation ponctuelle de la population carcérale, alors que les lieux ne sont pas conçus pour y faire face ;
- D'exiger davantage du personnel les samedis et dimanches, à un moment où celui-ci est déjà en nombre réduit ;
- D'imposer souvent aux personnes purgeant une peine discontinue un entassement pénible dans des endroits qui ne sont pas équipés pour les recevoir, comme un gymnase, le parloir des visites, les cellules d'attente situées à l'admission des établissements ou encore les cellules de réclusion généralement destinées au confinement d'une personne à la suite d'une sanction disciplinaire ;
- D'affecter les conditions de détention de l'ensemble des personnes incarcérées, notamment en raison de transferts de secteur ou d'établissement visant à faire de la place aux personnes purgeant une peine discontinue ;

- De causer la multiplication des contrôles et des fouilles à l'occasion de ces transferts.

Préoccupé par les répercussions des peines discontinues et par la complexité de leur gestion par les services correctionnels, le Protecteur du citoyen a rendu public, en mars 2018, un rapport spécial sur la question. Ses recommandations visent entre autres à assurer :

- Une prise en charge adéquate des personnes condamnées à une peine discontinue dès leur arrivée dans l'établissement de détention, comportant l'obligation de les informer sur le déroulement de leur peine ;
- Le respect des droits des personnes purgeant une peine discontinue, notamment par l'accès à des installations et à des lieux appropriés, et ce, de façon uniforme d'un établissement à l'autre ;
- Le respect des droits de l'ensemble des personnes incarcérées au regard des aménagements nécessaires à la gestion des peines discontinues ;
- La mise en place de solutions destinées à favoriser la réinsertion sociale des personnes assujetties à une peine discontinue.



Le rapport du Protecteur du citoyen, intitulé *Les conséquences de l'augmentation des peines discontinues dans les établissements de détention du Québec*, est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

La présence croissante des drones

Alors que 27 drones avaient été aperçus au-dessus d'établissements de détention en 2015-2016, on en a vu 120 l'année suivante. Ce phénomène en expansion compromet la sécurité des personnes incarcérées, du personnel en milieu carcéral et, ultimement, du public.

Lorsque la présence d'un drone est détectée à proximité d'un établissement de détention, le personnel prend immédiatement les moyens nécessaires pour intercepter les objets livrés : inspection des lieux, fouilles sommaires et à nu, mesures d'isolement, fermeture des cours extérieures. Or, en 2017-2018, l'augmentation du nombre de drones a nécessité de recourir à ces mesures plus souvent. C'est ainsi que tous les occupants d'un secteur d'hébergement ont été fouillés à plusieurs

reprises dans une même semaine, privés de sorties et confinés dans leur cellule plus longtemps que d'habitude, et ce, en raison des agissements de quelques individus qui avaient orchestré une livraison par drone.

Conscient des enjeux de sécurité, le Protecteur du citoyen estime que des solutions matérielles et technologiques permettant de contrer le survol des établissements par les drones, aux meilleurs coûts, doivent être mises en place. Il rappelle toutefois que ces mesures ne doivent pas porter atteinte aux droits résiduels des personnes incarcérées. Le ministère de la Sécurité publique s'est engagé à informer le Protecteur du citoyen des mesures qu'il retiendra pour contrer la présence des drones.



SURVOL D'UN ÉTABLISSEMENT PAR UN **DRONE** : ÉVITER DE GÉNÉRALISER L'APPLICATION D'UNE SANCTION

À la suite du survol d'un établissement de détention par un drone, toutes les personnes incarcérées dans un de ses secteurs sont informées par écrit que les heures passées en dehors de leur cellule seront considérablement diminuées pour plusieurs jours.

Interrogée à ce sujet par le Protecteur du citoyen, la direction

de l'établissement a expliqué que la sanction était appliquée non pas en raison de la livraison par drone, mais à la suite d'une addition d'incidents auxquels avaient participé plusieurs personnes incarcérées dans ce secteur.

Le Protecteur du citoyen a réitéré que le passage d'un drone ne pouvait, à lui seul, justifier une

telle mesure portant atteinte à la liberté résiduelle des personnes incarcérées. Il a par ailleurs invité la direction de l'établissement à s'assurer que les véritables motifs à l'origine de telles mesures seront à l'avenir énoncés dans l'avis écrit aux personnes incarcérées concernées. Sur cette question précise, le Protecteur du citoyen n'a pas eu d'autres plaintes émanant de cet établissement par la suite.

L'exercice du droit de vote aux élections municipales et aux élections scolaires

En vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et de la *Loi sur les élections scolaires*, les personnes incarcérées dans les établissements provinciaux et fédéraux ont le droit de voter aux élections municipales et scolaires. Toutefois, dans les faits, ce droit ne peut être exercé puisque ces deux mêmes lois ne

prévoient pas de dispositions particulières, par exemple le vote par correspondance, pour en permettre l'exercice. Mentionnons que les élections provinciales et fédérales ne donnent pas lieu aux mêmes difficultés puisque les modalités d'exercice du droit de vote sont précisées dans les lois applicables.

La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* a été sanctionnée en 1987. On se rappellera qu'à cette époque, les scrutins avaient lieu à des dates différentes selon les municipalités, et selon des fréquences variables. Dans ces conditions, permettre à chaque personne incarcérée de voter lors de l'élection dans sa municipalité aurait exigé une logistique complexe. Depuis, des modifications législatives ont été apportées. Ainsi, depuis 2005, les élections ont lieu à date fixe pour toutes les municipalités du Québec. Or, 13 ans plus tard, il n'y a toujours pas de mesures prévues pour rendre possible l'exercice du vote par les personnes

incarcérées lors d'une élection municipale. Le problème se pose aussi pour les élections scolaires.

En conséquence, le Protecteur du citoyen estime que des modifications à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, relevant du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, et à la *Loi sur les élections scolaires*, relevant du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, doivent être apportées afin de permettre aux personnes incarcérées d'exercer leur droit de vote lors d'élections municipales et scolaires.



RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES ET AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES POUR LES PERSONNES INCARCÉRÉES

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

- De modifier la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* pour y inclure des dispositions équivalentes à celles qui se trouvent aux articles 294 à 299.1 de la *Loi électorale*, en vue de permettre aux personnes incarcérées d'exercer leur droit de vote aux élections municipales.

Réponse du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

«Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a entrepris un chantier dont l'objet est la révision de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Dans le cadre de ce chantier, des réflexions sont notamment en cours sur la question de l'exercice du droit de vote des détenus lors des élections municipales.»

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport :

- De modifier la *Loi sur les élections scolaires* pour y inclure des dispositions en vue de permettre aux personnes incarcérées d'exercer leur droit de vote aux élections scolaires.

Réponse du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur :

«Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur est sensible au fait que toute personne possédant la qualité d'électeur puisse exercer son droit de vote au palier électoral scolaire. Nous souscrivons donc à la recommandation qui nous est adressée. Ainsi, dans le cadre des travaux pour l'élaboration d'un règlement pour fixer les modalités et les conditions applicables à l'utilisation d'un mode de votation à distance pour l'élection scolaire de 2020, la possibilité de donner accès aux personnes incarcérées sera évaluée.»

Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik

En 2016, le Protecteur du citoyen a publié un rapport spécial intitulé *Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik*. Ce rapport donnait suite à une enquête menée dans des villages du Nunavik, principalement Puvirnituq et Kuujuaq. Au terme de

son analyse, le Protecteur du citoyen concluait que les conditions de détention y étaient déplorables. À cela se greffaient des problèmes de fonctionnement de l'appareil de justice et de surreprésentation des Inuit dans les systèmes judiciaire et correctionnel.

Parmi les 30 recommandations de ce rapport, adressées principalement au ministère de la Sécurité publique, mais également au ministère de la Justice, plus de la moitié ont donné lieu à des correctifs rapides, tels que :

- La séparation de personnes incarcérées aux profils incompatibles, soit par leur condition physique et mentale, leur sexe ou leur âge, ou selon qu'elles sont prévenues (en attente d'un jugement) ou détenues ;
- Une nette amélioration de l'état et de l'accessibilité des fournitures de base dans les cellules : matelas, draps, couvertures ;
- Le respect des normes quant à la quantité et à la qualité des aliments servis lors des repas ;
- L'acquisition du matériel requis en cas de crise suicidaire ;
- La mise en place de nouveaux outils de communication - projets de site Web et de capsules vidéo - pour les Inuit, concernant leurs droits et le fonctionnement du système de justice ;
- La réouverture d'un centre résidentiel communautaire.

Des améliorations tardent toutefois à être implantées. Le Protecteur du citoyen a ainsi observé, lors d'une visite en février 2018, que les conditions de détention au Nunavik demeurent en deçà des normes minimales à certains égards. À titre d'exemple, les difficultés suivantes persistent à Puvirnituq :

- Le taux d'occupation des cellules exiguës du poste de police et du quartier cellulaire du palais de justice, durant les périodes où siège la cour itinérante, demeure trop élevé. Or, l'engagement du gouvernement de construire un nouveau lieu de détention au Nunavik ne se concrétise toujours pas. Dans l'attente de nouvelles installations, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, on a ajouté des avions nolisés pour ramener plus rapidement à l'établissement de détention d'Amos les personnes qui doivent y être incarcérées à la suite de leur comparution au « Nord » ;
- La vétusté du poste de police fait en sorte que les personnes incarcérées continuent de manger au sol ;
- Des caméras de surveillance du poste de police pointent directement vers les toilettes des cellules ;
- On n'a pas encore procédé à l'ajout de services de justice permanents, en raison notamment de la difficulté à pourvoir un poste de personnel administratif.

