PROTECTEUR DU CITOYEN

RAPPORT ANNUEL d'activités 2022-2023



SERVICES PUBLICS DU QUÉBEC

Enquêtes, constats et recommandations

LETTRE À LA PRÉSIDENTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

Québec, septembre 2023

Madame la Présidente,

Conformément à l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, à l'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* et à l'article 17 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, je vous présente le 53e rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2022-2023.

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

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

Le protecteur du citoyen,

Marc-André Dowd

RAPPORT DE VALIDATION DE L'AUDITEUR INTERNE

Québec, le 2 août 2023

Monsieur le Protecteur,

Conformément au mandat qui nous a été confié, nous avons procédé à l'examen des résultats, des indicateurs, des explications et de l'information présentés dans le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen pour l'exercice terminé le 31 mars 2023.

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

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

Au terme de notre examen, nous concluons que les informations contenues dans le rapport annuel d'activités pour l'exercice terminé le 31 mars 2023 concernant le Protecteur du citoyen nous paraissent, à tous égards importants, plausibles et cohérentes.

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

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

TABLE des MATIÈRES





ÉDITO

Pénurie de main-d'œuvre : fatalité ou défi ? 4

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

En bref 6

PROFILS 8

ADMINISTRATION PUBLIQUE

ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS
Internet et téléphone : le système connaît des ratés 12

ÉCHANGES D'INFORMATION ENTRE ORGANISATIONS
Brouillage sur la ligne 20

FAIRE PREUVE DE PROACTIVITÉ
Éviter au citoyen de se perdre dans la complexité 24

HARCÈLEMENT, MALTRAITANCE, INTIMIDATION AU SEIN D'ORGANISMES PARTENAIRES EN MATIÈRE D'HABITATION
La Société d'habitation du Québec n'a pas les bons outils pour régler les situations problématiques 28

INÉGALITÉ DES CHANCES
Dès la toute petite enfance 32

RIGIDITÉ ADMINISTRATIVE
Quand le citoyen s'enlise dans la bureaucratie 35

LA RÉPONSE EST CLAIRE !
Vulgarisation de l'information : un organisme se distingue pour le mieux 38

RAPPORTS SPÉCIAUX DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Curateur public et surveillance des régimes de protection privés 40

Certains élèves n'ont pas les services auxquels ils ont droit 42

Déficience fonctionnelle majeure : un statut difficile à faire valoir auprès de l'Aide financière aux études 44



46



SERVICES CORRECTIONNELS

MANQUE AIGU DE PERSONNEL
Problème chronique et retombées quotidiennes 48

22 ou 24 HEURES SUR 24
Le maintien en cellule : à l'encontre des règles de droit international..... 50

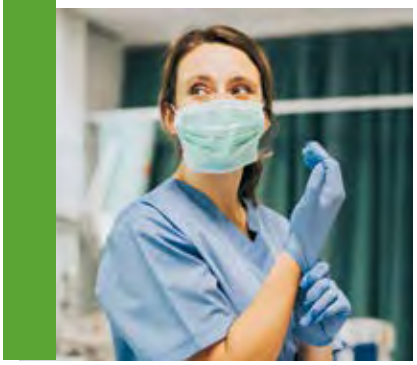
MENOTTES, CHAÎNES ET AUTRES CONTRAINTES
Qu'en est-il lors des rendez-vous et des séjours à l'hôpital? 54

VULNÉRABILITÉ EXTRÊME
Évaluation du risque suicidaire : une intervention qui repose sur le volontariat 57

MATÉRIEL ORTHOPÉDIQUE ET MÉDICAL
Avoir droit à sa prothèse de jambe, ou pas : c'est selon l'établissement de détetion 61

VISITES D'ÉTABLISSEMENTS
Être plus présent dans le réseau correctionnel 64

66



SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

COUPES DANS LES SERVICES
Pénurie de personnel, oui, mais..... 68

HÉBERGEMENT EN CHSLD
4 168 personnes en attente d'une place 72

SUIVI D'UN RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN
Accès à l'hébergement public : un parcours sinueux et inquiétant..... 76

MOBILITÉ DU PERSONNEL ET PERTE D'EXPERTISE
La DPJ et l'hébergement des personnes aînées particulièrement touchés par l'exode..... 78

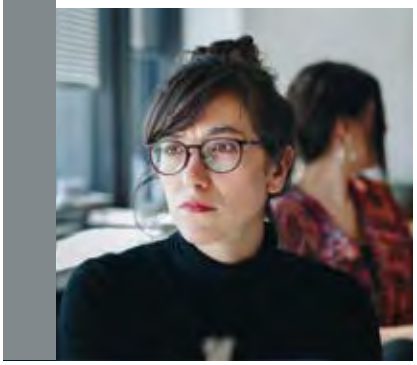
PERSONNES PROCHES AIDANTES
Mieux communiquer avec les proches des usagers 82

CHAMBRE D'HÔPITAL
L'énigme de la facturation..... 87

RÉSEAU PUBLIC ET COORDINATION
Bris de connexion..... 92

SUIVI D'UN RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN
La COVID-19 dans les CHSLD durant la première vague de la pandémie 96

98



INTÉGRITÉ PUBLIQUE

TROIS ENQUÊTES
Encadrement de la gouvernance et gestion d'un organisme partenaire d'un ministère..... 100

PROCÉDURE D'EMBAUCHE ET DE PROMOTION
Non-respect des règles et des bonnes pratiques..... 106

ACHAT DE BIENS AVEC DES FONDS PUBLICS
Irrégularités..... 110

CONFLITS D'INTÉRÊTS
Pas toujours une enquête. Mais des résultats 112

À L'INTERNE OU AU PROTECTEUR DU CITOYEN?
Le responsable du suivi des divulgations doit parfois transférer le dossier 114

LISTE DES RECOMMANDATIONS 118

2022-2023 EN CHIFFRES 122



PÉNURIE DE MAIN-D'ŒUVRE : FATALITÉ OU DÉFI?

Invoquer la pénurie de main-d'œuvre pour expliquer une diminution de services est devenue monnaie courante, notamment dans une large part des sphères d'activité, commerces et entreprises. Avec le temps, cette réalité s'est inscrite dans notre quotidien. À l'échelle des services publics toutefois, le manque de personnel ne peut devenir l'excuse toute trouvée pour légitimer des lacunes et des atteintes aux droits. Et ce, même si le devoir de répondre aux besoins de la population dans ces conditions peut, dans bien des cas, relever de l'exploit. Tout le défi est là.

VOIR UN EXTRAIT VIDÉO DU MESSAGE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

ÉDITO

Chaque jour, le Protecteur du citoyen traite des plaintes et des signalements qui font ressortir le fait que les ministères, les organismes et les réseaux publics ont tendance à moins bien servir leurs clientèles quand une proportion importante de leur personnel manque à l'appel. Ce fut le cas ces dernières années, principalement en raison de la COVID-19. À cela s'est ajouté, comme on le sait, un contexte général de difficulté de recrutement.

En pareille situation, les personnes qui font affaire avec les services publics, dont certaines parmi les plus démunies de la société, subissent trop souvent des délais, des erreurs, des pertes de documents, des baisses de services, la congestion des lignes téléphoniques et des décisions administratives sans souplesse. L'information sur les programmes et les règles est souvent trop compliquée pour des gens qui en auraient pourtant bien besoin pour comprendre ce qui leur arrive. Je ne dis pas que c'est toujours le cas, mais la détresse exprimée par certains est très préoccupante.

À quoi s'attendre des services publics aux prises, en effet, avec un phénomène fréquent de pénurie et de roulement de personnel? Est-ce que le manque de personnel adéquatement formé et en nombre suffisant excuse nécessairement les bris de services, les manquements et les préjudices?

J'en appelle au contraire à la nécessaire mobilisation des autorités, des décideurs et de leurs équipes pour faire face à leurs obligations en matière de qualité et de personnalisation des services.

Des efforts constants et porteurs de résultats doivent influer sur l'accessibilité des services, leur pertinence par rapport aux besoins, leur disponibilité en temps opportun, leur continuité et leur adaptation à un contexte social, économique et technologique en évolution.

Par ailleurs, si le Protecteur du citoyen évolue principalement dans le monde des plaintes, il est aussi témoin des avancées de certaines organisations gouvernementales. Des enquêtes l'amènent en effet à constater que des ministères et des organismes font parfois preuve d'inventivité pour assurer aux citoyens des services complets, rapides, empathiques, stratégiques et novateurs.

Cette année, ce fut le cas d'une administration qui gérait des programmes assortis de règles complexes dont la clientèle ne comprenait pas bien les normes et les calculs. À la suite d'une intervention du Protecteur du citoyen, les responsables se sont montrés particulièrement proactifs pour effectuer rapidement le virage nécessaire : meilleure utilisation du Web pour vulgariser les contenus, recours à des partenaires pour augmenter la diffusion de l'information et formations additionnelles pour le personnel en contact avec le public. Il faut s'inspirer d'une telle démarche et créer sans cesse de nouvelles solutions à des embûches connues ou aux problèmes émergents. Il faut aussi se mettre à la place des citoyens pour voir si l'itinéraire qui leur est proposé à l'intérieur des services publics est une route praticable, ou pas.

Et tant qu'à se mettre à la place des gens, il importe d'entrevoir des développements technologiques qui faciliteront vraiment l'accès aux services publics dans le souci constant de n'abandonner personne en raison de la « fracture numérique ». Autrement dit, les progrès sur le plan virtuel doivent placer l'utilisateur de toutes conditions au cœur des innovations : est-il capable de prendre le virage et d'en tirer profit? Alors qu'on parle de plus en plus de l'intelligence artificielle, la véritable intelligence est celle qui, au moyen d'outils performants, se montrera totalement inclusive.

Pour tout dire, j'ai confiance en la capacité de l'appareil gouvernemental de faire face à ces différents enjeux, que ceux-ci découlent des années de pandémie ou d'autres facteurs. Pourquoi? Parce que les services publics peuvent compter sur des travailleuses et des travailleurs qui, en grande majorité, ont à cœur de répondre correctement et humainement aux citoyens pour peu qu'on leur en donne les moyens. Cela s'est manifesté dans les moments les plus critiques que nous avons connus depuis 2020 et c'est toujours d'actualité. À cet égard, reconnaissons la charge de travail accrue qui pèse sur les épaules des personnes demeurées en poste et qui, encore aujourd'hui, doivent souvent « faire mieux avec moins ». Les plaintes que nous traitons témoignent aussi de cette dimension des problèmes.

Sur un tout autre sujet, le rapport d'activités du Protecteur du citoyen fait peau neuve : nouvelle présentation, ton différent et langage qui se veut plus accessible et plus clair. Notre souhait est d'élargir le cercle autour de cet état annuel de situation pour 2022-2023, et du débat au sujet des pistes de solution.

En terminant, je remercie sincèrement chacune des personnes qui, jour après jour, permettent au Protecteur du citoyen d'agir avec efficacité, empathie, indépendance et respect pour améliorer les services publics et leur intégrité. C'est un honneur pour moi de faire partie, à leurs côtés, d'une institution forte et dynamique qui porte avec générosité une mission indispensable et unique.



Marc-André Dowd,
protecteur du citoyen



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

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

EN BREF

NOTRE MISSION

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

NOS MANDATS

1. Traiter les plaintes visant les ministères et organismes du gouvernement du Québec.

2. Traiter les plaintes et signalements visant le réseau de la santé et des services sociaux.

   Dans le cas de ces plaintes, le Protecteur du citoyen agit comme un recours de deuxième niveau, après le commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement visé.

3. Traiter les plaintes visant les services correctionnels du Québec et la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

4. Traiter les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics ainsi que les plaintes en matière de représailles.

5. Évaluer, de manière indépendante, la mise en œuvre des appels à l'action issus des travaux de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (commission Viens).

NOS MOYENS D'ACTION

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

Info utile

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

CHIFFRES CLÉS 2022-2023

48 975
appels reçus

9 107
références et demandes d'information

5 672
motifs traités visant les ministères et organismes de l'administration publique

4 749
motifs traités visant les services correctionnels

2 233
motifs traités visant le réseau de la santé et des services sociaux

261
motifs traités visant l'intégrité publique

PROFILS



JEAN-PHILIPPE

Technicien en informatique / Direction des technologies de l'information et de la gestion des données

Mon travail consiste à assister les collègues quand ils éprouvent des problèmes technologiques. En contexte de télétravail, cela m'amène souvent à identifier leurs difficultés à distance et à leur expliquer les « manœuvres » qu'ils doivent effectuer de leur domicile. Je m'occupe aussi de la maintenance de l'infrastructure technologique. Comme mon secteur d'activité est en constante évolution, je suis également appelé à me familiariser avec de nouveaux outils : réseaux, plateformes, logiciels, applications, serveurs.

J'aime travailler au milieu d'un feu roulant de changements, où il est dangereux de stagner et où la curiosité occupe une place importante. Lors de la transition vers le télétravail, il a fallu passer à une ouverture sur l'extérieur complètement inédite. Cette situation a été passionnante (en dépit de tous les inconvénients de la pandémie !). Ma tâche me demande d'être attentif aux besoins des collègues. Leur satisfaction concernant l'aide que je leur apporte est ma récompense.

Dans un avenir rapproché, entre autres innovations, je collaborerai à l'implantation d'un nouveau système téléphonique via l'application Teams. Avec l'équipe dont je fais partie, nous prévoyons aussi le remplacement de notre système actuel de visioconférence pour offrir un meilleur outil lors des rencontres à distance.



TANIA-KIM

Édimestre / Direction des communications

Mon travail consiste notamment à rédiger des textes pour notre site Web, avec le souci qu'ils soient simples et brefs. J'utilise d'ailleurs un logiciel qui m'indique le degré de lisibilité de nos contenus. Par exemple, si des mots sont complexes ou que des phrases sont trop longues, le logiciel le souligne. Je mets aussi en ligne les textes et documents de l'institution, comme nos différents rapports et nos capsules d'information. Par ailleurs, je suis responsable de la gestion du site intranet destiné au personnel du Protecteur du citoyen.

J'aime contribuer à la mission du Protecteur du citoyen en participant directement à la promotion de son rôle. Le défi demeure le même : le Protecteur du citoyen pourrait être mieux connu de la population. Notre direction des communications doit tout mettre en œuvre pour faire bouger les choses. Nous sommes une petite équipe et nous devons nous épauler, ce qui crée un climat de collaboration propice au brassage d'idées.

Dans un avenir rapproché, je contribuerai au projet de réforme majeure de notre site intranet qui doit devenir un meilleur outil de communication à l'interne.



JOSIANNE

Enquêtrice experte / Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique

Mon travail consiste à traiter des divulgations d'actes répréhensibles de façon sécuritaire et confidentielle. Ce sont des garanties incontournables si on veut que les lanceurs d'alerte nous fassent confiance. Quand la dénonciation peut être traitée chez nous, j'élabore un plan d'enquête, je rencontre des témoins et je prends connaissance de piles de documents. Plus j'avance et plus je suis en mesure de déterminer s'il y a eu, ou non, une faute grave. Si c'est le cas, avec mon équipe, nous déterminons les responsables et formulons des recommandations pour faire cesser les erreurs ou les abus.

J'aime le travail d'enquête qui me permet d'approfondir les faits tout en ciblant de plus en plus précisément, au fur et à mesure, les éléments qui révèlent les résultats. Par nature, j'aime fouiller, comprendre et mettre en place le schéma de ce qui s'est passé. En même temps, il faut faire preuve de discernement pour différencier, éventuellement, le vrai du faux…

Dans un avenir rapproché, je voudrais que notre mandat en matière d'intégrité publique soit mieux connu, que les gens n'hésitent pas à communiquer avec nous pour dévoiler ce qui ne va pas. De notre crédibilité dépend la confiance que les gens placent en nous pour traiter leur dénonciation. Ça demande beaucoup de courage pour quiconque de rapporter un acte suspect !



SÉBASTIEN

Délégué adjoint aux enquêtes / Direction des enquêtes en administration publique

Mon travail consiste à recueillir de l'information auprès des citoyennes et citoyens qui se plaignent chez nous, pour cerner leur problème. À cette étape, je dois voir si je puis traiter leur dossier ou si je le dirige vers un délégué professionnel parce que la situation est complexe. Quand c'est le cas, j'amasse un maximum de renseignements auprès de la personne plaignante et de l'organisation visée pour que l'enquêtrice ou l'enquêteur qui prend le relais dispose d'un dossier complet.

J'aime fondamentalement servir les citoyennes et les citoyens, vulgariser pour eux les informations gouvernementales et leur expliquer les cheminements administratifs. Je les aide à démêler des recours qui s'offrent parfois à eux et qu'ils ne soupçonnent pas. J'aime aussi préparer, pour les délégués professionnels, des dossiers ordonnés où l'information est bien synthétisée et la plus exhaustive possible. Bref, j'aime la diversité de mes tâches !

Dans un avenir rapproché, je veux continuer à apprendre sur les règles, les lois et les politiques. C'est un prérequis pour évoluer efficacement dans mes différents secteurs d'intervention – notamment la déontologie policière, l'environnement et l'aide financière aux études – et pour être à l'aise dans mon travail. Je n'occupe pas le poste depuis très longtemps et j'apprécie d'en connaître toujours plus



REVUE DE L'ANNÉE

ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les 75 ministères et organismes sur lesquels le Protecteur du citoyen a compétence sont tenus notamment de se conformer à la *Loi sur la justice administrative*. Selon cette loi, ils doivent agir équitablement envers les personnes qui font appel à eux. En 2022-2023, quelles ont été les failles?

INTERVENTIONS ET ENQUÊTES AUPRÈS DE 61 ORGANISATIONS

Les ministères et les organismes publics sont entre autres tenus de se conformer à la *Loi sur la justice administrative*. Il en découle principalement pour eux un devoir d'agir avec équité envers les citoyens et les citoyennes, soit l'obligation de :

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

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

- D'accès aux services publics;
- D'absence de communication entre des administrations qui, en principe, sont des partenaires;
- De manque de proactivité de la part de certains acteurs;
- De rigidité administrative.





ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

ORGANISATIONS CONCERNÉES

- Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels — CNESST
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Tribunal administratif du logement

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

INTERNET ET TÉLÉPHONE

LE SYSTÈME CONNAÎT DES RATÉS

On peut saluer la volonté des pouvoirs publics de prendre le virage technologique pour accroître l'accès numérique à leurs services. Néanmoins, les voies d'accès plus traditionnelles demeurent essentielles pour plusieurs utilisateurs.

TRANSFORMATIONS TECHNOLOGIQUES ET EXCLUSION

Le citoyen, ses besoins et ses attentes sont au cœur de la mission des ministères, des organismes et des réseaux de services. Pour réaliser ses grands objectifs, l'appareil public doit s'assurer que la personne a accès aux services qui lui sont destinés. Pour ce faire, il met de l'avant les services en ligne comme moyen de diffusion et d'échange. De son côté, la population a intégré les outils et les plateformes de la nouvelle « conversation ».

La population… Toute la population?

Dans un monde idéal, tout individu pourrait accéder facilement à des ressources et à des informations en ligne, comprendre et utiliser ces renseignements, communiquer avec d'autres personnes, et gérer ses comptes et ses informations personnelles en toute sécurité. On remarquera toutefois que les habiletés ainsi attendues aujourd'hui dépassent de loin les capacités de certaines personnes, sans compter que d'autres n'ont tout simplement pas accès à Internet.

Ces dernières années, le gouvernement du Québec s'est doté d'une stratégie de transformation numérique selon laquelle les moyens déployés doivent prioritairement être au service des citoyens, et non le contraire. On vise donc ici, non seulement à procéder par des approches intuitives et performantes, mais aussi à améliorer l'efficience de l'État. C'est donc dire que l'administration publique souhaite favoriser l'autonomie des citoyens en leur proposant des services numériques rapides, complets et accessibles, au moment qui leur convient, et à partir d'appareils qui leur sont familiers.

Les études sur le sujet et les plaintes que reçoit le Protecteur du citoyen démontrent toutefois qu'il existe un véritable fossé entre, d'une part, les services mis en ligne et, d'autre part, les personnes qui éprouvent des problèmes d'accès à ces modes de communication. On parle alors de réelles embûches puisque ces personnes peuvent, par exemple : vivre dans des régions mal desservies par Internet, éprouver des difficultés d'ordre personnel au moment d'utiliser les outils informatiques ou encore disposer de matériel désuet par rapport à des plateformes plus récentes.

Selon le Protecteur du citoyen, le virage de plus en plus marqué vers des services publics en ligne constitue une avancée. Ce tournant majeur n'atteint toutefois ses visées que s'il ne laisse personne derrière.

Il faut se rappeler que pour certains individus, le contact humain en personne ou par téléphone doit continuer d'exister.

Le Protecteur du citoyen insiste sur les conséquences majeures que peuvent entraîner les problèmes d'accès aux services publics, alors que la condition économique et sociale, voire la santé des personnes qui utilisent des services peuvent dépendre de la réponse des ministères et des organismes.

Et, comme autre obstacle : les lignes téléphoniques sont trop souvent surchargées et il devient particulièrement difficile d'avoir accès au service.

PLANIFIER LE VIRAGE POUR ÉVITER LES SORTIES DE ROUTE

La mise en œuvre de SAAQclic

Les plaintes que reçoit le Protecteur du citoyen font régulièrement ressortir le fait que l'implantation et la mise à jour des systèmes informatiques des ministères et des organismes peuvent engendrer des problèmes pour les citoyens et le personnel. De fait, la transition entre un ancien et un nouveau système peut générer temporairement une nette baisse d'efficacité de l'organisation, un phénomène dû notamment :

- À la nécessité de former le personnel et de le familiariser avec les caractéristiques des modifications apportées aux fonctionnements;
- À une interruption temporaire, une diminution ou un ralentissement des services pour permettre l'implantation des outils.

C'est dire que la transition doit être planifiée rigoureusement et longtemps à l'avance.

Au cours des dernières années, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) a constaté que ses systèmes informatiques ne lui permettaient pas de bonifier son offre de services. Concrètement, l'obsolescence des systèmes empêchait la SAAQ d'apporter les changements nécessaires pour intégrer de nouvelles fonctionnalités. Pour sa part, au fil des plaintes reçues, le Protecteur du citoyen était amené à observer les limites des systèmes existants. À titre d'exemple, la SAAQ ne pouvait suspendre une classe d'un permis de conduire sans suspendre les autres classes détenues par la personne, et ce, au détriment de citoyens qui auraient pu conserver leur droit de conduire certains types de véhicules.

Des changements d'envergure s'imposaient donc.

Préoccupé par les répercussions de la transition vers SAAQclic, le Protecteur du citoyen avait questionné la SAAQ à l'égard des mesures mises en place, compte tenu de l'ampleur de cette étape charnière.

L'organisme avait répondu que tout avait été prévu pour une transition réussie. La réalité a plutôt prouvé le contraire.

D'une part, la SAAQ a sous-estimé les conséquences de la suspension de la majorité de ses services du 26 janvier au 19 février 2023 et de l'accumulation des transactions laissées en suspens durant cette période. D'autre part, la mise en ligne de SAAQclic et l'utilisation du nouveau Service d'identification gouvernementale ont connu leur lot de problèmes. Les citoyens ont donc massivement eu recours au téléphone ou se sont rendus dans les points de service de la SAAQ pour effectuer leurs transactions. La SAAQ a sous-évalué la demande au moment de la réouverture de ses services, et elle n'a pas été en mesure d'y répondre.

De nombreux citoyens insatisfaits se sont tournés vers le Protecteur du citoyen pour régler leur dossier et obtenir des services qui leur étaient indispensables.

À la suite de l'intervention de la ministre des Transports et de la Mobilité durable, des mesures ont été prises pour atténuer les inconvénients. Même si cela s'est fait tardivement, le Protecteur du citoyen est satisfait des actions posées. Il n'en demeure pas moins qu'une meilleure planification du virage ainsi qu'une communication plus efficace avec les citoyens auraient permis de limiter les préjudices et les coûts des correctifs.

Par ailleurs, sur le plan des objectifs, le déploiement de la plateforme SAAQclic vise à développer de nouveaux réflexes chez la clientèle pour l'obtention de services. L'organisme veut en effet encourager une autonomie accrue de la part des citoyens qui auront désormais accès à leur dossier en ligne. Il prévoit qu'ils pourront, par les mêmes moyens, effectuer leurs démarches pour le renouvellement de leur permis de conduire ou de l'immatriculation, le remisage d'un véhicule, le transfert de propriété, etc.

De l'avis de la SAAQ, l'adhésion des citoyens aux nouveaux outils devrait libérer les lignes téléphoniques et permettre une réponse plus rapide aux appels. De plus, les ressources numériques devraient permettre aux membres du personnel de fournir un meilleur service puisque toute l'information concernant la personne se trouvera dans son dossier virtuel unique. Auparavant, les agents devaient consulter plusieurs systèmes pour obtenir le portrait complet d'un conducteur.

Dans l'attente que la plateforme SAAQclic livre ses résultats, l'expérience illustre à quel point il est important que les ministères et les organismes prévoient en détail les conséquences des virages numériques et informent leur clientèle des changements apportés. Le Protecteur du citoyen continue de suivre l'évolution de la situation puisqu'il devrait s'écouler plusieurs mois avant un retour à la normale.



CAS VÉCU

ACHAT D'UN VÉHICULE

La saga

Un citoyen achète un véhicule. Il doit d'abord s'y prendre quatre fois pour obtenir le transfert de la propriété et de l'immatriculation de ce véhicule à un point de service de la SAAQ. Il paie finalement les droits d'immatriculation à la fin du mois de février 2023. Des problèmes liés à l'implantation du nouveau système informatique empêchent toutefois l'impression du certificat d'immatriculation et de l'immatriculation temporaire (transit). De plus, le paiement n'est pas enregistré dans le système de la SAAQ, et le dossier porte la mention « impayé ». Le citoyen ne peut donc recevoir sa plaque d'immatriculation par la poste.

Pour remédier à la situation, la SAAQ remet, dans un point de service, une lettre au citoyen attestant que l'impression et la délivrance du transit et du certificat d'immatriculation n'ont pu se faire en raison de problèmes techniques. Cependant, la lettre n'est valide que jusqu'au 8 mars. Le citoyen devra donc se rendre à nouveau dans un point de service pour obtenir une autre lettre si les difficultés persistent.

Puisque l'homme utilise son véhicule pour son travail, il se fait intercepter à plusieurs reprises par les policiers, car il n'a pas de plaque d'immatriculation sur son véhicule ni de document de transit.

Le Protecteur du citoyen a dû insister auprès de la SAAQ pour trouver une solution. L'organisme a accepté de reprendre du début l'ensemble du processus en vue d'attribuer au conducteur une nouvelle plaque d'immatriculation. La SAAQ a alors été en mesure de délivrer un certificat d'immatriculation et un transit valable pour 60 jours. Le citoyen a pu imprimer les deux documents via SAAQclic.

CAS VÉCU

OBTENTION D'UN PERMIS DE CONDUIRE

Le mystère de la photo

En janvier 2023, un citoyen se présente à la SAAQ afin de compléter ses démarches pour l'échange de son permis de conduire étranger. Entre autres étapes, il paie les frais et fait prendre sa photo. L'agent l'informe qu'il recevra son permis par la poste dans environ cinq jours. Le lendemain, la SAAQ lui envoie une lettre précisant qu'il y a un problème de paiement. La transaction apparaît pourtant au compte bancaire du citoyen.

Afin de régler le problème, ce dernier s'absente de son travail et se rend à un point de service. L'agent lui explique qu'en raison de difficultés de fonctionnement, le système ne peut lui délivrer son permis. L'agent lui fixe un autre rendez-vous, après la réouverture des systèmes. Par la suite, l'homme s'absente de nouveau de son travail pour se présenter à ce rendez-vous. Cette fois encore, la SAAQ est incapable de délivrer le permis. En attendant, elle remet au conducteur un permis temporaire valide jusqu'à la mi-mars. À l'expiration de celui-ci, le citoyen n'a toujours pas reçu son permis de conduire. Or, il a besoin de sa voiture pour travailler. Exaspéré, l'homme demande l'aide du Protecteur du citoyen.

L'enquête a permis de constater que le problème n'était pas lié au paiement. Il s'agissait plutôt d'une anomalie due à l'implantation du nouveau système informatique qui empêchait l'utilisation des photos enregistrées dans l'ancien système.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la SAAQ a transmis une lettre explicative au citoyen pour qu'il puisse conduire jusqu'à la délivrance de son permis.

Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention pour s'assurer qu'un correctif sera apporté dans les plus brefs délais.

ENCORE FAUT-IL RÉPONDRE AU TÉLÉPHONE : LA SAAQ (EN DEHORS DE LA TRANSITION)

Des ministères et des organismes assurent que le Web n'est pas la seule voie d'accès à leurs services et que les personnes intéressées peuvent aussi procéder par téléphone. Encore faut-il toutefois que la ligne téléphonique se libère, ce qui n'est pas toujours le cas.

À titre d'illustration, et en dehors du contexte particulier de la mise en place de SAAQclic, la SAAQ s'engage dans sa Déclaration de services aux clients à répondre aux appels téléphoniques dans un délai de 3 minutes dans 80 % des cas. Cependant, l'organisme connaît des problèmes récurrents d'accès téléphonique au sujet desquels le Protecteur du citoyen intervient régulièrement.

Les personnes qui s'adressent au Protecteur du citoyen rapportent que le réel problème ne concerne pas tellement le délai d'attente au téléphone : elles ne sont même pas en mesure d'avoir accès à la ligne pour être mises en attente.

La SAAQ explique qu'elle est aux prises avec deux enjeux majeurs :

- En 2022, sur 3 466 494 appels qui ont été transférés aux préposés, 1 123 893 citoyens ont abandonné, car le délai d'attente était trop long. Le délai moyen d'attente en 2022 s'élevait à 18 minutes et 39 secondes;
- Le recrutement de nombreux nouveaux agents nécessite que ceux-ci soient formés pour répondre à la clientèle de façon efficace.

Précisons qu'en 2021, la SAAQ a implanté un nouveau système téléphonique. À cette occasion, d'anciens numéros de téléphone ont aussi été redirigés, car tous les services téléphoniques ont été regroupés dans la même nouvelle solution. Auparavant, des numéros de téléphone étaient attribués à certains services en particulier, entre autres pour le Service de l'évaluation médicale.

Parallèlement, de nouveaux menus téléphoniques interactifs ont été ajoutés. En 2022, une fonction de rappel automatique a été mise en place lorsque le délai d'attente excédait 15 minutes. Cette fonction n'est cependant pas offerte systématiquement et elle n'est pas accessible en période de grande affluence. Lorsqu'il y a congestion, les délais s'allongent.

Les grandes perdantes sont tout particulièrement les personnes âgées qui n'ont pas accès à Internet ou qui éprouvent de la difficulté à l'utiliser. Ce sont ces mêmes personnes qui peuvent avoir des problèmes de mobilité, ce qui complique tout déplacement vers un centre de services. Une fois sur place, elles sont soumises à d'autres délais d'attente, faute d'avoir su qu'elles devaient auparavant prendre un rendez-vous.

CAS VÉCU

LES LIGNES TÉLÉPHONIQUES PRISES D'ASSAUT

En janvier 2023, un camionneur reçoit une demande de la SAAQ : il doit produire un rapport médical avant le mois de mars 2023.

Tout conducteur dont le permis de conduire comporte des classes professionnelles doit fournir régulièrement un tel rapport à la SAAQ. S'il ne le fait pas dans les délais prévus, son permis de conduire est suspendu.

Or, l'homme n'a pas de médecin de famille. Il entreprend alors une série de démarches pour remplir les exigences de la SAAQ, sans succès. Il tente de communiquer avec la SAAQ pour obtenir une prolongation du délai habituel, mais il est incapable de joindre un agent. Comme le conducteur a besoin de son permis de conduire pour travailler, il s'adresse au Protecteur du citoyen.