Au cours de l'année 2018-2019, le Protecteur du citoyen compte poursuivre le suivi rigoureux de chacune de ses recommandations et veiller ainsi au respect des droits des Inuit au Nunavik.



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



Le réseau de la santé et des services sociaux

Cette section rend compte des principaux constats du Protecteur du citoyen au regard de plaintes et de signalements concernant le ministère de la Santé et des Services sociaux et son réseau de services. En vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, du *Code civil du Québec* et de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les usagers 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 du commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement. Si la personne 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 alors s'adresser au Protecteur du citoyen. Ce dernier peut aussi agir directement en première ligne dans le cas de signalements faits par des tiers ou de sa propre initiative.

Les données qui suivent livrent un aperçu en chiffres des demandes, plaintes et signalements de citoyens et de citoyennes, de même que du suivi des correctifs qu'a recommandés le Protecteur du citoyen en 2017-2018.

On retiendra notamment que les lacunes quant à la qualité des services constituent le premier motif des plaintes et des signalements fondés (près d'un motif sur cinq).

En 2017-2018, les recommandations du Protecteur du citoyen ont été acceptées par les instances visées dans des proportions à peu près similaires à celles des années passées, soit dans 98 % des cas pour les mesures à portée individuelle et 97 % pour celles à portée collective.

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

- De 45 des 51 établissements du réseau de la santé et des services sociaux ;
- De 12 des 80 autres établissements associés au réseau ;
- De 34 résidences privées pour aînés ;
- De 14 organismes communautaires ;
- D'une ressource d'hébergement communautaire pour clientèles vulnérables ;
- De 10 services préhospitaliers d'urgence.



1 Évolution des demandes d'assistance, plaintes et signalements fermés

ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASSISTANCE ET DES PLAINTES FERMÉES

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Demandes d'assistance	19	13	15	14
Plaintes fondées	420	401	560	465
Médiation	0	2	0	0
Plaintes non fondées	626	527	651	635
Ne peut se prononcer	8	11	21	31
Plaintes réorientées	11	77	92	85
Plaintes interrompues	181	210	224	193
TOTAL	1 265	1 241	1 563	1 423
Écart par rapport à l'année précédente	-	-1,9 %	+26,0 %	-9,0 %

ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASSISTANCE ET DES SIGNALEMENTS FERMÉS

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Demandes d'assistance	1	2	0	0
Signalements fondés	61	43	44	102
Médiation	34	16	27	24
Signalements non fondés	44	21	28	45
Ne peut se prononcer	2	0	0	3
Signalements réorientés	8	10	10	12
Signalements interrompus	108	68	72	99
TOTAL	258	160	181	285
Écart par rapport à l'année précédente	-	-37,9 %	+13,1 %	+57,5 %

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 sur les recours possibles ou sur les démarches à entreprendre pour obtenir un service.

La **médiation**, quant à elle, regroupe les cas où le Protecteur du citoyen propose une solution de conciliation au terme de l'enquête.

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 ou d'un signalement réorienté**. Il se peut aussi qu'une plainte ou un signalement soit **interrompu**, notamment parce que le citoyen n'y donne pas suite ou le retire ou parce que la situation se règle d'elle-même pendant l'enquête du Protecteur du citoyen. Finalement, après enquête, une plainte ou un signalement est jugé **fondé** ou **non fondé**. S'il s'agit d'une plainte,

le citoyen ou la citoyenne est alors informé des conclusions du Protecteur du citoyen.

Si la plainte ou le signalement s'avère fondé, le Protecteur du citoyen demande, quand c'est possible, des mesures correctrices à l'instance visée et suit leur implantation. Un dossier n'est fermé qu'après le suivi d'implantation, lorsque le Protecteur du citoyen a l'assurance que les mesures correctrices ont été prises.

Résultats détaillés

Alors que le nombre de plaintes a diminué de 9,0 % en 2017-2018 par rapport à 2016-2017, il est en hausse de 4,9 % par rapport à la moyenne des trois dernières années. Le nombre total de signalements fermés a augmenté de 57,5 % comparativement à l'an dernier et de 42,7 % par rapport à la moyenne des trois dernières années. De même, le nombre de signalements fondés a plus que doublé, passant de 44 à 102.

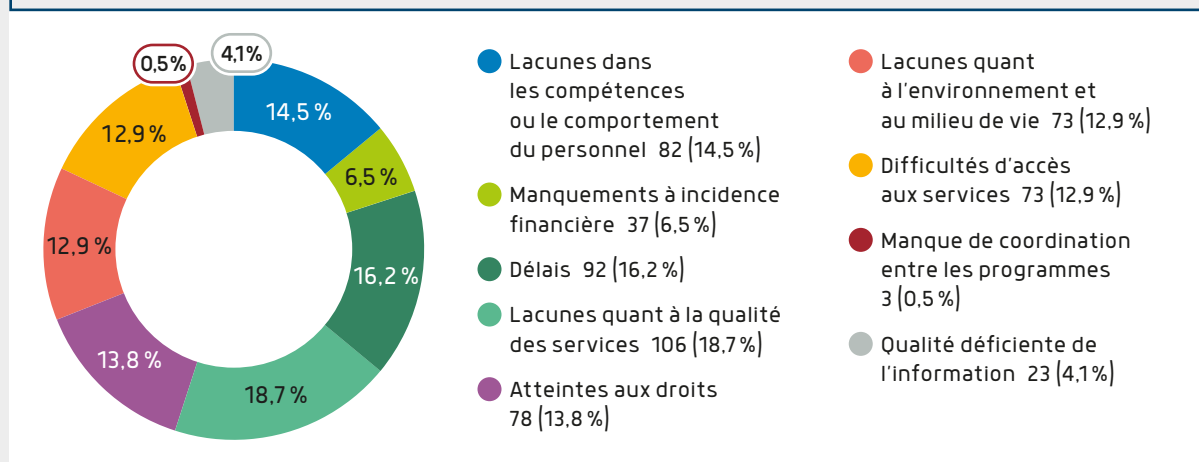
2 Plaintes et signalements fondés

La proportion de plaintes et de signalements fondés est établie de la façon suivante : Nombre de plaintes et de signalements fondés / Nombre de plaintes et de signalements fondés et non fondés. Cette proportion est relativement stable depuis 2015-2016, comme l'illustre le tableau ci-contre.

PROPORTION DE PLAINTES ET SIGNALEMENTS FONDÉS

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
41,8 %	44,8 %	47,1 %	45,5 %

PORTRAIT DES PLAINTES ET 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 constituent le motif de plainte et de signalement le plus important, avec 18,7 %. Ces lacunes se traduisent notamment par :

- L'absence ou le non-respect de protocoles et de procédures cliniques (prévention des infections, par exemple) ;
- Des mesures de sécurité ou de protection inadéquates.

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

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2017-2018	
				Acceptées	Refusées
97,2 %	99,2 %	98,8 %	98,0 %	147	3

MESURES À PORTÉE COLLECTIVE ACCEPTÉES

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2017-2018	
				Acceptées	Refusées
96,0 %	98,2 %	98,8 %	97,0 %	350	11

4 Demandes fermées en fonction de la mission visée⁵

CATÉGORIE / MISSION	Demandes reçues en 2017-2018	Demandes fermées en 2017-2018							
		Demandes d'assistance	Plaintes et signalements						Total
			Fondés	Non fondés	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientés	Interrompus	
Établissements									
Centres de réadaptation	99		49	33		3	8	11	104
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	230	1	77	89	1	5	10	74	257
Centres hospitaliers	714	7	262	277	5	12	35	93	691
Centres jeunesse	184	3	36	112	2	8	15	38	214
Centres locaux de services communautaires	253	3	87	95		3	20	39	247
Commissaires aux plaintes et autres	69		16	18	16	1	5	17	73
Total : Établissements	1 549	14	527	624	24	32	93	272	1 586
Organismes communautaires	22		11	15		1	1	1	29
Résidences privées pour aînés	62		24	14		1	3	18	60
Ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables	1							1	1
Services préhospitaliers d'urgence	35		5	27					32
TOTAL	1 669	14	567	680	24	34	97	292	1 708

5. Le nombre de demandes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de demandes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont encore en cours.

Plus de 40,5 % des plaintes, signalements et demandes d'assistance fermés concernent les centres hospitaliers. Le pourcentage de plaintes fondées y est relativement élevé, soit 48,6 %⁶, ce qui est stable par rapport à l'an dernier.

DEMANDES FERMÉES EN FONCTION DES PROGRAMMES-SERVICES VISÉS⁷

PROGRAMMES-SERVICES	Demandes reçues en 2017-2018	Demandes fermées en 2017-2018							
		Demandes d'assistance	Plaintes et signalements						Total
			Fondés	Non fondés	Médiation	Ne peut se prononcer	Réorientés	Interrompus	
Bâtiments et équipements	1		1					1	2
Déficiência intellectuelle / Troubles du spectre de l'autisme	77		42	22		2	8	10	84
Déficiência physique	97		29	48		2	9	8	96
Dépendances	16		1	6			1	6	14
Jeunes en difficulté	181	2	33	112		8	15	39	209
Accès aux services d'un médecin	38	3	12	2			4	9	30
Régime d'examen des plaintes	90	3	36	6	22	1	4	8	80
Santé mentale	220	2	44	109			17	39	211
Santé physique	464	3	206	162	1	11	14	60	457
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	320	1	113	117		8	14	98	351
Soutien aux services	157		49	94		2	10	10	165
Total	1 661	14	566	678	23	34	96	288	1 699
Autres	8		1	2	1		1	4	9
TOTAL	1 669	14	567	680	24	34	97	292	1 708

Pour le programme Santé physique, la proportion de plaintes fondées est de 56,0 %. Cela est supérieur à la moyenne des programmes-services, qui est de 45,5 %. Ce programme a tout de même connu une baisse de 12,1 % du nombre de demandes par rapport à l'année dernière.

Les programmes où l'on observe une augmentation marquée du nombre de demandes sont Soutien à l'autonomie des personnes âgées et Santé mentale, avec des hausses respectives de 43,3 % et 25,6 % par rapport à 2016-2017.

6. Le pourcentage de plaintes fondées est calculé de la façon suivante : Nombre de plaintes fondées / (Nombre de plaintes fondées + Nombre de plaintes non fondées).

7. Le nombre de demandes traitées dans une année (et conséquemment, le nombre de demandes fermées) ne correspond pas nécessairement au nombre de demandes reçues. En effet, au début de chaque année, des enquêtes sur des demandes reçues antérieurement sont encore en cours.

Remarques générales

Il importe de rappeler que le présent rapport annuel décrit les faits observés du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018.

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

- Déficiences ;

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

Déficiences

Les services d'hébergement pour les personnes ayant une déficience et des besoins complexes

Liées par entente à des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) ou des centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS), les ressources intermédiaires d'hébergement et les ressources de type familial sont gérées par des promoteurs privés ou par des organismes sans but lucratif.

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a constaté des lacunes en matière d'hébergement pour les personnes handicapées ayant des besoins complexes, notamment celles présentant des troubles graves de comportement ou des limitations physiques importantes. Les principaux problèmes observés sont les suivants :

- Il existe peu de ressources intermédiaires d'hébergement et de ressources de type familial disposées à accueillir ces personnes ;
- Les ressources qui les reçoivent éprouvent des difficultés à leur fournir l'encadrement requis.

L'hébergement de personnes ayant de lourds handicaps physiques nécessite d'aménager les lieux en fonction de leurs limitations, ce qui peut inclure l'installation d'équipements coûteux : rampes d'accès, aides à la mobilité, lève-personne, ascenseur. De plus, afin de bien répondre aux besoins de cette clientèle et de celle présentant des troubles graves

du comportement, les propriétaires des ressources doivent disposer d'un ratio suffisant de personnel qualifié. En raison de ces facteurs, peu de promoteurs manifestent un intérêt pour ce type d'hébergement, ce qui restreint les possibilités de trouver un milieu répondant adéquatement aux besoins des personnes.

À cet égard, le Protecteur du citoyen a traité des plaintes et des signalements selon lesquels des résidents et des résidentes ont été victimes d'actes violents de la part de leurs pairs en raison d'une cohabitation de personnes aux profils incompatibles. Le Protecteur du citoyen réitère l'importance d'offrir aux personnes dont il est question ici un environnement sécuritaire et adapté.

Dans son rapport annuel 2016-2017, le Protecteur du citoyen recommandait au ministère de la Santé et des Services sociaux d'élaborer, au cours de l'année suivante, une offre de services d'hébergement répondant adéquatement aux besoins des personnes qui présentent des troubles graves du comportement ou un état nécessitant des soins physiques particuliers, notamment par la mise en œuvre d'un plan d'action au plus tard le 31 mars 2018. Le Ministère n'avait pas publié ce plan au 31 mars 2018.



ASSURER UN MILIEU DE VIE SÉCURITAIRE AUX PERSONNES HÉBERGÉES

Un jeune garçon hébergé dans une ressource de type familial est souvent victime de gestes violents de la part d'une autre personne handicapée. Un long délai s'écoule avant que le CISSS responsable de la ressource déplace la résidente aux comportements agressifs dans un autre lieu. Dans l'intervalle, il instaure des mesures temporaires de protection en plus de renforcer la surveillance. L'enfant

présente malgré tout un niveau de stress élevé, régresse sur le plan des habiletés et a tendance à demeurer en retrait. La mère de l'enfant se plaint au Protecteur du citoyen :

- De ne pas avoir été avertie rapidement de ce que vivait son fils ;
- De ne pas avoir été avisée des solutions mises en place ;

- Du long délai écoulé avant que le CISSS trouve un nouvel hébergement pour la dame présentant des problèmes de comportement.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le CISSS a intensifié ses travaux visant à améliorer l'accès à des ressources d'hébergement adaptées aux personnes présentant des troubles de comportement.

Les services en réadaptation pour les enfants ayant une déficience qui entrent à l'école

Lorsqu'un enfant ayant une déficience arrive en âge de fréquenter l'école, les services de réadaptation que lui a offerts jusque-là le réseau de la santé et des services sociaux diminuent grandement, allant même jusqu'à cesser totalement. Est-ce à dire qu'il revient alors au milieu scolaire de prendre le relais ? La mission de l'école est plutôt d'instruire et de socialiser les élèves. Cette mission est certes soutenue par des services complémentaires offerts par les commissions scolaires.

Toutefois, si les interventions de l'école peuvent converger avec celles du réseau de la santé et des services sociaux, elles ne sauraient s'y substituer.

Au fil des plaintes qu'il reçoit, le Protecteur du citoyen constate que des enfants se trouvent laissés pour compte du fait que le ministère de la Santé et des Services sociaux et les commissions scolaires se renvoient la balle.



MAINTENIR LES **SERVICES SPÉCIALISÉS** EN DÉPIT DE L'ATTEINTE DE L'ÂGE SCOLAIRE

Une mère se plaint au Protecteur du citoyen de la décision du CISSS de mettre un terme aux services d'orthophonie que reçoit son enfant parce qu'il entre à l'école. Elle fait valoir que son fils a encore besoin de services, ce que confirme l'orthophoniste du CISSS. De son côté, l'école indique à la mère qu'elle

n'a pas pour responsabilité de fournir les services en question.

L'enquête du Protecteur du citoyen a montré qu'une entente entre le CISSS et les commissions scolaires du territoire prévoyait une prolongation des services pendant la première

année scolaire lorsque la situation de l'enfant le justifiait. Cette entente avait toutefois été suspendue en 2014. Le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS d'en réactiver les termes, ce qui a été fait, évitant ainsi des problèmes similaires à d'autres enfants.

Jeunes en difficulté

La préservation de l'identité culturelle des enfants des Premières Nations

Le Directeur de la protection de la jeunesse doit, autant que possible, faire appel à des ressources proches du milieu d'origine d'un enfant qu'il est obligé de retirer de sa famille. C'est inscrit dans la *Loi sur la protection de la jeunesse*. La proximité doit être non seulement géographique, mais aussi affective et culturelle.

En contexte d'intervention auprès des Premières Nations, des efforts doivent être faits pour que l'enfant qui appartient à une communauté autochtone y soit maintenu. Toutefois, avant l'adoption des modifications à la *Loi sur la protection de la jeunesse* en octobre 2017, certaines considérations – d'ordre clinique ou d'environnement physique notamment – avaient pour conséquence d'écarter la candidature de familles d'accueil venant du milieu culturel du jeune. Le Protecteur du citoyen salue l'adoption des modifications à la *Loi*, car elles ont pour effet d'accentuer les efforts déployés pour confier un enfant d'une communauté autochtone à une famille de cette même communauté.

Il arrive toutefois que le placement d'un enfant ne puisse se faire près des siens, soit par manque de ressources dans le milieu immédiat, soit pour des motifs liés à la protection de l'enfant. De plus, les centres jeunesse ne veillent pas toujours à préserver l'identité culturelle des enfants placés à l'extérieur de leur communauté.

Les enquêtes du Protecteur du citoyen révèlent également que les plans d'intervention qu'élaborent les centres jeunesse avec la participation des parents ne sont pas toujours adaptés à la réalité des communautés autochtones. Ainsi, on omet de faire les liens nécessaires avec des dimensions émotionnelles, physiques, spirituelles et mentales. En conséquence, les plans d'intervention peuvent être moins bien compris et acceptés par le jeune et sa famille.



ADAPTER LES INTERVENTIONS AUX PARTICULARITÉS CULTURELLES DES **PREMIÈRES NATIONS**

Avant l'adoption des modifications à la *Loi sur la protection de la jeunesse*, un parent s'est plaint, entre autres, d'avoir peu d'information au sujet de ses deux enfants placés en famille d'accueil à l'extérieur de leur communauté.