Ce dernier intervient auprès de la SAAQ et le délai est finalement prolongé. Néanmoins, le Protecteur du citoyen a lui-même éprouvé de la difficulté à communiquer avec le service de la SAAQ. En effet, le personnel du service était débordé étant donné les retards causés par la fermeture temporaire des services pendant la transition vers SAAQclic et le traitement des nouvelles demandes.

CAS VÉCU

UNE FOIS, DEUX FOIS, DIX FOIS

Pas de réponse

La SAAQ exige de tout détenteur de permis de conduire qui atteint l'âge de 80 ans qu'il fournisse un rapport médical et un examen de la vue attestant de son aptitude à conduire.

Une citoyenne aura bientôt 80 ans. Elle a tenté de fixer les rendez-vous médicaux nécessaires, mais n'a pu joindre un ophtalmologiste avant la date d'échéance pour produire les documents que demande la SAAQ. La dame s'inquiète donc de voir son permis suspendu.

À plusieurs reprises, elle a téléphoné à la SAAQ pour tenter d'expliquer sa situation et demander un délai supplémentaire. Alors que cette démarche ne peut se faire que par téléphone, elle n'a jamais pu obtenir la ligne.

La citoyenne a demandé l'aide du Protecteur du citoyen qui a obtenu pour elle une prolongation du délai prévu, ce qui lui a évité une suspension de son permis de conduire.

TOUTES NOS LIGNES SONT (TOUJOURS) OCCUPÉES

Le cas du Tribunal administratif du logement

En 2022-2023, le Protecteur du citoyen a reçu de nombreuses plaintes de personnes qui n'avaient pu, malgré des tentatives répétées, joindre le Tribunal administratif du logement (TAL) par téléphone. Pour toutes ces personnes, la séquence était la suivante :

- L'appel est d'abord dirigé vers un système de réponse vocale interactive qui transmet plusieurs messages;
- La personne entend ainsi une enfilade de messages;
- Parvenue au dernier, elle est informée que toutes les lignes sont occupées;
- Conclusion : fin de l'appel, revenez-nous une autre fois.

Dans son dernier rapport annuel, le TAL confirme que la cible prévue pour joindre un de ses préposés au téléphone n'est pas respectée. En 2021-2022, le temps moyen d'attente s'élevait à plus de 14 minutes, alors qu'il était d'environ 5 minutes l'année précédente. Dans sa *Déclaration de services aux citoyens 2021-2022*, le TAL s'engageait à répondre dans un délai moyen de 10 minutes.

Fait important à noter concernant les statistiques du TAL : le temps moyen d'attente ne tient pas compte des appels terminés automatiquement lorsque toutes les lignes sont occupées. Il est établi à partir du moment où une ligne est attribuée à un citoyen.

Déjà dans son rapport annuel 2018-2019, le Protecteur du citoyen dénonçait des problèmes d'accès téléphonique au TAL. À l'époque, ce dernier avait annoncé une hausse du nombre de préposés. Le Protecteur du citoyen a continué de recevoir des plaintes.

En 2022-2023, il est à nouveau intervenu auprès du TAL, conduisant l'organisme à :

- Réduire la longueur du message d'accueil du système téléphonique;
- Ajouter des renseignements à son site Web pour préciser dans quels cas la personne peut se présenter au comptoir de l'organisme sans rendez-vous.

Le Protecteur du citoyen poursuit ses actions pour que les préposés du TAL puissent enfin être joints par téléphone dans un délai raisonnable.

CAS VÉCU

PAS DE CONNEXION INTERNET?

Pas de rendez-vous

Une personne âgée souhaite transmettre des documents essentiels au traitement de sa demande par le TAL. Comme elle n'est pas abonnée à un fournisseur Internet, elle ne peut les envoyer par le site Web du TAL. Lorsqu'elle téléphone à l'organisme, le message d'accueil précise qu'elle doit prendre un rendez-vous pour obtenir des services sur place. Or, la prise de rendez-vous s'effectue principalement par le site Web du TAL, à moins que la dame patiente pour parler à un préposé au téléphone. Cependant, on lui indique, toujours par voie automatisée, que toutes les lignes sont occupées et qu'aucun préposé ne peut prendre l'appel. Fin de la communication : elle doit rappeler à un autre moment, ce qu'elle fait à plusieurs reprises, sans résultat.

Il a fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour que la personne puisse obtenir un rendez-vous aux bureaux du TAL et déposer ses documents.

DES PROBLÈMES DE RAPPELS TÉLÉPHONIQUES, MAIS UNE VOLONTÉ DE FAIRE MIEUX

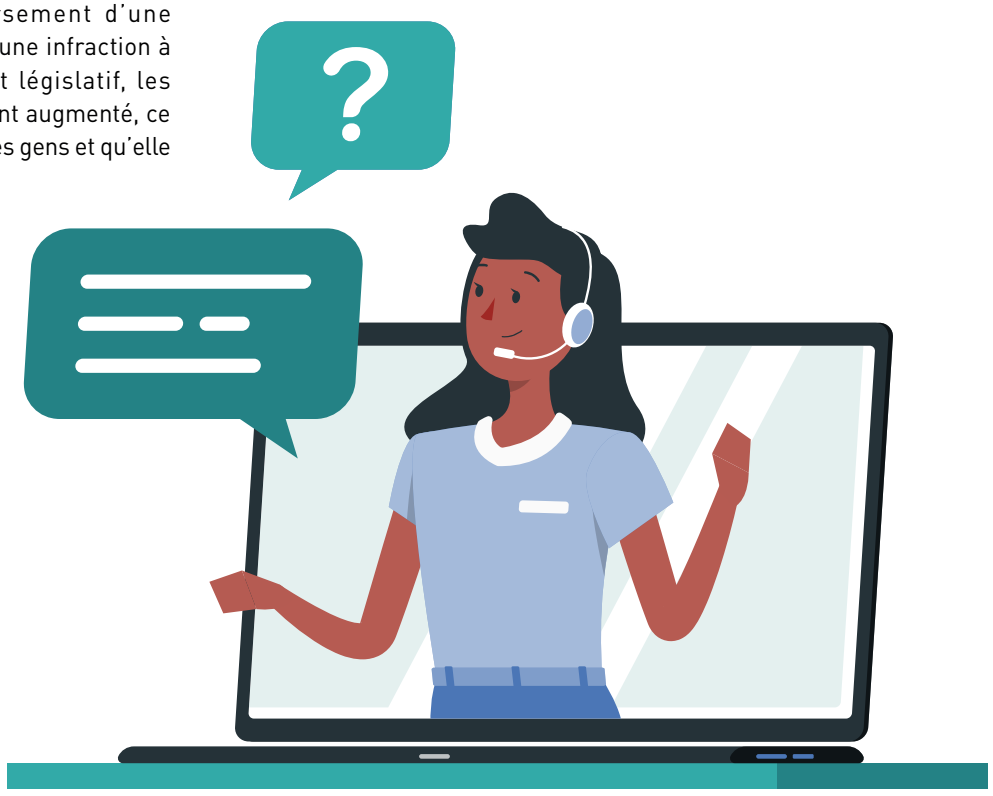
Le cas de la DGIVAC

En 2022-2023, des personnes se sont plaintes au Protecteur du citoyen que la Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC) ne les rappelait pas ou le faisait avec beaucoup de retard. La clientèle de la DGIVAC est largement constituée de personnes vulnérables, notamment en raison des événements qu'elles ont vécus. Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de l'organisme pour lui demander de remédier rapidement à cette situation.

La DGIVAC a bien répondu à l'intervention du Protecteur du citoyen. Elle lui a d'abord fourni des explications claires à l'égard de la situation qui, selon elle, serait notamment liée à l'entrée en vigueur de la *Loi visant à aider les personnes victimes d'infractions criminelles et à favoriser leur rétablissement*, en 2021. Cette loi vient moderniser son régime d'indemnisation. Entre autres améliorations, les nouvelles dispositions abolissent une liste restrictive des infractions admissibles et couvrent dorénavant toutes les infractions commises contre les personnes. On abandonne également le délai de prescription pour faire une demande liée aux infractions commises en contexte de violence sexuelle, de violence subie pendant l'enfance et de violence conjugale. De plus, la loi permet désormais le versement d'une indemnisation à une personne ayant subi une infraction à l'étranger. À la suite de ce changement législatif, les demandes d'aide ont donc considérablement augmenté, ce qui explique que la DGIVAC n'a pas rappelé les gens et qu'elle a accumulé des retards.

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que la DGIVAC s'était montrée particulièrement proactive pour réorganiser ses ressources selon les modifications apportées par la loi et pour répondre le mieux possible au volume accru de demandes. Elle a, entre autres, déplacé et recruté du personnel pour l'affecter aux rappels téléphoniques. La DGIVAC a également fourni à son personnel de la formation additionnelle pour améliorer son efficacité à gérer les appels téléphoniques et les suites à y apporter.

Avec le temps, le nombre d'appels non retournés et les longs délais ont nettement diminué, mais des problèmes persistent. Le Protecteur du citoyen demeure attentif à l'évolution du dossier.





ÉCHANGES D'INFORMATION ENTRE ORGANISATIONS

Organisations concernées

- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
- Retraite Québec
- Société de l'assurance automobile du Québec

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

BROUILLAGE SUR LA LIGNE

L'échange d'information entre les ministères et les organismes survient notamment lorsque ceux-ci traitent des dossiers communs. Mais tout ne va pas si bien quand les partenaires travaillent en vase clos et que chacun garde ses renseignements pour lui.

LES COLLABORATEURS GARDENT LEURS DISTANCES

Entre ministères et organismes, l'échange d'information est régi par des critères stricts qui encadrent notamment le respect de la protection des renseignements personnels. Ces partenariats sont régis par des ententes, et c'est ainsi que peuvent circuler des renseignements d'une organisation à une autre.

Les échanges d'information et les vérifications d'usage ne dispensent pas le citoyen de fournir tous les renseignements nécessaires au traitement de son dossier. Les ministères et les organismes doivent cependant respecter et appliquer les ententes prévues et traiter l'information avec prudence et rapidité.

Lors de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté la présence de telles ententes. Sont-elles suivies de façon rigoureuse? Pas toujours.

Parfois, un seul acteur traite l'information à partager, ou encore les renseignements échangés sont inexacts. Les citoyens font les frais de mises en commun qui n'ont pas lieu ou qui ne livrent pas les bons résultats, comme en témoignent les cas suivants.





CAS VÉCU

EN CIRCUIT FERMÉ

Un citoyen se blesse au travail. Au fil des années, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) accepte des rechutes (réapparition de symptômes) liées à la chirurgie subie en raison de sa blessure.

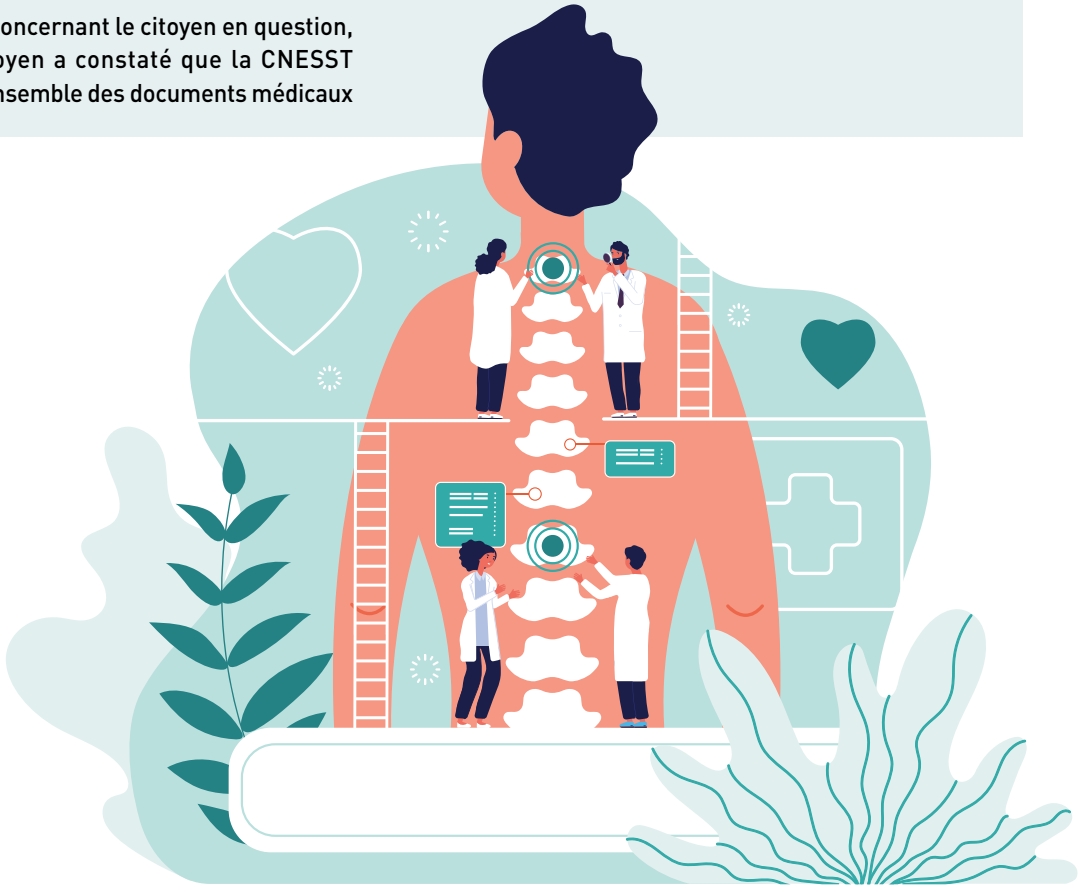
En 2022, il adresse à la CNESST une troisième demande de rechute à la suite d'une nouvelle opération. Il transmet plusieurs documents médicaux à l'appui de sa demande. Celle-ci est cependant refusée, la CNESST étant d'avis que sa plus récente rechute découlerait plutôt d'un accident de voiture datant de 2021.

Précisons qu'une personne victime d'un accident de travail ou d'automobile ne peut bénéficier que d'un seul régime d'indemnisation pour l'atteinte corporelle qui en résulte. Par exemple, lorsqu'un accident de voiture survient par le fait ou à l'occasion du travail d'une personne, la victime n'a pas droit aux indemnités de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). La CNESST est le seul organisme payeur dans une telle situation.

Lors de son enquête concernant le citoyen en question, le Protecteur du citoyen a constaté que la CNESST n'avait pas analysé l'ensemble des documents médicaux dont elle disposait avant de refuser la rechute. Elle n'avait pas non plus validé avec la SAAQ, malgré l'entente en vigueur, son hypothèse selon laquelle la blessure avait été causée par un accident d'automobile.

Par ailleurs, en examinant les documents, le Protecteur du citoyen a noté que les blessures subies lors de l'accident d'automobile ne se situaient pas au même endroit que celles découlant de l'accident de travail. La troisième rechute du citoyen ne pouvait donc pas provenir de son accident de la route.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la CNESST d'appliquer son entente avec la SAAQ et de valider l'information concernant la blessure en question. À la réception des renseignements, la CNESST a accepté la nouvelle rechute.



CAS VÉCU

UNE DETTE DE 25 000 $ SORTIE DE NULLE PART

En 2019, une citoyenne fait une demande de rente d'invalidité auprès de Retraite Québec, faisant valoir que sa santé s'est détériorée de façon grave et prolongée.

Lors du traitement du dossier, Retraite Québec transmet une première demande d'information à la CNESST puisqu'il est fait mention d'un accident de travail au moment de la demande d'une rente d'invalidité. Retraite Québec souhaite avoir des renseignements concernant les périodes pendant lesquelles la citoyenne a reçu une indemnité de remplacement de revenu de la part de la CNESST en raison de son accident de travail. Retraite Québec obtient l'information demandée en 2020 et accepte de verser la rente d'invalidité rétroactivement au moment de la demande en 2019.

En 2022, nouvelle information de la CNESST : la personne a touché une indemnité de remplacement de revenu de 2019 à 2021. Or, la *Loi sur le régime de rentes du Québec* prévoit qu'un cotisant ne peut pas recevoir une rente d'invalidité s'il reçoit déjà une pleine indemnité de remplacement de revenu de la CNESST. Retraite Québec conclut que la citoyenne n'aurait pas dû recevoir sa rente d'invalidité depuis 2019. La personne apprend qu'elle doit rembourser 25 000 $ à Retraite Québec.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que Retraite Québec avait bien appliqué sa propre loi (impossibilité d'une double indemnisation). En revanche, la CNESST avait négligé d'analyser l'ensemble des pièces au dossier. Parmi celles-ci figurait un document démontrant que ce n'était pas une indemnité de remplacement de revenu que percevait la personne, mais plutôt une somme forfaitaire de la CNESST.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la CNESST de transmettre l'information exacte à Retraite Québec. La CNESST a corrigé son erreur et en a fait part à Retraite Québec qui a effacé la dette.





FAIRE PREUVE DE PROACTIVITÉ

Organisations concernées

- Ministère de la Famille
- Ministère des Transports

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

ÉVITER AU CITOYEN DE SE PERDRE DANS LA COMPLEXITÉ

Il revient au ministère ou à l'organisme d'orienter le citoyen dans ses démarches administratives et de donner la réponse juste. Or, on néglige parfois de le faire, oubliant ainsi que la personne n'est pas une experte de l'appareil avec lequel elle fait affaire.

MODE D'EMPLOI?

Au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a été témoin de situations où des personnes éprouvaient des difficultés majeures à obtenir les services auxquels elles avaient droit : erreur administrative, dossier mis de côté car trop complexe, oubli de rendre une décision, manque d'information transmise au citoyen, perte de documents. Ces divers motifs illustrent les écarts entre les engagements d'une organisation et les résultats sur le terrain.

Lorsqu'une personne dépose une demande à un ministère ou à un organisme, on ne peut pas s'attendre à ce qu'elle en maîtrise tous les rouages ni qu'elle connaisse en détail l'enfilade des démarches à entreprendre.

Il revient à l'organisation d'effectuer un traitement rigoureux de sa demande et d'accompagner la personne de façon attentive, compétente et efficace. Pour ce faire, le personnel responsable doit :

- Prendre en charge le dossier et le traiter selon une vision globale de ses différents aspects, notamment lorsque plusieurs directions ou instances sont concernées;
- Informer la personne au sujet des documents qu'elle doit fournir et lui préciser à quelles fins ils seront utilisés;
- Rappeler à la personne les délais à respecter;
- Faire preuve d'initiative pour faciliter le processus, à chaque étape.

Des ministères et des organismes s'éloignent de cette proactivité essentielle et peuvent, par le fait même, priver la personne de l'assistance nécessaire.

CAS VÉCU

EN TERRAIN GLISSANT

En 2014, à la suite de la réalisation d'une route principale, un homme voit son accès à cette route passer d'une pente descendante à une pente en remontée, ce qui est nettement moins sécuritaire. Il communique avec le ministère des Transports pour signaler le rehaussement de la chaussée vis-à-vis de sa résidence. Deux directions du Ministère collaborent alors à une étude d'évaluation du danger des lieux. Elles en viennent à la conclusion que la nouvelle configuration représente un réel risque en matière de visibilité et de sécurité, tout particulièrement durant l'hiver. Le Ministère conclut que l'entrée du citoyen doit être réaménagée et fait faire les plans requis. Il assumera le coût des travaux.

Deux ans plus tard, la soumission relative aux travaux de réaménagement est produite.

Une année passe encore. En 2017, avant le début des travaux, le dossier est transféré au service des réclamations du Ministère qui reprend le traitement du dossier, mais selon des processus différents.

Cinq années s'écoulent.

En 2022, rien ne se passe même si l'homme a relancé le Ministère plusieurs fois. Il communique avec le Protecteur du citoyen.

Durant l'enquête de ce dernier, le Ministère met en doute le fait que les travaux soient nécessaires. À son avis, le projet de réaménagement qui a été initialement présenté au citoyen et le processus qui s'y rattachait n'ont été que le fruit de discussions qui n'engageaient pas formellement le Ministère. D'ailleurs, celui-ci n'a jamais signé un accord à ce sujet. Au surplus, toujours selon le Ministère, le citoyen aurait dû s'adresser au service des réclamations dès le départ.

De son côté, le service des réclamations affirme éprouver de la difficulté à réunir toute l'information nécessaire pour rendre une décision. Il doit donc mesurer à nouveau les dimensions de l'entrée en question. En raison du manque de ressources et du volume des dossiers en cours, le cas n'était pas traité en priorité.

Selon le Protecteur du citoyen, le diagnostic est le suivant : changement de personnes responsables du dossier, transfert du dossier à une unité administrative, absence de prise en charge globale du dossier, manque de communication entre les directions concernées et à l'égard du citoyen.

Le cas se résume avant tout à un manque de proactivité de la part du Ministère. Ce n'est en effet qu'après plus de trois ans que le dossier a été transféré au service qui devait rendre une décision. Par la suite, le Ministère a pris cinq années additionnelles pour réaliser d'autres analyses qui n'ont finalement mené à… aucune décision du service des réclamations.

En conclusion, huit années ont passé sans qu'aucune correction soit apportée à une entrée que le Ministère qualifiait pourtant de dangereuse au départ.

Il aura fallu que le Protecteur du citoyen intervienne pour qu'en octobre 2022, le Ministère s'engage à indemniser le propriétaire des lieux pour la réalisation des travaux requis.

Ajoutons pour conclure que la nature des travaux reste encore à définir et que la pente ascendante continue de présenter certains risques. Étant donné l'historique du dossier et les retards déjà cumulés, le Protecteur du citoyen reste attentif à l'évolution de la situation.

CAS VÉCU

L'ERREUR SE RÉPÈTE 68 FOIS

En 2021, le ministère de la Famille lance un premier appel de projets en continu en vue de créer de nouvelles places de garde subventionnées. On vise ainsi à accélérer le processus d'octroi de places. Les personnes intéressées sont invitées à consulter le portail du Ministère et à remplir le formulaire en ligne pour déposer leur projet.

En août 2022, une personne communique avec le Protecteur du citoyen en lui expliquant qu'elle a présenté un projet et a d'abord été informée, en janvier 2022, que celui-ci était refusé. En mars de la même année, revirement : le Ministère lui fait parvenir un courriel l'avisant que son projet est jugé recevable et qu'il est en traitement. Puis, en juin 2022, une nouvelle surprise l'attend. Alors qu'elle téléphone au Ministère, on la prévient cette fois que le courriel qu'elle a reçu précédemment est erroné. Il lui a été envoyé à la suite d'un problème informatique. Dans les faits, son dossier est donc fermé et son projet, bel et bien refusé. Comment s'y retrouver?

En septembre 2022, le Protecteur du citoyen a procédé à des vérifications auprès du Ministère. Il a alors appris que le même courriel avait été malencontreusement transmis à 68 adresses courriel différentes. Le Ministère connaissait ce problème, mais il n'a apporté aucune correction. Tout au plus donnait-on les explications requises aux personnes qui prenaient l'initiative de communiquer avec le Ministère.

Précisons que la démarche pour soumettre un projet de service de garde ne se limite pas à remplir un formulaire et à rédiger quelques lignes pour en démontrer l'intérêt. La personne doit investir temps et argent pour présenter une planification concrète et étoffée.

Étant donné l'importance des enjeux, il était déraisonnable de ne donner aucune suite à l'erreur du Ministère, ce qui laissait faussement croire à des personnes que leur dossier était en traitement.

Le Protecteur du citoyen a obtenu du Ministère qu'il rectifie son erreur et achemine rapidement un courriel aux 68 destinataires concernés.





HARCÈLEMENT, MALTRAITANCE, INTIMIDATION

AU SEIN D'ORGANISMES PARTENAIRES EN MATIÈRE D'HABITATION

Organisation concernée

- Société d'habitation du Québec

LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC N'A PAS LES BONS OUTILS

POUR RÉGLER LES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES

Personne ne contestera le fait que l'habitation est un élément de premier plan dans la qualité de vie de chacun. La Société d'habitation du Québec (SHQ) défend ce principe à travers ses actions et ses engagements. Depuis 2019, la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* a été modifiée en vue d'y ajouter des dispositions relatives aux situations de harcèlement, d'intimidation et de maltraitance. Mais l'organisme ne dispose pas des moyens appropriés pour mettre fin aux abus.

UN RECOURS, SANS LES POUVOIRS NÉCESSAIRES

La SHQ relève du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Une large part de ses activités concerne des programmes destinés à assurer un logement abordable à des personnes ayant des revenus faibles ou modestes. Pour la soutenir dans la mise en œuvre de ces programmes, la SHQ fait appel à des organismes partenaires en matière d'habitation. En 2021-2022, les données que fournit la SHQ indiquent que l'organisme a soutenu 206 000 ménages composés, dans une proportion de 50 %, de personnes âgées. Sa clientèle compte également des familles, des personnes handicapées, des membres des Premières Nations et des Inuit, des personnes itinérantes et des victimes de violence.

Le 5 décembre 2019, la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* a été modifiée en vue de faire face à des situations de harcèlement, d'abus et de maltraitance au sein d'organismes partenaires en matière d'habitation. Depuis lors, le ou la ministre peut mettre sous administration provisoire un organisme financé par la SHQ si des administrateurs ou d'autres dirigeants de cet organisme ont :

- Intimidé, harcelé ou maltraité un résident;
- Négligé d'intervenir pour mettre fin à l'intimidation, au harcèlement ou à toute attitude de maltraitance qui leur est rapportée.

Suivant l'entrée en vigueur de ce changement législatif, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de résidents qui dénonçaient des actes de harcèlement et d'intimidation dans leur organisme d'habitation. Ces plaintes concernaient par exemple :

- Le retrait du statut de membre d'une coopérative d'habitation sans raison valable;
- Un climat de peur mis en place par un président de conseil d'administration;
- De la médisance de la part de membres du conseil d'administration sur certains locataires;
- Des menaces d'expulsion;
- Le suivi des allées et venues de locataires par les membres du conseil d'administration.

En 2021, le Protecteur du citoyen constatait l'absence d'encadrement du traitement de ce type de dénonciation par la SHQ. Dans son rapport annuel 2020-2021, il a donc recommandé à la SHQ les mesures suivantes :

- Établir une procédure d'examen des plaintes en matière de harcèlement, d'intimidation et de maltraitance;
- Désigner une personne répondante pour traiter ces plaintes;
- Diffuser les renseignements à ce sujet auprès de son personnel, de ses partenaires et du public.

La SHQ s'est alors engagée « à adapter ses interventions en fonction des recommandations et à assurer les suivis et les communications nécessaires ». Pour sa part, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation de l'époque a accueilli favorablement les recommandations du Protecteur du citoyen et a transmis un plan de travail en décembre 2021. Ce dernier indique que « [l]a procédure définira clairement les notions d'intimidation, de harcèlement et de maltraitance et viendra identifier un répondant qui se chargera du traitement des plaintes ».

Le Protecteur du citoyen constate que la procédure proposée par la SHQ ne répond pas aux engagements de la ministre.

Cette procédure exige, en plus, que la personne qui porte plainte fasse préalablement reconnaître sa situation par le Tribunal administratif du logement, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ou un autre tribunal. La personne peut également porter plainte auprès des autorités policières et du Protecteur du citoyen, et entreprendre toute autre démarche qui permet d'obtenir un résultat de même nature. Le Protecteur du citoyen est d'avis que ces conditions imposent des obstacles non prévus par la loi pour faire reconnaître un droit.

Le Protecteur du citoyen est conscient que la mise sous administration provisoire est une mesure exceptionnelle. Il reconnaît aussi que, dans l'état actuel des choses, la SHQ ne possède pas de pouvoir d'enquête ni l'expertise ni les ressources nécessaires pour assumer un tel mandat. Il s'avère, de plus, qu'elle ne fait pas preuve de proactivité pour se doter de tels moyens. Dans ce contexte, il est essentiel de prévoir un mécanisme administratif qui permettrait de recevoir et de traiter ce type de plaintes. C'est là une condition essentielle pour intervenir promptement et efficacement, et faire cesser les situations de harcèlement, d'intimidation et de maltraitance.



CAS VÉCU

LE TRIBUNAL SE PRONONCE

Il y a bien eu harcèlement

Une citoyenne habite une coopérative d'habitation. Après avoir changé de logement au sein de la même coopérative, elle dit subir du harcèlement de la part du conseil d'administration. En 2019, ce dernier lui retire son statut de membre de la coopérative. Cela a pour effet d'augmenter son loyer et de l'expulser de son logement à la fin de son bail.

Quelques mois plus tard, elle s'adresse à la Cour supérieure pour faire annuler la décision du conseil d'administration quant au retrait de son statut de membre. En 2021, la citoyenne obtient gain de cause. Elle retrouve donc son statut de membre et peut demeurer dans son logement.

En 2020, elle s'était également tournée vers le Tribunal administratif du logement (TAL) pour obtenir des dommages-intérêts punitifs en vertu du *Code civil du Québec*. L'article applicable prévoit en effet qu'un locataire peut toucher ce type de compensation s'il vit du harcèlement. En 2022, le TAL reconnaît que la dame a été victime de harcèlement et lui accorde des dommages-intérêts punitifs. Dans sa décision, le TAL souligne que les gestes posés par le conseil d'administration sont graves et qu'ils ne peuvent demeurer impunis.

À la suite de ce jugement, la citoyenne communique avec la SHQ à l'été 2022 afin de faire reconnaître la situation et demander une intervention de sa part. La SHQ lui répond : « contrairement à vos dires, la SHQ n'a pas un devoir d'intervention dans les cas de harcèlement ».

Bien que le TAL ait reconnu que la citoyenne avait été victime de harcèlement, aucune administration provisoire n'a été mise en place dans cette coopérative d'habitation. Le Protecteur du citoyen continue de suivre ce dossier et des interventions sont toujours en cours.

RECOMMANDATION

Le Protecteur du citoyen recommande à la ministre responsable de l'Habitation :

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

Réponse de la Société d'habitation du Québec :

« La SHQ est fermement engagée à se doter d'outils et d'un processus de traitement des plaintes permettant de référer les citoyens vers l'instance adéquate.

Depuis peu, la SHQ collabore avec les centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP), dans le but d'accompagner les citoyens dans leurs démarches lorsqu'ils sont impliqués dans ce type de situation au sein d'organismes partenaires en habitation. Les CAAP référeront les personnes aux ressources appropriées pour enquêter et informeront la SHQ qui mettra en place différentes mesures dont celle de l'administration provisoire.

Nous croyons que la collaboration des différents acteurs permettra de répondre aux préoccupations que nous partageons avec le Protecteur du citoyen. »

Commentaire du Protecteur du citoyen :

La réponse obtenue ne répond pas aux préoccupations du Protecteur du citoyen. Ce dernier poursuivra donc son intervention auprès de la ministre responsable de l'Habitation à qui la recommandation a été adressée initialement.



INÉGALITÉ DES CHANCES

Organisations concernées

- Ministère de la Famille
- Ministère des Finances

DÈS LA TOUTE PETITE ENFANCE

Le fardeau financier pour avoir accès aux services de garde n'est pas le même pour toutes les familles. On doit corriger les disparités. Quant aux parents d'enfants qui ont un handicap, ils font face à une rareté des ressources liée au manque de financement des milieux de garde pour accueillir cette clientèle particulière. C'est donc dire que tous les enfants ne sont pas égaux au moment de profiter des moyens existants pour favoriser leur développement.

COMBIEN ÇA COÛTE?

À l'automne 2021, le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants a subi des modifications. Celles-ci visaient à réduire l'écart entre le coût net des frais de garde pour les familles de la classe moyenne qui ne bénéficient pas du programme gouvernemental de places à contribution réduite, et le coût assumé par les familles admises à ce programme.