L'enquête du Protecteur du citoyen a d'abord révélé que le centre jeunesse ne prenait aucune mesure pour préserver l'identité

culturelle des enfants. Il a donc recommandé au CISSS d'y remédier en les faisant participer à des activités susceptibles de développer et de sauvegarder leur culture autochtone.

Il a aussi constaté qu'aucun plan d'intervention n'avait été élaboré pour ces enfants et qu'aucune information n'était transmise à leurs parents. Une autre des

recommandations du Protecteur du citoyen a par conséquent porté sur l'importance de préparer rapidement les plans d'intervention nécessaires et de les adapter au contexte culturel. Il a aussi rappelé que le parent doit être prioritairement tenu au courant de ce que vivent ses enfants.

Les recommandations ont été acceptées et mises en place.

Santé mentale

La prise de décision dans les organismes communautaires

Les organismes communautaires subventionnés par le réseau de la santé et des services sociaux sont reconnus comme des partenaires autonomes de ce réseau. Ils définissent librement leur mission, leurs orientations, leurs approches d'intervention et leurs modes de gestion. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* leur impose de traiter les personnes avec courtoisie, équité et compréhension, en respectant leur dignité et leur autonomie.

Cette année, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes concernant la façon avec laquelle des organismes communautaires ont géré des situations de conflit qui impliquaient des personnes bénéficiant de leurs services. Certaines d'entre elles ont été expulsées sans qu'on leur ait expliqué pourquoi et sans qu'elles aient pu exprimer leur point de vue.

Dans la plupart des cas, c'est le conseil d'administration de l'organisme communautaire qui décide d'expulser ou de suspendre quelqu'un. Pour ce faire, il doit s'appuyer sur des règles claires et tenir compte d'une gradation dans les sanctions. Cela est d'autant plus important que pour certaines personnes, ces organismes constituent la seule ressource disponible. Par ailleurs, on s'attend d'organismes dont la mission est d'aider des personnes ayant des problèmes de santé mentale qu'ils se montrent compréhensifs à l'égard de certains comportements atypiques.



ÉVITER LES SANCTIONS EXCESSIVES PAR RAPPORT AUX GESTES REPROCHÉS

Après avoir été exclue d'un centre de jour en santé mentale en raison de son comportement, une personne y est réintégrée progressivement. L'expérience se déroule mal et la dame est expulsée à nouveau, notamment sur la base d'allégations de harcèlement psychologique. Elle s'en plaint au Protecteur du citoyen.

L'enquête de ce dernier révèle que les faits reprochés, tant lors de la première que de la deuxième expulsion, justifient difficilement

les sanctions imposées. Le Protecteur du citoyen estime que la gestion des relations humaines, les interventions et l'approche des responsables et des membres du personnel de l'organisme présentent des lacunes. D'où une sanction trop sévère par rapport aux faits reprochés.

Le Protecteur du citoyen a notamment recommandé au centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) d'assurer, en tant que partenaire

financier de l'organisme, un suivi de la qualité des services offerts par ce dernier. Il a par ailleurs demandé à l'organisme communautaire de réintégrer la personne dans les meilleures conditions. Le Protecteur du citoyen souligne l'excellente coopération du CIUSSS, qui se heurte toutefois à une collaboration mitigée de l'organisme communautaire dans la mise en œuvre de ce suivi. Il demeure donc particulièrement attentif aux suites qui seront données par l'organisme communautaire.

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*

Le 26 octobre 2017, le projet de loi n° 130, *Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux*, a été sanctionné. Il a mené à l'ajout de l'article 118.2 à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Cet article impose aux établissements d'adopter un protocole concernant les mises sous garde dans leurs installations. Ils doivent par la suite faire rapport sur la mise en œuvre de ce protocole. Ce dernier doit tenir compte du cadre de référence ministériel 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*. Ce cadre de référence a été publié le 8 mars 2018.

Ce protocole et ce cadre de référence sont des avancées qui donnent suite aux recommandations qu'a formulées le Protecteur du citoyen dans son rapport spécial de 2011 concernant 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*. Bien que satisfait de constater les progrès, le Protecteur du citoyen déplore qu'il ait fallu attendre si longtemps pour en arriver à ce résultat. Par ailleurs, il suivra avec attention l'application de ce cadre de référence par les établissements de même que la mise en place des protocoles concernant les mises sous garde dans les installations.

Santé physique

L'inscription auprès d'un médecin de famille

En avril 2015, le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec ont signé une entente visant, notamment, à assurer à 85 % de la population du Québec l'inscription auprès d'un médecin de famille. L'objectif devait être atteint le 31 décembre 2017. Or, à cette date, le taux d'inscription plafonnait à 78,3 %, toutes régions confondues.

Le Protecteur du citoyen tient tout de même à signaler les progrès accomplis. En effet, ce taux représente une hausse de 3,9 % par rapport à l'année précédente. De plus, certaines régions ont dépassé les projections. C'est le cas, par exemple, du Bas-Saint-Laurent, de Chaudière-Appalaches, de la Gaspésie et du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Par ailleurs, de réels efforts ont été faits partout au Québec pour accroître le nombre de personnes inscrites auprès d'un médecin de famille. C'est ainsi que des guichets d'accès pour la clientèle orpheline (GACO) de certaines régions ont :

- Communiqué directement avec des médecins ;
- Facilité les démarches administratives entourant les nouvelles inscriptions et la gestion des cliniques.

Néanmoins, la cible n'est pas atteinte, d'où l'importance de maintenir et d'accroître les efforts pour parvenir au but.

Les GACO comptent du personnel infirmier qui a notamment pour rôle d'évaluer l'état de santé des personnes qui s'enregistrent au guichet d'accès à un médecin de famille (GAMF), un système informatisé centralisé. Le Protecteur du citoyen constate que les règles qui régissent les GACO de chaque territoire ne sont pas appliquées de façon uniforme. Ainsi, certains GACO, contrairement à d'autres, ne permettent pas aux personnes dont le médecin de famille prendra sa retraite dans les deux ans qui suivent de s'enregistrer au GAMF.

De plus, les GACO n'ont pas toujours les ressources et les renseignements nécessaires pour établir adéquatement la priorité des demandes :

- Le formulaire d'enregistrement au GAMF ne comporte que des questions concernant l'état de santé général de la personne, omettant toute information sur la médication, le recours à des services spécialisés ou le suivi de maladies chroniques ;
- Le même formulaire ne permet pas l'ajout de données qu'une personne jugerait pertinentes pour l'analyse de son dossier ;
- Certains GACO qui ne peuvent pas compter sur l'expertise d'une infirmière ou d'un infirmier n'offrent pas d'évaluation clinique lors de l'enregistrement au GAMF ;
- Alors que, pour certains GACO, il va de soi, devant les limites du formulaire, que les personnes doivent être évaluées par du personnel infirmier, un tel service n'est pas offert ailleurs. Pour le Protecteur du citoyen, cela affecte l'équité de l'accès à des services de qualité.

Le Protecteur du citoyen a formulé huit recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux visant notamment à :

- Atteindre une meilleure adéquation entre l'état de santé des personnes et la priorisation de celles-ci au GAMF ;
- Réintroduire au GAMF toute personne attribuée à un médecin, mais non inscrite auprès de celui-ci dans un délai maximum de 60 jours ;
- Permettre aux personnes qui le souhaitent d'être attribuées à un médecin de famille au-delà des limites géographiques de leur région sociosanitaire ;
- Aider les GACO de la région de Montréal à attribuer davantage de personnes à des médecins de famille, tout en assurant l'équité d'accès.

Le Protecteur du citoyen restera très attentif au suivi de ses recommandations.



Le rapport du Protecteur du citoyen, intitulé *Améliorer le processus d'inscription auprès d'un médecin de famille*, est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

Les chutes lors d'une hospitalisation

Les chutes lors d'une hospitalisation et les blessures qui en découlent préoccupent le Protecteur du citoyen : elles sont fréquentes, souvent lourdes de conséquences pour la personne et, ultimement, coûteuses pour le système de santé.

Selon les données du ministère de la Santé et des Services sociaux, pour la seule période 2016-2017, 48 195 chutes ont été enregistrées dans les centres hospitaliers. Cela confirme que ce ne sont pas des faits isolés et qu'il faut leur accorder une attention toute particulière.

Considérant le risque élevé de chutes, le personnel infirmier doit agir préventivement. Ainsi, il doit dépister les usagers et usagères présentant un risque de chutes et évaluer leurs facteurs de risque individuels, et ce, dès leur arrivée. Si nécessaire, le personnel doit mettre en place des mesures préventives et consigner l'information utile dans le dossier de la personne.



INSTAURER UNE SURVEILLANCE ADÉQUATE

Une personne âgée fait une chute à son domicile et est conduite à l'hôpital. À la suite d'une opération, elle demeure quelques jours à l'unité de chirurgie, où elle tombe à nouveau. Elle décède peu après, sa chute ayant causé une rapide détérioration de son état de santé.

L'enquête a révélé que le médecin de l'unité des soins intensifs

avait demandé qu'elle soit dans une chambre située près du poste des infirmières, et qu'un membre du personnel soit à son chevet en permanence en raison de son risque élevé de chutes. Or, en dépit des notes au dossier, le personnel infirmier n'a pas jugé nécessaire d'affecter une personne de façon constante auprès d'elle.