Après analyse, le crédit d'impôt semble atteindre son but quand les coûts acquittés par les parents dont un enfant occupe une place en milieu non subventionné n'excèdent pas un certain montant, soit 41,06 $ en 2022. Cependant, en réalité, les frais quotidiens réclamés aux parents dépassent souvent cette somme. En effet, selon un échantillonnage tiré du site Web www.laplace0-5.com, 78 % des places sont affichées à un tarif supérieur à 41,06 $.

En octobre 2021, selon le ministère de la Famille, il manquait 37 000 places à contribution réduite pour répondre aux besoins des familles. C'est dire que des problèmes aigus d'accès subsistent. De l'avis du Protecteur du citoyen, il est inéquitable d'imposer un fardeau financier plus élevé aux parents contraints de choisir une place en milieu non subventionné.

Confirmant les chiffres cités, le gouvernement s'est engagé à créer les places nécessaires pour répondre aux besoins des familles d'ici 2024-2025. Il va même plus loin en annonçant son intention de convertir la totalité des places en garderies non subventionnées en places à contribution réduite. Lorsque cet engagement se sera concrétisé, la situation sera réglée. Dans l'intervalle, toutefois, les autorités doivent mettre en place des solutions pour que le coût net d'une place non subventionnée soit équivalent à ce que paient les parents dont l'enfant occupe une place à contribution réduite, en appliquant un coût quotidien maximal préétabli.

ENFANTS HANDICAPÉS ET SERVICES DE GARDE

La rareté des places pour eux s'ajoute à la rareté des places pour tous

Lorsqu'un service de garde subventionné accueille un enfant avec un handicap, il peut recevoir du ministère de la Famille l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé. Cette somme additionnelle peut être utilisée pour l'achat de matériel particulier, ou encore pour rémunérer, embaucher ou former du personnel. Si les besoins de l'enfant vont au-delà de ce qui peut être couvert par cette allocation, le service de garde peut obtenir, toujours du Ministère, un financement supplémentaire appelé la Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins (MES). Cette fois, on vise à couvrir, en tout ou en partie, la rémunération des heures d'une personne qui accompagne l'enfant dans ses apprentissages lors de périodes définies. Ces deux formes d'aide financière sont considérées comme un prolongement du financement gouvernemental alloué aux services de garde subventionnés.

Ce financement n'est pas accordé aux services de garde non subventionnés. Or, sans aide gouvernementale additionnelle, il est plus difficile pour ceux-ci d'accueillir les enfants handicapés. Les parents d'enfants handicapés peuvent seulement avoir accès à un crédit d'impôt pour frais de garde, ce qui s'avère nettement inférieur au soutien gouvernemental accordé aux services de garde subventionnés. Dans un contexte de rareté des places en service de garde, les enfants handicapés font donc face à un problème d'accès supplémentaire, alors qu'ils font partie de ceux qui ont le plus besoin de tels services.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de la Famille que les deux formes de soutien financier puissent aussi être versées aux services de garde non subventionnés.

Le Ministère a notamment affirmé qu'il entend concentrer ses efforts sur la poursuite du plan de conversion de places non subventionnées lancé en 2022 et sur le développement de nouveaux services de garde subventionnés. Il vise ainsi à répondre équitablement à l'ensemble des besoins de base des familles québécoises.

Le Protecteur du citoyen comprend bien l'orientation gouvernementale. Il réitère toutefois sa position selon laquelle, dans l'intervalle, des mesures pour atténuer les iniquités doivent s'appliquer.



RIGIDITÉ ADMINISTRATIVE

Organisation concernée

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

NOTE : Le problème peut concerner d'autres organisations. La liste se limite à celle qui fait l'objet du texte qui suit.

QUAND LE CITOYEN S'ENLISE DANS LA BUREAUCRATIE

La *Loi sur la justice administrative* prévoit que l'administration publique a le devoir d'appliquer des règles simples, souples, sans formalisme, avec respect, prudence et célérité. Le Protecteur du citoyen traite cependant des plaintes desquelles il ressort que la personne fait parfois face à des exigences bureaucratiques lourdes, injustifiées et dépourvues de toute ouverture.

UN INCONFORT FACE AUX SITUATIONS EXCEPTIONNELLES

L'administration publique, soit l'ensemble des services relevant de l'État et les membres de son personnel, rend des décisions à l'égard des citoyens en application des normes prescrites par les lois et les règlements. Des directives, des politiques et d'autres énoncés peuvent aussi intervenir dans la prise de décision.

En général, l'administration publique agit de façon rigoureuse et prend des décisions appropriées. Les problèmes surgissent quand l'application des normes est rigide et que les situations particulières ne sont pas prises en compte. Les citoyens concernés se voient alors imposer des conditions qui ne sont pas compatibles avec leur cas personnel. Et comme l'instance demeure insensible à leurs particularités, ils n'arrivent pas à remplir les exigences qui leur sont imposées. Des iniquités surviennent alors pour ces personnes déjà aux prises avec des enjeux qui sortent de l'ordinaire.



CAS VÉCU

L'HISTOIRE DÉCONCERTANTE D'UN HOMME EN FIN DE VIE ET DE SON GARAGE

Le cas est exceptionnel, le Protecteur du citoyen le précise d'emblée.

Un homme vivant avec d'importantes séquelles depuis un accident de travail reçoit des indemnisations de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST). C'est ainsi que, depuis plusieurs années, celle-ci lui rembourse les frais d'entretien de son domicile comme des travaux de peinture, le déneigement et la tonte de sa pelouse.

Plus tard, au terme d'une maladie grave, l'homme demande et obtient l'aide médicale à mourir. Avant d'y recourir, il souhaite laisser sa propriété dans le meilleur état possible et demande à la CNESST de rembourser, avant son décès, des travaux de peinture de son garage.

Un agent de l'organisme communique avec lui pour évaluer sa demande. À cette occasion, le citoyen lui précise que sa démarche s'inscrit dans un contexte bien particulier puisqu'il recevra l'aide médicale à mourir dans les jours qui suivent. L'agent l'informe alors que le remboursement demandé ne peut être autorisé qu'à la réception de deux soumissions détaillées, sans même qu'il soit question de la complexité d'une telle démarche… en fin de vie ! C'est ce qui conduit l'homme à porter plainte au Protecteur du citoyen et à mentionner que l'agent lui aurait dit que sa succession pourra s'occuper des travaux de peinture à sa place. À noter que l'indemnité de la CNESST s'éteint avec le décès de la personne qui en bénéficie.

Pour l'homme, une telle attitude est absurde. D'abord, il a obtenu à maintes reprises les remboursements sur présentation d'une simple facture. Par ailleurs, la préparation de ses propres obsèques l'accapare. Le caractère exceptionnel de la situation devrait, selon lui, justifier un allégement des contraintes qu'on lui impose.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la CNESST pour sensibiliser l'organisme au drame que vivait cet homme. Il lui a aussi rappelé que la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* ne précise pas qu'on exige deux soumissions pour le remboursement des frais de travaux d'entretien courant du domicile. En effet, bien que la CNESST se soit dotée d'une politique administrative prévoyant cette condition en vue d'assurer une saine gestion du régime, elle doit l'appliquer en tenant compte des particularités de chaque personne.

La CNESST a rapidement accepté de rembourser les travaux de peinture du garage.



LA RÉPONSE EST CLAIRE !

Organisation concernée

- La Financière agricole du Québec

VULGARISATION DE L'INFORMATION

UN ORGANISME SE DISTINGUE POUR LE MIEUX

En 2022-2023, la Financière agricole du Québec a pris des mesures pour mieux répondre aux interrogations d'agriculteurs qui ne s'en sortaient pas avec les dispositions d'un important programme public d'assurance en cas de coup dur pour leurs récoltes.

LE DÉFI COMPLEXE D'ÊTRE SIMPLE

En matière d'assurance récolte, la protection de la Financière agricole du Québec (FADQ) varie en fonction du type de culture. Lorsqu'il s'agit d'assurance pour le foin et les pâturages, la protection est collective. Cela signifie que si une personne assurée subit des dommages assurables, elle n'a pas à les chiffrer et à en faire la démonstration. L'évaluation de ses pertes sera plutôt réalisée à partir de données climatiques et de grilles d'indemnisation rattachées au certificat d'assurance.

Des membres adhérents de ce programme se sont plaints au Protecteur du citoyen parce qu'ils considéraient que les sommes reçues à titre d'indemnisation ne couvraient pas leurs pertes réelles, et qu'ils ne comprenaient pas la raison d'un tel écart. De plus, certains estimaient ne pas avoir reçu toute l'information nécessaire concernant les stations météorologiques de leur secteur.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le programme d'assurance et la protection particulière pour le foin et les pâturages faisaient l'objet d'une information détaillée et accessible, notamment sur le site Web de la FADQ. Néanmoins, pour bon nombre de membres adhérents, les calculs n'étaient pas clairs au moment d'établir le montant des indemnités ou la valeur assurable de chacun. Par ailleurs, des informations relatives aux stations météorologiques n'étaient accessibles que sur demande.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à la FADQ d'améliorer la teneur des informations disponibles et leur diffusion. L'organisme a fait preuve d'une écoute et d'une collaboration exemplaires.

La FADQ a notamment :

- Expliqué avec transparence au Protecteur du citoyen les processus afférents à l'administration du Programme;
- Fait montre d'une préoccupation constante à l'égard de sa clientèle;
- Émis des idées pertinentes et fait preuve de proactivité en vue d'une diffusion efficace des informations visées.

Entre autres initiatives, l'organisme :

- A créé de nouveaux documents explicatifs accessibles sur son site Web;
- A mis ces documents à la disposition de partenaires pour en accroître la diffusion;
- Propose un webinaire sur la protection collective relative au foin et aux pâturages;
- Offre une nouvelle formation aux membres du personnel qui sont en contact avec la clientèle.

De l'avis du Protecteur du citoyen, ces améliorations constituent autant de gestes concrets pour mieux renseigner la clientèle et l'outiller quant à l'évaluation des différents choix en matière d'assurance.

Info utile

Le **Programme d'assurance récolte** est administré par la FADQ qui relève elle-même du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ). Comme son nom l'indique, ce programme intervient pour assurer des récoltes contre les risques associés aux conditions climatiques et aux phénomènes naturels incontrôlables.



RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Organisation concernée

- Curateur public

CURATEUR PUBLIC

ET SURVEILLANCE DES RÉGIMES DE PROTECTION PRIVÉS

Les personnes placées sous la protection du Curateur public figurent parmi les plus vulnérables de la société. Les tuteurs qui veillent sur elles doivent assumer leurs obligations avec respect, honnêteté, rigueur et compassion. Or, le Curateur public manque parfois de vigilance pour détecter les fautifs.

LE SURVEILLANT SOUS SURVEILLANCE

Le 30 mars 2023, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport spécial intitulé *Sous tutelle, mais toujours vulnérables : protéger les avoirs des majeurs inaptes sous régime de protection privé*.

Précisons que le Curateur public a pour mission de protéger les personnes inaptes, notamment en surveillant la gestion des patrimoines effectuée par les tuteurs, et en fournissant de l'information aux différents représentants qui interviennent auprès des personnes sous protection.

Les plaintes qu'a reçues le Protecteur du citoyen au cours des dernières années ont révélé des lacunes dans cette surveillance que doit exercer le Curateur public au regard des régimes de protection privés.

Lors d'abus financiers, supposés ou avérés, le Curateur public a parfois tardé à réagir, a pris des mesures inadéquates ou encore a négligé d'assurer les suivis nécessaires des cas problématiques. Ces manquements pourraient avoir pénalisé certaines personnes représentées.

Le Protecteur du citoyen a donc décidé de mener une enquête spéciale pour :

- Analyser la façon dont le Curateur public surveille les régimes privés;
- Vérifier la pertinence de ses méthodes par rapport aux obligations prévues par la loi;
- Dégager des pistes d'amélioration de la surveillance qu'effectue le Curateur public.

Parmi les constats de son enquête, le Protecteur du citoyen observe notamment que les outils dont dispose le Curateur public pour repérer les dossiers de tutelle les plus susceptibles d'être touchés par de l'abus financier et de la mauvaise gestion ne permettent pas toujours une détection rapide et une prise en charge optimale des abus possibles ou réels.

Dans son rapport, le Protecteur du citoyen adresse 17 recommandations au Curateur public dans le but :

- D'accroître sa vigilance pour détecter le plus rapidement possible les cas d'abus potentiels ou de mauvaise gestion de la part du tuteur;
- De réduire ses délais de traitement des dossiers problématiques;
- De prendre des mesures pour réagir plus promptement dès qu'une sûreté (mécanisme de protection des avoirs de la personne sous tutelle) est manquante ou insuffisante.

Le Protecteur du citoyen souligne la bonne collaboration du Curateur public durant l'enquête et sa proactivité dans la mise en œuvre des recommandations du rapport. Dès la sortie de celui-ci, le Curateur public a proposé un plan de travail qui précise les actions choisies et le calendrier de réalisation de chacune des recommandations. Le Protecteur du citoyen suivra attentivement la mise en œuvre des différentes mesures.

Le rapport est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.



RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Organisation concernée

- Ministère de l'Éducation

CERTAINS ÉLÈVES N'ONT PAS LES SERVICES AUXQUELS ILS ONT DROIT

En milieu scolaire, les élèves qui éprouvent des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage (DAA) sont loin de toujours recevoir l'aide qui leur est pourtant indispensable.

REVOIR COMPLÈTEMENT LE FINANCEMENT DES SERVICES AUX « ÉLÈVES DAA »

Le 13 juin 2022, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport spécial intitulé *L'élève avant tout – Pour des services éducatifs adaptés aux besoins des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage*. Il y est question des services éducatifs complémentaires offerts aux élèves qui éprouvent des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage (élèves DAA). Le Protecteur du citoyen a examiné des problèmes liés à l'accès à ces services ainsi qu'à leur organisation et à leur financement dans les classes ordinaires des écoles primaires publiques. S'appuyant sur les résultats de son enquête, le Protecteur du citoyen formule 11 recommandations au ministère de l'Éducation. Celles-ci visent, en priorité, à revoir le modèle de financement des services à ces élèves. Le but est :

- D'améliorer l'accessibilité des services;
- De faciliter leur mise sur pied par les organismes scolaires, selon leurs caractéristiques et leurs besoins;
- De développer la formation continue du personnel;
- D'encourager les pratiques collaboratives pour mieux répondre aux besoins des élèves DAA.

Le 31 août 2022, comme l'a demandé le Protecteur du citoyen, le Ministère a transmis un plan d'action indiquant les actions choisies et le calendrier pour la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations du rapport spécial, toutes acceptées.

Par la suite, le 20 février 2023, le Ministère a adressé au Protecteur du citoyen un bilan des travaux de son plan d'action. Parmi les actions réalisées et projetées, on retrouve :

- La création d'une nouvelle direction qui a pour mandat de soutenir la planification de la main-d'œuvre dans le réseau de l'éducation;
- La formation d'un comité ministériel sur la pénurie de la main-d'œuvre dans le réseau scolaire regroupant plusieurs de ses acteurs;
- La poursuite des travaux du Ministère sur l'élaboration de nouveaux modèles de financement des services offerts aux élèves DAA, dissociés des codes de difficulté;
- La mise sur pied de projets pilotes pour expérimenter avec certains centres de services scolaires et certaines commissions scolaires de nouveaux modes d'organisation des services aux élèves, notamment les élèves DAA.

Le Protecteur du citoyen suit attentivement la mise en œuvre des actions proposées, dont certaines ne sont pas encore amorcées.

Le rapport est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.



SUIVI D'UN RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Organisation concernée

- Ministère de l'Enseignement supérieur

DÉFICIENCE FONCTIONNELLE MAJEURE

Un statut difficile à faire valoir auprès de l'Aide financière aux études

Dans l'ensemble, le rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la gestion du régime public de l'Aide financière aux études a conduit à des avancées. Mais la situation des étudiants ayant une déficience fonctionnelle majeure reste au cœur des discussions.

Le 3 mars 2022, le Protecteur du citoyen rendait public son rapport spécial portant sur la gestion du régime public de l'Aide financière aux études (AFE) intitulé *Aide financière aux études : mieux accompagner les étudiantes et étudiants en faisant preuve de transparence et d'écoute*. Au terme de l'année 2022-2023, le Protecteur du citoyen tient à souligner les travaux menés par l'AFE qui a déjà implanté 7 des 23 recommandations de son rapport spécial. Celles-ci touchent notamment l'amélioration de l'information aux personnes étudiantes. Selon la dernière mise à jour transmise par l'AFE à la fin mars 2023, plusieurs actions prévues pour la mise en œuvre des 16 recommandations qui restent à implanter sont en cours de réalisation et devraient être complétées d'ici l'été 2023.

Toutefois, même si le suivi est bien amorcé, le Protecteur du citoyen est préoccupé par le fait que la révision réglementaire portant sur la définition d'une déficience fonctionnelle majeure (DFM) et sur les critères pour la reconnaître se fait encore attendre. De même, alors que le Protecteur du citoyen considérait que l'AFE devait élargir sa règle interne concernant la période d'application de la rétroaction pour le statut de DFM, et ce, en respect de l'opinion médicale quant au moment de l'apparition des limitations fonctionnelles, l'AFE en a plutôt réduit la portée. Le Protecteur du citoyen entend poursuivre ses discussions avec le Ministère à ce sujet et effectuer un suivi jusqu'à l'implantation de l'ensemble de ses recommandations.



Le rapport est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.



REVUE DE L'ANNÉE

SERVICES CORRECTIONNELS

En 2023, les services correctionnels, comme plusieurs services publics, ont été affectés par la pénurie de main-d'œuvre. Des personnes incarcérées ont notamment connu des épisodes de confinement dans leur cellule qui ont duré bien au-delà de ce qui est prévu. La réinsertion sociale, valeur phare du monde carcéral, et les droits fondamentaux ne peuvent être compromis en raison du manque de personnel.

En tant qu'ombudsman correctionnel du Québec, le Protecteur du citoyen s'assure que les droits des personnes incarcérées sont respectés et que leurs conditions de détention sont adéquates. Pour ce faire, il mène des enquêtes à la suite de plaintes ou de sa propre initiative. Il visite également, sur une base ponctuelle, les établissements de détention qui sont sous la responsabilité du Sous-ministériat des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique.

Le Protecteur du citoyen a compétence sur :

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

Une des forces du Protecteur du citoyen est, conformément à sa mission et à ses pouvoirs d'enquête, d'analyser en profondeur et avec neutralité des situations préjudiciables systémiques qui dépassent les attributions des acteurs de premier plan, en l'occurrence les directions des établissements de détention. Son rôle d'observateur lui permet de témoigner à titre d'entité indépendante et de recommander des changements appropriés.



MANQUE AIGU DE PERSONNEL

Organisation concernée

- Ministère de la Sécurité publique

PROBLÈME CHRONIQUE ET RETOMBÉES QUOTIDIENNES

Le manque d'agentes et d'agents correctionnels ne date pas d'hier. Le Protecteur du citoyen réitère que les effectifs insuffisants ont des conséquences directes, majeures et quotidiennes, tant pour les personnes incarcérées que pour le personnel des établissements de détention.

DROITS BRIMÉS : ÉTAT DE SITUATION

En date du 31 mars 2023, le ministère de la Sécurité publique enregistrait 3 023 postes réguliers d'agentes et agents des services correctionnels, dont 12,6 % (381) étaient vacants, et 10,8 % (327) en absence prolongée.

Ces chiffres sont similaires à ceux obtenus à la même date en 2022 et le Protecteur du citoyen observe toujours de préoccupantes atteintes aux droits des personnes incarcérées. Ainsi, cette année encore, des personnes sont demeurées dans leur cellule pour des périodes prolongées au seul motif qu'on manquait de personnel.

Selon une directive du Ministère, sauf exception, toute personne devrait se voir accorder un minimum quotidien de deux heures à l'extérieur de sa cellule. Or, le Protecteur du citoyen a constaté que des personnes ont été maintenues dans leur cellule pendant plus de 24 heures, parfois jusqu'à 36 heures de suite. Dans d'autres cas, les sorties se sont limitées à moins de deux heures. Durant ces périodes de confinement, les personnes n'ont accès ni au téléphone, ni aux visites, ni à la douche, ni aux activités de formation, de sport ou de réinsertion sociale, comme l'accès à l'école ou à des groupes de soutien.

Par ailleurs, à moins d'être soupçonnée de dissimuler un objet sur elle, toute personne incarcérée a droit à un minimum d'une heure par jour de sortie dans la cour extérieure. De l'avis du Protecteur du citoyen, il s'agit d'un besoin de base. Malheureusement, toujours par manque d'agents correctionnels, la sortie est trop souvent annulée. L'examen d'une plainte a même révélé qu'un établissement n'avait permis une telle sortie que trois fois en trois semaines.

Le Protecteur du citoyen a aussi observé, en 2022-2023 tout comme antérieurement, des délais déraisonnables en raison du manque d'effectifs concernant la fouille et la remise des effets personnels aux personnes incarcérées. Celles-ci doivent attendre plusieurs jours et parfois des semaines avant de recevoir leurs vêtements. Dans l'intervalle, certaines n'ont pas accès à des vêtements de rechange.

L'insuffisance de personnel conduit aussi des établissements à annuler les visites au parloir et les visites par application mobile (visio-visites). Or, il est bien connu que le maintien des contacts avec les proches revêt une importance majeure pour les personnes incarcérées. Ces proches, pour leur part, doivent souvent aménager leur horaire de travail et planifier de longs déplacements pour se rendre à l'établissement de détention. Les cas d'annulation pénalisent tout autant les personnes incarcérées que leurs proches, dont des enfants.

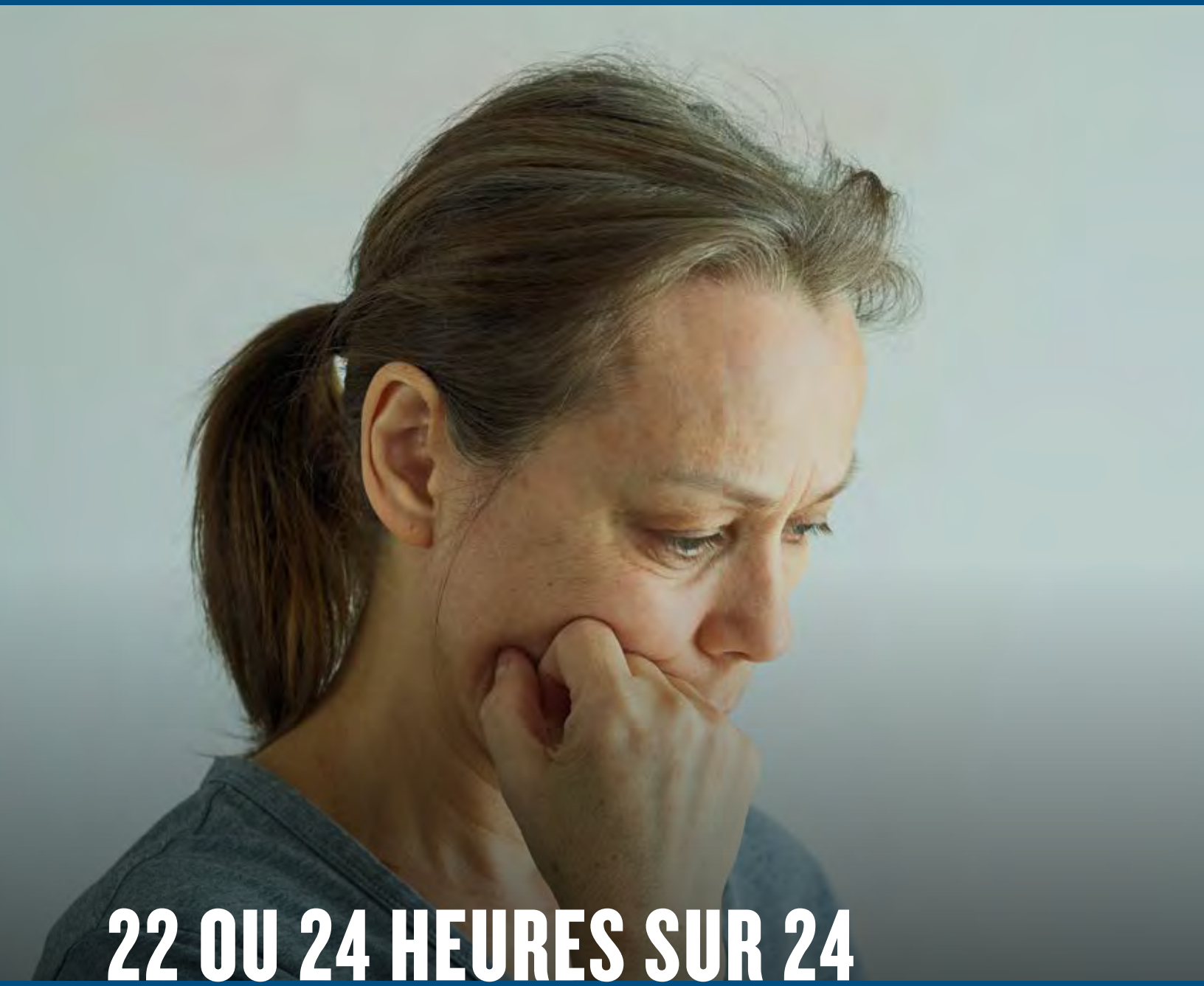
> **Un établissement a annoncé une fermeture du parloir des visites à 30 reprises d'octobre à décembre 2022. Ailleurs, sur une période de 4 mois, les visites n'ont pu avoir lieu que durant 21 jours.**

En contexte de pénurie d'agents correctionnels, le personnel est également affecté. Le Protecteur du citoyen a constaté que des gestionnaires délaissent leurs tâches pour remplacer des agents ou encore sont contraints de leur imposer de travailler pendant 16 heures consécutives.

En résumé, tout comme l'an dernier, le portrait de situation n'est guère encourageant. Rappelons que le Protecteur du citoyen, dans son rapport annuel 2021-2022, demandait au ministère de la Sécurité publique d'adopter un plan quinquennal de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre destiné à pourvoir les postes offerts et à assurer des services adéquats.

Le Ministère a fait parvenir au Protecteur du citoyen une liste de mesures d'attraction et de fidélisation des agents des services correctionnels 2022-2024. On y trouve entre autres la création d'un centre de formation et de perfectionnement correctionnel. Ce dernier permettra notamment d'adapter rapidement le programme de formation et les cours offerts ainsi que le nombre d'aspirants si requis.

Le Protecteur du citoyen presse le ministère de la Sécurité publique d'intensifier ses efforts en vue d'améliorer le recrutement et la rétention du personnel pour être en mesure de remplir ses obligations, prioritairement en matière de respect des droits des personnes incarcérées.



22 OU 24 HEURES SUR 24

Organisation concernée

- Ministère de la Sécurité publique

LE MAINTIEN EN CELLULE

À L'ENCONTRE DES RÈGLES DE DROIT INTERNATIONAL

Les règles de droit international prévoient que l'isolement cellulaire ne doit être utilisé qu'en tout dernier recours et le moins longtemps possible. Le maintien en cellule pour des périodes prolongées peut entraîner des conséquences majeures comme l'apparition de symptômes d'anxiété, des troubles cognitifs et de la paranoïa. Le Protecteur du citoyen constate depuis plusieurs années que cette mesure d'exception est trop souvent utilisée et que la situation va en s'aggravant en raison du manque de personnel dans la plupart des établissements de détention.

L'ONU A STATUÉ

En 2015, l'Organisation des Nations unies (ONU) a revu l'*Ensemble des règles minima* (principes fondamentaux) *pour le traitement des détenus*. En ce qui concerne l'isolement cellulaire, elle a notamment établi les dispositions suivantes :

- L'isolement pendant 22 heures ou plus par jour, sans contact humain réel, doit être appliqué le plus rarement possible, pour la plus courte durée possible, avec l'approbation des autorités compétentes;
- Il est formellement interdit de recourir à l'isolement cellulaire pour une durée qui n'est pas déterminée à l'avance;
- L'isolement cellulaire ne peut durer plus de 15 jours consécutifs;
- Les personnes qui ont un handicap mental ou physique ne peuvent être placées en isolement cellulaire lorsque celui-ci pourrait aggraver leur état.

Encore cette année, le Protecteur du citoyen déplore qu'un grand nombre de personnes incarcérées restent confinées en cellule 22 heures ou plus par jour, parfois pendant plusieurs semaines. Elles sont enfermées seules ou avec un codétenu dans une cellule exiguë munie d'un ou de deux lits, d'un lavabo et d'une toilette sans intimité.

Info utile

Au Québec, une personne incarcérée peut être mise en isolement pour différentes raisons, et ce sont ces motifs qui définissent le type d'isolement :

- **L'isolement disciplinaire** fait suite à une sanction imposée par un comité de discipline lorsqu'une personne incarcérée ne se conforme pas aux règlements de l'établissement de détention.
- **L'isolement préventif** consiste à maintenir en cellule 24 heures sur 24 une personne incarcérée pour laquelle il est raisonnable de croire qu'elle dissimule des objets prohibés dans ses cavités corporelles.
- **L'isolement administratif** est une mesure mise en place pour maintenir en cellule une ou plusieurs personnes incarcérées pour des raisons de sécurité, que ce soit pour protéger le personnel correctionnel, les personnes incarcérées, la personne elle-même ou encore les lieux. Un nombre insuffisant d'agents peut justifier une telle mesure pour assurer une surveillance adéquate. Contrairement à l'isolement disciplinaire et à l'isolement préventif qui sont encadrés par règlement, l'isolement administratif, lui, ne l'est pas. Ce type d'isolement est utilisé régulièrement dans tout le réseau correctionnel québécois.

Dans le cadre de plaintes où le Protecteur du citoyen est intervenu, des personnes avaient été placées dans des secteurs où elles devaient demeurer en cellule parce qu'il n'y avait pas d'aire de vie. En pareil cas, les personnes incarcérées ne peuvent interagir entre elles. De plus, le contact avec l'extérieur est réduit, car l'accès au téléphone est limité. Elles sont également coupées d'autres commodités des secteurs d'hébergement régulier, telles que l'utilisation d'une buanderie, d'un réfrigérateur et d'un micro-ondes.

Il est impératif que des solutions de rechange soient instaurées pour mettre fin le plus rapidement possible à une mesure d'isolement.

CAS VÉCUS

22 HEURES PAR JOUR EN CELLULE, PENDANT DES SEMAINES

Un homme a été maintenu en cellule 22 heures par jour pour une période d'environ deux mois en raison du classement que l'établissement de détention lui avait attribué.

Or, au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que les motifs invoqués par l'établissement pour justifier le classement de cet homme n'étaient pas conformes à l'instruction provinciale applicable. Dans les faits, ce dernier n'aurait pas dû être soumis à cette mesure.

Dans le même établissement, le comportement agressif d'un autre homme au moment de son admission lui a valu un classement identique pour une durée d'un mois. Comme dans le cas précédent, le classement n'était pas adéquat puisque l'homme avait vite adopté un comportement conforme à ce qui était demandé.

L'instruction provinciale applicable prévoit qu'un tel classement doit faire l'objet d'une réévaluation systématique aux 14 jours. Une directive indique également qu'il doit prendre fin dès qu'il n'est plus nécessaire.

L'établissement n'a pu confirmer au Protecteur du citoyen que les réévaluations avaient eu lieu, tant pour le premier cas que pour le second.

Au cours de la dernière année, plusieurs interventions du Protecteur du citoyen ont permis de mettre fin à l'isolement de personnes incarcérées. À ce jour toutefois, des résultats de nature systémique se font toujours attendre.

CAS VÉCUS

ACCÈS INTERDIT À TOUTE AIRE DE VIE

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de personnes incarcérées qui déploraient devoir rester en cellule plus de 22 heures sur 24 pour des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs semaines.

L'enquête a révélé que, dans l'établissement concerné, des personnes ne pouvant être intégrées à la population carcérale pour des raisons de sécurité étaient placées dans des secteurs sans accès à une aire de vie. Cette contrainte s'ajoutait à l'impossibilité pour elles d'avoir des interactions directes avec les autres personnes incarcérées à cause de leur classement particulier. Il leur était plutôt proposé de sortir durant une heure supplémentaire dans la cour extérieure, pour une période totale de deux heures.

De l'avis du Protecteur du citoyen, un tel arrangement ne constituait pas une solution, entre autres lorsque la météo n'est pas favorable, par exemple pendant les périodes les plus froides de l'hiver.

Suivant l'intervention du Protecteur du citoyen, les autorités de l'établissement de détention ont évalué la possibilité de reprendre un secteur d'hébergement régulier pour offrir à cette clientèle du temps hors cellule, à l'intérieur.

En mars 2023, les travaux nécessaires au changement de vocation du secteur n'étaient toujours pas réalisés. Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention.

LA QUESTION DE L'ISOLEMENT TRAITÉE DANS DES RAPPORTS ANNUELS ANTÉRIEURS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Dans son rapport annuel 2017-2018, le Protecteur du citoyen mentionnait que le ministère de la Sécurité publique s'était engagé à lui fournir, au plus tard en mai 2018, un projet d'instruction provinciale sur la mise en isolement.

Dans son rapport annuel 2018-2019, le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère « d'appliquer, dans l'attente d'une nouvelle instruction provinciale qui viendrait notamment encadrer l'isolement cellulaire, les dispositions des Règles Mandela concernant l'isolement en cellule de façon à en limiter la durée à un maximum de 15 jours, et ce, à compter du 1er décembre 2019 ».

Le Ministère a alors répondu qu'il avait instauré plusieurs mesures pour diminuer l'isolement cellulaire, notamment la diffusion d'une note dans le réseau prévoyant un minimum de deux heures hors cellule. Le 30 septembre 2019, le Ministère a également transmis au Protecteur du citoyen un projet d'instruction sur le classement qui intégrait de nouvelles dispositions relatives à l'isolement cellulaire. En décembre de la même année, il y a apporté des modifications.

Le Protecteur du citoyen a pris acte des avancées. Toutefois, il estimait toujours que certains points majeurs devaient être abordés dans la version définitive de l'instruction.

En décembre 2022, le Ministère a finalement transmis au Protecteur du citoyen un nouveau projet de mise à jour de l'instruction, projet qui, de l'avis du Protecteur du citoyen, n'est toujours pas satisfaisant.

Le Protecteur du citoyen prend acte des travaux que poursuit le ministère de la Sécurité publique. Toutefois, dans l'intervalle, il est impératif que le Ministère se conforme minimalement aux dispositions des Règles Mandela concernant l'isolement.

RECOMMANDATION

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

- D'encadrer par voie réglementaire l'isolement administratif, et de prévoir notamment des dispositions concernant les éléments suivants :
  - Le respect de l'ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Mandela) en matière d'isolement cellulaire,
  - Une période minimale quotidienne hors cellule,
  - Une période minimale quotidienne d'interaction sociale,
  - Des mécanismes permettant de respecter l'application des principes d'équité procédurale en conformité avec la *Loi sur la justice administrative*,
  - L'obligation pour les services correctionnels d'aviser quotidiennement le personnel du service de santé de tout placement en isolement.

Réponse du ministère de la Sécurité publique :

« Le ministère de la Sécurité publique (MSP) partage l'avis du Protecteur du citoyen (PC) quant à l'importance d'encadrer le recours à l'isolement cellulaire. Conséquemment, il a tenu compte de ses commentaires sur le projet d'instruction sur le classement, lequel intègre diverses sections portant sur l'isolement cellulaire et le temps hors cellule. Plusieurs modifications ont été apportées en 2023, de sorte que de l'avis du MSP, le projet actuel répond aux préoccupations du PC. D'ailleurs, ce dernier sera amené à commenter avant la mise en vigueur de l'instruction. En plus des modifications apportées à l'instruction, le MSP évalue également la possibilité d'apporter les modifications réglementaires souhaitées par le PC afin d'encadrer par voie réglementaire l'isolement administratif. »



MENOTTES, CHAÎNES ET AUTRES CONTRAINTES

Organisation concernée

- Ministère de la Sécurité publique

QU'EN EST-IL LORS DES RENDEZ-VOUS ET DES SÉJOURS À L'HÔPITAL?

Selon les règles applicables, l'utilisation et le type de contraintes – menottes, chaînes – quand une personne incarcérée séjourne à l'hôpital doivent faire l'objet d'une évaluation en fonction du risque que représente cette personne. Or, un récent guide du ministère de la Sécurité publique sur les pratiques à ce sujet va dans le sens contraire puisqu'il prévoit un usage systématique des contraintes en pareil cas.

AGIR AVEC HUMANITÉ

Au cours des deux dernières années, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes à propos de contraintes appliquées à des personnes incarcérées à l'hôpital. Il est aussi intervenu au sujet de l'obligation des agents correctionnels de remplir le *Rapport de suivi de la personne incarcérée hospitalisée*. Parfois omise, cette obligation doit pourtant être respectée étant donné l'importance de l'information qui s'y trouve. Ce rapport sert en effet à transmettre des renseignements de nature sécuritaire et clinique entre agents lors des changements de quart de travail. À la demande du Protecteur du citoyen, des rappels ont aussi été faits au personnel quant au droit à la confidentialité des personnes incarcérées lors de consultations médicales.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a constaté que la procédure d'un établissement de détention prévoyait l'utilisation systématique de menottes et de chaînes aux pieds pour toute personne incarcérée qui est à l'hôpital. Or, l'instruction provinciale applicable (gardiennage) indique que le directeur de l'établissement « détermine les mesures de contrainte qui doivent être appliquées à cette personne en fonction d'une évaluation objective du risque qu'elle représente ». En février 2021, le Protecteur du citoyen a demandé au Sous-ministériat des services correctionnels qui relève du ministère de la Sécurité publique de recueillir toute l'information utile auprès des établissements de détention pour vérifier si l'instruction était respectée.

À la suite de cette collecte de renseignements, le Ministère a produit, le 12 octobre 2022, le *Guide portant sur le gardiennage des personnes incarcérées* dans le but de s'assurer de pratiques uniformes et sécuritaires.

Le guide prévoit l'utilisation systématique des contraintes lors du gardiennage à l'hôpital à moins que le directeur de l'établissement décide de procéder à une évaluation objective du risque. Il contredit donc l'instruction provinciale dont il vient d'être question.

Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention auprès du Ministère pour que les contraintes utilisées soient adaptées à la personne, et ce, dès son départ de l'établissement de détention vers l'hôpital. Un contrôle raisonnable, sécuritaire et humain est essentiel.

CAS VÉCU

MENOTTES À L'UNITÉ DE SOINS PALLIATIFS : ABSURDITÉ

Lors d'une enquête, le Protecteur du citoyen a constaté qu'un homme incarcéré avait été menotté dès son départ de l'établissement de détention en ambulance jusqu'à l'unité de soins palliatifs de l'hôpital. Au moment où l'homme quittait l'établissement, alors qu'il était en insuffisance respiratoire, son pronostic de survie était jugé faible par le personnel soignant.

L'homme avait des problèmes de santé aigus et connus. Il était d'ailleurs placé dans une cellule munie d'un lève-personne à l'infirmerie de l'établissement de détention en raison de sa mobilité réduite. Il avait également besoin de l'aide d'une préposée aux bénéficiaires pour l'ensemble de ses activités quotidiennes. L'homme venait d'ailleurs de séjourner un mois dans un CHSLD pour avoir accès aux installations et aux soins requis par sa condition.

Or, pendant six heures après son arrivée à l'hôpital, on a maintenu ses contraintes aux chevilles et aux poignets, le menottant ainsi à son lit. L'homme est décédé 36 heures plus tard.

Une évaluation individualisée aurait dû être réalisée pour déterminer s'il était nécessaire d'utiliser des contraintes dans ce cas précis. En tenant compte de l'état de santé de cette personne et du risque associé, il apparaît évident que, dès son départ vers l'hôpital, les menottes n'étaient pas nécessaires.





VULNÉRABILITÉ EXTRÊME

Organisation concernée

- Ministère de la Sécurité publique

ÉVALUATION DU RISQUE SUICIDAIRE

UNE INTERVENTION QUI REPOSE SUR LE VOLONTARIAT

Le ministère de la Sécurité publique est responsable de dépister le risque suicidaire chez toute personne incarcérée. Or, il arrive que plusieurs jours s'écoulent avant qu'un agent soit libéré ou disponible pour rencontrer la personne chez qui on a décelé un risque suicidaire et pour décider des mesures à prendre à son égard. Quand les retards s'allongent, la personne peut être maintenue en isolement suicidaire, une mesure qui se déroule parfois dans des conditions inacceptables.

L'ISOLEMENT PROLONGÉ EN GUISE DE SOLUTION

En matière d'évaluation, les services correctionnels peuvent s'appuyer sur deux outils, soit l'*Échelle d'évaluation du risque suicidaire* (Échelle d'évaluation) et la *Grille d'estimation de la dangerosité d'un passage à l'acte suicidaire* (Grille d'estimation).

L'instruction provinciale applicable prévoit l'utilisation systématique de l'Échelle d'évaluation auprès de toute personne admise ou réadmise dans un établissement de détention, et ce, dès le jour de son arrivée, sauf exception. Cette première étape doit être réalisée par un agent de dépistage qui a reçu une formation spécifique pour utiliser l'outil.

Pour ce qui est de la Grille d'estimation, il s'agit d'un instrument d'évaluation adopté par les services correctionnels pour approfondir l'évaluation du risque suicidaire. Ceux-ci visent alors à déterminer concrètement les interventions à effectuer auprès de la personne à risque. Cette étape permet également d'établir un plan d'action avec la personne incarcérée. L'agent évaluateur peut, par exemple, recommander que la personne soit vue par le personnel soignant du service de soins de santé ou par un agent de probation. La Grille d'estimation est utilisée à la demande d'un gestionnaire lorsque celui-ci considère cet exercice nécessaire d'après les résultats de l'Échelle d'évaluation. Cette grille peut aussi être utilisée si des membres du personnel décèlent, en cours d'incarcération, la présence de facteurs de vulnérabilité ou d'un risque suicidaire chez une personne.

La Grille d'estimation ne peut être remplie que par un membre de l'équipe d'intervention spécialisée de l'établissement de détention ou par un membre du personnel qui a suivi le programme provincial de formation en prévention du suicide.

Dans la structure actuelle des équipes d'intervention spécialisée, les membres agissent à titre volontaire. Si personne ne veut ou ne peut intervenir à ce titre, il est possible que la personne incarcérée soit mise en isolement pendant plusieurs jours en attendant la rencontre qui lui permettra d'être soumise à la Grille d'estimation. Les reports surviennent pour différentes raisons, comme le refus du personnel qualifié, le manque d'employés disponibles ou leur assignation à d'autres tâches.

L'instruction sur la prévention du suicide ne prévoit aucun délai pour procéder à l'administration de la Grille d'estimation, si nécessaire.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il est impératif que l'application de la Grille d'estimation constitue une priorité. Concrètement, chaque fois que le gestionnaire responsable considère l'exercice nécessaire, il doit assigner cette tâche à un membre de l'équipe d'intervention spécialisée et dégager ce dernier de toute autre tâche pour la durée de l'évaluation.

Par ailleurs, l'instruction applicable prévoit que l'isolement d'une personne qui présente un comportement suicidaire ne doit être utilisé qu'en dernier recours, en cas de crise intense ou de risque suicidaire imminent. Il doit être limité à la durée de l'épisode critique et dans le but de protéger la personne contre elle-même.

Selon des propos rapportés au Protecteur du citoyen, un détenu qui avait eu un comportement suicidaire a décrit les conditions dans lesquelles il avait été placé en isolement :

> « *… complètement nu, sans bas ni souliers, aucun sous-vêtement, on me fait entrer dans une petite salle très sombre avec d'épais murs de taule et un plancher de ciment. Il n'y avait aucune fenêtre, peu d'éclairage, aucun mobilier. Un très mince tapis de mousse au sol sur le ciment et une espèce de jaquette si petite et si épaisse que je ne pouvais la mettre sur moi pour me réchauffer […] il y avait une petite trappe d'égout avec un grillage dans le coin du plancher de ciment [en guise de toilette]* ».

Les établissements de détention plus récents disposent de cellules aménagées pour l'isolement suicidaire. Ailleurs, dans les établissements munis d'un secteur d'hébergement à l'infirmerie, les cellules disponibles peuvent accueillir les personnes suicidaires. Autrement, elles sont placées en isolement suicidaire dans le secteur de réclusion comme dans le cas cité ci-haut.

En 2022-2023, des problèmes persistent et confirment que non seulement l'évaluation du risque suicidaire comporte des lacunes majeures, mais que la mise en isolement peut se faire dans des conditions inacceptables. De l'avis du Protecteur du citoyen, le Ministère doit agir pour éviter que l'isolement des personnes suicidaires soit prolongé pour des raisons administratives et non par nécessité. Rappelons que l'isolement est une mesure de dernier recours.

CAS VÉCU

LA MISE EN ISOLEMENT COMME SOURCE D'IDÉES SUICIDAIRES?

Un homme incarcéré communique avec le Protecteur du citoyen pour contester son maintien en isolement suicidaire dans une cellule de réclusion, à raison de 23 heures sur 24. Selon l'homme, cette mesure n'est pas nécessaire dans son cas et c'est plutôt « l'enfermement qui donne des idées suicidaires ». Par mesure de sécurité, l'établissement lui a retiré ses lunettes, ce qui lui cause des maux de tête.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'homme avait été placé en isolement à titre préventif, pour donner suite aux résultats de l'Échelle d'évaluation. Après, la Grille d'estimation devait être utilisée pour décider des suites de l'intervention.

La personne incarcérée est demeurée en isolement suicidaire pendant cinq jours avant qu'un membre de l'équipe d'intervention spécialisée la voie, puis elle a été transférée dans un secteur d'hébergement.

Un coup de fil du Protecteur du citoyen s'est accompagné de la fin de la mise en isolement.



CAS VÉCU

L'ÉVALUATION DU RISQUE SUICIDAIRE TARDE

Un homme incarcéré est placé en isolement suicidaire dans une cellule de réclusion. Il souhaite en sortir, mais son évaluation en vertu de la Grille d'estimation tarde.

Lors de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement a fait valoir que l'homme avait été mis en isolement suicidaire parce qu'il disait avoir eu des comportements dangereux envers lui-même. À la suite de son placement en isolement, personne dans l'équipe d'intervention spécialisée n'était disponible pour l'évaluer.

L'établissement a fait appel à une ressource communautaire pour remédier à la situation et mener l'évaluation nécessaire. Selon le Protecteur du citoyen, cette responsabilité relève toutefois du ministère de la Sécurité publique. À la suite de cette évaluation, et peu après un coup de fil du Protecteur du citoyen, l'homme est sorti de sa mise en isolement après y être resté cinq jours.



RECOMMANDATIONS

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique, avant le 31 décembre 2023 :

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

Réponse du ministère de la Sécurité publique :

« Le Sous-ministériat des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique est au fait de cette problématique et il en est également préoccupé. Soucieux de revoir entièrement les pratiques relatives à la prévention du suicide et d'améliorer les façons de faire, il a mis en place en 2021 un comité de travail élargi, avec plusieurs partenaires dont le ministère de la Santé et des Services sociaux. L'objectif de ce comité est l'élaboration avec ses partenaires d'un programme complet en prévention du suicide, dont une première version doit être déposée à l'automne 2023. Quoiqu'il faille considérer l'envergure du projet, l'avancement des travaux permet de croire qu'il viendra répondre aux recommandations. »

Commentaire du Protecteur du citoyen :

En attendant la fin des travaux du comité de travail élargi, le Protecteur du citoyen presse le Ministère d'adopter des orientations quant au délai maximal, et ce, afin d'éviter de prolonger indûment l'isolement cellulaire des personnes incarcérées.



MATÉRIEL ORTHOPÉDIQUE ET MÉDICAL

Organisation concernée

- Ministère de la Sécurité publique

AVOIR DROIT À SA PROTHÈSE DE JAMBE, OU PAS

C'est selon l'établissement de détention

Tous les établissements de détention n'utilisent pas la même approche face à la nécessité pour une personne incarcérée de disposer de certains objets indispensables. C'est ainsi que selon l'endroit, une prothèse de jambe peut être perçue comme une menace pour la sécurité, ou pas.

QUELLE EST LA RÈGLE?

À la suite de plaintes, le Protecteur du citoyen a constaté des différences entre les établissements de détention quand il s'agit d'autoriser l'utilisation de certains effets personnels. Parmi ceux-ci, on trouve le matériel orthopédique et médical au sujet duquel aucune norme n'existe à l'échelle provinciale, l'instruction sur les biens personnels ne portant pas sur ce type d'équipement.

La dernière version des balises, convenues entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de la Sécurité publique dans le cadre du transfert de responsabilité, n'en fait pas mention non plus. Un encadrement à propos de l'accès au matériel orthopédique et médical s'avère nécessaire.

CAS VÉCU

À L'INFIRMERIE, OU RIEN DU TOUT

Une personne s'est plainte au Protecteur du citoyen parce qu'elle ne pouvait porter sa prothèse de jambe dans son secteur régulier d'hébergement. Elle n'y était autorisée qu'à l'infirmerie.

Questionné sur les motifs d'une telle décision, l'établissement a fait valoir que la prothèse pouvait servir d'arme lors d'altercations et que la sécurité de tous exigeait d'éviter ce genre de risque.

Or, la personne, limitée à l'infirmerie, souhaitait réintégrer son secteur de vie habituel.

Au cours de l'intervention du Protecteur du citoyen, la personne a été transférée dans un autre établissement de détention qui n'imposait pas les mêmes interdictions.

CAS VÉCU

SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE DU DIABÈTE : DANGER?

Une personne incarcérée s'est vu refuser par l'établissement où elle purgeait sa peine l'accès à son système électronique de surveillance du glucose. Depuis plusieurs années, et bien avant sa période de détention, elle utilisait cet appareil pour contrôler son diabète.

Or, dans deux établissements de détention où elle avait séjourné précédemment, l'utilisation de ce système n'avait posé aucun problème d'autorisation. Dans le cas présent, on invoquait le risque de blessure en cas d'intervention physique.

La personne incarcérée a été libérée pendant l'intervention du Protecteur du citoyen qui, par ailleurs, poursuit son intervention à ce sujet auprès de l'établissement.

RECOMMANDATION

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

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

Réponse du ministère de la Sécurité publique :

« L'accès aux appareils orthopédiques et au matériel médical dans les établissements de détention (ED) du Québec est possible et énoncé dans l'instruction sur le classement des personnes incarcérées. D'ailleurs, l'information que le Sous-ministériat des services correctionnels (SMSC) du ministère de la Sécurité publique possède à ce sujet l'amène à croire qu'il s'agit de situations isolées. Néanmoins, dans un souci d'uniformité et afin d'éviter que ce type de situation ne se reproduise, le SMSC s'engage à préciser davantage son instruction portant sur les biens personnels des personnes incarcérées pour y inclure des précisions quant à l'accès aux appareils orthopédiques et au matériel médical. »

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Le Protecteur du citoyen salue l'intention du Ministère de modifier l'instruction sur les biens personnels des personnes incarcérées. Il réitère l'importance d'établir les balises en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux afin d'adopter une approche tant sécuritaire que clinique.



VISITES D'ÉTABLISSEMENTS

Organisation concernée

- Ministère de la Sécurité publique

ÊTRE PLUS PRÉSENT DANS LE RÉSEAU CORRECTIONNEL

En 2022-2023, le Protecteur du citoyen a revu son processus de visite des établissements de détention.

Le Protecteur du citoyen prévoit visiter chaque établissement de détention minimalement tous les quatre ans, plus souvent si certains enjeux l'exigent, et ce, au regard des objectifs suivants :

- Exercer une vigie concernant les conditions de détention des personnes incarcérées;
- Identifier et analyser des problèmes systémiques ou des manquements quant au respect des droits des personnes incarcérées;
- Faire connaître davantage le rôle du Protecteur du citoyen.

À l'issue de ses visites, le Protecteur du citoyen poursuit différentes interventions auprès des autorités des établissements, notamment pour s'assurer de l'amélioration des conditions de détention et du respect des droits des personnes incarcérées. Par ailleurs, ces visites ne constituent qu'un des moyens dont il dispose pour exercer sa mission (enquêtes, recommandations, rapports spéciaux, rapport annuel, etc.).

En 2022-2023, le Protecteur du citoyen a visité sept établissements de détention, soit ceux de Montréal, Rivière-des-Prairies, Leclerc de Laval, Sorel, Saint-Jérôme, Sherbrooke et Québec.





REVUE DE L'ANNÉE

SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

En 2022-2023, comme souvent au cours des années passées, les services de santé et les services sociaux ont été portés à bout de bras par les équipes sur le terrain. Le dévouement du personnel a été largement évoqué. Mais qu'en est-il de la qualité des services aux usagers en fonction de décisions administratives, de politiques, de cadres de référence, d'attribution des ressources et de pratiques répandues? Selon le Protecteur du citoyen, les besoins de la population doivent guider l'offre et l'organisation des services.

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

En conformité avec le régime d'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen intervient généralement en deuxième recours, après une décision de la ou du commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement. Si la personne plaignante n'est pas satisfaite de la réponse reçue, ou si elle n'a pas obtenu de réponse dans les 45 jours suivant le dépôt de sa plainte, elle peut s'adresser au Protecteur du citoyen. Ce dernier peut aussi agir directement en première ligne lors de signalements faits par des tiers ou de sa propre initiative.

Cette année, le Protecteur du citoyen est intervenu, entre autres, à l'égard de coupes dans les services, du manque de places dans les ressources d'hébergement, de la perte d'expertise dans le réseau public, du manque de communication des équipes de soin avec les proches des usagers et de la facturation des frais de chambre dans les hôpitaux.

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

- 39 des 52 établissements du réseau de la santé et des services sociaux (51 établissements auxquels s'ajoute la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik);
- 7 des 86 autres établissements associés au réseau;
- 54 résidences privées pour aînés;
- 11 organismes communautaires;
- 5 services préhospitaliers d'urgence;
- 3 ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables.

Info utile

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 les droits suivants :

- Recevoir des services adéquats;
- Être traités dans le respect de leur dignité et de leur intimité;
- Préserver la confidentialité de leur dossier médical;
- Avoir accès à de l'information complète, juste et pertinente;
- Porter plainte.



COUPES DANS LES SERVICES

Secteurs concernés

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

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

PÉNURIE DE PERSONNEL

OUI, MAIS...

Le manque criant de personnel constaté dans l'ensemble du réseau public de santé et de services sociaux est un motif souvent invoqué par les autorités pour expliquer les coupes dans les services. On ne peut pourtant s'arrêter à ce seul constat pour maintenir une diminution importante des services parmi certaines clientèles plus vulnérables.

RIEN QUE LE STRICT NÉCESSAIRE

En 2022-2023, le Protecteur du citoyen est fréquemment intervenu à la suite de coupes dans les services. À ces occasions, les centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS et CIUSSS) ont fait valoir le manque alarmant de personnel à l'étendue du réseau public. Depuis 2020 se sont ajoutés à cette réalité connue de longue date les méfaits de la COVID-19 et donc un taux élevé d'absentéisme parmi les intervenants. Ceux-ci, dévoués bien souvent au-delà des exigences de leur poste, ont été forcés d'aller au plus pressant et de se limiter à donner les soins nécessaires au maintien de la vie et au soulagement de la douleur. C'est dire qu'ils ont été contraints de s'éloigner considérablement de l'approche préventive et personnalisée à laquelle les usagers sont en droit de s'attendre.

C'est ce qu'a observé le Protecteur du citoyen lors de ses enquêtes auprès de différents services et installations, dont les centres d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD), les hôpitaux, les services de soutien à domicile, les services de réadaptation et les services sociaux.

Les personnes hébergées dans des milieux de vie comme les CHSLD sont particulièrement vulnérables puisqu'elles dépendent du personnel pour la quasi-totalité de leurs besoins, notamment pour leurs soins d'hygiène, de mobilisation et pour l'aide à l'alimentation. Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen estime qu'une diminution ou une interruption dans les services peut porter gravement atteinte à leur dignité et à leur confort.

Aux établissements concernés, le Protecteur du citoyen rappelle qu'ils doivent faire preuve de créativité en vue de maximiser les ressources en place pour maintenir les services les plus complets et adaptés possibles, ce qui, par ailleurs, n'exclut pas le besoin de ressources additionnelles.

Les personnes qui vivent à domicile et qui ont besoin d'aide pour s'y maintenir n'ont pas été épargnées par les coupures de services. Les autorités font état cette fois de la nécessité d'intervenir auprès d'un plus grand nombre d'usagers avec des ressources limitées sur le plan tant humain que financier. C'est ainsi qu'on édicte de nouvelles normes, par exemple en matière d'hygiène : un bain par semaine au lieu de deux. Au passage, on procède à des diminutions générales de services, ici et là. Cette application de critères et de calculs, lorsqu'elle mène à de telles conséquences, exige une implication accrue des personnes proches aidantes. Or, cette tendance ne va pas sans compromettre la logistique souvent fragile qui permet le maintien à domicile d'une personne âgée ou handicapée.

CAS VÉCU

OÙ EST PASSÉE L'APPROCHE HUMAINE ET PERSONNALISÉE?

Un homme atteint d'une maladie qui entraîne une perte progressive de la force musculaire doit obtenir de l'aide pour s'hydrater, se nourrir, se lever de son lit et se laver. Ayant attrapé la COVID-19, il est hospitalisé pendant une semaine.

Durant cette période, il ne reçoit l'aide nécessaire du personnel soignant ni pour s'hydrater ni pour obtenir ses soins d'hygiène de base. Sans cette assistance minimale, il reste au lit pendant tout son séjour sans être transféré dans un fauteuil. Il développe des plaies de pression qui requièrent ensuite de nombreux traitements. Insatisfait, il porte plainte au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé qu'au moment des faits, une part du personnel était absent en raison de cas de COVID-19.

Dans ce contexte de pénurie de personnel, la priorité a alors été de donner les soins aigus et urgents, et de soulager la douleur. Il n'y a donc pas eu d'évaluation initiale de l'usager. Certains soins et services ne lui ont effectivement pas été donnés.

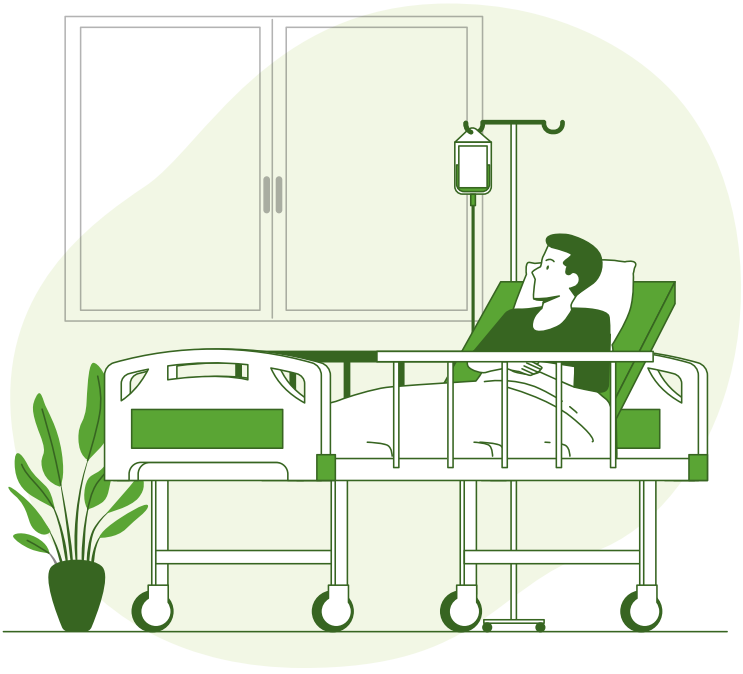
Le Protecteur du citoyen a noté les efforts du personnel pour assurer une présence sécuritaire. Il a cependant signalé au CISSS qu'il était préoccupé par le fait qu'on ait négligé d'accorder à cet homme particulièrement vulnérable :

- Une approche personnalisée;
- Une évaluation de ses besoins essentiels;
- Des mesures préventives pour éviter les plaies de pression.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS de poursuivre la réflexion qu'il avait déjà amorcée sur la priorisation et la qualité minimale des soins en contexte de pénurie de personnel, et ce, selon les besoins des personnes hospitalisées.

Il a aussi recommandé de rappeler au personnel infirmier l'importance de réaliser une évaluation initiale de la personne nouvellement admise dès que possible après son arrivée pour noter l'ensemble de ses besoins et établir les soins prioritaires. Un rappel au personnel soignant devait également être fait au sujet de l'importance de prévenir et de détecter les plaies de pression chez les personnes hospitalisées.

L'établissement a mis en place l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen.



CAS VÉCU

LES BESOINS DE L'USAGER AVANT LE CADRE ADMINISTRATIF

Deux bains plutôt qu'un seul

Âgée de plus de 70 ans, la mère d'une personne handicapée est aussi sa proche aidante. Elle se plaint au Protecteur du citoyen à la suite de la coupure du deuxième bain par semaine offert par le réseau public à son fils paraplégique depuis de nombreuses années. Les soins d'hygiène sont les seuls qu'il reçoit, les autres tâches nécessaires à son maintien à domicile étant assurées par sa mère.

Le CISSS responsable explique que sa décision est conforme au cadre de référence régional pour l'attribution des services à domicile. Ce dernier stipule qu'un deuxième bain ne peut être proposé que si l'usager présente des problèmes de peau ou une détresse psychologique.

Au moment de l'enquête du Protecteur du citoyen, la mère donne elle-même le deuxième bain à son fils, au risque de se blesser. Elle ne peut en effet concevoir que son fils doive se prêter à l'une des deux conditions énoncées alors qu'il mène une vie active et a besoin de ses deux bains hebdomadaires.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS :

- De redonner immédiatement à l'usager accès à son deuxième bain;
- De revoir plus largement son cadre de référence en vue d'en assouplir les critères pour l'obtention du deuxième bain;
- De s'assurer d'une application souple de ce cadre pour considérer les besoins tant psychosociaux que physiques de la clientèle, et pour tenir compte du jugement professionnel des intervenants responsables de l'évaluation des besoins.

Toutes les recommandations du Protecteur ont été mises en place.



HÉBERGEMENT EN CHSLD

Secteur concerné

- Soutien à l'autonomie des personnes âgées

4 168 PERSONNES EN ATTENTE D'UNE PLACE

L'accès à l'hébergement en CHSLD, selon les besoins et les attentes de la personne et dans des délais raisonnables, peut relever du parcours du combattant. Certains transferts d'un hébergement à un autre, étant donné le manque de places, tendent d'ailleurs à créer un nouveau phénomène d'itinérance chez des personnes en perte d'autonomie avancée.

EN RÉSUMÉ : ATTENDRE SON TOUR…

En ce qui concerne l'accès à l'hébergement en CHSLD, les choses ne se sont pas améliorées au cours de la dernière année. En effet, en 2022, selon les données du tableau de bord Performance du réseau de la santé et des services sociaux du 1er décembre 2022, les estimations portaient à 4 168 le nombre de personnes qui attendaient une place dans un CHSLD. On en comptait environ 1 129 de moins avant la pandémie, en mars 2020.

Dans l'intervalle, des personnes peuvent vivre à domicile, dans une ressource intermédiaire ou de type familial (RI-RTF) ou encore à l'hôpital. Celles qui occupent un lit en centre hospitalier en attendant leur transfert contribuent, bien malgré elles, à engorger une ressource de soins et de services dont elles n'ont pas besoin. Autre inconvénient qui les touche personnellement : quand le séjour à l'hôpital se prolonge, elles risquent davantage de voir leur état se dégrader (perte d'autonomie et plaies de pression, notamment).