À la suite des recommandations du Protecteur du citoyen, l'hôpital a offert des formations au personnel de l'unité concernée, cela pour améliorer les pratiques au moment de la détection d'une personne qui risque de chuter et lors de la décision concernant le niveau de surveillance à privilégier.

L'usage des mesures de contention

Différentes approches sont utilisées pour apaiser les personnes hospitalisées qui présentent des symptômes de démence (cris, errance, agitation, hallucination, délire). Le «code blanc», à titre d'exemple, est une procédure d'intervention d'urgence utilisée lorsqu'une personne manifeste un comportement violent ou menaçant qui

représente un danger pour sa propre sécurité ou celle des autres.

Le Protecteur du citoyen constate toutefois que le personnel infirmier déploie parfois trop rapidement, dans le contexte de codes blancs, les mesures de contention.



RECOURIR AUX MOYENS APPROPRIÉS POUR LES CAS DE DÉMENCE

Atteint de démence sévère, un homme âgé est hospitalisé dans une unité de courte durée gériatrique en raison de troubles de comportement et d'agressivité. Au cours de son séjour de quelques semaines, il fait l'objet de près de 50 codes blancs, soit plus d'un par jour.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé les éléments suivants :

- Le patient était costaud et il errait de chambre en chambre ;
- L'environnement compliquait les interventions possibles (nombreux patients avec des troubles divers, présence de visiteurs et de matériel médical) ;

- Le personnel avait peu de formation concernant la gestion des symptômes de la démence ;
- Le personnel recourait au code blanc de façon régulière, notamment pour les soins d'hygiène ;
- Le déclenchement du code blanc entraînait systématiquement l'installation de la contention physique et l'injection d'un antipsychotique ;
- L'homme dont il est question n'était pas nécessairement agressif lors des recours au code blanc, il lui arrivait même de collaborer à l'installation de la mesure de contention.

Le Protecteur du citoyen a formulé à l'établissement 14 recommandations visant, entre autres, une formation du personnel sur le recours au code blanc et sur l'approche non pharmacologique destinée à traiter les symptômes de la démence. Il a également demandé que des rappels soient faits au personnel au sujet des conditions d'utilisation des mesures de contrôle. Enfin, il a insisté sur l'importance d'adapter les lieux aux personnes présentant ces symptômes. L'établissement a accepté de mettre en œuvre les recommandations du Protecteur du citoyen et, au 31 mars 2018, certaines d'entre elles étaient implantées.

Soutien à l'autonomie des personnes âgées

Pénurie de personnel dans de nombreux CHSLD

Le Protecteur du citoyen a été à même de constater, au cours de certaines enquêtes, que le personnel en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) peinait à suffire à la tâche. Cette situation découle entre autres d'absentéisme, de roulement de personnel ainsi que d'un ratio personnel-résidents qui ne tient pas compte, dans certains cas, des besoins plus lourds d'une partie de la clientèle hébergée. Le Protecteur du citoyen constate également que les ressources d'hébergement éprouvent des difficultés de recrutement et de remplacement des absences, autant pour

ce qui est du personnel infirmier que des préposés aux bénéficiaires. C'est ainsi que des équipes de soins doivent fréquemment composer avec des quarts de travail à effectifs incomplets. Cela commande une réorganisation des soins, afin que, malgré le manque de personnel, toutes les personnes hébergées reçoivent les soins de base tels que l'administration des médicaments, l'alimentation et certains soins d'hygiène minimaux. Il en résulte que des services comme les bains hebdomadaires, les soins d'hygiène buccale, le rasage et la coiffure sont reportés.

De telles situations sont devenues si fréquentes que des CHSLD ont élaboré des directives écrites guidant les décisions du personnel de soins quant à la réorganisation des tâches et au report ou à l'annulation de certains soins ou services. Or, de telles pratiques organisationnelles entrent en contradiction avec les dispositions de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ainsi qu'avec les orientations ministérielles devant guider la prestation des soins dans un milieu de vie. Selon ces balises, les caractéristiques, les besoins et les attentes des personnes hébergées constituent le

fondement de toute décision en matière d'organisation, d'intervention et d'aménagement.

Dans ce contexte de pénurie de personnel, les personnes qui ne reçoivent pas les soins et les services dont elles ont besoin subissent un préjudice. Le Protecteur du citoyen considère qu'un tel état de situation s'apparente à de la maltraitance selon la définition qu'en fait la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*.



AU LIT PENDANT DES JOURS ENTIERS FAUTE DE PERSONNEL SUFFISANT

Le Protecteur du citoyen a reçu un signalement concernant les pratiques d'un CHSLD qui, par manque de personnel, tardait à donner certains soins et services aux résidents et résidentes. Voici quelques exemples de manquements :

- Des personnes n'étaient pas levées du lit pendant 36 heures consécutives; d'autres ne l'étaient que tardivement en matinée et étaient remises au lit pour la nuit tôt en après-midi;
- Le bain hebdomadaire était régulièrement reporté;
- Le rasage, les soins buccaux et les soins des ongles étaient omis;
- Les temps de réponse aux cloches d'appel et aux alarmes de mouvement étaient longs;
- Faute de surveillance adéquate, les risques d'agression entre les personnes hébergées étaient accrus;
- Des activités de loisir étaient annulées ou des personnes n'étaient pas en mesure de s'y présenter parce que le personnel n'avait pas le temps de les aider à se préparer (lever du lit, soins d'hygiène, habillement);
- L'organisation et l'intensité des soins et des services n'étaient pas basées sur les habitudes de vie, les besoins et le rythme de la clientèle.

Le Protecteur du citoyen a conclu que les façons de faire de ce CHSLD ne répondaient pas aux orientations ministérielles pour un milieu de vie de qualité et qu'elles constituaient un manquement à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et à la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*.

Il a donc formulé des recommandations non seulement au centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) responsable du CHSLD visé par le signalement, mais aussi au ministère de la Santé et des Services sociaux. Les recommandations portent sur la nécessité d'améliorer à la fois les ratios de personnel et la réorganisation des soins en cas de manque de ressources humaines. Elles visent également à favoriser le développement de mesures d'attraction et de rétention des préposés aux bénéficiaires et du personnel infirmier dans les CHSLD afin d'assurer une présence suffisante, à la hauteur des ratios attendus. Le Protecteur du citoyen est attentif à l'implantation de ses recommandations, dont certaines auront une portée sur l'ensemble des CHSLD du Québec.



Le rapport d'intervention du Protecteur du citoyen est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

Laxisme de la part de certains centres intégrés de santé et de services sociaux

Le Québec compte plus de 1 800 résidences privées pour aînés, lesquelles doivent être certifiées par le centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) ou le centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) de leur région. Pour obtenir et maintenir cette certification, l'exploitant d'une résidence doit respecter l'ensemble des critères sociosanitaires et des normes d'exploitation que prévoit le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés*. Ces critères et normes ont été élaborés afin d'assurer aux personnes qui vivent dans une résidence privée pour aînés un lieu d'habitation qui soit sécuritaire et en mesure de répondre à leurs besoins.

Lors de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté des lacunes importantes dans certaines résidences, que ce soit en matière de formation du personnel, de salubrité ou de sécurité des lieux. Il a aussi observé que des résidences n'étaient pas à même de répondre à l'évolution des besoins d'une partie de leur clientèle. Ces situations duraient dans certains cas depuis plusieurs mois, voire des années, à la connaissance des CISSS ou des CIUSSS responsables. Ces derniers n'agissaient donc pas systématiquement avec la vigilance attendue pour faire respecter les normes prévues.



EXIGER QUE LES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR AÎNÉS RESPECTENT LES **NORMES DE CONFORMITÉ**

Alors qu'une éclosion de gale survient dans une résidence privée pour aînés, le quart des 65 personnes qui y vivent sont contaminées. L'exploitant de la résidence décide de dissimuler les faits et de ne donner aucune information, ni au personnel ni aux résidents, sur les précautions de base à observer.

Mis au courant de la situation, le CISSS constate que la désinfection des lieux n'est pas entreprise selon les normes. L'exploitant de l'endroit prétend

contrôler la situation alors que ce n'est visiblement pas le cas.

La résidence est reconnue pour son manque de collaboration lorsqu'elle doit se conformer aux conditions de certification. Elle a d'ailleurs déjà reçu des dizaines d'avis de contravention de différents organismes : ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Régie du bâtiment du Québec, service municipal de sécurité incendie, Direction de l'inspection et des enquêtes du ministère de la

Santé et des Services sociaux. Malgré cela, le CISSS ne prend aucune mesure concrète afin d'assurer que l'infestation soit endiguée.

Le Protecteur du citoyen a conclu que le CISSS aurait dû exercer le leadership nécessaire en ne laissant pas perdurer une telle situation. Il lui a fait des recommandations, ainsi qu'à la résidence. À l'issue de l'intervention du Protecteur du citoyen, la résidence a décidé de fermer ses portes.