TRAJECTOIRE TYPE

Selon le fonctionnement prévu et les pratiques actuelles pour l'accès à un hébergement public, la personne en attente d'une place en CHSLD qui est à l'hôpital est admise en priorité lorsqu'une place se libère. Si la proposition qui lui est faite ne correspond pas à l'endroit qu'elle a choisi, il se peut qu'elle soit orientée vers une ressource d'hébergement temporaire ou transitoire. Elle y demeure jusqu'à ce qu'elle ait accès au milieu de vie de son choix, que ce soit un CHSLD ou une RI-RTF.

La période d'hébergement de transit peut s'échelonner sur plusieurs mois. Or, à cet âge avancé, les changements d'environnement de vie et de soins peuvent perturber profondément la personne. Chaque déménagement peut impliquer une éprouvante période d'adaptation.

Le nombre limité de places d'hébergement dans des unités spécialisées pour la clientèle présentant des troubles graves du comportement ou des symptômes comportementaux et psychologiques de la démence contribue à allonger la période d'attente. Or, les personnes qui doivent être hébergées dans ce type de ressource, mais qui ne peuvent y être accueillies faute de place, sont prises en charge par des milieux qui ne répondent pas à leurs besoins particuliers, d'où un risque réel pour leur sécurité, celle des autres résidents et celle du personnel. De plus, comme le nombre de ces unités spécialisées est limité, elles peuvent être éloignées du lieu de résidence des proches de la personne hébergée, ce qui peut diminuer la fréquence des visites.

En vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS et CIUSSS) doivent diriger les personnes à qui ils ne peuvent donner certains services vers une ressource en mesure de les offrir. Pour ce faire, et toujours selon la loi, les CISSS et les CIUSSS peuvent conclure des ententes avec des ressources privées, soit des CHSLD privés ou des résidences privées pour aînés. Les ententes prévoient ainsi l'achat de services ou de places d'hébergement.

De cette façon, on vise à :

- Désengorger les hôpitaux;
- Remédier au manque de places d'hébergement dans le réseau public;
- Offrir rapidement un milieu de vie adapté et sécuritaire à un usager dont le maintien à domicile est précaire.

Ce type d'entente soulève des enjeux quant au partage des rôles et des responsabilités à l'égard des usagers entre, d'une part, la capacité de la ressource privée qui donne les soins et les services et, d'autre part, les CISSS et les CIUSSS qui sont responsables de les superviser. Des problèmes surviennent en effet concernant les échanges d'information et le contrôle de la qualité des services.

CAS VÉCU

TRANSITION
Une longue année

Une dame âgée en perte d'autonomie est hébergée à l'hôpital en attendant son admission dans une RI. Le CISSS a entrepris les démarches nécessaires concernant ce transfert. Cependant, la liste d'attente est longue et sa condition nécessite une intervention rapide.

En attendant qu'une place se libère, le CISSS dirige la dame vers une place d'hébergement transitoire dans une résidence privée pour aînée (RPA). L'arrangement est rendu possible en vertu d'une entente contractuelle conclue entre le CISSS et la ressource pour l'achat de places de transit. La dame demeure sous la responsabilité du CISSS, tandis que le personnel de la RPA donnera les soins et les services quotidiens.

Cette solution dure une année pendant laquelle, malheureusement, de nombreux problèmes surviennent, notamment avec la sécurité des soins et des services donnés. Les proches de la dame notent ainsi que le personnel ne possède ni la formation ni l'approche nécessaires pour intervenir auprès d'une personne qui, c'est son cas, présente des déficits cognitifs. De plus, les propres intervenants du CISSS mettent celui-ci au fait que la RPA ne respecte pas le plan de soins et de services de la dame.

Les manquements persistent en raison des facteurs suivants :

- L'absence de communication entre les responsables de la RPA et les intervenants du CISSS;
- Les actions en vase clos des intervenants du CISSS qui relèvent de différentes directions;
- Le manque de coordination des intervenants du CISSS entre eux.

Pour sa part, le CISSS impute à la RPA plutôt qu'à lui-même le soin d'assurer le suivi de la qualité des services et des soins, ce que réfute le Protecteur du citoyen : selon lui, le CISSS demeure responsable de l'usagère qu'il a orientée vers la RPA avec laquelle il a pris entente pour lui fournir un hébergement transitoire.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS :

- D'élaborer une procédure pour assurer un contrôle de la qualité des services donnés dans le cadre d'une entente contractuelle;
- De clarifier les rôles et les responsabilités de ses différents services auprès des résidents hébergés en vertu d'une telle entente.

Ses recommandations ont été acceptées et sont en cours d'implantation.



CAS VÉCU

SYNDROME D'IMMOBILISATION AVEC COMPLICATIONS

Une personne âgée est hospitalisée. Il est établi que son état de santé ne lui permettra pas de retourner dans la RPA où elle vivait. Effectuant les démarches requises, le CIUSSS responsable de son dossier constate qu'aucun CHSLD de son territoire n'a de place disponible pour l'accueillir. La personne est acheminée vers un CHSLD privé du territoire d'un autre CIUSSS, en vertu d'une entente conclue entre le CIUSSS responsable de la personne et ce CHSLD.

Pour les proches de la personne, l'endroit est loin, ce qui complique les visites. Ils doivent toutefois accepter cette solution.

Peu après son arrivée, la personne est aux prises avec des plaies de pression liées directement au manque d'équipement du CHSLD, notamment un matelas spécial pour éviter ce genre de problème. De plus, son fauteuil roulant est défectueux. Elle reste donc alitée toute la journée et développe un syndrome d'immobilisation, soit une condition provoquée par le manque de mouvement et qui peut conduire à une perte d'autonomie accrue. Finalement, la personne est admise de nouveau à l'hôpital où elle décède, quelques mois plus tard. Elle n'aura pu vivre dans le milieu de son choix, près de sa famille. C'est ce qui amène ses proches à se plaindre au Protecteur du citoyen.

Durant son enquête, ce dernier a constaté qu'aucune note au dossier n'indiquait que le CIUSSS responsable de la dame se préoccupait du fait que le CHSLD privé puisse fournir les services adaptés et le matériel médical requis par sa condition (matelas spécial et fauteuil roulant, notamment).

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CIUSSS de :

- S'assurer que les personnes transférées dans une place d'hébergement transitoire reçoivent en tout temps les soins et les services nécessaires;
- Veiller à ce que les installations retenues en vue d'un hébergement transitoire soient en mesure de fournir le matériel médical requis par l'état de santé des personnes.

Ses recommandations ont été acceptées et sont en cours d'implantation.

Au moment de la rédaction de ces lignes, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) vient tout juste de publier un cadre de référence provincial du mécanisme d'accès à l'hébergement en CHSLD, en ressources intermédiaires et en ressources de type familial. Le Protecteur du citoyen procède actuellement à son analyse.



SUIVI D'UN RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Secteur concerné

- Soutien à l'autonomie des personnes âgées

ACCÈS À L'HÉBERGEMENT PUBLIC

UN PARCOURS SINUEUX ET INQUIÉTANT

Le plan d'action du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) met de l'avant un cadre de référence qui pourrait apporter des solutions aux problèmes d'accès. Après cinq ans de travaux, le cadre en question vient tout juste d'être publié.

HÉBERGEMENT DE TRANSIT

Le portrait est flou

Au Québec, les mécanismes d'accès à l'hébergement des CISSS et des CIUSSS reçoivent environ 21 000 demandes d'hébergement public chaque année. Adressées par les personnes âgées elles-mêmes ou par leurs proches, ces demandes concernent quelqu'un qui ne peut plus rester à domicile et qui doit être accueilli dans une ressource d'hébergement.

Ces dernières années, le Protecteur du citoyen a constaté que l'hébergement public présentait des problèmes majeurs liés à des règles et à des pratiques en matière d'accès. En conséquence, les obstacles s'additionnent souvent pour les personnes en quête d'un milieu de vie.

C'est ce qui a amené le Protecteur du citoyen à publier, en octobre 2021, un rapport spécial intitulé *Pour un accès à l'hébergement public qui respecte les droits et les besoins des personnes âgées et de leurs proches*. À l'intention du MSSS, il y formule 14 recommandations visant à :

- Améliorer les règles et les pratiques entourant l'accès à l'hébergement public;
- Conférer davantage d'humanité aux processus d'accès à l'hébergement public;
- Renforcer le respect des droits et des besoins de la personne âgée et de ses proches, et ce, à toutes les étapes de la recherche d'une ressource appropriée;
- Brosser un portrait complet de la situation de l'accès à l'hébergement public.

Réagissant aux différentes recommandations, le MSSS a transmis au Protecteur du citoyen, le 31 mars 2022, un premier plan d'action faisant état de l'élaboration et de la diffusion d'un cadre de référence provincial pour normer et uniformiser les pratiques des différents mécanismes régionaux d'accès à l'hébergement. Une telle projection allait permettre, selon le MSSS, d'atteindre plusieurs des objectifs poursuivis par les recommandations du Protecteur du citoyen, notamment l'instauration de fonctionnements plus respectueux des droits et des besoins des personnes âgées et de leurs proches.

Tout récemment publié, le cadre de référence constitue une avancée notable, de l'avis du Protecteur du citoyen. Dans les mois à venir, il devra être déployé dans les établissements pour que les orientations qu'il met de l'avant sur papier se traduisent par des changements concrets sur le terrain. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen considère que le MSSS doit instaurer un processus rigoureux de suivi de l'implantation de ces mesures.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen constate une réticence du MSSS à véritablement décrire et analyser le phénomène de l'hébergement transitoire des personnes âgées pour y rattacher des données précises. Il est pourtant primordial de bien connaître cette réalité parce qu'il s'agit d'une pratique qui :

- Ne permet pas toujours de répondre adéquatement aux besoins particuliers de la personne âgée visée;
- Peut se prolonger au détriment de la personne hébergée.

À cet égard, le MSSS considère que les personnes hébergées de façon transitoire reçoivent les soins qui leur sont nécessaires. Dans cette optique, il estime donc que leur situation est acceptable pendant l'attente de la ressource de leur choix. Il n'en demeure pas moins que leur déménagement dans un environnement temporaire peut poser des problèmes de distance par rapport à un milieu de référence, d'éloignement des proches et de difficulté à développer un sentiment d'appartenance à la ressource de transit.

Le Protecteur du citoyen réitère ici l'importance pour le MSSS de s'assurer que ce phénomène est adéquatement consigné et que des indicateurs permettent de suivre l'efficacité des mesures prises pour limiter le recours à l'hébergement transitoire.

Le Protecteur du citoyen continue de suivre attentivement les retombées du plan d'action du MSSS.

Le rapport est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.



MOBILITÉ DU PERSONNEL ET PERTE D'EXPERTISE

Secteurs concernés

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

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

LA DPJ ET L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES AÎNÉES

PARTICULIÈREMENT TOUCHÉS PAR L'EXODE

Au cours des dernières années, des réaménagements au sein du réseau de la santé et des services sociaux ont permis une plus grande mobilité du personnel. Résultat : certains secteurs de services moins populaires ou assortis de conditions plus difficiles se sont retrouvés à court de personnel d'expérience.

DÉPARTS EN SÉRIE

L'exode du personnel a été particulièrement marqué dans le secteur de la protection de la jeunesse, où des intervenants étaient soumis à un environnement professionnel hautement exigeant, à une charge de travail trop lourde, à une supervision insuffisante ainsi qu'à une pression sociale et médiatique parfois difficile à supporter. C'est ainsi que plusieurs intervenants d'expérience ont quitté les rangs de la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) pour des postes moins contraignants. Ces départs ont eu comme conséquence de priver les équipes de leur précieuse expertise.

Des responsables de milieux d'hébergement et de soins n'ont eu d'autre choix que de se tourner vers les agences de placement de personnel pour répondre aux besoins de leur clientèle. Selon le Protecteur du citoyen, cette solution peut engendrer une dépersonnalisation des soins et des services, allant même parfois jusqu'à entraîner un manque quant à l'expertise requise.

La rareté de la main-d'œuvre dans certaines catégories d'emploi, notamment les préposés aux bénéficiaires, conduit à des problèmes d'attraction et de rétention du personnel. Par exemple, des exploitants de résidence privée pour aînés (RPA) font valoir que leur personnel d'expérience migre vers le réseau public de la santé et des services sociaux. Celui-ci offre effectivement des conditions de travail avantageuses avec lesquelles les RPA ne peuvent rivaliser. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il s'agit d'une des raisons pour lesquelles les exploitants peinent à attirer des préposés aux bénéficiaires nouvellement formés.

Par ailleurs, les proches de personnes hébergées déplorent auprès du Protecteur du citoyen que la qualité des soins et des services donnés par les préposés aux bénéficiaires formés dans le cadre d'un programme accéléré n'équivaille pas à celle de leurs collègues plus expérimentés. Le Protecteur du citoyen conçoit que la formation accélérée permet de répondre aux besoins immédiats des résidents, mais le souci de la qualité des soins et des services doit demeurer une préoccupation constante.

Le Protecteur du citoyen en conclut que la perte d'expertise pèse lourd dans l'ensemble du réseau public. Le personnel présent peine à suffire à la tâche, ce qui laisse peu ou pas de place pour parfaire les formations et mettre à jour les connaissances.

CAS VÉCU

LA VIOLENCE CONJUGALE N'EST PAS DANS LA MIRE

Selon une jeune mère, la DPJ a tardé à reconnaître un élément crucial dans son dossier, à savoir qu'elle était victime de violence conjugale, que cette situation avait des effets majeurs sur la santé et la sécurité de son enfant et que les interventions de la DPJ n'avaient pas été modifiées en conséquence.

Son cas avait été traité comme un conflit de couple pouvant rejaillir sur les enfants et c'est pourquoi le dossier était pris en charge par la DPJ. Entre autres interventions, on lui avait demandé de travailler à améliorer les communications avec son ex-conjoint. Elle devait notamment rencontrer ce dernier en personne, alors que c'est contre-indiqué en contexte de violence conjugale.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'intervenante de la DPJ était nouvellement embauchée et qu'elle ne possédait aucune formation en matière de violence conjugale. Inexpérimentée, elle avait ignoré les propos de la mère qui disait craindre pour sa sécurité et celle de son enfant.

Plus largement, le Protecteur du citoyen a constaté que les rôles et les responsabilités des personnes susceptibles de soutenir l'intervenante et de la guider dans ses démarches n'étaient pas bien définis (chef de service, conseillère clinique et réviseure). Les attributions étaient vagues et chaque personne ne disposait que d'une partie des renseignements nécessaires.

Le Protecteur du citoyen a rappelé que les intervenants de la DPJ doivent être non seulement adéquatement formés, mais aussi bien supervisés pour qu'ils puissent notamment distinguer un conflit de couple d'un contexte de violence conjugale. Tarder à identifier une dynamique de violence conjugale peut entraîner des conséquences graves pour les familles.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de s'assurer que l'intervenante assignée au suivi de cette famille reçoit une formation complète en matière de violence conjugale, dans les meilleurs délais, ce que la DPJ a accepté.

CAS VÉCU

PERSONNE NE RÉPOND VRAIMENT À LA CLOCHE D'APPEL

Un CHSLD privé a recours à du personnel d'agence en soins de santé. Toutefois, une proche aidante observe que, contrairement au personnel régulier de l'endroit, ces personnes n'ont pas l'expérience requise pour donner des soins personnalisés, autrement dit des services qui s'adaptent à la condition de chacun. De plus, ces intervenants connaissent peu les résidents en raison du roulement de personnel. Leur rôle est centré sur la tâche à accomplir plutôt que sur la réponse individualisée aux besoins. Par exemple :

- Le personnel d'agence n'utilise pas les techniques de mobilisation indiquées pour la résidente alors qu'elles sont inscrites dans son plan de traitement.
- La marchette n'est souvent pas mise à sa portée et sa famille doit constamment rappeler qu'elle lui est nécessaire pour se déplacer.
- Quand la dame active sa cloche d'appel, une préposée aux bénéficiaires se présente à la chambre pour éteindre le signal et quitte les lieux sans s'enquérir auprès de la résidente de son besoin.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la direction du CHSLD pour qu'un rappel soit fait au personnel, et particulièrement au personnel d'agence, pour qu'il adopte une approche plus personnalisée et, entre autres choses, qu'il s'assure de répondre aux besoins des usagers qui activent leur cloche d'appel. Ses recommandations ont été acceptées et implantées.



CAS VÉCU

INEXPÉRIENCE SUR LE TERRAIN

Depuis plusieurs mois, une personne reçoit des soins infirmiers à domicile pour une plaie. Elle décède à la suite d'une infection au site de la plaie. Les proches de cette personne s'adressent au Protecteur du citoyen parce que, selon eux, les soins offerts par le personnel du CLSC n'étaient pas adéquats et que celui-ci aurait dû remarquer la détérioration de la plaie et suspecter l'infection.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté des lacunes dans la qualité des soins donnés à la personne :

- Les évaluations de la plaie n'avaient pas été effectuées selon les normes. Elles auraient dû être faites chaque semaine, et quotidiennement en cas de risque accru d'infection ou de détérioration.
- Les évaluations étaient incomplètes. Aucune mesure n'était mentionnée pour indiquer les dimensions et la profondeur de la plaie. La nature de la plaie et l'objectif du traitement n'étaient pas non plus précisés au dossier de la personne.
- Différents facteurs pouvant accroître les risques d'infection n'avaient pas été considérés convenablement : os visible, plaie parfois laissée sans pansement par l'usager, état diabétique de la personne et alimentation inadéquate.
- La progression de la douleur n'avait pas été suivie de façon détaillée et rigoureuse.

Par ailleurs, au sein même du CLSC, toute formation rattachée aux soins de plaies avait été interrompue durant la pandémie et jusqu'en 2022.

Le Protecteur du citoyen a conclu que la condition de la personne n'avait pas été évaluée d'un point de vue global. Ce manquement avait eu une incidence importante sur la qualité des soins reçus pour sa plaie. La condition critique de l'usager n'avait pas fait l'objet de toute l'attention nécessaire.

Les formations pour les soins de plaies avaient repris quand le Protecteur du citoyen est intervenu. Il a néanmoins formulé plusieurs recommandations au CLSC, soit :

- Rendre obligatoire l'utilisation du formulaire *Soins infirmiers – paramètres de la plaie et plan de traitement pour chacune des plaies*;
- S'assurer, notamment par un audit de dossiers, qu'une infirmière ou un infirmier procède, au moins une fois par semaine, à une évaluation complète d'une plaie selon certains paramètres comme les suivants : mesures, exsudat (présence de fluides produits par la plaie), apparence de la plaie, présence et intensité de la douleur ainsi qu'état des bords de la plaie et de la peau environnante;
- S'assurer que le personnel infirmier effectue, au moment de l'évaluation de la plaie et au besoin, un examen global de la personne (signes vitaux, surveillance des glycémies si cela est indiqué et alimentation), particulièrement lorsque celle-ci est susceptible de souffrir d'une infection;
- Rappeler au personnel infirmier l'importance de consulter le personnel-conseil lors d'un doute sur l'évolution d'une plaie.

Le CLSC a accepté ces recommandations. Certaines sont déjà implantées. Les autres font l'objet d'un suivi attentif du Protecteur du citoyen.



PERSONNES PROCHES AIDANTES

Secteurs concernés

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

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

MIEUX COMMUNIQUER AVEC LES PROCHES DES USAGERS

Les milieux de soins reconnaissent de plus en plus l'importance du rôle des personnes proches aidantes auprès des usagers. Les intervenants doivent donc avoir conscience du caractère essentiel d'une bonne communication, respectueuse et continue, avec les proches des usagers, tant au cours des périodes d'hospitalisation que pour obtenir des soins et des services du CLSC ou encore lors du déroulement des soins palliatifs. Est-ce bien le cas?

INTÉGRER LES PERSONNES PROCHES AIDANTES

Le Protecteur du citoyen constate que des intervenants peuvent compromettre l'apport des personnes proches aidantes : langage inadapté par rapport aux connaissances de ces dernières, oubli de valider leur compréhension des explications données, information non transmise. Ces manquements peuvent avoir une incidence sur la qualité des soins et des services offerts et sur la sécurité des usagers.

De l'avis du Protecteur du citoyen, on doit viser l'équilibre entre le partage des renseignements et le respect de la vie privée. Le 6 février 2023, le Protecteur du citoyen a d'ailleurs commenté le projet de loi nº 3, *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives* (voir encadré). Il a souligné, entre autres, un problème mis en évidence par les plaintes qu'il traite, soit l'impossibilité pour les proches d'accéder à ce type de renseignements concernant leur proche une fois qu'il est décédé et qu'ils doivent vivre leur deuil.

Info utile

La **Politique nationale pour les personnes proches aidantes** donne leur juste place à l'expérience et au savoir des personnes proches aidantes. Il y est également indiqué qu'elles doivent, pour maîtriser les tâches qu'elles acceptent d'effectuer, avoir accès à l'information nécessaire (avec l'autorisation de la personne qu'elles aident) pour fournir l'accompagnement souhaité. Elles doivent aussi disposer de la formation et de la supervision requises.



CAS VÉCU

ARRIVER TROP TARD POUR LES DERNIERS MOMENTS

Le proche aidant d'une résidente en CHSLD n'a pas été informé de la dégradation rapide de l'état de santé de cette dernière et du début des soins de confort en vue d'une fin de vie à très court terme. Lorsqu'il l'apprend, quelques jours plus tard, il s'empresse de se rendre auprès de la résidente pour ses derniers moments. Sur place, celle-ci est dans le coma et le proche aidant ne peut être présent auprès d'elle comme il l'aurait voulu.

Il questionne alors le personnel infirmier, cherchant à savoir pourquoi il n'a pas été avisé du début des soins de confort en temps opportun. Ses interlocuteurs refusent de lui fournir des explications, invoquant des motifs de confidentialité. Au cours des semaines suivantes, l'homme relance des membres de l'équipe du CHSLD, sans plus de résultat. Livré à lui-même, il éprouve de la difficulté à faire son deuil. Il fait appel au Protecteur du citoyen.

Dès les débuts de l'enquête, il en ressort que les rapports entre le proche aidant et l'équipe du CHSLD sont difficiles. La chef d'unité a été désignée pour communiquer avec lui. Cependant, les soins de fin de vie se sont amorcés durant la fin de semaine alors que cette personne était absente. Le personnel en poste n'a pas contacté le proche aidant.

S'ajoute à cela le fait que la résidente était sous un régime de protection et qu'un membre de sa famille agissait à titre de mandataire. Le proche aidant faisait aussi partie de la famille au sein de laquelle les relations étaient tendues, à un point tel que le proche aidant et le mandataire ne communiquaient pas entre eux. Le CHSLD était au fait de cette dynamique familiale.

Habituellement, il appartient au mandataire d'informer la fratrie et les proches lors d'un changement de la condition d'une personne hébergée, comme lors de l'administration de soins de fin de vie. Dans ce cas-ci, l'enquête a révélé que le mandataire avait omis d'informer le proche aidant de la condition de la résidente.

Pour sa part, le personnel du CHSLD était peu outillé pour composer avec une situation où le représentant légal d'une résidente en fin de vie n'assume pas toutes ses responsabilités.

Enfin, l'enquête a aussi démontré que le personnel du CHSLD connaissait peu les droits en matière d'accès à l'information pour les personnes proches aidantes.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le proche aidant aurait dû être avisé du début de l'application des soins de fin de vie, conformément à la Politique nationale pour les personnes proches aidantes. Un des principes directeurs de cette politique établit en effet l'importance de tenir compte de la diversité des réalités des personnes proches aidantes et de leurs relations avec les personnes aidées dans la réponse à leurs besoins spécifiques. Ce principe est valable à toutes les étapes de leur démarche de soutien, jusqu'à leur processus de deuil.

Le Protecteur du citoyen considère que pour atteindre leurs finalités, les soins de confort et de fin de vie ne peuvent être administrés sans que le proche aidant puisse faire ses adieux et être aux côtés de la personne qui reçoit les soins. Il en va également de l'importance pour la personne qui va décéder d'avoir auprès d'elle son proche aidant, avant et pendant les soins de confort.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CIUSSS :

- D'informer son personnel sur les rôles et les responsabilités des représentants légaux ainsi que sur les mécanismes pour intervenir si ceux-ci ne s'acquittent pas de leur rôle adéquatement;
- De former son personnel concernant les principes de la *Loi visant à reconnaître et à soutenir les personnes proches aidantes* et de la Politique nationale pour les personnes proches aidantes.

Ces recommandations ont été acceptées et sont en cours d'implantation.

CAS VÉCU

ASSUMER SEULE L'IMMENSE RESPONSABILITÉ DE DONNER DES SOINS PALLIATIFS À DOMICILE

Un homme apprend qu'il lui reste quelques mois à vivre seulement, et il souhaite recevoir des soins palliatifs à domicile. Le personnel de l'hôpital l'informe que c'est possible et que sa conjointe et lui obtiendront l'aide du personnel soignant d'un organisme qui a pour mission de donner des soins palliatifs à domicile.

Après le décès, la conjointe s'adresse au Protecteur du citoyen parce qu'elle considère qu'elle n'a pas eu droit à l'information nécessaire pour mener à bien cette lourde tâche. Ainsi, elle ne savait pas qu'elle serait responsable de donner seule certains soins. Elle croyait en effet qu'un membre du personnel infirmier de l'organisme serait présent au domicile plus souvent.

Plus particulièrement au sujet de la médication, les enseignements étaient nettement insuffisants. La dame avait par exemple compris que certains médicaments pouvaient être administrés si son conjoint commençait à être agité. Elle en avait déduit qu'une fois administrés, ces médicaments amélioreraient la condition de son conjoint. À un certain moment, elle lui avait donc donné le médicament et son conjoint s'était endormi. Par la suite, il ne s'était jamais réveillé. À son grand désarroi, la dame avait cru que le décès de son conjoint pouvait être dû à son manque d'expérience.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'organisme remet un guide à l'intention des personnes en fin de vie et de leurs proches. Toutefois, le document donne peu de renseignements sur l'intensité des soins que l'organisme peut lui-même offrir (fréquence et durée des visites du personnel soignant) et il ne fournit pas d'exemples de soins que les proches peuvent être appelés à donner.

De son côté, le personnel infirmier de l'organisme n'avait pas supervisé la conjointe pour l'injection de médicaments pour s'assurer qu'elle pouvait le faire elle-même. De plus, aucune documentation sur la conservation de la médication ne lui avait été remise.

En ce qui concerne le protocole de détresse respiratoire (administration d'une combinaison de médicaments en guise de sédation temporaire), quelques explications avaient été données à la dame ainsi qu'un aide-mémoire. Le Protecteur du citoyen en a toutefois conclu qu'en situation aussi délicate, la personne proche aidante devait être mieux accompagnée et assurée d'obtenir toute l'aide nécessaire dans ces moments critiques. Elle devait également ne pas hésiter à faire appel à un professionnel responsable en cas de questions ou de doutes au sujet de l'état clinique de la personne en fin de vie.

Le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations visant à permettre à la personne en fin de vie et à ses proches de faire des choix éclairés.

Il a notamment recommandé à l'organisme de préciser dans son guide l'intensité des soins infirmiers qu'il peut offrir à domicile, et de fournir des exemples de soins que les personnes proches aidantes auront à donner. Il lui a aussi recommandé de rappeler à son personnel qu'il importe d'offrir aux proches l'occasion d'administrer une solution saline sous supervision, pour qu'ils puissent se familiariser avec la technique, et de les informer au sujet de la conservation des médicaments. Finalement, le Protecteur du citoyen a recommandé que soient ajoutés à l'aide-mémoire pour les médicaments le nom et les coordonnées d'une personne joignable en tout temps en cas de besoin d'assistance en lien avec les symptômes de fin de vie et le protocole de détresse respiratoire.

Toutes ces recommandations ont été acceptées et implantées.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN COMMENTE UN PROJET DE LOI LIÉ AU DROIT À L'INFORMATION D'UN PROCHE D'UNE PERSONNE DÉCÉDÉE

Le 7 février 2023, en commentant le projet de loi nº 3, *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, le Protecteur du citoyen souligne que certaines de ses dispositions ne donnent pas plein effet aux intentions du législateur. On y omet en effet de tenir compte de l'importance que peut avoir un renseignement émanant des services de santé et des services sociaux pour le proche d'une personne décédée qui est en processus de deuil.

À cet égard, l'article 31 de la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels* (projet de loi nº 64), adoptée en 2021, inclut expressément les notions de proche parent et d'aide au processus de deuil de la personne qui demande d'avoir accès aux renseignements personnels d'une personne décédée. Ce faisant, le projet de loi met en évidence l'importance que reconnaît le législateur au processus de deuil ainsi que sa volonté de soutenir les personnes qui y sont engagées.

Or, lors de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen constate régulièrement l'impossibilité d'accéder aux renseignements de santé et de services sociaux d'un proche décédé. En ce sens, la loi projetée concernant les renseignements de santé et de services sociaux devrait prévoir, à certaines conditions, un tel droit d'accès.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé de modifier le projet de loi nº 3 en ajoutant une disposition prévoyant que le conjoint ou un proche parent d'une personne décédée a le droit d'être informé de l'existence d'un renseignement concernant cette personne et détenu par un organisme. La personne proche aidante doit pouvoir y avoir accès si ce renseignement est susceptible de l'aider dans son processus de deuil, à moins que la personne décédée en ait préalablement refusé l'accès.

Cette recommandation du Protecteur du citoyen a été acceptée.

Le projet de loi a été adopté le 29 mars 2023.



CHAMBRE D'HÔPITAL

Secteur concerné

- Soutien aux services

L'ÉNIGME DE LA FACTURATION

Quel est le prix d'une chambre semi-privée dans une unité dépourvue de salles? Combien coûte une chambre privée quand il n'y a ni salles ni chambres semi-privées dans une unité? Combien de gens choisissent un type de chambre à l'hôpital et ont une mauvaise surprise quand ils reçoivent la facture?

CHOISIR SANS BIEN COMPRENDRE

Au départ, le principe est le suivant : il existe trois types de chambres possibles dans les hôpitaux, soit la chambre privée, la chambre semi-privée et la salle. Des trois types, seule la salle est gratuite et l'hôpital a l'obligation d'offrir ce choix.

Année après année, des personnes portent plainte au Protecteur du citoyen concernant leur facture de frais de chambre d'hôpital. Elles font notamment valoir que la somme demandée pour une chambre semi-privée ne tient pas compte du fait que l'unité où elles sont admises ne possède aucune salle, ou encore qu'aucune réelle option de choix de chambre n'est possible. Dans d'autres cas, les personnes ne sont pas informées clairement que le choix d'une salle permettra l'admission gratuite dans une chambre privée ou semi-privée si aucune salle n'est disponible ou encore si une chambre privée ou semi-privée est médicalement requise.

Il ne faut pas oublier que le choix d'une chambre à l'hôpital peut souvent se faire dans le stress et la précipitation. D'où l'importance de recevoir les informations adéquates.

Au Québec, des hôpitaux plus récents, comme le Centre hospitalier de l'Université de Montréal ou le site Glen du Centre universitaire de santé McGill, n'offrent que des chambres privées. En conformité avec ce qui vient d'être expliqué, la chambre privée est alors gratuite en tout temps puisque, dans les faits, aucun choix n'est possible.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le manque d'information appropriée transmise aux personnes et l'absence de directive du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) quant aux chambres de base mènent à des iniquités auxquelles il faut mettre fin.

En avril 2018, le Protecteur du citoyen a rendu public un rapport intitulé *Facturation des frais de chambres en centre hospitalier : l'obligation d'informer adéquatement les citoyens*. Ce rapport – comme l'indique le titre – déplorait entre autres que les gens ne soient pas renseignés convenablement des choix de chambres réellement disponibles. Il adressait des recommandations au MSSS, notamment pour :

- Apporter des changements au règlement et aux directives applicables pour s'assurer que des informations complètes et adéquates sont données aux personnes;
- Faire cesser la facturation de frais pour les chambres qui correspondent au type de chambre de base offert dans l'unité où la personne est hospitalisée.

Affirmant que les normes étaient respectées et que la circulaire ministérielle était adéquate, le MSSS a refusé l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen. Néanmoins, en 2019, lors d'une présentation regroupant les directeurs financiers des centres hospitaliers, il leur a demandé d'offrir aux usagers un choix de chambre conforme à la règle selon laquelle en l'absence de salles, la chambre semi-privée devient non facturable, et que si aucune salle et aucune chambre semi-privée ne peut être offerte, la chambre privée devient non facturable.

Or, il s'avère que cette nouvelle orientation a été comprise différemment selon les acteurs du réseau public des soins de santé et des services sociaux. Questionné à plusieurs reprises sur l'application qui devait en être faite, mais n'ayant fourni aucune réponse précise, le MSSS a finalement écrit au Protecteur du citoyen en octobre 2022 que :

> *La présentation (aux directeurs financiers) de 2019 n'a pas de valeur juridique, car il n'y a pas possibilité de vérifier que l'information n'en est pas altérée et qu'elle est maintenue dans son intégralité. Ainsi, cette présentation n'est pas ce qui doit être appliqué. Les informations écrites dans les circulaires et les articles de loi visés, le cas échéant, doivent être appliquées.*

Le Protecteur du citoyen reconnaît que la facturation des frais de chambre dans les hôpitaux représente pour eux un apport financier important dans un contexte économique fragile. Cependant, cette facturation ne devrait jamais pénaliser injustement l'usager.

La circulaire ministérielle applicable énonce clairement que l'établissement doit, au préalable, informer adéquatement l'usager des choix qui s'offrent à lui et de la disponibilité d'une chambre gratuite.

Pour sa part, le Protecteur du citoyen est d'avis que :

- Toute facturation doit cesser pour les chambres de base offertes dans une unité d'un centre hospitalier. Ainsi, si l'unité n'a que des chambres privées et semi-privées, la chambre semi-privée ne doit pas être facturée. De la même façon, si l'unité n'a que des chambres privées, celles-ci ne doivent pas être facturées.
- Il est primordial qu'une information juste et accessible soit donnée aux citoyens au moment d'effectuer leur choix.
- Les formulaires doivent indiquer clairement que le choix d'une salle permettra l'admission gratuite dans une chambre privée ou semi-privée si aucune salle n'est disponible ou encore si une chambre privée ou semi-privée devient médicalement requise.

RECOMMANDATIONS

Le Protecteur du citoyen réitère et met à jour des recommandations déjà formulées dans son rapport de 2018 à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux, soit :

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

Réponse du ministère de la Santé et des Services sociaux :

« Le MSSS s'engage à élaborer d'ici le 30 septembre 2023, une analyse de la faisabilité et des impacts d'éventuelles modifications au Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation. La réalisation des recommandations formulées par le Protecteur du citoyen sera tributaire de l'analyse effectuée.

Le MSSS s'engage à l'analyse précitée (recommandation précédente) qui permettra de statuer sur d'éventuelles modifications de la circulaire ministérielle intitulée "Facturation pour l'occupation de chambres privées ou semi-privées et pour la disponibilité du téléphone alloué aux usagers." »

Le rapport est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

CAS VÉCU

AUCUNE SALLE DISPONIBLE ET AUCUNE INFORMATION À CE SUJET

En prévision d'un accouchement, un couple choisit une chambre privée. À noter que l'hôpital ne compte aucune salle dans l'unité concernée.

Lors de son hospitalisation, la jeune mère occupe une chambre privée, puis une semi-privée. Plus tard, à la réception de la facture, le couple apprend qu'aux frais de la chambre privée s'ajoutent ceux de la chambre semi-privée, et ce, même en l'absence d'une salle à titre d'option de base. Pour ces gens, les frais de la chambre semi-privée ne s'appliquent pas. Ils se plaignent au Protecteur du citoyen.

L'enquête a confirmé que l'unité concernée ne comptait pas de salles. Cette information n'était cependant pas transmise aux usagers alors qu'elle était connue. Rappelant les orientations données par le MSSS en 2019 lors de sa présentation, le Protecteur du citoyen a recommandé de cesser toute facturation de la chambre de base dans cette unité, d'informer les usagers quant à leurs choix réels de chambres disponibles et, par conséquent, d'annuler la facture.

L'établissement a accepté d'annuler la facture, mais a refusé de mettre fin à la facturation de la chambre de base dans cette unité et d'assurer la transmission des informations nécessaires aux usagers. Son raisonnement était le suivant : puisqu'une chambre gratuite est toujours offerte aux usagers sur tous les formulaires et que le choix de chambre peut être modifié en tout temps, la clientèle n'a pas à connaître le fait qu'aucune salle n'existe dans l'unité. Par ailleurs, en raison du roulement de personnel, l'hôpital n'avait pas l'information du MSSS datant de 2019 au sujet de la facturation des chambres de base.

Le Protecteur du citoyen a pris acte du refus de l'établissement de cesser la facturation de la chambre de base à cette unité et d'informer les citoyens de l'absence de salles.

Devant cette situation aberrante, le Protecteur du citoyen ne peut que réitérer ses recommandations déjà formulées.



CAS VÉCU

FIN DE VIE ET ABSURDITÉ ADMINISTRATIVE

Un citoyen en fin de vie est transféré d'un hôpital à un autre. Son état de santé requiert une chambre privée. Avant même son transfert, une telle chambre lui est réservée et on l'y installe à son arrivée.

Le lendemain, une agente administrative se présente afin que l'usager effectue son choix de chambre. Or, en plus d'être en fin de vie, l'usager est porteur d'une bactérie et a dû être mis en isolement dans cette chambre privée. C'est ce que l'usager et sa fille expliquent à l'agente. Celle-ci insiste et indique que la chambre privée doit être choisie sur le formulaire pour que l'usager puisse y demeurer. Pour ne pas ajouter des difficultés administratives à l'épreuve que vivent déjà l'homme et sa famille, ce dernier consent verbalement au choix de la chambre privée.

Par la suite, informé de la situation, un membre de la famille se présente à l'admission pour faire annuler cette décision, puisqu'il sait qu'aucun choix de chambre n'est nécessaire en raison de la condition de l'usager. Toutefois, les bureaux sont fermés à ce moment de la journée. Le choix n'ayant pu être annulé immédiatement, la facture porte sur une nuit en chambre privée.

L'enquête a démontré que les informations données à la famille étaient inadéquates et menaient à un abus de facturation.

D'une part, il était inexact de prétendre que la chambre privée pouvait être occupée par l'usager seulement s'il en faisait le choix puisque cette chambre était médicalement requise avant même son arrivée.

D'autre part, la nuit en chambre privée avait été facturée à l'usager alors que sa famille avait tenté de modifier le jour même ce choix pour faire annuler les frais. Toutefois, le bureau des admissions était fermé et aucune procédure à suivre n'était indiquée. La famille y est donc retournée dès le lendemain matin.

En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé d'annuler la facture remise et de modifier les informations que les agents administratifs doivent donner lorsqu'une chambre est médicalement requise. Il a également recommandé de s'assurer que les affiches et le message téléphonique sont corrigés dans le but d'indiquer la procédure pour modifier un choix de chambre en dehors des heures d'ouverture. En date du 31 mars 2023, le Protecteur du citoyen est en attente de la réponse de l'établissement.



RÉSEAU PUBLIC ET COORDINATION

Secteurs concernés

- L'ensemble des programmes-services et du réseau public

BRIS DE CONNEXION

En plus du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le réseau public de soins et de services englobe une multitude d'établissements, d'installations, d'organismes, de partenaires, de programmes-services et de directions. Chaque acteur joue un rôle distinct, en interaction avec les autres membres de la vaste organisation. Des bris de services peuvent survenir quand la communication coupe.

SYNDROME DU VASE CLOS

Au Québec, la complexité de l'organisation des services de santé et des services sociaux de même que les très nombreux intervenants peuvent provoquer des problèmes d'arrimage et de coordination. Du point de vue des usagers, cette situation peut donner lieu, entre autres, à des reports de soins, de services, d'examens ou d'évaluations. Or, certains retards pèsent lourd pour les personnes en attente, qui en font les frais.

Il arrive qu'un centre de soins prévoie que des services seront offerts à un usager par un autre centre. Ce dernier n'étant pas averti, les services en question ne sont pas donnés ou sont donnés plus tard. Dans l'intervalle, la condition de l'usager peut se dégrader.

Cela peut être le cas lorsqu'une personne retourne dans son CHSLD habituel après une hospitalisation : des problèmes surviennent si le CHSLD n'a pas été avisé que la personne a obtenu son congé de l'hôpital et si le personnel n'est pas prévenu des soins à donner en continuité avec ceux reçus durant l'hospitalisation.

On parle alors des inconvénients liés au travail en vase clos, qui complique souvent les démarches de personnes dont le profil peut correspondre à celui de la clientèle de plusieurs programmes-services à la fois.

Le manque de coordination se manifeste aussi lorsqu'un CISSS ou un CIUSSS doit faire affaire avec les services d'un CISSS ou d'un CIUSSS d'un autre territoire, comme pour des cas d'hébergement transitoire. Interviennent des questions de découpages administratifs et géographiques. Les ponts ne sont pas toujours lancés efficacement entre des instances censées se parler, qui ne le font pas. Le partage des rôles et des responsabilités demeure confus. Pendant ce temps, l'usager attend.

Cette difficulté de fonctionner à la fois de façon individuelle et ensemble pour les différents secteurs du réseau public se présente précisément quand une personne a besoin de services, généralement en période de vulnérabilité. La trajectoire existe, mais comporte des interruptions. La qualité des services n'est pas la même pour tous.

Rappelons que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* est claire à cet égard : les services de santé et les services sociaux doivent être adéquats, donnés aux usagers avec respect, et avec continuité. De l'avis du Protecteur du citoyen, cette obligation englobe non seulement les services reçus lors des soins, mais également lors des démarches administratives dans le cadre de ces soins. Cela est vrai autant pour des acteurs du réseau que pour des partenaires hors réseau.

CAS VÉCU

QUI EST RESPONSABLE DE QUOI?

Une jeune adulte vivant avec une déficience intellectuelle est hébergée dans une résidence à assistance continue (RAC – ressource qui accueille les cas plus complexes, souvent des personnes qui présentent des troubles graves du comportement ou dont la situation de handicap nécessite des soins particuliers). La ressource relève d'un centre de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI). Sa mère porte plainte au Protecteur du citoyen parce que sa fille a dû attendre plusieurs mois avant d'obtenir un prélèvement sanguin pour déterminer si son taux de fer était normal. La dame précise qu'elle a transmis une demande en ce sens dès l'admission de sa fille à la RAC. Toutefois, le prélèvement n'a été effectué que plus tard et la jeune fille a dû être hospitalisée pour recevoir une transfusion en raison de son taux de fer trop bas.

L'enquête du Protecteur du citoyen a fait ressortir que ni le CRDI ni la RAC concernés n'offrent de soins infirmiers. Si nécessaire, ils font appel au CLSC du territoire où est située la RAC. Toutefois, comme le CRDI duquel relève la RAC et le CLSC du territoire sur lequel se trouve la RAC ne se rattachent pas au même CIUSSS, la transmission des demandes n'est pas toujours fiable. Cette situation explique en grande partie le long délai pour la prise de sang.

Le Protecteur du citoyen a aussi observé que les rôles et les responsabilités n'étaient pas clairs du point de vue des établissements quant à l'offre de soins infirmiers, dont les prélèvements pour les usagers de la RAC. Qui faisait quoi? Qui était responsable de quoi? L'on devait avoir une vue plus précise des attributions de chacun et de la collaboration entre les entités pour éviter des problèmes comme ceux vécus par la jeune personne hébergée.

Le Protecteur du citoyen a recommandé aux deux CIUSSS visés :

- De s'entendre sur le partage des tâches et des obligations de chacun d'eux, et entre eux, relativement aux soins infirmiers;
- D'établir une procédure formelle de suivi des requêtes interétablissements;
- De fixer les modalités de dispensation des services infirmiers aux usagers hébergés dans les RAC situées sur leurs territoires respectifs.

Ces recommandations ont été acceptées et implantées par les deux établissements, à la satisfaction du Protecteur du citoyen.

CAS VÉCU

LE MESSAGE NE SE REND PAS

Une dame âgée demeure dans une résidence privée pour aînés autonomes. Elle est hospitalisée une première fois pour une chute, puis rentre chez elle. D'autres chutes la mènent une deuxième fois à l'hôpital.

Il est alors décidé qu'elle doit être traitée en réadaptation pour permettre son retour et son maintien sécuritaire à la résidence. Malheureusement, le suivi n'a pas lieu. La raison : aucune communication n'est établie entre les équipes de l'hôpital et du CLSC responsable de la mise en place du suivi. Le traitement n'est pas encore appliqué quand la dame est hospitalisée pour une troisième fois, une semaine plus tard, toujours à la suite de chutes. Cette fois, l'état de la dame s'est détérioré à un point tel qu'elle doit être relogée dans une résidence pour personnes semi-autonomes. Les retards de prise en charge entraînent donc des conséquences majeures.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a communiqué avec les représentants du CISSS concerné. Ceux-ci ont admis qu'il y avait lieu d'améliorer la planification des retours à domicile pour les personnes habitant en RPA. Une réflexion était d'ailleurs en cours à ce sujet.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au CISSS de s'assurer que la planification des services requis pour le retour à domicile des résidents en RPA à la suite d'une hospitalisation est confirmée par le CLSC, et ce, dès le congé du centre hospitalier. La recommandation a été acceptée. Le Protecteur du citoyen reste attentif à son implantation.





SUIVI D'UN RAPPORT SPÉCIAL DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Secteur concerné

- Soutien à l'autonomie des personnes âgées

LA COVID-19

DANS LES CHSLD DURANT LA PREMIÈRE VAGUE DE LA PANDÉMIE

Rien n'effacera des mémoires les drames survenus dans plusieurs CHSLD pendant la première vague de la pandémie de COVID-19. Le Protecteur du citoyen a publié, en 2021, un rapport spécial intitulé *Cibler les causes de la crise, agir, se souvenir*. Il insistait alors sur l'urgence de modifier des pratiques et des règles qui avaient pu conduire aux tragédies qu'ont vécues des personnes hébergées et leurs proches. Depuis lors, il y a eu des avancées. Mais tout n'est pas gagné.

Le 23 novembre 2021, le Protecteur du citoyen rendait public son rapport spécial comportant 27 recommandations à l'endroit du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de son ministre. Essentiellement, le Protecteur du citoyen mettait l'accent sur la nécessité de déployer différents moyens d'envergure, efficaces et durables, pour agir sur les causes de la crise et pour améliorer les conditions de vie des personnes hébergées.

Le 31 janvier 2022, le Protecteur du citoyen a reçu le plan d'action du MSSS pour la mise en œuvre de ses recommandations. Des rencontres entre ce dernier et le Protecteur du citoyen ont eu lieu au printemps et à l'automne 2022 dans le but d'obtenir des informations complémentaires pour évaluer rigoureusement les mesures proposées. Une mise à jour du plan d'action du Ministère a également été transmise au Protecteur du citoyen, le 15 juin 2022.

Au terme d'une année de suivi, le Protecteur du citoyen constate que plusieurs de ses recommandations sont en voie d'être implantées à travers des initiatives concrètes. Par exemple, les mécanismes de concertation internes mis en place au sein du MSSS permettent de mieux tirer profit des expertises des différentes directions désormais appelées à collaborer plus efficacement entre elles. Cette amélioration a un effet positif direct sur des problèmes systémiques comme la pénurie de personnel. De plus, une priorité est accordée à l'implantation durable d'une culture de prévention et de contrôle des infections dans les milieux de vie pour personnes aînées.

Le Protecteur du citoyen poursuit ses échanges avec le MSSS concernant, entre autres, des solutions pour mieux prévoir et gérer le recours à de la main-d'œuvre d'urgence ainsi qu'au sujet du contrôle et de l'amélioration de la qualité des milieux de vie pour personnes aînées.

Le rapport est accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.

Le suivi annuel des recommandations du rapport se trouve sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.



REVUE DE L'ANNÉE

INTÉGRITÉ PUBLIQUE

En matière d'intégrité, le Protecteur du citoyen mène des vérifications et des enquêtes concernant des divulgations d'actes répréhensibles à l'égard d'organismes publics. Ce volet de sa mission s'entoure de la plus complète confidentialité et prévoit une protection contre les représailles, tant pour le lanceur d'alerte que pour la personne qui collabore. L'un comme l'autre peuvent donc agir en toute confiance et sécurité.

En 2022-2023, des enquêtes en matière d'intégrité publique ont révélé, entre autres, un laisser-faire de la part des autorités d'un ministère par rapport à des manquements graves au sein d'une organisation partenaire. Dans d'autres dossiers, il s'agissait notamment de favoritisme lors de l'embauche ou d'abus dans l'utilisation de fonds publics.

Lors de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen vise à s'assurer – conformément à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP) – que les erreurs ou les abus prennent fin et qu'ils ne se répéteront pas.

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

Sauf exception, comme on le voit plus loin.

Info utile

Le lanceur d'alerte peut être :

- Un membre du personnel d'un organisme visé par la LFDAROP;
- Un fournisseur ou un sous-traitant;
- Toute autre personne ayant pris connaissance d'un acte répréhensible.

Info utile

Les manquements suivants peuvent être considérés comme des actes répréhensibles :

- Une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement qui découle d'une telle loi;
- Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public;
- Un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;
- Un acte ou une omission portant ou risquant de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;
- Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible.



TROIS ENQUÊTES

Organisations concernées

- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- Centre de recherche sur les grains (CÉROM – organisme partenaire du Ministère)

ATTENTION : Tant la médiatisation des événements que l'engagement du Protecteur du citoyen auprès des élus donnent à cette situation une dimension publique. C'est la raison pour laquelle les organisations – mais non les personnes – sont identifiées dans ce cas précis.

ENCADREMENT DE LA GOUVERNANCE ET GESTION D'UN ORGANISME PARTENAIRE D'UN MINISTÈRE

Dans le cadre de trois enquêtes parallèles, le Protecteur du citoyen a constaté qu'un ministère n'avait pas réalisé l'encadrement requis face à des manquements en matière de gouvernance et de gestion par l'un de ses organismes partenaires. Il s'agit ici du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et du Centre de recherche sur les grains (CÉROM). Alors que le Protecteur du citoyen ne nomme généralement pas les organisations mises en cause par ses enquêtes en matière d'intégrité publique, il lève le voile cette fois-ci. Voici pourquoi et voici ce qui s'est passé.

LES FAITS

2017-2019 : rappel

En 2017, un conseiller expert dans le secteur des grains et employé par le MAPAQ décide de dénoncer l'ingérence de l'industrie privée dans la recherche publique en matière d'utilisation des pesticides ainsi que la gestion du CÉROM. Pour ce faire, il s'adresse à la personne responsable du suivi des divulgations (RSD) au sein du Ministère.



Info utile

Chaque organisme public visé par la LFDAROP doit désigner un RSD, sauf ceux qui ont obtenu une dispense du Protecteur du citoyen. Il doit aussi mettre en place une procédure de divulgation à l'intention de son personnel. Le RSD ne détient qu'un pouvoir de vérification des renseignements qui font l'objet d'une divulgation. Si une enquête est nécessaire, il doit en aviser le Protecteur du citoyen qui prend alors le relais.

Or, le RSD ne donne pas suite à la dénonciation selon les règles applicables. Entre autres manquements, il rapporte aux autorités du Ministère les propos du dénonciateur, alors qu'il est tenu de préserver son identité ainsi que la confidentialité de tout élément rapporté par le lanceur d'alerte qui communique avec lui en tant que RSD. Sa réaction place le divulgateur dans une position critique face à ses supérieurs.

Lorsque le RSD conclut qu'aucun acte répréhensible n'a été commis, le lanceur d'alerte décide de se tourner vers les médias. Il transmet alors à des journalistes des documents concernant les pratiques qu'il déplore à l'intérieur du Ministère et de l'organisme partenaire, le CÉROM. Par la suite, il est congédié du MAPAQ (il retrouvera finalement son emploi plus tard).

À l'époque, le Protecteur du citoyen informe l'Assemblée nationale qu'il mènera de sa propre initiative une enquête sur la façon dont le MAPAQ a traité le divulgateur dans le cadre de sa procédure interne de traitement des divulgations. Il ajoute qu'il enquêtera également sur les allégations d'actes répréhensibles à l'égard du MAPAQ en vertu de la LFDAROP (voir le rapport spécial *Application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics : des manquements majeurs de la part du MAPAQ*, accessible sur le site protecteurducitoyen.qc.ca).

Les travaux du Protecteur du citoyen conduisent finalement à trois enquêtes menées en vertu de la LFDAROP, liées entre elles, mais distinctes quant à leur objet. Elles concernent respectivement :

1. Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie / Un membre du conseil d'administration (CA) du CÉROM se serait placé en conflit d'intérêts;
2. Un usage abusif des fonds d'un organisme public / Une personne en autorité au CÉROM aurait fait un usage abusif de fonds publics;
3. Un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public / Le MAPAQ aurait failli à son devoir de surveillance du CÉROM.

La première enquête débute le 1er février 2019.

Les acteurs

Le MAPAQ est responsable du développement du secteur bioalimentaire au Québec. Il confie ses fonctions de recherche dans le domaine agricole à des organismes sans but lucratif auxquels il fournit des ressources humaines, matérielles et financières. En contrepartie, le partenaire s'engage à créer, à financer et à gérer un centre de recherche dans son secteur.

Le CÉROM est l'un de ces organismes partenaires. L'encadrement et le financement du CÉROM par le MAPAQ permettent au Protecteur du citoyen d'avoir compétence sur les actes allégués commis par le CÉROM à l'égard du MAPAQ.

Trois enquêtes

Dans le cadre de l'octroi du financement du CÉROM par le MAPAQ, l'entente entre les parties prévoit que cette contribution financière majeure sous-tend :

- Une surveillance de l'utilisation efficiente de l'aide financière au CÉROM par le MAPAQ;
- Une reddition de compte rigoureuse de la part du CÉROM.

Or, dans le contexte des faits analysés par le Protecteur du citoyen, les deux organisations n'ont pas fait preuve de la rigueur et de la transparence attendues.

En clair, deux personnes au CÉROM (enquêtes 1 et 2) ont pu commettre les gestes reprochés du fait que le MAPAQ n'a pas surveillé le CÉROM comme il aurait dû le faire (enquête 3).

ENQUÊTE 1

Manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie de la part de la personne mise en cause, soit un membre du CA du CÉROM

Au cœur des événements, on trouve une variété d'insecticides appelés néonicotinoïdes, souvent désignés sous leur forme abrégée, les néonics. Selon les résultats obtenus par les projets de recherche du CÉROM financés par le MAPAQ, les surfaces traitées ou non traitées aux néonics ne présentent pas de différence de rendement. Il a été démontré également que les néonics nuisent à l'environnement.

Le mis en cause :

- Assumait des rôles à la fois au sein du CÉROM et auprès des Producteurs de grains du Québec (PGQ), une entité membre fondatrice du CÉROM;
- Était inscrit au registre des lobbyistes au sein d'un regroupement qui s'opposait à une nouvelle réglementation restreignant l'usage des pesticides, dont les néonics;
- A affiché ouvertement son parti pris en faveur de l'utilisation des néonics, conformément à l'opposition du regroupement.



Lors des prises de position publiques du mis en cause, son appartenance au CÉROM et aux PGQ a entraîné une confusion quant à l'organisme au nom duquel il intervenait.

Par ailleurs, la situation du mis en cause lui conférait le pouvoir d'influencer les sujets de recherche. Il a toutefois outrepassé les limites de ce pouvoir en s'adressant directement au MAPAQ pour avoir une incidence sur certains sujets de recherche.

Le mis en cause a utilisé différents forums pour défendre sa position, soit une séance du CA du CÉROM, les médias, une intervention officielle auprès du ministre du MAPAQ, des événements publics et des communiqués de presse diffusés par les PGQ. L'information qu'il a véhiculée a conduit des producteurs de grains à douter de la valeur des travaux du CÉROM.

En discréditant les recherches du CÉROM, le mis en cause s'est placé de façon récurrente en situation de conflit d'intérêts qui l'éloignait du sain accomplissement de ses deux mandats (CÉROM et PGQ). Les intérêts personnels et professionnels du mis en cause, comme producteur de grains et au sein des PGQ, entraient en contradiction avec sa fonction d'administrateur du CÉROM et ont influencé sa façon de s'acquitter de ses tâches.

En déconsidérant publiquement la recherche du CÉROM sur les néonics, le mis en cause a jeté le discrédit sur l'organisme et ses chercheurs, affectant la confiance du public dans cette entité financée majoritairement par le MAPAQ et donc par des fonds publics.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a conclu que les comportements décrits précédemment constituaient un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie de la part de la personne mise en cause. À ce moment, celle-ci n'assumait plus aucune responsabilité au sein du CÉROM.

En février 2021, le Protecteur du citoyen a donc adressé des recommandations formelles au MAPAQ, dont la suivante :

- Instaurer, au sein même du Ministère, des mesures de contrôle et de surveillance plus rigoureuses de la gouvernance du CÉROM pour éviter tout conflit d'intérêts et pour favoriser le respect des obligations déontologiques des membres de son CA.

Les recommandations, notamment pour la refonte de la gouvernance du CÉROM, ont toutes été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen.

ENQUÊTE 2

Usage abusif des fonds d'un organisme public par une personne en autorité au CÉROM

Lorsqu'un projet de recherche du CÉROM est approuvé en vertu d'un programme administré par le MAPAQ, une convention d'aide financière est signée concernant le projet en question. Dans le présent cas, le mis en cause agissait à titre de personne signataire de ces conventions pour le CÉROM. Il était responsable de préparer, signer et envoyer des rapports financiers à différents responsables au MAPAQ afin de répondre aux exigences de la convention.

Or, le mis en cause a produit des réclamations financières injustifiées au MAPAQ pour des projets de recherche dont des activités ont eu lieu entre 2012 et 2018. Les sommes réclamées ne servaient pas entièrement aux projets de recherche visés, mais à d'autres fins au CÉROM. Les écarts relevés s'expliquent notamment par des réclamations abusives sur les taux horaires des personnes participant aux projets, par des factures produites en double et par des réclamations de sommes à l'aide de pièces justificatives jugées inadéquates ou incomplètes.

Quoique les fonds soient demeurés au sein du CÉROM, la quantité d'erreurs dans les réclamations financières concernant les projets de recherche démontre l'intention de la personne mise en cause de soutirer un financement indu au MAPAQ. On note entre autres que pour les 10 projets de recherche examinés, d'importantes sommes ont été versées sans pièces justificatives adéquates, alors que d'autres ont été versées en trop. Le Protecteur du citoyen recommande donc au MAPAQ d'instaurer des mesures accrues de vérification des sommes versées.

Outre ces dépenses, le mis en cause s'est vu reprocher d'avoir réalisé des gains personnels injustifiés sous différentes formes. Il s'est notamment consenti des augmentations de salaire importantes sans l'approbation de quiconque, liant ces hausses à des bases de calcul qu'il a établies lui-même, et n'a jamais recueilli les approbations nécessaires du CA du CÉROM. Le mis en cause a également touché des indemnités auxquelles il n'avait pas droit. En effet, en plus de sa rémunération habituelle, il a perçu des prestations pour un congé de paternité durant lequel il a plutôt choisi de travailler. Il a ainsi été payé en double pendant 10 semaines.

Le CÉROM ne s'est donné aucune balise officielle portant sur la rémunération et les autres conditions de travail du mis en cause. De plus, le CA n'a effectué aucun suivi, bien qu'il avait la responsabilité de le faire. Une telle absence de cadre normatif a permis au mis en cause de s'octroyer des sommes injustifiées et abusives.

Le Protecteur du citoyen a conclu que les comportements du mis en cause constituaient un usage abusif des fonds ou des biens à l'égard du MAPAQ. Au moment du dépôt du rapport, le mis en cause n'assumait plus aucune responsabilité au sein du CÉROM. Le Protecteur du citoyen a adressé des recommandations formelles au MAPAQ, soit notamment :

- Clarifier les dépenses admissibles pour chacun des programmes de financement du MAPAQ;
- Instaurer des mesures de contrôle uniformes d'un programme à l'autre pour vérifier que les réclamations financières qui lui sont adressées sont bien conformes aux exigences de chaque programme;
- Veiller à ce que les CA des organismes partenaires établissent des politiques ainsi que des mesures de contrôle et d'approbation concernant la rémunération, l'évaluation de rendement et toute autre condition de travail des gestionnaires.

Le MAPAQ a proposé des actions pour répondre à chacune des recommandations et s'est engagé à les mettre en œuvre conformément aux suivis demandés par le Protecteur du citoyen. Ce dernier constate une évolution positive de la prise en charge de ses recommandations par le MAPAQ.

Le Protecteur du citoyen poursuivra le suivi attentif de leur implantation.

ENQUÊTE 3

Cas grave de mauvaise gestion du MAPAQ

Dans ce cas, le mis en cause est le Ministère lui-même. Au fil des années prises en compte par l'enquête du Protecteur du citoyen, des membres du CÉROM et du MAPAQ ont entrepris des démarches pour signaler à ce dernier les problèmes du CÉROM. Entre 2011 et 2017, des membres du personnel du CÉROM ont régulièrement effectué des signalements, et graduellement de façon de plus en plus marquée. Ces signalements étaient adressés à :

- À la direction de l'organisme;
- Au CA de l'organisme;
- Au MAPAQ.

Par la suite, soit entre 2015 et 2018, des employés du MAPAQ, avertis des dysfonctionnements par des membres du personnel du CÉROM, ont eux aussi fait part de leurs inquiétudes au Ministère. Ils ont par exemple signalé d'importants retards de livraison dans les résultats de recherche du CÉROM dus à ces dysfonctionnements. Les gestionnaires et les autorités du MAPAQ ont été mis au fait de ces signalements.

Dès 2012, des membres du CA du CÉROM ont été informés des problèmes que vivaient les employés de l'organisme. Certains de ces membres, jusqu'en 2017, étaient également des gestionnaires au MAPAQ.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que le MAPAQ n'a pas réagi en temps opportun aux différents signalements sur les problèmes vécus au CÉROM. Il n'a pas effectué le suivi attendu des conventions d'aide financière (rattachées à des projets de recherche) et des conventions de fonctionnement (rattachées à l'existence du CÉROM et à ses activités générales) qu'il signait avec le CÉROM. Le MAPAQ n'a pas effectué les suivis nécessaires avec la rigueur requise.

Par ailleurs, des situations problématiques au CÉROM étaient aisément détectables dans les conventions liant le MAPAQ et le CÉROM. L'absence de suivi a notamment permis au CÉROM de recevoir des sommes importantes sans avoir fourni de pièces justificatives adéquates, pour les 10 projets qui ont fait l'objet de l'enquête du Protecteur du citoyen. Une partie des lacunes est imputable au mis en cause de l'enquête 2. Toutefois, le MAPAQ avait un rôle important à jouer sur le plan de la surveillance et de la vérification, ce dont il ne s'est pas acquitté correctement. De plus, il n'a pas réagi en temps opportun aux sorties publiques du mis en cause de l'enquête 1, discréditant le CÉROM qu'il finançait largement.

Selon les lignes directrices des conventions avec les organismes partenaires, le MAPAQ demeure responsable de veiller à ce que les activités de ceux-ci correspondent aux résultats attendus. Cette responsabilité lui impose de suivre les conventions signées tout au long de leur durée.