Lacunes dans le contrôle de la qualité à la suite d'ententes entre des établissements publics et des ressources d'hébergement privées

Dans le but de contribuer au désengorgement des urgences des hôpitaux, des CISSS et des CIUSSS achètent des services dans des résidences privées pour aînés ou des centres d'hébergement privés non conventionnés. Ces achats de services visent à héberger des personnes âgées, souvent de manière transitoire en attendant qu'une place se libère dans le lieu d'hébergement permanent répondant à leurs besoins. Ainsi, au lieu de créer de

nouvelles ressources d'hébergement qui devraient recevoir une certification à la suite d'un processus rigoureux ou un permis du ministère de la Santé et des Services sociaux, les CISSS et les CIUSSS utilisent les ententes moins formelles prévues par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Légal, ce type d'entente, dans certains cas, n'offre pas le niveau d'encadrement requis par l'état de santé des personnes.

Le Protecteur du citoyen considère que des CISSS et des CIUSSS ne vérifient pas suffisamment si la ressource est capable d'offrir les services appropriés :

- Le choix des ressources ne s'appuie pas toujours sur un processus de sélection rigoureux ;
- Le suivi de l'application des ententes est variable ;
- Des cas de laisser-aller sont tolérés.

Il s'ajoute à cela que les besoins des personnes transférées ne sont pas toujours évalués avant leur admission dans les ressources. Elles peuvent donc être orientées vers des endroits qui ne conviennent pas à leurs besoins, trop grands. Effectivement, dans plusieurs cas, le personnel de la ressource est insuffisant et n'a pas la formation requise pour répondre aux limitations et aux besoins de la clientèle. Par ailleurs, les normes de qualité des services ne sont pas toujours bien comprises par les ressources et sont interprétées différemment d'un milieu à l'autre.

Dans son rapport annuel 2012-2013, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de prendre les mesures appropriées afin de s'assurer que les personnes hébergées dans le cadre d'ententes d'achat de places reçoivent les soins et les services qui correspondent à l'évaluation de leurs besoins.

Par la suite, le Ministère a resserré les critères pour les appels d'offres afin d'assurer un meilleur contrôle de la qualité. Il s'est aussi engagé à apporter des améliorations en exigeant des résidences privées pour aînés qu'elles obtiennent un permis de CHSLD lorsqu'elles accueillent des personnes en lourde perte d'autonomie à la suite d'ententes d'achat de places avec des CISSS et des CIUSSS. Malheureusement, six ans plus tard, le Protecteur du citoyen constate toujours des lacunes dans le contrôle de la qualité à la suite de telles ententes.



ÉVALUER RIGOREUSEMENT LES BESOINS DE LA PERSONNE ET LES SERVICES DE LA RESSOURCE

Un CIUSSS prend entente avec une résidence privée pour aînés afin d'assurer à des personnes âgées les soins et les services répondant à leurs besoins. Cette entente vise à désengorger les urgences des hôpitaux en libérant les lits occupés par des personnes âgées qui ne requièrent plus de soins actifs ou qui sont en attente d'une place d'hébergement en ressource intermédiaire ou en CHSLD. L'entente ne prévoit pas d'exigences particulières à respecter au regard de la qualité des soins et services. Au moment de l'enquête, sur les 122 places de la résidence, plus de 90 étaient occupées dans le cadre d'une entente avec le CIUSSS.

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen constate des manquements importants dans l'organisation, la qualité et la continuité des soins, les

pratiques de surveillance et la qualité de l'environnement de vie. Il relève, par exemple :

- Un personnel sans formation, en nombre insuffisant, peu encadré et peu motivé ;
- L'absence de recours à une firme spécialisée pour gérer une infestation de punaises de lit ;
- L'absence d'équipements de surveillance appropriés pour assurer la sécurité des résidents et résidentes ;
- L'absence de notes écrites à la suite d'incidents ou au sujet de la condition des personnes ;
- Une offre alimentaire inadéquate ;
- Un manque de stimulation des personnes ;
- Des locaux malpropres.

L'enquête a également révélé que la résidence a fait l'objet de multiples demandes et recommandations, notamment de la part de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, sans que des améliorations soient apportées.

Le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations à l'intention du CIUSSS responsable du suivi de l'entente afin qu'il surveille étroitement la résidence et qu'il cesse d'y diriger des personnes jusqu'à ce qu'un redressement important de la situation soit observé. À défaut d'un tel redressement, la résiliation de l'entente est recommandée. Il a aussi adressé au CIUSSS responsable de la certification des recommandations visant un suivi serré de la résidence et le non-renouvellement du certificat de conformité à défaut d'améliorations.

Le respect des locataires dans les résidences privées pour aînés

Les résidences privées pour aînés doivent offrir, en plus de la location de chambres ou de logements, au moins deux des services suivants : repas, assistance personnelle, aide domestique, loisirs, services de sécurité et soins infirmiers. La moyenne d'âge des résidents et résidentes y est de 83 ans.

Bien que l'offre de services dans ces résidences en fasse un mode de logement distinct, l'encadrement légal de la location y est le même que celui des autres types de logements. Il en découle que toute personne qui y est locataire doit :

- Signer un bail conforme au *Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis au nouveau locataire* ;
- Recourir à la Régie du logement en cas de litige avec le propriétaire ou le gestionnaire des lieux.

Dans un rapport spécial paru en 2016 et intitulé *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle*, le Protecteur du citoyen formulait des recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux, au Secrétariat aux aînés et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, de qui relevait la Régie du logement au moment de la diffusion du rapport. Ces recommandations visaient à favoriser le respect des droits et des obligations des locataires et des propriétaires de résidences privées pour aînés. Le Protecteur du citoyen ciblait trois objectifs :

- Prévenir et corriger les situations préjudiciables et éviter la judiciarisation des litiges relatifs au bail ;
- Améliorer la protection des personnes âgées, surtout les plus vulnérables ;
- Rétablir l'équilibre entre les parties signataires du bail grâce à une meilleure information sur les droits et l'accompagnement des locataires.

Les instances visées ont reconnu qu'il est nécessaire d'agir et ont déposé un plan d'action conjoint. Le Protecteur du citoyen salue le travail qu'a entrepris le Secrétariat aux aînés pour produire un guide d'information sur les droits et les obligations des locataires et des propriétaires en résidence privée pour aînés, une contribution qui découle de ses recommandations. Toutefois, cela mis à part, il constate le refus du ministère de la Santé et des Services sociaux de donner suite à ses recommandations.



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

Soutien à domicile

Un nécessaire redressement en matière de soutien à domicile

Les personnes qui ont besoin de soutien à domicile privilégient en grande majorité cette option plutôt que la vie en établissement. C'est d'ailleurs dans cette optique que le ministère de la Santé et des Services sociaux a adopté, en 2003, une politique de soutien à domicile intitulée *Chez soi : le premier choix*. Autre avantage de la formule : elle contribue à désengorger les hôpitaux, les centres de réadaptation et les milieux d'hébergement.

En mars 2017, le Protecteur du citoyen a effectué une collecte d'information auprès des responsables des services de soutien à domicile dans les centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et dans les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS). L'analyse des résultats démontre que la situation n'a pas changé depuis 2012. Elle s'est même dégradée à certains égards :

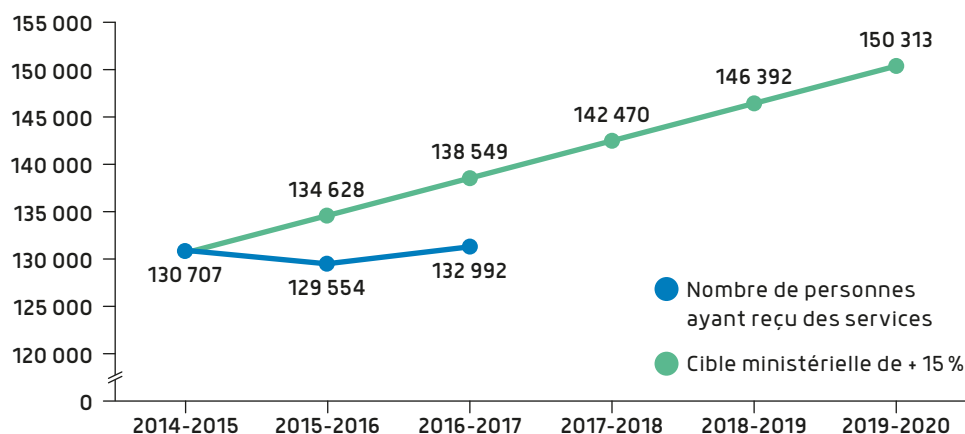
- Diminution du nombre d'heures de services attribuées aux personnes ayant un profil de besoins plus léger ;
- Fixation d'un plafond d'heures de services dont le coût est inférieur à ce que ce qu'il en coûterait pour héberger une personne dans le réseau public ;
- Introduction de nouveaux critères d'exclusion ;
- Non-respect de la consigne ministérielle concernant la gratuité des activités de la vie domestique pour les personnes sous le seuil de faible revenu, dans la moitié des CISSS et des CIUSSS.

Ces constats mettent en lumière l'intensification, par les établissements, de mesures restrictives dans l'offre de services, cela à l'encontre de la politique de soutien à domicile du Ministère. De nombreuses plaintes confirment l'écart qui s'amplifie entre les demandes de services et le soutien à domicile réellement offert.

Dans le cadre de son plan stratégique 2015-2020, le Ministère s'est donné comme objectif « d'augmenter de 15 % le nombre de personnes desservies en soutien à domicile de longue durée d'ici 2020 ». Comme l'illustre le graphique ci-après, la reddition de compte du Ministère témoignait pour l'année 2016-2017 d'un résultat inférieur au rythme requis pour atteindre la cible qu'il s'est lui-même fixée. C'est ainsi que deux ans après le début du plan stratégique 2015-2020, le nombre de personnes desservies (132 992) a augmenté de 1,7 %, alors qu'il aurait dû s'accroître de 6 % pour soutenir la progression attendue. Cela correspond à 5 557 personnes qui n'ont pas reçu de services.

Devant ces données préoccupantes, le Protecteur du citoyen a alerté les autorités ministérielles en février 2018, en demandant un redressement immédiat.

DONNÉES TIRÉES DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2016-2017 DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



Il importe de souligner que, par la suite, un effort a été consenti dans le budget du Québec 2018-2019 (27 mars 2018), soit un investissement supplémentaire de 100 millions de dollars pour les services de soutien à domicile. Les détails de cet

investissement n'étant pas connus au 31 mars 2018, le Protecteur du citoyen insiste sur l'importance de la récurrence d'une telle mesure pour une amélioration continue de l'offre de tels services.



La gratuité des services de soutien à domicile pour les personnes à faible revenu

Cette année encore, les plaintes au Protecteur du citoyen témoignent de réductions de services injustifiées. Précisons que la politique ministérielle de soutien à domicile *Chez soi : le premier choix* prévoit que les personnes ayant uniquement besoin d'aide domestique sont dirigées vers une entreprise d'économie sociale. Ces services sont offerts sans frais aux personnes qui ont un faible revenu. C'est le gouvernement qui en assume le coût.

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen est intervenu à plusieurs reprises afin que la gratuité des services soit rétablie pour des personnes qui y avaient droit.



ACCORDER ET MAINTENIR LA **GRATUITÉ DES SERVICES** POUR LES PERSONNES ADMISSIBLES

Une personne reçoit gratuitement des services d'aide domestique depuis plus de cinq ans lorsqu'elle apprend qu'en dépit de ses faibles revenus, le CIUSSS responsable n'en assumera plus les coûts.

Selon les nouveaux critères, elle n'a plus droit à la gratuité parce que ses besoins se situent uniquement sur le plan de l'aide domestique et à raison de moins de cinq heures par semaine. Le CIUSSS ferme donc son dossier et la dirige vers une entreprise d'économie sociale. Or, les services lui sont

désormais offerts moyennant certains frais qu'elle n'est pas capable d'assumer.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CIUSSS de rétablir la gratuité des services pour cette personne ainsi que pour tous les usagers et usagères à faible revenu dont les besoins sont attestés par l'établissement, comme le stipule la politique ministérielle. Le CIUSSS a mis en œuvre la recommandation du Protecteur du citoyen.

Soutien aux services

La facturation des frais de chambre en centre hospitalier

Une personne qui demande son admission dans une chambre individuelle ou à deux lits doit payer le tarif prévu au *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation* lorsqu'une telle chambre est « attribuée et réservée » à son nom. Les salles, quant à elles, sont gratuites.

Ces dispositions, qui datent de 1981, ne sont plus adaptées au contexte médical et social d'aujourd'hui. En effet, ces dernières années, des hôpitaux ont reconfiguré leurs espaces afin de diminuer le nombre de salles et d'augmenter la proportion de chambres à un et à deux lits. Cela a notamment pour avantage de limiter la propagation des infections.

Ce faisant, certains hôpitaux ne sont plus conformes au taux minimum de lits en salle qu'exige le *Règlement*, soit 20 %. De même, des centres hospitaliers ont des salles uniquement dans certaines unités et pas dans d'autres. Il s'avère donc que l'option gratuite, soit la salle, devient de plus en plus rare, voire inexistante. Or, pour respecter le principe de l'accessibilité des soins, les établissements doivent offrir à toute personne la possibilité d'être hospitalisée sans frais.

Les personnes qui se présentent à l'hôpital, que ce soit pour une urgence ou une chirurgie planifiée, sont souvent affaiblies et inquiètes. Même si elles demeurent aptes à consentir aux soins, elles n'ont pas toujours la concentration nécessaire pour bien comprendre les choix qui s'offrent à elles.

À cela s'ajoute qu'elles sont souvent peu ou pas informées de la réelle disponibilité des types de chambres au moment de signer le formulaire requis. Ainsi, il peut arriver que la personne qui demande une salle et celle qui opte pour une chambre individuelle ou à deux lits occupent finalement le même type de chambre. Celle qui a demandé la chambre à un ou à deux lits paie des frais parce qu'elle a exprimé sa préférence, alors que celle qui a demandé la salle - inexistante dans l'unité - se voit attribuer gratuitement une chambre « payante ». De l'avis du Protecteur du citoyen, il résulte de ce principe un traitement inéquitable entre les personnes hospitalisées.

Dans un rapport d'intervention sur le sujet, le Protecteur du citoyen a exposé au ministère de la Santé et des Services sociaux des pratiques à revoir. Par exemple, une personne pour qui une chambre à un lit est médicalement requise doit en assumer les frais si elle a choisi ce type de chambre à son arrivée, et ce, même si elle ignorait alors qu'une telle chambre lui serait de toute façon assignée en raison de son état de santé. Pourtant, si elle n'avait pas fait ce choix, la chambre médicalement requise lui aurait été attribuée sans frais. Autre situation : une personne ayant d'abord choisi une salle se voit assigner une chambre à deux lits faute de disponibilité. En cours d'hospitalisation, elle demande une chambre individuelle pour être plus tranquille. Aucune chambre de ce type n'étant disponible, elle demeure dans la chambre à deux lits. Cette chambre lui sera à partir de là facturée en raison de sa demande.

Le Protecteur du citoyen a par ailleurs constaté des disparités entre les établissements. En effet, alors que certains hôpitaux reconnaissent qu'il n'est pas raisonnable de faire signer un formulaire de choix de chambre lorsqu'aucun choix n'existe dans une unité, d'autres hôpitaux continuent de faire signer ces formulaires en pareil cas. Il y a également une incohérence dans le fait que des personnes qui séjournent dans un hôpital qui n'offre que des chambres individuelles ne paient aucuns frais, alors que d'autres, hospitalisées dans un établissement doté de plusieurs types de chambres, doivent payer pour une chambre à un lit.

Dans son rapport d'intervention, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- De modifier le *Règlement* et la circulaire ministérielle de façon à résoudre les iniquités, notamment en cessant la facturation des frais de chambre lorsque celle-ci correspond à la chambre de base offerte dans l'unité ou lorsque la chambre est médicalement requise ;
- De diffuser l'information nécessaire, tant aux usagers et usagères qu'au personnel, afin que les améliorations apportées soient connues et appliquées.



Le rapport d'intervention est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.



DONNER L'INFORMATION JUSTE

En raison de son état de santé, une personne opte pour une chambre individuelle, qu'elle pourra occuper gratuitement selon ce que lui précise le personnel. Elle signe le formulaire de choix de chambre en ce sens. Or, par la suite, elle reçoit une facture pour toute la durée de son séjour dans cette chambre.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le personnel ne connaissait pas les règles applicables et qu'il a mal renseigné la dame. Il a recommandé que la personne soit remboursée et qu'on informe le personnel de la nouvelle procédure, ce qui a été fait. Peu après, il a appris que cette procédure prévoyait qu'en l'absence de salles dans certaines unités, aucuns frais pour l'occupation d'une chambre à deux lits ne pouvaient être facturés, sauf si la personne avait une assurance. Le Protecteur du citoyen est intervenu à nouveau afin que les personnes hospitalisées soient traitées équitablement, peu importe qu'elles aient une assurance ou non.



Les enquêtes en matière d'intégrité publique

L'an 1 d'un nouveau mandat pour le Protecteur du citoyen

En novembre 2015, à l'issue de ses travaux, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (« commission Charbonneau ») a estimé essentiel de favoriser une participation plus grande des citoyens et citoyennes en matière d'intégrité publique. La Commission a donc recommandé de créer un régime général facilitant la divulgation d'actes répréhensibles et assurant la protection des lanceurs d'alerte :

Un tel régime permettrait non seulement d'assurer la protection de tous les lanceurs d'alerte, mais aussi de leur offrir l'accompagnement et le soutien requis⁸.

Un an plus tard, la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* était adoptée, prévoyant que toute personne pouvait désormais - en toute confiance et en toute confidentialité, et à l'abri des représailles - divulguer au Protecteur du citoyen un acte répréhensible impliquant un organisme public.

Le 1^{er} mai 2017, date de l'entrée en vigueur de la *Loi*, le Protecteur du citoyen mettait en place sa Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique. Il en livre ici la reddition de compte pour ses 11 premiers mois d'existence.

Un recours confidentiel et indépendant

À l'origine même de la divulgation, le lanceur d'alerte peut être un membre du personnel d'un organisme visé par la *Loi*, un fournisseur, un sous-traitant ou toute autre personne ayant eu connaissance qu'un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public a été commis ou est sur le point de l'être. Selon la *Loi*, un acte répréhensible peut consister en :

- Une contravention à une loi ou à un règlement applicable au Québec ;
- 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 ou des actes répréhensibles.