Informé depuis longtemps des irrégularités au CÉROM, le MAPAQ a tardé à agir pour régler la situation, et ce, en toute connaissance de cause. Alors qu'il existait trois filets de sécurité pour éviter que le CÉROM déroge à sa mission – la personne en autorité au CÉROM, le CA du CÉROM et le MAPAQ –, tous ont manqué à leurs obligations à divers degrés. Les trois enquêtes du Protecteur du citoyen en font la démonstration.

Le Protecteur du citoyen considère donc que les actions du MAPAQ réalisées entre 2016 et 2018 auprès du CÉROM étaient insuffisantes. Cette situation, combinée aux problèmes de gouvernance et de gestion, a fait en sorte de créer des dysfonctionnements au CÉROM qui ont mené à une crise majeure en 2017 et 2018.

Le Protecteur du citoyen a conclu que le MAPAQ, comme personne morale de droit public, est responsable d'une situation grave de mauvaise gestion. Il lui a adressé différentes recommandations formelles, soit notamment le fait de baliser davantage l'encadrement des organismes partenaires qui reçoivent de l'aide financière de sa part, pour s'assurer qu'ils pratiquent une saine gestion des fonds publics.

Après avoir pris connaissance du rapport du Protecteur du citoyen et de ses recommandations, le MAPAQ a marqué son accord sur la teneur des actions qui doivent être réalisées et il a présenté son plan d'action au Protecteur du citoyen. Les premières démarches de suivi d'implantation sont entamées et se poursuivront activement. Un suivi est attendu le 30 mai 2023.



PROCÉDURE D'EMBAUCHE ET DE PROMOTION

Organisation concernée

- Sûreté du Québec

ATTENTION : Dans ce cas précis, la Sûreté du Québec a elle-même confirmé aux médias qu'elle était visée par une enquête du Protecteur du citoyen. C'est la raison pour laquelle elle est identifiée dans le texte qui suit, mais non les personnes concernées.

NON-RESPECT DES RÈGLES ET DES BONNES PRATIQUES

Lors de la nomination de nouveaux gestionnaires à la Sûreté du Québec, des voix se sont élevées pour dénoncer une culture interne de favoritisme. Et effectivement, selon l'enquête du Protecteur du citoyen, des autorités ont contourné les règles en attribuant des postes et des promotions aux personnes de leur choix.

UNE POLITIQUE DE DOTATION NON APPLIQUÉE

Le Protecteur du citoyen a reçu des divulgations alléguant que la Sûreté du Québec aurait enfreint sa propre politique de dotation pour favoriser certains candidats dans les processus de nomination de gestionnaires. L'organisme aurait ainsi laissé s'installer une culture de favoritisme contraire à l'éthique.

Info utile

La dotation regroupe notamment les activités de recrutement de personnel à l'intérieur des ministères et des organismes. La politique de dotation en encadre les normes et les exigences.

La preuve recueillie démontre qu'en 2015, la Sûreté du Québec a modifié sa politique de dotation et a abaissé ainsi certaines exigences rattachées aux postes de gestion, comparativement à la version précédente de la même politique.

Elle a également mis en place des intérims fréquents et de durée excessive, ce qui constitue une entorse majeure à sa politique de dotation (plus de 70 % des intérims ont duré au-delà de 4 mois, dont plus de 20 % ont duré plus d'un an). Selon la politique, l'intérim doit s'appliquer de façon exceptionnelle et dans le but de relancer une nouvelle activité de dotation. Dans la majorité des cas, la personne qui assure l'intérim est la personne retenue à la suite du processus de nomination pour ce poste. Ce mode de fonctionnement a donc mené à des nominations ciblées, les personnes placées à titre intérimaire détenant un net avantage lors de l'ouverture du concours. Il est établi que cette façon de faire décourage les autres candidats potentiels de postuler puisque la probabilité qu'ils soient retenus est faible.

L'enquête a également révélé que de hautes autorités de la Sûreté du Québec ont à ce moment été avisées par des membres du personnel que les concours de sélection des candidatures ne répondaient pas aux critères de la politique de dotation. Or, rien n'a été fait pour vérifier cet écart par rapport aux règles. L'organisme n'a pas davantage pris en considération différents sondages internes menés au fil de plusieurs années sur le processus de dotation. Il en ressortait pourtant que, d'un point de vue général, les membres du personnel estimaient que les règles n'étaient pas respectées lorsque l'organisme pourvoyait des postes vacants et offrait des promotions.

Des gestionnaires responsables des concours ont ainsi agi, de façon marquée et répétée, au détriment des bonnes pratiques en matière de ressources humaines, incitant – selon des témoins – des personnes qualifiées à se désister ou à ne pas se porter candidates pour un poste. Cette demande n'était pas formulée en raison de leur profil, mais plutôt pour laisser le champ libre à quelqu'un d'autre (intérim ou nomination souhaitée).

Le Protecteur du citoyen en conclut que plusieurs aspects de la politique de dotation n'ont pas été respectés.

UN PROCESSUS APPAUVRI

L'enquête révèle que la Sûreté du Québec :

- N'a pas, dans le contexte des faits mis au jour, exercé un véritable contrôle sur l'application de la politique de dotation et n'a pas veillé au respect de ses règles;
- A limité sa direction des ressources humaines à un rôle théorique éloigné de son mandat réel;
- A retiré des critères de la politique de dotation, créant ainsi une apparence d'iniquité envers les personnes qui possédaient les qualifications pour répondre aux exigences des concours;
- N'a pas toujours privilégié les candidats ayant les meilleures aptitudes, expériences ou qualifications pour remplir les fonctions exigées;
- Connaissait depuis longtemps ces problèmes de dotation et a tardé à déployer les moyens nécessaires pour contrer cette culture interne de favoritisme.

L'enquête vient démontrer que les mécanismes de contrôle existants n'ont pas permis de corriger la situation.

La Sûreté du Québec a enfreint certaines de ses propres règles, allant jusqu'à utiliser des stratégies qui vont à l'encontre des bonnes pratiques en matière de dotation.

Ultimement, ces mesures ont favorisé des gestionnaires qui ne possédaient pas toujours les compétences requises ou qui ne répondaient pas aux critères inscrits dans la politique de dotation.

En conclusion, il s'agit ici d'un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public au sens de la LFDAROP.

Le Protecteur du citoyen a adressé sept recommandations à la Sûreté du Québec pour améliorer à la fois le processus de nomination de ses gestionnaires et le traitement des dénonciations au regard de l'équité ou de l'intégrité des activités de dotation des gestionnaires. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen note que la Sûreté du Québec accorde une plus grande importance au processus de nomination de ses officiers et qu'elle a engagé des démarches concrètes pour le bonifier et veiller à son respect.

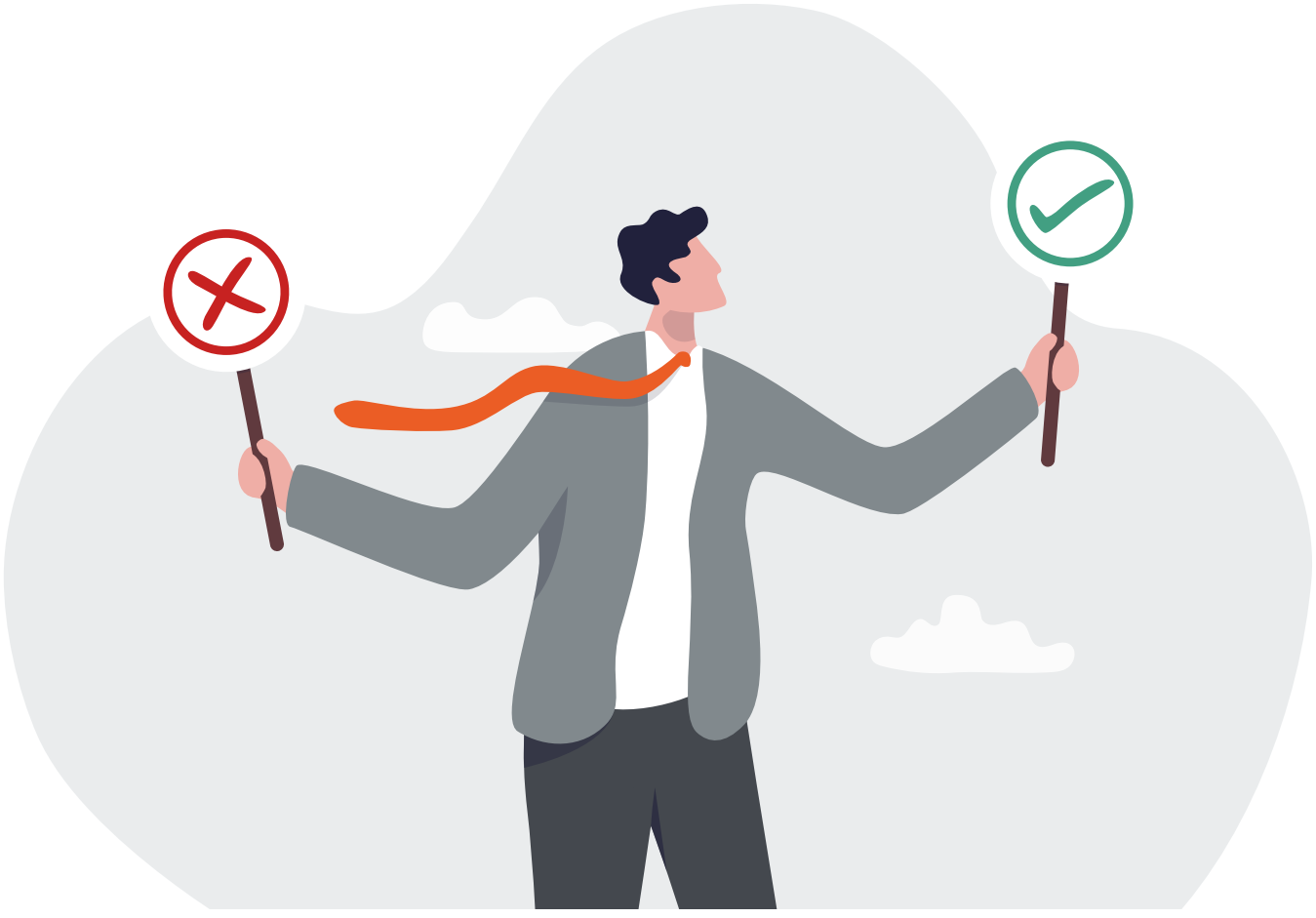
La Sûreté du Québec a accepté l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen et ce dernier constate que, depuis les premières démarches de suivi effectuées auprès d'elle, la Sûreté du Québec fait preuve d'une grande ouverture. Elle s'est notamment dotée d'un plan d'action bien ficelé. Des mesures sont implantées ou en voie de l'être tandis que d'autres évoluent positivement et feront l'objet d'un suivi attentif de la part du Protecteur du citoyen.

Info utile

En quoi consiste un conflit d'intérêts?

Un conflit d'intérêts peut survenir quand une personne assume une fonction d'intérêt général qui entre en concurrence avec ses intérêts professionnels ou personnels. Cette confrontation peut alors entraîner des conséquences sur la façon dont elle s'acquitte ou paraît s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées. Le conflit d'intérêts peut être apparent, réel ou potentiel. Lorsque la personne appartient à la fonction publique, le conflit d'intérêts apparaît entre la mission publique et les intérêts privés de cette personne.

Au sens de la LFDAROP, le conflit d'intérêts ne représente pas nécessairement, en lui-même et selon le contexte, un acte répréhensible. Toutefois, il est impératif que la personne concernée en déclare l'existence à ses supérieurs et que des mesures d'encadrement et de surveillance soient mises en place.





ACHAT DE BIENS AVEC DES FONDS PUBLICS

Organisation concernée

- Un organisme du réseau public de la santé et des services sociaux

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

IRRÉGULARITÉS

Les événements sont survenus dans un organisme du réseau de la santé et des services sociaux. Selon les allégations, la personne mise en cause aurait acheté des équipements non essentiels pour l'organisation. Elle ne se serait pas souciée de respecter les règles d'acquisition et n'aurait pas tenu compte du fait que la gestion des fonds publics exige, au contraire, une rigueur qui exclut toute dépense non justifiée et non conforme aux normes établies.

EXIT LES RÈGLES DE FINANCEMENT

Il est question ici de trois projets différents pour une somme totale de 260 000 $. La personne mise en cause a décidé :

- De passer outre les règles établies de gestion de projet et de financement auxquelles est normalement soumis un organisme public;
- D'ignorer le processus habituel d'acquisition, effectuant elle-même les démarches pour identifier des fournisseurs;
- De traiter en urgence les acquisitions liées aux trois projets, alors que les délais de réalisation n'ont pas, par la suite, suivi la même cadence.

En pratique, selon une délégation de signature, cette personne avait le pouvoir d'autoriser toute requête d'achat et toute facture, tout en respectant un seuil maximal de dépenses, pour des biens acquis au nom de l'organisme, ce qui l'amenait à engager des dépenses élevées. Par ailleurs, les actes qu'elle accomplissait ont eu une incidence marquée sur les membres du personnel qui ont assisté à ses agissements et qui en ont gardé l'impression qu'il n'était pas nécessaire de suivre les règles usuelles d'approbation : il était dorénavant acceptable d'utiliser des fonds publics à sa guise pour peu qu'on détienne la délégation de pouvoir requise.

La plupart des personnes qu'a rencontrées le Protecteur du citoyen dans le cadre de son enquête ont exprimé leur désaccord avec la façon de procéder du mis en cause et avec les dépenses engagées.

ACHATS ABUSIFS

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le mis en cause, issu du secteur privé, n'avait pas d'expérience dans le réseau de la santé et des services sociaux, et pas davantage dans les organismes publics en général. Il ignorait par exemple que, pour certains des achats visés par les allégations, il aurait dû consulter les acheteurs de l'organisme pour déterminer quel pouvait être le meilleur fournisseur ou le meilleur produit pour répondre aux besoins, selon l'évaluation de critères déjà fixés.

Cette méconnaissance des règles de gestion d'un organisme public et de leur application est plus que préoccupante de la part d'une personne occupant les fonctions du mis en cause. De plus, son manque de planification et son désir de procéder rapidement, au détriment du processus d'acquisition habituel, sont allés à l'encontre d'une saine gestion des fonds publics.

Le Protecteur du citoyen conclut que le mis en cause n'a pas fait preuve de toute la probité attendue de la part d'un gestionnaire et il a fait un usage abusif des fonds qui lui avaient été confiés.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'organisme de prendre les mesures appropriées à l'égard du mis en cause pour éviter la répétition des mêmes irrégularités. Il a également jugé qu'un rappel devait être adressé à l'ensemble du personnel concernant les obligations des responsables de l'application des règles contractuelles et celles du responsable du suivi des divulgations (RSD).

L'organisme a produit un plan d'action d'envergure en vue de répondre aux recommandations du Protecteur du citoyen qui en suit l'implantation.

Le Protecteur du citoyen a aussi demandé au ministère de la Santé et des Services sociaux qu'un rappel soit adressé aux gestionnaires et aux employés du réseau public concernés par la gestion des contrats d'approvisionnement au sujet des règles d'application du cadre de gestion concernant ces contrats, ce qui a été fait.



CONFLITS D'INTÉRÊTS

Organisations concernées

- Un organisme public
- Un organisme à but non lucratif subventionné principalement par un ministère

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

PAS TOUJOURS UNE ENQUÊTE

MAIS DES RÉSULTATS

Lorsqu'il traite des plaintes en matière d'intégrité publique, le Protecteur du citoyen peut décider qu'il ne mènera pas d'enquête. Dans ce cas, il peut inviter l'organisme public à agir de lui-même pour régler les problèmes à l'origine des divulgations. Le Protecteur du citoyen exige alors des preuves des actions réalisées et de leurs résultats. Il arrive aussi que l'organisme mette en place des correctifs de sa propre initiative à la suite de vérifications effectuées en pré-enquête. Dans d'autres cas, ces vérifications entraînent plutôt la formulation de recommandations. Voici des exemples.

OBJECTIFS ATTEINTS

Le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation concernant un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie. La personne mise en cause était un maître de stage travaillant pour un organisme public et à qui l'on reprochait d'avoir exercé du favoritisme et d'avoir omis de déclarer un intérêt à son employeur. Au terme de ses vérifications, le Protecteur du citoyen a estimé que les faits reprochés relevaient avant tout d'un acte isolé. Il a donc demandé à l'organisme d'entreprendre une démarche pour identifier les manquements et éviter toute répétition des mêmes faits. Pour sa part, l'organisme a conclu que la dénonciation n'était pas fondée. Il a toutefois pris les moyens pour resserrer le cadre normatif. Après une vérification des démarches entreprises par l'organisme, le Protecteur du citoyen a salué la rigueur de son intervention.

Dans un autre cas, la divulgation portait sur un conflit d'intérêts qui impliquait le directeur d'un organisme à but non lucratif subventionné principalement par un ministère. La vérification du Protecteur du citoyen a bel et bien démontré le conflit d'intérêts. Toutefois, le ministère en question connaissait l'existence du conflit d'intérêts, lequel était toléré puisqu'il répondait à un enjeu humanitaire urgent en contexte de pandémie de COVID-19, alors qu'aucune solution de rechange n'était possible. Après avoir pris connaissance de ces conditions particulières et de la faible gravité de la faute, le Protecteur du citoyen a déterminé qu'il ne s'agissait pas d'un acte répréhensible.

De plus, la pré-enquête du Protecteur du citoyen a amené le ministère à entreprendre lui-même une réflexion en vue de se doter de contrôles additionnels pour détecter et contrer les situations de conflit d'intérêts.

Cette initiative a amené le Protecteur du citoyen à suspendre ses vérifications et à demander au ministère de lui présenter un suivi de cette démarche. Le RSD a, par la suite, confirmé au Protecteur du citoyen que le ministère avait signifié à l'organisme qu'il devait faire preuve de plus de rigueur dans ses pratiques administratives et mettre fin au conflit d'intérêts au centre de la divulgation : la nécessité d'agir en contexte d'urgence et selon des motifs humanitaires n'était plus justifiée et des solutions de rechange s'offraient désormais.

Le Protecteur du citoyen est satisfait du résultat de l'intervention du ministère.



À L'INTERNE OU AU PROTECTEUR DU CITOYEN?

Organisations concernées

- Les ministères et les organismes qui sont soumis à la LFDAROP

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

LE RESPONSABLE DU SUIVI DES DIVULGATIONS DOIT PARFOIS TRANSFÉRER LE DOSSIER

Tous les ministères et les organismes qui sont soumis à la LFDAROP, sauf exception, doivent se doter d'un responsable du suivi des divulgations (RSD). Il s'agit d'un mécanisme interne qui traite les divulgations que lui transmettent des personnes qui sont nécessairement employées par l'organisation. Il arrive toutefois que le RSD doive acheminer la divulgation au Protecteur du citoyen s'il juge que c'est le recours le plus approprié. Parfois, la ligne est difficile à tracer entre les deux possibilités. Dans le doute, le RSD ne doit pas hésiter à transférer l'affaire.

PROTECTEUR DU CITOYEN = POUVOIRS D'ENQUÊTE

Il revient au RSD de transmettre la divulgation au Protecteur du citoyen quand il le juge nécessaire. Les motifs? Le dossier change de main principalement en fonction du contexte de l'affaire, de sa complexité ou des personnes visées. Un transfert peut notamment avoir lieu quand la divulgation d'un acte répréhensible requiert une enquête approfondie. Le Protecteur du citoyen peut aussi devenir le seul recours envisageable si l'on doit obliger une personne à fournir des renseignements ou à produire des documents. Le Protecteur du citoyen peut le faire en vertu de son pouvoir d'enquête, comme celui de contraindre des témoins, ce que le RSD n'a pas.



LA FONCTION DE RSD SOUS LA LOUPE

Dans son *Rapport annuel d'activités 2019-2020*, le Protecteur du citoyen a fait état de recommandations qu'il avait formulées dans le cas d'une enquête spéciale après avoir constaté des manquements graves à la LFDAROP dans le traitement d'une divulgation par un RSD. Plus globalement, des préoccupations demeurent quant à l'encadrement offert aux RSD pour leur permettre d'exercer leur rôle et leurs responsabilités.

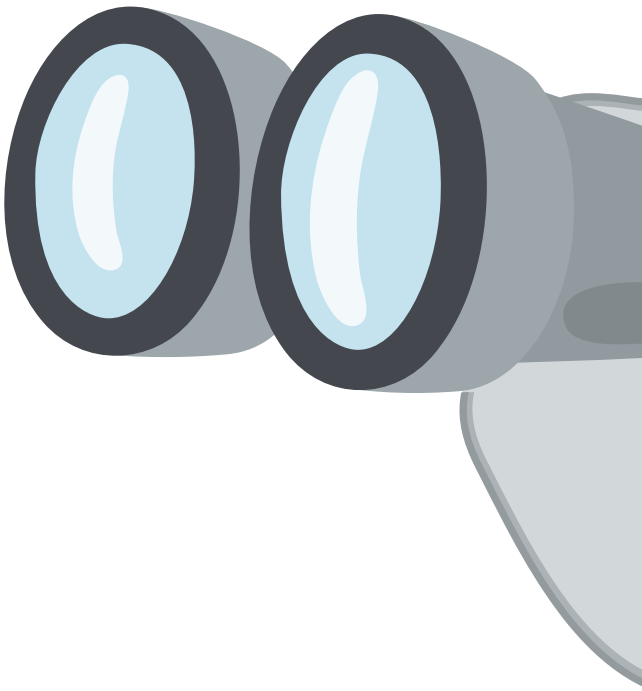
Ainsi, au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a reçu une divulgation alléguant un manquement d'un RSD par rapport aux règles à respecter dans le traitement d'un dossier au sein d'un établissement de santé. De fait, il est ressorti de l'enquête que le RSD n'avait pas effectué toutes les vérifications nécessaires, conformément à la procédure interne, à la suite des informations qu'il avait reçues pour déterminer si un acte répréhensible avait été commis. Il a également été démontré que la nature de ses autres fonctions au sein de l'organisation avait amené le RSD à outrepasser son mandat en vertu de la LFDAROP. Il avait en effet amorcé des vérifications au sujet du lanceur d'alerte qui n'avaient rien à voir avec l'objet de la divulgation. Enfin, le RSD n'avait pas communiqué avec le Protecteur du citoyen pour établir avec lui si son intervention était appropriée ou s'il valait mieux lui transmettre le dossier. Par la suite, le Protecteur du citoyen a adressé des recommandations à l'établissement de santé pour :

- Évaluer si le RSD en poste était bien la bonne personne pour occuper cette fonction;
- Mettre à jour la politique et la procédure internes d'application de la LFDAROP;
- Publiciser cette politique et cette procédure au sein de l'établissement.

De son côté, l'établissement a exprimé au Protecteur du citoyen qu'il estimait que le RSD, quelle que soit la personne en place, ne recevait pas suffisamment de soutien et de formation. C'est une préoccupation que partage le Protecteur du citoyen. Celui-ci est donc intervenu auprès du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) à ce sujet. En début d'année 2023, ce dernier a fait parvenir un communiqué aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes, leur rappelant :

- Qu'ils ont des obligations, telles que définies par la LFDAROP;
- Que des outils pédagogiques sont mis à la disposition des RSD;
- Que le RSD peut toujours demander du soutien au Protecteur du citoyen concernant toute question relative à son mandat en matière d'intégrité publique.

Des modifications à la LFDAROP sont toujours attendues, mais depuis le début de l'année 2023, le Secrétariat du Conseil du trésor a entamé des démarches en vue de la révision de la loi. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a poursuivi ses propres démarches et a créé un poste au sein de son équipe pour développer le réseau des RSD et améliorer les outils de formation disponibles.



TRANSFERT?

En 2022-2023, le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs demandes de la part de RSD, démarches qui ont finalement conduit au transfert des divulgations.

Entre autres cas, un lanceur d'alerte s'est adressé au RSD d'un établissement de santé pour dénoncer des actes répréhensibles qui avaient, selon lui, été commis par le gestionnaire d'une installation. Cette divulgation était recevable en vertu de la LFDAROP. Toutefois, le RSD ne pouvait la traiter parce que le divulgateur n'était pas un employé de l'établissement. Le RSD a alors communiqué avec le Protecteur du citoyen pour l'informer qu'il souhaitait mettre en place une enquête interne sur les allégations.

Le Protecteur du citoyen a précisé au RSD :

- Qu'il n'avait pas compétence sur la divulgation;
- Que le recours à une enquête interne allait à l'encontre de la confidentialité des renseignements qui lui avaient été communiqués à titre de RSD;
- Que le divulgateur allait perdre toute protection contre les représailles;
- Que les allégations découlaient d'une divulgation en vertu de la LFDAROP et que celle-ci devait être transférée au Protecteur du citoyen, ce qui a été effectué.

Dans un autre cas, un RSD qui avait reçu une divulgation d'un employé de l'organisation à laquelle il était rattaché s'est adressé au Protecteur du citoyen : selon lui, la dénonciation en question présentait une grande complexité et outrepassait ses pouvoirs. Le Protecteur du citoyen a pris le dossier en main.

Info utile

Le RSD qui doute de sa compétence pour agir à la suite d'une divulgation ou qui considère qu'un élément pourrait éventuellement l'empêcher de traiter le dossier ne doit pas hésiter à communiquer avec le Protecteur du citoyen, que ce soit pour demander le transfert de l'affaire ou pour obtenir du soutien.





LISTE DES RECOMMANDATIONS

ADMINISTRATION PUBLIQUE

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

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

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

RECOMMANDATION

Le Protecteur du citoyen recommande à la ministre responsable de l'Habitation :

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

SERVICES CORRECTIONNELS

Ministère de la Sécurité publique

22 ou 24 heures sur 24

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

RECOMMANDATION

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

- D'encadrer par voie réglementaire l'isolement administratif, et de prévoir notamment des dispositions concernant les éléments suivants :
  - Le respect de l'ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Mandela) en matière d'isolement cellulaire,
  - Une période minimale quotidienne hors cellule,
  - Une période minimale quotidienne d'interaction sociale,
  - Des mécanismes permettant de respecter l'application des principes d'équité procédurale en conformité avec la *Loi sur la justice administrative*,
  - L'obligation pour les services correctionnels d'aviser quotidiennement le personnel du service de santé de tout placement en isolement.

SERVICES CORRECTIONNELS (*SUITE*)

Ministère de la Sécurité publique

Matériel orthopédique et médical

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

RECOMMANDATION

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

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

Vulnérabilité extrême

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

RECOMMANDATIONS

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Sécurité publique, avant le 31 décembre 2023 :

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

SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Chambre d'hôpital

L'énigme de la facturation

RECOMMANDATIONS

Le Protecteur du citoyen réitère et met à jour des recommandations déjà formulées dans son rapport de 2018 à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux, soit :

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

Le suivi des recommandations du *Rapport annuel d'activités 2021-2022* se trouve sur le site protecteurducitoyen.qc.ca.


1 2 3 4
M
Jan
32453 36754 50565 45674
34677 43456 56755 53211 53422 54568 56333 58423 68211 69424
8000
7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
60000
50000
40000
30000
20000
10000
0
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
Marketing
ON/C
MRC
M−
M+
CE
7
8
÷
800000
1000000

2022-2023 EN CHIFFRES

Services aux citoyens

PORTRAIT DES MOTIFS CONCLUS

Quelques notions...

Une demande d'assistance, une plainte ou un signalement peut comprendre un ou plusieurs motifs.

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 ou de demandes de renseignements sur les recours possibles ou sur les démarches à entreprendre pour obtenir une indemnité ou un service.

Dans le cadre du traitement des plaintes et de signalements, les motifs connaissent différentes conclusions.

Les faits recueillis peuvent notamment amener le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers une autre ressource. Le motif se conclut alors par une **réorientation**.

Lorsqu'un motif de plainte ou de signalement a donné lieu à une enquête, le Protecteur du citoyen est généralement en mesure de juger le motif **fondé** ou **non fondé**. À noter qu'un dossier de plainte comprenant un motif fondé n'est **fermé**[1] que lorsque les mesures correctrices demandées au ministère ou à l'organisme visé ont été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen.

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

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

Il peut aussi y avoir **interruption** du traitement d'un motif, notamment si le motif de plainte ou de signalement est jugé non recevable au regard de la compétence du Protecteur du citoyen (par exemple lorsque la plainte porte sur des relations de travail). En vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, une interruption peut également survenir alors que le motif de plainte est recevable, mais que le citoyen ou la citoyenne n'y donne pas suite, retire sa plainte parce que la situation se règle pendant l'enquête, ou encore lorsque le Protecteur du citoyen refuse d'entreprendre ou de poursuivre le traitement.

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

- Une exigence qu'il a précisée n'a pas été satisfaite;
- La demande est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi;
- Une intervention est inutile, étant donné les circonstances;
- La demande est prématurée puisque le délai de traitement accordé à l'instance visée n'est pas écoulé.

COUP D'ŒIL SUR 2022-2023

Par rapport aux données de 2021-2022, le nombre total de motifs conclus en 2022-2023 a augmenté de 1,6 %.

On note une hausse du nombre de motifs conclus, tant pour les plaintes visant les ministères et organismes de l'administration publique (+5,7 %) (services correctionnels exclus) que pour les plaintes et signalements visant les instances du réseau de la santé et des services sociaux (+13,5 %). À l'inverse, on note une baisse du nombre de motifs conclus pour les plaintes visant les instances des services correctionnels (-7,2 %).

1 / **NOTE** : Sauf mention contraire, seules les données provenant de **dossiers fermés durant l'année de référence** sont présentées dans les tableaux qui suivent.

Évolution du nombre de motifs de plainte et de signalement selon la conclusion du motif, par secteurs de services

CONCLUSION	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Administration publique (services correctionnels exclus)			
Assistance	342	389	470
Motif fondé	687	709	831
Médiation	23	23	21
Motif non fondé	1 932	2 041	2 211
Impossibilité de se prononcer	40	31	55
Réorientation	184	155	156
Interruption	2 308	2 018	1 928
TOTAL : administration publique	**5 516**	**5 366**	**5 672**
Variation par rapport à l'année précédente			**+5,7 %**
Services correctionnels			
Assistance	242	140	110
Motif fondé	287	433	338
Médiation	1	0	0
Motif non fondé	480	553	501
Impossibilité de se prononcer	51	72	56
Réorientation	2 027	2 460	2 349
Interruption	1 532	1 460	1 395
TOTAL : services correctionnels	**4 620**	**5 118**	**4 749**
Variation par rapport à l'année précédente			**-7,2 %**
Réseau de la santé et des services sociaux			
Assistance	6	16	28
Motif fondé	527	576	627
Médiation	15	16	39
Motif non fondé	819	824	824
Impossibilité de se prononcer	22	16	23
Réorientation	207	200	207
Interruption	405	320	485
TOTAL : réseau de la santé et des services sociaux	**2 001**	**1 968**	**2 233**
Variation par rapport à l'année précédente			**+13,5 %**
TOTAL GLOBAL	**12 137**	**12 452**	**12 654**
Variation par rapport à l'année précédente			**+1,6 %**

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

INSTANCE VISÉE	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS		VARIATION ANNUELLE	
	2021-2022	2022-2023	Tendance	Écart
Administration publique (services correctionnels exclus)				
Ministères et organismes				
Ministère de la Santé et des Services sociaux	375	118	Baisse	-257
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration	260	168	Baisse	-92
Ministère des Ressources naturelles et des Forêts	101	62	Baisse	-39
Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs	44	101	Hausse	+57
Curateur public	204	307	Hausse	+103
Revenu Québec	578	688	Hausse	+110
Réseau de la santé et des services sociaux				
Établissements				
CISSS de la Montérégie-Est	124	85	Baisse	-39
CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec	129	105	Baisse	-24
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	78	59	Baisse	-19
CISSS de la Montérégie-Ouest	41	79	Hausse	+38
CISSS de Lanaudière	65	104	Hausse	+39
CIUSSS de la Capitale-Nationale	105	162	Hausse	+57

PORTRAIT DES MOTIFS FONDÉS

Quelques notions...

La proportion de motifs fondés est établie de la façon suivante : Nombre de motifs de plainte ou de signalement jugés fondés / Nombre total de motifs de plainte ou de signalement jugés fondés ou non fondés.

COUP D'ŒIL SUR 2022-2023

Pour les dossiers de plainte ou de signalement fermés durant l'année 2022-2023 et visant les ministères et organismes de l'administration publique et du réseau de la santé et des services sociaux, un **total** de 1 796 motifs conclus ont été jugés fondés.

En 2022-2023, la **proportion de motifs fondés** pour chaque secteur de services est semblable à celle de 2021-2022.

Le motif « **délai non respecté ou attente déraisonnable** » représente plus du tiers (36,1 %) des motifs fondés, tous secteurs confondus. Cette proportion atteint 42,9 % pour les motifs de plainte visant les **services correctionnels** et 51,9 % pour les motifs de plainte visant les ministères et organismes de l'**administration publique**.

Concernant les motifs de plainte ou de signalement visant le **réseau de la santé et des services sociaux**, les deux tiers (67 %) des motifs fondés concernent :

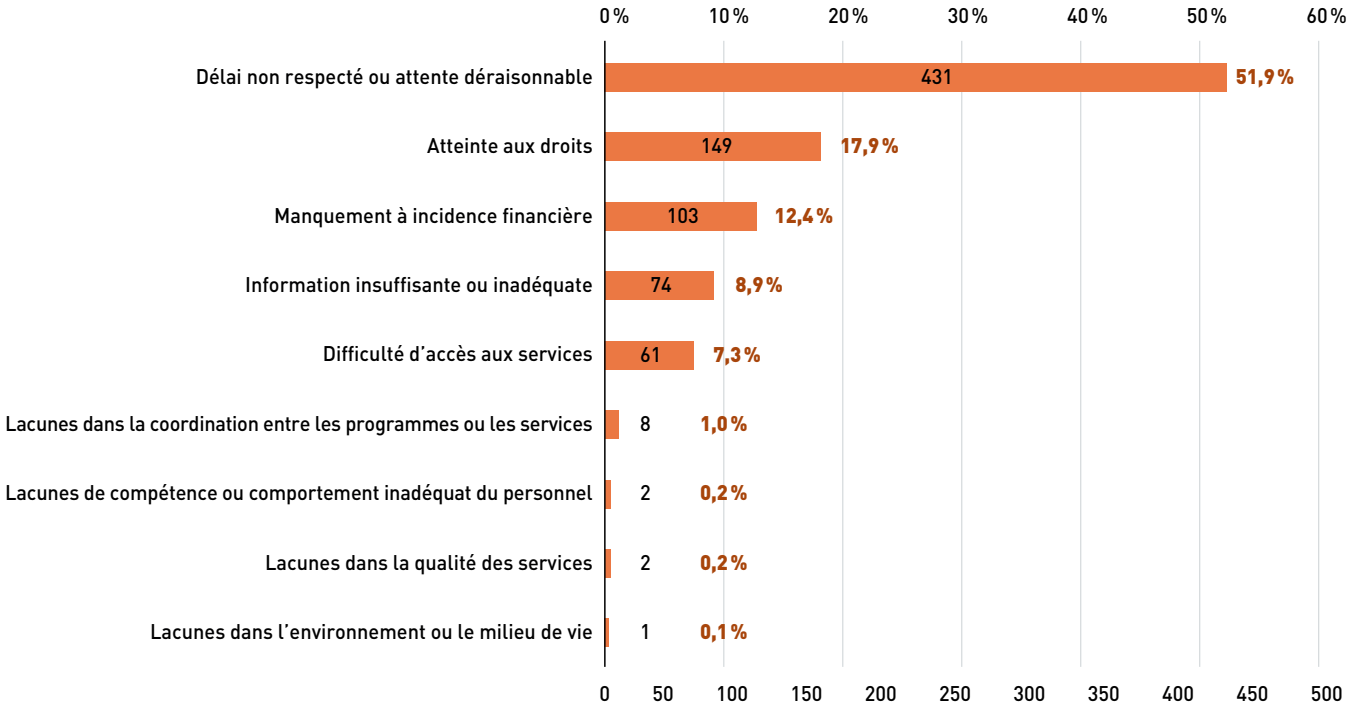
- Des lacunes dans la qualité des services;
- Une atteinte aux droits;
- Des lacunes de compétence ou le comportement inadéquat du personnel;
- La difficulté d'accès aux services.

Évolution de la proportion de motifs fondés, par secteurs de services

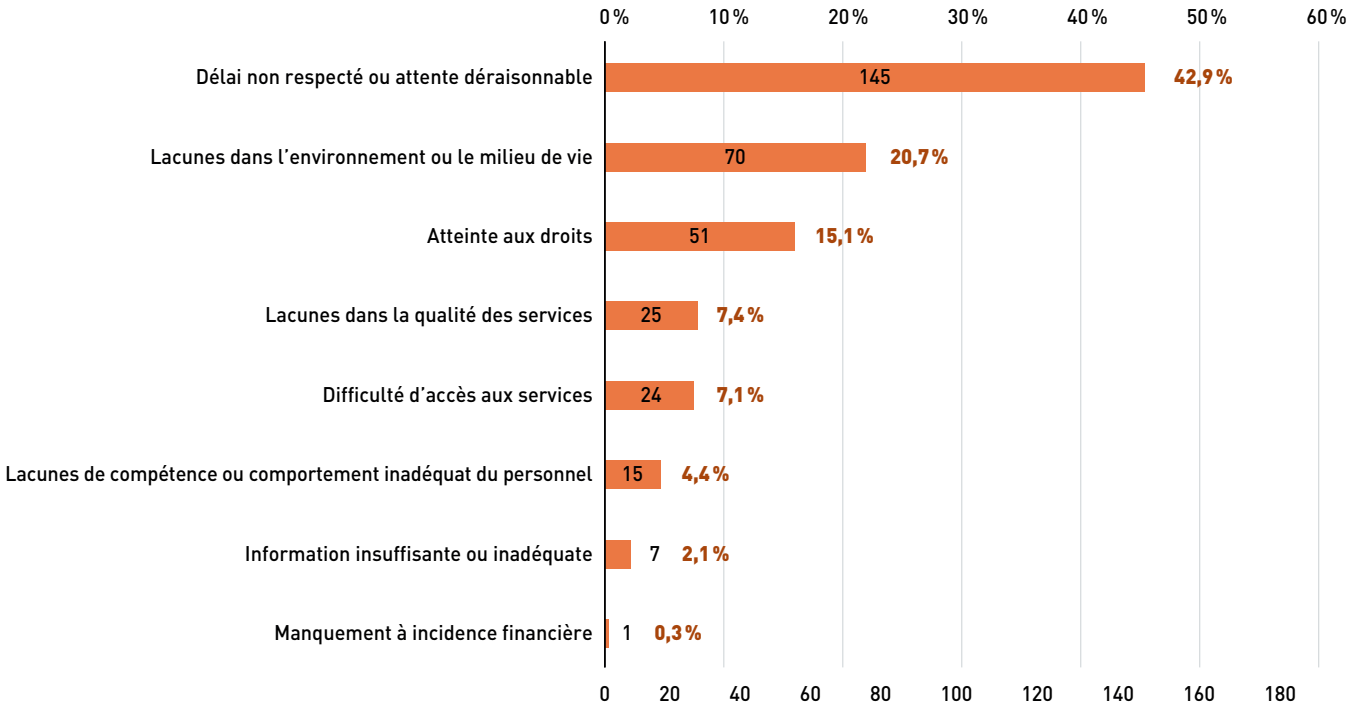
SECTEURS DE SERVICES	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Administration publique (services correctionnels exclus)	26,2 %	25,8 %	27,3 %
Services correctionnels	37,4 %	43,9 %	40,3 %
Réseau de la santé et des services sociaux	39,2 %	41,1 %	43,2 %

NATURE DES MOTIFS FONDÉS PAR SECTEURS DE SERVICES

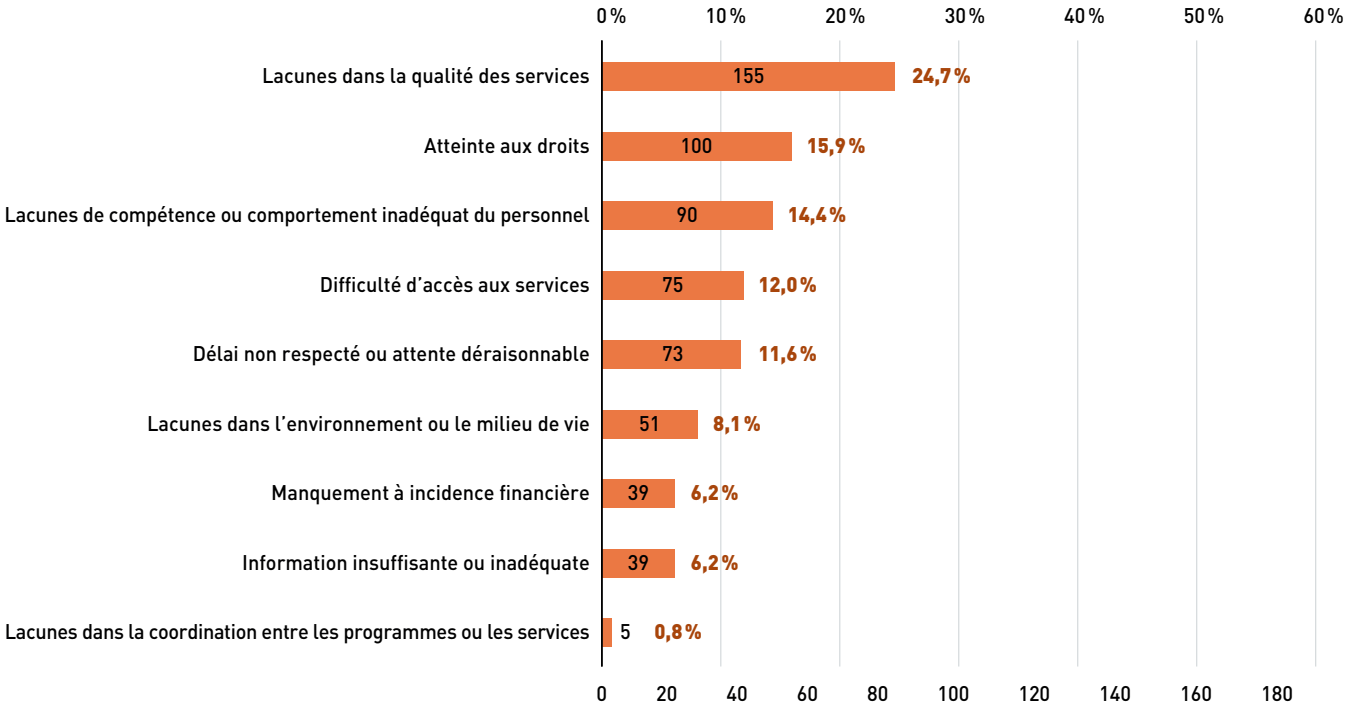
Répartition des motifs de plainte fondés selon la nature du motif – Administration publique (services correctionnels exclus)



Répartition des motifs de plainte fondés selon la nature du motif – Services correctionnels



Répartition des motifs de plainte et de signalement fondés selon la nature du motif – Réseau de la santé et des services sociaux





PORTRAIT DU SUIVI DES MESURES CORRECTRICES RECOMMANDÉES

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

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

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

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

COUP D'ŒIL SUR 2022-2023

Le Protecteur du citoyen a transmis 911 demandes de mesures correctrices en 2022-2023. Le taux d'acceptation de ces mesures se chiffre à 98,5 % pour les mesures à portée individuelle, et à 98,1 % pour les mesures à portée collective.

Évolution du nombre de mesures correctrices acceptées et refusées, par secteurs de services

SECTEURS DE SERVICES	2021-2022			2022-2023		
	Nombre de mesures		Taux d'acceptation	Nombre de mesures		Taux d'acceptation
	Acceptées	Refusées		Acceptées	Refusées	
Pour les mesures à portée individuelle						
Administration publique (services correctionnels exclus)	249	1	99,6 %	301	5	98,4 %
Services correctionnels	45	0	100,0 %	24	0	100,0 %
Réseau de la santé et des services sociaux	167	1	99,4 %	147	2	98,7 %
TOTAL : mesures à portée individuelle	**461**	**2**	**99,5 %**	**472**	**7**	**98,5 %**
Pour les mesures à portée collective						
Administration publique (services correctionnels exclus)	30	6	83,3 %	45	0	100,0 %
Services correctionnels	31	0	100,0 %	31	0	100,0 %
Réseau de la santé et des services sociaux	308	2	97,4 %	348	8	97,8 %
TOTAL : mesures à portée collective	**369**	**8**	**98,1 %**	**424**	**8**	**98,1 %**

RÉSULTATS DÉTAILLÉS PAR SECTEURS DE SERVICES

Analyse des motifs : administration publique

Conclusion des motifs selon l'organisme ou le ministère visé – Administration publique

ORGANISME VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2022-2023	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2022-2023							
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTE						TOTAL
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
Assemblée nationale	1							1	1
Autorité des marchés financiers	20	2		7				10	19
Autorité des marchés publics	4			3				1	4
Bureau des enquêtes indépendantes	2							1	1
Bureau du coroner	11		1	3				8	12
Comité de déontologie policière	2			1				2	3
Commissaire à la déontologie policière	186	8	20	63		4	4	65	164
Commissaire à la lutte contre la corruption	0							2	2
Commission d'accès à l'information	33	5	4	4			1	20	34
Commission de la fonction publique du Québec	2							2	2
Commission de protection du territoire agricole du Québec	10	1	2	7				5	15
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail									
Général	20	5	2	2		1		6	**16**
Indemnisation	503	31	85	155	6	5	5	208	495
Indemnisation des victimes d'actes criminels	370	23	100	128	3	8	4	88	354
Normes du travail	99	4	8	34			1	55	102
Équité salariale	1							1	1
Total : Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	993	63	195	319	9	14	10	358	968
Commission des transports du Québec	2							1	1
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial	1							1	1
Commission municipale du Québec	29	2		21				7	30
Commission québécoise des libérations conditionnelles	8	2	1				2	3	8
Conseil de gestion de l'assurance parentale	1			1					1
Conseil de la justice administrative	7		2					5	7
Conseil de la magistrature	3							3	3
Curateur public	290	23	36	124	2	5	7	110	307
Directeur des poursuites criminelles et pénales	18	3	1					13	17
La Financière agricole du Québec	5			1				1	2
Office de la protection du consommateur	53	3	21	6			1	14	45
Office des personnes handicapées du Québec	1						1		1

ORGANISME VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2022-2023	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2022-2023							
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTE						TOTAL
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
Office des professions du Québec	9	1		2				6	9
Office québécois de la langue française	5	1	1	2		1			5
Régie de l'assurance maladie du Québec	288	32	64	142			3	45	286
Régie des alcools, des courses et des jeux	3							1	1
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	0							1	1
Régie du bâtiment du Québec	16	1		3				12	16
Retraite Québec									
Général	12	1	2	3	1			3	10
Régimes de retraite du secteur public	42	4	7	11			1	16	39
Régime de rentes du Québec et Allocation famille	137	25	10	59	3		2	39	138
Total : Retraite Québec	191	30	19	73	4		3	58	187
Revenu Québec									
Fiscalité	584	82	47	280	4	5	21	148	587
Général	24	6	4	5			2	7	24
Paiement des pensions alimentaires	63	7	11	31			1	13	63
Administration provisoire des biens non réclamés	12	4		8				2	14
Total : Revenu Québec	683	99	62	324	4	5	24	170	688
Secrétariat du Conseil du trésor	3	1						2	3
Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants	1			1					1
Société de l'assurance automobile du Québec									
Code de la sécurité routière	338	30	63	159			3	68	323
Général	17	1	1	3			2	9	16
Indemnisation	280	17	25	145		4	5	75	271
Total : Société de l'assurance automobile du Québec	635	48	89	307		4	10	152	610
Société d'habitation du Québec	97	11	3	37			9	25	85
Tribunal administratif du logement	201	17	58	32	1	1	9	95	213
Tribunal administratif du Québec	27	1		6		1	1	18	27
Tribunal administratif du travail									
Général	3							2	2
Lésions professionnelles	13	2	2	1				8	13
Relations du travail	17	1		3		1		12	17
Total : Tribunal administratif du travail	33	3	2	4		1		22	32
Vérificateur général	1							1	1
TOTAL GLOBAL : Organismes	**3 875**	**357**	**581**	**1 493**	**20**	**36**	**85**	**1 241**	**3 813**

MINISTÈRE VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2022-2023	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2022-2023							
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTE						TOTAL
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
Ministère de la Culture et des Communications	21		3	8		1	1	7	20
Ministère de la Cybersécurité et du Numérique	16	1	1	14				6	22
Ministère de la Famille	44	1	9	16		1	2	30	59
Ministère de la Justice	77	1	6	11		3	2	49	72
Ministère de la Santé et des Services sociaux	108	23	14	27			5	49	118
Ministère de la Sécurité publique									
Général	31	1	10	4				15	30
Sécurité civile	20	1	4	13				7	25
Services correctionnels	4 771	108	337	501		56	2 347	1 392	4 741
Total : ministère de la Sécurité publique	4 822	110	351	518		56	2 347	1 414	4 796
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	19	1	1	4			2	13	21
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie	5	1		1			2	2	6
Ministère de l'Éducation	114	3	13	30		2	4	94	146
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale									
Général	9	3		2				4	9
Solidarité sociale	491	44	31	252		3	18	138	486
Emploi-Québec	42		2	27			3	11	43
Régime québécois d'assurance parentale	11			8			2	1	11
Registres de l'État	102	6	21	47			1	28	103
Services à la clientèle (Services Québec)	11	1	1	1		1		7	11
Total : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	666	54	55	337		4	24	189	663

MINISTÈRE VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2022-2023	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2022-2023							
			PLAINTE						
		DEMANDE D'ASSISTANCE	Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	TOTAL
Ministère de l'Enseignement supérieur									
Aide financière aux études	163	6	24	67		3	4	52	156
Enseignement supérieur	17	1	2	5		1	1	4	14
Total : ministère de l'Enseignement supérieur	180	7	26	72		4	5	56	170
Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs	113	4	16	35		1	5	51	112
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et d'Intégration	171	4	39	74		1	7	43	168
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	49	1	1	14			7	29	52
Ministère des Finances	47	1	22	16	1		1	6	47
Ministère des Relations internationales et de la Francophonie	1							1	1
Ministère des Ressources naturelles et des Forêts	43	3	15	19			3	9	49
Ministère des Transports et de la Mobilité durable	72	6	14	20		2	5	29	76
Ministère du Conseil exécutif	6	1	1	1				2	5
Ministère du Tourisme	3	1						2	3
Ministère du Travail	2			1				1	2
TOTAL GLOBAL : Ministères	**6 579**	**223**	**587**	**1 218**	**1**	**75**	**2 422**	**2 082**	**6 608**

ANALYSE DES MOTIFS : RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

COUP D'ŒIL SUR 2022-2023

Plus du tiers (36,4 %) des motifs de plainte, de signalement et de demande d'assistance conclus en 2022-2023 visent les **centres hospitaliers**. Près de la moitié (47,3 %) de ces motifs ont été jugés fondés.

La proportion de motifs visant un centre hospitalier qui offre des soins en santé mentale a diminué de 11 points de pourcentage par rapport à l'année dernière, passant de 31,0 % en 2021-2022 à 20,0 % en 2022-2023.

Comme c'était le cas en 2021-2022, le motif d'**accès aux services d'une ou d'un médecin** a été jugé fondé dans une très grande proportion en 2022-2023, soit 87,5 %.

Conclusion des motifs selon la mission de l'établissement, de la ressource ou de l'organisme visé – Réseau de la santé et des services sociaux

MISSION DE L'ÉTABLISSEMENT, DE LA RESSOURCE OU DE L'ORGANISME VISÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2022-2023	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2022-2023							
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTE OU SIGNALEMENT						TOTAL
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
Établissements									
Centres de réadaptation	148		55	60		4	14	11	144
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	284	5	72	58	2	2	33	84	256
Centres hospitaliers	846	14	275	307	3	11	45	158	813
Centres jeunesse	449		59	189	3	2	45	71	369
Centres locaux de services communautaires	197	5	64	78	2	2	12	40	203
Total : établissements	1 924	24	525	692	10	21	149	364	1 785
Organismes communautaires	34		9	17		1	1	3	31
Résidences privées pour aînés	89	2	26	28			12	24	92
Ressources d'hébergement privées ou communautaires pour clientèles vulnérables	10		6	5					11
Services préhospitaliers d'urgence	29		7	14			2	4	27
Commissaires aux plaintes et autres	295	2	54	68	29	1	43	90	287
TOTAL GLOBAL	**2 381**	**28**	**627**	**824**	**39**	**23**	**207**	**485**	**2 233**

Conclusion des motifs selon le programme-services concerné – Réseau de la santé et des services sociaux

PROGRAMME-SERVICES CONCERNÉ	NOMBRE DE MOTIFS DANS LES DOSSIERS CRÉÉS EN 2022-2023	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS DANS LES DOSSIERS FERMÉS EN 2022-2023							
		DEMANDE D'ASSISTANCE	PLAINTE OU SIGNALEMENT						TOTAL
			Motif fondé	Motif non fondé	Médiation	Impossibilité de se prononcer	Réorientation	Interruption	
Programmes-services									
Déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme	113		51	42		4	7	10	114
Déficience physique	54		23	21		1	6	5	56
Dépendances	16		8	8			2		18
Gestion des bâtiments et équipements*	2		1	1					2
Jeunes en difficulté	479		61	211	1	2	46	74	395
Santé mentale	220	3	36	85	1	2	14	72	213
Santé physique	648	14	234	236	1	9	28	89	611
Santé publique	8		3	3			3	3	12
Services généraux – Accès aux services d'un médecin	33	1	14	2			6	13	36
Soutien à l'autonomie des personnes âgées	423	6	104	107	3	3	48	118	389
Soutien aux services*	122	1	45	54		2	9	12	123
Total : programmes-services	2 118	25	580	770	6	23	169	396	1 969
Régime d'examen des plaintes	249	3	46	53	32		36	83	253
Autres ou ne s'applique pas	14		1	1	1		2	6	11
TOTAL GLOBAL	**2 381**	**28**	**627**	**824**	**39**	**23**	**207**	**485**	**2 233**

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

Intégrité publique

PORTRAIT DES DOSSIERS

Quelques notions…

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

Dans le cadre de ce mandat, le Protecteur du citoyen reçoit des **divulgations d'actes répréhensibles** et des **plaintes pour représailles**. Lorsqu'il le juge nécessaire, il effectue des vérifications et mène des enquêtes pour déterminer si les allégations reçues sont fondées ou non. Par la suite, il peut adresser des recommandations au ministère ou à l'organisme visé par la divulgation en vue de mettre fin à un acte répréhensible, de limiter sa portée ou de le prévenir. Le cas échéant, il assure un suivi de l'implantation des mesures correctrices recommandées.

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

Enfin, le Protecteur du citoyen peut dispenser un organisme de ses obligations de mettre en place une procédure interne de divulgation. Il reçoit à cet effet des **demandes de dispense** dont il évalue les motifs. Une dispense est notamment motivée par la petite taille d'un organisme ou par ses ressources limitées.

COUP D'ŒIL SUR 2022-2023

En 2022-2023, le nombre de dossiers créés en lien avec le mandat en matière d'intégrité publique a diminué de 10,8 % par rapport à celui de 2021-2022.

Au 31 mars 2023, 12 dossiers de divulgation étaient en suivi d'implantation. Toutes les recommandations formulées durant l'année 2022-2023 avaient été acceptées, soit 14 recommandations relativement à 4 dossiers.

Évolution du nombre de demandes reçues, par types de demandes

TYPES DE DEMANDES	NOMBRE DE DEMANDES REÇUES	
	2021-2022	2022-2023
Demandes d'assistance	57	52
Divulgations	193	166
Plaintes pour représailles	12	12
Demandes de consultation juridique	15	18
Demandes de dispense	2	1
TOTAL	**279**	**249**

État de traitement des dossiers de divulgation, de plainte pour représailles et de demande de consultation juridique

ÉTAT DE TRAITEMENT DU DOSSIER	NOMBRE DE DOSSIERS			
	Divulgation	Plainte pour représailles	Demande de consultation juridique	TOTAL
En suivi d'implantation au 1er avril 2022	8	0	–	8
En traitement au 1er avril 2022	52	1	6	59
Créé en 2022-2023	166	12	18	196
Fermé en 2022-2023	172	13	17	202
En traitement au 31 mars 2023	42	0	7	49
Vérification en cours	21	0	–	21
Enquête en cours	15	0	–	15
Examen terminé	6	0	–	6
En suivi d'implantation au 31 mars 2023	12	0	–	12

PORTRAIT DES MOTIFS CONCLUS

Quelques notions…

Une **demande d'assistance**, une **divulgation**, une **plainte pour représailles** ou une **demande de consultation juridique** peut comprendre un ou plusieurs motifs. Il faut garder en tête qu'en matière de traitement des divulgations, un motif peut relever de la combinaison de plusieurs allégations de même nature, mais ne mener à la conclusion que d'un seul acte répréhensible.

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

Dans le cadre du traitement des divulgations ou des plaintes en matière de représailles, les motifs connaissent différentes conclusions.

Les faits recueillis peuvent notamment amener le Protecteur du citoyen à orienter la personne vers un autre organisme qui est, à son avis, davantage en mesure d'y donner suite. Le motif se conclut alors par une **réorientation**.

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

À noter qu'un dossier de divulgation ou de plainte en matière de représailles comprenant un motif fondé n'est **fermé**[2] que lorsque les mesures correctrices demandées au ministère ou à l'organisme visé ont été implantées à la satisfaction du Protecteur du citoyen.

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

Il peut aussi y avoir **interruption** du traitement d'un motif, notamment si le motif de divulgation ou de plainte en matière de représailles est jugé non recevable.

Par ailleurs, lorsque le Protecteur du citoyen estime que les informations portées à son attention peuvent faire l'objet d'une dénonciation en vertu de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, il **transmet les renseignements** obtenus au Commissaire à la lutte contre la corruption dans les plus brefs délais. Il en est de même lorsqu'il estime que les

2 / **NOTE** : Dans les tableaux qui suivent, seules les données relatives aux **dossiers fermés durant l'année de référence** sont présentées. Les données relatives aux dossiers dont les motifs ont été conclus pendant l'année mais qui demeurent en suivi d'implantation ne sont pas comptabilisées.

renseignements obtenus relèvent du mandat de l'Autorité des marchés publics, de la Commission municipale du Québec ou du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal, par exemple. Dans tous les cas, le Protecteur du citoyen peut alors mettre fin à l'examen de la divulgation, ou le poursuivre selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements.

Les motifs de demandes **sans suite** renvoient à des demandes écrites reçues par le Protecteur du citoyen et auxquelles il ne donne pas suite du fait qu'il est en copie conforme, ou encore à des plaintes pour représailles auxquelles le citoyen ou la citoyenne n'a pas donné suite.

COUP D'ŒIL SUR 2022-2023

En 2022-2023, le Protecteur du citoyen a fermé 202 dossiers comportant 261 motifs conclus, soit 177 motifs de divulgation, 13 motifs de plainte en matière de représailles, 19 motifs liés à une demande de consultation juridique et 52 motifs de demande d'assistance.

Pour les dossiers fermés en 2022-2023, 14 motifs ont été jugés non fondés et 2 motifs ont été jugés fondés, pour un total de 16 motifs de divulgation conclus au terme d'une enquête.

Les enquêtes conduites dans le cadre des dossiers fermés ont mené à la formulation de 14 recommandations pour des motifs de divulgation fondés, et de 4 recommandations pour des motifs non fondés. Les organismes visés ont accepté et implanté toutes ces recommandations.

Le Protecteur du citoyen a reçu une seule demande de dispense en 2022-2023. Il a accordé deux dispenses, dont une en réponse à une demande reçue le 31 mars 2022.

DIVULGATIONS ET DEMANDES D'ASSISTANCE PORTANT SUR LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES – Dossiers fermés en 2022-2023

Conclusion des motifs de divulgation et de demande d'assistance

CONCLUSION	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS		
	Divulgation	Demande d'assistance	TOTAL
Assistance	–	49	49
Motif fondé	2	–	2
Motif non fondé	14	–	14
Transmission de renseignements	0	–	0
Sans suite	41	–	41
Réorientation	6	–	6
Interruption	114	–	114
TOTAL	**177**	**49**	**226**

Nombre de motifs de divulgation conclus, par catégories d'instances

CATÉGORIES D'INSTANCES	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS
Ministères	42
Organismes publics	39
Établissements de santé et de services sociaux	32
Organismes municipaux	23
Centres de services scolaires et commissions scolaires	22
Universités	5
Entreprises du gouvernement et autres	5
Services de garde à l'enfance	4
Cégeps	3
Personnes nommées par l'Assemblée nationale	2
TOTAL	**177**

Nombre de motifs de divulgation non fondés et fondés, par catégories d'actes répréhensibles

CATÉGORIES D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS		
	Non fondés	Fondés	TOTAL
Manquements graves aux normes d'éthique et de déontologie	2	0	2
Cas graves de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité	4	0	4
Usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme	4	1	5
Contraventions à une loi ou à un règlement	1	1	2
Atteintes graves à la santé ou à la sécurité	3	0	3
Atteintes graves à l'environnement	0	0	0
TOTAL	**14**	**2**	**16**

PLAINTES POUR REPRÉSAILLES ET DEMANDES D'ASSISTANCE PORTANT SUR LES REPRÉSAILLES – Dossiers fermés en 2022-2023

Conclusion des motifs de plainte pour représailles et de demande d'assistance

CONCLUSION DU MOTIF	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS		
	Plainte pour représailles	Demande d'assistance	TOTAL
Assistance	–	2	2
Motif fondé	0	–	0
Motif non fondé	1	–	1
Transmission de renseignements	0	–	0
Sans suite	1	–	1
Réorientation	1	–	1
Interruption	10	–	10
TOTAL	**13**	**2**	**15**

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

CATÉGORIES D'INSTANCES	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS
Organismes publics	4
Ministères	1
Établissements de santé et de services sociaux	6
Cégeps	1
Universités	1
TOTAL	**13**

DEMANDES DE CONSULTATION JURIDIQUE ET DEMANDES D'ASSISTANCE PORTANT SUR LA CONSULTATION JURIDIQUE – Dossiers fermés en 2022-2023

Conclusion des motifs de demande de consultation juridique et de demande d'assistance

CONCLUSION	NOMBRE DE MOTIFS CONCLUS		
	Demande de consultation juridique	Demande d'assistance	TOTAL
Assistance	–	1	1
Demande non recevable	1	–	1
Aide financière refusée	0	–	0
Sans suite / aide accordée inutilisée	8	–	8
Aide accordée et paiement effectué	10	–	10
TOTAL	**19**	**1**	**20**

PROTECTEUR DU CITOYEN

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

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

Communiquez avec le Protecteur du citoyen !

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

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

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

Dépôt légal — Bibliothèque
et Archives nationales du Québec, 2023
ISBN 978-2-550-95377-7 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-95378-4 (version PDF)

Illustrations : @storyset/Freepik p. 11, 15, 19, 36, 45, 65, 70, 102
@Freepik p. 74, 83