Par ailleurs, une divulgation sera considérée comme non admissible dans certaines situations, notamment si l'acte allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou s'il porte uniquement sur une condition de travail.

8. Rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015, t. 3, p. 111.

La *Loi* énumère les catégories d'organisations publiques visées par son application, lesquelles représentent plus de 5 000 organismes, instances et entités. Il s'agit des :

- Ministères et organismes gouvernementaux ;
- Entreprises du gouvernement (ex. : Hydro-Québec, Loto-Québec, la Société des alcools du Québec), Commission de la construction du Québec et Caisse de dépôt et placement du Québec ;
- Commissions scolaires ;
- Cégeps ;
- Établissements d'enseignement universitaire ;
- Établissements de santé et de services sociaux publics et privés conventionnés ;
- Centres de la petite enfance, services de garde subventionnés et bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial ;
- Personnes nommées ou désignées par l'Assemblée nationale.

Quelques chiffres

1 Demandes reçues

Type de demandes	Nombre
Demandes d'assistance	134
Divulgations	136
TOTAL	270

2 État de traitement des divulgations au 31 mars 2018

La première étape du traitement d'une divulgation consiste à déterminer sa **recevabilité**. S'il juge la divulgation recevable, le Protecteur du citoyen effectue les **vérifications** qu'il estime appropriées. Au terme de ces vérifications, il décide de l'opportunité de mener une **enquête** sur l'acte répréhensible allégué dans la divulgation.

État	Nombre
En analyse de la recevabilité	8
En vérification	15
En enquête	12
Fermées	101
TOTAL	136



3 Répartition des motifs des demandes fermées selon le type de demandes

Type de demandes	Nombre	
Demandes d'assistance	135	
Divulgations non recevables suivant l'article 12 de la Loi ⁹	70	122 motifs de divulgation
Divulgations orientées vers d'autres instances	28	
Communication de renseignements suivant l'article 14 de la Loi ¹⁰	9	
Motifs de divulgation ayant donné lieu à une conclusion à la suite d'une vérification ou d'une enquête	15	
TOTAL	257	

Une demande d'assistance ou une divulgation peut inclure plusieurs motifs. Cette année, les 101 divulgations fermées comportaient 122 motifs et les 134 demandes d'assistance fermées, 135 motifs.

4 Répartition des motifs des divulgations fermées par catégories d'instances

Catégorie d'instances	Nombre
Organismes publics	34
Établissements de santé et de services sociaux	33
Ministères	28
Commissions scolaires	13
Services de garde à l'enfance	6
Universités	4
Cégeps	3
Personnes nommées par l'Assemblée nationale	1
TOTAL	122

9. À tout moment, le Protecteur du citoyen doit mettre fin au traitement d'une divulgation si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou porte sur une décision rendue par un tribunal. En outre, il met fin à son examen s'il estime notamment : 1° que l'objet de la divulgation ne relève pas de son mandat ; 2° que la divulgation est effectuée à des fins personnelles et non d'intérêt public ; 3° que l'objet de la divulgation met en cause le bien-fondé d'une politique ou d'un objectif de programme du gouvernement ou d'un organisme public ; 4° que l'objet de la divulgation met en cause l'efficacité, l'efficience ou le bien-fondé des stratégies, orientations et opérations liées à des activités d'investissement, de gestion de fonds ou de gestion de dettes de la Caisse de dépôt et placement du Québec et d'Investissement Québec ; 5° que la divulgation est frivole.

10. Transmission au Commissaire à la lutte contre la corruption ou à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel.

5 Répartition des motifs des divulgations fermées par catégories d'actes répréhensibles

Catégorie d'actes répréhensibles	Motifs non fondés	Motifs fondés
Manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie	4	0
Usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme	4	0
Atteinte grave à la santé ou à la sécurité	3	0
Cas grave de mauvaise gestion ou abus d'autorité	3	0
Contravention à une loi ou à un règlement	1	0
Atteinte grave à l'environnement	0	0
Encouragement à commettre un acte répréhensible	0	0
TOTAL	15	0

Plaintes liées à des représailles

La *Loi* prévoit qu'il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou bien 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 montants doublent en cas de récidive.

Le Protecteur du citoyen n'a pas reçu de plaintes liées à des représailles entre le 1^{er} mai 2017 et le 31 mars 2018.

Demandes de consultations juridiques

Le Protecteur du citoyen peut accorder une assistance financière pour l'obtention de services juridiques à une personne qui effectue une divulgation ou souhaite divulguer un acte répréhensible, qui

collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation ou encore qui se croit victime de représailles, suivant les conditions et modalités du service de consultation juridique.

CONSULTATIONS JURIDIQUES

Nombre de demandes reçues	Nombre de demandes accordées	Nombre de personnes ayant bénéficié d'une consultation entre le 1 ^{er} mai 2017 et le 31 mars 2018
4	4	1

Responsables du suivi des divulgations dans les ministères et organismes

Autre effet de la *Loi* : une procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles doit être établie au sein de chaque ministère ou organisme, permettant aux membres du personnel de s'adresser à un responsable interne du suivi des divulgations. Lorsqu'il reçoit une divulgation d'un employé ou d'une employée, ce responsable :

- Vérifie si un acte répréhensible a effectivement été commis ou est en voie de l'être et, si c'est le cas, en avise la plus haute autorité administrative du ministère ou de l'organisme ;
- Transmet la divulgation au Protecteur du citoyen s'il estime que ce dernier, selon le contexte, est mieux en mesure d'y donner suite, et en avise alors la personne ;
- Peut mettre fin au traitement de la divulgation selon certains critères, notamment si celle-ci est faite à des fins personnelles ou est frivole ;
- Peut formuler une divulgation au Protecteur du citoyen de sa propre initiative.

Au moment de faire une divulgation, le personnel de l'organisation a le choix de s'adresser à ce responsable interne ou au Protecteur du citoyen. Toute autre personne, qu'il s'agisse d'un citoyen ou d'une citoyenne, d'une entreprise ou d'une association, doit transmettre sa divulgation au Protecteur du citoyen.

À noter que conformément à la *Loi*, le Protecteur du citoyen peut accorder une dispense à un organisme si sa taille ou ses ressources ne lui permettent pas d'affecter une personne à la fonction de responsable interne du traitement des divulgations.

DEMANDES DE DISPENSES

Demandes reçues	Dispenses accordées	Dispenses refusées
36	23 (dont 4 temporairement)	13

Un mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire

La confiance, rappelle le Protecteur du citoyen, est la pierre d'assise d'un régime général de protection des lanceurs d'alerte. C'est pourquoi le législateur a jugé important, au moment de l'adoption de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, de confier à un tiers indépendant et impartial, le Protecteur du citoyen, un rôle central dans la mise en œuvre du régime de divulgation.

Souscrivant à ces finalités, le Protecteur du citoyen a présenté, en janvier 2018, un mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire concernant le projet de loi n° 155, *Loi modifiant diverses*

dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec. Le projet de loi confiait le traitement des divulgations concernant les organismes municipaux au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

Le Protecteur du citoyen recommandait un modèle de fonctionnement qui aurait partagé la compétence en matière de traitement des divulgations à l'égard des organismes municipaux entre le Protecteur du citoyen et le MAMOT, laissant le libre choix au divulgateur de s'adresser à l'un ou à l'autre. Au 31 mars 2018, le projet de loi n° 155 n'avait pas été adopté.



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

Liste des recommandations

Ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (Société de l'assurance automobile du Québec)



RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LE CALCUL DE LA RENTE RÉSIDUELLE

Le Protecteur du citoyen recommande au ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, duquel relève la SAAQ :

- De modifier la *Loi sur l'assurance automobile* pour faire en sorte que le calcul de la rente résiduelle soit effectué sur des bases salariales équitables afin d'éviter tout préjudice financier découlant de l'accident d'automobile.

Ministère de la Sécurité publique (Services correctionnels)



RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LE « TRIPLEMENT CELLULAIRE »

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique :

- De colliger des données sur le phénomène du « triplement cellulaire » et d'élaborer, sur cette base, un plan d'action pour y remédier d'ici le 31 décembre 2018 ;
- De mieux planifier les opérations, notamment le recrutement et la formation du personnel, lors de l'ouverture d'établissements, pour être en mesure d'y accueillir sans délai des personnes incarcérées.

Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire



RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES POUR LES PERSONNES INCARCÉRÉES

Le Protecteur du citoyen recommande au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

- De modifier la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* pour y inclure des dispositions équivalentes à celles qui se trouvent aux articles 294 à 299.1 de la *Loi électorale*, en vue de permettre aux personnes incarcérées d'exercer leur droit de vote aux élections municipales.

Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport



RECOMMANDATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES POUR LES PERSONNES INCARCÉRÉES

Le Protecteur du citoyen recommande au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport :

- De modifier la *Loi sur les élections scolaires* pour y inclure des dispositions en vue de permettre aux personnes incarcérées d'exercer leur droit de vote aux élections scolaires.

QUÉBEC

800, place D'Youville, 19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
418 643-2688

MONTREAL

1080, côte du Beaver Hall, 10^e étage
Montréal (Québec) H2Z 1S8
514 873-2032

Sans Frais : 1 800 463-5070
protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec