

**Bibliothèque
et Archives
nationales**



Le présent fichier est une publication en ligne reçue en dépôt légal, convertie en format PDF et archivée par Bibliothèque et Archives nationales du Québec. L'information contenue dans le fichier peut donc être périmée et certains liens externes peuvent être inactifs.

Avertissement (apparaissant sur le site du Protecteur du citoyen concernant cette publication) :
"Pour faciliter la consultation à l'écran, les pages blanches du document imprimé ont été retirées de la version PDF. On ne s'inquiétera donc pas de leur absence si on imprime le document. La pagination du fichier PDF est ainsi demeurée en tous points conforme à celle de l'original."

Version visionnée sur le site Internet d'origine le 12 décembre 2008.

Section du dépôt légal



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec



RAPPORT ANNUEL | 2006-2007

COMPASSION
ÉQUITÉ
IMPARTIALITÉ
RESPECT



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Le logo du Protecteur du citoyen représente une variante du logo de la justice. La balance de la justice symbolise la recherche d'un équilibre entre les droits des uns et des autres ; la balance réfère normalement à la justice rendue par les tribunaux judiciaires et administratifs.

Ce logo symbolise à la fois le souci de justice en mettant en relief l'un des plateaux de la balance. L'autre plateau est remplacé par le « P » du Protecteur du citoyen. Ce « P » réfère aussi au plus haut palier de la justice que constitue l'équité. L'équité est la façon humaine d'appliquer les lois.

Les valeurs qui guident l'action du Protecteur du citoyen sont le reflet du mandat dont il est investi. Au service de la population depuis 1969, l'institution défend des valeurs aussi fondamentales que la justice, l'équité, le respect, la transparence et l'impartialité.

Le Protecteur du citoyen est indépendant du gouvernement du Québec. Il est nommé par l'Assemblée nationale à laquelle il fait rapport. Il analyse les situations en toute objectivité, sans préjugés, tant à l'égard de l'Administration publique que du citoyen.

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier 30 % postconsommation.

L'expression « Protecteur du citoyen » renvoie aux activités de l'institution tandis que « Protectrice du citoyen » réfère à une intervention de la titulaire.

La forme masculine employée dans le présent texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.

English version available on request.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2007
ISBN : 978-2-550-49935-0
ISSN : 0701-5984

Québec, juin 2007

Monsieur Michel Bissonnet
Président
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, j'ai l'honneur de vous transmettre le 37^e Rapport annuel du Protecteur du citoyen, pour l'exercice 2006-2007. En raison de l'élargissement de la compétence de l'institution, le rapport produit en vertu de l'article 38 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* y est intégré.

Le rapport de gestion de l'institution pour le même exercice fait également partie de ce rapport.

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



La Protectrice du citoyen,

A handwritten signature in cursive script, reading "R. Saint-Germain".

Raymonde Saint-Germain

Le message de la Protectrice du citoyen

Le Protecteur du citoyen a pour mission de prévenir et de corriger les préjudices résultant des actes ou omissions des services publics que sont les instances de l'Administration et du réseau de la santé et des services sociaux. Ombudsman de tous les citoyens, il veille à ce qu'ils reçoivent, chacun d'entre eux, des services de qualité dans le respect de leurs droits.

Au quotidien, le Protecteur du citoyen œuvre au règlement de situations préjudiciables, en cherchant à rétablir l'équilibre entre les citoyens, parfois seuls et dépourvus, et les services publics, qui disposent de ressources et de pouvoirs difficilement comparables. Cette tâche appelle un traitement objectif et une attention soutenue à l'égard de l'ensemble des problématiques soulevées lors de l'examen des plaintes individuelles et des signalements. Cela suppose également un éveil particulier aux situations préjudiciables ou risquant de le devenir. Dans cette perspective, mes activités et interventions de l'année 2006-2007, combinées aux analyses menées par mon équipe, m'amènent à aborder des questions liées au respect des citoyens et à l'aspect humain de l'action des services publics.

L'ANNÉE 2006-2007

Au cours de l'année 2006-2007, j'ai amorcé une tournée des régions du Québec qui m'a permis d'entrer en contact avec des citoyens, des organismes communautaires ainsi qu'avec des représentants de diverses instances de l'Administration publique et du réseau de la santé et des services sociaux. J'ai notamment rencontré les comités d'usagers de centres de santé et de services sociaux et de centres de réadaptation en déficience intellectuelle; les représentants de centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), de centres jeunesse et d'agences régionales; les commissaires locaux et régionaux chargés de traiter les plaintes des usagers. J'ai également échangé avec les autorités régionales des ministères et des organismes, avec le personnel de centres de détention et avec les intervenants d'organismes œuvrant auprès de victimes d'actes criminels, de personnes handicapées, accidentées ou ayant des problèmes de santé mentale.

En parallèle, j'ai souhaité entendre directement les citoyens qui sollicitent mon intervention pour prendre connaissance de la nature de leurs plaintes et de leurs préoccupations. Pour ce faire, je me suis impliquée avec mon équipe dans le processus de réception des plaintes.

Toutes ces expériences ont représenté autant d'occasions d'approfondir ma compréhension de la réalité quotidienne des citoyens faisant affaire avec l'État, et aussi de celle des travailleurs du service public.

En tout temps, les services publics doivent composer avec divers phénomènes qui conditionnent inévitablement leur action. La conjoncture actuelle se caractérise entre autres par une pression constante sur les finances de l'État, le vieillissement de la population et la vulnérabilité de certains groupes de citoyens. Cela peut avoir des conséquences sur la demande, l'offre et le financement des services tout en exigeant un renouvellement des façons de faire au sein des organisations. Dans ce contexte, continuer à offrir à tous les citoyens des services de qualité et respectueux de leurs droits comporte un degré additionnel de complexité.

À l'évidence, certaines situations préjudiciables relevées par le Protecteur du citoyen découlent de l'insuffisance de ressources humaines et financières. Dans pareilles circonstances, un règlement adéquat ne peut pas toujours être obtenu sans dépenses additionnelles. C'est le cas, entre autres, des problèmes d'accessibilité à des soins médicaux dans une région donnée.

Cela dit, au terme de l'année 2006-2007, il appert que la majorité des plaintes traitées et des préjudices constatés par le Protecteur du citoyen vise plutôt des manquements aux principes à la base d'une offre de services de qualité. Il s'agit de carences liées au respect, à la raisonnable et à l'équité. Concrètement, les plaintes des citoyens portent sur l'iniquité procédurale, l'interprétation restrictive, l'information déficiente, les longs délais, un manque de considération de l'aspect humain et la non-adaptation des politiques et des programmes à des situations ou à des besoins particuliers.

Ces carences s'observent aussi bien dans l'Administration publique qu'au sein du réseau de la santé et des services sociaux. Elles affectent directement la qualité des services et entraînent des conséquences diverses pour les citoyens. Par exemple, des lacunes sur le plan de l'information peuvent se répercuter sur leur capacité à faire valoir leurs droits, à prendre des décisions éclairées ou à exercer leurs recours. Des délais peuvent retarder indûment les soins requis par une condition médicale ou le versement d'indemnités dont certaines ont un impact sur leurs revenus.

Bien que l'insatisfaction exprimée par les citoyens prenne divers visages, il émerge des points de convergence et des dénominateurs communs. Parmi eux, l'aspect humain de l'action des services publics, notamment auprès des personnes les plus vulnérables, soulève des enjeux qui méritent une attention particulière.

L'ASPECT HUMAIN

Le respect des citoyens s'incarne de diverses façons. Faire preuve d'empathie et de compassion, favoriser la connaissance et le plein exercice des droits, être sensible aux circonstances particulières, tout cela témoigne d'une attitude empreinte de considération et d'ouverture. Malheureusement, des citoyens nous soumettent des situations où les actions des services publics n'ont pas été conformes à ces principes pourtant fondamentaux.

Je précise d'emblée que, règle générale, le personnel de l'Administration publique et du réseau de la santé et des services sociaux agit avec professionnalisme dans ses interactions avec les citoyens. Mes activités de la dernière année m'ont d'ailleurs permis de prendre la mesure de la compétence, du dévouement et de l'engagement de la majorité des intervenants à constamment améliorer la qualité des services qu'ils rendent. Cependant, peu importe leur nombre, chaque constat d'irrespect ou de comportement inapproprié démontre à la fois qu'il y a place à amélioration et que rien n'est acquis.

À cet égard, il m'apparaît que les personnes qui donnent des services publics devraient offrir une plus grande écoute aux citoyens peu familiers avec les rouages administratifs, davantage d'empathie à ceux ayant vécu ou vivant des événements difficiles, comme un deuil, une agression ou un accident, ainsi qu'à ceux qui présentent une certaine fragilité émotive parce que leur santé est chancelante. Elles devraient prendre le temps de fournir des explications détaillées et personnalisées sur leurs mandats, les programmes qu'elles administrent et les décisions qu'elles rendent. Évaluer systématiquement l'impact de leurs actions sur la vie des citoyens demeure aussi primordial afin de prévenir activement les situations préjudiciables.

En outre, les services publics devraient favoriser davantage les conditions requises pour l'exercice effectif des droits garantis aux citoyens. À ce chapitre, nos analyses montrent que les droits spécifiques reconnus aux usagers du réseau de la santé et des services sociaux demeurent méconnus. Plusieurs citoyens ne savent tout simplement pas, par exemple, qu'ils ont le droit de choisir leur établissement ou d'être informés de tout accident survenu au cours des soins et susceptible d'avoir des conséquences sur leur état de santé.

LA CONSIDÉRATION DES PERSONNES PLUS VULNÉRABLES

Si l'impact humain des orientations et des décisions prises par les services publics doit toujours être mesuré avec soin, cela se révèle encore plus crucial lorsqu'il est question de personnes qui, pour un motif ou un autre,

dépendent davantage ou complètement de l'État pour des aspects importants de leur vie. Le Protecteur du citoyen accordera une attention accrue à la considération qu'ont les services publics pour ces citoyens.

Je m'intéresserai de près aux personnes éprouvant des problèmes de santé mentale. Ces citoyens se retrouvent dans tous les groupes de la population et font partie notamment des clientèles du système de santé, des centres jeunesse, des établissements de détention et des organismes d'aide aux victimes d'actes criminels. Ils peuvent éprouver plus que d'autres des difficultés à se faire comprendre des services publics et, par conséquent, à obtenir les services et les soins dont ils ont besoin.

Je porterai aussi un regard attentif sur les situations vécues par les personnes âgées, plus précisément celles qui sont dans un état de vulnérabilité. Il s'agit notamment des personnes affectées par une autonomie limitée ou encore par la solitude qui les prive d'un soutien familial. Dans ces circonstances, leur qualité de vie repose pour beaucoup sur l'action des services publics.

Je m'attarderai également au sort réservé aux personnes dont le milieu de vie est sous la responsabilité directe de l'État. Je songe entre autres aux résidents des CHSLD, aux garçons et aux filles dans les centres jeunesse, aux personnes incarcérées ainsi qu'à leurs victimes, à leur famille et à leurs proches. Ces citoyens ont une dépendance plus étroite à l'égard de l'État pour recevoir les services et les soins requis.

Les services publics sont particulièrement importants et fondamentaux pour ces citoyens. Une grande sensibilité à leurs besoins et une approche adaptée à leur situation sont essentielles pour assurer leur bien-être.

L'ÉQUILIBRE ENTRE LA PRESTATION DE SERVICES DE QUALITÉ ET L'UTILISATION RESPONSABLE DES FONDS PUBLICS

Un réel respect des citoyens doit se traduire en actions concrètes destinées à les faire bénéficier pleinement des protections offertes par l'État et la loi. Cela suppose aussi que l'on saisisse chaque occasion quotidienne de rendre le système plus humain et plus sensible aux besoins des citoyens. En cette matière, les améliorations ne sauraient être strictement liées à l'octroi de ressources supplémentaires. Il s'agit davantage de savoir-être à l'égard de ceux que nous avons la charge d'aider, d'une culture du sens du service public.

Dans cette optique, la nécessaire adaptation des services publics à la conjoncture actuelle requiert de tous une vigilance accrue dans la recherche d'un équilibre entre la prestation de services de qualité et l'utilisation responsable des fonds publics. Bien qu'il faille considérer l'intérêt collectif et l'obligation de satisfaire simultanément plusieurs priorités, les services publics doivent toujours se conformer à certains standards. Les différents enjeux sociaux, démographiques et économiques ne peuvent servir à expliquer des reculs ou des désintérêts en matière de respect des citoyens et de qualité des services à leur rendre, particulièrement à l'égard des personnes les plus vulnérables.

Le Protecteur du citoyen tient compte de tout cela dans son examen impartial des situations qui lui sont soumises. Ses analyses et interventions s'effectuent en considérant les besoins, les attentes et l'intérêt des citoyens, mais également en tenant compte du contexte qui module l'action des services publics.

Je compte sur la collaboration de toutes les instances de l'administration publique et du réseau de la santé et des services sociaux. Le respect que nous devons à tous les citoyens, avec nos égards pour les plus vulnérables d'entre eux, nécessite que nous travaillions de concert à l'amélioration continue des services publics, sans rien prendre pour acquis.

La mission et les résultats en chiffres pour 2006-2007

1

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen a pour mandat, en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et, depuis le 1^{er} avril 2006, en vertu de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, de veiller au respect des droits des citoyens. Il intervient auprès des ministères et des organismes publics du Québec, auprès des diverses instances composant le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que des résidences privées d'hébergement pour personnes âgées. Son intervention a pour but de remédier à une situation préjudiciable à une personne, physique ou morale, ou à un groupe de personnes. Au besoin, il recommande à l'instance concernée les mesures nécessaires à la correction des erreurs, négligences, abus ou manquements qu'il a constatés.

Le Protecteur du citoyen est l'« ombudsman » du Québec. Un ombudsman, c'est une personne chargée de défendre les droits du citoyen face aux pouvoirs publics. Étant donné son champ de compétence, le Protecteur du citoyen est donc à la fois le Protecteur des accidentés du travail et de la route et celui des victimes d'actes criminels ou d'erreurs judiciaires. Avec l'élargissement de son mandat, il est le Protecteur des usagers du réseau de la santé et des services sociaux, y compris dans leurs relations avec les centres jeunesse ou les centres de réadaptation. C'est aussi le Protecteur des personnes incarcérées, puisqu'il s'assure le respect de certains droits qui leur sont maintenus pendant la détention. Il est le Protecteur des citoyens demandant l'émission d'un permis ou d'une autorisation de tout ministère ou organisme gouvernemental, des prestataires de l'aide sociale et de bien d'autres personnes encore.

Sa compétence sur l'ensemble de l'Administration publique québécoise lui permet de traiter des dossiers impliquant plusieurs ministères ou organismes. Son expertise à l'égard du réseau de la santé et des services sociaux lui permet d'exercer pleinement ses pouvoirs à l'égard, notamment, du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Régie de l'assurance maladie et d'autres ministères ou organismes agissant en cette matière.

Dans l'exercice de son mandat, le Protecteur du citoyen accorde une importance primordiale aux droits essentiels reconnus aux citoyens par les chartes des droits, la *Loi sur l'administration publique*, la *Loi sur la justice administrative*, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ainsi que les autres lois. Parmi ceux-ci, il importe de souligner le droit de recevoir avec célérité les services de qualité qui leur sont dus, celui d'être adéquatement informés et celui d'être traités, en toutes circonstances, avec respect et dignité.

Chapitre 1

La mission et les résultats en chiffres
pour 2006-2007

Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et relevant de l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen ne fait rapport qu'à cette dernière. Il bénéficie donc de l'indépendance, de l'impartialité et de la neutralité indispensables pour assumer sa fonction.

La *Loi sur le Protecteur du citoyen* et la *Loi sur le Protecteur des usagers*, lui donnent les pouvoirs nécessaires à l'examen des plaintes et à la conduite de ses interventions. Ainsi, il peut obtenir tout document détenu par un ministère, un organisme public ou une instance du réseau de la santé et des services sociaux. Il peut aussi interroger toute personne dont il juge le témoignage essentiel à sa démarche.

En vertu de son mandat, le Protecteur du citoyen assure à la fois la protection des personnes et la correction des erreurs ou injustices commises à leur endroit, tant sur le plan individuel que collectif. Il participe au renforcement de la démocratie et de l'État de droit ainsi qu'à l'amélioration des services fournis aux citoyens. Son action, différente de celle des tribunaux, permet maintes fois d'éviter des recours judiciaires ou administratifs, souvent longs et onéreux. Sans se substituer aux tribunaux, il facilite la résolution de nombreux litiges, d'une manière informelle et peu coûteuse, habituellement dans de courts délais.

L'ACTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

LES PLAINTES INDIVIDUELLES ET LES SIGNALEMENTS

Le Protecteur du citoyen reçoit, examine et traite les plaintes des citoyens, qui peuvent être des personnes physiques ou morales, des groupes ou des associations. Ces personnes s'adressent à lui parce qu'elles croient avoir été lésées par un acte ou une omission d'un ministère ou d'un organisme public sur lequel il a compétence.

De la même manière, il reçoit, examine et traite les plaintes relatives au respect des droits des usagers qui reçoivent des services dispensés par les instances du réseau de la santé et des services sociaux. Sauf exception, il exerce cette fonction en deuxième et dernier recours, c'est-à-dire que les plaintes ont été examinées en première instance au palier local, par les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services, ou au palier régional, par les commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services. Le Protecteur du citoyen n'a cependant pas compétence pour contrôler ou apprécier la qualité des actes des médecins, des dentistes et des pharmaciens.

Il accepte des plaintes logées pour le compte d'une personne par un tiers qui, notamment, a été témoin d'une erreur, d'un abus ou d'une injustice. Il peut également intervenir de sa propre initiative, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un citoyen ou un groupe de citoyens a été lésé. Au terme de son intervention, le Protecteur du citoyen communique ses conclusions à l'instance concernée, accompagnées s'il y a lieu, de recommandations et de mesures correctrices.

Au fil de son action, le Protecteur du citoyen porte une attention toute particulière aux situations mettant en cause des personnes vulnérables ou fragilisées en raison de leur état de santé physique, mental ou psychologique, ou par leurs conditions socioéconomiques. De même, il intervient directement lorsqu'un usager ou un signalant craint des représailles s'il porte plainte.

LES CORRECTIONS DONT L'EFFET EST COLLECTIF

Le Protecteur du citoyen est appelé à exercer également une action de nature collective. Le volume de plaintes reçues lui permet de déceler la dimension systémique qui en ressort.

Ce type d'intervention est consécutif à une ou plusieurs plaintes qui, mises en conjonction, confirment un problème de système qui relie plusieurs secteurs d'activités et concernent parfois plusieurs programmes. Une analyse d'ensemble de ces éléments conduit à des recommandations qui permettent la correction du problème pour l'ensemble des personnes touchées.

LA PRÉVENTION ET L'INNOVATION

Le Protecteur du citoyen mène aussi une action préventive. Ainsi, il peut, en vue de corriger des situations préjudiciables et d'éviter leur répétition, attirer l'attention d'un ministère, d'un organisme public, d'une instance du réseau de la santé et des services sociaux ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Il examine en conséquence les projets de loi et de règlement. Lorsqu'il le juge opportun, il met de l'avant des propositions de modifications visant à les améliorer.

Le pouvoir du Protecteur du citoyen en est un de recommandation. L'efficacité de son action est essentiellement fondée sur sa capacité d'influence et de persuasion. Lorsque, après avoir formulé une recommandation, il juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable pour corriger adéquatement une situation, il peut en aviser le gouvernement. Il peut également, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

LA PRÉSENTATION DES DONNÉES STATISTIQUES

La *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* comporte des exigences particulières, dont la principale est de faire rapport de façon séparée de l'examen des plaintes et des signalements¹. Les interventions du Protecteur du citoyen peuvent découler d'une demande ou être menées de sa propre initiative. Les signalements peuvent être faits par toute personne, alors que la plainte ne peut être formulée que par l'utilisateur ou son représentant².

Les tableaux présentent les données relatives à l'action de l'institution en vertu de chacune des deux lois qui la régissent.

Le Protecteur du citoyen rend compte des résultats de l'examen des motifs de plainte et de signalement :

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

Jusqu'au 31 mars 2006, les dossiers pour lesquels le Protecteur du citoyen était en attente d'une réponse à ses conclusions de la part du réseau de la santé et des services sociaux, et ceux pour lesquels il était en attente de l'assurance que les recommandations acceptées étaient implantées, étaient considérés comme conclus. Cette règle ne s'applique plus maintenant.

En ce qui concerne l'Administration publique, la pratique a toujours été de rendre compte des dossiers lorsque la recommandation était implantée. Exceptionnellement, des situations qui exigeaient un suivi à l'égard des recommandations faisaient l'objet d'un traitement différent. La façon de rendre compte est maintenant uniformisée, sans distinction de l'action menée en vertu de l'une ou l'autre des lois.

En conséquence, la reddition de comptes ne porte que sur les dossiers finalisés et non sur les dossiers encore en examen.

1/ Art. 38 : Le Protecteur des usagers doit, une fois par année, faire un rapport sur ses activités. Ce rapport décrit les motifs des plaintes qu'il a reçues en application de l'article 8 et indique notamment pour chaque type de plainte :

1° le nombre de plaintes reçues, rejetées sur examen sommaire, examinées, refusées ou abandonnées depuis le dernier rapport ;

2° les suites qui ont été données après leur examen.

De plus, ce rapport indique les interventions du Protecteur des usagers en application de l'article 20 ainsi que ses principales conclusions et recommandations, le cas échéant.

Le contenu de ce rapport est intégré à celui du rapport visé à l'article 28 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (chapitre P-32).

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

Chapitre 1

La mission et les résultats en chiffres
pour 2006-2007

LES DEMANDES DE SERVICES REÇUES EN 2006-2007

Lorsqu'un citoyen, ou son représentant, s'adresse au Protecteur du citoyen pour de l'assistance, une plainte, une référence ou un signalement, son action est enregistrée comme une demande de services. En 2006-2007, le Protecteur du citoyen a reçu 20 641 demandes de services par rapport à 23 389 en 2005-2006, soit une diminution de 11,7 %.

Demandes en examen le 1 ^{er} avril 2006		Demandes reçues		Demandes examinées		Demandes en examen le 31 mars 2007
981	+	20 641	-	20 487	=	1 135

LES DEMANDES DE SERVICES EXAMINÉES EN 2006-2007

TABLEAU 1

Répartition des demandes de services examinées

	n	%
Relevant de la compétence du Protecteur du citoyen		
Plaintes et signalements	8 040	39,3
Demandes d'assistance	684	3,3
Ne relevant pas de la compétence du Protecteur du citoyen (hors compétence)		
Demandes d'aide et de référence	9 383	45,8
Demandes d'assistance	2 380	11,6
Total	20 487	100,0

TABLEAU 2

Vue d'ensemble des demandes d'aide et de référence [hors compétence]

	n	%
Actes exclus en santé (médecins, pharmaciens et dentistes)	570	6,1
Administration municipale	402	4,3
Organismes gouvernementaux non assujettis et sociétés d'État	938	10,0
Réseau des centres de la petite enfance	10	0,1
Réseau de l'éducation	118	1,3
Organismes fédéraux ou d'autres provinces	580	6,2
Recours de premier niveau en santé et services sociaux non exercé	1 965	20,9
Secteur privé ¹	4 505	48,0
Autres	295	3,1
Total	9 383	100,0

1/ Matières d'ordre professionnel orientées vers les corporations professionnelles et aux associations concernées ou encore différends de nature commerciale et privée.

TABLEAU 3

Vue d'ensemble des plaintes et des signalements

	En examen le 1 ^{er} avril 2006	Reçus en 2006-2007	Total à examiner	Examinés en 2006-2007	En examen le 31 mars 2007
Administration publique					
Plaintes	791	7 687	8 478	7 644	834
Santé et services sociaux					
Plaintes	132	479	611	324	287
Signalements	58	28	86	72	14
Total	981	8 194	9 175	8 040	1 135

LE TRAITEMENT DES PLAINTES ET DES SIGNALEMENTS EXAMINÉS

Une plainte ou un signalement peut compter plusieurs motifs d'insatisfaction. Chaque motif d'insatisfaction fait l'objet d'un examen et d'une réponse. Les 8 040 plaintes examinées pour lesquelles les citoyens ont obtenu une réponse finale du Protecteur du citoyen comportaient 9 214 motifs. Les données qui suivent font état de leur répartition et de leur traitement.

TABLEAU 4

Répartition des motifs de plainte et de signalement examinés

	Nombre de plaintes et signalements	Motifs de plainte
Administration publique		
Plaintes	7 644	8 500
Santé et services sociaux		
Plaintes	324	557
Signalements	72	157
Total	8 040	9 214

Chapitre 1

La mission et les résultats en chiffres
pour 2006-2007

TABEAU 5

Traitement des motifs de plainte et de signalement examinés

	En cours d'examen		Examen complété		Total
	Réorientés ¹	Interrompus ²	Non fondés	Fondés	
Administration publique					
Plaintes	1 323	2 669	3 319	1 189	8 500
Santé et services sociaux					
Plaintes	-	58	313	186	557
Signalements	93	19	30	15	157
Total					9 214

1/ **Demande réorientée**: en cours d'examen du motif de plainte, le Protecteur du citoyen a identifié une possibilité de solution externe et a dirigé le citoyen vers l'instance appropriée. Dans le cas des motifs de signalement, ceux-ci sont réorientés vers les agences régionales.

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

TABEAU 6

Ministères et organismes visés par des motifs de plainte fondés en Administration publique

50 motifs de plaintes fondés et plus	n	%
Ministère de la Sécurité publique	511	43,0
Société de l'assurance automobile du Québec	180	15,1
Revenu Québec	94	7,9
Commission de la santé et de la sécurité du travail	92	7,7
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	78	6,6
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	54	4,6
Sous-total	1 009	84,9
Ministères et organismes visés par moins de 50 motifs de plaintes fondés ¹	180	15,1
Total	1 189	100,0

1/ Pour la répartition des motifs de plainte fondés de tous les ministères et organismes, voir l'annexe 4, à la fin du présent rapport.

TABEAU 7

Répartition des motifs de plainte fondés en santé et services sociaux par instance

Instances du réseau de la santé et des services sociaux	n	%
Centres hospitaliers	74	39,8
Centres locaux de services communautaires	40	21,5
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	25	13,4
Centres jeunesse	16	8,6
Centres de réadaptation	16	8,6
Organismes communautaires	10	5,4
Services préhospitaliers d'urgence	4	2,2
Agences régionales	1	0,5
Résidences privées d'hébergement	-	-
Total	186	100,0

Le Protecteur du citoyen a formulé 1 173 recommandations dont 20 % ont eu une portée collective.

TABEAU 8

Nombre et portée des recommandations du Protecteur du citoyen

	Portée individuelle ¹		Portée collective ²		Total
	n	%	n	%	
Administration publique					
Plaintes	886	93,2	65	6,8	951
Santé et services sociaux					
Plaintes	49	23,7	158	76,3	207
Signalements	2	13,3	13	86,7	15
Total					1 173

- 1/ **Portée individuelle** : le Protecteur du citoyen obtient la correction de la situation pour la personne qui s'est adressée à lui.
2. **Portée collective** : le Protecteur du citoyen s'assure que les personnes qui n'ont pas fait appel à ses services et qui se retrouvent dans la même situation que le plaignant bénéficient de la correction obtenue.

Chapitre 1

La mission et les résultats en chiffres
pour 2006-2007

TABLEAU 9

Suivi des recommandations du Protecteur du citoyen

	Acceptées et implantées	Refusées
Administration publique		
Plaintes	98,5 %	1,5 %
Santé et services sociaux		
Plaintes	98 %	2,0 %
Signalements	100 %	-

Voici la liste des annexes qui complètent la présentation des résultats en chiffres pour 2006-2007.

- Annexe 1.** Les définitions utiles pour la compréhension des données
- Annexe 2.** La provenance des plaintes reçues en administration publique selon la région administrative du citoyen
- Annexe 3.** La provenance des plaintes et signalements reçus en santé et services sociaux selon la région sociosanitaire de l'instance visée
- Annexe 4.** Les plaintes et les motifs de plainte examinés par ministère et organisme selon le résultat du traitement
- Annexe 5.** Les plaintes examinées en santé et services sociaux par instance
- Annexe 6.** Les motifs de plainte examinés en santé et services sociaux par catégorie de motifs
- Annexe 7.** Les signalements examinés en santé et services sociaux par programme - service ou clientèle

Ces annexes sont présentées à la fin du présent rapport.

L'Administration publique

2

L'Administration publique

LES MINISTÈRES

Au 31 mars 2007, le gouvernement comptait 24 ministères ou secrétariats assimilés. Parmi ceux-ci, neuf font l'objet d'une reddition de comptes détaillée dans ce rapport. Ils peuvent avoir été retenus parce que le Protecteur du citoyen a reçu un grand nombre de plaintes les concernant. Ils peuvent aussi avoir attiré l'attention en raison de problématiques non solutionnées ou d'un dossier d'envergure qui interpelle plusieurs instances et touchent de nombreux citoyens. Les ministères retenus sont :

- Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
- Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- Le ministère de la Justice
 - Le Directeur de l'État civil
- Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune
- Le ministère de la Sécurité publique
- Le ministère des Transports du Québec
- Revenu Québec

Les 15 autres ministères, pour lesquels aucun commentaire particulier n'est formulé, ont généré peu de plaintes. Ce fait peut s'expliquer par la nature de leur mandat qui, par exemple, ne les amène pas à dispenser des services directs à la population. Certains ministères sont en effet chargés de définir des politiques et de veiller à leur mise en œuvre, d'assurer une coordination gouvernementale ou d'exercer un rôle d'organisme central, tel le ministère des Finances ou le Secrétariat du Conseil du trésor.

LES ORGANISMES

Le Protecteur du citoyen a aussi compétence sur 64 organismes gouvernementaux. Comme certains ministères, un très grand nombre d'entre eux n'offrent pas directement de services à la population, mais exercent un rôle conseil à un ministre. Six organismes gouvernementaux sont particulièrement visés par les plaintes ou présentent un dossier d'intérêt collectif :

- La Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Le Curateur public
- La Financière agricole

- La Régie de l'assurance maladie du Québec
- La Régie des rentes du Québec
- La Société de l'assurance automobile du Québec

Parmi les 58 organismes qui génèrent peu ou pas de plaintes, se trouvent aussi les tribunaux administratifs et certaines instances exerçant des fonctions juridictionnelles.

Tous les dossiers retenus pour publication font référence à une situation qui a été corrigée au cours de l'année 2006-2007.

Dans les pages qui suivent, l'analyse des plaintes est mise en perspective par l'évolution de la conjoncture dans ces ministères et ces organismes. Sans être exhaustive, la description de la conjoncture rappelle la mission de ces instances gouvernementales et fait référence, entre autres, aux impacts sur les services aux citoyens de la mise en œuvre en cours d'année d'une nouvelle loi, d'un règlement ou d'un programme dans leur secteur d'activité. Les problématiques sont ensuite illustrées par des cas probants.

Ce rapport annuel fait état des suivis apportés par les ministères ou les organismes aux recommandations antérieures du Protecteur du citoyen. Dans le même esprit, les points de vue qu'il a présentés devant les membres des commissions parlementaires ou devant un groupe de travail ainsi que les recommandations alors formulées sont rapportés.

En plus des recommandations liées au traitement des plaintes individuelles, des recommandations plus larges liées à des problématiques analysées en cours d'année sont formulées à l'intention de certains ministères et organismes. Le Protecteur du citoyen fera le suivi de chacune d'elles.

Il est important de souligner que les commentaires et les recommandations que formule le Protecteur du citoyen ne constituent pas un jugement de valeur sur l'ensemble des actions des ministères et des organismes, mais sont le résultat de l'examen impartial de situations dont les citoyens lui ont fait part.

Les pages qui suivent présentent les résultats et notre analyse de l'exercice 2006-2007 dans le secteur de l'Administration publique, pour les ministères et organismes retenus cette année. Les instances gouvernementales sont présentées par ordre alphabétique, selon leur appellation au 31 mars 2007.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

La mission du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est de soutenir et d'influencer le développement de l'ensemble du secteur bioalimentaire québécois, dans une perspective de développement durable. Le Ministère contribue au développement de l'agriculture par l'entremise des programmes qu'il administre, lesquels visent la production animale et végétale, la pêche, l'agriculture, la transformation et la distribution alimentaire, la restauration ainsi que la vente au détail.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	12	12	7	5

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Les plaintes examinées concernent principalement deux programmes. Il s'agit du Programme de remboursement de taxes foncières et de compensations et du programme Prime-Vert, qui subventionne des mesures de protection de l'environnement dans les pratiques agricoles. Des citoyens sollicitent aussi l'intervention du Protecteur du citoyen pour des problèmes relatifs à des négociations du Ministère avec Hydro-Québec, dans les situations où les tensions parasites produites par les structures électriques causent des dommages aux fermes. D'autres contestent le refus du Ministère d'autoriser le reboisement d'une terre agricole et se plaignent des difficultés qu'ils éprouvent au moment de l'acquisition de terres agricoles du domaine de l'État. L'inspection des aliments suscite également des plaintes.

Les deux dossiers présentés ici illustrent des interventions du Protecteur du citoyen en matière d'équité. Le premier a déjà fait l'objet d'une publication dans le rapport annuel du Protecteur du citoyen 2003-2004. Il est cependant opportun de rendre compte aujourd'hui de son dénouement, compte tenu de l'impact collectif qu'il a connu grâce à la poursuite de l'intervention du Protecteur du citoyen.

Équité pour un, équité pour tous

Le Protecteur du citoyen est initialement intervenu dans l'intérêt d'un acériculteur, qui contestait une décision du Ministère dans le cadre d'un programme d'indemnisation instauré en 2001. Le programme a pour objectif de soutenir des producteurs qui ont

subi des pertes en raison d'une tempête de vent survenue en 1999. L'acériculteur juge ne pas avoir été traité de manière équitable parce qu'il a rempli une « déclaration volontaire » demandée par le Ministère en 2000, sur laquelle il a indiqué une perte de 3 600 entailles. Dans sa réclamation officielle de 2001, appuyée par l'expertise d'un agronome de la Financière agricole du Québec, il mentionne une perte supplémentaire de 1 900 entailles. Il fait valoir que 1 600 entailles sont devenues économiquement non rentables parce que la tempête a affaibli la densité des arbres dans le secteur où se trouvent ces érables. Quant aux 300 autres entailles, la perte n'est devenue évidente qu'après la déclaration volontaire de 2000. À cette époque, en 2003, l'acériculteur a obtenu gain de cause en partie, puisqu'à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a révisé sa décision rendue en 2001 et l'a indemnisé pour la perte de 1 600 des 1 900 entailles réclamées en supplément.

Estimant qu'il y avait toujours iniquité dans le traitement de cette réclamation, le Protecteur du citoyen a poursuivi son intervention au cours de 2004-2005 pour que les acériculteurs, dont la réclamation officielle était supérieure à leur déclaration volontaire, soient indemnisés totalement. Il avait constaté que le fait d'avoir rempli cette déclaration volontaire dès 2000 en avait pénalisé plusieurs. Le Ministère avait en effet refusé de considérer la perte inscrite dans leur demande officielle, ce qu'il avait pourtant fait pour ceux qui avaient présenté uniquement une demande officielle en 2001.

Le formulaire de déclaration volontaire comprenait la mention suivante : « le fait de ne pas donner suite au présent formulaire n'entraînera aucune sanction ou conséquence sur une éventuelle demande de la part des producteurs ». Paradoxalement, le fait de le remplir avait nui à plusieurs. Dans les faits, le Ministère assimilait la déclaration volontaire à une demande officielle. Or, il ne pouvait la considérer comme telle, puisque le droit à une indemnisation n'avait été créé que par l'adoption du programme d'indemnisation en 2001.

Conséquemment, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère que l'indemnité de ce programme soit accordée à tous les producteurs, selon les données de pertes inscrites dans la réclamation officielle, sans tenir compte des données de la déclaration volontaire. Le Ministère a accepté de payer à l'acériculteur à l'origine de cette démarche l'indemnité des 300 entailles perdues, jusqu'ici refusée. Il a accepté d'indemniser pareillement les dix acériculteurs qui étaient dans la même situation, lesquels se sont partagé quelque 36 000\$.

Se soucier d'agir en équité

L'examen des plaintes relatives au programme Prime-Vert illustre l'application d'un programme exclusivement axée sur la norme. En se basant sur une application stricte, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation manque à son devoir d'agir équitablement. Or, ce principe fondamental de justice naturelle, inscrit dans la *Loi sur la justice administrative*, doit guider toute prise de décision de l'Administration publique à l'égard des citoyens. Pour éviter de se retrancher derrière une interprétation trop légaliste, un ministère doit en effet se donner les moyens d'agir en équité, particulièrement lorsqu'il implante un programme et en rédige les directives d'application destinées aux fonctionnaires.

En 2002, quatre producteurs de veaux construisent chacun une structure destinée à l'entreposage de fumier sur une période de 250 jours, ce qui leur évite la vidange de leur étable durant la période d'hivernage des animaux. Cette installation élimine l'amas au champ d'octobre à mai, une source potentielle de pollution durant cet intervalle de l'année où l'épandage de fumier est interdit. Pour réaliser leur projet, les producteurs ont obtenu une subvention du Ministère dans le cadre du programme Prime-Vert, lequel s'inscrit dans un processus de protection de l'environnement.

Dès le printemps 2003, les producteurs constatent l'insuffisance de leur ouvrage de stockage pour la période prévue. Entre janvier et avril 2004, des ingénieurs et agronomes du Ministère viennent y effectuer des vérifications de la gestion et des volumes de fumier à entreposer. Ces professionnels comparent les mesures recueillies à celles indiquées dans un recueil de données qu'utilise l'ensemble des professionnels et des intervenants du milieu agricole. Il s'agit d'un recueil publié par le Centre de référence économique en agriculture et agroalimentaire du Québec, un organisme privé dont le Ministère est membre, qu'il subventionne et reconnaît comme diffuseur officiel de données en agriculture. Les professionnels du Ministère concluent que les volumes de fumier à entreposer équivalent pratiquement au double de ceux calculés à l'aide des données du recueil.

Malgré ce constat, le Ministère continue d'imputer la responsabilité de l'insuffisance des structures aux professionnels que les producteurs ont engagés pour en élaborer les plans. Selon lui, il leur incombe d'ajuster les données du recueil selon la gestion de chacun de leurs clients, afin de calculer correctement les volumes de fumier que génère leur cheptel. Au soutien de sa conclusion, le Ministère invoque la disposition d'exonération de sa responsabilité concernant l'exécution des travaux, prévue dans le programme Prime-Vert. Il ajoute que le recueil impute la responsabilité de l'utilisation des données à l'utilisateur, en l'occurrence l'ingénieur et l'agronome. Cela étant, le Ministère a proposé une aide financière aux producteurs, laquelle s'avère cependant insuffisante pour réaliser les modifications essentielles à leur structure d'entreposage.

Le Protecteur du citoyen évalue la situation autrement. Premièrement, il note que les données du recueil du Centre de référence relatives aux déjections des animaux sont les seules disponibles, autant pour l'agronome que pour l'ingénieur. Elles sont d'ailleurs utilisées par les agronomes du Ministère. Deuxièmement, le Ministère a intégré ces

données à ses procédures administratives pour calculer les subventions octroyées, ce qui est révélateur de son adhésion à leur exactitude. Troisièmement, le ministère de l'Environnement¹ utilise lui aussi ces données pour vérifier la conformité des dimensions de la structure d'entreposage, dans le but d'émettre le certificat d'autorisation nécessaire pour leur construction.

Selon le Protecteur du citoyen, tous ces éléments mènent à la même conclusion : l'ensemble des professionnels du milieu, incluant ceux de l'Administration publique, estimaient jusqu'ici ces données justes et fiables. L'application de la clause d'exonération de responsabilité du Ministère n'est donc pas opportune et l'empêche d'agir en équité parce qu'elle ne tient pas compte de tous les éléments qui sous-tendent l'administration du programme Prime-Vert.

Étant donné que les producteurs ont fait confiance à l'Administration et que cette situation créait un impact financier important sur la gestion de leur ferme, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère d'offrir une solution équitable et de leur fournir une aide adéquate pour rendre leur structure conforme.

Le Ministère a bien accueilli les arguments soulevés par le Protecteur du citoyen et a révisé sa décision. Par la suite, il a obtenu du Conseil du trésor des crédits suffisants pour satisfaire les besoins des producteurs qui s'étaient adressés à lui. Conséquemment, en décembre 2006, il a pu leur accorder une aide financière additionnelle, laquelle couvrait 90 % des coûts reliés à l'agrandissement des structures de chacun d'eux, et ce, jusqu'à un maximum de 100 000 \$, tel que prévu au programme Prime-Vert.

1/ Aujourd'hui le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a pour mission d'assurer la protection de l'environnement, des écosystèmes naturels et de la biodiversité. Le Ministère doit contribuer au bien-être des générations présentes et futures en assurant à la population un environnement sain en harmonie avec le développement économique et le progrès social du Québec. Il est chargé de faire la promotion du développement durable et de coordonner l'action gouvernementale en cette matière. Le Ministère administre le réseau des parcs nationaux.

Trois organismes relèvent du Ministre :

- le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ;
- la Société québécoise de récupération et de recyclage ;
- la Société des établissements de plein air du Québec.

UN NOUVEAU CADRE DE GESTION

Entrée en vigueur le 19 avril 2006, la *Loi sur le développement durable* établit un nouveau cadre de gestion afin que l'Administration publique tienne davantage compte de cette dimension dans l'élaboration de ses politiques et de ses programmes. La loi prévoit l'adoption d'une nouvelle stratégie pour assurer la cohérence des actions gouvernementales en ce domaine.

Le 14 décembre 2006, un vérificateur général adjoint, qui porte le titre de Commissaire au développement durable, a été nommé par le Vérificateur général avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Il assiste principalement le Vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable.

La mise en œuvre de la loi est susceptible d'engendrer des modifications législatives, réglementaires et administratives au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Tous les ministères et organismes gouvernementaux seront aussi invités à revoir, au besoin, leur cadre juridique, leurs façons de faire et leurs services. Cela afin de respecter les principes et d'assurer l'atteinte des objectifs de la loi, de la stratégie et des commentaires formulés par le Commissaire au développement durable. De la même manière qu'il a exercé sa vigilance lors de la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique*, le Protecteur du citoyen sera attentif aux répercussions que pourraient avoir ces changements sur les services aux citoyens.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a pour mission d'informer et de consulter la population sur des questions relatives à la qualité de l'environnement. Il entend les préoccupations des citoyens dans le cadre de l'examen de projets publics ou privés susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement.

Parmi les organismes relevant du Ministre, seul le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement est assujéti à la compétence du Protecteur du citoyen. Dans ce cas, il examine les plaintes relatives aux gestes administratifs que pose le personnel de la direction générale ou du secrétariat du Bureau. La Société québécoise de récupération et de recyclage ainsi que la Société des établissements de plein air du Québec ne sont pas assujetties à la compétence du Protecteur du citoyen, parce que leur personnel n'est pas nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*.

En 2006-2007, les plaintes examinées ne concernent que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs *	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	27	29	20	9

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Les plaintes adressées au Protecteur du citoyen sont de nature variée. Le motif le plus fréquemment invoqué est le traitement réservé par le Ministère aux plaintes à caractère environnemental. Les citoyens dénoncent surtout la lenteur ou le défaut d'agir du Ministère pour assurer le respect des lois et des règlements dans des situations qu'ils estiment préjudiciables pour l'environnement ou pour leur santé.

LE RÈGLEMENT SUR L'ASSAINISSEMENT DE L'ATMOSPHÈRE

En vertu de son mandat, le Protecteur du citoyen s'intéresse au *Règlement sur l'assainissement* de l'atmosphère, dans la mesure où sa mise en œuvre est susceptible d'avoir un impact sur les citoyens, les entreprises et les municipalités.

Le 18 janvier 2006, la Protectrice du citoyen par intérim a écrit au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour lui faire part de ses commentaires et faire valoir l'importance de se doter d'un plan de mise en œuvre de ce futur règlement. Par la même occasion, elle lui a suggéré de réserver une section du rapport annuel du Ministère pour l'application de ce règlement ou, préférablement, de produire un rapport périodique distinct. Cette façon de faire permettrait de transmettre aux citoyens une information plus complète sur un sujet qui est clairement d'intérêt public.

Au 31 mars 2007, le Ministère poursuivait l'analyse des mémoires et des commentaires reçus. Il s'est engagé à répondre au Protecteur du citoyen au terme de cet exercice.

LA NÉCESSAIRE CONCERTATION ET COLLABORATION

La régulation publique en matière de protection de l'environnement s'exerce principalement par trois acteurs ayant tous, dans leur juridiction respective, des pouvoirs et des responsabilités qui leur sont propres. D'une part, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec adoptent des lois et des règlements, assument des fonctions d'information et de promotion à l'égard des bonnes pratiques environnementales, et ce, dans les domaines d'activité qui leur sont dévolus par le partage constitutionnel des compétences. D'autre part, les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC) se sont vu confier de plus en plus de responsabilités en ces matières, cela ayant débuté par l'exercice de leurs pouvoirs vis-à-vis des nuisances et du zonage, et inclut aujourd'hui, par exemple, la gestion de certains cours d'eau et la protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

Précisons également qu'en matière environnementale, le corpus législatif et réglementaire se distingue par sa densité et sa complexité, puisqu'il regroupe de nombreuses normes reliées, souvent techniques et faisant l'objet de fréquentes modifications et mises à jour. Des acteurs exerçant des fonctions connexes s'ajoutent à ce portrait, dont les ministères québécois et canadiens responsables notamment de l'aménagement du territoire, de la gestion de la faune, de l'agriculture et de la pêche.

Pour les citoyens, le nombre d'interlocuteurs, de normes à respecter et, le cas échéant, d'autorisations à obtenir pour un projet peut faire en sorte qu'il est parfois difficile de s'y retrouver. Pour les gouvernements, les municipalités et les MRC, un effort particulier s'impose afin d'amenuiser les risques liés à la qualité de l'information ainsi qu'à la coordination et à la concertation des actions. Spécifions que cette situation n'est pas exclusive

au domaine de la protection de l'environnement et peut se reproduire au sein d'autres secteurs d'activité. En outre, il arrive que différents services au sein d'un même organisme public négligent d'agir ensemble ou se renvoient la balle dans un dossier, contrairement à l'intérêt des citoyens.

Chaque année, des personnes s'adressent au Protecteur du citoyen parce qu'elles disent avoir vécu, par exemple, les effets négatifs d'une information déficiente sur les responsabilités respectives de leur municipalité et du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, ou encore d'un manque de concertation entre ce ministère et un autre ministère.

L'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables prête le flanc à ce genre de situation. Rappelons que le Ministère élabore et coordonne la mise en œuvre de cette politique tandis que les municipalités doivent en traduire les principes dans leur réglementation et ainsi, veiller à son application sur leur territoire. Au cours des dernières années, des échanges ont eu lieu entre le Protecteur du citoyen et le Ministère au sujet des difficultés de son application. À ce moment, le Protecteur du citoyen constatait différents problèmes afférents à l'exercice des responsabilités respectives des municipalités et du Ministère à l'égard de la qualité et de l'exhaustivité de l'information aux citoyens, de la concertation, de la formation dispensée par le Ministère aux inspecteurs municipaux ou encore de l'absence d'une définition détaillée et unique de la notion de cours d'eau.

Le Ministère a alors réagi positivement aux représentations du Protecteur du citoyen, et des correctifs ont été apportés en continu depuis 2002, incluant une révision des outils de travail et de communication. De plus, des modifications susceptibles de faciliter l'application de la politique sont entrées en vigueur en 2006. Le Protecteur du citoyen ne peut se prononcer à ce stade-ci quant au caractère positif de leur impact pour les citoyens.

Cela dit, en référant au volet préventif de son mandat, le Protecteur du citoyen croit utile de rappeler au Ministère, considérant l'importance de ses responsabilités et leur caractère névralgique, qu'il doit toujours être conscient des risques inhérents à un partage des responsabilités entre plusieurs autorités et prendre les moyens à sa disposition pour les réduire au minimum. Cela doit s'avérer une préoccupation prioritaire, tant en ce qui a trait à l'application de la politique que pour les autres domaines ou programmes dont le Ministère partage la responsabilité.

Ce rappel s'inscrit dans les constats faits au cours de l'année 2006-2007 sur la coordination des actions régionales avec le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, ou encore sur la gestion gouvernementale du phénomène de l'érosion des berges du Saint-Laurent avec le ministère de la Sécurité publique et le ministère des Affaires municipales et des Régions. Dans les deux cas, le Protecteur du citoyen est intervenu à titre préventif pour sensibiliser l'Administration à l'importance capitale d'optimiser la coordination entre les divers intervenants et de porter une attention spéciale à l'information aux citoyens.

Dans le présent dossier, le Protecteur du citoyen est d'avis que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs doit tirer des enseignements des difficultés éprouvées dans l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Ainsi, le Protecteur du citoyen s'attend à ce que le Ministère utilise tous les outils dont il dispose, législatifs et autres, pour faciliter l'application de la politique révisée en 2006. En outre, à l'égard de tous les domaines d'activité dont la responsabilité est partagée, le Protecteur du citoyen juge essentiel que le Ministère mette tout en œuvre pour favoriser la coordination et la concertation des intervenants, eu égard notamment à l'information aux citoyens.

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

La mission première du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport est de s'assurer que des services éducatifs de qualité sont dispensés au Québec. Il lui incombe de veiller à ce que les citoyens aient accès au système public d'éducation. Les activités du Ministère couvrent l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et secondaire, la formation professionnelle, l'éducation aux adultes, l'enseignement collégial ainsi que l'enseignement et la recherche universitaires.

En partenariat avec les acteurs concernés, le Ministère doit également favoriser le développement du loisir et du sport dans un cadre sain et sécuritaire. Il a donc la responsabilité de promouvoir un mode de vie physiquement actif auprès de la population québécoise.

Le Ministère offre peu de services directs aux citoyens, les services étant dispensés par les établissements d'enseignement. L'aide financière aux études constitue le principal service direct du Ministère.

LE MINISTÈRE ET LE RÉSEAU

La *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* confie au Ministère un mandat général sur le système éducatif et définit ses obligations à l'égard des établissements d'enseignement. La législation et les règles administratives diffèrent suivant les ordres d'enseignement. À titre d'exemple, le Ministre est responsable de la sanction des études seulement pour le secondaire et le collégial : il signe les diplômes à ces deux ordres. Il n'exerce cependant aucune responsabilité à cet égard pour les études universitaires.

Par ailleurs, à titre de principal bailleur de fonds et de responsable du financement public, le Ministère influence de manière significative la prestation de services des établissements par le truchement de directives et de contrôles administratifs.

Hormis les plaintes liées à l'aide financière aux études, qui sont sous l'entière compétence du Protecteur du citoyen, la majorité des autres plaintes qui lui sont soumises exige une analyse particulière. Cette analyse permet de déterminer si les actes ou les omissions du Ministère vont à l'encontre du respect des droits des citoyens, tant sur le plan de l'organisation, de la qualité de l'éducation que de l'encadrement qu'il doit assurer pour tous les ordres d'enseignement. Le Protecteur du citoyen peut agir si les droits et les règles établies ne sont pas respectés.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Éducation (sauf aide financière aux études)	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	20	21	12	9

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

En 2006-2007, les plaintes pour lesquelles le Protecteur du citoyen a demandé des correctifs concernent l'aide financière aux études, les problèmes liés à la sanction des études, notamment la gestion des relevés de notes et des diplômes, la qualification des enseignants, les problèmes de résidence au Québec et l'accès à l'école anglaise.

Aucune plainte n'a par ailleurs été enregistrée relativement aux actions du Ministère en matière de loisir et de sport.

L'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES

L'Aide financière aux études a été créée en 1966 en vertu de la *Loi des prêts et bourses aux étudiants*, qui a été remplacée par la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* en 1990. Par un amendement adopté le 19 décembre 1997, celle-ci est devenue la *Loi sur l'aide financière aux études*.

Depuis le 8 avril 1997, l'Aide financière aux études est une unité autonome de service au sein du ministère de l'Éducation, aujourd'hui le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Elle est chargée d'assurer la gestion du Programme de prêts et bourses, son programme principal, auquel se greffent des programmes complémentaires dont l'objet est de répondre à des besoins particuliers :

- le Programme d'allocation pour les besoins particuliers ;
- le Programme de remboursement différé pour les personnes en situation financière précaire ;
- le Programme de remise de dette.

UN SYSTÈME INFORMATIQUE PLUS FIABLE

Au cours des trois dernières années, l'Aide financière aux études a modifié en profondeur son système informatique, connu sous le nom de *Contact*, pour soutenir la réforme du régime de l'Aide financière aux études.

La gestion du Programme de prêts et bourses a notamment été bonifiée par l'établissement du versement mensuel de l'aide, qui permet aux étudiants de mieux administrer leur budget tout au long de l'année.

Les rapports annuels 2004-2005 et 2005-2006 du Protecteur du citoyen font largement état des nombreuses anomalies survenues au cours des deux premières années d'implantation de ce système. Les vérifications, tests et essais du système informatique *Contact* effectués par l'Aide financière aux études ainsi que l'examen des plaintes reçues à ce sujet par le Protecteur du citoyen ont contribué au règlement des problématiques soulevées. Les interventions de ce dernier ont été accueillies favorablement par les autorités du Ministère, qui a continué à travailler pour corriger les anomalies du système. C'est pourquoi, cette année, la situation s'est grandement améliorée. Le Protecteur du citoyen souligne les efforts consentis par le Ministère pour régler les problèmes soulevés et reconnaît la qualité des résultats.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Aide financière aux études	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	135	143	98	45

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Les plaintes concernent les deux principaux secteurs d'activité de l'Aide financière, soit l'attribution de l'aide et le recouvrement. En ce qui a trait à l'attribution de l'aide, les étudiants contestent auprès du Protecteur du citoyen le mode de calcul et, par conséquent, le montant accordé. Le délai de traitement est également mis en cause. À l'étape du recouvrement de la dette d'études, une fois celles-ci terminées, les ex-étudiants contestent le montant de prêt en souffrance et sont insatisfaits des modalités de recouvrement.

DES AMÉLIORATIONS NOTABLES

Le 2 novembre 2000, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, la Commission sur l'administration publique a entendu les responsables de l'Aide financière aux études, venus rendre compte de leur gestion administrative. Le Protecteur du citoyen y a présenté un rapport. Il y exposait

quatre problèmes importants relatifs au Programme de prêts et bourses et demandait la mise en place de mesures afin de corriger ou d'améliorer les situations portées à sa connaissance. Ces problèmes étaient :

1. les procédures inappropriées découlant de la vérification des revenus de l'étudiant auprès du ministère du Revenu ;
2. la rigidité des modalités de recouvrement des sommes dues ;
3. le défaut de l'Aide financière aux études de corriger ses erreurs ;
4. le manque de crédibilité des recours à la disposition des étudiants.

Quel a été le suivi des recommandations du Protecteur du citoyen ?

Cette année, le Protecteur du citoyen a évalué l'impact des mesures mises de l'avant par l'Aide financière aux études à la suite des recommandations antérieurement formulées. Voici donc un bref rappel des problèmes soulevés, suivi des principales modifications apportées par l'Aide financière aux études en plus du commentaire du Protecteur du citoyen. De façon générale, notre premier commentaire est que le bilan dressé est positif.

1. LA VÉRIFICATION DES REVENUS DE L'ÉTUDIANT AUPRÈS DU MINISTÈRE DU REVENU

Rappel du problème

Afin de vérifier l'exactitude des revenus déclarés par l'étudiant, l'Aide financière aux études les comparait avec ceux indiqués dans sa déclaration d'impôts du Québec. Lorsque l'Aide financière constatait que les revenus déclarés à Revenu Québec étaient supérieurs à ceux ayant servi au calcul de l'aide, elle considérait avoir versé de l'argent en trop à l'étudiant et procédait automatiquement à une réclamation.

À l'inverse, lorsqu'elle constatait que le revenu de l'étudiant était inférieur à ce qu'il avait déclaré, ce qui pouvait lui donner droit à une aide supplémentaire, aucun suivi n'était apporté. L'Aide financière ne vérifiait pas les raisons de cet écart de revenus auprès de l'étudiant.

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Le Protecteur du citoyen était d'avis que cette procédure était inappropriée. Il a demandé à l'Aide financière de donner la possibilité à l'étudiant de se faire entendre sur les raisons qui expliquent l'écart, avant de rendre une décision pouvant affecter son droit à l'aide financière. Il lui a demandé également de corriger l'aide initialement allouée, même lorsque la vérification auprès de Revenu Québec favorisait l'étudiant.

Qu'en est-il aujourd'hui?

Depuis la mise en œuvre du système Contact, lorsque l'écart de revenus est en faveur du Ministère, la loi et le règlement permettent un assouplissement afin que les montants de 1 000\$ ou moins soient inclus à l'endettement final. La récupération des montants de plus de 1 000\$ qui ont été versés en trop peut être étalée sur plus d'une année afin de tenir compte de la capacité financière de l'étudiant.

Lorsque l'écart est en faveur de l'étudiant et que le montant excède 100\$, l'Aide financière aux études l'avise de la situation en lui demandant de justifier cet écart, qui est possiblement attribuable à une baisse de revenus. L'aide est alors ajustée en conséquence.

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Cette mesure tient davantage compte de la capacité financière de l'étudiant, ce qui est une avancée majeure. Le Protecteur du citoyen entend demeurer vigilant sur les effets de récupération des montants à même le versement de l'aide, afin de s'assurer que les études ne soient pas compromises. En effet, l'un des objectifs de l'aide financière, voulu par le législateur, est précisément de favoriser la poursuite des études.

2. LES MODALITÉS DE RECOUVREMENT DES SOMMES DUES

Montants versés en trop

Rappel du problème

Le Protecteur du citoyen estimait que la rigidité des modalités de recouvrement des sommes dues pouvait compromettre les études. Il proposait d'assouplir les règles de remboursement en favorisant l'étalement et en tenant compte de la capacité financière de l'étudiant.

Qu'en est-t-il aujourd'hui?

Il peut arriver que l'Aide financière aux études verse à l'étudiant un montant d'argent auquel il n'a pas droit. C'est le cas lorsqu'un changement dans sa situation se produit durant l'année d'attribution. Si ce changement diminue l'aide qui doit lui être accordée, les montants d'aide qui n'ont pas encore été versés sont annulés ou révisés en conséquence. Par contre, si le montant d'aide a déjà été versé, durant l'année d'attribution ou à la fin de celle-ci, l'Aide financière peut récupérer une partie ou la totalité de la somme par l'étalement des montants à venir. Lorsque la dette dépasse 1 000\$, le premier 1 000\$ est reporté et inclus dans l'endettement final. La récupération de l'aide versée en trop peut aussi se faire dans les années subséquentes si le montant est trop élevé ou encore si l'étudiant a reçu toute l'aide à laquelle il avait droit.

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Le Protecteur du citoyen est satisfait de cette mesure d'étalement.

Retour aux études

Rappel du problème

Selon les règles appliquées lors d'un retour aux études, un étudiant devait avoir acquitté au moins 50 % de sa dette avant d'être de nouveau admissible à l'aide financière et il devait prendre une entente de remboursement. Conscient que cette disposition pouvait avoir pour effet de compromettre le retour aux études, le Protecteur du citoyen a demandé un assouplissement.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Avec le système informatique Contact, le remboursement dû, soit 50 % de la dette, peut être prélevé à même les versements d'aide à venir. À la demande du Protecteur du citoyen, cette information est mentionnée dans le Guide d'utilisation de la demande d'aide. Il avait remarqué que les étudiants ignoraient l'existence de cette règle, qui a une incidence majeure sur leur décision de retourner aux études. La planification d'un retour aux études peut en effet entraîner l'abandon d'un emploi et l'engagement de frais considérables.

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Pour le Protecteur du citoyen, il est primordial que les étudiants et les futurs étudiants aient accès à toute l'information concernant le Programme des prêts et bourses, afin qu'ils soient en mesure de prendre des décisions éclairées. Il préconise la mise à jour régulière des renseignements diffusés sur Internet, dans les brochures et autres outils de communication utilisés par l'Aide financière aux études, et il encourage le Ministère à continuer dans cette voie.

3. LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES FACE À SES ERREURS

Aide financière versée en trop

Rappel du problème

Lors du calcul de l'aide financière, il arrivait qu'une erreur se produise et que l'on verse à un étudiant un montant auquel il n'avait pas droit. L'Aide financière aux études lui réclamait alors le montant versé en trop. Si l'étudiant est à la source de l'erreur, il est normal qu'il en assume la responsabilité et qu'il rembourse la somme réclamée. Cependant, lorsque l'Aide financière

aux études était la seule responsable de l'erreur et que l'étudiant ne pouvait raisonnablement pas la déceler, le Protecteur du citoyen était d'avis qu'elle devait en assumer les conséquences plutôt que de pénaliser l'étudiant.

Qu'en est-il aujourd'hui?

À la suite des modifications apportées à la Loi sur l'Aide financière aux étudiants, la situation est maintenant la suivante. Si un étudiant reçoit une aide financière sous forme de bourse, à la suite d'une erreur administrative qu'il ne pouvait raisonnablement constater, il n'est pas tenu de rembourser le montant auquel il n'avait pas droit. Le comité de réexamen des AVT-BVT (aides versées en trop - bourses versées en trop), créé en novembre 2005, a pour mandat d'analyser les demandes des étudiants en cette matière. Les autorités de l'Aide financière aux études ont confirmé au Protecteur du citoyen que toute aide versée en trop contestée est examinée par le comité afin d'assurer l'équité du traitement. La décision du comité peut être soumise au Bureau de révision de l'Unité des droits de recours.

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Le Protecteur du citoyen avait demandé qu'une telle disposition soit introduite dans la *Loi sur l'aide financière aux études*. Il est satisfait de l'accueil favorable du Ministère à cet égard.

Imputabilité

Rappel du problème

Dans le même ordre d'idées, le Protecteur du citoyen considérait que les mandataires de l'Aide financière aux études et ses fonctionnaires étaient responsables et imputables de l'information transmise aux étudiants.

Qu'en est-il aujourd'hui?

Depuis février 2004, l'entente de collaboration entre le Ministère et les établissements d'enseignement mentionne que, sauf en cas de faute lourde ou intentionnelle, l'Aide financière aux études est imputable des erreurs administratives commises par le personnel d'un organisme scolaire dans le cadre de l'exécution de son mandat.

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Le Protecteur du citoyen considère que la reconnaissance de l'imputabilité dans les ententes de collaboration est une amélioration notable. Il sera attentif à toute action qui s'écarte de ce principe de responsabilité.

4. LA CRÉDIBILITÉ DES RECOURS À LA DISPOSITION DES ÉTUDIANTS

Rappel du problème

Le Protecteur du citoyen préconise l'instauration de mécanismes de recours accessibles, crédibles et efficaces. Les caractéristiques d'impartialité et d'indépendance sont essentielles pour en assurer la crédibilité et l'efficacité. Il faut que justice soit faite et aussi qu'il y ait apparence de justice.

Le Protecteur du citoyen estimait que le Bureau de révision de l'Aide financière aux études n'offrait pas les garanties nécessaires à un véritable droit de révision. La personne responsable du Bureau, bien qu'elle soit désignée par le Ministre, n'avait aucun pouvoir décisionnel et relevait directement du directeur de l'Aide financière aux études. Il en était de même pour le Bureau des plaintes, dont le rôle se limitait à transmettre les plaintes aux directions visées.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

L'Aide financière aux études a créé l'Unité des droits de recours, qui regroupe le Bureau de révision, le Secrétariat au Comité d'examen des demandes dérogatoires et le Bureau des plaintes. L'Unité relève maintenant du secrétaire général du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. En plus de traiter les dossiers individuels des étudiants, elle peut recommander des améliorations à l'Aide financière aux études et à sa gestion.

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Le Protecteur du citoyen trouve cette mesure acceptable puisqu'elle assure l'exercice de la révision dans de meilleures conditions.

LE COMITÉ D'EXAMEN DES DEMANDES DÉROGATOIRES

Rappel du problème

Un étudiant peut présenter une requête au Comité d'examen des demandes dérogatoires si la poursuite de ses études est compromise. Il peut s'adresser à ce comité s'il vit une situation qui n'est pas prévue dans les règles de l'un des programmes de l'Aide financière aux études, s'il a atteint le nombre maximal de mois d'admissibilité à une aide financière ou si sa limite d'endettement est atteinte. Le Protecteur du citoyen jugeait que les délais de réponse du comité, qui peuvent parfois être de plusieurs mois, sont trop longs.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Selon l'Aide financière aux études, si le dossier de l'étudiant est complet et qu'il est présenté avant la date limite inscrite au calendrier des rencontres, il est analysé par le Comité d'examen des demandes dérogatoires. Le calendrier des rencontres du comité est publié sur le site ExtrAFE¹. La décision du Ministre est rendue dans un délai de deux à trois semaines. L'étudiant est informé de la décision par lettre et par l'entremise de son dossier en ligne. Le site Internet de l'Aide financière aux études indique que dans un délai habituel de 30 jours, le Comité d'examen des demandes dérogatoires analysera le dossier et fera une recommandation au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, à qui il appartiendra de rendre la décision finale.

Commentaire du Protecteur du citoyen :

Le Protecteur du citoyen est conscient que l'Aide financière aux études s'efforce de réduire ses délais. Il tient toutefois à rappeler l'importance pour les étudiants d'obtenir une réponse le plus rapidement possible lorsqu'ils font une demande de dérogation. Quand ils entreprennent cette démarche, la poursuite de leurs études est compromise. Le manque de ressources financières et l'incertitude peuvent aggraver la situation.

D'une manière générale, le Protecteur du citoyen continue de surveiller de près l'application de toutes ces mesures.

Ce bilan du suivi des recommandations formulées par le Protecteur du citoyen au moment de la comparution de l'Aide financière devant la Commission de l'administration publique témoigne d'améliorations notables à plusieurs égards. Parmi les plaintes examinées par le Protecteur du citoyen, celle rapportée ici montre le genre de situation à laquelle pouvait mener le défaut de l'Agence d'endosser la responsabilité de ses erreurs.

L'Aide financière aux études assume la responsabilité de son erreur

Le 23 juin 2005, une étudiante fait une demande d'aide financière aux études. Le 26 août, étonnée de ne pas avoir reçu de décision, elle contacte le service de l'accueil et des renseignements. On l'informe d'une erreur à son dossier en ce qui a trait au nombre d'unités dans son programme d'études. Sa demande indique qu'elle est inscrite à 90 unités... pour une session ! Il s'agit d'une impossibilité, puisque cela équivaldrait à faire un baccalauréat en une seule session universitaire, la normale étant plutôt d'une quinzaine d'unités par session.

1/ Site Internet réservé aux partenaires des établissements d'enseignement.

À trois reprises, l'établissement confirme les renseignements scolaires à l'Aide financière aux études. L'étudiante tente elle aussi de faire modifier le nombre d'unités inscrit à son dossier pour qu'il corresponde à la réalité. Le temps passe et malgré le renseignement erroné, les versements mensuels d'aide sont effectués. Il était légitime pour l'étudiante de penser que son dossier était réglé.

Le 29 mai 2006, le système *Contact* procède à un nouveau calcul pour tenir compte d'un changement dans la situation de l'étudiante. L'erreur de départ n'ayant jamais été corrigée, le système génère une aide versée en trop de 9 494\$. L'Aide financière aux études réclame donc à l'étudiante le remboursement de cette somme. Ayant, dans la limite de ses moyens, tenté de faire corriger l'erreur à son dossier, l'étudiante conteste cette réclamation.

L'Aide financière la réfère au Comité d'examen des demandes dérogatoires. Or, ce comité est chargé d'intervenir lorsque la poursuite des études est compromise. Trois possibilités peuvent être invoquées : le nombre maximal de mois d'admissibilité à une aide financière est atteint, la limite permise à l'endettement de l'étudiant est atteinte ou il vit une situation non prévue dans les règles de l'un des programmes de l'Aide financière aux études. L'étudiante n'est dans aucune de ces trois situations. Elle fait appel au Protecteur du citoyen, qui estime qu'elle a été dirigée vers un recours inapproprié.

En novembre 2005, un comité de réexamen en cette matière a été mis en place. Son rôle est de déterminer le caractère contestable ou non des erreurs administratives qui ont conduit au versement en trop d'un montant d'aide financière ou de bourse. Le Protecteur du citoyen a donc orienté l'étudiante vers cette nouvelle instance et, le 5 juillet 2006, le comité de réexamen a rendu une décision favorable à l'étudiante. L'Aide financière aux études n'a pas récupéré le montant d'aide financière versé en trop, mais l'a converti en bourse.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est responsable de la promotion de l'emploi, du développement de la main-d'œuvre et de l'amélioration du fonctionnement du marché du travail.

Le soutien financier aux personnes démunies ainsi que de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale font également partie de ses responsabilités.

Le Ministère fournit des services d'emploi et accorde de l'aide financière par l'entremise de 154 centres locaux d'emploi du Québec. Il est aussi chargé de gérer le *Régime québécois d'assurance parentale*, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

DE MULTIPLES RECOURS POUR LE CITOYEN

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est un ministère où toutes les décisions sont prises en vertu de normes et de critères réglementés. Suivant la nature de son problème, le citoyen qui se sent lésé dispose de plusieurs recours. Il peut d'abord s'adresser au Bureau des renseignements et plaintes du Ministère. Il dispose également d'un recours en révision, puis en appel auprès du Tribunal administratif du Québec. Parallèlement à ces démarches, il peut s'adresser au Protecteur du citoyen.

L'EMPLOI

La situation du marché du travail a connu une nette amélioration au cours de la dernière décennie, si bien que le taux de chômage se situe présentement à son plus bas niveau depuis 30 ans et que le taux d'emploi de la population a atteint un niveau record en 2006. L'emploi à temps plein a augmenté plus rapidement que l'emploi à temps partiel.

La population active au Québec continue sa progression puisqu'elle s'établissait à 4 143 700 personnes en mars 2007, un nouveau sommet historique. En mars 2007, le taux de chômage a diminué de 0,2 % par rapport à février, pour s'établir à 7,6 %. Il s'est créé 97 400 nouveaux emplois depuis que la tendance à la hausse au chapitre de l'emploi s'est amorcée en mai 2006. Le marché du travail est dynamique. Le Québec compte aujourd'hui 210 100 emplois de plus qu'en avril 2003 et 54 400 chômeurs de moins.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale demeure cependant préoccupé par les défis que posent le vieillissement de la population, le haut taux d'assistance sociale et la faible productivité des entreprises, entre autres, du point de vue de l'équilibre du marché du travail et des finances publiques. Ses objectifs sont la prévention des pénuries de main-d'œuvre, la réduction du chômage et du sous-emploi ainsi que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Emploi	Plaintes *	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte	Motifs de plainte fondés
2006-2007	30	31	29	2

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Durant l'année 2006-2007, le Protecteur du citoyen n'a enregistré que deux plaintes fondées relatives aux services fournis par Emploi-Québec. Dans les deux cas, les citoyens se plaignaient du délai à rendre une décision et ces situations se sont produites durant la période des Fêtes. Lorsque le Protecteur du citoyen est intervenu, la situation était déjà réglée.

L'AIDE FINANCIÈRE

LA GESTION UNIFIÉE DES SERVICES ET LE GUICHET UNIQUE

Depuis avril 2006, le Ministère est composé de deux agences : Emploi-Québec et le Centre de recouvrement. L'agence Sécurité du revenu a été fusionnée à Emploi-Québec. Ainsi, en plus de fournir les services publics d'emploi comme elle le faisait antérieurement, l'agence Emploi-Québec gère les programmes d'aide sociale, maintenant appelés programmes d'aide financière.

Selon le Ministère, la mise en place d'une gestion unifiée de ces services et d'un guichet unique pour leur prestation dans les 154 centres locaux d'emploi devrait permettre de tirer un meilleur parti des ressources disponibles. L'un des objectifs de cette restructuration est de faciliter l'intégration à l'emploi des prestataires de l'aide financière de dernier recours. Il est trop tôt pour mesurer les impacts de cette nouvelle structure sur l'amélioration des services aux citoyens. Cependant, le Protecteur du citoyen suit l'évolution de la situation avec intérêt.

LE PROFIL DE LA CLIENTÈLE DE L'AIDE FINANCIÈRE DE DERNIER RECOURS SE MODIFIE

Depuis dix ans, le nombre de prestataires de l'aide financière de dernier recours a diminué de 37,2%. Il se situe aujourd'hui à un peu plus de 500 000, soit 381 130 adultes et 124 615 enfants. Les statistiques montrent qu'au cours de cette même période, le profil de la clientèle a changé. Les prestataires présentant des contraintes sévères à l'emploi, physiques ou mentales, sont plus nombreux. En mars 2006, le Ministère en dénombre 128 295, ce qui équivaut à 33,5 % des adultes bénéficiant de l'aide financière de dernier recours, comparativement à 19,8 % en mars 1996. Près de 6 000 de ces prestataires sont représentés par le Curateur public.

La clientèle vieillit. En mars 2006, la proportion de prestataires de 45 ans et plus était de 48,9 % comparativement à 33,4 % en 1996. De plus, les prestataires ont recours à l'aide pour de plus longues périodes. Ainsi, 53,7 % des adultes prestataires de l'aide en 2006 en bénéficiaient depuis dix ans et plus, comparativement à 33,9 % en 1996. La proportion de prestataires vivant seuls est passée de 54,9 % à 66,6 % au cours des dix années.

Par ailleurs, une étude¹ conduite par le Ministère, en 2006, révèle qu'au regard du marché du travail, les obstacles s'accumulent même chez les prestataires sans contraintes à l'emploi. Aujourd'hui, la proportion des adultes prestataires qui présentent des caractéristiques ou des situations de vie pouvant générer des difficultés plus marquées dans leurs démarches d'emploi est élevée.

Les auteurs de l'étude précisent que la présence d'une ou plusieurs des caractéristiques suivantes augmente les difficultés des prestataires à intégrer ou à réintégrer le marché du travail :

- présence prolongée à l'assistance-emploi (quatre années ou plus) ;
- absence prolongée du marché du travail (deux années consécutives de présence à l'aide) ;
- faible scolarité (moins d'une quatrième secondaire) ;
- vieillissement (45 ans et plus) ;
- monoparentalité ;
- présence d'un problème temporaire de santé ;
- charge d'un enfant de moins de cinq ans ;
- sortie récente d'un établissement de santé ou de détention.

1/ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Bulletin d'information de la Direction générale des politiques, Vol. 1, n° 2, Février 2006, *Fenêtre sur la recherche et l'évaluation*.

À cet égard, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, entrée en vigueur en janvier 2007, crée le Programme d'aide et d'accompagnement social, qui vise à mieux préparer les prestataires les plus démunis face à l'emploi.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Aide financière	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	500	505	453	52

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Les plaintes des citoyens visent souvent l'admissibilité aux programmes d'aide financière et l'insuffisance des montants versés par le Ministère. Les citoyens reprochent aussi au Ministère les limites d'accès aux diverses mesures de formation et les montants d'argent peu élevés qui leur sont alloués. De plus, les activités de recouvrement du Ministère constituent une source d'insatisfaction fréquemment évoquée par les citoyens.

LES PERSONNES VULNÉRABLES

Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen signale au Ministère des situations dont le traitement requiert une approche plus souple, notamment à l'endroit des personnes vulnérables. Bien que le Ministère se montre ouvert, l'adaptation du traitement des demandes aux caractéristiques particulières de sa clientèle demeure un défi de taille.

En décembre 2002, endossant les recommandations formulées à cet égard dans le rapport annuel du Protecteur du citoyen, le Ministère invitait son personnel à utiliser tous les outils de travail à sa disposition et à puiser dans un éventail de solutions le plus vaste possible pour favoriser l'autonomie sociale et économique des personnes qu'il accompagne. Pour ce faire, il lui demandait de faire preuve de souplesse et d'une grande ouverture d'esprit.

Pourtant, en 2006-2007, le Protecteur du citoyen fait toujours le même constat. Les échanges avec le Ministère se poursuivent encore aujourd'hui pour éviter que des personnes en détresse soient privées du soutien auquel elles ont droit. Dans bien des cas, ces citoyens, en raison de

problèmes de santé, éprouvent de sérieuses difficultés à se conformer aux normes, ce qui amène le Ministère à réduire ou encore à annuler l'aide financière. Lorsque le Ministère diminue, coupe ou saisit leurs revenus, ces citoyens, déjà dans une situation précaire, risquent :

- de perdre leur logement ;
- de souffrir de malnutrition ;
- d'arrêter leur médication ;
- de voir leur santé se détériorer ;
- de vivre davantage en isolement.

À l'origine du problème, une dépression majeure

Une citoyenne informe le Protecteur du citoyen que le Centre de recouvrement saisit 30 % de son salaire, parce qu'elle n'a pas réagi aux avis expédiés par le Ministère concernant le remboursement d'un montant de 2 000 \$. Elle dit en ignorer l'origine. La citoyenne est dans une situation précaire. Elle vient de perdre son emploi dans le domaine de l'entretien ménager, ne paie plus son loyer, se prive de nourriture et a de nombreuses autres créances. Après enquête, le Protecteur du citoyen réussit à démontrer qu'au moment où elle a reçu les sommes auxquelles elle n'avait pas droit, la citoyenne souffrait de dépression majeure; elle était incapable d'agir de façon rationnelle et, en conséquence, de réagir de façon adéquate aux avis du Ministère. Son état de santé mentale est à l'origine de la détérioration de sa situation. Le Ministère a accepté d'annuler la dette de 2 000 \$.

Le droit à une deuxième chance

La prestation d'un homme souffrant de schizophrénie paranoïaque est annulée en 1996, et il reçoit une réclamation de 14 000 \$ pour des revenus de travail non déclarés. À la suite de l'annulation de son aide sociale, il se médicamente mal, ne paie plus son loyer et en est finalement expulsé par son propriétaire. L'homme n'a plus de domicile fixe et dort dans des refuges. Hospitalisé depuis le mois de juin 2004 dans un établissement psychiatrique à la suite d'une tentative de suicide, il doit obtenir son congé à l'été 2006. Sa famille demande l'aide du Protecteur du citoyen pour faire annuler sa dette au Ministère afin de faciliter sa réintégration en société à sa sortie de l'hôpital. Le Ministère accepte de tenir compte de ces circonstances et annule la réclamation.

Dans le cercle de la violence

Une jeune mère de famille de 24 ans rembourse une dette d'environ 5 500\$ pour des revenus de travail non déclarés. Le Ministère se compense à raison de 112 \$ sur sa prestation mensuelle. La citoyenne fait appel au Protecteur du citoyen. Elle explique qu'elle a fait une fausse déclaration parce qu'elle a peur de son ex-conjoint violent, alcoolique et toxicomane. Ce dernier a séjourné à plusieurs reprises en prison et ne subvient pas aux besoins de la famille. En novembre 2005, la citoyenne a déposé une plainte contre lui à la suite de menaces de mort. L'analyse du dossier a permis au Protecteur du citoyen de faire la preuve de l'état psychologique dans lequel se trouvait la jeune femme, prise dans le cercle de la violence, au moment où elle a contrevenu à ses obligations. Le Bureau de révision du Ministère a annulé la dette.

Les problèmes s'accumulent, la détresse s'accroît

Le Ministère saisit 30 % du salaire d'une citoyenne parce qu'elle n'effectue pas le remboursement de sa dette de 10 000\$. Il y a plusieurs années, elle n'avait pas déclaré certains de ses revenus de travail parce qu'elle s'en était servi pour payer les dettes de drogue de son fils. Le jeune homme s'est suicidé en 1997. Cet événement tragique a accentué la détresse physique et psychologique de la citoyenne. Par la suite, un cancer et d'autres dépressions ont suivi. Peu de temps après sa demande d'intervention au Protecteur du citoyen, la citoyenne perd son emploi. En conséquence, le Protecteur du citoyen convainc le Ministère d'annuler les intérêts de 7 500\$ et d'accepter un remboursement de 20\$ par mois pour le solde de la dette.

LE PROJET DE RÈGLEMENT SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES

Le 21 juin 2006, le *Projet de règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* a été publié. Ce projet définit les règles d'application de la loi du même nom, sanctionnée le 17 juin 2005, et remplace de façon progressive l'actuel *Règlement sur le soutien du revenu*.

Le projet de règlement précise les règles d'application des programmes suivants :

- programme d'aide sociale ;
- programme de solidarité sociale ;
- programme alternative jeunesse ;
- programmes spécifiques.

Dans une lettre adressée à la Ministre le 14 septembre 2006, la Protectrice du citoyen souligne les améliorations apportées par ce projet, notamment la hausse de l'exclusion relative à certains biens et à l'avoir liquide, comme la hausse de 5 000\$ à 10 000\$ du montant de l'exemption applicable à une automobile.

Elle recommande d'autres modifications au projet de règlement afin d'assurer un traitement juste et équitable à toutes les personnes qui, à un moment de leur vie, ont besoin d'une aide de dernier recours.

Cinq recommandations sont formulées :

1. LA MODIFICATION DE LA DÉFINITION DE LA GARDE PARTAGÉE

Dans le cas d'une garde partagée, le projet de règlement prévoit qu'un enfant sera considéré à charge du parent dans la mesure où le temps de garde est d'au moins 40 %. Cette définition s'harmonise avec celle que l'on retrouve dans le modèle de fixation des pensions alimentaires pour enfants. La Protectrice du citoyen s'est interrogée sur les effets de cette hausse du pourcentage du temps de garde requis pour qu'un parent puisse obtenir un supplément pour contrainte temporaire à l'emploi. Plus précisément, elle s'inquiète de la capacité d'un parent, dans ce nouveau contexte, de subvenir aux besoins de base de son ou ses enfants pendant qu'il en a la garde.

La Protectrice du citoyen a recommandé de conserver l'ancienne définition, qui lui apparaissait plus souple.

2. L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT LORS DU TEST D'ENTRÉE À L'AIDE

L'entrée en vigueur du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* en juin dernier a notamment eu pour effet d'abolir le test d'entrée à l'aide pour tous les ménages comprenant un adulte ayant des contraintes sévères à l'emploi. Cet assouplissement est à souligner.

Pour le *Programme d'aide sociale*, la règle applicable prévoit qu'un adulte seul possédant plus de 852\$ lors de sa demande d'aide est refusé en raison d'un avoir liquide excédentaire. Pour une famille, le montant est de 1 218\$. Introduite en 1996, cette règle n'a pas été modifiée à ce jour.

Par contre, le *projet de règlement* prévoit que l'avoir liquide permis lors d'une demande est de 2 500\$ pour un adulte (5 000\$ pour une famille) admis au *Programme de solidarité sociale*.

Cette différence de traitement envers les personnes qui requièrent toutes une aide de dernier recours mérite réflexion. L'écart entre 852\$ et 2 500\$ est disproportionné compte tenu des besoins financiers réels des personnes seules. La Protectrice du citoyen recommande que la règle applicable pour les personnes seules soit revue pour mieux tenir compte de leurs besoins de base.

3. L'INDEXATION DE LA PRESTATION D'AIDE SOCIALE

Le but d'une indexation est de pallier l'augmentation du coût de la vie. Cette hausse touche tout le monde : les personnes malades, celles qui participent à une mesure, celles qui cherchent un emploi ou qui en occupent un. La mise en place de programmes d'aide et d'accompagnement permettra certes de mieux soutenir les personnes les plus démunies dans leurs démarches d'insertion sociale et professionnelle, mais l'inflation est un phénomène qui fragilise la situation des personnes à faible revenu dans tous les domaines de la vie quotidienne.

Pour cette raison, la Protectrice du citoyen recommande les prestations d'aide sociale, tout comme les allocations de solidarité sociale, soient indexées. Consciente que la pleine indexation génère des coûts, la Protectrice du citoyen considère néanmoins que cette mesure constitue une garantie minimale afin d'assurer un niveau de vie relativement décent à tous les prestataires.

4. LA RÉVISION DE LA RETENUE MENSUELLE DE 224\$

L'aide financière de base étant de 548\$ par mois, la retenue mensuelle de 224\$ laisse au débiteur un montant mensuel de 324\$ pour subvenir à tous ses besoins. Consciente que cette retenue ne s'applique qu'aux personnes ayant fait plus d'une fausse déclaration et souscrivant à l'objectif de décourager les comportements frauduleux, la Protectrice du citoyen est toutefois d'avis que la disproportion entre cette retenue et la prestation de base confine plusieurs débiteurs à une pauvreté extrême. Elle a donc recommandé que la retenue de 224\$ soit révisée compte tenu des barèmes d'aide financière en vigueur.

5. L'AUGMENTATION DU MONTANT DE L'EXEMPTION DE REVENUS DE PENSION ALIMENTAIRE À 200\$ PAR MOIS POUR LES FAMILLES AYANT UN ENFANT À CHARGE

En 1998, le gouvernement exemptait de 100\$ les revenus de pension alimentaire pour les familles ayant la garde d'un enfant de cinq ans ou moins. Depuis janvier 2006, cette exemption s'applique à l'ensemble des familles ayant un enfant à charge. De l'avis de la Protectrice du citoyen,

il s'agit là d'une avancée à souligner. Permettre aux enfants d'accéder à un niveau de vie décent aura des bénéfices à long terme pour toute la société.

Pour cette raison, la Protectrice du citoyen est revenue sur cette question qui fait l'objet de commentaires et de recommandations de la part du Protecteur du citoyen depuis plus de dix ans. Ainsi, en 2004, dans son mémoire à l'occasion du projet de loi n° 57, la Protectrice du citoyen suggérait de porter l'exemption permise au même niveau que celle consentie aux travailleurs, soit 200\$ par mois pour un adulte et 300\$ pour une famille.

Cette proposition génère des coûts évalués à 13 millions de dollars ; elle peut être facilement mise en œuvre sur le plan administratif. Dans ce contexte, la Protectrice du citoyen a proposé une approche par étapes. Ainsi, l'exemption pourrait atteindre de façon progressive le niveau consenti aux travailleurs.

Ces recommandations n'ont pas été retenues. La Protectrice du citoyen souhaite que le Ministère poursuive sa réflexion sur ces questions.

L'ASSURANCE PARENTALE

En juin 2005, l'Assemblée nationale du Québec a adopté le projet de loi n° 108, *Loi modifiant la Loi sur l'assurance parentale*, qui annonçait l'implantation du *Régime québécois d'assurance parentale*, le 1^{er} janvier 2006. L'adoption de cette loi découlait d'une entente intervenue en mars 2005 entre le gouvernement du Canada et celui du Québec.

Le Régime prévoit le versement de prestations à toutes les travailleuses et à tous les travailleurs admissibles – salariés et autonomes – qui prennent un congé de maternité, un congé de paternité, un congé parental ou un congé d'adoption. Il s'agit d'un régime de remplacement du revenu : il faut avoir obtenu un revenu d'emploi pour y avoir droit. Les services aux citoyens sont dispensés par deux centres de service à la clientèle situés à Rouyn-Noranda et à Québec.

Afin d'avoir une meilleure vue d'ensemble des principaux problèmes qui sont survenus et des interventions qui ont été effectuées depuis l'entrée en vigueur du Régime, l'analyse du Protecteur du citoyen couvre la période du 1^{er} janvier 2006 au 28 février 2007.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Régime québécois d'assurance parentale	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	43	43	19	24

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

De janvier 2006 à février 2007, le Protecteur du citoyen a examiné 81 plaintes concernant le Régime d'assurance parentale, dont 67 % ont été déposées au cours des quatre premiers mois de son implantation. Ces plaintes ont mis en relief des problèmes d'ordre administratif. Le manque de personnel et les ratés du système informatique ont notamment causé des dysfonctionnements. Durant cette période, l'insatisfaction des citoyens a porté principalement sur deux points : l'accessibilité téléphonique et aux services en ligne, de même que les délais de traitement des dossiers.

À compter du mois de mai 2006, avec l'embauche de nouveaux agents, la situation s'est grandement améliorée et le nombre de plaintes a diminué de façon significative. Dès lors, les plaintes ont davantage porté sur des problèmes liés à la réglementation, qui n'avait pas prévu certaines situations visant notamment le calcul du revenu hebdomadaire moyen et l'admissibilité au régime.

LA DIFFICILE IMPLANTATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME

Une erreur qui met un citoyen dans une situation financière précaire

Un citoyen se prévaut d'un congé de paternité du 12 février au 18 mars 2006. Il a utilisé les cinq semaines auxquelles il avait droit et n'a toujours rien reçu du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Milieu mars, le Ministère l'avise que son dossier comporte une erreur générée par le système informatique et l'informe que les corrections seront apportées sur-le-champ. Le 20 mars, toujours rien. Travailleur de la construction, il a droit à des prestations d'assurance-emploi maintenant que son congé de paternité est terminé. Cependant, tant et aussi longtemps que son dossier d'assurance parentale n'est pas réglé, il ne peut recevoir ses prestations d'assurance-emploi. Il est découragé. En attente de prestations, le couple doit puiser dans sa marge de crédit pour vivre. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis de régler ce dossier dans la journée même.

Presque deux mois pour le traitement d'une demande

Un père s'inscrit au régime le 13 janvier 2006. Le 8 mars, il demande l'intervention du Protecteur du citoyen, car sa demande n'est toujours pas traitée. Le couple s'est résigné à vendre son automobile pour subvenir à ses besoins et payer les comptes. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le dossier a été traité en urgence compte tenu de la situation financière extrêmement précaire du couple.

LES SITUATIONS NON PRÉVUES AU RÈGLEMENT

UN CALCUL QUI DONNE DROIT À UNE PRESTATION PLUS ÉQUITABLE

Lorsqu'une femme occupe un autre emploi pendant la période de son retrait préventif, son revenu hebdomadaire moyen s'établit à partir des 26 dernières semaines précédant l'arrêt de la rémunération du dernier emploi. Ainsi, plus la période de travail se prolonge, plus la travailleuse risque d'obtenir une prestation calculée en fonction d'un seul revenu – le dernier. Elle perd ainsi le bénéfice du revenu total gagné pendant la dernière année, avec pour conséquence une prestation grandement diminuée. Cette situation n'avait pas été prévue lors de l'élaboration du Règlement.

La Protectrice du citoyen a écrit au sous-ministre pour recommander que le calcul du revenu hebdomadaire moyen s'effectue sur une période antérieure au retrait préventif. Ainsi, tous les revenus de travail seraient pris en compte et la prestation parentale serait plus élevée et plus équitable.

En mai 2006, l'ajout de deux dispositions au *Règlement d'application sur l'assurance parentale* a permis de régler la situation de façon définitive. Ces modifications ont une portée rétroactive au 1^{er} janvier 2006.

UN RÉGIME PLUS GÉNÉREUX, PLUS SOUPLE ET PLUS ACCESSIBLE ?

Certaines femmes dont la grossesse est à risque ne peuvent bénéficier d'un retrait préventif. Incapables de travailler pendant cette période, elles ont recours au régime d'assurance salaire prévu dans leur contrat de travail. Or, selon la loi, les indemnités de remplacement du revenu versées par l'employeur constituent un revenu assurable. C'est donc sur ce revenu que seront calculées les prestations d'assurance parentale.

Ainsi, une femme qui gagne 500\$ par semaine et dont le contrat de travail prévoit une indemnité de 66 % du salaire aura un revenu assurable hebdomadaire de 330\$ pendant sa grossesse. Les prestations parentales sont fixées à 70 % au début de la période et à 55 % par la suite. La nouvelle maman aura donc un revenu de 231\$, puis de 181\$ par semaine pendant son congé parental.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cette façon de faire ne concorde pas avec les caractéristiques du nouveau *Régime québécois d'assurance parentale* telles que décrites lors de son implantation, à savoir : plus généreux, plus souple et plus accessible.

Le Ministère a formé un comité pour étudier cette question. Le Protecteur du citoyen est en attente des résultats.

Bien des tracasseries pour des nouveaux parents

La période allouée pour les prestations de maternité est de 18 semaines. Le versement commence au plus tôt 16 semaines avant l'accouchement et se termine au plus tard 18 semaines après la naissance. Si la mère tarde à faire sa demande, elle perd les versements pour la période antérieure à celle-ci. Le Ministère accorde cependant dans la majorité des cas un délai de grâce de trois semaines, prévu par la loi.

En plus du délai de grâce de trois semaines, la loi prévoit que les prestations peuvent être versées en totalité si le demandeur démontre qu'il était dans l'impossibilité d'agir plus tôt. Une nouvelle maman qui a demandé l'intervention du Protecteur du citoyen a entrepris cette démarche.

Le 11 juin 2006, la citoyenne accouche d'urgence, par césarienne, trois semaines avant la date prévue. La mère et l'enfant séjournent à l'hôpital jusqu'au 14 juin. Le conjoint téléphone au Ministère pour inscrire sa femme au régime d'assurance parentale et attend les formulaires promis. Du 10 au 14 juillet, la mère est à nouveau hospitalisée en raison d'une embolie pulmonaire.

Les formulaires signés parviennent au centre de service de Rouyn-Noranda le 23 juillet. Après avoir étudié le dossier, le chef d'équipe est d'accord pour rétroagir au 11 juin. La citoyenne reçoit donc un premier chèque pour quatre semaines de prestations. Son supérieur, lui, n'est pas d'accord, estimant que la citoyenne était en mesure de signer les formulaires. Dans l'attente d'une décision, la citoyenne ne reçoit plus rien. De plus, le Ministère lui demande de rembourser les sommes reçues parce que c'est nécessaire pour « repartir » sa demande dans le système.

Le Protecteur du citoyen estime que l'état de santé de la citoyenne justifie le retard de trois semaines. Selon lui, étant donné les tracasseries administratives encourues, soit la cessation des versements et le remboursement des sommes versées, le Ministère doit faire preuve de souplesse et accorder la rétroactivité à la date de la naissance.

Le Protecteur du citoyen a communiqué avec le Ministère, qui a donné son accord pour rétroagir au 11 juin, et la citoyenne a reçu un montant rétroactif d'environ 1 350\$.

La mission première du ministère de la Justice est d'assurer la primauté du droit au sein de la société et de maintenir au Québec un système de justice qui soit à la fois digne de confiance et intègre afin de favoriser le respect des droits individuels et collectifs.

Plus spécifiquement, le Ministère :

- conseille le gouvernement et ses ministères sur la légalité de leurs actions et pour la rédaction des lois et des règlements ;
- assure le soutien à l'activité judiciaire et appuie le ministre dans ses fonctions de procureur général en matière civile, notamment par des représentations devant les tribunaux ;
- assure, depuis le 15 mars 2007, la mise en œuvre des politiques, des orientations et des mesures générales à prendre en matière criminelle et pénale ;
- gère les ententes internationales et les conventions dans les domaines de l'entraide judiciaire, de l'exécution réciproque des pensions alimentaires et de l'enlèvement international d'enfants ;
- enregistre et conserve les documents d'État, les proclamations, les actes de l'état civil, les commissions sous le grand sceau, les lettres patentes et tout autre document dont l'enregistrement est requis par le gouvernement ;
- est responsable de la tenue du registre des droits personnels et réels mobiliers, du registre des lobbyistes et de l'administration de l'infrastructure à clés publiques gouvernementales.

Le 15 mars 2007 est entrée en vigueur la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, instituant cette charge officielle. Son titulaire dirige, pour l'État, les poursuites criminelles et pénales au Québec et exerce avec indépendance ses fonctions, sous l'autorité générale du ministre de la Justice et procureur général. Dans l'exercice de sa charge, il est d'office sous-procureur général pour les poursuites criminelles et pénales. En février 2007, le gouvernement a nommé le premier Directeur des poursuites criminelles et pénales, pour un mandat de sept ans à compter du 5 mars 2007.

Le Ministère est aussi responsable de l'application de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. L'analyse de l'admissibilité et du traitement des demandes de prestations relève cependant de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES

L'exercice 2006-2007 a été marqué par le dépôt, le 9 mai 2006, du projet de loi n° 25, la *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels et d'autres dispositions législatives*. Il a été adopté le 13 décembre 2006.

Le Protecteur du citoyen a profité du dépôt du projet de loi pour réitérer certaines recommandations qu'il avait déjà formulées.

Dans une lettre adressée le 12 juin 2006 au ministre de la Justice, la Protectrice du citoyen a fait part de ses commentaires à l'égard de certaines améliorations apportées par le projet de loi n° 25. Elle a notamment indiqué que l'augmentation de l'indemnité versée pour couvrir les frais funéraires et la reconnaissance de l'accessibilité à des mesures de réadaptation psychothérapeutique pour les proches des victimes constituent des avancées significatives. Selon elle, ces changements concrétisent la volonté de la collectivité de soutenir les victimes et leurs proches.

De plus, elle a fait valoir l'importance d'élargir la notion de victime de façon à inclure les proches. Elle a recommandé que la notion de « proches visés » soit définie dans la loi plutôt que dans un règlement. Cette recommandation a été suivie. Aujourd'hui, la définition de proches visés se retrouve effectivement dans la nouvelle loi et rejoint sensiblement celle proposée par le Protecteur du citoyen.

Au chapitre des frais funéraires, le projet de loi n° 25 prévoyait que le remboursement des frais funéraires soit porté à 3 000\$ au lieu du 600\$ prévu par la loi actuelle. Bien qu'il s'agisse d'un premier pas significatif, le Protecteur du citoyen a réitéré sa proposition d'harmoniser cette indemnité à celle versée aux accidentés de la route, soit 4 309\$ en 2007. Le montant de l'indemnité prévue à titre de frais funéraires retenu est le montant initial proposé par le projet de loi n° 25, soit 3 000\$, revalorisé au 1^{er} janvier de chaque année.

Enfin, la Protectrice du citoyen a suggéré au Ministre d'inclure dans son projet de loi une modification afin que les décisions de reconsidération soient contestables devant le Tribunal administratif du Québec, comme c'est le cas notamment à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie des rentes du Québec. Le Ministre a référé cette question, pour examen, au groupe de travail chargé de revoir le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Consécutivement à l'adoption de la loi, la version finale du *Règlement sur la réadaptation psychothérapeutique des proches des victimes d'actes criminels* a été publiée dans la *Gazette officielle du Québec* le 7 mars 2007.

L'ensemble des dispositions de la loi ainsi que le règlement d'application sont entrés en vigueur le 22 mars 2007 et leurs effets rétroagissent au 9 mai 2006, date du dépôt du projet de loi. Dans l'ensemble, le règlement répond aux préoccupations du Protecteur du citoyen. La Commission de la santé et de la sécurité du travail doit rendre compte au ministre de la Justice de l'application des mesures de réadaptation psychothérapeutique, deux ans après leur entrée en vigueur, donc en 2009. Le Protecteur du citoyen portera une attention particulière à ce rapport. D'ici là, il surveillera l'application du règlement par l'entremise des plaintes qui seront éventuellement formulées par les citoyens.

LA PRÉSENTATION DU PROTECTEUR DU CITOYEN DEVANT LE GROUPE DE TRAVAIL

Le Ministre a mis sur pied le Groupe de travail sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels. La Protectrice du citoyen lui a offert sa collaboration et a signifié sa volonté de rencontrer le groupe. Ainsi, le 7 février 2007, le Protecteur du citoyen lui a présenté ses commentaires. En plus de réaffirmer les positions avancées en 2002, de nouvelles recommandations ont été formulées visant à moderniser le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Encore aujourd'hui, l'indemnisation découlant de ce régime repose sur les dispositions de la *Loi sur les accidents du travail*, qui date de 1931. Le Protecteur du citoyen est très préoccupé par la vétusté de ces règles d'indemnisation, qui ne tiennent pas compte de la réalité économique, législative et sociale contemporaine. De plus, considérant les régimes publics d'indemnisation sur lesquels il a compétence, le Protecteur du citoyen déplore l'existence d'iniquités entre des citoyens qui, pour des blessures et des besoins comparables, sont indemnisés différemment selon la nature des événements ou la source de financement du régime applicable.

Pourtant, au Québec, le législateur a énoncé que le crime est un risque social dont les conséquences doivent être assumées collectivement. Par conséquent, un régime public d'indemnisation doit offrir une compensation juste et équitable tant pour les individus que pour la collectivité. Concrètement, ce régime doit favoriser un retour des victimes d'actes criminels à une vie normale dans les meilleurs délais et conditions possibles. L'aide, notamment sur le plan financier, doit couvrir effectivement et adéquatement les blessures physiques et psychologiques des victimes

et, dans certains cas, les séquelles sur leurs proches. Cela constitue le complément direct de ses responsabilités en matière de protection contre le risque, en l'occurrence la prévention et la répression du crime ainsi que la réinsertion sociale des contrevenants.

Le Protecteur du citoyen considère nécessaire de remédier à la désuétude du cadre juridique afin de corriger les iniquités créées au fil du temps.

À cet effet, il a soumis au groupe de travail des recommandations afin que :

- le préjudice corporel et la perte de revenu soient indemnisés de façon distincte ;
- l'indemnité pour préjudice corporel soit versée en un montant forfaitaire, sans égard au revenu d'emploi de la victime ;
- les victimes d'actes criminels sans emploi au moment de l'événement soient indemnisées de la même manière que le sont les victimes d'accidents de la route sans emploi au moment de l'accident ;
- les montants des indemnités et les critères d'admissibilité y donnant droit soient les mêmes pour les étudiants victimes d'actes criminels que pour les étudiants indemnisés en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile* ;
- soit évaluée la possibilité que les frais funéraires, assumés par l'État en vertu des différents régimes d'indemnisation, soient harmonisés ;
- le versement des indemnités de décès corresponde aux dispositions applicables en cette matière dans la *Loi sur l'assurance automobile* ;
- la liste des infractions prévues à l'annexe de la loi soit actualisée ;
- l'annexe prévue à la loi puisse dorénavant être modifiée par arrêté ministériel ou par règlement ;
- les victimes insatisfaites d'une décision en reconsidération administrative puissent s'adresser au Tribunal administratif du Québec ;
- le délai de prescription pour présenter une demande d'indemnité soit fixé à trois ans à partir de la date du délit, de la manifestation du préjudice ou du décès ;
- soit prévu le versement d'intérêts lorsque les décisions administratives sont révisées par le bureau de révision administrative IVAC-Civisme de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et contestables devant le Tribunal administratif du Québec.

Initialement, le rapport du groupe de travail sur la révision du régime d'indemnisation était attendu pour le 31 mars 2007. Son dépôt a été reporté au mois de juin 2007. Le Protecteur du citoyen souhaite s'assurer que, cette fois-ci, la démarche de révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels donne des résultats concrets et positifs pour

les victimes. Ce faisant, le Protecteur du citoyen sera attentif à tout changement qui pourrait survenir dans les règles d'indemnisation ainsi que dans les services directs aux victimes.

L'INDEMNISATION DES PERSONNES CONDAMNÉES À TORT

Tous seront d'accord pour reconnaître le sort tragique des personnes qui ont été condamnées à tort et qui ont purgé une peine d'emprisonnement injustifiée. Les préjudices découlant de leur infortune sont considérables : privation d'un droit fondamental, la liberté, perte de la vie privée et de la jouissance de la vie, dommage à la réputation, humiliation, perte de revenu, effets prolongés de l'emprisonnement, impact sur les proches.

Dans le cours des enquêtes menées, le Protecteur du citoyen a analysé la situation des victimes qui, à tort, ont été condamnées et emprisonnées. Il entend formuler des recommandations au ministère de la Justice pour améliorer cette situation

Malgré le faible nombre de cas connus et prévisibles, la gravité du préjudice justifie cette intervention, d'autant plus que pour chaque cas, il existe un nombre significatif de victimes secondaires.

LA RÉVISION DU MONTANT ACCORDÉ PAR JUGEMENT À TITRE DE PENSION ALIMENTAIRE

Le Protecteur du citoyen est d'avis que les débiteurs et les créanciers d'une pension alimentaire bénéficieraient d'un allègement des règles concernant la révision de cette pension. Il est intervenu en ce sens à deux reprises en 2004. La première fois devant la Commission des institutions à l'occasion de l'étude du projet de loi n° 21, *Loi modifiant le Code civil et le Code de procédure civile en matière de fixation de pensions alimentaires pour enfants*, et la deuxième fois devant le Comité de travail chargé de la révision de l'aide juridique. En décembre 2005, il est revenu sur cette question dans une lettre adressée au ministre de la Justice.

Encore aujourd'hui, les citoyens doivent obtenir un jugement de la Cour supérieure pour apporter une modification, aussi mineure soit-elle, à une pension alimentaire déjà fixée. Même s'ils ont la possibilité de faire homologuer leur entente par un greffier spécial avec la même force exécutoire qu'un jugement de la Cour, il faut rappeler les coûts liés à une telle démarche : frais de justice, frais de signification et frais d'avocat. Il va sans dire que nombreux sont les citoyens qui n'ont pas les moyens de les assumer. Par ailleurs, certaines situations – lorsque les parties s'entendent sur le montant de la pension par exemple – ne justifient tout simplement pas les démarches associées à une demande judiciaire.

Le Ministère nous informe qu'il continue à étudier la question et souhaite terminer ses travaux à l'automne 2007. Le Protecteur du citoyen continue de suivre l'évolution de ce dossier.

Recommandation

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que le Code civil et le Code de procédure civile soient modifiés afin d'alléger le processus de révision des pensions alimentaires pour enfants.

LE DIRECTEUR DE L'ÉTAT CIVIL

Le Directeur de l'état civil est un officier public dont le mandat émane du Code civil du Québec. Son organisation administrative au sein de la fonction publique du Québec relève du ministère de la Justice.

Le Directeur de l'état civil est le seul officier habilité à dresser les actes de naissance, de mariage, d'union civile et de décès survenus au Québec ou concernant les personnes qui y sont domiciliées. C'est à lui que revient aussi la responsabilité de délivrer de façon sécuritaire les documents authentiques relatifs à ces événements, de même que les copies et les attestations.

Le Directeur tient à jour le registre des actes de l'état civil en tenant compte des jugements et des modifications, provenant d'ici ou d'ailleurs, qui l'affectent. Il en autorise la consultation.

En vertu de son mandat, le Directeur traite les demandes de changement de nom ou de mention de sexe. Il est aussi chargé de tenir un registre des personnes autorisées à célébrer les mariages et les unions civiles.

L'ÉQUILIBRE ENTRE LES IMPÉRATIFS DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ DES SERVICES

Le Directeur de l'état civil délivre des documents qui donnent accès à des services publics et qui sont nécessaires, entre autres, à l'émission du permis de conduire et du passeport canadien. En conséquence, il doit porter une attention constante aux aspects de sécurité lors des inscriptions et de la délivrance des copies et des certificats d'actes de l'état civil. Depuis le début de l'année financière 2006-2007, le Protecteur du citoyen constate que le Directeur a pris des mesures concrètes qui permettent de mieux concilier ces impératifs de sécurité avec ceux qui contribuent à un service de qualité.

Au cours de l'année, les représentants du Directeur de l'état civil et du Protecteur du citoyen ont tenu de nombreuses séances de travail. Ces séances ont permis au Protecteur du citoyen de constater les améliorations qui ont été apportées aux délais de délivrance de documents, à l'accessibilité téléphonique, au service au comptoir, à la publicité concernant les attestations, au traitement des plaintes et à l'implantation d'un nouveau système de traitement des demandes.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Directeur de l'état civil	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	53	57	26	31

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Au Protecteur du citoyen, l'analyse des statistiques confirme l'impact des améliorations apportées par le Directeur de l'état civil en 2006-2007. En effet, le nombre de motifs de plainte fondés a diminué de 75 % par rapport à l'année précédente. Des 31 motifs de plainte fondés cette année, la majorité a été déposée dans les trois premiers mois de l'année financière et concernait l'accessibilité téléphonique et les délais de délivrance, problèmes réglés à l'été 2006. Il faut aussi souligner que l'implantation du nouveau système informatique en septembre dernier n'a suscité aucune plainte.

LA DIFFUSION D'INFORMATION SUR TOUS LES SERVICES DISPONIBLES

Le Code civil du Québec reconnaît aux citoyens le droit d'obtenir une confirmation de la présence ou de l'absence dans le Registre de l'état civil du Québec d'un acte ou d'une mention qui y est portée. Cette attestation est différente d'un certificat d'état civil, qui ne peut être délivré qu'aux personnes qui y sont mentionnées ou qui peuvent faire la preuve d'un intérêt légitime. Dans certaines situations, la confirmation des renseignements qui sont inscrits au registre pour une autre personne que soi peut être importante. Une attestation peut, par exemple, confirmer à une citoyenne que son futur conjoint n'est pas marié ou qu'il est divorcé.

Or, de nombreux citoyens ignorent la possibilité de se faire délivrer une telle attestation. Le Protecteur du citoyen a souligné à quelques reprises dans ses rapports annuels l'importance de diffuser de l'information sur ce

service. En 2006, le Directeur de l'état civil a ajouté sur son site Internet une rubrique informant les citoyens de cette possibilité et il a rendu accessible par la même occasion un formulaire de demande d'attestation.

UN NOUVEAU STATUT AU RESPONSABLE DES PLAINTES

L'an dernier, le Protecteur du citoyen a souligné les efforts du Directeur de l'état civil dans le but de mieux faire connaître son service des plaintes. Cette année, le Directeur a franchi une étape de plus. Il a embauché un responsable du traitement des plaintes et lui a octroyé un nouveau statut : celui-ci relève maintenant du Directeur. De plus, la compétence du responsable a été étendue, comme l'avait suggéré le Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen constate que le Directeur de l'état civil a amélioré son site Internet, qui donne maintenant une information plus claire sur la façon de porter plainte.

LE CERTIFICAT DE CHANGEMENT DE SEXE

En 2004, à la suite d'une plainte, le Protecteur du citoyen est intervenu dans le but d'apporter une modification législative au projet de loi n° 59, *Loi modifiant le Code civil relativement au mariage*. Il a demandé qu'une personne née au Québec et demeurant à l'extérieur de la province puisse obtenir du Directeur de l'état civil un certificat de changement de sexe. La loi en vigueur permet seulement aux personnes domiciliées au Québec d'obtenir ce certificat. La modification n'a pas été ajoutée au projet de loi n° 59 ; le Directeur de l'état civil compte demander prochainement une modification au Code civil du Québec afin de corriger la situation. Le Protecteur du citoyen demeure toujours d'avis qu'une telle modification est nécessaire.

L'OUVERTURE À L'ÉGARD DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Dans son rapport annuel 2004-2005, le Protecteur du citoyen suggérait qu'une réflexion soit faite sur la possibilité de modifier l'article 51 du Code civil du Québec pour qu'il tienne compte des spécificités culturelles lorsque vient le temps d'inscrire le nom d'un nouveau-né. Cette suggestion n'a pas été retenue. À la suite d'une autre plainte reçue au printemps 2006, le Protecteur du citoyen est intervenu de nouveau.

Une citoyenne souhaite masculiniser le patronyme de son fils

Le Directeur de l'état civil refusait à une mère d'origine polonaise de masculiniser le patronyme qu'elle voulait donner à son fils, ce qui est une coutume dans sa communauté d'origine.

Bien que cette position soit conforme à l'article 51 du Code civil du Québec, l'enquête a démontré que le Directeur de l'état civil n'informait pas les citoyens d'une autre possibilité qui s'offre à eux. Si le Directeur ne peut, en vertu de la loi, accéder à leur demande concernant le nom de leur nouveau-né lors de l'inscription à la naissance, les parents peuvent cependant, pour un motif sérieux, obtenir par voie administrative un changement de nom de leur enfant, au coût approximatif de 350\$.

En effet, selon la Cour supérieure, les motifs pour « ... masculiniser le nom de famille de son fils, selon les traditions et coutumes de la communauté polonaise au Québec, sont suffisamment sérieux et sont loin de constituer des caprices ou des fantaisies »¹. Par conséquent, le Directeur de l'état civil aurait dû aviser la citoyenne de la possibilité de demander un changement de nom pour l'enfant afin de masculiniser une partie de son patronyme.

Le Protecteur du citoyen a obtenu qu'un changement de nom par voie administrative soit accordé. En outre, le Directeur de l'état civil a modifié sa pratique. Maintenant, lorsque leur demande est refusée, en vertu de l'article 51 du Code civil, les parents sont informés qu'ils peuvent demander un changement de nom.

Le Directeur de l'état civil a avisé le Protecteur du citoyen qu'il entend éventuellement formuler une recommandation visant à modifier les dispositions du Code civil du Québec qui régissent l'inscription des naissances, afin de tenir compte des coutumes des pays d'origine. Le Protecteur du citoyen est aussi d'avis que ces modifications sont nécessaires pour adapter la gestion de l'état civil à la réalité contemporaine du Québec.

LA DÉCLARATION DE SERVICES AUX CITOYENS

Le Protecteur du citoyen souligne l'importance que les organismes publics fassent connaître leurs engagements aux citoyens. Le Directeur de l'état civil ne possède pas de déclaration de services depuis l'abolition du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et son intégration au ministère de la Justice en février 2005. Cependant, les délais de traitement des demandes de certificat sont annoncés sur son site Internet. Le Directeur de l'état civil a indiqué au Protecteur du citoyen que, d'ici la fin de l'année 2007, il publierait sur son site Internet une déclaration d'engagements, lesquels seront en partie ou en totalité repris dans la Déclaration de services du ministère de la Justice lorsqu'elle sera actualisée.

1/ B.M. c Le Directeur de l'état civil (C.S. 3 avril 2003) AZ – 03021696.

Recommandations

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que le Code civil du Québec soit modifié afin qu'une personne née au Québec puisse demander au Directeur de l'état civil, même si elle n'est plus domiciliée au Québec, un certificat de changement de sexe ;

Qu'il soit également modifié pour que l'on puisse tenir compte, à la suite de l'inscription de la naissance aux registres de l'état civil, des traditions et coutumes des nouveaux arrivants et des membres des communautés culturelles relatives au patronyme.

Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune

Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune est responsable de la gestion du territoire québécois et des ressources naturelles. Sa mission consiste à favoriser la mise en valeur, la conservation et la connaissance des ressources naturelles et du territoire, dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée, au bénéfice des citoyens.

Le Ministère intervient principalement dans les domaines d'activité suivants : le territoire, la faune, les forêts, les mines, l'énergie, la publicité du registre des droits fonciers et la rénovation cadastrale.

UNE NOUVELLE STRUCTURE ADMINISTRATIVE

En 2006, le Ministère a modifié sa structure administrative afin de mieux intégrer et coordonner la gestion des dossiers et les services offerts sur une base régionale. Le Protecteur du citoyen a signifié au Ministère son intention de suivre de près les effets de cette réorganisation administrative sur les services aux citoyens.

L'Agence de l'efficacité énergétique

En 2006, la Protectrice du citoyen a écrit au président de la Commission parlementaire de l'économie et du travail pour lui transmettre ses commentaires sur le projet de loi n° 52, *Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives*. Dans le cadre de cette législation, le Ministre proposait de modifier le statut du personnel de l'Agence de l'efficacité énergétique de sorte qu'il ne soit plus assujéti à la *Loi sur la fonction publique*. Étant donné que cet organisme offre des services publics directs à la population, la Protectrice du citoyen a demandé que son droit de regard sur l'Agence soit explicitement maintenu, sans toutefois se prononcer sur le bien-fondé de modifier le statut du personnel. Cette recommandation a été suivie, la *Loi sur le Protecteur du citoyen* étant modifiée pour y mentionner explicitement l'Agence.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	25	28	25	3

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Trois secteurs d'activité génèrent plus de contacts directs avec les citoyens et, par conséquent, sont plus souvent mis en cause dans les plaintes adressées au Protecteur du citoyen.

Du secteur de la faune émergent des plaintes notamment liées à l'attribution des permis et aux interventions des agents de la faune sur le territoire. Dans la gestion du territoire public, les citoyens contestent, entre autres, les coûts de location, les procédures ainsi que les critères de vente et de location. Enfin, en ce qui concerne l'information foncière, ce sont plus particulièrement les activités entourant la rénovation cadastrale qui suscitent de l'insatisfaction.

LA RÉNOVATION CADASTRALE

Quelques citoyens ont interpellé le Protecteur du citoyen relativement à la rénovation cadastrale. Certains rapportent que des erreurs auraient été commises lors de la rénovation ou encore que le Ministère a refusé de procéder à une modification cadastrale comme ils l'auraient souhaité.

En cette matière, le mandat du Protecteur du citoyen l'autorise strictement à déterminer si le Ministère s'est acquitté correctement de ses responsabilités. Il doit notamment s'assurer que ce dernier a procédé à l'analyse complète du dossier, qu'il a effectué un contrôle adéquat de la qualité du travail réalisé par l'arpenteur privé, que les instructions ministérielles d'arpentage et le cadre juridique sont respectés. Le Protecteur du citoyen ne peut donc intervenir directement auprès des professionnels de pratique privée ni se substituer à eux pour conseiller les citoyens. Il ne peut, non plus, procéder à des évaluations techniques ni trancher en cas d'ambiguïté ou de litige en matière de droits de propriété.

En 2006-2007, aucune des plaintes examinées relativement à la rénovation cadastrale ne s'est révélée fondée. L'examen du Protecteur du citoyen a fait ressortir que la plupart de ces plaintes réfèrent à des ambiguïtés, des erreurs ou des litiges privés que la rénovation a mis en lumière sans toutefois en être la cause. Parmi les insatisfactions exprimées, certaines trouvent leur origine dans une méconnaissance du cadastre. Il faut dire que ce registre public réfère effectivement à des notions techniques et juridiques relativement complexes. Dans tous les cas, le Protecteur du citoyen s'est assuré de favoriser une meilleure compréhension chez les citoyens et de les diriger vers des conseillers qualifiés ou des recours appropriés. Considérant que tous les citoyens propriétaires sont concernés par la rénovation cadastrale, il demeurera vigilant sur cette question en continuant de recevoir les plaintes et en leur accordant toute l'attention nécessaire. Il sera ainsi en mesure de voir si de nouvelles problématiques font surface et de s'assurer que les citoyens disposent de l'information adéquate.

Même réponse, mais justifiée cette fois

Un citoyen porte plainte au Protecteur du citoyen parce que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune refuse de lui accorder l'autorisation de réaménager un chemin sur des terres publiques. Le refus du Ministère s'appuie sur les risques liés à la sécurité routière ainsi que sur la conservation de l'orientation de l'accès à la voie publique et de la bande boisée en bordure de celle-ci. À l'examen du dossier, le Protecteur du citoyen conclut que ce refus découle d'une analyse incomplète. En effet, il appert qu'il n'y a eu aucune évaluation objective de l'impact de ce réaménagement sur la sécurité routière. De plus, la nécessité de conserver l'orientation de l'accès et la bande boisée ne découle d'aucune norme législative, réglementaire ou administrative connue. En conséquence, le Protecteur du citoyen est d'avis que la réponse n'est pas adéquatement motivée parce qu'elle ne repose pas sur des assises suffisamment solides. Il communique donc avec le Ministère et demande une révision du dossier.

Le Ministère accueille favorablement sa requête et, à la lumière de cette seconde analyse, il réitère son refus. Cette fois, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'analyse a été faite selon les règles de l'art et que la décision est adéquatement motivée. En conséquence, il demande au Ministère de transmettre au citoyen les raisons précises justifiant sa position.

Le Protecteur du citoyen n'avait pas de motifs raisonnables de remettre en cause le bien-fondé de cette décision. Cependant, son intervention a permis que tous les aspects pertinents du dossier soient pris en compte et que le citoyen obtienne des explications détaillées.

Coordonner et harmoniser les façons de faire

Pour démarrer une scierie sur un lot de terres publiques, un citoyen doit solliciter diverses autorisations auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Il doit notamment obtenir un bail de location et une convention d'aménagement forestier. Il dépose sa requête pour le bail en octobre 2005 et celle pour la convention en mars 2006. En juillet 2006, après plusieurs échanges avec les directions régionales concernées et après s'être adressé au Bureau des plaintes du Ministère, il s'adresse au Protecteur du citoyen pour dénoncer le délai qui perdure.

L'examen du dossier révèle que les délais encourus sont effectivement démesurés et qu'ils ont une incidence sur les investissements et les emplois liés au projet du citoyen. Toutefois, la responsabilité ne peut pas être entièrement imputée au Ministère. En effet, plusieurs facteurs sont en cause.

À certains égards, le Ministère aurait pu agir avec plus de diligence et d'attention. Par exemple, il aurait été avantageux que toutes les directions régionales impliquées – territoire public, forêts et faune – se mettent en contact plus tôt. Ainsi, elles auraient pu échanger l'information et harmoniser leurs façons de faire, notamment en ce qui a trait à la consultation des intervenants externes. Par contre, les causes de certains délais échappent, en tout ou en partie, au contrôle du Ministère. C'est le cas par exemple de la nouvelle obligation, issue de récents jugements de la Cour suprême, de consulter les communautés autochtones.

Le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de s'assurer qu'il n'y aura pas de délais additionnels dans les étapes à venir. Dès lors, il a exercé un suivi serré de l'évolution du dossier auprès des directions régionales et a discuté avec elles de la possibilité que des autorisations temporaires soient émises pour permettre au citoyen de démarrer ses activités à court terme.

L'intervention du Protecteur du citoyen a porté ses fruits, puisqu'en décembre 2006, le citoyen avait en main des autorisations temporaires pour couper un volume restreint de bois et occuper provisoirement le territoire. Une seule direction régionale a par la suite coordonné le dossier et a organisé une rencontre avec le citoyen pour éviter de nouveaux délais dans l'octroi des autorisations permanentes.

Le cheminement de cette plainte met en lumière l'importance de coordonner et d'harmoniser les actions et les façons de faire au sein d'un même organisme public. Dans ce cas précis, le Protecteur du citoyen observe que, dès le départ, une meilleure communication à l'interne, combinée à une analyse conjointe du dossier par les trois directions régionales, aurait permis de réduire le temps de traitement et de minimiser l'impact sur le citoyen. Cette logique s'applique aussi aux situations dont la gestion implique plusieurs ministères et organismes.

Recommandations

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que lorsque, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, l'Administration prend une décision, celle-ci doit être suffisamment motivée afin de favoriser la compréhension du raisonnement de l'organisme public, d'éviter l'arbitraire ou les risques d'apparence d'arbitraire et de respecter les principes de la *Loi sur la justice administrative*;

Que lorsque plusieurs unités administratives d'une même instance sont impliquées dans le traitement du dossier d'un citoyen, un responsable soit désigné afin d'agir comme principal interlocuteur du citoyen et d'assurer la concertation des actions, ce qui peut se faire dans le cadre juridique actuel.

Le ministère de la Sécurité publique

La mission du ministère de la Sécurité publique est de veiller à ce que la population québécoise bénéficie d'un milieu de vie sécuritaire, propice à son développement collectif, dans le respect de ses droits et de ses libertés individuelles. Le Ministère intervient notamment en matière de prévention et de lutte contre la criminalité, de gestion des services correctionnels, de même qu'à l'égard de la sécurité civile.

LA SÉCURITÉ CIVILE

Le ministère de la Sécurité publique a, entre autres, pour mission d'élaborer le plan national de sécurité civile. Il est responsable de la coordination des actions gouvernementales et de l'administration des programmes d'assistance financière en cette matière. Dans cette perspective, il est aussi chargé d'informer, de soutenir et de conseiller les ministères et organismes du gouvernement, les citoyens et les municipalités.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité civile*, en 2001, le partage des responsabilités en matière de sécurité civile est clairement établi. Ainsi, le citoyen est le premier responsable de sa sécurité. En cas de sinistre, les municipalités sont les autorités responsables de l'instauration et de la gestion des mesures d'urgence sur leur territoire. Elles doivent établir un schéma de sécurité civile. Les municipalités doivent pouvoir compter sur le soutien des ressources gouvernementales dont le Ministère est le coordonnateur.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Sécurité civile	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	6	8	6	2

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Les plaintes des citoyens portent généralement sur l'administration des programmes d'assistance financière. Les motifs d'insatisfaction visent l'admissibilité aux programmes et le montant de l'aide offerte.

L'érosion des berges du Saint-Laurent

En 2006-2007, la gestion du phénomène de l'érosion des berges du Saint-Laurent a constitué une problématique significative impliquant le Ministère, dans sa responsabilité de sécurité civile. Elle a fait l'objet d'une intervention officielle de la Protectrice du citoyen. À cet égard, les fonctions du Ministère en cause sont principalement la coordination des actions gouvernementales, l'information aux municipalités et aux citoyens ainsi que le volet préventif de ses programmes d'assistance financière.

Au printemps 2006, deux comités de citoyens de la région de la Côte-Nord se sont adressés au Protecteur du citoyen relativement à la gestion gouvernementale du phénomène de l'érosion des berges du Saint-Laurent. Leur démarche visait principalement le ministère des Affaires municipales et des Régions et le ministère de la Sécurité publique, qui assumaient alors conjointement le leadership du dossier. En novembre 2006, le Conseil des ministres confiait la coordination du dossier au ministère de la Sécurité publique.

Au terme de son analyse, le Protecteur du citoyen a statué qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir à l'égard des demandes particulières de ces comités. Entre autres, il ne disposait d'aucun motif raisonnable pour remettre en cause l'analyse de la situation qui lui était présentée. De plus, certains motifs de plainte portaient sur des décisions prises par les autorités locales ou régionales, lesquelles ne sont pas assujetties à sa compétence. Toutefois, deux éléments du dossier ont retenu son attention et fait l'objet d'une intervention officielle : la qualité et la disponibilité de l'information en temps opportun ainsi que le plan gouvernemental d'intervention.

De 2000 à 2004, un comité d'experts a étudié les différents aspects du phénomène afin de caractériser l'état de la situation. Ce comité agissait sous la supervision d'un comité de coordination réunissant les cinq principaux ministères concernés, soit le ministère des Affaires municipales et des Régions, le ministère de la Sécurité publique, dans sa responsabilité à l'égard de la sécurité civile, le ministère des Transports, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, ainsi que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

À l'automne 2004, l'information sur les risques identifiés a été transmise aux autorités locales et aux citoyens. Par la suite, les citoyens n'ont eu accès à des renseignements plus complets et détaillés qu'en juin 2006, lors de la publication du rapport du comité d'experts.

Ainsi, pendant près de deux ans, les citoyens, désormais informés de la présence de risques affectant la sécurité de leur famille et de leurs biens, n'ont eu aucune information sur les actions concrètes à poser ni sur les intentions des autorités locales et gouvernementales. Rien non plus sur le partage des responsabilités entre les nombreux intervenants. Au cours de cette période, les municipalités et les municipalités régionales de comté n'ont reçu que des lignes directrices préliminaires sur l'aménagement du territoire. Selon l'information que le Protecteur du citoyen a pu obtenir, elles attendaient encore des orientations définitives en décembre 2006.

Considérant tout ce qui précède, le 31 août 2006, la Protectrice du citoyen a écrit aux sous-ministres du ministère des Affaires municipales et des Régions et du ministère de la Sécurité publique afin de s'assurer que ses préoccupations soient considérées dans les décisions et les actions à venir. Ce faisant, elle a soulevé l'importance déterminante, compte tenu de la nature des enjeux, d'informer la population de manière précise, complète, compréhensible et en temps opportun. Elle a insisté sur l'utilité de faire connaître aux citoyens leurs responsabilités, l'aide à leur disposition et les mesures qui les concernent. Elle a aussi souligné la nécessité de fournir aux municipalités et aux municipalités régionales de comté les outils de travail et de communication dont elles ont besoin pour assumer leurs rôles en matière de sécurité civile, d'aménagement du territoire et de services à la population. En outre, la Protectrice du citoyen a rappelé aux sous-ministres que tous les acteurs doivent avoir rapidement accès à une information claire quant au partage des responsabilités, à la coordination des interventions, aux programmes mis en place et à l'évolution des connaissances. Enfin, elle a indiqué que le plan gouvernemental d'intervention devrait être annoncé et mis en œuvre dans les meilleurs délais. Elle s'est d'ailleurs engagée à l'analyser dès son dépôt.

Le 30 novembre 2006, le gouvernement a annoncé un cadre de prévention des risques concernant la gestion de différentes manifestations naturelles tels les mouvements de sol, les inondations et l'érosion du littoral. Le cadre définit principalement trois grandes étapes de la gestion de ce dossier, soit l'analyse et la communication du risque, l'identification et le choix des solutions ainsi que la mise en œuvre des solutions. Un montant de 55 millions de dollars sur cinq ans est prévu pour sa réalisation, dont 26,6 millions de dollars pour l'érosion des berges.

À ce stade-ci, le Protecteur du citoyen n'est pas complètement rassuré. Après une analyse du cadre publié et une rencontre avec des représentants du ministère de la Sécurité publique, il ne trouve pas la garantie que ses préoccupations en matière d'information aux citoyens et de concertation des acteurs ont été effectivement considérées. Par conséquent, il exercera un suivi de ce dossier afin de s'assurer qu'elles trouveront écho dans la mise en œuvre du cadre de prévention et les actions concrètes des ministères concernés.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la question de l'érosion des berges est très inquiétante. Sur la Côte-Nord, entre autres, ce phénomène menace de nombreuses propriétés et infrastructures. Il a une incidence directe sur la sécurité de nombreux citoyens vivant dans 4 municipalités régionales de comté, 31 municipalités et 7 communautés autochtones. De plus, l'érosion des berges ne se limite pas à la région de la Côte-Nord et comporte d'importants risques économiques. À plus ou moins brève échéance, le gouvernement et ses partenaires seront vraisemblablement appelés à intervenir dans d'autres régions du Québec.

Recommandations

Relativement à la mise en œuvre du cadre gouvernemental de prévention des risques concernant la gestion des manifestations naturelles, et plus précisément au volet touchant l'érosion des berges, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que la coordination de tous les acteurs gouvernementaux soit en tout temps une priorité, étant donné l'ampleur et la complexité de ce dossier ;
- Que tous ces acteurs adaptent leurs façons de faire et participent activement, au moment opportun et de façon harmonisée, à la recherche de solutions concrètes ainsi qu'au soutien des citoyens touchés ;
- Que tous les ministères et organismes impliqués fassent connaître, dans les meilleurs délais, les actions concrètes qu'ils poseront, y compris l'information aux citoyens ;
- Que tous les ministères et organismes concernés se dotent d'un calendrier de travail avec des échéances connues ;
- Que tout autre ministère, organisme ou instance intervenant au dossier sur une base *ad hoc* agisse dans ce même cadre.

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

Le ministère de la Sécurité publique reconnaît que la coordination gouvernementale confiée au ministère de la Sécurité publique en fonction de son rôle en sécurité civile est un facteur de réussite du cadre de prévention. Également, les démarches de communication du risque aux instances régionales et municipales et, ultimement, aux citoyens concernés doivent être orchestrées avec soin en raison de leur importance. C'est d'ailleurs dans cet esprit que s'opère depuis novembre dernier la mise en œuvre du cadre de prévention dans lequel sont engagés les ministères des Transports, des Affaires municipales et des Régions, du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ainsi que des Ressources naturelles et de la Faune.

La communication du risque, à laquelle est associé Services Québec, représente une étape déterminante dans la gestion du cadre de prévention. Ainsi, la responsabilité de cette communication du risque a été confiée à des sous-comités des organisations régionales de la sécurité civile en vue de bien informer le milieu municipal et la population.

Par ailleurs, une structure de gouvernance interministérielle a été mise en place. Elle vise à assurer la gestion concertée du cadre de prévention et la cohérence de l'action gouvernementale dans les initiatives de prévention

qui verront le jour au cours des quatre prochaines années. En outre, le ministère de la Sécurité publique propose aux municipalités une démarche concertée qui débute par des analyses coûts-avantages, outil d'aide à la décision leur permettant d'analyser les solutions qui s'offrent à elles, puis de choisir les mieux adaptées.

Le Ministère souligne à cet égard que le comité interministériel a approuvé neuf protocoles d'entente en mars 2007, qui ont été signés avec sept municipalités de trois régions administratives. La coordination de ces protocoles s'effectue à l'échelle régionale avec le soutien des experts techniques et scientifiques.

LES SERVICES CORRECTIONNELS

La Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique est responsable de l'application de la *Loi sur les services correctionnels*, laquelle a été abrogée à la suite de l'entrée en vigueur, en février 2007, de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*.

Elle a en conséquence les responsabilités suivantes :

- fournir aux tribunaux des rapports présentenciels ou tout autre renseignement qui lui est demandé ;
- évaluer les personnes qui lui sont confiées ;
- assurer le suivi dans la communauté et la garde des personnes qui lui sont confiées jusqu'à la fin de leur peine ;
- élaborer et offrir des programmes et des services de soutien à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et favoriser leur accès à des programmes et services spécialisés offerts par des ressources de la communauté ;
- faire de la recherche en matière correctionnelle en association avec les autres intervenants.

LE RÔLE DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUPRÈS DES PERSONNES INCARCÉRÉES

Au Québec, le Protecteur du citoyen remplit le rôle d'ombudsman correctionnel. Ce mandat de surveillance de l'activité des services correctionnels, et plus particulièrement des établissements de détention, exige plus que la seule analyse des plaintes déposées par les personnes incarcérées ou leurs proches. Il nécessite des visites régulières des lieux de détention et des interventions tant préventives que réparatrices.

La garde en établissement de détention implique un rapport d'autorité et une dépendance des personnes incarcérées envers les intervenants du milieu carcéral. En ce domaine, l'État est investi d'un pouvoir, mais également de responsabilités très importantes. Le respect des droits fondamentaux, dans un contexte d'enfermement, de sécurité et de promiscuité devient plus qu'une obligation parmi d'autres. Le Protecteur du citoyen a pour mission de surveiller de façon indépendante et impartiale la façon dont les services correctionnels du Québec s'acquittent de ce mandat. Il agit pour trouver une solution immédiate à des problèmes de nature variée, des problèmes de vie quotidienne qui n'en présentent pas moins une importance réelle accrue dans un contexte d'enfermement.

Le Protecteur du citoyen s'intéresse entre autres à l'application et à la mise en œuvre de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*. Maintes fois énoncée comme étant le meilleur moyen d'assurer la protection du public, la réinsertion sociale compte parmi les objectifs fondamentaux de cette nouvelle loi. Pour cette raison, le Protecteur du citoyen intervient et continuera d'intervenir afin que le recours à l'emprisonnement, lorsqu'il est imposé, soit l'occasion d'une prise en charge significative des personnes contrevenantes à tous les niveaux et principalement en matière de réinsertion sociale.

LE PORTRAIT DE LA CLIENTÈLE CORRECTIONNELLE

Le dernier portrait de la clientèle correctionnelle, commandé par le ministère de la Sécurité publique, date de 2002¹. Voici quelques caractéristiques qui ressortent de ce portrait :

L'âge moyen des personnes incarcérées dans les centres de détention du Québec était de 35 ans;

- 89 %, étaient de sexe masculin ;
- 23 % des personnes contrevenantes interrogées détenaient leur diplôme d'études secondaires alors que 9,4 % n'avaient pas terminé le niveau primaire. Une proportion très importante des personnes rencontrées affirmait avoir décroché du réseau scolaire avant l'âge de 16 ans. Parmi ces répondants, 25 % avaient quitté l'école avant même l'âge de 14 ans ;
- 46 % des répondants affirmaient occuper un emploi au moment de l'imposition d'une mesure correctionnelle. En 2003, l'assistance-emploi constituait la source de revenu d'environ 20 % de la clientèle féminine admise en détention ;

1/ ROBITAILLE, C., GUAY, J-P et SAVARD, C. (2002), Portrait de la clientèle correctionnelle du Québec en 2001, Montréal, Société de criminologie du Québec pour la Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique du Québec.

- 39 % des répondants considéraient que la consommation de drogue ou d'alcool constituait un problème pour eux au moment de l'enquête. Dans 54 % des cas, un délit avait été commis dans un tel contexte ;
- 13,8 % des personnes rencontrées affirmaient ne pas avoir de domicile fixe et 5 % se qualifiaient elles-mêmes de sans-abri ;
- 51,5 % de la clientèle correctionnelle disait avoir déjà consulté un professionnel de la santé pour des problèmes liés à la santé mentale. Près de la moitié aurait envisagé sérieusement le suicide ; 34 % des détenus auraient posé un geste concret en ce sens.

Par ailleurs, des données de 1995, répertoriées par le Comité aviseur d'Emploi-Québec (2005)², indiquent que près de 30 % de la clientèle correctionnelle vit des problèmes de santé mentale.

2006-2007 : UNE ANNÉE CHARNIÈRE

L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL DU QUÉBEC

Une mise en œuvre attendue

La *Loi sur le système correctionnel*, adoptée en 2002, n'est entrée en vigueur que le 5 février 2007. Très attendue, cette réforme du cadre normatif doit entraîner de multiples transformations, tant dans les orientations que dans les façons de faire en matière correctionnelle.

Lors de l'étude de l'avant-projet de loi sur le système correctionnel, en 2002, le Protecteur du citoyen a déposé un mémoire dans lequel il soulignait l'importance d'accorder les ressources nécessaires aux services correctionnels afin que leur mission soit intégralement remplie. Dans ses rapports annuels subséquents, il a demandé à plusieurs reprises la mise en vigueur de cette loi, ce qui, faute des crédits nécessaires, n'avait pu être fait avant aujourd'hui. Il salue les efforts faits par le ministre et le ministère de la Sécurité publique, dans un cadre financier restreint, pour permettre la mise en vigueur de cette réforme, même à des conditions minimales.

Les principes de la réforme

La loi instaure un nouveau partage de responsabilités entre les services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Elle énonce également le mandat des services correctionnels à

2/ Comité aviseur pour la clientèle judiciairisée adulte, (2005), « Portrait de l'employabilité de la clientèle judiciairisée adulte ayant des problèmes de santé mentale ».

l'égard de l'évaluation du niveau de risque et des besoins des personnes contrevenantes. De même, une place importante est accordée aux organismes communautaires à titre de partenaires des services correctionnels.

Cette loi reconnaît également des droits aux victimes d'actes criminels. Elles acquièrent notamment la possibilité d'être informées de la date de la libération conditionnelle d'une personne incarcérée dont elles ont été victimes. Elles pourront, dans certaines circonstances, faire valoir leur point de vue à cet égard.

La réinsertion sociale représente une responsabilité collective; la collaboration de tous les intervenants, tant du gouvernement que de la communauté, demeure un moyen essentiel pour y parvenir. En accordant une place accrue à la réinsertion sociale, la loi impose des obligations strictes au ministère de la Sécurité publique en matière d'évaluation et d'administration de programmes. Toutefois, la situation actuelle dans les établissements de détention laisse entrevoir des défis importants pour la mise en œuvre de cette nouvelle législation.

Le suivi et les attentes du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen surveille l'application de ce nouveau régime. À cet égard, les activités de préparation, de formation ainsi que la mise en place de la réglementation et des directives d'application ont fait l'objet de son examen attentif, tout au long de la dernière année.

Il constate que les nombreux transferts d'établissement rendent plus difficile l'investissement dans une démarche continue de réinsertion pour les personnes détenues. Ces interruptions, combinées à l'éloignement de la famille et des proches, peuvent compromettre la réussite de projets préparatoires à la sortie, tels les programmes d'activités de formation académique, professionnelle ou psychosociale.

Le Protecteur du citoyen porte également une attention particulière aux nombreux chantiers que la Direction générale des services correctionnels a mis en œuvre pour assurer l'implantation de la réforme. Il a assisté à plusieurs rencontres avec le personnel de cette Direction. Ses interventions sont axées sur les résultats de ces chantiers, lesquels sont, pour la plupart, attendus au cours des prochaines années.

Pour l'heure, la réforme a donné lieu à l'acquisition d'un nouvel outil visant l'évaluation des risques de récidive et des besoins des personnes confiées aux services correctionnels. Cet exercice visant l'évaluation est certes essentiel; il faut toutefois rappeler le rôle fondamental des services correctionnels quant à l'élaboration et à la prestation de programmes ayant pour objectif la réinsertion sociale.

La réforme étant en implantation depuis février 2007, il est trop tôt pour en analyser les impacts. Cependant, son implantation doit faire l'objet d'une attention constante pour assurer sa réussite. Cette réforme est porteuse d'effets positifs sur la sécurité des citoyens et sur l'harmonie sociale au Québec.

Il est à la fois paradoxal et inquiétant que, parallèlement à l'entrée en vigueur de la réforme, l'accès aux programmes et activités à l'intérieur des établissements soit de plus en plus restreint. Des services offerts sont menacés, notamment, faute de financement. Un décalage apparaît entre les principes de cette réforme et la réalité telle que perçue par le Protecteur du citoyen lors de ses enquêtes et interventions.

Pour le respect des principes sous-jacents à cette réforme, le Protecteur du citoyen juge essentiel le maintien des services offerts dans les établissements de détention ainsi que dans la communauté. De même, à moyen terme, une offre accrue des programmes et des services est nécessaire pour ne pas compromettre le succès des objectifs de réinsertion sociale et de prévention de la récidive.

Recommandations

Compte tenu que la connaissance du profil et des caractéristiques des diverses catégories de personnes détenues est essentielle à la prise de décision et à l'implantation de mesures de réinsertion sociale adéquates, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que la pertinence et l'efficacité des mesures de réinsertion sociale des personnes détenues, appliquées pendant leur détention et planifiées à leur sortie, soient réévaluées en tenant compte des besoins plus spécifiques, notamment ceux liés à l'amélioration de l'état de santé, à la prévention de la violence et à la récidive ;
- Que cette réévaluation soit suivie de l'adoption d'orientations gouvernementales pour la réinsertion sociale des personnes détenues et de mesures particulières en découlant ;
- Que le portrait de la clientèle des services correctionnels, en particulier les caractéristiques sociales et pénales des détenus, soit mieux documenté dès 2008-2009 et tenu à jour par la suite.

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

- Depuis le dépôt du rapport de recherche « Portrait de la clientèle correctionnelle du Québec 2001 » en septembre 2002, les activités visant l'obtention d'un portrait continu de la clientèle se sont poursuivies.

Avec l'implantation de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* (LSCQ), la constitution d'un portrait continu de la clientèle correctionnelle et de ses caractéristiques a fait l'objet d'une priorité et sera intégrée, sur une base récurrente, au programme de recherche des services correctionnels du Québec (SCQ).

- Les priorités d'action du « Document de réflexions et d'orientations portant sur les programmes, services et activités de soutien à la réinsertion sociale en établissement de détention » vont faire l'objet d'un suivi de leur mise en œuvre au cours des prochaines années.
- Dans le cadre de l'implantation de la LSCQ, les services correctionnels du Québec sont à finaliser un « Document de réflexions et d'orientations portant sur les programmes, services et activités de soutien à la réinsertion sociale en établissement de détention ». Ce document, en plus d'établir le cadre légal et normatif, les principes et un état de situation, énonce les orientations et les priorités d'action au regard de la mise en œuvre des articles 21, 22 et 23 de la LSCQ. De plus, les services correctionnels planteront sous peu un programme élaboré en collaboration avec des représentants du milieu universitaire. Ce programme vise la prise de conscience et la responsabilisation des personnes contrevenantes, en détention et dans la communauté.

Plus particulièrement, la révision de l'instruction provinciale *4D3 Soins de santé aux personnes incarcérées* est prévue à l'automne 2007. Une attention particulière sera portée sur l'importance d'assurer le suivi et la continuité des services de santé lors du retour de la personne incarcérée en communauté.

Au printemps 2006, le ministre de la Santé et des Services sociaux et celui de la Sécurité publique se sont rencontrés et ont convenu, notamment, de suivre l'évolution des discussions et des ententes conclues entre le réseau correctionnel, les agences de santé et des services sociaux et les centres de santé et de services sociaux des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches. Les participants à cette rencontre étaient d'accord pour examiner ce qui se fait dans ces régions, sur le plan des soins de santé physique et mentale ainsi que pour les services sociaux (toxicomanie, violence conjugale, déviance sexuelle, déficience intellectuelle), afin d'envisager la possibilité d'exporter ces ententes dans d'autres régions du Québec. Le ministère de la Sécurité publique est présentement en attente d'un représentant provincial du ministère de la Santé et des Services sociaux pour commencer les travaux.

LA CAPACITÉ CARCÉRALE

L'état de la surpopulation

L'année 2006-2007 a été marquée par un taux d'occupation inégalé dans les établissements de détention du Québec, dépassant la capacité carcérale³. Tout porte à croire que cette situation n'est ni ponctuelle ni passagère. La quasi-totalité des établissements a régulièrement été en situation de surpopulation et cela, malgré l'augmentation de leur capacité opérationnelle⁴ au cours des dernières années.

Cette capacité opérationnelle a été augmentée essentiellement par le « doublage » des cellules, c'est-à-dire par le remplacement d'un lit simple par des lits superposés dans des cellules initialement conçues pour une seule personne. Or, malgré cette augmentation de la densité d'utilisation, la capacité opérationnelle des établissements québécois est depuis longtemps dépassée. L'ajout de lits, qui était au départ perçu comme un expédient temporaire, est depuis 2003 devenu la norme.

La population carcérale des établissements québécois est en constante augmentation depuis les dix dernières années. Bien que le nombre d'admissions ait chuté de façon importante ces dernières années⁵, la population moyenne quotidienne a continué d'augmenter. La population quotidienne moyenne était pour 2005-2006 de 1718,5 prévenus, ce qui correspond à une augmentation de 34,5 % par rapport à 2000-2001. Cette augmentation et la réduction importante du nombre moyen de personnes en absences temporaires (de 1069,2 à 317,3) ont fait en sorte que la population quotidienne moyenne dans les établissements de détention québécois s'est chiffrée à plus de 4 000 personnes⁶. La capacité opérationnelle en mars 2007 était de 3 767 places. Au cours de l'année 2006-2007, la capacité totale a été largement dépassée à plusieurs reprises. Des établissements vétustes accueillent de plus en plus de personnes en surnombre.

3/ Capacité carcérale : le nombre total de places pouvant servir à l'hébergement d'une personne incarcérée. On utilise également l'expression « places réelles » pour désigner cette capacité par opposition au nombre de places disponibles, soit le nombre de places réelles réduit du nombre de places fermées.

4/ Capacité opérationnelle : le nombre maximal de places pouvant être utilisées de façon régulière sans compromettre le cadre légal et sécuritaire. Le ministère de la Sécurité publique calcule la capacité opérationnelle à 88 % du nombre de places disponibles.

5/ Le nombre d'admissions total était de 43 911 pour 2000-2001. En 2005-2006, il était de 38 281.

6/ La population quotidienne moyenne était de 3 231,3 en 2000-2001. Elle est aujourd'hui de 4 191,9 personnes.

Au mois de mars 2007, dans les établissements destinés à la clientèle masculine, 4 041 places étaient disponibles. La capacité dite opérationnelle de ces établissements, représentant l'usage jugé sécuritaire, était établie, pour cette même période, à 3 556 places.

Le 23 mars 2007, par exemple, les 16 établissements destinés à la clientèle masculine abritaient une population de 4 100 personnes, équivalant à un taux d'occupation de 116 % selon la capacité opérationnelle. Cette même journée, neuf de ces établissements avaient plus de pensionnaires que de lits disponibles.

Seulement à l'établissement d'Amos, 101 hommes et une femme⁷ étaient dénombrés, alors que le nombre total de places disponibles est de 86, ce qui correspond à un taux d'occupation de 118 % de sa capacité carcérale et de 134 % de sa capacité opérationnelle. La population de l'établissement de Saint-Jérôme équivalait à 120,2 % de sa capacité opérationnelle et celle de l'établissement de Hull à 127,8 %.

L'impact de la surpopulation sur le réseau des établissements

Au-delà de ce taux d'occupation, la gestion des places en établissement devient plus difficile et risquée. Pour bien comprendre l'ampleur de la problématique, il est nécessaire de tenir compte des nombreuses contraintes propres à la gestion carcérale. Le classement des personnes incarcérées en fonction de leur statut, prévenus⁸ et détenus, la protection devant être accordée à certains individus et la présence de femmes temporairement incarcérées dans les établissements destinés à la clientèle masculine se trouvent au nombre de ces contraintes. Le milieu doit également composer avec la lourdeur de la clientèle ayant des besoins spécifiques comme, par exemple, les groupes criminalisés et les personnes qui ont des problèmes de santé mentale. La gestion de ces réalités dans un contexte de surpopulation est très complexe et implique des décisions dont l'impact doit être bien mesuré.

Le Protecteur du citoyen déplore la persistance de cette problématique qu'il a soulevée dans un rapport spécial en 1999 et dans tous ses rapports annuels depuis. Malheureusement, non seulement la situation ne s'est pas améliorée, mais ses enquêtes et visites l'amènent à constater que les conditions de détention se sont dégradées.

7/ Dans certaines situations, des femmes peuvent être temporairement incarcérées dans des établissements pour hommes. Elles sont alors isolées de ceux-ci.

8/ Prévenu : personne détenue sur décision du tribunal en attendant la tenue de son procès.

Au cours du mois de janvier, le Protecteur du citoyen s'est rendu dans six établissements de détention afin de constater sur place les conséquences de la surpopulation sur les conditions de détention. Cette démarche a permis de recueillir le point de vue des intervenants et des personnes incarcérées.

Lors de ces visites, il a constaté le manque d'espace et de places disponibles dans les aires communes de vie. Un grand nombre de personnes incarcérées devaient dormir sur de minces matelas à même le sol, notamment dans les salles de classe et les gymnases.

Certains établissements ont dû utiliser les cellules de l'admission, dépourvues d'une installation sanitaire adéquate, pour coucher les personnes incarcérées. La salubrité des cellules d'admission, dont la vocation première est de servir d'aires d'attente, laissait nettement à désirer, notamment parce que plusieurs personnes devaient y vivre entassées pendant plusieurs jours et y étaient détenues 23 heures sur 24. Le Protecteur du citoyen a également appris que des établissements utilisent des cellules destinées à l'isolement ou à la réclusion faute de place à l'infirmerie ou dans d'autres secteurs d'hébergement.

Dans de telles circonstances, il est facile d'imaginer le défi que représente la gestion des peines d'emprisonnement discontinu, habituellement purgées la fin de semaine.

Enfin, le Protecteur du citoyen a remarqué que d'autres établissements sont contraints de faire dormir certaines personnes dans des secteurs de l'établissement où sont aussi hébergées des personnes ne correspondant pas à leur classement, avec les tensions que cela suppose. Dans cette situation, la gestion des risques de sécurité est compliquée du fait que les personnes hébergées dans un secteur doivent être enfermées le soir venu dans leurs cellules, avant qu'un autre groupe ne soit amené pour dormir dans les espaces disponibles. Cette opération se répète très tôt le matin et les personnes incarcérées transférées de secteur doivent se déplacer, leurs effets personnels dans un sac de papier réglementaire, vers une autre partie de l'établissement afin que les premiers détenus puissent sortir de leurs cellules pour déjeuner.

Considérant que l'augmentation de la population carcérale est constante et que l'ensemble des établissements ont atteint leur pleine capacité, plusieurs intervenants et experts indépendants ont fait part au Protecteur du citoyen de leur malaise vis-à-vis des solutions envisageables. L'ajout d'un troisième matelas dans les cellules initialement conçues pour une seule personne et l'utilisation permanente des gymnases comme dortoirs – ce qui implique la fin des activités de réinsertion sociale qui s'y déroulent – sont les derniers expédients encore possibles pour gérer, tant bien que mal, les places dans les centres de détention.

En outre, la gestion de la surpopulation accapare une partie importante du temps des gestionnaires. Actuellement, la multiplication des procédures diverses pour maintenir la sécurité dans les établissements, les transferts des personnes en surnombre vers d'autres centres de détention, limitent très sérieusement le suivi et l'encadrement des personnes incarcérées.

Les perspectives du renouvellement des infrastructures carcérales

Le 28 septembre 2006, le ministre de la Sécurité publique a annoncé que la Société immobilière du Québec avait reçu le mandat de réaliser des études préliminaires concernant cinq projets d'infrastructures carcérales en région. Par la même occasion, le Ministre a rendu public un programme de rénovation des centres de détention de la région de Montréal et des investissements afférents de l'ordre de 55 millions de dollars. De ce budget, 50 millions sont réservés à la rénovation et à la construction d'un nouveau pavillon à l'établissement de détention de Montréal, lequel ne créera pas de nouvelles places. Selon les informations reçues, la réalisation des travaux pourrait s'échelonner jusqu'en 2009.

Si ces travaux se réalisent, l'augmentation de la capacité carcérale globale serait de 338 places. Cependant, cet ajout ne permettra pas d'atteindre une capacité opérationnelle suffisante pour tenir compte de la population quotidienne moyenne actuelle. Conséquemment, le Protecteur du citoyen estime que d'autres avenues doivent être explorées pour faire face à cette conjoncture à court et moyen termes.

La situation entre-temps

Il existe peu de solutions simples, immédiatement applicables et peu coûteuses pour réduire la densité d'utilisation des infrastructures actuelles. Le Protecteur du citoyen croit que les établissements de détention n'ont plus, eu égard à la capacité carcérale, la marge de manœuvre minimale pour réaliser adéquatement la mission qui leur est confiée et que l'ensemble du personnel œuvre dans un contexte fort difficile et hautement exigeant.

Recommandations

Compte tenu que, le Protecteur du citoyen accueille avec satisfaction les annonces relatives à la rénovation des infrastructures carcérales, mais constate qu'elles ne suffiront pas à contrer les effets négatifs de la surpopulation ;

Compte tenu que les conditions d'hygiène et de salubrité des centres de détention nécessitent une attention immédiate, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que le ministère de la Sécurité publique s'associe au ministère de la Santé et des Services sociaux pour établir et mettre en œuvre sans délai un plan d'amélioration de la salubrité des centres de détention, en particulier dans la perspective de prévention des maladies et la gestion des risques de contamination ;
- Que le ministère de la Sécurité publique examine l'aménagement des locaux, en particulier les cellules-dortoirs, pour faire en sorte que les conditions minimales de vie, de dignité et de respect de la personne soient assurées.

Compte tenu qu'en raison de la croissance du nombre de personnes détenues et de la capacité d'accueil des centres de détention, la surpopulation est une situation qui perdure ;

Compte tenu des impacts négatifs des transferts sur les personnes détenues, sur leur réinsertion sociale et des conséquences pour leurs proches, et afin de limiter cette pratique aux seules situations urgentes et incontournables ;

Compte tenu que la gestion centrale des transferts et sorties à des fins de sécurité ou en raison de la surpopulation est une activité complexe et d'envergure, il est recommandé :

- Que les services correctionnels se dotent d'un système de gestion intégrée de l'information qui facilitera la prise en compte de toutes les données d'intérêt pour la gestion des transferts et sorties ;
- Que les services correctionnels s'assurent de l'amélioration des pratiques pour éviter, sinon minimiser, l'impact négatif d'un transfert sur les soins de santé reçus et sur la réinsertion sociale des personnes détenues ;
- Que les services correctionnels prennent les mesures requises pour bonifier et préciser les pratiques existantes dans tous les cas de transferts prévisibles à moyenne échéance, incluant la gestion des sorties pour comparutions et les retours à l'établissement d'origine.

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

- Dès l'automne 2007, dans le cadre des travaux réalisés en collaboration avec la Direction de la santé publique du Québec, il est prévu de mettre à jour la *Politique relative aux maladies infectieuses en milieu carcéral* ainsi que la *Politique relative aux services de santé à la clientèle correctionnelle*. Celles-ci tiendront compte de la salubrité des établissements de détention.

De plus, les mesures d'hygiène sont déjà discutées avec le ministère de la Santé et des services sociaux (MSSS), et particulièrement lorsque les des situations à risque sont identifiées. Par ailleurs, les services correctionnels ont déposé leur plan de continuité en cas de pandémie d'influenza, lequel peut s'étendre à toutes les situations à risque de propagation de maladies infectieuses. Ce plan prévoit des mesures préventives reliées à la salubrité. L'actualisation de ce plan est tributaire des crédits qui seront octroyés.

- Les services correctionnels ont évalué la totalité de leurs infrastructures et ont déposé leur cadre de planification qui, s'échelonnant sur 15 ans, identifie les priorités, lesquelles ciblent entre autres le remplacement d'établissements vétustes (dont ceux ayant des cellules sans sanitaires) et l'élimination progressive de l'utilisation des dortoirs.
- Les services correctionnels sont déjà dotés d'un processus de gestion intégrée de l'information quant à la gestion des transferts et des sorties. Par ailleurs, il importe de souligner que le recours aux sorties n'est pas un moyen utilisé pour gérer la surpopulation.

De même, les services correctionnels utilisent certains mécanismes de transferts interrégionaux visant à minimiser les impacts sur la population carcérale tout en respectant leur mission de réinsertion sociale. La personne incarcérée peut ainsi être plus près de sa famille et des ressources du milieu en mesure de la soutenir dans sa démarche de réinsertion progressive.

Déjà, certaines améliorations au regard des pratiques ont été mises en place, notamment l'obligation de faire parvenir une fiche médicale de la personne incarcérée à l'établissement receveur lors d'un transfert entre établissements, et ce, la veille du transfert si possible. Dans certains établissements, dont celui de Rivière-des-Prairies, le service des soins de santé de l'établissement est consulté avant d'autoriser le transfert. La personne demeure à l'établissement, notamment s'il est prévu qu'elle rencontre le médecin. La mise à jour de l'instruction 4D3 tiendra également compte de cet aspect.

- Les pratiques en matière de transfert s'appuient sur une évaluation du dossier des personnes incarcérées et les décisions prennent en compte plusieurs facteurs.

LES PERSONNES CONTREVENANTES SOUFFRANT D'UN PROBLÈME DE SANTÉ MENTALE : UNE SITUATION SOUS EXAMEN

À titre d'ombudsman correctionnel, le Protecteur du citoyen se préoccupe de la situation des personnes contrevenantes souffrant d'un problème de santé mentale. Ces dernières sont de plus en plus nombreuses dans les établissements de détention du Québec.

Le défi que pose leur prise en charge s'accroît, ce qui interpelle non seulement le ministère de la Sécurité publique, mais également celui de la Santé et des Services sociaux. Le ministère de la Justice est aussi concerné à un autre niveau.

Le Protecteur du citoyen s'interroge sur les raisons qui font qu'un si grand nombre de personnes souffrant de problèmes de santé mentale se retrouvent régulièrement, voire à répétition, derrière les barreaux. Cette situation a des répercussions multiples, non seulement sur les personnes incarcérées, mais sur leurs proches et sur les travailleurs des centres de détention. Au-delà de ces dimensions premières, celle de leur préparation à la réinsertion sociale, de façon adaptée à leur état de santé, pour leur bénéfice et celui de l'ensemble des citoyens, est compromise.

Le besoin de services de santé adaptés à la situation de ces citoyens est criant. Ils ne doivent pas, en raison de leur détention, être privés des soins que leur condition requière. Le réseau de la santé et des services sociaux doit aussi assumer la responsabilité de leur offrir les soins et services nécessaires à la non-détérioration, minimalement, mais aussi à l'amélioration de leur état de santé.

Dans cette perspective, le Protecteur du citoyen tient à souligner l'initiative conjointe des réseaux de la justice, de la sécurité publique ainsi que de la santé et des services sociaux de la région de Québec, à l'intention des personnes qui présentent un trouble mental et qui ont à vivre une expérience judiciaire, en milieu carcéral ou en milieu ouvert. Cette entente, conclue en mai 2006, a pour but d'améliorer l'accessibilité et la continuité des services de première ligne lors des références du milieu correctionnel au réseau de la santé et des services sociaux. Cette initiative, qui inclut une formation adaptée des intervenants des divers réseaux, traduit une volonté de corriger une problématique qui perdure depuis plusieurs années. Les résultats obtenus dans le cadre de l'application de l'entente devraient être évalués dans la perspective de sa pertinence pour les autres régions du Québec.

Le Protecteur du citoyen a amorcé en cours d'année l'étude de l'ensemble des procédures et situations qui conduisent en prison les personnes dont la santé mentale est déficiente. Cette étude devrait lui permettre d'évaluer de

façon globale, rigoureuse et impartiale, les réponses que les services publics peuvent apporter aux besoins complexes de ces citoyens, dont la prise en charge exige concertation, gestion des risques et vision à moyen terme.

LES INTERVENTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

LES VISITES DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Au cours de l'année 2006-2007, la Protectrice du citoyen a tenu des séances de travail avec les autorités de quatre établissements de détention. Ces rencontres ont donné lieu à des échanges avec des gestionnaires, des intervenants du milieu, dont des agents correctionnels, et avec des personnes incarcérées.

Par ailleurs, dans le cadre des activités régulières, 14 visites ont été effectuées dans 11 établissements au cours de l'année. Les visites ont permis de constater l'état des lieux, d'échanger avec la direction de l'établissement, les agents chargés d'un secteur particulier et les personnes incarcérées.

L'IMPACT DES MESURES DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE

Bien que des investissements aient été annoncés en avril 2006 pour permettre l'application de la nouvelle loi, depuis septembre, les établissements de détention doivent composer avec l'imposition d'un effort de rationalisation supplémentaire.

Dans certains établissements, des mesures ont pour effet de limiter ou de fermer l'accès aux gymnases. En conséquence, les activités thérapeutiques qui s'y tenaient, comme celles des Alcooliques anonymes et des Narcotiques anonymes, ont été suspendues. La réduction et le réaménagement des heures de visites font également partie des mesures adoptées dans certains établissements. Le Protecteur du citoyen est notamment intervenu auprès d'un établissement pour inviter la direction à chercher une alternative à la fermeture du gymnase, qui compromettrait, entre autres, la tenue de séances de prévention en matière de violence conjugale.

Ces décisions s'inscrivent difficilement parmi les objectifs fixés par la nouvelle loi.

L'INTERVENTION PRÉVENTIVE

L'examen d'une nouvelle réglementation est un exercice important qui permet de mettre à profit l'expérience acquise par le contact quotidien avec les personnes incarcérées, le personnel des centres de détention et les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. Au surplus, l'adoption d'un nouveau cadre légal est l'occasion d'analyser les instructions et directives d'application adoptées par le Ministère. Ces dernières complètent le cadre normatif qui sert de fondement aux actes et aux décisions des agents correctionnels comme des gestionnaires des établissements de détention. Le Protecteur du citoyen a étudié en détail le projet de règlement et souligne la collaboration obtenue du Ministère à cette occasion. Il a commenté chacun des projets d'instruction que le Ministère lui a soumis. Plusieurs de ses recommandations ont été retenues.

LE RÈGLEMENT D'APPLICATION DE LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL DU QUÉBEC

Le projet de *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec* a été publié le 15 novembre 2006. En décembre, le Protecteur du citoyen a recommandé plusieurs modifications.

À la suite de ces recommandations, le gouvernement a accepté, notamment, de réintégrer le principe antérieurement édicté stipulant que la privation de liberté et les sanctions disciplinaires sont les seules mesures pouvant être prises contre une personne incarcérée.

De plus, il a modifié le libellé du règlement afin de prévoir clairement le droit des personnes incarcérées de bénéficier quotidiennement d'une heure minimale d'exercice physique à l'extérieur de l'établissement. Enfin, le règlement maintient la confidentialité des communications écrites entre les personnes incarcérées et le Protecteur du citoyen.

Le ministère de la Sécurité publique a par ailleurs indiqué que plusieurs des recommandations du Protecteur du citoyen seraient prises en compte dans l'élaboration des directives d'application, qui ont été à la source d'autres interventions du Protecteur, et dont voici les principales :

■ *Directive sur le courrier échangé entre les personnes incarcérées et le Protecteur du citoyen*

À la suite des recommandations de la Protectrice du citoyen, le projet de *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel* a été modifié au chapitre de l'examen du courrier échangé entre le Protecteur

du citoyen et les personnes incarcérées. Les services correctionnels ont adopté une procédure sécuritaire de gestion de la correspondance qui garantit la confidentialité des échanges ainsi que leur provenance.

■ **Instruction sur l'isolement préventif**

Dans le cadre de l'analyse d'un projet d'instruction sur l'isolement préventif des personnes incarcérées, le Protecteur du citoyen a émis diverses recommandations et commentaires. Les principaux points abordés sont :

- la clarification de la notion de motifs raisonnables;
- l'actualisation du droit à la révision pour les personnes analphabètes;
- les délais de révision des décisions d'isolement préventif par le directeur de l'établissement;
- la vérification par une personne qualifiée de l'état de santé physique et mentale de la personne placée en isolement;
- la constitution d'un registre de données provinciales sur le recours à la mesure d'isolement préventif.

À l'exception de la recommandation touchant le registre de données sur le recours à l'isolement préventif, les recommandations précitées du Protecteur du citoyen ont été acceptées et l'instruction a été modifiée en conséquence.

Le Protecteur du citoyen est intervenu à l'égard de trois autres projets d'instruction : le projet sur le processus disciplinaire, celui sur les droits de visite aux personnes incarcérées et celui sur le système de traitement des plaintes.

LE SUIVI DU RAPPORT ANNUEL 2005-2006

DES PERSONNES INCARCÉRÉES VICTIMES D'UNE FOUILLE ABUSIVE OBTIENNENT UNE INDEMNITÉ

Le Protecteur du citoyen faisait état, dans son rapport annuel de l'an dernier, d'un cas de fouille illégale sur deux personnes incarcérées. En août 2006, les autorités concernées ont confirmé que chacune des victimes recevra un dédommagement de 5 000 \$.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Services correctionnels	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	1438	1588	1081	507

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Un grand nombre de plaintes formulées par les personnes incarcérées concernent des problématiques mettant en cause plusieurs facteurs. Au cours de l'année 2006-2007, les sujets de plainte étaient sensiblement répartis de la façon suivante :

- Soins de santé : 25 %
- Perte de droits ou de privilèges : 12 %
- Conditions d'hébergement : 9 %
- Transferts et transports entre les établissements : 9 %
- Perte d'effets personnels : 8 %
- Classement des personnes incarcérées : 8 %
- Services et activités : 7 %
- Comportement des agents et sévices : 5 %
- Gestion et calcul de la sentence : 5 %
- Mesures de sécurité : 3 %
- Procédures de permission de sortie : 3 %
- Discipline : 3 %
- Système de traitement des plaintes : 3 %.

Trois problématiques principales ont été observées dans le traitement des plaintes :

1. le suivi et l'encadrement déficients des personnes incarcérées
2. la coordination inadéquate des services au sein des établissements
3. les incidences négatives des transferts

1. LE SUIVI ET L'ENCADREMENT DES PERSONNES INCARCÉRÉES

Dans le cours de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté un manque de disponibilité des agents des services correctionnels pour réaliser des activités d'encadrement et de suivi auprès des personnes contrevenantes. Des citoyens incarcérés depuis plusieurs semaines affirment n'avoir eu aucun contact avec leur agent titulaire ou se plaignent des délais pour recevoir une réponse à leur demande d'information.

La surpopulation dans les établissements de détention du Québec complexifie les mesures sécuritaires et alourdit le travail des agents des services correctionnels à cet égard.

Les activités visant à assurer le contrôle et la sécurité des personnes sous la responsabilité des services correctionnels du Québec sont primordiales. Les agents doivent aussi assumer un éventail de tâches liées à l'accompagnement des personnes au cours de leur peine et à la préparation de retour dans la communauté. Ils disposent de peu de temps pour ce faire.

Recommandations

Compte tenu des impacts du rôle des agents correctionnels sur le succès de la mise en œuvre de la loi et sur la capacité même des établissements à remplir l'ensemble de leur mission, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que le ministère de la Sécurité publique détermine un niveau de service normal dans les établissements de détention pour atteindre les objectifs de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, à partir du rapport entre le nombre d'employés à temps complet des établissements et celui des personnes incarcérées;
- Qu'il examine l'écart entre le niveau de service normal, nécessaire à l'atteinte des objectifs de la loi, et le niveau de service actuel, et prenne les moyens requis pour assurer la mise en œuvre de la loi.

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

- Il n'est pas possible de déterminer, à partir du nombre d'employés à temps complet ou à temps partiel, un niveau de service normal, que ce soit pour la *Loi sur le système correctionnel du Québec* (LSCQ) ou les opérations courantes, en raison de l'organisation du travail ainsi que du nombre de palais de justice desservis différents d'un établissement de détention à l'autre. Ces disparités ne permettent pas l'établissement d'un ratio employés/personnes incarcérées.
- Les ressources financières et les effectifs accordés par le Conseil du trésor dans le cadre de la LSCQ ont été exclusivement consacrés à son implantation, indépendamment des difficultés financières et de la pénurie de personnel constatées ailleurs dans le réseau correctionnel. Des ajustements normaux ont été effectués par rapport à la planification initiale, mais toujours en fonction de l'implantation de la loi.

Les services correctionnels entendent soulever les problèmes de ressources financières et humaines éprouvés lors des suivis imposés par le Conseil du trésor dans la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Les délais, les retards et les omissions dans l'évaluation

Au cours de l'année 2006-2007, plusieurs citoyens incarcérés dans un centre de détention du Québec se sont adressés au Protecteur du citoyen en invoquant des délais importants liés à la production de leur évaluation et à l'élaboration de leur plan d'intervention correctionnel. À cet égard, pour la période s'échelonnant d'avril à décembre 2006, soit avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le Protecteur du citoyen a examiné 40 motifs de plainte. Dans les 27 dossiers qui ont mené à une intervention, 21 plaintes se sont révélées fondées.

Des séances de travail se sont tenues avec des représentants des services correctionnels du Québec dans le but de déterminer quelles étaient les solutions envisageables. Le Protecteur du citoyen a constaté qu'à l'été 2006, dans au moins deux établissements fréquemment aux prises avec des périodes de surpopulation, les agents de probation avaient accumulé des retards importants dans la production des évaluations, de sorte qu'ils parvenaient difficilement à les produire en temps utile. Le non-remplacement des agents de probation pendant la période estivale ou en toute autre circonstance est également mis en cause. L'objectif se limitait désormais à compléter les évaluations en vue de l'audition devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles, soit au tiers de la sentence.

Plusieurs plaintes reçues par le Protecteur du citoyen proviennent de citoyens dont la demande d'absence temporaire ne peut être traitée, faute d'avoir fait l'objet d'une évaluation approfondie. Dans plusieurs cas, la personne incarcérée a été transférée dans un autre établissement avant même d'avoir rencontré un agent de probation pour son évaluation. Dans ces circonstances, elle présume qu'elle sera évaluée par un professionnel de l'établissement receveur. Ce n'est pas le cas : elle doit en fait attendre son éventuel retour à son établissement d'origine. Dans d'autres cas, l'audition devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles a été remise à une date ultérieure en raison de l'absence d'évaluation.

Le 10 janvier 2007, le Protecteur du citoyen a fait part de ses préoccupations à la Direction générale des services correctionnels. À la suite de son intervention, le Protecteur du citoyen a été avisé, le 29 mars 2007, que des mesures avaient été mises en place afin d'améliorer les délais de production des évaluations. La contribution temporaire de professionnels travaillant en milieu ouvert et l'instauration de critères visant à prioriser certains dossiers font partie de ces moyens.

Recommandation

Compte tenu que les retards constatés dans l'évaluation et l'élaboration du plan d'intervention correctionnel des personnes détenues sont d'autant plus préoccupants que l'évaluation est un axe d'intervention privilégié dans la mise en application de la nouvelle loi, le Protecteur du citoyen recommande :

- Qu'un suivi régulier des délais d'évaluation soit effectué, de façon à respecter le droit des personnes détenues de l'obtenir en temps opportun et à prévenir les impacts négatifs de tels retards sur leur réinsertion sociale.

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

- Dans la foulée de la signature, en septembre 2004, de l'entente administrative entre la Commission québécoise des libérations conditionnelles et les services correctionnels du Québec concernant les modalités de fonctionnement relatives au programme de libération conditionnelle, les services correctionnels ont mis en place un suivi régulier. Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* (LSCQ), ce suivi sera bonifié pour tenir compte des nouveaux paramètres.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la LSCQ, les services correctionnels ont mis à contribution des conseillers en milieu carcéral pour réduire les délais de production.

Voici quelques exemples de plaintes examinées en cours d'année et jugées fondées par le Protecteur du citoyen.

Un citoyen incarcéré attend indûment son évaluation

Au moment où le citoyen communique avec le Protecteur du citoyen en novembre 2006, il dit avoir atteint le sixième d'une sentence d'un an. Il a été transféré dans un autre établissement quelques semaines auparavant, en raison de la surpopulation dans son établissement d'origine. Il se plaint de ne pouvoir être évalué par le centre de détention où il se trouve actuellement.

Le citoyen en est à sa première peine d'incarcération pour une infraction qui ne concerne pas un délit contre la personne ou les biens. Son dossier mentionne qu'un travail l'attend à l'extérieur. Il soutient que sa conjointe, faute de revenus suffisants, risque de voir leur bail résilié pour non-paiement de loyer. Le témoignage de certains intervenants porte à croire que le citoyen, une fois évalué, pourrait obtenir une permission d'absence temporaire compte tenu de la qualité des éléments à son dossier.

Malgré tout, il doit attendre de retourner à l'établissement d'où il provient, lequel ne peut l'évaluer plus rapidement, faute d'effectif. Le citoyen soumet néanmoins une demande d'absence temporaire entre le sixième et le tiers de sa peine. Sa demande est évidemment refusée par le directeur de l'établissement, puisque le dossier ne contient pas l'évaluation approfondie requise. Le citoyen porte cette décision en appel devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles, tel que le prévoyait à ce moment la loi. La Commission maintient la décision du directeur de l'établissement pour le même motif, soit l'absence d'évaluation approfondie.

Le Protecteur du citoyen apprenait quelques semaines plus tard que le citoyen avait finalement été évalué juste avant le tiers de sa sentence. Par la suite, une libération conditionnelle lui était accordée.

Le droit de déclarer un accident de travail et de faire une réclamation

Les cas où un établissement refuse de remettre aux personnes incarcérées les formulaires de déclaration d'accident de travail ont déjà fait l'objet d'interventions et de recommandations de la part du Protecteur du citoyen. Au fil des ans, les centres de détention ont apporté des corrections ponctuelles.

Cependant, certaines plaintes reçues récemment permettent de constater que le problème demeure. L'accès à un formulaire de réclamation est un droit accordé par la loi et il ne revient pas au personnel des établissements de détention de décider si une lésion est, ou non, attribuable à un accident de travail ou à une maladie professionnelle au sens de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*.

Malgré des demandes répétées, on ne lui remet pas le formulaire

Un citoyen incarcéré qui travaille dans les ateliers du centre de détention déclare avoir subi un accident de travail. Les médecins de l'établissement le rencontrent et le réfèrent en consultation à l'hôpital, où il est placé en liste d'attente pour une chirurgie. Malgré ses demandes, le personnel de l'établissement ne lui remet ni ne remplit aucun formulaire de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Après quelques démarches, à la demande du Protecteur du citoyen, le directeur de l'établissement a rappelé au personnel concerné que l'accès à de tels formulaires est un droit. Il appartient en effet à la Commission de la santé et de la sécurité du travail de juger de l'existence d'une lésion professionnelle.

2. LA COORDINATION INADÉQUATE DES SERVICES AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS

Plusieurs plaintes que le Protecteur du citoyen a reconnu comme fondées suscitent des interrogations sur l'efficacité de la coordination des ressources et de la communication entre les intervenants au sein d'un même établissement, ou encore entre établissements de détention. Ce constat ressort de l'examen de plusieurs plaintes portant sur des sujets fort différents.

Aussi, bien qu'il ne soit pas possible de tirer une conclusion pour l'ensemble des services des établissements, le Protecteur du citoyen note que, dans plusieurs cas, c'est son intervention qui a permis aux agents et autres intervenants d'apprendre l'existence d'une situation de fait, alors que les personnes incarcérées s'en plaignaient de façon répétée depuis plusieurs jours, voire plusieurs semaines.

Un secteur laissé sans surveillance pendant près de trois heures

Une personne éprouvant des problèmes sévères de diabète est incarcérée dans une cellule du secteur de l'admission d'un centre de détention. Elle communique avec le Protecteur du citoyen pour se plaindre de l'absence de surveillance. Lors de sa vérification, le Protecteur du citoyen apprend qu'une réorganisation des tâches a été effectuée en raison de la surpopulation.

Soit que les tâches ont été mal comprises, soit qu'il s'agit d'une omission, il n'en demeure pas moins qu'un secteur entier a été laissé sans surveillance pendant près de trois heures. Pendant cette période, le plaignant, qui s'est senti mal, a appelé à l'aide, mais personne n'était là pour lui répondre.

À la suite de cette plainte que le citoyen a déposée simultanément au Protecteur du citoyen ainsi qu'au système de traitement des plaintes de l'établissement, des correctifs ont été apportés et la surveillance du secteur a repris son cours normal.

Aucun manteau d'hiver disponible pour un citoyen incarcéré

Plusieurs personnes incarcérées dans les centres de détention du Québec sont indigentes. Le *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec* prévoit, entre autres, que soient fournis des vêtements appropriés aux personnes qui n'en possèdent pas.

Un citoyen incarcéré depuis mai 2006, qui ne reçoit pas le soutien d'amis ou de membres de sa famille, communique avec le Protecteur du citoyen. Il affirme qu'il ne possède aucun vêtement pour l'hiver. Il a fait une demande, en octobre, pour obtenir un prêt de vêtements, notamment un manteau pour pouvoir faire sa sortie quotidienne dans la cour. L'établissement lui a fourni quelques articles, mais lui a expliqué qu'aucun manteau ou vêtement chaud n'était disponible. Le citoyen est informé par la même occasion que le prêt d'un manteau est consenti exclusivement aux personnes incarcérées appelées à comparaître.

En janvier 2007, le citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen puisqu'il ne peut toujours pas profiter de sa sortie dans la cour intérieure. Plusieurs intervenants du centre de détention confirment qu'aucun manteau n'est disponible pour les personnes indigentes, compte tenu du coût trop élevé de ce type de marchandise.

Après de nombreuses démarches, le Protecteur du citoyen apprend l'existence d'une centaine de manteaux qui sont entreposés dans un local servant à l'approvisionnement. Lors d'une rencontre subséquente, le directeur de l'administration confirme qu'il y a sans doute eu un manque de communication entre le personnel des différentes directions concernées, de telle sorte que le citoyen a obtenu une information erronée. Conséquemment, entre sa première requête, adressée en octobre, et le moment de sa libération, le 5 février 2007, l'établissement n'a pas fourni de manteau au citoyen, le privant ainsi de sa marche quotidienne dans la cour.

Le 23 février dernier, à la demande du Protecteur du citoyen, l'établissement a diffusé une note de service avisant, notamment, les agents des secteurs d'hébergement qu'il est désormais possible de consentir au prêt d'un manteau à des personnes indigentes.

3. LES INCIDENCES NÉGATIVES DES TRANSFERTS

Occasionnés par la surpopulation, les transferts vers d'autres établissements sont nombreux. Dans un tel contexte, la prise en compte de l'aspect humain devient secondaire. Pour cette raison, plusieurs personnes détenues ont communiqué avec le Protecteur du citoyen, espérant être transférées à nouveau à l'établissement situé dans la région d'où elles sont originaires.

La réflexion quant à l'incidence de l'incarcération sur l'individu et sa famille n'est certes pas nouvelle. Le Protecteur du citoyen a eu maintes fois l'occasion de nommer les impacts de tels transferts. Les illustrations suivantes, qui sont en fait quelques-uns des témoignages reçus au cours de la dernière année, montrent l'importance de leurs conséquences sur le plan humain.

Un citoyen incarcéré souhaite demeurer en contact avec un de ses proches hospitalisés

En raison de la surpopulation, un citoyen a été transféré dans un autre établissement en février 2007. Il conteste ce transfert, notamment parce que sa fille est hospitalisée. Il souhaite obtenir plus fréquemment de ses nouvelles, mais les interurbains coûtent cher. En outre, il informe le Protecteur du citoyen que sa conjointe souffre d'une dépression et qu'elle est traitée à l'hôpital. Compte tenu des faits rapportés par le citoyen, le Protecteur du citoyen communique avec le responsable des transferts de l'établissement pour les porter à sa connaissance. Le 14 mars 2007, le citoyen confirme au Protecteur du citoyen qu'il a été ramené à l'établissement d'origine.

Les démarches de réinsertion sociale d'un détenu compromises par un transfert

Une personne incarcérée ayant été récemment transférée d'établissement se plaint au Protecteur du citoyen de l'impact de cette décision sur ses démarches de réinsertion sociale. Motivé dans ses démarches, il indique qu'il participait à différentes activités thérapeutiques et scolaires offertes par l'établissement d'origine. Entre autres, il s'était inscrit à des cours de formation personnelle. Il n'avait cependant pu assister qu'à une seule séance avant d'être transféré, en raison de la surpopulation, vers un autre établissement n'offrant pas ces services. Il en était de même pour les rencontres des Alcooliques anonymes, auxquelles il tenait à participer deux soirs par semaine. Le citoyen était également préoccupé par l'impact de cette situation lorsque viendrait le moment de demander une libération conditionnelle.

Sur ce dernier point, le personnel de l'établissement de détention contacté par le Protecteur du citoyen s'est fait rassurant : l'absence d'activités de réinsertion ne devrait pas nuire au citoyen, puisqu'il n'est pas responsable de la situation et que les éléments à son dossier permettent de démontrer à la Commission sa volonté d'implication.

De tels commentaires amènent une réflexion sur les possibilités réelles offertes aux personnes incarcérées de préparer leur réinsertion sociale. La « volonté » de l'individu peut-elle suppléer à l'implication véritable dans une démarche structurée de réinsertion sociale ?

L'interruption de traitements médicaux en raison d'un transfert

La demande de services de santé dans les établissements de détention est très importante, alors que les ressources matérielles et humaines sont limitées. Le Protecteur du citoyen reçoit annuellement de nombreuses plaintes faisant état de l'interruption d'un traitement médical résultant directement ou indirectement du transfert d'une personne incarcérée d'un établissement à un autre. Entre avril et décembre 2006, 43 plaintes de cette nature ont entraîné son intervention auprès des établissements de détention. Pourtant, les directives du Ministère indiquent clairement que les services concernés des établissements de détention doivent éviter toute interruption de traitement.

La problématique est complexe. La diversité des pratiques et de l'organisation des services de santé, les contraintes liées à la confidentialité des dossiers médicaux de même que les nombreuses circonstances entourant les transferts de personnes incarcérées peuvent rendre difficile l'adoption d'une approche unifiée de fonctionnement, valable pour tous les cas. Toutefois, l'interruption de traitements médicaux requis par une personne détenue n'est pas acceptable.

Dans certains cas, la coordination entre les établissements et les différents services apparaît déficiente, notamment entre les agents responsables d'organiser les transferts et les services infirmiers. Ce sont parfois les intervenants de l'établissement receveur qui informent le service infirmier du transfert d'une personne incarcérée. Dès lors, les employés interpellés pour dispenser des services de santé à la personne incarcérée doivent prendre les mesures nécessaires pour obtenir les informations requises de l'établissement d'origine. La situation se complique davantage lorsque, pour aller d'un établissement à un autre, la personne transite par un troisième établissement. Les personnes incarcérées peuvent attendre parfois plusieurs jours avant qu'une médication prescrite par le médecin d'un établissement de détention leur soit administrée à leur nouveau lieu d'incarcération. Les délais qui s'ensuivent peuvent générer des effets négatifs importants sur leur santé.

Les prescriptions de médicament n'ont pas suivi

Une personne incarcérée suit des traitements médicaux pour divers problèmes de santé. Elle a notamment des prescriptions pour un antidouleur et un antidépresseur. Transférée d'établissement, elle ne reçoit plus que son antidouleur. Après vérification, il s'avère que l'établissement d'origine n'a transmis qu'une partie des prescriptions contenues au dossier. Bien que le citoyen en ait avisé l'infirmerie de l'établissement dès son arrivée, il a fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour que l'information soit correctement échangée entre les deux établissements.

Pendant plus d'une semaine, le citoyen a été privé de son antidépresseur, dont la prescription avait été autorisée par le médecin d'un établissement de détention, et en a subi des impacts physiques et émotifs.

Personne ne peut ajuster la dose de méthadone

Un citoyen incarcéré suit un programme de désintoxication nécessitant de la méthadone. Il est dans un établissement en région, où il a la possibilité de rencontrer un médecin qui ajuste la dose chaque semaine. Il est cependant transféré dans un autre établissement, en raison de la surpopulation. Puisque la participation au programme n'a pas été initiée dans le nouveau lieu d'incarcération, le personnel refuse le suivi et, conséquemment, n'ajuste pas sa dose.

L'établissement où le citoyen a été transféré ne dispose pas des services d'un médecin autorisé à prescrire de la méthadone. Or, le médecin de l'établissement d'origine ne peut ajuster la dose sans rencontrer son patient.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le citoyen a été retourné vers son établissement d'origine.

Le droit de voir un médecin

Atteinte de l'hépatite C, une personne incarcérée a demandé et obtenu de l'établissement une consultation avec un microbiologiste, dans un centre hospitalier de la région. Le rendez-vous est déjà fixé, mais l'établissement a décidé de transférer le citoyen vers un autre établissement.

Le nouvel établissement, prévoyant que cette personne sera retournée incessamment à l'établissement d'origine, refuse de lui faire rencontrer un médecin. Quant à l'établissement d'origine, il a annulé le rendez-vous avec le microbiologiste à la suite du transfert.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour obtenir que le citoyen soit vu par le médecin de l'établissement en attendant son retour à l'établissement d'origine. Il s'est aussi assuré qu'un nouveau rendez-vous avec le microbiologiste soit fixé.

Le ministère des Transports doit assurer, sur tout le territoire du Québec, la mobilité des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires. Il gère des programmes de soutien financier dans divers domaines comme :

- le transport en commun et le transport adapté ;
- l'entretien du réseau routier local ;
- l'aménagement de voies cyclables ;
- la remise en état et l'exploitation de réseaux secondaires de chemins de fer ;
- la desserte aérienne et maritime des régions isolées.

Il offre aussi des services-conseils et administre des programmes de soutien à la recherche et d'aide au développement en matière de transport.

Le Ministère est responsable de la délivrance de certains permis liés au réseau routier.

LA TABLE QUÉBÉCOISE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

En décembre 2005, le ministre des Transports a mis sur pied la Table québécoise de la sécurité routière. Cette instance réunit une trentaine de représentants et son mandat est de proposer au Ministre des mesures permettant d'améliorer le bilan routier au Québec. En effet, bien que ce bilan ait connu une amélioration importante entre 1978, année de la création de la Régie de l'assurance automobile du Québec, et 2001, on observe qu'il se dégrade depuis lors¹. Les travaux de la Table, dont le rapport est attendu en 2007, influenceront la nouvelle version de la politique de la sécurité routière dont la divulgation est prévue elle aussi pour cette année.

Le Protecteur du citoyen examinera avec attention ce rapport.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Ministère des Transports	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	12	13	11	2

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

1/ Société de l'assurance automobile du Québec, Rapport annuel de gestion 2005, *Le rapport du Président-directeur général*, Québec, 2006, pages 8 et 10.

NATURE DES PLAINTES

Compte tenu du faible nombre de plaintes jugées recevables et examinées, le Protecteur du citoyen ne peut dégager de tendances significatives. Ces plaintes portent notamment sur des questions d'expropriation et sur la lenteur des directions territoriales à effectuer des travaux sur les infrastructures routières. Les délais à répondre à des réclamations sont aussi matière à se plaindre.

À l'exception de son pouvoir d'approuver les règlements municipaux relatifs à la vitesse et à la circulation de certains types de véhicules, prévu par le Code de la sécurité routière, le Ministère joue essentiellement un rôle conseil auprès des municipalités. Il doit respecter leur autonomie de gestion. Le Protecteur du citoyen peut vérifier si le Ministère joue efficacement ce rôle, notamment en s'assurant qu'il offre son expertise technique au besoin pour la réalisation d'études sur le taux d'accidents.

DES CITOYENS PRIVÉS DE LEUR DROIT DE RECOURS DEVANT LES TRIBUNAUX

Le 12 avril 2006, la ministre déléguée aux Transports a déposé le projet de loi n° 9, la *Loi modifiant la Loi sur les véhicules hors route*. Ce projet de loi visait à mieux encadrer la pratique des véhicules hors route au Québec tout en assurant la survie de cette industrie. Il faisait suite au processus de consultation amorcé au printemps 2005 dans la foulée d'un jugement de la Cour supérieure rendu en 2004². De l'avis du gouvernement, ce jugement pouvait avoir des conséquences néfastes sur l'industrie de la motoneige et des véhicules tout-terrain au Québec.

Afin de mieux encadrer la pratique des véhicules hors route, le projet de loi prévoyait les mesures suivantes :

- une réglementation concernant l'âge et l'équipement des conducteurs, la puissance des véhicules offerts en location, les émissions sonores et polluantes, l'équipement des véhicules et les droits d'accès aux sentiers ;
- la gradation des amendes pour les infractions ;
- des pouvoirs accrus aux agents de surveillance des sentiers.

2/ *Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire «Petit train du Nord» c. Laurentides (municipalité régionale de comté)* REJB 2004-81143 (C.S.).

Pour protéger les responsables des sentiers contre les effets d'autres recours collectifs comme celui ayant donné lieu au jugement de la Cour supérieure, le projet de loi prévoyait aussi le prolongement du moratoire sur les recours judiciaires jusqu'en mai 2011 et la réévaluation de sa pertinence dans trois ans. Ce moratoire a été imposé en décembre 2004 par l'adoption du projet de loi n° 90.

En mars 2006, en commission parlementaire, le Protecteur du citoyen s'était déjà opposé au principe de l'immunité de poursuite. Il se prononçait alors sur un document d'orientation proposant de transformer le moratoire en immunité permanente. Le projet de loi déposé en avril ne reprenait pas la proposition du document d'orientation concernant l'immunité permanente, mais prolongeait le moratoire. En mai 2006, la Protectrice du citoyen est donc intervenue pour demander que le moratoire soit levé sans délai.

Selon elle, il n'a plus sa raison d'être puisque la situation d'urgence créée par le jugement de la Cour supérieure en 2004 n'existe plus. L'impact de ce jugement a provoqué une prise de conscience au sein du gouvernement, des municipalités et des clubs d'utilisateurs sur le préjudice réel que crée, pour les propriétaires riverains des sentiers, une utilisation anarchique des véhicules hors route. À la suite de ce jugement, des mesures ont été prises; la ministre déléguée a notamment tenu des consultations régionales et mis sur pied les tables de concertation régionales. D'autres mesures sont à venir, dont le resserrement des règles encadrant l'utilisation des sentiers. La Protectrice du citoyen estime que cette nouvelle cohabitation est l'occasion de rétablir les droits de recours des citoyens devant les tribunaux. Lors de son intervention, elle a aussi réitéré la recommandation, émise en mars 2006, à l'effet que soit constitué un mécanisme permanent et indépendant de traitement des plaintes relatives aux nuisances causées par la pratique des véhicules hors route.

Le projet de loi a été adopté le 13 juin 2006 et les dispositions relatives au moratoire ont été maintenues intégralement. La loi vise deux réseaux de sentiers de quelque 10 000 kilomètres chacun, pour motoneiges et véhicules tout-terrain, qui ont été identifiés par un arrêté ministériel le 20 novembre 2006. Le Protecteur du citoyen sera attentif à la décision qui sera prise concernant la levée du moratoire, sa prolongation ou sa transformation en une immunité permanente.

Revenu Québec est une agence gouvernementale. Son rôle premier est d'assurer la perception des impôts et des taxes afin que chacun paie sa juste part du financement des services publics. À cet égard, Revenu Québec perçoit environ 80 % des revenus autonomes du gouvernement. Revenu Québec est aussi chargée de recommander au gouvernement des modifications à apporter aux lois, politiques et programmes fiscaux.

L'agence administre des programmes sociofiscaux et tout autre programme de perception ou de redistribution de fonds que lui confie le gouvernement. Revenu Québec voit à l'administration du Programme de perception des pensions alimentaires afin d'assurer la régularité du soutien financier prévu par la loi, soutien auquel ont droit les enfants et les parents gardiens.

Depuis le 1^{er} avril 2006, Revenu Québec assure l'administration provisoire des biens non réclamés et leur liquidation. Également dans le contexte de la modernisation de l'État, la *Loi modifiant la Loi sur le registraire des entreprises et d'autres dispositions législatives* a été sanctionnée en décembre 2006. En vertu de cette loi, les activités du Registraire des entreprises relèvent de Revenu Québec depuis le 1^{er} avril 2007.

ÉVOLUTION DE LA CLIENTÈLE

Étant donné la nature et les différents domaines d'intervention de Revenu Québec, sa clientèle est de plus en plus nombreuse et toujours aussi diversifiée. Elle se compose des particuliers qui produisent leur déclaration de revenus annuelle et des bénéficiaires des programmes sociofiscaux. Elle comprend aussi les entreprises, les sociétés et les mandataires qui assurent la perception à la source des taxes et des retenues ainsi que leur remise au gouvernement. Les activités d'information, de prévention, de perception, de contrôle et de vérification de Revenu Québec entraînent de nombreux échanges avec les citoyens et les entreprises.

Le Protecteur du citoyen observe que cette diversité des programmes et des responsabilités ainsi que la centralisation des services au sein de l'agence posent un défi de taille. Revenu Québec doit être capable de moduler ses approches de services en fonction non seulement de ses clientèles, mais aussi en tenant compte de la finalité des programmes qu'elle administre.

LES MODIFICATIONS AU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LE MAINTIEN À DOMICILE D'UNE PERSONNE ÂGÉE

Depuis janvier 2000, les personnes âgées de 70 ans et plus peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt applicable aux dépenses qu'elles ont engagées pour des services de soutien à domicile. Plusieurs améliorations y ont été apportées au début de l'année 2007. Notamment, la limite des dépenses admissibles est passée de 12 000 \$ à 15 000 \$, le crédit peut être versé par anticipation et son taux a été majoré de 23 % à 25 %.

De plus, Revenu Québec assume maintenant l'entière administration de ce crédit d'impôt. Auparavant, le service de paie Desjardins – le Centre de traitement Chèque emploi service – calculait les cotisations de l'employeur pour la personne qui demandait le crédit d'impôt. Il les prélevait sur son compte, en plus du salaire qui doit être payé à l'employé. Il effectuait aussi les retenues à la source sur le salaire de l'employé. Le crédit d'impôt était versé par Chèque emploi service au fur et à mesure que les services étaient rendus et payés, ce qui n'est plus le cas depuis le 1^{er} janvier 2007.

Les personnes âgées doivent maintenant payer elles-mêmes l'entreprise qui leur fournit des services, à moins qu'elles décident d'assumer les frais pour continuer à se prévaloir du service de gestion de paie Desjardins ou d'un autre service de gestion de paie.

Le Protecteur du citoyen a examiné comment ces dispositions seront mises en œuvre. Revenu Québec a écrit aux personnes qui bénéficient de ce crédit d'impôt pour les aviser des modifications apportées. Les formulaires et tous les renseignements nécessaires pour demander les versements anticipés pour l'année 2007 étaient joints à la lettre. De plus, les agents de Revenu Québec ont bénéficié d'une formation.

Parmi les autres mesures facilitantes, le Protecteur du citoyen note que l'agence n'impose pas la transmission systématique des pièces justificatives des dépenses admissibles au crédit d'impôt, se réservant toutefois la possibilité de les exiger à l'occasion d'une vérification.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, le Protecteur du citoyen n'a reçu aucune plainte à propos des changements au crédit d'impôt pour le maintien à domicile d'une personne âgée. Il portera une attention particulière à l'évolution de ce dossier au cours de la prochaine année.

LA FISCALITÉ

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Fiscalité		Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	Fiscalité	332	344	292	52
	Bureau des biens non réclamés	7	7	2	5

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen sont très variées et proviennent majoritairement d'individus ou de particuliers en affaires, plus rarement de sociétés, bien qu'elles aient aussi accès à ses services. Ces plaintes portent sur des questions d'impôt ou de taxes à la consommation. Par exemple, les contribuables contestent les mesures de perception prises par Revenu Québec ainsi que les cotisations annuelles. Ils demandent l'annulation de pénalités et d'intérêts qui leur sont imposés et se plaignent lorsque les remboursements d'impôt ou de taxes tardent à être émis. Les programmes sociofiscaux administrés par Revenu Québec, comme le programme Allocation-logement et le programme Prime au travail, sont aussi mis en cause. La plupart des plaintes concernant la Direction générale des biens non réclamés portaient sur le délai de traitement des dossiers.

Le Protecteur du citoyen reçoit beaucoup d'appels concernant l'étendue des pouvoirs de Revenu Québec. Par exemple, dans le cadre de son plan de lutte à l'évasion fiscale, l'agence peut, pour récupérer les montants non déclarés, utiliser des méthodes de cotisation alternative telles que la cotisation par avoir net. Cette pratique amène des citoyens visés par les vérifications de Revenu Québec à contacter le Protecteur du citoyen pour s'enquérir de la légalité de ce type de cotisation.

Parmi les plaintes reçues, un certain nombre porte sur la gestion des documents produits par les contribuables.

LE TRAITEMENT DES PIÈCES À REVENU QUÉBEC

Dans sa *Déclaration de services aux citoyens*, Revenu Québec mentionne que son objectif est de transmettre les remboursements d'impôt ou les avis de cotisation dans un délai maximum de 28 jours, lorsque la déclaration est produite sur support papier. L'agence vise à donner suite aux lettres des citoyens dans un délai de 35 jours après la réception du courrier à ses bureaux.

Chaque année, le Protecteur du citoyen reçoit des plaintes de citoyens concernant le traitement des documents qu'ils ont expédiés à Revenu Québec. Or, le mauvais traitement des pièces, ou l'absence de traitement de celles-ci, a une incidence directe sur les services offerts, d'autant plus que Revenu Québec applique un régime d'autocotisation. De ce fait, les lois font en effet reposer le fardeau de la preuve sur les épaules des citoyens. Chaque contribuable doit attester de sa situation : l'état civil, l'identification du conjoint et l'existence d'un enfant, notamment. Il doit aussi confirmer l'état de ses revenus et de ses dépenses. La plupart du temps, ces justifications se font par des communications écrites.

Bien que le volume de documents que reçoit Revenu Québec soit très élevé, les erreurs ou les délais de traitement des pièces ne devraient jamais avoir pour conséquence de causer un préjudice aux citoyens. L'examen des plaintes par le Protecteur du citoyen révèle diverses situations problématiques, dont voici quelques illustrations concrètes.

LA PERTE DE DOCUMENTS

Les plaintes montrent que Revenu Québec est parfois incapable de retracer un document que le citoyen lui a expédié. Ce dernier doit alors le transmettre de nouveau. Souvent, cela implique que le citoyen fasse des démarches pour obtenir une nouvelle copie des documents et en assume les frais.

L'ABSENCE DE SUIVI À UNE DEMANDE ÉCRITE D'UN CITOYEN

Revenu Québec s'engage à donner suite à la correspondance d'un citoyen dans un délai de 35 jours après sa réception. L'agence n'envoie pas d'accusé de réception aux citoyens.

Dans certains cas, bien que Revenu Québec ait enregistré au dossier les documents transmis par un citoyen, aucun agent n'a été assigné pour en prendre connaissance. Le Protecteur du citoyen a remarqué que même un document envoyé à la demande d'un agent de Revenu Québec peut demeurer sans réponse.

En conséquence, le Protecteur conclut que les citoyens seraient bien avisés d'effectuer un suivi téléphonique auprès de l'agence 35 jours après l'envoi d'une lettre ou d'un document à Revenu Québec, et que l'agence devrait améliorer ce secteur d'activité.

Des pratiques qui compliquent la vie d'une citoyenne

En juin 2006, une citoyenne informe Revenu Québec, par écrit et documents à l'appui, du décès de sa mère survenu en mars 2006. Elle demande à l'agence d'acheminer toute correspondance à son adresse personnelle.

Dans les mois qui suivent, la citoyenne constate que Revenu Québec continue de verser l'allocation-logement de sa mère et qu'on lui a transmis un chèque de remboursement de taxes en août 2006. En septembre, la citoyenne retourne le chèque et communique avec un agent de Revenu Québec. Ce dernier l'informe que l'agence n'a pas été avisée du décès de sa mère et qu'il ne trouve pas de trace des documents transmis. La citoyenne retourne les documents et décide de déposer une plainte au Protecteur du citoyen, car elle croit que le système informatisé de Revenu Québec est défaillant.

Le Protecteur du citoyen demande à Revenu Québec d'accélérer le traitement de ce dossier puisque la citoyenne est en attente du certificat de distribution nécessaire à la fermeture de la succession depuis le mois de juin 2006. Il invite l'agence à retracer les documents transmis par la citoyenne.

Revenu Québec retrouve finalement tous les documents de la citoyenne, en octobre, et procède aux modifications nécessaires au dossier.

L'examen de la plainte fait ressortir deux pratiques de Revenu Québec à l'origine de cet imbroglio. Au moment de la plainte, il a été impossible de retracer les documents retransmis par la citoyenne en septembre, parce qu'à Revenu Québec, le délai de traitement du courrier est d'environ 35 jours. L'envoi n'était pas encore enregistré dans le système informatique de l'agence. De plus, la première fois qu'elle a fait parvenir les documents, en juin, la citoyenne les a tous mis dans la même enveloppe : la demande d'allocation-logement, la correspondance, le chèque de remboursement, la demande d'avis de distribution ainsi que les renseignements concernant la déclaration de décès. Les documents ont tous été transmis dans le secteur qui traite les demandes d'allocation-logement puisqu'il s'agissait du premier document dans l'envoi de la citoyenne. Or, les pièces auraient dû être acheminées dans trois secteurs : allocation-logement, impôt des particuliers et perception fiscale. L'agent qui a reçu les documents concernant l'allocation-logement n'a pas vérifié les pièces et les a toutes classées dans le même dossier.

LA DEMANDE DE DOCUMENTS DÉJÀ AU DOSSIER

Des citoyens manifestent leur insatisfaction parce que Revenu Québec leur impose de fournir des documents qu'ils ont déjà produits. Dans l'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen constate en effet que certains agents de Revenu Québec demandent aux citoyens d'envoyer à nouveau des documents plutôt que de consulter leur dossier.

Deux fois plutôt qu'une

Le Protecteur du citoyen a été interpellé par un citoyen à qui Revenu Québec demande de produire de nouveau des reçus concernant ses frais de scolarité pour les années d'imposition 1998 à 2001.

Dans ce cas, malgré que le citoyen explique à Revenu Québec qu'il a déjà transmis les pièces justificatives en question avec ses déclarations de revenus, l'agent maintient qu'il doit absolument les transmettre de nouveau.

La demande de Revenu Québec imposait des démarches inutiles au citoyen. Il se trouvait alors dans l'obligation d'effectuer des démarches auprès de son établissement d'enseignement pour se procurer une copie des pièces justificatives. Le Protecteur du citoyen a convenu avec l'agence que les dossiers seraient consultés pour obtenir les informations requises, et ce, pour toutes les années où les pièces ont été produites.

Recommandations

Considérant que Revenu Québec vise à donner suite aux lettres des citoyens, qui contiennent souvent des documents ou pièces justificatives, dans un délai de 35 jours après leur réception ;

Considérant qu'il arrive que des documents ou pièces ne soient pas enregistrés au dossier ou que, bien qu'enregistrés, ils ne soient pas transmis à un agent, ou encore qu'ils ne soient pas tous adressés au secteur responsable, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que Revenu Québec examine la possibilité de réduire le délai de 35 jours pour donner suite aux lettres des citoyens ;
- Que Revenu Québec revoie ses processus de travail afin de :
 - s'assurer que les documents ou pièces reçus d'un citoyen soient bien examinés et transmis, le cas échéant, à chacun des secteurs qui doit en faire le traitement ;
 - d'éviter de demander au citoyen une nouvelle copie de documents ou pièces qu'il lui a déjà transmis.

Commentaire de Revenu Québec

Revenu Québec a fait part au Protecteur du citoyen de son intention de se doter d'un plan d'action pour donner suite à ses recommandations, plus particulièrement pour revoir le processus et le délai de 35 jours pour donner suite à une correspondance.

LE DÉLAI DE TRAITEMENT AYANT UN IMPACT SUR LA PRESTATION FISCALE

Dans ses interventions, le Protecteur du citoyen constate que le délai de traitement du courrier peut pénaliser le citoyen. Même s'il a transmis les documents dans la forme et les délais prescrits, il arrive que Revenu Québec ne soit pas en mesure de traiter l'information assez rapidement pour assurer le paiement du premier versement de la prestation fiscale.

Commentaire de Revenu Québec

Revenu Québec a informé le Protecteur du citoyen que le plan d'action traitera aussi ce genre de situations.

Des conséquences injustifiées pour une citoyenne

Au mois de mai 2006, une citoyenne contacte Revenu Québec pour se réinscrire au programme Prime au travail à la suite d'un arrêt de travail. L'agent lui demande des justifications écrites. La citoyenne transmet sa lettre explicative à la fin du mois de mai. Elle respecte ainsi les règles du programme qui la rendent admissible à un premier versement le 15 juillet. Au début du mois de juillet, la citoyenne s'informe à Revenu Québec de l'évolution de sa demande. L'agent l'avise que la lettre explicative n'est pas au dossier. Il mentionne que Revenu Québec reçoit beaucoup de courrier et que le personnel n'a sans doute pas eu le temps de le traiter au complet. Par la suite, un autre agent lui demande de réexpédier la lettre par télécopie afin d'activer son dossier. Il précise que Revenu Québec utilise la date d'activation du dossier comme date de départ, qu'il est donc trop tard pour le versement de juillet et qu'elle devra attendre le deuxième versement prévu pour le 15 octobre.

Le Protecteur du citoyen considère que le retard de Revenu Québec à traiter son courrier cause un préjudice à la citoyenne puisqu'elle perd son droit de recevoir le premier versement de la prime au travail. Il demande à l'agence d'émettre le chèque de juillet comme il l'aurait fait si la lettre de la citoyenne avait été traitée dans un délai raisonnable. Revenu Québec reconnaît ses torts et accepte de verser la prime de juillet.

Qui n'a pas respecté le délai ?

Le 15 juin 2006, une citoyenne poste sa demande pour le versement anticipé du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants à Revenu Québec, en utilisant l'enveloppe préadressée prévue à cet effet. La date limite est le 1^{er} juillet. Revenu Québec enregistre la demande le 17 juillet et informe la citoyenne qu'elle ne peut recevoir le versement puisque la date limite est passée.

Le Protecteur du citoyen demande à Revenu Québec de vérifier le formulaire de la citoyenne pour déterminer la date de la demande. Il confirme que celle-ci a effectué sa demande dans le délai prévu et qu'elle a donc droit au versement de juillet. L'agence accepte de verser le montant à la citoyenne en considérant la date de la demande et non la date de l'enregistrement de l'information.

LA PERCEPTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES

C'est un jugement du tribunal qui fixe les pensions alimentaires. L'agence les perçoit de différentes manières : perception à la source, sur ordre de paiement ou par tout autre moyen d'exécution forcée prévu à la *Loi facilitant la perception des pensions alimentaires* ou au Code de procédure civile du Québec.

Le nombre de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen est en régression depuis les trois dernières années. En 2006-2007, les plaintes concernant la perception des pensions alimentaires ont diminué de plus de 50 %. Le Protecteur du citoyen constate que Revenu Québec a amélioré sa gestion du programme de perception et souligne cette réalisation.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Perception des pensions alimentaires	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007 *	107	111	74	37

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Les motifs de plainte visant le Programme de perception des pensions alimentaires portent le plus souvent sur :

- L'arrêt du versement de la pension alimentaire au créancier ou l'irrégularité des versements ;
- Les délais ou l'inaction à agir lorsque le débiteur ne verse pas la pension alimentaire ;

- La perception disproportionnée par rapport à la capacité de payer des débiteurs ;
- Les délais à agir pour réduire ou annuler une saisie ;
- L'interprétation et l'application des jugements des tribunaux par les agents ;
- L'obligation pour les créanciers et les débiteurs de devoir obtenir un nouveau jugement à chaque fois qu'ils veulent faire modifier ou annuler leur pension alimentaire.

DES RELEVÉS DE COMPTE TOUJOURS DIFFICILES À COMPRENDRE

À plusieurs reprises au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a dénoncé la complexité du relevé de compte que Revenu Québec transmet aux créanciers et aux débiteurs de pensions alimentaires. À l'automne 2006, l'agence a entrepris d'en faire la révision. Le Protecteur du citoyen salue cette décision. Revenu Québec a chargé une firme d'experts de l'analyser et de lui proposer des pistes d'amélioration. Dans le cadre de son mandat, l'expert-comptable a rencontré le Protecteur du citoyen, en janvier 2007, afin de connaître son point de vue sur la question.

Voici un aperçu des suggestions du Protecteur du citoyen pour faciliter la compréhension des relevés de compte :

- Améliorer le détail des transactions inscrites au relevé ;
- Joindre le détail du calcul au relevé de compte lors d'un calcul plus complexe ;
- Indiquer sur le relevé les avances accordées par Revenu Québec aux créanciers, puisqu'un jugement peut faire en sorte que l'une des parties soit tenue de rembourser les sommes avancées ;
- Rendre les relevés de compte accessibles sur Internet, de façon sécuritaire, aux parties concernées.

Le Protecteur du citoyen est en attente des résultats.

MANQUE DE TEMPS POUR LES DOSSIERS PLUS COMPLEXES ?

Cette année, le Protecteur du citoyen a reçu plus d'une vingtaine de plaintes de citoyens qui souhaitaient faire corriger une situation qu'ils avaient généralement tenté de régler sans succès avec Revenu Québec. Ces plaintes représentent la majorité des motifs de plainte fondés pour lesquels le Protecteur du citoyen a dû intervenir en matière de perception des pensions alimentaires. Le Protecteur du citoyen s'interroge sur les causes à l'origine de ce constat. S'agit-il d'une augmentation soudaine de situations complexes? Les agents ont-ils été moins attentifs ou ont-ils une trop grande charge de travail?

Les rapports de gestion de Revenu Québec font état d'une baisse constante de l'effectif à la Direction principale des pensions alimentaires, alors que le nombre de jugements à appliquer est en hausse. En effet, l'effectif est passé de 526 personnes à temps complet à 441, soit une diminution d'un peu plus de 15 % entre 2002-2003 et 2005-2006. Le nombre de débiteurs et de créanciers est par ailleurs passé de 232 233 à 260 585, soit une augmentation de la clientèle de plus de 10 % pour la même période.

Selon Revenu Québec, l'augmentation de la charge de travail est amplement compensée par les améliorations apportées depuis 2002 au système informatique de gestion du Programme de perception des pensions alimentaires. À cet égard, le Protecteur du citoyen a lui aussi constaté les effets de ces améliorations. Par exemple, les plaintes concernant les avances faites aux créanciers sont en nette régression depuis 2005.

Le Protecteur du citoyen constate que des citoyens contactent Revenu Québec pour comprendre ou régulariser leur situation et n'y parviennent pas. Ils doivent solliciter le Protecteur du citoyen pour régler leur problème. Bien souvent, une vérification additionnelle de la part de Revenu Québec aurait pourtant réglé le problème.

Si, comme l'explique Revenu Québec, la charge de travail des agents n'est pas en cause, pourquoi les répondants de première ligne ne prennent-ils pas le temps d'analyser en profondeur le problème soulevé par le citoyen? Est-ce que l'augmentation du nombre moyen de dossiers malgré les améliorations au système de gestion des dossiers laisserait moins de temps aux agents pour la résolution de situations plus complexes?

Revenu Québec a confirmé au Protecteur du citoyen que les agents ont moins de temps pour discuter avec les créanciers et les débiteurs alimentaires. Ils ont d'ailleurs suivi une formation en communication avec la clientèle pour s'assurer que les agents puissent référer avec efficacité la clientèle aux ressources appropriées (aide juridique, ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, centre local de services communautaires), le cas échéant. De plus, Revenu Québec a précisé que les agents de la direction des pensions alimentaires ne peuvent fournir des conseils de nature juridique ou d'accompagnement psychologique.

Dans un tel contexte et compte tenu des explications obtenues de l'agence, le Protecteur du citoyen est d'avis que les aspects plus complexes des dossiers devraient être traités par des fonctionnaires qui sont moins sollicités par la clientèle et dont la charge de travail est adaptée en conséquence.

Voici quelques exemples de situations où l'intervention du Protecteur du citoyen a été nécessaire pour aider les créanciers et les débiteurs alimentaires.

Une simple vérification aurait évité des inquiétudes à la citoyenne

Les versements de pension alimentaire d'une citoyenne sont interrompus parce que Revenu Québec ne reçoit pas les sommes prélevées à même le salaire de l'ex-conjoint depuis plus de deux mois. Entre-temps, l'agence verse des avances jusqu'à ce que le maximum autorisé par la loi soit atteint.

La citoyenne est surprise puisque son ex-conjoint affirme que les retenues à la source sont effectuées à chaque période de paie sur son salaire. Malgré cette information, l'agente maintient sa décision. Inquiète, la citoyenne communique avec le Protecteur du citoyen et lui confie qu'elle ne pourra pas payer son prochain loyer, faute d'argent.

Vérifications faites, Revenu Québec a bel et bien reçu les retenues sur le salaire, faites par l'employeur. Cependant, les sommes ont été utilisées par erreur au bénéfice de Revenu Québec, à qui le débiteur devait aussi de l'argent. Comme la citoyenne est dans une situation précaire depuis bientôt cinq semaines, le Protecteur du citoyen demande à l'agente de verser immédiatement les sommes dues, par un dépôt direct dans son compte bancaire. L'agente hésite, aucun versement n'est prévu avant une semaine. Le Protecteur du citoyen insiste et obtient gain de cause. Au grand soulagement de la citoyenne, Revenu Québec effectue un dépôt sans délai supplémentaire.

Recommandation

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que dans le régime de perception des pensions alimentaires, les modalités de remboursement des sommes dues à Revenu Québec tiennent compte des besoins des créanciers alimentaires et puissent être adaptées aux situations individuelles.

Commentaire de Revenu Québec

Revenu Québec a indiqué au Protecteur du citoyen qu'il applique déjà les principes de cette recommandation et poursuivra ses efforts dans le cadre du plan d'action en préparation.

Une erreur lourde de conséquences

Revenu Québec avise une citoyenne qu'elle cessera de recevoir sa pension alimentaire dans deux semaines. Jusque-là, l'agence lui a versé des avances, mais le maximum autorisé est atteint. Au cours d'un entretien téléphonique, la dame indique que si elle ne reçoit plus les versements de sa pension alimentaire, elle se retrouvera sans revenu. L'agente lui suggère de faire une demande d'aide sociale. Au grand étonnement de la citoyenne, l'agente ajoute que l'employeur de son ex-conjoint prétend avoir expédié, au cours des derniers mois, toutes les sommes prélevées à Revenu Québec, totalisant 2 236\$.

Informé de la situation, le Protecteur du citoyen demande à Revenu Québec de vérifier sans tarder ce qui s'est passé. L'agente laisse entendre que l'enquête pourrait être longue. Le Protecteur du citoyen insiste pour en accélérer le déroulement afin de ne pas priver la citoyenne de sa pension. Le lendemain, l'enquête de Revenu Québec révèle que les chèques avaient bien été transmis par l'employeur. Cependant, il avait utilisé, par erreur, un bordereau de paiement concernant un autre de ses employés.

Le Protecteur du citoyen estime que Revenu Québec aurait dû entreprendre ces recherches plus tôt, parce que l'employeur avait déjà informé l'agent qu'il avait transmis toutes les sommes prélevées. Cela aurait évité à la citoyenne des inquiétudes et de l'angoisse.

L'inaction de Revenu Québec oblige une citoyenne à contracter une dette

Une citoyenne signale à son agente qu'elle n'a pas reçu sa pension alimentaire habituelle. Quelques semaines plus tard, la situation n'est toujours pas corrigée. Sans argent, elle doit demander à son ex-conjoint de lui en avancer. Du côté du débiteur – celui-ci est formel – toutes les retenues sur son salaire ont été faites à chaque période de paie, tel que requis par Revenu Québec.

Lorsque le Protecteur du citoyen examine le dossier, il constate que l'employeur du débiteur n'a pas transmis à Revenu Québec le montant dû des neuf dernières semaines, ce qui totalise 1 200\$. Revenu Québec ne s'en est pas rendu compte tant que la citoyenne recevait des avances. De l'avis du Protecteur du citoyen, Revenu Québec aurait dû exercer une surveillance plus serrée de son dossier et insister davantage auprès de l'employeur, d'autant plus que le défaut de régularité de paiement de ce dernier est connu.

Revenu Québec « oublie » de remettre 700 \$ à une citoyenne

En vérifiant les relevés de compte fournis par Revenu Québec, le Protecteur du citoyen constate qu'une citoyenne, créancière d'une pension alimentaire, était en droit de recevoir 1 300\$. Pourtant, selon le relevé de compte du débiteur, il ne lui restait à payer que 600\$. D'où provient cette différence de 700\$?

Le Protecteur du citoyen a demandé à Revenu Québec de retracer ce montant. L'agence s'aperçoit que le 700\$ a déjà été versé par le débiteur et qu'il a été « oublié » dans le compte depuis deux mois. L'agent n'a pas effectué les opérations informatiques nécessaires au versement de la pension alimentaire.

Un délai indu avant d'augmenter la pension alimentaire

Une entente conclue en 1996 fixe la pension alimentaire d'une citoyenne à 80\$ par mois, aussi longtemps que son ex-conjoint sera sous le coup d'une saisie de salaire pour rembourser une dette à l'assurance-emploi. Une fois la dette remboursée, il est prévu que la pension soit haussée à 150\$ par mois. Cela ne s'est jamais produit.

La citoyenne se demande pourquoi sa pension est restée la même depuis dix ans. À plusieurs reprises, elle s'informe auprès de Revenu Québec et, à chaque fois, elle obtient une réponse différente. Finalement, un avocat la réfère au Protecteur du citoyen.

Revenu Québec estime que c'est à la citoyenne de prouver que son ex-conjoint a acquitté sa dette à l'assurance-emploi. Du même souffle, l'agence admet que rien n'empêche un agent d'effectuer lui-même la démarche auprès de l'ex-conjoint. À la demande du Protecteur du citoyen, un agent procède donc aux vérifications. L'ex-conjoint confirme que sa dette à l'assurance-emploi est complètement remboursée depuis longtemps. Comme il n'est plus possible aux parties de prouver quand exactement la dette a été acquittée, la créancière et le débiteur conviennent du 1^{er} janvier 1998 comme date de départ de l'ajustement de la pension alimentaire.

Les arrérages ainsi créés atteignent 8 000\$. De cette somme, 4 300\$ iront au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qui a versé des prestations à la citoyenne pendant quelques années. La créancière aura donc droit à un montant de 3 700\$. De plus, la pension alimentaire courante est fixée à quelque 200\$ par mois, incluant des indemnités annuelles, soit près du double de ce que la citoyenne reçoit depuis dix ans.

La dame n'était pas au bout de ses peines, puisque quelques semaines plus tard, elle doit solliciter de nouveau l'aide du Protecteur du citoyen pour récupérer ces arrérages de 3 700\$ à son ex-conjoint. L'agent de Revenu Québec croyait qu'elle n'était pas intéressée à récupérer les arrérages parce qu'elle recevait maintenant une pension alimentaire plus élevée! L'agent voulait aussi éviter que son ex-conjoint quitte son emploi pour ne plus avoir à lui verser quoi que ce soit.

À la demande du Protecteur du citoyen, l'agent contacte la créancière et le débiteur qui, finalement, concluent une entente concernant le remboursement des arrérages. Les montants ainsi perçus seront répartis entre la citoyenne et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de qui l'ex-conjoint est aussi débiteur.

L'agence prélève en double la pension alimentaire

Le citoyen paie à Revenu Québec la pension alimentaire de son ex-conjointe, par ordre de paiement. Il remplit toutes ses obligations et les chèques parviennent à l'agence dans les délais prescrits. Malgré cela, son employeur l'informe qu'une partie de son salaire sera saisie dès la semaine suivante, à la demande de Revenu Québec. Inquiet, ce citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen.

Au cours des vérifications entreprises à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec constate qu'il s'agit d'une erreur et retire immédiatement l'avis de retenue à la source sur le salaire, au grand soulagement du citoyen.

Revenu Québec refuse de réduire une saisie de 50 % du salaire

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale saisit 30 % du salaire d'un citoyen parce qu'il n'a pas remboursé une dette de 5 000 \$ pour un trop payé d'aide sociale. Ce n'est pas sa seule dette, puisqu'il doit aussi payer une pension alimentaire rétroactive de 325 \$ par mois. Revenu Québec entreprend des mesures légales et saisit à son tour le salaire du citoyen. La saisie atteint maintenant 50 %, le pourcentage maximum permis par la loi dans cette circonstance. Une fois son loyer payé, il reste au citoyen moins de 100 \$ par mois pour vivre.

Le citoyen demande à Revenu Québec de réduire la saisie et d'étaler le remboursement. Sa requête est refusée. Découragé, il songe sérieusement à abandonner son emploi pour lequel il gagne 11 \$ l'heure. Le risque d'abandon est réel, étant donné que l'aide sociale est insaisissable. Il décide de s'adresser en premier lieu au Protecteur du citoyen.

L'examen de la plainte montre qu'en plus de saisir 30 % du salaire du citoyen, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale verse à son ex-conjointe des prestations d'aide sociale en supplément de sa pension alimentaire, laquelle n'est pas suffisante pour ses besoins de base et ceux de ses enfants. En attendant que l'ex-conjointe reçoive la pension qui lui est due, les sommes que continue de saisir Revenu Québec sont remises au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, en vertu d'une subrogation.

Revenu Québec accepterait de retirer sa saisie de 50 % du salaire à la seule condition de devenir lui-même le créancier privilégié, devant le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Tous les arguments du Protecteur du citoyen pour persuader Revenu Québec de diminuer la saisie demeurent vains.

En l'absence de collaboration de Revenu Québec et compte tenu de l'urgence de la situation, le Protecteur du citoyen demande au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale de renoncer à être le créancier principal. Sa proposition est acceptée sans difficulté, étant donné que dans les faits, ce ministère détient les deux créances. La saisie de salaire est donc ramenée à 30 %, ce qui permet au citoyen de conserver son emploi et de continuer à assumer le versement de sa pension alimentaire ainsi que le remboursement de sa dette envers l'État.

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES BIENS NON RÉCLAMÉS

Dans le cadre de la modernisation de l'État, Revenu Québec s'est vu confier de nouvelles responsabilités. Depuis le 1^{er} avril 2006, elle est désormais la seule organisation désignée pour récupérer et administrer provisoirement des biens non réclamés qui deviennent sous responsabilité publique. Auparavant, le Curateur public en assurait la gestion. La Direction générale des biens non réclamés conserve la même mission et a recours aux mêmes ressources humaines.

Les principaux types de biens non réclamés sont les suivants :

- les biens de succession ;
- les biens trouvés sur le cadavre d'un inconnu ;
- les biens délaissés par des sociétés dissoutes ;
- les biens situés au Québec dont les propriétaires sont inconnus ou introuvables ;
- les véhicules abandonnés sur la voie publique.

UNE MISE AU POINT AUPRÈS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES BIENS NON RÉCLAMÉS

En 2001, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du Curateur public, responsable à cette époque de l'administration des biens non réclamés, pour faire changer une pratique qu'il estimait illégale. Le Curateur public exigeait que les héritiers soient représentés par un notaire pour régler une succession, même si le Code civil du Québec prévoit que le liquidateur a tous les pouvoirs requis pour mener cette opération à terme. Cette pratique se traduisait par des frais additionnels pour les héritiers. Le Curateur public justifiait sa position par le fait que le règlement de la succession par un professionnel connaissant les obligations légales relatives à la liquidation d'une succession facilitait le travail des agents et que les droits des citoyens s'en trouvaient mieux protégés. Il avait toutefois accepté de mettre fin à cette exigence et de modifier en conséquence la lettre type qu'il utilisait pour informer les citoyens.

Or, le 2 août 2006, un citoyen dépose une plainte au Protecteur du citoyen parce qu'un agent de la Direction générale des biens non réclamés lui a demandé de retenir les services d'un notaire.

Le traitement de ce dossier a été l'occasion pour le Protecteur du citoyen de faire le point sur cette question avec les représentants de la Direction générale des biens non réclamés et d'obtenir leur adhésion à l'engagement de 2001. Le citoyen a pour sa part obtenu l'information qu'il désirait sans intermédiaire.

Commentaire de Revenu Québec

Revenu Québec a informé le Protecteur du citoyen que la Direction générale des biens non réclamés a réitéré auprès des employés du secteur visé qu'ils ne devaient pas demander aux héritiers de retenir les services d'un notaire.

LE REGISTRAIRE DES ENTREPRISES

PAS DE FRAIS POUR LES VICTIMES D'USURPATION D'IDENTITÉ

Un citoyen, qui a été victime d'une usurpation d'identité, est avisé par le Registraire des entreprises qu'il doit compléter le formulaire de déclaration annuelle. Ne s'étant jamais immatriculé auprès de cet organisme, il communique avec le service à la clientèle pour demander l'annulation de son inscription au registre des entreprises. L'agent l'informe que des frais de 80 \$ sont exigibles pour obtenir l'annulation de l'inscription. Saisi d'une plainte, le Protecteur du citoyen fait valoir à Revenu Québec qu'une telle situation pénalise injustement les citoyens lorsqu'il est démontré qu'il y a effectivement eu une fraude. Il a obtenu du Registraire des entreprises qu'il modifie sa politique administrative afin de permettre à une personne victime d'usurpation d'identité d'obtenir la radiation sans frais de l'inscription de son nom au registre.

UNE MEILLEURE COORDINATION POUR ÉVITER DES FRAIS INUTILES

Le Registraire des entreprises réclame des frais à un citoyen parce qu'il a produit tardivement sa déclaration annuelle. Pour sa part, celui-ci affirme avoir transmis les informations exigées lorsqu'il a rempli et expédié à Revenu Québec l'Annexe O qui accompagne sa déclaration annuelle de revenus. Les vérifications du Protecteur du citoyen mettent en lumière des manquements dans le processus de jumelage prévu par Revenu Québec et le Registraire des entreprises. L'Annexe O, qui est jointe à la déclaration de revenus du contribuable, fait foi de déclaration annuelle auprès du Registraire des entreprises. Le processus prévoit que les divers services fonctionnent avec cohérence. Or, bien que Revenu Québec affirme avoir reçu le document, il a été impossible de le retracer. Le Registraire des entreprises a accepté de rembourser les frais déboursés par le citoyen.

Commentaire de Revenu Québec

Revenu Québec et le Registraire des entreprises ont revu leur processus de travail et les améliorations apportées seront identifiées dans le plan d'action qui sera mis en œuvre pour donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail

La Commission de la santé et de la sécurité du travail doit faire la promotion de la santé et de la sécurité au travail et intervenir en prévention. À cet égard, elle procède à l'inspection des lieux de travail afin d'éliminer les dangers à la source. Elle est chargée d'indemniser les travailleurs victimes d'une lésion professionnelle et de voir à leur réadaptation. C'est elle qui a la responsabilité de la tarification et de la perception des cotisations des employeurs.

La Commission est également responsable de l'administration du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

La Commission veille à l'application des cinq lois relatives à la santé et la sécurité du travail (prévention et inspection) ainsi qu'à l'indemnisation des lésions professionnelles.

UN ORGANISME DONT LE STATUT EST PARTICULIER

La Commission de la santé et de la sécurité du travail est un organisme paritaire qui permet aux travailleurs et aux employeurs de participer à la définition et à la gestion de la politique de santé et de sécurité du travail, ce qui lui confère un statut particulier. Son conseil d'administration est composé de 15 membres : le président, nommé par le gouvernement, sept représentants des travailleurs et sept représentants des employeurs, qui sont aussi nommés par le gouvernement sur recommandation des associations patronales et syndicales. La Commission est un organisme décentralisé qui compte 21 directions régionales.

L'INDEMNISATION ET LA RÉADAPTATION DES TRAVAILLEURS

Dans le cadre de ce volet de sa mission, la Commission voit à l'indemnisation des travailleurs qui ont subi une lésion professionnelle. Elle est également chargée de leur réadaptation lorsque, en raison d'une lésion professionnelle, ils subissent une atteinte permanente à leur intégrité physique ou psychique. La Commission veille à indemniser les travailleuses enceintes ou qui allaitent et qui bénéficient d'un retrait préventif du travail.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Commission de la santé et de la sécurité du travail	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	240	262	180	82

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Cette année, le Protecteur du citoyen est intervenu à la suite de plaintes qui mettent notamment en lumière des problèmes survenus dans le processus d'évaluation médicale ou de réadaptation. Sont aussi mis en cause la suspension ou le calcul de l'indemnité de remplacement du revenu, ainsi que les décisions négatives en matière d'admissibilité ou de remboursement de certains frais. Les délais de la Commission à rendre des décisions, à statuer sur une réclamation, à indemniser des séquelles ou à verser des montants dus suscitent aussi de l'insatisfaction. De plus, plusieurs citoyens affirment que la Commission tarde à les rappeler et à transmettre des documents nécessaires à l'exercice de leurs droits, par exemple en révision administrative ou auprès de la Commission des lésions professionnelles.

UNE INDEMNISATION ÉQUITABLE POUR LES TRAVAILLEURS QUI OCCUPENT PLUS D'UN EMPLOI

À la suite d'une plainte déposée par un citoyen, le Protecteur du citoyen a entrepris des démarches auprès de la Commission pour qu'elle prenne en compte le salaire qu'un travailleur tire de deux emplois au moment d'établir son indemnité de remplacement du revenu, conformément à une disposition de la loi. Pour déterminer le revenu brut d'un travailleur dans cette situation au moment de sa lésion, la Commission appliquait un autre article de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* qui ne tient pas compte de la perte réelle qu'il subit. Invoquant un courant jurisprudentiel nettement majoritaire de la Commission des lésions professionnelles, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail pour lui demander de corriger cette lacune.

Ainsi, lorsque l'extrapolation du revenu le plus avantageux des emplois occupés, sur une base à temps plein, comme le prévoit la loi, n'a pas pour effet de compenser la perte réelle de revenus encourue par le travailleur, le Protecteur du citoyen recommande à la Commission d'utiliser une autre disposition de la loi qui lui permet de rendre une décision plus conforme à l'objectif de la loi, qui est la pleine indemnisation du travailleur.

L'intervention de la Protectrice du citoyen auprès de la Commission et du ministre du Travail a contribué à faire en sorte que ce dossier reçoive toute l'attention requise. Finalement, en décembre 2006, le président de la Commission donnait suite à la recommandation du Protecteur du citoyen.

LÀ OÙ LE BÂT BLESSE

D'une année à l'autre, l'examen des plaintes à l'endroit de la Commission met à jour des problématiques qui resurgissent avec constance. Ainsi, l'an dernier, le Protecteur du citoyen rappelait à la Commission sa responsabilité d'informer suffisamment les citoyens des motifs justifiant les décisions qu'elle rend à leur intention. Outre cette problématique de motivation des décisions, les situations où l'analyse des dossiers est effectuée à partir d'une documentation incomplète ou insuffisante reviennent régulièrement. Par ailleurs, la Commission a tendance à ne pas adapter ses politiques et ses façons de faire aux courants jurisprudentiels émanant de la Commission des lésions professionnelles qui ne lui sont pas favorables même lorsque ces courants sont nettement majoritaires.

Des renseignements qui ont leur importance

La Commission de la santé et de la sécurité du travail refuse la réclamation d'une travailleuse pour une tendinite occasionnée par son travail. La citoyenne travaille à une chaîne de production pour la mise en boîte de sirop d'érable. La travailleuse explique au Protecteur du citoyen que les tâches qu'elle effectue étaient auparavant exécutées par deux personnes. Depuis que le médecin l'a mise en arrêt de travail, son employeur a confié cette tâche à deux hommes qui l'effectuent en alternance : lorsque l'un d'eux termine une table, l'autre prend le relais pour la table suivante.

La tendinite de la travailleuse est survenue avant les Fêtes, une période de l'année où les heures de travail et le volume de production sont plus importants. La travailleuse explique au Protecteur du citoyen que la tâche est d'autant plus difficile compte tenu de sa petite taille. Elle doit répéter de façon continue un mouvement de rotation, avec les bras en extension au-dessus des épaules pour prendre les boîtes de métal sur des tablettes situées à côté d'elle (plusieurs rangées de hauteur). À la lecture du dossier de la Commission, le Protecteur du citoyen examine, entre autres, les notes évolutives de l'agente qui a traité le dossier. Il constate qu'il n'y est fait aucune mention d'une modification du poste de travail. Le Protecteur du citoyen demande à la Commission de reconsidérer sa décision à la lumière de l'ensemble des éléments rapportés par la travailleuse et suggère de procéder à l'inspection de son poste de travail. Face à ces observations, la Commission a versé une indemnité de remplacement du revenu à la travailleuse.

La Commission accepte d'adopter un autre point de vue

Un travailleur qui a eu un bras étiré avec force par une charge importante est reconnu inapte à l'emploi par la Commission. Il réclame le remboursement d'un matelas thérapeutique. Sa demande est refusée. À l'analyse du dossier, le Protecteur du citoyen remarque que les rapports médicaux font état d'un problème de fatigue chronique dû à l'absence d'un sommeil réparateur. Le citoyen ne parvient à dormir que pendant de très courtes périodes en raison de douleurs, le jour et la nuit. Malgré de nombreux traitements, notamment en physiothérapie, son état demeure inchangé.

Le Protecteur du citoyen fait valoir à la Commission que l'achat d'un tel matelas est une avenue à explorer, puisque cela permettrait au travailleur de récupérer ne serait-ce qu'une heure de sommeil de plus par nuit.

Étant donné que les mesures de réadaptation ne sont pas soumises aux mêmes conditions et limites monétaires que celles du *Règlement sur l'assistance médicale*, le Protecteur du citoyen incite la Commission à considérer cet achat comme une mesure de réadaptation. La Commission accède à la demande et accorde au travailleur le remboursement du matelas thérapeutique.

Retard à agir : c'est le travailleur qui écope

- Lors d'une audition de la Commission des lésions professionnelles, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (la CSST) demande une prolongation pour produire des documents dans le dossier d'un travailleur accidenté. Deux semaines plus tard, la Commission des lésions professionnelles communique avec le travailleur pour lui signifier qu'elle n'a toujours pas reçu les documents. Le citoyen s'informe auprès de la Commission (la CSST). Il apprend que la personne responsable du dossier est absente pour une période indéterminée. L'agent lui précise qu'il devra attendre son retour. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la direction régionale de la Commission accepte de faire le nécessaire afin d'éviter des délais déraisonnables au travailleur en assignant un nouveau responsable du dossier.
- Un travailleur transmet à son agente sa contestation en révision administrative. Lors d'une vérification qu'il effectue un mois plus tard à la direction de la révision administrative, il apprend que son agente n'a pas transmis le document. Il contacte le Protecteur du citoyen, qui intervient auprès de l'agente pour qu'elle répare cette omission et fasse en sorte que le dossier soit rapidement assigné à un réviseur, compte tenu des conséquences importantes pour le travailleur.

Une ouverture digne de mention de la part de la direction de la révision administrative

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit deux mesures différentes pour venir en aide aux travailleurs qui éprouvent des difficultés à effectuer leurs tâches ménagères en raison d'une lésion professionnelle : le remboursement des frais d'entretien courant du domicile et l'aide personnelle à domicile.

Une travailleuse reçoit 1 265 \$ en 2004 et 994 \$ en 2005 à titre de remboursement des frais d'entretien courant de son domicile. En juillet 2005, à la suite d'une contestation de la travailleuse, la Commission des lésions professionnelles lui accorde le droit à une allocation pour l'aide personnelle à domicile. Afin d'exécuter cette décision, la Commission (la CSST) mandate un ergothérapeute pour évaluer les besoins de la travailleuse en utilisant la grille prévue à cet effet. Le résultat de l'évaluation permet d'octroyer à la travailleuse un montant de 28,09 \$ aux deux semaines, soit environ 730 \$ par année, ce qui est insuffisant pour compenser les frais réels d'entretien, comparables à ceux évalués en 2004 et 2005.

En même temps qu'elle lui accorde son droit à l'aide personnelle, la Commission (la CSST) suspend le droit de la travailleuse au remboursement de ses frais d'entretien du domicile. Le motif invoqué : les deux mesures visent le ménage.

Le Protecteur du citoyen conçoit que la Commission (la CSST) n'ait pas à payer en double un service couvert par deux programmes différents. Cependant, il est d'avis que la situation qui en résulte est illogique, car la travailleuse subit une perte alors que la Commission des lésions professionnelles lui accorde un droit additionnel.

La direction régionale refuse de corriger la situation. En conséquence, le Protecteur du citoyen s'adresse à la direction de la révision administrative afin de trouver une solution. La révision administrative propose alors de modifier le calcul du pointage donnant droit à l'aide personnelle. Grâce au nouveau calcul, la travailleuse obtient 2 208 \$ par année, soit de quoi compenser ses frais d'entretien. Son droit à l'aide personnelle supplémentaire accordé par la Commission des lésions professionnelles est ainsi reconnu. Le Protecteur du citoyen est satisfait de l'ouverture démontrée par la direction de la révision administrative pour son traitement adapté à l'égard de cette situation particulière.

Une directive qui restreint des droits

Une direction régionale de la Commission de la santé et de la sécurité du travail s'est dotée d'une directive limitant à six mois le délai de réclamation pour le remboursement d'un médicament. Cependant, ni la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* ni le *Règlement sur l'assistance médicale* ne prévoient de délai de prescription pour des réclamations relatives au remboursement d'un médicament. Le Protecteur du citoyen a demandé et obtenu la suppression de cette directive, puisqu'elle outrepassait la loi.

Une erreur admise mais non assumée par la CSST

Un travailleur est victime d'une lésion professionnelle le 24 novembre 1986. Son employeur est tenu personnellement au paiement des prestations, c'est-à-dire qu'il doit verser une indemnité directement au travailleur. De cet événement et des huit rechutes, récidives ou aggravations qui suivront, il gardera une atteinte permanente et des limitations fonctionnelles qui ne lui permettront pas de reprendre son emploi. En janvier 1996, la Commission des lésions professionnelles et le premier employeur entérinent une entente qui détermine qu'un emploi d'agent de sécurité chez un tiers employeur est convenable.

Le 14 novembre 2001, le travailleur subit une autre rechute. Le 15 février 2002, la Commission (la CSST) décide qu'il est néanmoins capable de continuer à exercer l'emploi d'agent de sécurité. Le 3 mai suivant, la Commission (la CSST) reconsidère cette décision sur la base de nouveaux éléments d'information fournis par le tiers employeur et le médecin traitant. Elle omet cependant d'en informer le premier employeur, tel que le prescrit l'article 365 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. Le 3 juillet 2002, la Commission (la CSST) déclare le travailleur inemployable et lui verse une indemnité de remplacement du revenu, en vertu de l'article 47 de la Loi. Le premier employeur conteste ces deux décisions et se rend jusqu'à la Commission des lésions professionnelles.

Le 26 octobre 2004, mentionnant qu'il y avait effectivement des éléments essentiels nouveaux qui justifient la reconsidération de la Commission (la CSST), la Commission des lésions professionnelles déclare la décision du 3 juillet 2002 irrégulière au motif que le premier employeur n'en avait pas été informé. En raison de cette omission de la Commission (la CSST), la décision du 15 février 2002 relative à la capacité du travailleur est donc rétablie et l'indemnité de remplacement du revenu du travailleur est réduite. Le citoyen se plaint alors au Protecteur du citoyen que cette erreur lui cause un important préjudice.

À la suite de son analyse du dossier, le Protecteur du citoyen fait part de ses préoccupations au président intérimaire de la Commission (la CSST). À son avis, il s'agit d'une situation exceptionnelle qui n'a pas été traitée de façon raisonnable, équitable et en conformité avec l'esprit de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. Le Protecteur conclut que le travailleur est effectivement privé de sa pleine indemnité de remplacement du revenu à cause d'une erreur commise et même admise par la Commission (la CSST).

En effet, elle reconnaît ne pas avoir informé le premier employeur de son intention de reconsidérer sa décision quant à la capacité du travailleur. Elle admet également que le travailleur devrait être considéré inemployable, tel qu'il en avait été décidé le 3 juillet 2002. Toutefois, la Commission (la CSST) s'estime toujours liée par la décision de la Commission des lésions professionnelles et, conséquemment, réfère le citoyen aux tribunaux.

Pour le Protecteur du citoyen, il apparaît inéquitable que le travailleur porte le fardeau de la réparation de l'erreur d'un organisme public. Dans de telles circonstances, il appartient à la Commission (la CSST) d'assumer ses erreurs et non pas aux victimes d'investir temps et argent pour tenter d'obtenir justice. D'ailleurs, le Protecteur du citoyen est d'avis que la décision de la Commission des lésions professionnelles, qui a pour effet de présenter les droits de l'employeur par suite de l'erreur de la Commission (la CSST), ne peut être interprétée comme une volonté du commissaire de porter atteinte aux droits du travailleur.

Au 31 mars 2007, la Commission (la CSST) refusait toujours d'assumer son erreur et de rectifier, en toute équité, la situation du citoyen. Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention pour obtenir la rectification de la situation le plus rapidement possible.

L'HÉSITATION SUR LA RESPONSABILITÉ D'INDEMNISER

Le Protecteur du citoyen est appelé à intervenir dans des situations où des accidentés se trouvent pris entre la Commission de la santé et de la sécurité du travail et la Société de l'assurance automobile du Québec, qui se renvoient mutuellement la responsabilité de les indemniser. La section du présent rapport portant sur la Société de l'assurance automobile du Québec expose les détails de cette situation et contient la recommandation qui suit, adressée aux deux organismes.

Recommandation

Considérant qu'en vertu de l'article 83.66 de la *Loi sur l'assurance automobile* et de l'article 449 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail ont conclu une entente sur le traitement des dossiers des accidentés qui, alors qu'ils reçoivent une indemnité de remplacement du revenu de la Société ou de la Commission, vivent un nouvel événement ne relevant pas de l'organisme qui les indemnise ;

Considérant que cette entente entre la Société et la Commission ne couvre pas tous les dossiers des citoyens qui, dans le passé, ont déjà reçu une indemnité de remplacement du revenu de la Société ou de la Commission et qui vivent un nouvel événement relevant de l'autre régime ;

Considérant qu'il arrive que des problèmes d'harmonisation entre la Société et la Commission surviennent lors de l'analyse des dossiers et de l'émission des décisions ;

Considérant les conséquences préjudiciables d'une telle situation pour les accidentés, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail identifient et mettent en place les solutions appropriées à court terme afin d'assurer l'harmonisation de leurs actions à l'endroit d'un même citoyen.

L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

À la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels a pour mandat d'analyser l'admissibilité des demandes de prestations formulées par les victimes d'actes criminels et de déterminer leur droit aux prestations prévues par la loi. Elle aura, dépendamment des conséquences vécues par la victime, à offrir des services d'assistance médicale et de réadaptation psychothérapeutique dans le but d'atténuer les conséquences d'un crime.

La Commission est chargée de l'application de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* et de la *Loi visant à favoriser le civisme*, qui s'appuient sur les mêmes principes d'indemnisation que la *Loi sur les accidents de travail*. Le ministre de la Justice est responsable de l'exécution de ces deux lois.

MODERNISER LES SERVICES POUR MIEUX RÉPONDRE À LA DEMANDE

Selon les données du Rapport annuel d'activité 2005 de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, celle-ci a connu un accroissement de ses demandes au cours des dernières années. De 1972, année de sa création, au 31 décembre 2005, la Direction a reçu 78 000 demandes de prestations et a versé 750 millions de dollars en indemnités. Les demandes de prestations sont passées de 148 en 1972 à 3 463 en 2005¹.

Au début de l'année 2006, la Direction a mis en œuvre un projet de modernisation de ses services. Un des effets escomptés de cette démarche est la réduction des délais de traitement des dossiers. De plus, la Direction revoit ses processus pour mieux cibler ses interventions en fonction des besoins particuliers de sa clientèle. Elle entend privilégier un traitement plus rapide des cas plus légers afin de pouvoir consacrer davantage de temps aux personnes dont l'état de santé risque de devenir chronique.

À l'occasion d'une rencontre avec le directeur et des représentants de l'organisme, en janvier 2007, la Protectrice du citoyen a pris connaissance du projet de modernisation et suivra sa progression au cours de la prochaine année.

1/ Rapport annuel d'activité, Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, 2005, page 9.

Par ailleurs, la Protectrice du citoyen a soumis ses commentaires au ministre de la Justice dans le cadre du projet de loi n° 25, *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Ce projet de loi lui a permis de réitérer certaines de ses recommandations formulées en 2002 dans un document intitulé « Rapport spécial sur le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels ». La Protectrice du citoyen a, de plus, présenté ses commentaires au groupe de travail créé par le ministre afin de revoir le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Ainsi, en plus de réaffirmer les positions avancées en 2002, le Protecteur du citoyen a formulé de nouvelles recommandations visant à moderniser ce régime d'indemnisation. Ces interventions sont présentées dans la section du présent rapport portant sur le ministère de la Justice.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Indemnisation des victimes d'actes criminel	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	40	50	40	10

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Cette année encore, la nature des plaintes qui sont formulées au Protecteur du citoyen est très variée. Les longs délais que la Direction met pour rendre une décision en première instance ou en révision, pour verser une indemnité, pour rembourser des frais, pour poursuivre le traitement d'un dossier à la suite d'une expertise et pour effectuer une enquête ont été maintes fois soulignés. Les situations portées à l'attention du Protecteur du citoyen mettent aussi en cause l'admissibilité au régime et la base salariale utilisée pour déterminer une indemnité. Enfin, il arrive à l'occasion que les citoyens déplorent la perte de courrier, exposent des difficultés relationnelles avec les agents et manifestent leur insatisfaction face au traitement de leur dossier en général.

Le Protecteur du citoyen estime que le plan de modernisation que lui a présenté la Direction comporte des mesures qui pourraient être susceptibles de corriger certaines de ces lacunes et de répondre plus adéquatement aux besoins de la clientèle. Aussi sera-t-il attentif aux résultats de sa mise en œuvre.

Une promesse non tenue

Parmi les plaintes reçues, mentionnons le cas d'une citoyenne qui a été victime d'un acte criminel en 2003. Devant le refus de la Direction d'accepter sa réclamation, elle a exercé un recours au Tribunal administratif du Québec. À la suite d'une conciliation signée en mars 2006, il a été convenu d'accepter la réclamation et de retourner le dossier à la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels afin qu'elle statue sur les indemnités auxquelles a droit la victime.

En juin 2006, la travailleuse sociale qui aide la victime contacte le Protecteur du citoyen puisqu'elle ne réussit pas à faire exécuter la décision du Tribunal. Elle précise que la représentante du procureur général du Québec avait promis à la victime, lors de la signature de l'entente de conciliation, de demander à l'organisme de traiter son dossier en priorité, tenant compte du choc post-traumatique sévère dont souffre la victime. Malheureusement, le dossier n'est pas traité, malgré des engagements pris par l'agente d'indemnisation.

Dès le début juillet, le Protecteur du citoyen intervient auprès de la Direction afin de demander que la victime soit expertisée dans les meilleurs délais pour se conformer à la décision du Tribunal.

En août 2006, le Protecteur du citoyen apprend que le rendez-vous chez le psychiatre chargé d'évaluer ses blessures psychologiques est prévu pour novembre 2006. Il insiste et obtient que le rendez-vous soit devancé de deux mois : il se tiendra en septembre 2006.

Dans l'intervalle, la travailleuse sociale contacte à nouveau le Protecteur du citoyen. La victime venait d'apprendre que ses blessures physiques seraient évaluées quelques semaines plus tard sans plus de précisions, repoussant ainsi, une fois de plus, le délai à rendre les décisions.

Le Protecteur du citoyen a donc effectué une nouvelle intervention afin de demander que les expertises puissent se faire de façon rapprochée les unes des autres afin de permettre à la victime de passer à autre chose. Ce qu'il a obtenu.

Le Curateur public est chargé de veiller à la protection de citoyens incapables par des mesures adaptées à leur état et à leur situation. Il doit s'assurer que toutes les décisions relatives à leur personne ou à leurs biens sont prises dans leur intérêt, le respect de leurs droits et la sauvegarde de leur autonomie. Il a le mandat d'informer la population et les intervenants afin de les sensibiliser aux besoins de protection découlant de l'incapacité.

DES CHANGEMENTS SIGNIFICATIFS AU SEIN DE L'ORGANISATION

Une nouvelle Curatrice est entrée en fonction le 8 avril 2006. Quelques mois après son arrivée, en janvier 2007, l'organisation a été dotée d'une nouvelle structure organisationnelle qui, notamment, augmente le ratio d'encadrement dans la perspective d'accélérer le suivi des orientations et d'améliorer le contrôle de la qualité.

Parmi les changements observés au cours de la dernière année, il y a lieu de noter le transfert de la mission d'administration provisoire des biens non réclamés à Revenu Québec. Ce transfert est effectif depuis le 1^{er} avril 2006. Certains articles de la *Loi sur le Curateur public* ont été modifiés pour en tenir compte.

ÉVOLUTION DE LA CLIENTÈLE

Le 31 mars 2006, le Québec comptait 37 461 personnes représentées par un régime public de protection ou par une mesure privée de protection, soit une augmentation de 3,9 % par rapport à l'exercice précédent. Dans les régimes publics, le nombre de citoyens protégés par une curatelle a augmenté de 5,9 % alors que le nombre de tutelles au majeur a diminué de 3,5 %. Ces statistiques s'expliquent par l'implantation, en 2004-2005, d'une nouvelle procédure de réévaluation des besoins de protection des personnes représentées. Ainsi, le nombre de recommandations de révision du régime est passé de 183 en 2004-2005 à 681 en 2005-2006. Ces révisions portent généralement sur le passage d'une tutelle à une curatelle. Par ailleurs, le nombre d'ouvertures de régimes privés de protection avec surveillance est en hausse de 22 %.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Curateur public	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	98	126	99	27

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Les plaintes que le Protecteur du citoyen reçoit concernant le Curateur public sont variées. Elles visent principalement la gestion du patrimoine des personnes sous régime public et la surveillance des régimes privés de protection. Plusieurs situations problématiques soulevées par les citoyens mettent aussi en cause la protection et la représentation des personnes, ainsi que la réévaluation des régimes privés de protection.

LES RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN : QUEL EST LE BILAN ?

Le Protecteur du citoyen a poursuivi cette année la surveillance de la mise en œuvre des recommandations formulées, entre autres, dans ses derniers rapports spéciaux. Plusieurs de ces dossiers sont réglés ou en voie de l'être. Outre l'examen de dossiers spéciaux, la Curatrice publique et la Protectrice du citoyen ont tenu, avec des membres de leur équipe de gestion, deux séances de travail au cours de la dernière année. Certains dossiers font l'objet d'un suivi particulier.

La surveillance des régimes privés est notamment préoccupante. Les retards se sont accumulés dans les dossiers, notamment au chapitre du remplacement des représentants privés défaillants. Le Curateur public indique qu'il accorde une haute priorité à la gestion de ces régimes. Il prévoit, d'ici avril 2010, renforcer progressivement les modes de surveillance afin d'accroître les interventions préventives et de gérer l'ensemble des risques en temps opportun.

LE RECOURS AU POUVOIR DE COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Curateur public d'adopter des règles pour encadrer l'utilisation du pouvoir de commissaire enquêteur lorsque des abus physiques ou psychologiques susceptibles de mettre en péril la santé, la sécurité, la dignité ou l'intégrité des personnes représentées lui sont signalés. Le Curateur a reconnu la nécessité d'intervenir plus rapidement en cas d'abus ou lorsqu'il y a un risque d'abus. Il a formé un groupe de travail pour examiner les moyens de renforcer son pouvoir. Désormais, les enquêtes relèvent de la Direction générale des affaires juridiques et des enquêtes. Par ailleurs, le Curateur a conclu un protocole d'entente avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, puisque cette dernière a aussi des responsabilités à l'égard des personnes victimes d'exploitation.

LA CONNAISSANCE DE LA CLIENTÈLE

Le Protecteur du citoyen a demandé au Curateur d'effectuer des visites systématiques, au moins une fois l'an, aux personnes qu'il représente. Dans le cas des personnes hébergées, ces contacts lui permettront notamment de s'assurer qu'elles bénéficient d'un plan individuel d'intervention élaboré par le réseau de la santé et des services sociaux.

Cette démarche est sur la bonne voie. En 2005-2006, un peu plus de la moitié, soit 52 %, des personnes représentées ont été visitées, ce qui représente une augmentation de 14 % par rapport à l'année précédente. Environ 66 % des personnes vivant à domicile ont reçu la visite d'un représentant du Curateur. En 2006-2007, ce dernier estime avoir effectué plus de 6 000 visites. Diverses activités lui ont permis de rencontrer plus d'un millier d'autres personnes.

Le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public d'accentuer le nombre de visites à sa clientèle et de les consigner dans un registre.

LE CONSENTEMENT AUX SOINS

Du point de vue du Protecteur du citoyen, il était nécessaire que le Curateur intensifie ses efforts pour que les professionnels de la santé obtiennent préalablement son consentement aux soins lorsque cela est requis pour les personnes qu'il représente.

Le Curateur a publié un bulletin portant sur le consentement aux soins des personnes sous régime public de protection. Ce bulletin est diffusé dans le réseau de la santé et des services sociaux, et est accessible sur le site Internet du Curateur. Le consentement fait l'objet d'un rappel lors de ses visites dans les établissements et il est inscrit au programme des sessions d'information destinées au personnel du réseau de la santé et des services sociaux. On compte quelque 6 600 demandes de consentement par année. Les dossiers médicaux doivent mentionner qu'une personne est représentée par le Curateur public, le cas échéant.

LE REMPLACEMENT DU PROGRAMME D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE VIE ET DES SERVICES

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Curateur public de prendre les moyens nécessaires afin d'évaluer adéquatement la qualité de vie et des services des personnes représentées vivant en établissement. En raison de l'abolition du programme à cet effet, en janvier 2004, le Protecteur du citoyen tenait à s'assurer que des informations essentielles continuent d'être colligées par le Curateur.

Depuis septembre 2005, les curateurs délégués participent au programme de visites d'appréciation de la qualité des services dans les ressources intermédiaires et de type familial du ministère de la Santé et des Services sociaux, à titre de représentants des personnes. Le Curateur reçoit tous les rapports d'évaluation. La Direction médicale les analyse et formule des recommandations particulières, qu'elle achemine dans les directions territoriales. De plus, le Curateur prend connaissance des plans d'action que les établissements soumettent aux agences locales de santé et de services sociaux quant aux correctifs à apporter. Les curateurs délégués font le suivi.

La Direction territoriale Nord participe, depuis le mois de novembre 2006, à un projet-pilote qui consiste à faire des visites à la clientèle hébergée dans des établissements et des ressources de sa région. Ce projet est maintenant inscrit comme une activité en continu et vise toutes les directions territoriales.

Toutes les directions territoriales continuent par ailleurs les visites aux établissements lorsque surviennent des problèmes particuliers. Un professionnel de la santé effectue aussi une tournée à travers le Québec à partir de dossiers choisis de manière aléatoire.

LA PRODUCTION D'UN BILAN MENSUEL SIMPLIFIÉ

Le Protecteur du citoyen a suggéré au Curateur public de fournir à son personnel un modèle de « bilan mensuel simplifié », destiné à sa clientèle, pour que cette dernière puisse plus facilement le comprendre.

Le système informatique actuel ne permet pas la production d'un tel bilan pour l'ensemble des personnes représentées. Toutefois, pour répondre à des besoins particuliers, le Curateur public produit un bilan « manuellement », ce qui représente une importante charge de travail. La solution réside dans la refonte des systèmes. Cette refonte, amorcée en 2004, accuse un lourd retard, qui a un impact négatif sur le suivi attentif des personnes sous tutelle. Le Protecteur du citoyen a fait le point avec la nouvelle Curatrice, qui accorde une priorité à la réorientation de ce dossier.

LA GESTION DES ALLOCATIONS POUR DÉPENSES PERSONNELLES

À l'automne 2004, le Vérificateur général a interrogé le Curateur public sur la vérification de la gestion des allocations pour dépenses personnelles. À la suite de cette intervention, le Curateur a mis en place un processus d'inspection ciblé en instaurant un programme de vérification sommaire de la gestion de ces allocations. En juin 2005, le Vérificateur général a reconnu que le Curateur respectait ses attentes.

Depuis le mois de septembre 2006, le programme de vérification est réalisé en continu tout au long de l'année. Le Curateur constitue un échantillon de 225 personnes. Il analyse leurs fiches comptables mensuelles de l'année qui précède la vérification à partir d'un questionnaire, il analyse des pièces justificatives des dépenses d'un des douze mois de l'année et effectue une visite de contrôle. Le programme comporte un plan de suivi auprès des établissements et des ressources qui ne se conforment pas aux orientations du guide de gestion. Il fait l'objet d'un rapport annuel de gestion.

LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION

Le Protecteur du citoyen estime que le rapport annuel de gestion doit être transmis aux personnes représentées par un tuteur ou curateur privé, dans le respect des obligations qui sont dévolues par le Code civil du Québec au représentant légal. Le Curateur public nous a fait part qu'il est en voie de réviser sa directive à cet effet. Le Protecteur du citoyen sera informé du suivi apporté.

LA RÉÉVALUATION ET LA RÉVISION DES RÉGIMES DE PROTECTION

Le Protecteur du citoyen a recommandé des modifications à la lettre type que le Curateur public expédie aux personnes représentées afin de les informer de leurs droits et des recours pour contester le maintien d'un régime.

Depuis le 1^{er} avril 2006, le Curateur public fait parvenir à la personne représentée la lettre « Confirmation du maintien du régime de protection ». Sous la signature du curateur délégué de la personne représentée, elle informe la personne de son droit à être réévaluée en tout temps.

En ce qui concerne le suivi des recommandations en matière de réévaluation ou de révision des régimes, il fait partie de la planification opérationnelle 2006-2007 du Curateur. Le Protecteur du citoyen souhaite que le Curateur consigne l'opinion de la personne représentée lorsque le régime de protection est maintenu. Il demande aussi que le guide destiné aux professionnels mentionne le droit du majeur inapte de recevoir une copie du rapport d'examen. Le Curateur s'est engagé à modifier ce guide au cours de la prochaine année.

LA DÉSIGNATION D'UN TUTEUR OU CURATEUR

Quand une personne mineure ou inapte a droit à des prestations, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail versent les sommes d'argent à son tuteur ou à son curateur. S'il n'y en a pas, la Société et la Commission désignent une personne qui a les pouvoirs et les devoirs afférents à ces fonctions. Or, l'administrateur désigné risque d'échapper à la surveillance du Curateur public.

Le Protecteur du citoyen a signalé cette situation préoccupante au Curateur public en insistant sur les risques de dilapidation et de mauvaise gestion qu'engendre ce mode de désignation.

Le Curateur public a accepté de produire un document général d'orientation. Ce document s'adressera à tous les organismes susceptibles de verser de l'argent à des personnes mineures ou inaptes. Le Protecteur suit l'évolution de ce dossier avec attention, tant auprès du Curateur public que des autres organismes publics concernés.

LA SURVEILLANCE DES RÉGIMES PRIVÉS DE PROTECTION

La surveillance des régimes privés de protection constitue l'un des mandats principaux du Curateur public. Son plan stratégique 2006-2010 et son plan d'action en cours de réalisation prévoient renforcer le rôle d'information et d'assistance. Ces documents comportent des engagements à rendre plus efficace la surveillance exercée à l'égard des tutelles et curatelles privées. L'accent est également mis sur le fait d'assurer à la personne inapte une intervention plus rapide en cas d'abus ou de risque d'abus. Ces activités sont décrites par le Curateur public comme étant prioritaires. Le Protecteur du citoyen sera vigilant quant à la mise en œuvre du plan stratégique.

LES DÉLAIS À PRODUIRE LA REDDITION DE COMPTES ET LA REMISE AUX HÉRITIERS

En avril 2006, le Curateur public s'est donné des orientations en matière d'administration du patrimoine des personnes représentées après leur décès. Selon ces orientations, la remise aux héritiers doit être effectuée dans un délai légal de 183 jours suivant le décès de la personne représentée. Cet objectif devrait être atteint d'ici décembre 2007. Selon le Curateur public, ce délai ne présente pas d'effets indus pour les héritiers et les ayants droit. La reddition de comptes se fait en 90 jours et moins.

LE SEUIL D'EXIGIBILITÉ DES HONORAIRES

Le Protecteur du citoyen a recommandé que le Curateur public radie rétroactivement les honoraires imputés aux personnes dont le revenu mensuel est inférieur ou égal à la pension de vieillesse plus le supplément de revenu garanti.

Le Curateur public a décidé d'élargir les critères de sa directive et de ne pas exiger d'honoraires dans ces cas. Il donne à cette décision un effet rétroactif au 1^{er} avril 2005.

LA PROTECTION ET LA REPRÉSENTATION DES PERSONNES

Une dette augmente l'anxiété d'une personne représentée

Un citoyen souffrant de schizophrénie de type paranoïde est représenté par le Curateur public depuis 1989. Il conteste l'inaction du Curateur public pour régler un différend avec l'aide sociale. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale lui réclame plus de 22 000 \$ parce qu'il n'a pas déclaré sa situation réelle en 1994 et en 1996. À cette époque, il n'a pas informé le Ministère qu'il vivait en couple. En conséquence, il recevait des prestations plus élevées que celles auxquelles il avait droit.

Selon un rapport médical récent, l'existence de la dette rend le citoyen extrêmement anxieux et nuit à son état de santé. Il ne comprend pas pourquoi le Curateur public, qui connaissait la situation de vie maritale du citoyen qu'il représente, ne l'a pas déclarée en temps utile afin d'éviter une réclamation. De plus, il croit que le Curateur aurait dû contester la réclamation en invoquant l'incapacité.

Partageant l'opinion du citoyen quant à l'inaction du Curateur public, et pour dénouer l'impasse, le Protecteur du citoyen a convenu avec le Curateur public qu'une démarche serait entreprise auprès du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Cette démarche a permis d'exposer au Ministère la situation particulière dans laquelle se trouve le citoyen. À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère a renoncé au recouvrement de la somme de 22 000 \$, compte tenu des circonstances exceptionnelles.

Un déménagement inutilement stressant

Le 20 décembre 2006, une jeune femme représentée par le Curateur public emménage dans un appartement supervisé¹. Il est prévu que le Curateur public lui verse 250 \$ pour ses dépenses d'installation et de nourriture. La citoyenne ne reçoit pas son chèque. Des tentatives pour rejoindre le responsable de son dossier au Curateur public demeurent vaines. Noël approche à grands pas et la citoyenne s'inquiète parce qu'elle n'a plus rien à manger. Le Protecteur du citoyen intervient auprès du Curateur public. Il lui demande de rassurer la jeune femme et de faire en sorte qu'elle ne manque de rien. Le Curateur a remplacé le chèque perdu quelques jours plus tard.

1/ Appartement supervisé : lieu qui permet à la personne de développer son autonomie en vivant seule. Elle a droit à des services adaptés à ses besoins et à un suivi social.

Une erreur cause bien du souci à une citoyenne

Une citoyenne est représentée par le Curateur public depuis quelques semaines seulement. Elle vit seule dans son appartement, mais son cousin, en qui elle a confiance, s'occupe d'elle et fait son épicerie chaque semaine. Ce dernier a l'habitude de retirer dans le compte bancaire de sa parente les sommes nécessaires à l'achat de nourriture. Or, le compte bancaire de la citoyenne est gelé par le Curateur et le cousin n'y a plus accès. La citoyenne est désespérée, car elle craint de ne plus pouvoir se nourrir. L'intervention du Protecteur du citoyen auprès du Curateur a fait en sorte que le cousin puisse retirer les montants d'argent préautorisés pour subvenir aux besoins de la citoyenne. La responsable du dossier croyait, à tort, qu'en dépit du gel du compte par le Curateur, le cousin avait accès au compte bancaire.

Les menues dépenses d'une personne incarcérée

Un citoyen, représenté par le Curateur public depuis 6 ans, est détenu dans une prison. Il demande au Curateur de lui verser de l'argent pour acheter des produits d'hygiène. Sa demande est rejetée sous prétexte que les produits en question sont fournis gratuitement par le centre de détention. Or, ce n'est pas le cas. Si le détenu a de l'argent en banque, il doit défrayer lui-même le coût des produits d'hygiène de base. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis de corriger la situation et un montant d'argent a rapidement été expédié au citoyen incarcéré.

LA GESTION DU PATRIMOINE

Une reddition de comptes et une remise tardives à la suite d'un décès

Au moment de son décès en novembre 2005, un citoyen était représenté par le Curateur public depuis huit mois. Sa conjointe demande l'aide du Curateur public pour que la reddition de comptes et la remise soient effectuées rapidement, puisqu'elle est aux prises avec de graves difficultés financières. Elle reçoit 570 \$ par mois de l'aide sociale et doit quitter son logement, dont le loyer est trop élevé. La responsable du dossier lui répond que les délais sont d'environ un an. Sachant qu'elle ne pourra tenir jusque là, la citoyenne s'adresse au Protecteur du citoyen.

En plus de noter des délais indus, le Protecteur du citoyen constate plusieurs manquements. Le Curateur public refuse, notamment, de transmettre à la citoyenne les renseignements qu'exige le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. De plus, le Curateur a inscrit une créance de 18 000 \$ dans sa reddition de comptes; or cette information est erronée. En effet, le Curateur n'a pas fait les démarches auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec pour corriger une erreur, qui a pour effet de

gonfler le montant de cette créance. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a jugé utile de bien informer le notaire, mandaté par l'aide juridique, afin que le partage du patrimoine et le règlement de la succession soient effectués correctement. La reddition finale des comptes a été faite au mois d'août 2006. Un chèque de 12 000\$ a été expédié à la citoyenne.

Deux demandes de pension de vieillesse en retard

Le Curateur public tarde parfois à demander les prestations de sécurité de la vieillesse des personnes représentées qui atteignent 65 ans. Les demandes de prestations doivent être complétées quelques mois avant la date d'anniversaire pour que le dossier soit ouvert et que les prestations mensuelles soient versées à temps.

En examinant une plainte, le Protecteur du citoyen constate que le Curateur public a chargé des intérêts à une personne inapte parce qu'il lui a avancé de l'argent en attendant que sa pension de vieillesse soit versée. Or, c'est le Curateur qui n'a pas présenté la demande de prestation dans les délais prescrits. Le Protecteur du citoyen a souligné ce fait au Curateur, qui a accepté d'annuler les intérêts.

Inquiète de ne pas recevoir de pension de vieillesse, une citoyenne représentée par le Curateur public dépose elle-même sa demande de prestation. Elle était certaine que son droit aux premières prestations était caduc à cause du retard. Le Protecteur du citoyen s'est assuré que, malgré le délai du Curateur public à déposer la demande, il n'y a pas eu de perte d'argent pour la citoyenne. Le Curateur public a admis que la demande aurait dû être faite plus tôt.

L'annulation tardive d'une marge de crédit

Un citoyen, placé sous tutelle aux biens et à la personne depuis 30 ans, a retiré de sa marge de crédit le double des montants autorisés au fil des ans. La Caisse populaire avait autorisé une marge de crédit initiale de 2 000\$ à la personne représentée. Le Curateur public ayant tardé à agir pour faire annuler cette marge de crédit, la personne représentée a effectué des retraits totalisant 4 476,65\$ et a fait des remboursements pour la somme de 2 488,08\$. Le solde à rembourser était donc de 1 988,57\$, auquel s'ajoutaient des intérêts pour un total de quelque 300\$. L'intervention du Protecteur du citoyen a fait accélérer les choses et la marge de crédit du citoyen fut annulée. La Caisse a fermé le compte à perte et la personne représentée n'aura pas à rembourser le solde de la dette.

Le retard et le défaut du Curateur public à négocier la fin des baux

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Curateur public de produire une directive interne sur la résiliation prématurée d'un bail résidentiel au nom d'une personne représentée sous régime public de protection. Cette directive a été adoptée en avril 2006. La situation problématique se produit lorsqu'une personne doit quitter son logement pour être hébergée ailleurs sur une base permanente. Le Curateur paie trois mois de loyer sans vérifier si le logement en question a été loué avant l'expiration de cette période de trois mois. Le Curateur public a accepté d'écrire une directive pour guider son personnel. Cette directive demande notamment de vérifier si le locateur a pu relouer le logement à l'intérieur de la période de résiliation du bail. Dans ce cas, seuls les mois où il n'y a pas eu de locataire lui seront payés.

LA RÉÉVALUATION DES RÉGIMES DE PROTECTION

Le défaut de s'assurer de la réévaluation du régime de protection

Un jeune homme est représenté par un curateur privé depuis 1999. Il s'adresse au Protecteur du citoyen, car il est en attente de la première réévaluation de son régime de protection comme le prévoit la loi. Lorsque le Protecteur du citoyen fait les vérifications, il constate que le régime de protection aurait dû être réévalué depuis quelques années. Dans l'intérêt du citoyen, le Protecteur insiste pour que cela s'effectue rapidement.

Le citoyen bénéficie maintenant d'une tutelle au lieu d'une curatelle. Le Curateur public ne voulait pas forcer le curateur privé à demander la réévaluation. Dans ce dossier, le Protecteur du citoyen considère que le Curateur public n'a pas rempli adéquatement son rôle de surveillance du représentant privé.

Dans le but de soutenir et de promouvoir le développement du secteur agricole et agroalimentaire, particulièrement celui du secteur primaire, la Financière agricole du Québec gère des outils financiers destinés au monde agricole.

Afin d'assurer la stabilité économique des entreprises agricoles, elle administre des programmes visant le financement agricole et forestier avec garantie de prêts, la protection contre la hausse des taux d'intérêt, l'aide financière à l'établissement en agriculture, l'investissement en capital de risque, l'assurance stabilisation du revenu, l'assurance récolte ainsi que le programme canadien de stabilisation du revenu agricole.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

La Financière agricole du Québec	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	3	3	2	1

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Peu nombreuses, les plaintes examinées par le Protecteur du citoyen concernent les programmes de financement avec garantie de prêts, d'assurance ainsi que le programme canadien de stabilisation du revenu. Le Protecteur du citoyen souhaite faire ici état d'un dossier traité en raison de sa teneur et de son impact.

Malgré sa prudence et sa rigueur, un citoyen est pénalisé

Au printemps 2005, un agriculteur projette de vendre son troupeau de moutons. Il participe au programme d'assurance stabilisation du revenu agricole, administré par la Financière agricole du Québec, mais il n'a pas encore acquitté sa cotisation pour l'année en cours. Dès mars 2005, il s'informe de la possibilité de transférer son contrat d'assurance à un éventuel acheteur sans avoir à payer la cotisation de l'année 2005. La Financière lui répond que c'est possible, mais à condition que la vente ait lieu avant le 31 mai 2005.

En avril 2005, l'agriculteur trouve un acheteur et s'entend avec lui sur le prix de vente, la date de prise de possession et le transport des animaux. Il est convenu que le paiement de la cotisation d'assurance pour l'année 2005 sera assumé par le nouveau propriétaire des bêtes. Le 9 mai, il informe la Financière de la conclusion de cette vente. Conséquemment, le 12 mai, un conseiller de la Financière se rend à la ferme pour effectuer l'inventaire de son troupeau.

Le 30 mai, l'acheteur prend possession du troupeau et, avec son paiement, il remet au vendeur le formulaire pour demander le transfert du contrat d'assurance à l'acheteur. Le vendeur remet le document, le même jour et en main propre, à un employé de la Financière.

Malgré toutes les précautions et les démarches de l'agriculteur vendeur, la Financière lui impute la cotisation pour la période du 1^{er} janvier au 31 mai 2005 et pour laquelle elle se compense à même une autre indemnité qu'elle lui doit.

L'agriculteur demande à la Financière le remboursement de sa cotisation. Sa requête est refusée. Le responsable du dossier prétend que la Financière aurait dû être en possession du formulaire au moins le 17 mai, et non le 30, afin de pouvoir préparer l'avis de paiement et de cotisation. Il ajoute que l'acte de transfert du contrat d'assurance prévoit que les cotisations de 2005, déjà acquittées par le vendeur, sont réputées l'avoir été par l'acheteur. Enfin, il précise que l'agriculteur ne peut exercer son droit de contestation puisque le délai de 30 jours est écoulé. L'agriculteur s'adresse alors au Protecteur du citoyen.

Après enquête, le Protecteur du citoyen constate que cet agriculteur a agi prudemment et qu'il s'est conformé aux exigences de la Financière. Incidemment, cette dernière était informée de la vente du troupeau avant le 17 mai puisqu'elle en a fait l'inventaire le 12 mai. Or, le Protecteur du citoyen apprend que le simple fait d'inscrire une note au dossier informatique du producteur aurait pu éviter qu'on lui impute cette cotisation. De plus, au 30 mai, soit à la date de signature de l'acte de transfert, la Financière ne pouvait alléguer que l'acheteur avait bénéficié du paiement de cette cotisation puisque le vendeur ne l'avait pas encore acquittée. Quant au délai de contestation, il n'est pas établi par une loi, mais par une procédure administrative. Son dépassement ne doit donc pas entraîner la perte du droit à la révision.

Le Protecteur du citoyen conclut que la décision est inéquitable puisque, compte tenu de la cession du contrat, le paiement de cinq mois de cotisation par le vendeur ne lui a donné droit à aucune indemnité. Par contre, un paiement de sept mois de cette même assurance par l'acheteur l'a rendu admissible à une indemnité annuelle complète. À la demande du Protecteur du citoyen, la Financière a modifié sa décision. Elle a remboursé à l'agriculteur un montant d'un peu plus de 1 400\$.

La Régie de l'assurance maladie du Québec

La Régie de l'assurance maladie du Québec relève du ministre de la Santé et des Services sociaux. Elle administre les régimes d'assurance maladie et d'assurance médicaments. Elle gère aussi une quarantaine de programmes complémentaires dont, notamment, les programmes de contribution financière des adultes hébergés dans un établissement de santé au Québec, d'exonération financière des services domestiques, d'aide financière aux personnes infectées par le virus de l'hépatite C, des services hospitaliers rendus hors Québec, d'aides visuelles et d'aides auditives.

La Régie informe le public des services couverts de même que des conditions d'accès à ceux-ci. Elle établit l'admissibilité aux régimes et aux programmes dont la gestion lui est confiée par la loi ou par le gouvernement.

Le contrôle de la rémunération versée aux professionnels de la santé ainsi que les paiements ou remboursements aux établissements, aux laboratoires et aux autres dispensateurs de services sont aussi sous sa responsabilité. La Régie conseille le ministre de la Santé et des Services sociaux et contribue à la recherche dans ce domaine.

Le régime d'assurance maladie est un régime d'assurance universel qui permet aux personnes établies et, à des conditions spécifiques, à certaines catégories de personnes qui séjournent au Québec d'accéder gratuitement aux services de santé couverts. Quant au régime général d'assurance médicaments, il vise à assurer à l'ensemble des citoyens du Québec un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par leur état de santé.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Régie de l'assurance maladie du Québec	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	141	143	132	11

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu.

NATURE DES PLAINTES

Les plaintes examinées par le Protecteur du citoyen se répartissent presque également entre les régimes d'assurance maladie et d'assurance médicaments, alors qu'environ 8 % d'entre elles portent sur le programme de contribution financière des adultes hébergés.

RÉGIME D'ASSURANCE MALADIE

Concernant le régime d'assurance maladie, les citoyens signalent des insatisfactions quant aux conditions d'admissibilité au régime et au délai d'émission d'une carte au moment de la première inscription ou d'un retour au Québec après une absence de plusieurs années. Ils éprouvent aussi des difficultés avec les règles d'admissibilité aux services assurés tels que les aides auditives, les aides visuelles ou les appareils suppléant à une déficience physique. Ils sont nombreux à croire que les exigences de la Régie sont abusives. Or, celles-ci sont habituellement justifiées et conformes à la réglementation, ce qui explique le faible pourcentage de plaintes fondées.

RÉGIME PUBLIC D'ASSURANCE MÉDICAMENTS

Environ 44 % des plaintes adressées au Protecteur du citoyen concernent l'inscription au régime d'assurance médicaments. En fonction de leur situation familiale ou de leur emploi, les citoyens sont obligés d'adhérer soit au régime public d'assurance médicaments administré par la Régie, soit à un régime collectif privé. Des lacunes concernant l'information diffusée à la population, notamment à cet égard, ont été soulevées dans les rapports annuels du Protecteur du citoyen 2002-2003 et 2003-2004.

L'organisme a réagi en menant une campagne d'information et a développé plusieurs outils de promotion dont des dépliants, des messages publicitaires et des précisions additionnelles sur son site Internet. Une opération de cette nature et de cette envergure n'avait pas eu lieu depuis 1997. Le message livré portait sur l'obligation, pour les adultes, d'être couverts par une assurance médicaments d'un régime privé s'ils y ont accès, sinon de s'inscrire au régime public. Dans un premier temps, au printemps 2005, la Régie s'est adressée aux adultes et aux personnes âgées. Au printemps 2006, elle a ciblé les jeunes de 18 à 25 ans. Cette campagne a augmenté la proportion des citoyens de 25 à 55 ans qui connaissent l'obligation d'avoir une assurance médicaments, la faisant passer de 77 % à 84 %.

Le nombre de plaintes à ce sujet a diminué cette année, ce qui indique que la Régie a su pallier la carence d'information en bonne partie. Le Protecteur du citoyen souhaite qu'elle poursuive ses efforts en ce sens.

Une autre mesure destinée à mieux informer la population mérite d'être soulignée. La Régie a placé sur son site Internet un exercice à compléter, qui permet aux citoyens de vérifier s'ils sont couverts par le bon régime, privé ou public. En répondant à ce questionnaire, ils ont accès à des renseignements sur la couverture du régime et ils sont invités à communiquer avec le personnel de la Régie s'ils ont des questions. Le Protecteur du citoyen salue cette initiative.

DES SERVICES ENFIN ASSURÉS

Le 8 juin dernier, une modification du *Règlement sur les aides auditives et les services assurés* est entrée en vigueur. À la liste des aides auditives couvertes par la Régie s'ajoutent les prothèses numériques. La gamme des aides et des services assurés s'en trouve ainsi améliorée. Des citoyens confrontés à un refus de remboursement d'appareils utilisant la technologie numérique avaient porté plainte auprès du Protecteur du citoyen au cours des dernières années.

Un formalisme inutile

Au printemps 2006, un citoyen tente de renouveler sa carte d'assurance maladie, expirée depuis avril 2005. Le 15 mai 2006, il se présente dans un centre local de services communautaires (CLSC), remet son formulaire dûment rempli et paie les frais requis de 15 dollars. Il se fait photographier et dépose sa preuve de résidence, comme le prévoit la réglementation.

La Régie n'accepte pas la preuve de résidence, car elle ne reconnaît pas le document comme étant un bail. Le citoyen vit dans un HLM (habitation à loyer modique). Il s'adresse au Protecteur du citoyen.

En examinant la preuve de résidence, le Protecteur du citoyen constate qu'elle contient tous les renseignements que l'on retrouve généralement dans un bail. Il est d'avis que, bien qu'étant différent d'un bail traditionnel, le document comporte les informations requises pour obtenir une carte d'assurance maladie, notamment la signature des parties, l'adresse et la période couverte. Il demande donc à la Régie de revoir sa décision. La Régie accepte et émet la carte du citoyen.

La Régie des rentes du Québec est chargée d'appliquer la *Loi sur le régime de rentes du Québec* et la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. De plus, elle administre la mesure de Soutien aux enfants découlant de la politique familiale du Québec.

LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

Le régime de rentes du Québec est un régime de sécurité sociale universel et obligatoire. Il est financé à parts égales par les cotisations des travailleurs et des employeurs. Quant au travailleur autonome, il doit assumer la totalité des cotisations. La loi fixe le taux de cotisation et prévoit le paiement d'une prestation lors de la retraite, du décès et en cas d'invalidité. En dix ans, le nombre de prestataires du régime de rentes du Québec est passé de 999 591 à 1 384 377, une augmentation de 39 %. Le vieillissement de la population a un impact croissant sur la demande de services adressée à cet organisme.

La Régie agit aussi à titre d'organisme de liaison pour la mise en œuvre des ententes internationales de sécurité sociale conclues avec 29 pays. Ces ententes permettent aux citoyens du Québec et à leur conjoint d'obtenir une rente de retraite, d'invalidité ou de décès d'un pays étranger où ils ont travaillé. Les ententes sont négociées et conclues par le ministère des Relations internationales, et elles sont mises en application par le Bureau des ententes de sécurité sociale de la Régie.

LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE

Les régimes complémentaires de retraite, qui sont généralement établis par les employeurs, sont assujettis à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. La Régie a un double mandat à leur égard. D'une part, elle s'assure que leur administration et leur fonctionnement sont conformes à la loi. Sa surveillance porte sur trois aspects : la protection des droits des participants et des bénéficiaires ainsi que les finances et la bonne administration du régime. D'autre part, la Régie doit promouvoir la planification financière de la retraite, notamment en diffusant de l'information et en favorisant l'établissement et l'amélioration des régimes de retraite.

SOUTIEN AUX ENFANTS : DÉSORMAIS, LES FAMILLES TRANSIGENT AVEC LA RÉGIE

La mesure de Soutien aux enfants issue de la politique familiale comporte deux volets : le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants et le supplément pour enfant handicapé.

Le crédit d'impôt est une aide financière qui s'adresse à toutes les familles ayant des enfants à charge de moins de 18 ans. Il est prévu dans la *Loi sur les impôts*, qui est sous la responsabilité du ministre du Revenu du Québec. Les dernières données disponibles montrent qu'en 2005, 855 894 personnes s'étaient prévaluées de cette mesure. Quant au supplément pour enfant handicapé, il a pour but d'aider les familles à assumer la garde, les soins et l'éducation d'un enfant handicapé. Le handicap doit être important, c'est-à-dire qu'il limite l'enfant de façon importante dans ses activités de la vie quotidienne et il doit avoir une durée prévisible d'au moins un an.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, la Régie gère elle-même l'admissibilité au crédit d'impôt. Les parents transigent désormais avec la Régie pour signifier tout changement de leur situation familiale. Auparavant, ils devaient d'abord en informer l'Agence du revenu du Canada, laquelle transmettait l'information à la Régie. Cette façon de faire occasionnait des délais additionnels dans le versement des sommes auxquelles les citoyens ont droit. La Régie bénéficie maintenant de plus de souplesse dans le traitement et le suivi des dossiers, ce qui devrait amenuiser l'insatisfaction des citoyens.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Régie des rentes du Québec	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	115	118	96	22

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

En 2006-2007, les plaintes mettant en cause la Régie visent principalement le régime de rentes du Québec. La majorité d'entre elles porte sur le refus d'une rente d'invalidité dans une situation où le citoyen conteste l'interprétation de son dossier médical. L'autre motif le plus souvent soumis à l'examen du Protecteur du citoyen concerne l'insuffisance des contributions versées au régime, ce qui prive le citoyen d'une rente.

Les motifs d'insatisfaction qui sont signifiés au Protecteur du citoyen concernant le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants portent sur des avis incomplets, des modalités de remboursement, des délais de traitement, des modifications au dossier ainsi que des erreurs de traitement.

Les régimes complémentaires de retraite génèrent peu de plaintes au Protecteur du citoyen. Ces plaintes ont pour objet la terminaison d'un régime, les congés de cotisation, les surplus d'actif et la diffusion de l'information.

PLUS DE SOUPLESSE DANS LA RÉCUPÉRATION DES SOMMES VERSÉES EN TROP

Le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants est prévu dans une loi fiscale. Il dépend du revenu familial. Il arrive, advenant un changement dans la situation familiale, entre autres, que la Régie verse des montants en trop aux parents. Dans cette éventualité, les modalités d'acquittement de la dette sont établies en fonction du revenu familial et elles ne sont pas négociables.

La Régie récupère les sommes qui lui sont dues par prélèvement sur les versements à venir. Par exemple, si le revenu familial annuel est égal ou inférieur à 35 000 \$, la Régie peut soustraire jusqu'à concurrence de 50 % du remboursement mensuel prévu pour l'affecter à la réduction de la dette découlant des sommes versées en trop. Si le revenu est supérieur, elle peut récupérer jusqu'à 100 % du remboursement mensuel prévu. Le crédit est venu remplacer et bonifier l'allocation familiale qui était une mesure sociale et vise à apporter une aide directe aux familles. Le Protecteur du citoyen poursuit son analyse dans le but de dégager des pistes de solution qui permettent des modalités de récupération plus souples et qui respectent l'objectif visé par la mesure de Soutien aux enfants, notamment pour les familles à faibles revenus.

QUI BÉNÉFICIE DU CRÉDIT D'IMPÔT?

Le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants est versé à une seule personne par famille. Jusqu'à la fin de l'année 2006, c'est la conjointe qui recevait le remboursement, même si, dans le cas d'une famille reconstituée, elle n'avait aucun enfant à sa charge. Cette manière de procéder créait des litiges entre les conjoints. Grâce aux nouvelles mesures entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007, les conjoints peuvent maintenant s'entendre pour déterminer qui des deux bénéficiera du crédit d'impôt pour le soutien aux enfants.

Par ailleurs, les plaintes portées à l'attention du Protecteur du citoyen font ressortir un problème qui se posait lorsqu'il y a des enfants en garde partagée.

Les familles qui se partageaient la garde d'un enfant quasi également au cours d'un mois pouvaient bénéficier successivement d'une partie du crédit. Des modifications ont été apportées, le 1^{er} janvier 2007, pour permettre le versement simultané de l'aide aux deux familles, selon les règles de calcul applicables à la garde partagée d'un ou de plusieurs enfants. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il s'agit là d'une amélioration notable qui procurera aux familles une constance dans les revenus.

RENTE DE CONJOINT SURVIVANT : PRÉSERVER LE DROIT À LA RÉTROACTIVITÉ

En 2001-2002, dans son rapport annuel, le Protecteur du citoyen faisait état d'un problème d'harmonisation des lois. Ainsi, la *Loi sur le régime de rentes du Québec* prévoit qu'une rente de conjoint survivant est payable à compter du mois qui suit le mois du décès du cotisant. Cette loi précise en outre que le versement de cette rente ne peut rétroagir pour plus de onze mois précédant la demande. Or, le Code civil prévoit un délai de sept années pour déclarer le décès d'une personne disparue et non retrouvée. Le Protecteur du citoyen précise que la Régie n'accepte de verser la rente de conjoint survivant qu'à la confirmation du décès ou à l'expiration du délai de sept ans.

Depuis septembre 2003, la Régie a modifié ses pratiques pour permettre aux citoyens de déposer leur demande même si le décès n'est pas constaté, afin de préserver leur droit à la rétroactivité. L'information donnée par les préposés a été ajustée. Les citoyens sont avisés qu'ils ont intérêt à déposer leur demande même si elle sera refusée en raison de l'absence d'un jugement déclaratif du décès. Lorsque la rente pourra être versée, la Régie considérera la date de la demande et pourra accorder une rétroactivité allant jusqu'à douze mois.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que, malgré les années écoulées, cette nouvelle pratique administrative devrait faire l'objet d'une modification à la loi, comme s'y était engagée la Régie en 2003, afin de s'assurer du maintien à long terme de la pratique et d'une publicité adéquate. Dans les cas où il y a un jugement déclaratif du décès, cette modification législative s'impose pour assurer la préservation du droit à une pleine rétroactivité des rentes de conjoint survivant et d'orphelin.

Recommandation

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que l'on modifie la *Loi sur le régime de rentes du Québec* afin de l'harmoniser avec le Code civil du Québec, pour faire en sorte que, lorsqu'un jugement déclaratif de décès est rendu, la Régie des rentes puisse verser la rente de conjoint survivant ou celle d'orphelin rétroactivement à la date déterminée par le tribunal.

Une nouvelle analyse s'imposait

Un citoyen subit un accident d'automobile en 1984. Il reçoit, à la suite de cet accident, une indemnité de remplacement du revenu de la Société de l'assurance automobile du Québec jusqu'en 1992 pour des blessures de nature orthopédique. En 1999, la Régie des rentes du Québec, à la suite d'une demande de ce citoyen, reconnaît qu'il est invalide à cause d'une condition psychiatrique. Elle débute le versement d'une rente d'invalidité.

En 2001, le citoyen adresse une demande à la Société afin de faire reconnaître une relation entre ses problèmes psychiatriques et l'accident d'automobile. La Société refuse de reconnaître une telle relation avec l'accident d'automobile. Le citoyen conteste alors la décision au Tribunal administratif du Québec.

Le 31 janvier 2005, le Tribunal rend une décision à l'effet qu'il y a effectivement une relation entre l'accident d'automobile et les problèmes d'ordre psychiatrique du citoyen. Le Tribunal retourne le dossier à la Société afin qu'elle indemnise le citoyen en conséquence.

Avant d'autoriser une quelconque indemnité de remplacement du revenu, la Société devait savoir si le citoyen avait la capacité d'occuper un emploi. Sachant que celui-ci recevait une rente d'invalidité de la Régie, la Société adresse une demande à cet organisme afin de vérifier si l'invalidité reconnue par celle-ci est en lien avec l'accident d'automobile. La Régie répond qu'elle est d'avis que cette invalidité n'est pas en lien avec l'accident. Conséquemment, et en vertu de la Loi sur l'assurance automobile, cette position de la Régie a pour effet de rendre impossible le versement par la Société d'une indemnité de remplacement du revenu puisqu'un accidenté incapable d'exercer tout emploi pour quelque cause que ce soit, excepté l'âge, ne peut recevoir une telle indemnité. En effet, l'accidenté ne subit aucune perte réelle de revenu du fait de l'accident.

Après examen de la position du citoyen soutenant qu'il n'avait pas de condition invalidante autre que les problèmes liés à son accident d'automobile, le Protecteur du citoyen a demandé à la Régie de reconsidérer son avis à la lumière de la décision rendue par le Tribunal administratif du Québec.

Après analyse, la Régie a accepté de revoir son avis sur les causes de l'invalidité et reconnaît qu'il y a un lien entre l'invalidité qu'elle a déterminée et celle liée à l'accident d'automobile. Finalement, considérant que toutes les parties reconnaissent que l'invalidité confirmée par la Régie est en lien avec l'accident d'automobile, la Société de l'assurance automobile du Québec a débuté le versement de l'indemnité de remplacement du revenu rétroactivement au mois d'août 1999, en soustrayant toutefois les sommes déjà versées par la Régie. Pour le citoyen, cette indemnité était plus avantageuse que la rente d'invalidité versée par la Régie.

La Société de l'assurance automobile du Québec

La mission de la Société de l'assurance automobile du Québec est de protéger et d'assurer la personne contre les risques liés à l'usage de la route. Quatre mandats s'intègrent à cette mission :

- l'indemnisation et la réadaptation des personnes accidentées de la route ;
- la promotion de la sécurité routière ;
- la gestion du droit d'accès au réseau routier québécois et la perception des droits pour le permis de conduire et l'immatriculation des véhicules ;
- la surveillance et le contrôle du transport routier des personnes et des biens.

UN RÉGIME PUBLIC EN SITUATION DE MONOPOLE

Au Québec, les risques liés à l'usage de la route sont partagés collectivement depuis 1978. Ce choix a amené la création de la Société de l'assurance automobile du Québec, qui administre un régime d'indemnisation sans égard à la faute et qui gère l'accès au réseau routier. Elle assume aussi des responsabilités en matière de sécurité du transport des personnes et des biens.

La Société administre en situation de monopole un régime public d'indemnisation des victimes d'accident d'automobile, en ce qui concerne les blessures corporelles. Elle est également le gestionnaire unique des droits d'accès au réseau routier. À cet égard, ses activités se divisent en deux volets : le Code de la sécurité routière et l'indemnisation des accidentés de la route. En raison de ses responsabilités en matière de sécurité routière, la Société contribue à l'accomplissement de l'une des missions centrales de l'État, soit celle d'assurer la sécurité publique.

Les citoyens bénéficient d'une protection par l'entremise, notamment, des activités de la Société en matière de contrôle et d'indemnisation. La Société a ainsi des responsabilités et des devoirs d'autant plus importants dans tous ses domaines d'activité, incluant des obligations de moyens et de résultats sur le plan de la qualité des services aux citoyens. En 2006-2007, le Protecteur du citoyen constate de nouveau des problèmes à cet égard. Bien que ces problèmes soient propres à chacun des volets d'activité, leur dénominateur commun réside dans le fait que les lacunes observées réfèrent généralement à des services ou à des fonctions de l'organisme qui touchent directement les citoyens.

PRÉSERVER LA QUALITÉ DES SERVICES DANS UN CONTEXTE DE RATIONALISATION DES COÛTS

Le Protecteur du citoyen est informé de la situation budgétaire de la Société et a pris acte des cibles que l'organisme s'est fixées dans le cadre de la rationalisation de ses coûts d'exploitation. Ce processus en cours à la Société, conjugué entre autres aux objectifs gouvernementaux de diminution de l'effectif de la fonction publique et d'implantation de Services Québec, requiert une attention particulière à l'égard de la qualité des services aux citoyens.

Compte tenu de sa situation financière, la Société prévoit, dans son plan stratégique 2006-2010, devoir réduire ses coûts d'exploitation de plusieurs dizaines de millions de dollars et diminuer de 10 % son effectif. Parallèlement, elle anticipe une augmentation annuelle d'environ 2 %, soit plus de 106 000 véhicules à immatriculer, et de près de 1,6 %, soit plus de 76 000 titulaires de permis de conduire. Tout cela dans un contexte où le bilan routier s'alourdit.

Dans cette conjoncture, le Protecteur du citoyen sera vigilant afin que le redressement de la situation financière de l'organisme, bien qu'incontournable, ne se fasse pas au détriment des accidentés et de l'ensemble des utilisateurs du réseau routier.

Il entend donc porter une attention particulière à la qualité des services dispensés aux citoyens par la Société. Il surveillera notamment les répercussions du regroupement, à l'intérieur des mêmes locaux, des services de la Société, de ceux de Services Québec et de ceux des éventuels ministères et organismes qui pourraient se joindre à eux. Ce regroupement physique s'inscrit dans la mise en œuvre de la décision gouvernementale d'utiliser le réseau des centres de services de la Société comme base du réseau de guichets de Services Québec. Le Protecteur du citoyen veillera à ce que l'expertise ainsi transférée soit préservée dans l'exercice du mandat plus large de Services Québec. Pour le volet indemnisation des accidentés de la route, il s'assurera que la diminution de l'effectif n'ait pas d'effets négatifs sur le traitement des dossiers des accidentés.

Recommandation

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que le maintien et l'amélioration des services constituent des critères formels dont la Société de l'assurance automobile du Québec doit obligatoirement et systématiquement tenir compte dans la prise de décisions administratives et la mise en œuvre de mesures visant la réduction des coûts d'exploitation.

L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA ROUTE

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Indemnisation des victimes de la route	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	266	361	201	160

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Du côté de l'indemnisation des victimes de la route, le Protecteur du citoyen traite, entre autres, des plaintes relatives aux délais trop souvent déraisonnables de la Société dans l'émission des avis médicaux. Des citoyens rapportent aussi l'absence d'une motivation adéquate pour fonder les décisions de fin d'incapacité qui mettent un terme au versement de leur indemnité de remplacement du revenu. Le Protecteur du citoyen est aussi appelé à intervenir dans des situations où deux organismes, la Société et la Commission de la santé et de la sécurité du travail, se renvoient mutuellement la responsabilité d'indemniser un citoyen.

Le pourcentage de motifs de plainte fondés demeure très préoccupant en 2006-2007. En effet, encore cette année, près de 50 % des motifs de plainte examinés se sont avérés fondés. Cela signifie que dans près d'un cas sur deux, le Protecteur du citoyen conclut qu'un citoyen qui s'est adressé à lui a été lésé par l'action ou l'inaction de la Société.

Certaines problématiques systémiques, nouvelles ou récurrentes, peuvent contribuer à expliquer ce résultat. Il en sera question dans les pages qui suivent. Toutefois, les données indiquent clairement une performance insatisfaisante de la Société en matière de qualité des services offerts aux accidentés qui ont porté plainte au Protecteur du citoyen.

LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION 2006-2008 DE LA SOCIÉTÉ

Dans son rapport annuel 2005-2006, le Protecteur du citoyen dénonçait une fois de plus les délais nécessaires à la Société pour rendre des décisions en révision et pour émettre des avis médicaux. Il considérait qu'il y avait urgence d'agir, car ces délais déraisonnables touchent directement les citoyens. À ce sujet, il indiquait que la Société avait mis en place un plan d'action triennal et qu'il s'engageait à suivre de très près l'évolution des nouvelles orientations en matière de services aux accidentés.

LES DÉLAIS POUR RENDRE DES DÉCISIONS EN RÉVISION

Cette année, le Protecteur du citoyen constate une diminution importante des délais à rendre des décisions en révision. En effet, en décembre 2005, un accidenté de la route devait attendre en moyenne 9,2 mois avant de recevoir une décision de la révision administrative. En décembre 2006, ce délai était de 4 mois. L'inventaire des dossiers en traitement a également diminué, passant de 8 667 en décembre 2005 à 3 950 en décembre 2006.

Selon l'information obtenue, le redressement de la situation est dû à l'embauche de personnel pour une durée déterminée. Le Protecteur du citoyen continuera d'effectuer un suivi afin de s'assurer que le départ de ces employés temporaires n'aura pas de répercussions sur les délais de traitement. Il estime que la diminution du délai d'attente, qui doit se poursuivre, est une amélioration importante pour l'ensemble des accidentés de la route.

LES DÉLAIS POUR ÉMETTRE DES AVIS MÉDICAUX

Comparativement aux deux dernières années, le Protecteur du citoyen ne constate aucune amélioration significative quant aux délais à émettre des avis médicaux qui ont un impact direct sur les accidentés. Il note même une légère augmentation du délai moyen à répondre à l'ensemble des demandes par rapport à l'année passée. Des accidentés de la route sont lésés du fait que la Société ne peut émettre d'avis médicaux dans un délai raisonnable. Dans ces cas, le préjudice se traduit, pour l'essentiel, par un retard à recevoir une indemnité, dont les citoyens accidentés ont besoin pour assumer leurs obligations financières.

À ce chapitre, l'analyse des statistiques démontre que les risques de préjudice sont particulièrement élevés dans deux catégories d'avis médicaux, soit « Relation accident/blessure » et « Relation accident/rechute ». Ces avis sont demandés pour établir si une blessure ou une rechute est consécutive à l'accident d'automobile. À titre d'illustration, en 2006, les accidentés ayant le statut de travailleur au moment de l'accident ou au moment où ils réclament pour une rechute ont dû attendre respectivement, en moyenne, 73 et 96 jours pour obtenir l'avis médical qui devait permettre à la Société de rendre une décision sur l'octroi ou non d'une indemnité de remplacement du revenu. Pendant cette période, les accidentés doivent suppléer eux-mêmes à leurs pertes de revenus. Par exemple, un accidenté de la route victime d'une rechute, qui est en attente d'une décision de la Société sur l'acceptation ou non de son incapacité à travailler, peut se retrouver dans l'obligation de puiser dans ses épargnes, voire de s'endetter ou de liquider ses actifs. L'impact est considérable. Qui peut supporter financièrement un tel délai d'attente ? Et pourquoi devrait-on le faire ?

Bien que la Société se soit engagée à traiter prioritairement les dossiers des travailleurs, l'information obtenue ne permet pas de conclure que le délai est inférieur à la moyenne dans leur cas.

Par ailleurs, pour d'autres accidentés de la route, l'attente d'un avis médical retarde l'obtention d'une indemnité forfaitaire ou encore de soins, traitements et services de réadaptation requis par leur condition médicale. Dans certains cas, ces délais ont un effet négatif sur leur rétablissement.

Afin d'illustrer l'impact de l'ensemble de cette problématique sur les accidentés, voici les situations vécues par deux personnes qui ont dû s'adresser au Protecteur du citoyen afin d'obtenir un règlement dans leur dossier.

Un délai d'un an qui s'ajoute à des procédures déjà longues

Le 18 avril 2005, le Tribunal administratif du Québec émet une décision à l'effet que la Société doit reconnaître la relation entre les douleurs dorso-lombaires d'une citoyenne et l'accident d'automobile qu'elle a eu le 24 juin 1997. Le service de l'indemnisation de la Société doit reprendre l'étude du dossier sur ce point afin de statuer sur le paiement des indemnités afférentes à cette reconnaissance de relation. À la suite de cette décision du Tribunal, l'agent d'indemnisation responsable du dossier de l'accidentée a demandé, le 27 avril 2005, un avis à un médecin conseil de la Société. En avril 2006, la citoyenne communique avec le Protecteur du citoyen pour se plaindre du délai.

Compte tenu que les procédures initiales en révision et devant le tribunal ont été entreprises depuis fort longtemps déjà, et qu'il s'est écoulé une année de plus depuis la décision du tribunal, le Protecteur du citoyen demande à la Société de traiter le dossier en priorité. Le 5 mai 2006, le médecin conseil répond à la demande d'avis du 27 avril 2005 et recommande qu'un déficit de 2 % soit reconnu pour le problème dorso-lombaire. À la suite de cet avis, l'accidentée a reçu un montant de 3 239,91\$, après avoir attendu plus d'une année en plus du temps déjà écoulé pour les procédures en révision et devant le Tribunal administratif du Québec.

Un avis médical qui tarde à venir pour une étudiante

Le 29 avril 2003, une étudiante est victime d'un accident de la route. Comme la *Loi sur l'assurance automobile* prévoit le versement d'une indemnité forfaitaire pour le retard dans les études, le 18 octobre 2004, elle envoie à la Société le formulaire « Attestation de perte d'une session ou d'une année scolaire en raison de l'accident ». Pour traiter sa demande, la Société exige plusieurs documents médicaux. Le 19 avril 2005, l'agente d'indemnisation sollicite un avis à un médecin conseil de la Société. Le 15 mars 2006, n'ayant toujours pas obtenu de réponse à sa demande d'indemnité, la citoyenne contacte le Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen analyse la plainte et demande à la Société de prioriser le traitement de ce dossier étant donné les délais déjà écoulés. Le 3 juillet 2006, le médecin conseil émet un avis dans lequel il conclut que la citoyenne a effectivement droit à une indemnité pour retard dans les études. La citoyenne a obtenu une indemnité de 4 014\$. Il aura fallu près de 15 mois à la Société pour émettre son avis.

LA SITUATION DEMEURE PRÉOCCUPANTE

Tel qu'il s'y était engagé, le Protecteur du citoyen a fait le suivi de la mise en œuvre du plan d'action de la Société. De nombreux échanges ont eu lieu avec ses représentants. Le Protecteur du citoyen retient de ces échanges que, de 2006 à 2008, diverses actions devraient être prises afin de modifier les façons de faire de la Société, qu'elles aient un lien direct ou indirect avec les avis médicaux. À terme, ces modifications devraient avoir un effet positif sur les délais en cette matière.

À la lecture des documents obtenus de la Société au cours des derniers mois, il est clair que l'organisme reconnaît l'existence d'un problème et tente d'y remédier. Le Protecteur du citoyen est conscient que la problématique des délais ne pouvait être entièrement réglée dès la première année du plan d'action, étant donné les nombreuses modifications à apporter au processus opérationnel. Cependant, considérant l'impact négatif direct sur les accidentés et l'absence de progrès véritables à ce jour, le Protecteur du citoyen demeure préoccupé par la situation. Ainsi, il s'attend à ce que la réalisation du plan d'action 2006-2008 donne des résultats significatifs en matière de délais de traitement et il maintiendra un suivi étroit auprès de la Société à ce sujet.

LES MESURES DE RECOUVREMENT SUR UN CERTIFICAT DE DÉFAUT PRESCRIT

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Société à la suite d'une plainte d'un citoyen qui se disait lésé par les mesures de recouvrement effectuées sur un certificat de défaut prescrit. En effet, à la suite d'un nouvel accident dont fut victime le citoyen, la Société retenait ses indemnités pour les imputer sur le certificat, qui est un document servant à prouver l'exigibilité d'une dette et le montant dû. Après avoir analysé les dispositions législatives encadrant la prescription des jugements et la compensation, le Protecteur du citoyen a conclu que les mesures de recouvrement sur un certificat de défaut prescrit ne respectaient pas les règles établies par le Code civil du Québec. Vu l'illégalité des mesures de recouvrement, il a recommandé à la Société de réviser sa procédure interne en cette matière pour la rendre conforme aux dispositions du Code civil en vigueur. À la

suite de cette intervention, la Société a modifié sa politique de recouvrement des créances le 4 décembre 2006 et en a fait parvenir une copie au Protecteur du citoyen. Elle y a ajouté un motif de remise de dette pour couvrir les cas où le certificat de défaut est prescrit et assurer ainsi qu'aucune mesure de recouvrement ne soit prise.

L'ACCÈS TÉLÉPHONIQUE AUX PRÉPOSÉS AUX RENSEIGNEMENTS POUR TOUS

Une accidentée de la route s'est adressée au Protecteur du citoyen parce que son agent d'indemnisation ne la rappelait pas, malgré plusieurs messages laissés dans sa boîte vocale. De plus, il lui était impossible de parler à toute autre personne, y compris les préposés aux renseignements.

Après analyse, le Protecteur du citoyen a constaté que la citoyenne faisait partie d'un programme de soins personnalisés des entorses et blessures musculaires. En vertu de ce programme, les accidentés ont accès directement aux agents d'indemnisation. Cependant, dans ce cas précis, le numéro de téléphone transmis à l'accidentée ne donnait pas accès à une assistance immédiate en l'absence de l'agent d'indemnisation.

Le Protecteur du citoyen croit qu'il est important de permettre à tous les accidentés de la route de joindre, en tout temps, des personnes-ressources compétentes. Aussi a-t-il demandé à la Société pourquoi certains accidentés de la route n'ont pas la possibilité de joindre les préposés aux renseignements. La Société a soutenu qu'elle était très soucieuse d'offrir un accès rapide et courtois à ses services à tous les citoyens qui y ont recours. Conformément à cette affirmation, elle s'est engagée à vérifier l'information que lui a transmise le Protecteur du citoyen. Elle a constaté qu'effectivement, certains messages téléphoniques n'offraient pas la possibilité d'obtenir une assistance immédiate et a pris les mesures nécessaires pour corriger la situation dans les meilleurs délais.

LE RAPPORT PRÉLIMINAIRE D'EXPERTISE ET LA MOTIVATION DES DÉCISIONS

Dans certains dossiers d'indemnisation, la Société peut exiger qu'un accidenté de la route se soumette à l'examen d'un professionnel de la santé qu'elle a choisi. Elle peut, par exemple, solliciter l'opinion d'un expert sur la capacité de l'accidenté à reprendre ou non son travail. À la suite de cette évaluation médicale, la Société reçoit un rapport préliminaire d'expertise. Il s'agit d'un formulaire très succinct sur lequel l'expert indique, en cochant la case appropriée, si une personne est apte ou non à travailler. Un espace restreint est réservé à ses commentaires, le cas échéant. Sur réception de ce rapport préliminaire d'expertise, l'agent d'indemnisation émet une décision de fin d'incapacité si l'opinion de l'expert est à l'effet que l'accidenté est apte à reprendre son travail.

Cette procédure est en vigueur depuis 2002. L'objectif de ce rapport, produit bien avant le rapport final et détaillé de l'expert, est de permettre à la Société de rendre une décision sur la capacité d'un accidenté à retourner travailler et, par conséquent, de mettre fin rapidement à l'indemnité de remplacement du revenu.

En 2004, le Protecteur du citoyen a fait deux constats en cette matière, qui l'ont incité à intervenir auprès de la Société.

Premièrement, il s'est rendu compte que les citoyens victimes d'accident de la route ont de la difficulté à comprendre la décision qui met fin à leur incapacité, parce qu'elle n'est pas motivée. En effet, cette décision n'est généralement accompagnée d'aucune information sur les conclusions médicales précises de l'expert ou de la Société.

Deuxièmement, il a constaté qu'au moment où la décision de fin d'incapacité et d'indemnité est émise, le rapport d'expertise complet n'est pas encore au dossier. À cette étape, cette situation prive l'accidenté de la route de l'ensemble de la preuve, qui n'est ni au dossier ni même en possession de la Société lorsqu'elle rend sa décision.

Le Protecteur du citoyen rappelle à la Société que l'article 83.43 de la *Loi sur l'assurance automobile* et l'article 8 de la *Loi sur la justice administrative* précisent qu'une décision doit être motivée et communiquée par écrit à la personne intéressée. Cela implique que la décision est effectivement appuyée sur des motivations adéquates et que ces motivations sont exprimées en des termes clairs.

La motivation des décisions rendues à la suite d'un rapport préliminaire d'expertise est très importante, puisque c'est la seule décision qui sera rendue sur la fin d'incapacité. De plus, même lorsque l'expertise médicale complète est versée au dossier de l'accidenté, aucune information supplémentaire ne lui est acheminée sur les motifs exacts de la décision de la Société.

De nombreux échanges ont eu lieu entre la Société et le Protecteur du citoyen afin de discuter de cette problématique. La Société a annoncé son intention d'abandonner le rapport préliminaire d'expertise, sans toutefois préciser de date. En attendant, la Société mettra en place des mesures transitoires sur lesquelles le Protecteur du citoyen a émis certaines réserves. La Société s'est engagée à les examiner.

Bien qu'au 31 mars 2007, un règlement semble imminent en cette matière, le Protecteur du citoyen déplore le temps qu'il a fallu à la Société pour étudier sérieusement la question et trouver des pistes de solution. Il rappelle qu'il dénonce cette situation depuis 2004 et que le problème n'est toujours pas réglé.

L'HÉSITATION SUR LA RESPONSABILITÉ D'INDEMNISER

Le Protecteur du citoyen est appelé à intervenir dans des situations où des accidentés se trouvent en étau entre deux organismes qui se renvoient mutuellement la responsabilité de les indemniser. En 1995, il a sensibilisé pour la première fois la Société de l'assurance automobile et la Commission de la santé et de la sécurité du travail au problème de ces citoyens, qui sont tributaires d'une décision de leur part.

Aujourd'hui encore, des citoyens sollicitent son aide pour dénouer l'impasse dans laquelle ils se trouvent, comme en témoigne l'exemple qui suit.

Un citoyen pris entre deux organismes qui se renvoient la balle

Le 6 avril 2000, un citoyen subit un accident d'automobile. À la suite de cet accident, il conserve d'importantes limitations fonctionnelles au niveau du cou. Le 25 janvier 2002, la Société émet une décision à l'effet qu'il était apte à occuper son emploi à compter du 4 décembre 2001.

Le 27 octobre 2004, le citoyen quitte son travail pour se rendre chez son médecin en raison d'importantes douleurs au cou et dans le haut du dos. Son médecin lui prescrit un arrêt de travail et remplit un rapport à l'intention de la Société en indiquant que le citoyen a une entorse cervico-dorsale et qu'il s'agit d'une rechute de sa condition d'accidenté de la route. Le citoyen présente une demande à la Société à cet effet. Le 26 janvier 2005, l'agent d'indemnisation refuse la demande et indique que la condition actuelle du citoyen relève d'un nouvel événement et non d'une rechute de l'accident du 6 avril 2000. Il réfère le citoyen à la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Cette décision sera confirmée par le Bureau de révision de la Société.

Le citoyen présente donc une réclamation à la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Le 24 mars 2005, la Commission accepte sa réclamation. Or, l'employeur du citoyen la conteste. Le 9 août 2005, la révision administrative de la Commission refuse la réclamation du citoyen en indiquant que les antécédents de sa condition cervico-dorsale et les premières impressions diagnostiques des médecins traitants, contemporaines à l'événement, ne permettent pas de conclure que la blessure du citoyen est survenue alors que celui-ci effectuait son travail. Cette décision sous-entend que la blessure du citoyen est plutôt liée à l'accident d'automobile.

À la suite de cette décision de la Commission, le citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen. Il se plaint de se retrouver face à deux organismes qui se renvoient la responsabilité de l'indemniser pour la détérioration de sa condition médicale. À ce moment, il est sans revenu et a dû demander des prestations d'assistance-emploi.

Le Protecteur du citoyen est persuadé qu'un processus d'analyse conjointe doit être amorcé dans tous les cas où l'un des organismes a des raisons de croire que la lésion qui lui est soumise peut être reliée à un événement relevant de la compétence de l'autre. En conséquence, il a recommandé à la Société de procéder à une nouvelle analyse du dossier et de contacter la Commission si elle croit que le citoyen a subi un accident de travail.

Après une nouvelle analyse du dossier, la Société a finalement jugé qu'il s'agissait d'une rechute de l'accident d'automobile du 6 avril 2000 et a accepté d'indemniser le citoyen. Le citoyen a tout de même dû attendre 17 mois pour que son dossier soit réglé.

Ce problème d'harmonisation entre la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail a des conséquences sérieuses sur les citoyens touchés, comme le démontre le cas que nous venons de relater. Des problèmes peuvent également être éprouvés lorsqu'un citoyen reçoit déjà une indemnité de remplacement du revenu de la Société ou de la Commission au moment d'un nouvel événement ne relevant pas de l'organisme qui l'indemnise. Cette situation est connue par les deux organismes avec lesquels le Protecteur du citoyen doit s'entretenir à chaque année afin de régler les cas particuliers soumis à son attention. En 2007-2008, il entend revenir à la charge auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail pour un règlement global de la problématique, et ainsi prévenir la répétition des préjudices déjà constatés. À ces fins, il s'attend à ce que les organismes coopèrent activement à l'identification et la mise en œuvre de solutions.

Recommandation

Considérant qu'en vertu de l'article 83.66 de la *Loi sur l'assurance automobile* et de l'article 449 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail ont conclu une entente sur le traitement des dossiers des accidentés qui, alors qu'ils reçoivent une indemnité de remplacement du revenu de la Société ou de la Commission, vivent un nouvel événement ne relevant pas de l'organisme qui les indemnise ;

Considérant que cette entente entre la Société et la Commission ne couvre pas tous les dossiers des citoyens qui, dans le passé, ont déjà reçu une indemnité de remplacement du revenu de la Société ou de la Commission et qui vivent un nouvel événement relevant de l'autre régime ;

Considérant qu'il arrive que des problèmes d'harmonisation entre la Société et la Commission surviennent lors de l'analyse des dossiers et de l'émission des décisions ;

Considérant les conséquences préjudiciables d'une telle situation pour les accidentés, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail identifient et mettent en place les solutions appropriées à court terme afin d'assurer l'harmonisation de leurs actions à l'endroit d'un même citoyen.

LE CODE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Code de la sécurité routière	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	161	167	147	20

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

En matière de sécurité routière, le Protecteur du citoyen observe des problèmes liés au refus de la Société de reconnaître et d'assumer certaines responsabilités à l'égard de sa clientèle. Cette attitude se manifeste notamment au moment de l'envoi des avis de renouvellement et au sujet de la qualité de l'information donnée dans les centres de services où les citoyens effectuent des transactions relatives à leur permis de conduire ou à l'immatriculation de leur véhicule routier. Le Protecteur du citoyen est aussi intervenu dans des problématiques mettant en cause la diffusion inadéquate de l'information. Celles-ci sont cependant en voie d'être corrigées.

LA TRANSMISSION DES AVIS DE RENOUVELLEMENT

PAS D'OBLIGATION, MAIS...

La Société de l'assurance automobile détient le monopole en matière de gestion des permis de conduire et d'immatriculation des véhicules routiers. Elle s'est donné comme pratique administrative d'aviser par écrit les citoyens de certaines obligations à son égard et des moyens qu'ils doivent prendre afin de se conformer au Code de la sécurité routière. Elle envoie, par exemple, des avis de renouvellement du permis de conduire ou de l'immatriculation. Ces avis indiquent aux citoyens le montant qu'ils doivent déboursier pour pouvoir continuer à conduire un véhicule routier au-delà de la date d'échéance prévue au règlement.

Le Code de la sécurité routière n'oblige pas la Société à expédier de tels avis. En avril 2006, la Cour suprême l'a d'ailleurs confirmé en déclarant que la responsabilité de renouvellement appartient aux détenteurs de permis ou d'immatriculation. La Société ne considère donc pas avoir de responsabilité advenant le cas où le citoyen ne reçoit pas l'avis qu'il a l'habitude de recevoir et qu'il tarde, par conséquent, à acquitter les frais de son renouvellement de permis. Or, il arrive aussi qu'un citoyen ne reçoive pas un avis en raison d'une erreur commise par le personnel de la Société.

Une amende salée

Un problème survenu lorsque la Société a modifié son système informatique a fait en sorte qu'un couple de retraités n'a reçu aucun avis de renouvellement. À cause de cette erreur, les citoyens ont dû déboursier 430 \$ en amende et frais pour avoir conduit sans permis valide. Même si la Société a admis être à l'origine du problème, elle ne s'est pas excusée et n'a pas pris en considération la demande de dédommagement des citoyens. Elle s'est justifiée en rappelant les dispositions du Code de la sécurité routière et la décision de la Cour suprême.

La plainte de ces citoyens a toutefois été profitable à d'autres personnes, puisqu'elle a permis à la Société de repérer le problème informatique et d'apporter les correctifs nécessaires. Elle a aussi avisé 721 conducteurs qui se trouvaient dans la même situation d'illégalité que les plaignants.

LES VÉHICULES EN COPROPRIÉTÉ

La Société refuse également de reconnaître toute responsabilité lorsque des copropriétaires d'un véhicule ne reçoivent pas d'avis de renouvellement, même si les préposés en sont en partie la cause. Lorsqu'un véhicule est détenu en copropriété, le préposé doit faire le changement d'adresse dans deux registres différents, l'un pour le permis et l'autre pour l'immatriculation. À cette fin, il doit vérifier auprès de toute personne qui informe la Société d'un changement d'adresse si elle détient un véhicule en copropriété. Bien que cette vérification soit prévue au manuel des procédures, il arrive à chaque année que des préposés l'omettent. Résultat, l'avis de renouvellement d'immatriculation du véhicule en copropriété concerné sera expédié à l'ancienne adresse. Pour les propriétaires uniques, le changement d'adresse se fait automatiquement tant pour le permis que pour l'immatriculation. Si le citoyen ne pense pas à renouveler son immatriculation à temps parce que la Société a expédié l'avis à son ancienne adresse, il se retrouve en situation d'illégalité et risque de se voir imposer une amende et des frais totalisant 430 \$.

LES PERMIS RÉVOQUÉS OU SUSPENDUS

La Société maintient la même position à l'égard de ses responsabilités face aux citoyens dont le permis, ou l'immatriculation, est suspendu, révoqué ou non renouvelé. Dans un dossier traité au Protecteur du citoyen, la Société ne reconnaît pas sa responsabilité alors que le préposé n'a pas avisé une citoyenne d'une telle suspension ou révocation. Cette dernière a dû refaire ses examens de conduite parce que son permis n'était plus valide depuis plus de trois ans. Pourtant, au cours de ces trois années, la citoyenne s'était présentée à au moins deux reprises dans un centre de services pour transiger sur des immatriculations. Le personnel au comptoir ne lui a jamais indiqué l'invalidité de son permis de conduire ni suggéré de vérifier l'état de son dossier.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la Société doit agir avec plus d'égard à l'endroit des citoyens qui subissent des préjudices résultant des erreurs commises par son personnel. En délivrant des avis, la Société crée une certaine habitude chez les citoyens. Ils s'attendent à recevoir en temps opportun l'information précise sur le coût de renouvellement qui, d'ailleurs, diffère selon les circonstances. En effet, le coût des droits d'un permis varie selon le nombre de points d'inaptitude accumulés. Celui de l'immatriculation est déterminé, entre autres, par le poids du véhicule, son type d'utilisation ainsi que le lieu de résidence du propriétaire. De plus, les frais d'administration sont différents selon que le citoyen renouvelle ses droits par la poste ou à un comptoir de la Société.

LA SOCIÉTÉ ACCEPTE DE REVOIR CERTAINES FAÇONS DE FAIRE

LE CHANGEMENT DE PRÉNOM USUEL

L'an dernier, à la suite d'une plainte, le Protecteur du citoyen a demandé à la Société de préciser sa procédure de délivrance d'un nouveau permis de conduire lorsqu'un citoyen décide de changer son prénom usuel pour l'un des prénoms déjà inscrits à son acte de naissance. À cette occasion, la Société avait informé le citoyen qu'il devait au préalable obtenir un certificat de changement de nom. Or, il n'est pas possible dans une telle circonstance d'en obtenir un. En effet, il ne s'agit pas ici d'un changement de nom proprement dit, puisque le prénom choisi était déjà inscrit à l'acte de naissance du citoyen.

En juillet 2006, le Protecteur du citoyen a reçu copie de la nouvelle procédure. À son analyse, il appert qu'elle respecte l'état du droit en cette matière. Maintenant, dans une même circonstance, un citoyen n'a qu'à produire le certificat de naissance sur lequel il est précisé le prénom dont il fait maintenant usage pour obtenir la modification à son permis.

LA SUSPENSION DE TOUTES LES CLASSES DE PERMIS

En 2000, le Protecteur du citoyen était intervenu auprès de la Société à la suite de plaintes de citoyens dont le permis de conduire avait été suspendu parce qu'ils n'avaient pas produit le rapport médical demandé pour le maintien de leurs classes professionnelles. Ne souhaitant pas les renouveler, ces citoyens n'avaient pas jugé utile de répondre à la demande de la Société. Ils avaient par la suite reçu des contraventions pour avoir conduit un véhicule ne nécessitant que la classe promenade, ignorant que leur permis avait été totalement suspendu. De l'avis du Protecteur du citoyen, les dispositions du Code de la sécurité routière relatives à la demande de rapport médical et au pouvoir de suspendre un permis pour défaut de produire le rapport demandé permettent à la Société de ne suspendre que les classes pour lesquelles le rapport est demandé, c'est-à-dire les classes professionnelles.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Société avait revu la formulation des lettres envoyées aux citoyens de façon à ce qu'ils soient clairement informés des conséquences du défaut de répondre à sa demande. Sur le fond par contre, la Société avait maintenu sa position et continué à suspendre toutes les classes du permis lorsqu'un titulaire de classes professionnelles ne produisait pas le rapport médical.

Recevant toujours des plaintes à ce sujet, le Protecteur du citoyen est revenu à la charge auprès de la Société. Celle-ci a d'abord refusé de modifier son application du Code, motivant son exigence par le fait que le défaut de répondre à une demande de rapport médical, même si celui-ci ne vise que les classes professionnelles, soulève un doute raisonnable quant à l'état de santé général du titulaire du permis. La Société soulignait aussi la complexité des démarches pour ces citoyens, si seules leurs classes professionnelles étaient suspendues, puisqu'il leur faudrait alors retourner en centre de services pour faire mettre leur permis à jour.

Une analyse des données statistiques de la Société a permis au Protecteur du citoyen de constater que le doute quant à l'état de santé de ces citoyens ne s'avère fondé que de façon exceptionnelle. Le doute raisonnable ne peut donc être invoqué. De plus, il estime que la suspension du permis entraîne des conséquences bien plus graves pour le titulaire que l'obligation de retourner en centre de services pour le faire mettre à jour.

En 2006, se rangeant aux arguments du Protecteur du citoyen, la Société a décidé de revoir ses processus administratifs et informatiques de façon à ce que le défaut de répondre n'entraîne que la suspension des seules classes professionnelles. Les dispositions du Code de la sécurité routière seront également clarifiées en ce sens. En attendant que cette révision soit achevée, tout citoyen qui se plaindra auprès de la Société ou du Protecteur du citoyen aura droit à une correction.

LA DIFFUSION DE L'INFORMATION

LES HABILÉTÉS COMPENSATOIRES

Les articles 83.1 et 191.1 du Code de la sécurité routière confèrent à la Société le pouvoir de délivrer un permis de conduire – ou de ne pas suspendre un permis – à une personne qui présente une condition médicale incompatible avec la conduite automobile. Il faut toutefois que cette personne démontre avoir développé des habiletés compensatoires qui la rendent apte à conduire.

En 2004, le Protecteur du citoyen avait constaté, à la suite de plaintes de citoyens dont le permis avait été suspendu pour des raisons médicales, que la Société n'informait pas tous les titulaires concernés qu'elle avait ce pouvoir discrétionnaire. Le Protecteur du citoyen était intervenu et la Société avait alors modifié sa politique de façon à informer de leur droit de demander la reconnaissance de leurs habiletés compensatoires les citoyens qui demandent la révision de la suspension de leur permis, et dont la condition s'y prête.

Malgré cette ouverture, de nouvelles plaintes reçues en 2005 révèlent que certains citoyens susceptibles de développer des habiletés compensatoires n'ont pas été informés du pouvoir discrétionnaire de la Société à cet égard. Ainsi, en 2004-2005, pour 5 000 suspensions de permis pour des raisons médicales, la Société n'avait informé que 350 citoyens. Selon la Société, plusieurs de ces suspensions visaient des personnes ayant des pertes cognitives irrécupérables et des conditions dégénératives pour lesquelles il est impossible de développer des habiletés compensatoires. Il était donc préférable, selon elle, de ne pas créer d'attentes inutiles chez ces gens.

À la suite d'une nouvelle intervention du Protecteur du citoyen en 2005, la Société a reconnu qu'elle risquait de léser certaines personnes qui, contre toute attente, pourraient se prêter au développement d'habiletés compensatoires. Elle a donc décidé de faire connaître son pouvoir discrétionnaire en la matière au moyen d'un dépliant général qui sera joint aux avis de suspension médicale. Ce dépliant est en bonne voie d'achèvement et devrait être disponible d'ici la fin de 2007.

LES EXAMENS APRÈS TROIS ANS SANS PERMIS

Le Code de la sécurité routière prévoit que la personne qui ne détient plus de permis de conduire depuis au moins trois ans devra refaire les examens de conduite et en payer les frais si elle veut récupérer son permis. Or, la Société n'informe pas les citoyens de ces conséquences lorsque que leur permis est suspendu. Pourtant, un rappel à ce sujet pourrait les inciter à régler leur dossier le plus rapidement possible quand ils ont un certain contrôle sur la durée de la suspension. La Société a accepté de publiciser davantage cette information. Elle a modifié le message sur son site Internet en ce sens et examinera la possibilité de revoir ses avis de paiement.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN COMMENTE QUATRE PROJETS DE RÈGLEMENT

LA HAUSSE DES CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE : UN PROJET DE RÈGLEMENT QUI MANQUE DE PRÉCISION

Le projet de règlement modifiant le *Règlement sur les contributions d'assurance* a principalement pour objet de hausser les contributions d'assurance afin de rétablir la situation financière du Fonds d'assurance automobile. Ce fonds, financé par les contributions d'assurance, est affecté exclusivement à l'indemnisation de victimes de la route ainsi qu'à la prévention et à la promotion de la sécurité routière.

À l'occasion de la publication de ce projet de règlement, en mars 2006, la Protectrice du citoyen a souligné le manque de précision du document mentionné au préambule. Ce document vise à expliquer la nécessité des hausses de contributions d'assurance et l'impact de ces éventuelles hausses sur la situation financière du Fonds d'assurance automobile. Elle a indiqué que les citoyens avaient droit à une information détaillée et accessible, compte tenu des impacts financiers qu'ils auront à supporter. À cet égard, la Protectrice du citoyen a soulevé l'absence d'information concernant les hausses de contributions d'assurance au-delà de 2008 et l'absence de précisions sur les moyens retenus pour résorber le déficit constaté.

Après avoir entendu les citoyens et divers groupes d'intérêts sur la question en audience publique, le conseil d'experts mandaté pour analyser le projet de règlement a déposé ses conclusions en juin 2006. Entre autres, le conseil reconnaît l'absence d'information relativement aux deux aspects soulevés par le Protecteur du citoyen, sans toutefois émettre de recommandations à cet égard. Cependant, il a recommandé de s'attaquer au déficit constaté dès 2007. Le conseil suggère, d'une part, d'étaler davantage dans le temps les augmentations proposées et, d'autre part, d'offrir aux citoyens l'étalement des paiements des droits exigibles pour les permis et pour les immatriculations, en six ou douze versements annuels.

L'ÉTALEMENT DES PAIEMENTS DES DROITS, DES RÈGLEMENTS QUI AVANTAGENT LES CITOYENS

Reprenant en partie les recommandations du conseil d'experts, le ministre des Transports a déposé, en octobre 2006, trois projets de règlement visant à offrir l'étalement des paiements des droits de permis et d'immatriculation. Ce sont le projet de règlement modifiant le *Règlement sur les permis*, le projet de règlement modifiant le *Règlement sur l'immatriculation des véhicules routiers* et le projet de règlement modifiant le *Règlement sur les frais exigibles en vertu du Code de la sécurité routière et sur la remise des objets confisqués* (projet de règlement sur les frais).

Dans une lettre adressée au Ministre, la Protectrice du citoyen indique qu'elle est d'accord en principe avec les mesures annoncées, puisqu'elles permettront de mieux répartir la charge financière des citoyens. Elle formule toutefois des recommandations concernant entre autres deux aspects des projets de règlement. Elle demande :

- que l'émission d'avis de renouvellement soit garantie par voie réglementaire. En effet, le renouvellement des prélèvements sera automatique. Par conséquent, la Société devrait avoir l'obligation d'en aviser les citoyens ;
- que soient prévues les mesures nécessaires pour informer adéquatement les citoyens faisant l'objet d'une interdiction qu'ils peuvent obtenir le remboursement des droits payés en trop pour leur permis et leur immatriculation.

Le Protecteur poursuit les échanges avec la Société sur ces sujets.

Liste des recommandations



Liste des recommandations

RECOMMANDATIONS À TOUS LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

L'EXERCICE DES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES DE L'ADMINISTRATION :

Il est recommandé :

- Que lorsque, dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires, l'Administration prend une décision, celle-ci soit suffisamment motivée afin de favoriser la compréhension du raisonnement de l'organisme public, d'éviter l'arbitraire ou l'apparence d'arbitraire et de respecter les principes de la *Loi sur la justice administrative* ;
- Que lorsque plusieurs unités administratives d'une même instance sont impliquées dans le traitement du dossier d'un citoyen, un responsable soit désigné afin d'agir comme principal interlocuteur du citoyen et d'assurer la concertation des actions et ce qui peut se faire dans le cadre juridique actuel.

RECOMMANDATIONS AUX MINISTÈRES ET ORGANISMES SUIVANTS :

- Ministère des Affaires municipales et des Régions
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère des Transports du Québec

Relativement à la mise en œuvre du cadre gouvernemental de prévention des risques naturels, plus précisément au volet touchant l'érosion des berges et considérant que plusieurs ministères sont concernés par cette problématique ;

Chapitre 2

Liste des recommandations

Il est recommandé :

- Que la coordination de tous les acteurs gouvernementaux soit en tout temps une priorité, étant donné l'ampleur et la complexité de ce dossier ;
- Que tous ces acteurs adaptent leurs façons de faire et participent activement, au moment opportun et de façon harmonisée, à la recherche de solutions concrètes ainsi qu'au soutien des citoyens touchés ;
- Que tous les ministères et organismes impliqués fassent connaître, dans les meilleurs délais, les actions concrètes qu'ils poseront, y compris l'information aux citoyens ;
- Que tous les ministères et organismes concernés se dotent d'un calendrier de travail avec des échéances connues ;
- Que tout autre ministère, organisme ou instance intervenant au dossier sur une base *ad hoc* agisse dans ce même cadre.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

LA RÉVISION DES PENSIONS ALIMENTAIRES (LE CONSENTEMENT DES PARTIES)

Il est recommandé :

- Que le Code civil et le Code de procédure civile soient modifiés afin d'alléger le processus de révision des pensions alimentaires pour enfants.

LE DIRECTEUR DE L'ÉTAT CIVIL

Il est recommandé :

- Que le Code civil du Québec soit modifié afin qu'une personne née au Québec puisse demander au Directeur de l'état civil, même si elle n'est plus domiciliée au Québec, un certificat de changement de sexe ;
- Qu'il soit également modifié pour que l'on puisse tenir compte, à la suite de l'inscription de la naissance aux registres de l'état civil, des traditions et coutumes des nouveaux arrivants et des membres des communautés culturelles relatives au patronyme.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE

LA COORDINATION ET L'HARMONISATION DES FAÇONS DE FAIRE

Il est recommandé :

- Que lorsque, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, l'Administration prend une décision, celle-ci doit être suffisamment motivée afin de favoriser la compréhension du raisonnement de l'organisme public, d'éviter l'arbitraire ou les risques d'apparence d'arbitraire et de respecter les principes de la *Loi sur la justice administrative*;
- Que lorsque plusieurs unités administratives d'une même instance sont impliquées dans le traitement du dossier d'un citoyen, un responsable soit désigné afin d'agir comme principal interlocuteur du citoyen et d'assurer la concertation des actions et ce qui peut se faire dans le cadre juridique actuel.

REVENU QUÉBEC

LA FISCALITÉ

Considérant que Revenu Québec vise à donner suite aux lettres des citoyens, qui contiennent souvent des documents ou pièces justificatives, dans un délai de 35 jours après leur réception ;

Considérant qu'il arrive que des documents ou pièces ne soient pas enregistrés au dossier ou que, bien qu'enregistrés, ils ne soient pas transmis à un agent, ou encore qu'ils ne soient pas tous adressés au secteur responsable ;

Il est recommandé :

- Que Revenu Québec examine la possibilité de réduire le délai de 35 jours pour donner suite aux lettres des citoyens;
- Que Revenu Québec revoie ses processus de travail afin de :
 - s'assurer que les documents ou pièces reçus d'un citoyen soient bien examinés et transmis, le cas échéant, à chacun des secteurs qui doit en faire le traitement;
 - d'éviter de demander au citoyen une nouvelle copie de documents ou pièces qu'il lui a déjà transmis.

LA PERCEPTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES

Il est recommandé :

- Que dans le régime de perception des pensions alimentaires, les modalités de remboursement des sommes dues à Revenu Québec tiennent compte des besoins des créanciers alimentaires et puissent être adaptées aux situations individuelles.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

LA SÉCURITÉ CIVILE

L'érosion des berges du Saint-Laurent

Relativement à la mise en œuvre du cadre gouvernemental de prévention des risques concernant la gestion des manifestations naturelles, et plus précisément au volet touchant l'érosion des berges ;

Il est recommandé :

- Que la coordination de tous les acteurs gouvernementaux soit en tout temps une priorité, étant donné l'ampleur et la complexité de ce dossier ;
- Que tous ces acteurs adaptent leurs façons de faire et participent activement, au moment opportun et de façon harmonisée, à la recherche de solutions concrètes ainsi qu'au soutien des citoyens touchés ;
- Que tous les ministères et organismes impliqués fassent connaître, dans les meilleurs délais, les actions concrètes qu'ils poseront, y compris l'information aux citoyens ;
- Que tous les ministères et organismes concernés se dotent d'un calendrier de travail avec des échéances connues ;
- Que tout autre ministère, organisme ou instance intervenant au dossier sur une base *ad hoc* agisse dans ce même cadre.

LES SERVICES CORRECTIONNELS

Compte tenu que la connaissance du profil et des caractéristiques des diverses catégories de personnes détenues est essentielle à la prise de décision et à l'implantation de mesures de réinsertion sociale adéquates ;

Il est recommandé :

- Que la pertinence et l'efficacité des mesures de réinsertion sociale des personnes détenues, appliquées pendant leur détention et planifiées à leur sortie, soient réévaluées en tenant compte des besoins plus spécifiques, notamment ceux liés à l'amélioration de l'état de santé, à la prévention de la violence et à la récidive ;
- Que cette réévaluation soit suivie de l'adoption d'orientations gouvernementales pour la réinsertion sociale des personnes détenues et de mesures particulières en découlant ;
- Que le portrait de la clientèle des services correctionnels, en particulier les caractéristiques sociales et pénales des détenus, soit mieux documenté dès 2008-2009 et tenu à jour par la suite.

Compte tenu que, le Protecteur du citoyen accueille avec satisfaction les annonces relatives à la rénovation des infrastructures carcérales, mais constate qu'elles ne suffiront pas à contrer les effets négatifs de la surpopulation ;

Compte tenu que les conditions d'hygiène et de salubrité des centres de détention nécessitent une attention immédiate ;

Il est recommandé :

- Que le ministère de la Sécurité publique s'associe au ministère de la Santé et des Services sociaux pour établir et mettre en œuvre sans délai un plan d'amélioration de la salubrité des centres de détention, en particulier dans la perspective de prévention des maladies et la gestion des risques de contamination ;
- Que le ministère de la Sécurité publique examine l'aménagement des locaux, en particulier les cellules-dortoirs, pour faire en sorte que les conditions minimales de vie, de dignité et de respect de la personne soient assurées.

Compte tenu qu'en raison de la croissance du nombre de personnes détenues et de la capacité d'accueil des centres de détention, la surpopulation est une situation qui perdure ;

Compte tenu des impacts négatifs des transferts sur les personnes détenues, sur leur réinsertion sociale et des conséquences pour leurs proches, et afin de limiter cette pratique aux seules situations urgentes et incontournables ;

Compte tenu que la gestion centrale des transferts et sorties à des fins de sécurité ou en raison de la surpopulation est une activité complexe et d'envergure ;

Il est recommandé :

- Que les services correctionnels se dotent d'un système de gestion intégrée de l'information qui facilitera la prise en compte de toutes les données d'intérêt pour la gestion des transferts et sorties ;
- Que les services correctionnels s'assurent de l'amélioration des pratiques pour éviter, sinon minimiser, l'impact négatif d'un transfert sur les soins de santé reçus et sur la réinsertion sociale des personnes détenues ;
- Que les services correctionnels prennent les mesures requises pour bonifier et préciser les pratiques existantes dans tous les cas de transferts prévisibles à moyenne échéance, incluant la gestion des sorties pour comparutions et les retours à l'établissement d'origine.

L'ENCADREMENT ET LE SUIVI DES PERSONNES INCARCÉRÉES

Compte tenu des impacts du rôle des agents correctionnels sur le succès de la mise en œuvre de la loi et sur la capacité même des établissements à remplir l'ensemble de leur mission ;

Il est recommandé :

- Que le ministère de la Sécurité publique détermine un niveau de service normal dans les établissements de détention pour atteindre les objectifs de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, à partir du rapport entre le nombre d'employés à temps complet des établissements et celui des personnes incarcérées;
- Qu'il examine l'écart entre le niveau de service normal, nécessaire à l'atteinte des objectifs de la loi, et le niveau de service actuel, et prenne les moyens requis pour assurer la mise en œuvre de la loi.

LES DÉLAIS, LES RETARDS ET LES OMISSIONS DANS L'ÉVALUATION

Compte tenu que les retards constatés dans l'évaluation et l'élaboration du plan d'intervention correctionnel des personnes détenues sont d'autant plus préoccupants que l'évaluation est un axe d'intervention privilégié dans la mise en application de la nouvelle loi ;

Il est recommandé :

- Qu'un suivi régulier des délais d'évaluation soit effectué, de façon à respecter le droit des personnes détenues de l'obtenir en temps opportun et à prévenir les impacts négatifs de tels retards sur leur réinsertion sociale.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

LE VERSEMENT RÉTROACTIF DE LA RENTE EN CAS DE JUGEMENT DÉCLARATIF DE DÉCÈS

Il est recommandé :

- Que l'on modifie la *Loi sur le régime de rentes du Québec* afin de l'harmoniser avec le Code civil du Québec, pour faire en sorte que, lorsqu'un jugement déclaratif de décès est rendu, la Régie des rentes puisse verser la rente de conjoint survivant ou celle d'orphelin rétroactivement à la date déterminée par le tribunal.

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

LE MAINTIEN ET L'AMÉLIORATION DES SERVICES

Il est recommandé :

- Que le maintien et l'amélioration des services constituent des critères formels dont la Société de l'assurance automobile du Québec doit obligatoirement et systématiquement tenir compte dans la prise de décisions administratives et la mise en œuvre de mesures visant la réduction des coûts d'exploitation.

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

L'HARMONISATION DES ACTIONS À L'ENDROIT D'UN MÊME CITOYEN

Considérant qu'en vertu de l'article 83.66 de la *Loi sur l'assurance automobile* et de l'article 449 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail ont conclu une entente sur le traitement des dossiers des accidentés qui, alors qu'ils reçoivent une indemnité de remplacement du revenu de la Société ou de la Commission, vivent un nouvel événement ne relevant pas de l'organisme qui les indemnise ;

Considérant que cette entente entre la Société et la Commission ne couvre pas tous les dossiers des citoyens qui, dans le passé, ont déjà reçu une indemnité de remplacement du revenu de la Société ou de la Commission et qui vivent un nouvel événement relevant de l'autre régime ;

Considérant qu'il arrive que des problèmes d'harmonisation entre la Société et la Commission surviennent lors de l'analyse des dossiers et de l'émission des décisions ;

Considérant les conséquences préjudiciables d'une telle situation pour les accidentés ;

Il est recommandé :

- Que la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail identifient et mettent en place les solutions appropriées à court terme afin d'assurer l'harmonisation de leurs actions à l'endroit d'un même citoyen.

La santé et les services sociaux

3

Une année de transition

Depuis le 1^{er} avril 2006, le Protecteur du citoyen exerce les fonctions auparavant dévolues au Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, conformément à la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (ci-après « la *Loi sur le Protecteur des usagers* »). Ses compétences s'étendent maintenant à deux domaines distincts et complémentaires, à savoir l'Administration publique et la santé et les services sociaux.

Le Protecteur du citoyen intervient auprès des ministères et organismes qui administrent des politiques et des programmes en lien avec les services de santé et les services sociaux. Compte tenu de l'importance de ce réseau dans les services publics québécois, il accorde une attention particulière au ministère de la Santé et des Services sociaux. En agissant en vertu de la *Loi sur le Protecteur des usagers*, il est en mesure d'établir le lien entre les plaintes formulées par les usagers et le respect de la législation dans l'application des politiques et des programmes. De ce fait, il peut adopter une attitude proactive auprès du Ministère.

L'entrée en vigueur en avril 2006 de certaines dispositions du projet de loi n° 83, *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, a transformé de manière significative les responsabilités relatives au régime de traitement des plaintes en matière de services de santé et de services sociaux. À cet égard, l'année 2006-2007 a été une année de transition autant pour le Ministère que pour les instances du réseau et le Protecteur du citoyen. Dans le cadre du présent rapport annuel, il est donc pertinent à la fois de rendre compte du traitement des plaintes en vertu de la *Loi sur le Protecteur des usagers* et de faire le point sur l'implantation des mesures de renforcement du régime, dont la responsabilité incombe au ministère de la Santé et des Services sociaux.

En effet, le fonctionnement optimal du régime de traitement des plaintes est essentiel pour assurer le respect des droits des usagers. Ainsi, avant de rendre compte de son action en ce qui concerne le traitement des plaintes en matière de services de santé et de services sociaux, en deuxième instance, le Protecteur du citoyen rappelle ces droits.

Il présente ensuite l'analyse de l'implantation du nouveau régime de traitement des plaintes pour l'année 2006-2007 et aborde les obligations du ministère de la Santé et des Services sociaux en matière de contrôle de la qualité des services. Suivent les résultats de ses activités relatives au traitement des plaintes et aux interventions par instances ou par mission ainsi que les problématiques particulières auxquelles il s'est intéressé au cours de la dernière année en matière de services de santé et de services sociaux.

Dans ce chapitre, lorsqu'il est fait état de recommandations, il s'agit de celles faites au ministère de la Santé et des Services sociaux ou aux instances du réseau dans le cadre des fonctions d'analyse et de traitement des plaintes et des signalements du Protecteur du citoyen. Plusieurs des problématiques soulevées ont également fait l'objet de recommandations au Ministère. Pour celles-ci, le rapport fait état du suivi qui leur est apporté.

Les droits des usagers en matière de santé et de services sociaux

Les usagers du réseau de la santé et des services sociaux bénéficient des droits reconnus à tous les citoyens du Québec par la Charte des droits et libertés de la personne et le Code civil du Québec. Ces droits fondamentaux sont :

- le droit à la vie et à l'intégrité et le droit au secours ;
- le droit à l'inviolabilité et à l'autonomie de la personne ;
- le droit au respect et à la dignité ;
- le droit au respect de la vie privée et le droit au respect du secret professionnel ;
- le droit à la liberté et à la liberté de conscience, de religion, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association ;
- le droit à l'égalité.

De ceux-ci découlent les droits particuliers suivants, prévus dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*¹ :

- le droit d'être informé de l'existence des services et de la façon de les obtenir (article 4) ;
- le droit de recevoir des services adéquats sur les plans scientifique, humain et social, avec continuité et de façon personnalisée et sécuritaire (article 5) ;
- le droit de choisir le professionnel ou l'établissement (article 6) ;
- le droit de recevoir des soins requis d'urgence (article 7) ;
- le droit d'être informé de tout accident survenu au cours des soins susceptible d'entraîner des conséquences sur son état de santé (article 8) ;
- le droit d'être informé de son état de santé pour pouvoir donner un consentement libre et éclairé aux soins (article 9) ;
- le droit de participer à toute décision qui affecte son état de santé (article 10) ;
- le droit d'être accompagné et assisté de la personne de son choix pour obtenir de l'information ou entreprendre une démarche relative à un service dispensé (article 11) ;
- le droit d'être représenté dans l'exercice d'un droit (article 12) ;
- le droit à des services en langue anglaise (selon le programme d'accès élaboré régionalement) (article 15) ;
- le droit à la confidentialité de son dossier (article 19) ;
- le droit d'accès de l'utilisateur à son dossier (articles 17 à 28) ;
- le droit d'exercer un recours, de porter plainte, d'être informé de la procédure d'examen des plaintes et d'être accompagné et assisté pour ce faire (articles 33 et 34).

1/ L.R.Q., c. S-4.2.

La loi apporte toutefois certaines limitations à ces droits reconnus. Ainsi, le droit aux services de santé et aux services sociaux et le droit de choisir le professionnel et l'établissement, prévus aux articles 5 et 6, s'exercent en tenant compte des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose (article 13). Le professionnel reste libre d'accepter ou non de traiter une personne selon ses obligations déontologiques, sauf si la vie de la personne est en danger.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux

La *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux* confère au Ministre la direction et l'administration du ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que l'application des lois et des règlements relatifs à la santé et aux services sociaux¹. Également, le Ministre a pour fonctions d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques relatives à la santé et aux services sociaux. Il doit voir à la mise en œuvre de ces politiques, en surveiller l'application et en coordonner l'exécution².

L'année 2006-2007 est la première année où le Protecteur du citoyen a compétence à la fois sur le ministère de la Santé et des Services sociaux et sur le réseau des services de santé et des services sociaux. Divers constats qui découlent à la fois des plaintes reçues, du travail d'enquête des délégués ou des rencontres lors des tournées régionales de la Protectrice du citoyen concernent le Ministère et interpellent suffisamment le Protecteur du citoyen pour que ce dernier les soulève dans le présent rapport. Il s'agit notamment de la mobilisation des gestionnaires requise par l'implantation des réformes, de l'écart entre le contenu des politiques et la capacité réelle du réseau de services à répondre à l'ensemble de la demande, de la pénurie de main-d'œuvre et du suivi qualitatif des services.

Lors de rencontres régionales, le personnel du réseau de la santé et des services sociaux a sensibilisé la Protectrice du citoyen à l'impact des réformes et autres plans de transformation sur la mobilisation des gestionnaires requise par les activités de changement. De ce fait, les gestionnaires seraient moins disponibles pour la gestion quotidienne des programmes, l'encadrement du personnel et l'implantation des mesures qui touchent directement les usagers.

Citons par exemple les retards dans l'implantation de milieux de vie de qualité dans plusieurs centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) où le personnel dit ne pas recevoir le soutien nécessaire des gestionnaires. Ces retards ont définitivement un impact sur les usagers comme en témoignent plusieurs plaintes traitées au Protecteur du citoyen. Ce dernier reconnaît les exigences des opérations de changement sur les gestionnaires, mais il estime que la gestion des services au quotidien doit demeurer leur première préoccupation. Ainsi, le Protecteur du citoyen incite le Ministère à favoriser les conditions nécessaires pour que les gestionnaires puissent assumer pleinement leurs responsabilités de gestion lors d'opérations de changement.

Un autre aspect qui mérite d'être signalé est le décalage qui existe entre les politiques et orientations ministérielles et la capacité du système à les mettre en œuvre. À titre d'exemple, mentionnons la *Politique de santé mentale*, les orientations ministérielles *Un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées en CHSLD* et la *Politique en soins palliatifs de fin de vie*.

1/ Article 1 de la Loi.

2/ Article 2 de la Loi.

Les personnes qui requièrent des services dans le cadre de la *Politique de soutien à domicile* ou du *Programme d'adaptation de domicile* déplorent les délais dans l'obtention de services requis et leur insuffisance eu égard aux besoins évalués. L'examen des plaintes des usagers du réseau de la santé et des services sociaux illustre les difficultés d'accès aux services que doivent affronter beaucoup d'usagers.

En effet, les usagers ont des délais d'attente pour rencontrer un professionnel, pour obtenir un résultat d'analyse, pour recevoir des services de soutien à domicile afin de continuer à vivre chez eux ou encore pour être admis dans le milieu d'hébergement adéquat. L'attente engendre chez ces personnes des frustrations et des inquiétudes véritables, qu'elles expriment dans les plaintes adressées au commissaire local ou régional, ou au Protecteur du citoyen. Pour limiter ce type de plainte, la population aurait avantage à connaître le niveau de mise en œuvre des politiques ministérielles, car – à défaut de savoir – tous s'attendent à ce que les politiques annoncées correspondent à la situation réelle. Une information plus précise sur l'implantation des politiques et des programmes ainsi que sur ses limites et ses délais serait sûrement appréciée de la part des usagers.

Les plaintes traitées au Protecteur du citoyen concernent aussi la qualité des services. C'est pourquoi il estime que la qualité des services et son amélioration continue doivent être au centre des préoccupations des gestionnaires et des intervenants du réseau de la santé et des services sociaux.

À cet effet, le Protecteur du citoyen considère que des indicateurs de qualité devraient être plus présents dans les ententes de gestion convenues entre le Ministère et les agences de santé et de services sociaux ainsi que dans les ententes de gestion entre ces agences et les établissements ou les instances locales. Ainsi, ces indicateurs permettraient une reddition de compte sur les aspects qualitatifs au même titre que celle sur les aspects quantitatifs touchant le budget et le volume de services. Un suivi de gestion incluant à la fois les dimensions quantitatives et qualitatives contribuerait à une meilleure efficience et à l'amélioration continue de la qualité des services.

Le contrôle de la qualité des services

Le contrôle de la qualité est essentiel à l'amélioration continue des services aux usagers. En fonction des obligations du ministère de la Santé et des Services sociaux, le Protecteur du citoyen a analysé, en février et en mars 2007, le degré d'implantation des mesures de renforcement du régime d'examen des plaintes. Il a également tenu compte du rôle central du comité de vigilance et de la qualité.

LES OBLIGATIONS DU MINISTÈRE

La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit les obligations de vigie et de contrôle du Ministère à l'égard de la qualité des soins et des services dispensés dans le réseau. Ces impératifs sont à la base même de sa mission, qui est « *de maintenir, d'améliorer et de restaurer la santé et le bien-être des Québécoises et des Québécois, en rendant accessibles un ensemble de services de santé et de services sociaux, intégrés et de qualité* [...] ¹ ».

Pour ce faire, le Ministère doit notamment s'assurer que tout établissement sollicite l'agrément des services de santé et des services sociaux qu'il dispense auprès d'organismes d'accréditation reconnus, tous les trois ans. Il peut notamment demander ou autoriser une inspection. Ainsi, la personne mandatée à cette fin pourra, à tout moment raisonnable, pénétrer dans tout lieu ou dans toute installation maintenue par un établissement afin de vérifier si des activités exigeant un permis y sont exercées.

En l'absence du permis requis, le Ministre peut – après avoir consulté l'agence concernée et après avoir signifié sa décision motivée à la personne qui maintient une telle installation – procéder à l'évacuation et au transfert des personnes qui y sont hébergées. Il peut aussi déléguer aux agences les pouvoirs d'inspection, d'évacuation et de transfert des usagers dans une autre ressource. Il possède de vastes pouvoirs en matière d'administration provisoire des établissements, plus communément appelée *tutelle*.

Le Ministre peut aussi prendre des mesures administratives. Il peut, par exemple, recourir à la déchéance des membres d'un conseil d'administration ou à la désignation d'un contrôleur de l'utilisation des fonds publics par les établissements et les agences. Enfin, la loi prévoit que le gouvernement peut charger une personne d'enquêter sur toute question se rapportant à la qualité des services de santé ou des services sociaux ainsi qu'à l'administration, à l'organisation et au fonctionnement d'un établissement ou d'une agence.

1/ Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, Québec, 2006, p.19.

LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES

L'Assemblée nationale a fait du respect des droits des usagers et de la qualité des services de santé et des services sociaux une priorité. C'est pourquoi la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* a été modifiée en 2005 par l'adoption du projet de loi n° 83². À cet effet, diverses mesures ont été adoptées, dont la mise sur pied d'un comité de vigilance et de la qualité comme premier responsable de la qualité des services auprès du conseil d'administration de l'établissement. Ce comité doit s'assurer qu'un suivi adéquat est accordé aux plaintes. Les modifications législatives font aussi en sorte que le commissaire aux plaintes et à la qualité des services relève dorénavant du conseil d'administration et que sa fonction au sein de l'organisation est maintenant exclusive. Enfin, les responsabilités du Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux sont dorénavant exercées par le Protecteur du citoyen, qui fait rapport à l'Assemblée nationale.

Certaines de ces mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2006. Par conséquent, l'année 2006-2007 a été une année de transition au cours de laquelle les établissements du réseau de la santé et des services sociaux devaient implanter les mesures requises pour se conformer à la loi.

La finalité première du régime d'examen des plaintes est le respect des droits des usagers, mais c'est aussi un moyen d'améliorer la qualité des services. Le renforcement du statut des commissaires locaux et régionaux aux plaintes et à la qualité des services de même que la pleine indépendance et l'impartialité découlant de la dévolution au Protecteur du citoyen des fonctions et des pouvoirs du Protecteur des usagers démontrent l'intention du législateur de réunir les conditions propices à la réussite du nouveau régime.

LE SONDAGE

Certains constats résultant de l'examen en deuxième instance des plaintes des usagers et du travail sur le terrain ont incité le Protecteur du citoyen à vérifier l'état de l'implantation du nouveau régime d'examen des plaintes. Il a effectué un sondage auprès des présidents des conseils d'administration des établissements de même qu'auprès des responsables des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes. Ce sondage a permis de mieux documenter l'état réel de cette implantation. Il était important pour le Protecteur du citoyen de s'assurer que le premier palier fonctionne adéquatement, puisque sa propre efficacité en dépend.

^{2/} *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, 2005, c. 32.

Le sondage³ a été réalisé en février et en mars 2007. Sur 296 invitations adressées aux présidents des conseils d'administration des établissements, 228 d'entre eux ont accepté de répondre au sondage, soit un taux de participation de 76 %. Les questions portaient sur :

- la nomination du commissaire aux plaintes et à la qualité des services ;
- les modalités d'exercice ;
- la répartition du temps de travail du commissaire selon ses principales fonctions ;
- la promotion du régime d'examen des plaintes ;
- la diffusion de l'identité du commissaire et du deuxième recours ;
- la nomination des membres du comité de vigilance et de la qualité.

Les questions adressées aux responsables des centres d'aide et d'accompagnement aux plaintes portaient sensiblement sur les mêmes sujets. Toutefois, les répondants ont émis plusieurs commentaires de nature qualitative. Ceux-ci sont de divers ordres et, bien qu'ils ne puissent être généralisés, ils peuvent s'appliquer à plusieurs régions.

LES FAITS SAILLANTS

- Les présidents des conseils d'administration des établissements

En résumé, le sondage auprès des présidents des conseils d'administration fait état de retards dans l'embauche des commissaires aux plaintes et à la qualité des services pour 45 % des établissements. Une très grande majorité des commissaires embauchés sont nouveaux à ce poste et ont un statut à temps partiel. C'est ainsi qu'ils consacrent en moyenne 11 à 12 heures par semaine à cette activité. Il ressort que 41 % d'entre eux sont contractuels. La moitié des commissaires ont trois installations et plus sous leur responsabilité, la moyenne étant de cinq ou six installations.

La promotion du régime est faite principalement au moyen de dépliants, d'affiches et des sites Internet des établissements. De plus, la grande majorité des établissements diffuse l'identité et les fonctions des commissaires et des médecins examinateurs. L'information sur le recours en seconde instance est incluse dans l'accusé de réception d'une plainte et dans le dépliant d'information destiné à la population. Au 1^{er} avril 2007, 91 % des membres des comités de vigilance et de la qualité devaient avoir été nommés.

3/ Ce sondage a été réalisé par la firme SOM.

■ Les responsables des centres d'aide et d'accompagnement aux plaintes

Pour ce qui est des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, 75 % des répondants rapportent des retards dans l'embauche des commissaires locaux. Selon 62,5 % d'entre eux, ces retards et le contexte de transition ont occasionné des délais dans le traitement des plaintes. Le non-remplacement des commissaires durant les absences et les congés semble aussi contribuer à l'allongement des délais de traitement des plaintes. Par ailleurs, 81 % des répondants affirment que le statut à temps partiel et contractuel des commissaires ainsi que le fait qu'ils soient assignés à plusieurs installations génèrent des difficultés sur le plan du respect des droits, sur la qualité des services et sur la disponibilité des commissaires à assumer leurs fonctions autres que le traitement des plaintes.

Le manque de disponibilité a également un effet sur la capacité des acteurs du régime à se concerter sur le plan régional. Pour les répondants, la double fonction – de commissaire employé à la fois d'un établissement et d'une agence de santé et de services sociaux – ne semble pas présenter de difficultés, sauf en ce qui concerne l'accessibilité et la disponibilité du commissaire, qui peuvent être compromises.

À la question de savoir si l'exclusivité de fonction a un effet positif, 31,25 % ont répondu oui, 25 % ont répondu non et 43,75 % ont répondu qu'elle avait peu d'impact. À cet effet, les commentaires des répondants indiquent que la présence du commissaire local au sein de l'établissement de même que sa proximité avec le personnel et la direction de l'établissement peuvent compromettre son objectivité et son impartialité, et miner ainsi la crédibilité du régime. Selon eux, la crédibilité du régime est entachée par les trois facteurs suivants :

- les difficultés d'accès aux commissaires ;
- la justification de l'incapacité des établissements à répondre aux besoins par le manque de ressources disponibles;
- la perception que la proximité opérationnelle avec la direction et le personnel de l'établissement affecte l'indépendance des commissaires.

Les responsables des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes ont aussi indiqué que la concertation, la collaboration et les communications avec les commissaires ont diminué au cours de 2006-2007. Malgré la diversité des outils d'information utilisés pour faire connaître le régime, sa promotion paraît insuffisante. L'information sur le recours en deuxième instance, soit le recours auprès du Protecteur du citoyen, n'est pas systématiquement transmise aux usagers. Enfin, dans tous les cas, les répondants ont indiqué que les activités de promotion du régime sont insuffisantes dans leur région.

LES DEUX GROUPES FONT UNE LECTURE SIMILAIRE DE LA SITUATION

Les présidents des conseils d'administration et les responsables des centres d'aide et d'accompagnement aux plaintes font une lecture similaire du degré d'implantation du régime et de ses répercussions sur le respect des droits des usagers. Les retards dans l'embauche des commissaires et la disponibilité à temps partiel de la majorité d'entre eux ont occasionné des délais dans le traitement des plaintes en 2006-2007. Cette disponibilité limitée des commissaires et le nombre élevé d'installations sous leur responsabilité laissent entrevoir qu'ils pourraient ne pas avoir le temps d'accomplir l'ensemble des fonctions qui leur est confié. Bien qu'en majorité les commissaires soient des employés permanents, leur statut à temps partiel et leur charge de travail élevée pourraient réduire le taux de rétention de ce personnel. La majorité des répondants des deux groupes estime que l'exclusivité de fonction favorise l'objectivité et l'impartialité.

Bien qu'ils montrent que des mesures de renforcement se mettent en place, les résultats du sondage demeurent inquiétants. Les retards à l'embauche des commissaires et à la nomination des membres du comité de vigilance et de la qualité devraient être rattrapés en cours d'année. Par contre, le temps moyen dont les commissaires disposent et le nombre élevé d'installations dont chacun est responsable auront un impact sur leur accessibilité, sur leur capacité à accomplir l'ensemble des fonctions qui leur est dévolu et, en bout de ligne, sur les délais de traitement des plaintes. Le fait que la plupart d'entre eux sont à temps partiel et qu'un grand nombre ait un statut contractuel laisse présager un roulement important des commissaires, ce qui risque de compromettre la continuité et la qualité des services. Pour ce qui est de la promotion du régime, une démarche concertée à l'échelle du Québec serait nécessaire pour soutenir l'action sur les plans local et régional.

Par ailleurs, la lecture du document « *Lignes directrices relatives au comité de vigilance et de la qualité et au commissaire aux plaintes et à la qualité des services dans les agences de la santé et des services sociaux* » révèle que le Ministère n'a pas recommandé d'effectif minimal de commissaires et n'a pas fixé le budget qui doit y être consenti. À défaut de préciser ces paramètres minimaux à respecter, et dans un contexte de rareté de ressources, il semble peu probable que le régime dans son ensemble puisse atteindre l'équilibre nécessaire pour assurer un traitement diligent et de qualité de l'ensemble des plaintes déposées.

UN APPUI ET DES PRÉOCCUPATIONS

Le Protecteur du citoyen a pris connaissance des activités réalisées et de celles prévues par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour l'actualisation du régime de traitement des plaintes en première instance. Il ne peut qu'appuyer les démarches en cours et en encourager la mise en œuvre diligente. Toutefois, il demeure préoccupé par l'effet du manque de disponibilité des commissaires sur leur capacité à répondre à la demande de service des usagers et à assumer l'ensemble de leurs fonctions. À cet égard, il est d'avis que l'équité dans l'accès au régime et dans le traitement des plaintes, peu importe la région ou l'établissement, n'est pas assurée.

DES MESURES SONT REQUISES POUR ACCÉLÉRER L'IMPLANTATION DU RÉGIME

À la lumière des résultats de l'analyse récente de l'implantation du régime d'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen considère que le ministère de la Santé et des Services sociaux doit prendre les mesures pour que cette opération soit finalisée dans les meilleurs délais. Ces mesures sont de trois ordres :

- les commissaires locaux et régionaux aux plaintes et à la qualité des services doivent pouvoir exercer l'ensemble de leurs fonctions prévues à la loi, dont le traitement des plaintes et des signalements ainsi que la promotion des droits des usagers et du régime de traitement des plaintes ;
- la capacité des commissaires locaux et régionaux à respecter les délais prévus doit être renforcée ;
- il y a lieu d'améliorer et d'intensifier l'information du public concernant le régime d'examen des plaintes et les droits des usagers des services de santé et des services sociaux.

LE RÔLE CENTRAL DU COMITÉ DE VIGILANCE ET DE LA QUALITÉ

Le mandat principal que le législateur confie au comité de vigilance et de la qualité est d'assurer le suivi des recommandations du commissaire aux plaintes et à la qualité des services et du Protecteur du citoyen. La loi stipule que le comité doit analyser les recommandations et les rapports transmis au conseil d'administration, lesquels portent notamment sur la qualité, la sécurité ou l'efficacité des services rendus et sur le respect des droits des usagers. Le comité de vigilance doit à son tour formuler des recommandations au conseil d'administration sur les suites à leur donner.

En mai 2006, dans le cadre de l'implantation de la loi, le Ministère a émis des lignes directrices qui précisent les responsabilités du comité de vigilance et de la qualité ainsi que celles du commissaire aux plaintes et à la qualité des services⁴. Le rôle qu'est appelé à jouer le comité est déterminant pour assurer le respect des droits des usagers à des soins et à des services de qualité.

Il doit notamment examiner et apprécier :

- le fonctionnement de mécanismes existants (comité des usagers et de résidents, Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, Conseil des infirmières et infirmiers, conseil multidisciplinaire, comité de gestion des risques, sous-comité sur les infections nosocomiales, comité d'éthique clinique, comité d'éthique de la recherche, conseil des sages-femmes);
- le nombre et la nature des plaintes reçues et traitées;
- le nombre et la nature des situations problématiques et des interventions effectuées;
- les conditions d'exercice dans lesquelles travaille le commissaire aux plaintes et à la qualité des services;
- les activités de promotion des droits des usagers;
- le bilan de conciliation;
- le travail du médecin examinateur ou du comité de révision;
- la nature des plaintes référées au Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens.

Le comité doit aussi vérifier le suivi :

- des rapports d'agrément;
- des visites d'appréciation de la qualité dans les établissements;
- des recommandations du Curateur public et du coroner;
- des recommandations du vérificateur externe ayant trait à la qualité;
- des rapports sur la qualité des services d'un laboratoire;
- des rapports de visite d'inspection d'un ordre professionnel;
- des tableaux de bord sur la prévention et le contrôle des infections nosocomiales.

Le Protecteur du citoyen constate, à la suite du sondage qu'il a mené, que seulement 70 % des comités de vigilance et de la qualité étaient implantés à la mi-mars 2007. Il suivra, auprès du Ministère, l'évolution de cette implantation avec grande attention.

4/ Ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction de la qualité, *Lignes directrices relatives au comité de vigilance et de la qualité et au commissaire aux plaintes et à la qualité des services dans les agences de la santé et des services sociaux*, Québec, mai 2006, 21 pages.

LES RESSOURCES PRIVÉES D'HÉBERGEMENT

Il existe au Québec plusieurs ressources privées qui dispensent des soins et des services à différentes catégories de clientèles et qui sont, en principe, complémentaires au réseau public de santé et de services sociaux⁵. En cette matière, la détention d'un permis est fondamentale. En effet, si une personne veut exploiter un établissement remplissant l'une des missions décrites dans la loi, elle doit détenir un permis, sous peine de se voir imposer une amende et de voir les résidents qu'elle héberge relogés dans une autre ressource.

En vertu d'un règlement, les résidences privées d'hébergement pour personnes âgées sont maintenant soumises à l'obtention d'un certificat de conformité. Quant aux organismes privés dispensant des services à des personnes alcooliques ou toxicomanes, ils se soumettent, sur une base volontaire, à un cadre normatif de certification⁶.

LES RÉSIDENCES PRIVÉES D'HÉBERGEMENT POUR PERSONNES ÂGÉES

Le certificat de conformité que doivent détenir les résidences privées pour personnes âgées est garant, en principe, de la qualité des services qui y sont offerts. Le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées*⁷ est entré en vigueur le 1^{er} février 2007. Selon les dispositions transitoires édictées par le projet de loi n° 83, les propriétaires de telles résidences disposent de deux ans pour compléter le processus de certification. Le responsable de la résidence doit produire une déclaration annuelle pour inscription au registre des résidences pour personnes âgées. Par ailleurs, le régime d'examen des plaintes trouve pleinement application pour ces résidences, de même que le pouvoir d'intervention du Protecteur du citoyen. Des contrôles – la certification *a priori*, les agences et le Protecteur du citoyen *a posteriori* – permettent dorénavant d'encadrer ces ressources.

5/ En 2005-2006, le Ministère dénombrait 2440 résidences privées avec services pour personnes âgées. *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, supra, note 2, p. 21.

6/ Il s'agit ici exclusivement des règles portant sur l'aspect « santé et services sociaux », à l'exclusion de tout autre cadre normatif relatif, par exemple, au Code du bâtiment ou à la *Loi sur la sécurité dans les édifices publics*.

7/ *Gazette officielle du Québec*, partie II, 10 janvier 2007, p. 89-92.

■ **Le Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées**

En décembre 2006, le Protecteur du citoyen a soumis au Ministre ses commentaires sur le projet de *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées*. Il a souligné les progrès significatifs que le cadre proposé représente pour le respect des personnes âgées et la protection de leurs droits, notamment en instaurant des standards minimaux à respecter pour accueillir ces usagers, qui sont souvent vulnérables et isolés. Le Protecteur du citoyen y a cependant décelé certains éléments inquiétants. Il a donc suggéré quelques ajouts et modifications. Ses propositions s'articulent autour de trois thèmes principaux : la prévention des abus, la surveillance de la conformité et les activités permises.

En ce qui concerne la prévention des abus, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministre d'ajouter une disposition qui proscrit les dons et les legs d'un usager à l'administrateur ou à l'employé d'une résidence privée pour personnes âgées, à moins qu'il ne s'agisse de son conjoint ou de son proche parent. Il a aussi proposé d'inclure une disposition qui oblige l'exploitant à respecter les normes de la Régie du logement, en utilisant l'annexe de son bail, et d'en faire une condition de conformité de la résidence. Par ailleurs, selon lui, le droit du résident de choisir son intervenant pour recevoir des soins et des services, dans le respect de son intimité et de son autonomie, doit être réaffirmé. Dans le même esprit, la divulgation de renseignements à des proches de l'utilisateur concernant son état doit être recentrée autour du consentement exprès de ce dernier ou de son mandataire.

Au chapitre de la surveillance de la conformité, le Protecteur du citoyen a suggéré que le projet de règlement précise la fréquence des inspections des agences de la santé et des services sociaux. De plus, il estime que l'attestation de la conformité aux normes de la *Loi sur les produits alimentaires* et de la *Loi sur la sécurité dans les édifices publics*, ainsi qu'aux règles municipales, devrait être une condition préalable à l'octroi de la certification à la résidence.

Par ailleurs, il a proposé que le règlement limite les activités permises aux résidences privées en excluant clairement les activités propres aux centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Enfin, il a souligné au Ministre le fait que la réglementation devrait comporter des critères pour définir une situation d'urgence pouvant conduire à l'utilisation de la contention. L'analyse de la réglementation adoptée démontre que certaines recommandations du Protecteur du citoyen n'ont pas été prises en considération.

LES RESSOURCES PRIVÉES POUR PERSONNES VULNÉRABLES

Lors de l'étude du projet de loi n° 83, le Protecteur du citoyen a réclamé que les résidences et les ressources privées qui accueillent d'autres clientèles que les personnes âgées soient soumises à l'application du régime d'examen des plaintes. Il faisait alors notamment référence aux personnes toxicomanes ou souffrant de problèmes de santé mentale. La vulnérabilité des personnes hébergées dans ce type de ressource nécessite la même protection que celle accordée aux personnes âgées. Toutes les résidences privées qui souhaitent accueillir des personnes présentant des besoins particuliers, entre autres des soins, et qui reçoivent des personnes adressées par le réseau de la santé et des services sociaux devraient détenir une certification.

Cette proposition n'a pas été retenue, sur la base de la limite des interventions de l'État dans le domaine privé. Par contre, la loi a été modifiée pour que les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux s'assurent, lorsqu'ils dirigent un usager vers une de ces ressources, que celle-ci donne des services de qualité. Toutefois, la situation des personnes orientées vers ces ressources demeure préoccupante. En l'absence de dispositions particulières, la vigie exercée par le Ministère et les agences auprès des ressources qui reçoivent ces clientèles vulnérables s'inspire davantage des dispositions générales sur la santé et la sécurité des personnes. Or, si la ressource ne collabore pas, l'agence se trouve aussi démunie que les usagers eux-mêmes.

Le fait que le régime d'examen des plaintes ne s'applique pas et que le Protecteur du citoyen ne puisse intervenir dans les résidences et ressources privées pour des clientèles autres que les personnes âgées a pour effet de créer diverses catégories d'usagers. Tous n'ont pas la même considération. Bien que leur vulnérabilité soit souvent comparable, les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale, une déficience intellectuelle, l'alcoolisme ou la toxicomanie par exemple, ne bénéficient pas des mêmes droits et de la même protection que les personnes âgées.

La certification des résidences privées pour personnes âgées a procuré à ces dernières des conditions de vie dans un cadre mieux défini et assujéti à des standards minimaux. Les autres clientèles ne bénéficient pas de cette attestation de la qualité. Si les conditions de vie et les services rendus à ces personnes vulnérables sont inadéquats, ce qui peut logiquement se produire plus facilement dans un milieu non normé, le Protecteur du citoyen ne peut intervenir. Paradoxe s'il en est un, les moyens de contrôler ces ressources sont moindres parce qu'elles ne détiennent pas d'attestation de qualité.

Un exemple : une ressource privée en alcoolisme et toxicomanie

L'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal a avisé le Protecteur du citoyen que deux personnes se plaignent de la qualité des soins et des services dans une ressource privée. Elles allèguent que le suivi médical est insuffisant, que les bordereaux de prescription de médicaments sont signés en blanc par un médecin et remplis par la propriétaire – qui se constitue ainsi une réserve de médicaments. Selon ce qui est rapporté, la propriétaire décide elle-même de la médication à administrer. La compétence des intervenants et la propreté des lieux sont aussi mises en cause.

Le Protecteur du citoyen a demandé au service municipal d'inspection de vérifier la salubrité des lieux. Il y a également délégué un membre de son personnel, mais ce dernier s'est vu refuser l'accès aux locaux, compte tenu de l'absence de compétence du Protecteur du citoyen sur une telle résidence.

Voyant cela, le Protecteur du citoyen a demandé à l'agence régionale de la santé et des services sociaux d'utiliser son pouvoir d'inspection afin de s'assurer que la ressource n'exerçait pas illégalement les activités propres à la mission d'un établissement.

En l'absence de compétence sur les ressources privées ne détenant pas de permis, mais tout de même préoccupée par le sort des personnes toxicomanes hébergées par cette ressource, la Protectrice du citoyen a informé le Ministre de la situation, puisque l'agence considérait ne pas pouvoir agir de sa propre initiative. À la demande expresse du Ministre, l'agence a entrepris des démarches.

Cet exemple illustre bien que l'attitude de la ressource a mis en échec tous les systèmes visant à protéger l'utilisateur et à faire respecter ses droits. En outre, il n'est pas normal de devoir faire intervenir le Ministre pour que l'agence puisse utiliser son pouvoir d'inspection.

Le Protecteur du citoyen est toujours d'avis que les résidences et les ressources privées qui accueillent des clientèles vulnérables autres que les personnes âgées – entre autres, les personnes toxicomanes, alcooliques et itinérantes – soient soumises à l'application du régime d'examen des plaintes prévu à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Les établissements



Les établissements selon les missions

Cette section présente les activités du Protecteur du citoyen ainsi que des exemples de plaintes et des recommandations selon les diverses missions des établissements ou des installations. Les missions sont présentées dans l'ordre suivant : centres hospitaliers, centres locaux de services communautaires, centres d'hébergement et de soins de longue durée, centres jeunesse, centres de réadaptation et autres instances.

Les centres hospitaliers

PLUSIEURS PIÈCES ONT ÉTÉ DÉPLACÉES SUR L'ÉCHIQUIER

Dans le cadre de la réforme amorcée en 2003 par le projet de loi n° 83, *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, une majorité de centres hospitaliers ont été intégrés aux centres de santé et de services sociaux, une instance locale mise en place pour assurer la coordination des services offerts par les principaux intervenants d'un même réseau local de santé et de services sociaux. L'objectif de cette réforme est de réorganiser les services de façon à les rapprocher de la population et d'en assurer la continuité dans l'ensemble du réseau. La mission des centres hospitaliers s'inscrit dorénavant dans un continuum de services en lien, entre autres, avec les centres locaux de services communautaires (CLSC) ainsi que les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) d'un même territoire.

LES PLAINTES AU PROTECTEUR DU CITOYEN

En 2006-2007, le Protecteur du citoyen a examiné 124 plaintes mettant en cause des centres hospitaliers. Comme cela a été le cas dans les années antérieures, ces établissements occupent encore cette année le premier rang avec 180 motifs de plainte, soit 36 % de tous les motifs de plainte dont l'examen a été complété par le Protecteur du citoyen en matière de santé et de services sociaux.

Le tableau suivant illustre la répartition des motifs de plainte examinés par catégories et, pour chacune d'entre elles, le nombre de mesures correctives.

Résultat de l'examen des motifs de plainte

Motifs de plainte	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Accessibilité aux soins et services	27	18	9	14
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	38	20	18	28
Droits particuliers	26	15	11	16
Aspects financiers	40	27	13	23
Relations interpersonnelles	19	8	11	12
Environnement et ressources matérielles	30	18	12	23
Total	180	106	74	116

* À l'exclusion des motifs de plainte dont le traitement a été interrompu.

Des 180 motifs de plainte examinés, 74 étaient fondés. Ils ont donné lieu à la formulation de 116 mesures correctives.

Les aspects financiers représentent 22,2% des motifs de plainte. La catégorie des aspects cliniques et professionnels vient ensuite avec 21,1% des motifs et celle de l'environnement et des ressources matérielles, avec 16,7%. Pour leur part, l'accessibilité aux soins et services ainsi que les droits particuliers représentent respectivement 15 % et 14,4 % des motifs, tandis que les motifs liés aux relations interpersonnelles comptent pour 10,6%.

LES ASPECTS FINANCIERS

En 2006-2007, le Protecteur du citoyen a examiné 40 motifs de plainte en relation avec cette catégorie; 13 d'entre eux se sont avérés fondés. Les motifs de plainte liés aux aspects financiers entourant la prestation des services peuvent avoir trait, par exemple, à la contribution exigée pour l'hébergement, à la facturation des frais de chambre et au transport par ambulance ou encore aux frais de stationnement. Les réclamations liées au vol ou à la perte de biens personnels, comme des prothèses dentaires ou des lunettes, entrent aussi dans cette catégorie.

Encore cette année, les motifs les plus souvent examinés dans cette catégorie sont liés à la facturation des frais pour l'occupation d'une chambre privée ou semi-privée, y inclus les chambres de soins intensifs, désignées comme telles par le conseil d'administration. Leur proportion est de 47,5% (19 sur 40). En référence à la *Politique de déplacement des usagers du réseau de la santé et des services sociaux pour la population en général*, les motifs de plainte liés aux frais encourus pour le transport des usagers sont de l'ordre de 25% (10 sur 40). Enfin, les plaintes portant sur le remboursement des montants déboursés par les usagers pour remplacer la perte de biens personnels constituent 17,5% (7 sur 40) des motifs de cette catégorie.

LES ASPECTS CLINIQUES ET PROFESSIONNELS DES SOINS ET SERVICES

Outre la continuité des services, cette catégorie comprend les motifs de plainte qui mettent en cause les connaissances, le savoir-faire et les normes de pratique. Au cours de l'exercice 2006-2007, 38 motifs de plainte ont été examinés, dont 18 ont été jugés fondés.

Dans cette catégorie, 28,9 % (11 sur 38) des motifs de plainte des usagers portent sur l'administration de médicaments, les soins physiques ou les soins d'assistance, et 7,9 % (3 sur 38) ont plus particulièrement trait au recours injustifié, voire abusif, à des mesures de contrôle des personnes, par contention ou isolement, que ce soit à l'urgence ou dans les unités de soins.

Les problèmes relatifs à l'évaluation ou au jugement professionnel, notamment de la part du personnel infirmier affecté au triage des patients à l'urgence en fonction des codes de priorité, comptent pour 10,5 % (4 sur 38) des motifs de plainte. Les habiletés techniques ou professionnelles du personnel infirmier et des intervenants sociaux, tel le recours à une technique de soins inadéquate dans un changement de pansement, amènent 13,2 % (5 sur 38) des motifs de plainte de cette catégorie. Par ailleurs, 5,3 % (2 sur 38) des motifs portent sur le non-respect des conditions de mise sous garde préventive, allant à l'encontre des dispositions de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*. L'insuffisance des mesures de contrôle du *Clostridium difficile* ainsi que certains manquements du personnel dans l'application des mesures de prévention des infections nosocomiales sont à l'origine de 7,9 % (3 sur 38) des motifs de plainte.

L'ENVIRONNEMENT ET LES RESSOURCES MATÉRIELLES

Cette catégorie regroupe les plaintes relatives au milieu dans lequel les soins et services sont fournis, par exemple l'aménagement de l'espace, la nourriture, la sécurité des lieux, les conditions d'hygiène, les installations et l'équipement. En 2006-2007, sur les 30 motifs de plainte dont l'examen a été complété, 12 ont été jugés fondés.

Dans cette catégorie, 30 % (9 sur 30) des motifs de plainte mettent en cause les règles et les procédures en vigueur, tels les heures et les droits de visite, ainsi que les restrictions relatives au nombre de visiteurs. Suivent, dans un pourcentage de 13,3 % (4 sur 30), les plaintes liées à la sécurité des personnes et au risque de chute, puis celles portant sur l'hygiène et la propreté des lieux, avec 16,7 % (5 sur 30). L'application de la politique sur l'usage du tabac, plus particulièrement dans les unités psychiatriques, est à l'origine de 10 % des plaintes (3 sur 30).

Les insatisfactions relatives au manque de confort dû à la température des chambres ainsi qu'au manque de tranquillité en raison des cloches d'appel représentent 13,3 % (4 sur 30) des motifs de plainte. Un faible pourcentage de ceux-ci touche la qualité de la nourriture, les problèmes découlant de la mixité des clientèles ainsi que le manque d'équipement (lève-personnes).

L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES

Cette catégorie regroupe des motifs qui ont souvent trait à des problèmes d'ordre structurel restreignant l'accès aux services, tels les délais ou l'impossibilité d'obtenir des services. En 2006-2007, l'examen de 27 motifs de plainte a été complété et 9 motifs ont été jugés fondés.

Les délais d'attente représentent 63 % (17 sur 27) de ces motifs de plainte : délais d'attente à l'urgence, pour obtenir un rendez-vous, une consultation ou pour passer des tests diagnostiques, obtenir un traitement ou encore pour avoir accès à des services spécialisés de réadaptation. Le refus de dispenser des services représente 18,5 % (5 sur 27) des motifs, tandis que le non-respect du libre choix d'un établissement représente 7,4 % (2 sur 27) des motifs de cette catégorie.

Le Protecteur du citoyen a examiné des plaintes relatives à des délais très longs, notamment pour obtenir une consultation ou une chirurgie en orthopédie. Dans un des dossiers traités, le délai d'attente a été de deux ans.

LES DROITS PARTICULIERS

Cette catégorie comprend les insatisfactions liées au non-respect des droits reconnus aux usagers en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. En 2006-2007, 26 motifs de plainte à l'égard de cette catégorie ont été examinés, dont 11 ont été jugés fondés.

Les difficultés que les usagers rencontrent dans l'exercice de leur droit de porter plainte – dans le cadre de l'application du régime d'examen des plaintes – arrivent au premier rang cette année et représentent 38,5 % (10 sur 26) des motifs de cette catégorie. Suivent immédiatement, dans une proportion de 30,8 % (8 sur 26), les plaintes des usagers ayant pour motifs le non-respect de la confidentialité des renseignements contenus dans leur dossier d'utilisateur et les difficultés à y avoir accès. Les plaintes relatives à un manque d'information lié à un épisode de soins, notamment en ce qui concerne la mise sous garde préventive, comptent pour 11,5 % (3 sur 26). Par ailleurs, les motifs de plainte concernant le non-respect du refus d'un usager de subir un traitement, un prélèvement sanguin ou un test d'urine représentent un pourcentage de 11,5 % (3 sur 36).

Cette catégorie inclut également tous les motifs de plainte portant sur les droits liés à l'exercice des recours auprès des commissaires locaux ou régionaux aux plaintes et à la qualité des services, du médecin examinateur et du comité de révision. Elle regroupe aussi toutes les difficultés qu'éprouvent les usagers dans le cadre de l'exercice de leur droit de recours devant les tribunaux judiciaires ou administratifs.

LES RELATIONS INTERPERSONNELLES

Cette catégorie fait référence au savoir-être des intervenants et des membres du personnel dans la prestation des soins et services, c'est-à-dire leurs attitudes et leurs comportements envers les usagers ainsi que leur manière d'entrer en relation avec eux. En 2006-2007, 19 motifs de plainte ont été examinés en cette matière, dont 11 motifs ont été jugés fondés.

Les attitudes irrespectueuses envers les usagers ainsi que les abus verbaux constituent les principales sources d'insatisfaction dans cette catégorie, soit 31,6 % (6 sur 19) des motifs de plainte. Dans une proportion semblable, les plaignants signalent tantôt un manque de respect à l'égard de la dignité des usagers, dans une proportion de 21 % (4 sur 19), tantôt un manque d'empathie, dans 26 % des motifs (5 sur 19). Enfin, une plainte souligne l'importance de pouvoir identifier clairement le personnel soignant.

Les centres locaux de services communautaires

La mission des centres locaux de services communautaires (CLSC) est d'offrir en première ligne des services de santé et des services sociaux courants. Ils ont également le mandat de dispenser à la population, sur le territoire qu'ils desservent, des services de santé et des services sociaux de nature préventive ou curative, de réadaptation ou de réinsertion. Les CLSC ont notamment la responsabilité d'organiser l'offre de services de soutien à domicile.

LE SOUTIEN À DOMICILE

Cette section du rapport annuel est entièrement consacrée aux problèmes concernant l'application de la *Politique de soutien à domicile*. En effet, la très grande majorité des plaintes que le Protecteur du citoyen reçoit mettant en cause les CLSC porte sur cet aspect de leur mission.

LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE LES BESOINS ET LES RESSOURCES

La *Politique de soutien à domicile* du ministère de la Santé et des Services sociaux a été publiée en 2003. Elle établit que le domicile est toujours la première option à considérer et que la priorité doit être accordée aux choix de l'individu. Elle reconnaît le statut de l'aidant naturel et lie l'offre de service à une philosophie d'action.

Depuis l'adoption de la première politique en 1979, les besoins augmentent plus rapidement que les ressources investies. De ce fait, la capacité de répondre à la demande est constamment en retard sur les moyens mis à la disposition du réseau de la santé et des services sociaux. Les répercussions de ce déséquilibre entre les besoins et les ressources sont mises en évidence dans les rapports 1993-1994 et 2000-2001 du Vérificateur général du Québec. En outre, une étude de l'Institut canadien d'information sur la santé, publiée en mars 2007, révèle que le Québec est une des provinces canadiennes qui consacrent le moins de ressources par habitant aux services de soutien à domicile.

Concrètement, cela se traduit par des problèmes d'équité dans l'accès aux services. Ainsi, les usagers sont portés à surutiliser les autres ressources du système de santé. Souvent, même si l'évaluation des besoins de l'utilisateur est bien faite et que le plan d'intervention est pertinent, les gestionnaires sont amenés à offrir moins de services, ce qui peut compromettre l'atteinte des objectifs de ce plan.

De plus, les équipes de soutien à domicile doivent accorder la priorité aux personnes qui retournent chez elles à la suite d'une intervention en milieu hospitalier. Elles doivent composer avec de nouvelles clientèles, comme les personnes âgées en résidence privée et certains usagers des ressources non institutionnelles. Enfin, les services de soutien à domicile comprennent désormais les services de réadaptation de base, telles la physiothérapie, l'ergothérapie, l'orthophonie et l'audiologie.

Dans la *Politique de soutien à domicile*, le Ministère énumère les ressources et les modalités susceptibles de contribuer à l'offre de service aux usagers. À certaines conditions, le CLSC peut diriger les personnes qui ont besoin d'aide à la vie domestique ou d'assistance personnelle vers des entreprises d'économie sociale. Dans le même ordre d'idées, l'allocation directe Chèque emploi service permet à une personne admissible d'engager un travailleur de gré à gré. Les organismes communautaires et les groupes bénévoles peuvent offrir le soutien civique, la livraison de repas à domicile, l'accompagnement, le transport, les visites d'amitié et toute autre activité qui contribue au soutien à domicile. Les aidants naturels, que la Politique désigne à la fois comme clients et comme partenaires, sont pour leur part appelés à s'engager davantage, et ce, bien souvent sans l'appui nécessaire.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que les programmes de soutien à domicile devraient bénéficier des ressources nécessaires pour que tous les citoyens aient accès à des services de qualité, en quantité suffisante et offerts par la ressource la plus appropriée. De la même manière, il croit que les aidants naturels devraient pouvoir compter sur un soutien adéquat. Or, il constate que ce n'est pas le cas, puisque la demande de service excède souvent l'offre. Selon lui, le système perd ainsi sa flexibilité. Une partie des usagers s'accommodent de services moindres ou subissent des délais à répétition. Cette conjoncture suscite beaucoup d'insatisfaction au sein de la population et dans les diverses organisations.

LES PLAINTES AU PROTECTEUR DU CITOYEN

En 2006-2007, le Protecteur du citoyen a examiné 71 plaintes concernant les CLSC, qui comportaient 100 motifs.

Le tableau suivant illustre la répartition des motifs de plainte examinés par catégories et, pour chacune d'entre elles, le nombre de mesures correctives formulées. Ces données couvrent les plaintes et les mesures correctives en CLSC ; toutefois, la très grande majorité des plaintes concerne le programme de soutien à domicile.

Résultat de l'examen des motifs de plainte

Motifs de plainte	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Accessibilité aux soins et services	22	14	8	12
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	31	13	18	30
Droits particuliers	13	9	4	4
Aspects financiers	16	13	3	3
Relations interpersonnelles	12	8	4	4
Environnement et ressources matérielles	6	3	3	2
Total	100	60	40	55

* À l'exclusion des motifs de plainte dont le traitement a été interrompu.

L'examen des 100 motifs de plainte a donné lieu à des mesures correctives dans 40 % des cas, pour un total de 55 mesures. Sur l'ensemble de ces mesures, 60 % sont des recommandations du Protecteur du citoyen et 40 % sont des engagements des établissements à corriger la situation.

On trouve 31 % des motifs de plainte visant les CLSC concentrés dans la catégorie des aspects cliniques et professionnels des soins et services. L'accessibilité récolte pour sa part 22 % des motifs de plainte, faisant principalement référence aux délais avant de recevoir des services d'évaluation. Les aspects financiers arrivent au troisième rang; les motifs de plainte portent surtout sur la facturation de certains services, telle la hausse des frais de stationnement.

Pas de gardiennage pour l'aidante naturelle

Le médecin d'un citoyen victime d'une hémorragie cérébrale juge que son patient peut retourner à son domicile, après une période d'hébergement dans un centre de réadaptation. Il estime qu'il y fera davantage de progrès. Sa conjointe accepte d'agir à titre d'aidante naturelle. Le centre de réadaptation détermine les besoins du patient et demande au CLSC de lui accorder 25 heures de gardiennage par semaine. Cette demande est refusée, sans que les besoins de la conjointe soient évalués. Le CLSC affirme qu'il n'est pas en mesure de financer ces services et inscrit l'usager sur une liste d'attente. Ne pouvant pas compter sur le service de gardiennage, la dame demande à son employeur un congé d'une durée indéterminée et l'obtient. Elle porte plainte au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen constate que la citoyenne a pris la décision d'agir comme aidante auprès de son conjoint à partir d'éléments d'information sur les services de gardiennage qui ne se sont pas confirmés. Il déplore l'impact de ce refus sur sa vie professionnelle et financière.

Le CLSC invoque les contraintes budgétaires qui l'ont obligé à revoir la façon dont il donne ses services et à appliquer rigoureusement les mesures prévues à la *Politique régionale de soutien à domicile*.

D'une part, comme c'est souvent le cas ailleurs, de nouveaux usagers s'ajoutent à la liste des personnes sollicitant des services et leur condition en nécessite davantage. D'autre part, le fait que les hôpitaux ont réduit le temps d'hospitalisation implique un fort engagement des CLSC de la région, puisqu'ils assurent le suivi des personnes retournées dans leur milieu. Ces facteurs ont appliqué une pression supplémentaire sur leur budget. Dans ce cas-ci, cela a entraîné un déficit dans l'enveloppe dévolue aux programmes de soutien à domicile du CLSC.

À la lumière de ce dossier, le Protecteur du citoyen conclut que, malgré les efforts des dernières années pour accroître le financement des services à domicile, les ressources ne suffisent toujours pas. De plus, leur répartition entre les régions présente encore des iniquités. L'offre de service est tributaire des possibilités financières de l'établissement. Comme la population qu'ils desservent présente de nombreux besoins, les CLSC doivent faire des choix et viser à répartir leur offre de service équitablement.

Des priorités à la bonne place, mais des ressources insuffisantes

Une citoyenne se plaint au Protecteur du citoyen du manque d'accessibilité aux services de soutien à domicile. La dame reçoit gratuitement des services d'entretien ménager à raison de trois heures par mois. Ils lui sont offerts par une entreprise d'économie sociale et sont financés par le CLSC qui dessert le secteur où elle réside.

À la suite d'un déménagement, elle doit faire affaire avec un autre CLSC qui évalue le besoin d'aide domestique à quatre heures par mois, à raison de deux heures toutes les deux semaines. Son nom est placé sur une liste d'attente pour recevoir ces services, et elle devra assumer une partie des coûts des services. L'entreprise d'économie sociale n'accepte pas de se déplacer pour une période de deux heures, mais seulement pour une période de trois heures consécutives. La citoyenne demande au Protecteur du citoyen d'intervenir afin d'obtenir de nouveau les services gratuitement, conformément à son plan de service.

L'examen du dossier met en lumière le fait que les ressources financières dont le CLSC dispose ne lui permettent pas de répondre à l'ensemble des besoins de la clientèle qu'il doit desservir sur son territoire. Le Protecteur du citoyen apprend que, dans ce contexte, l'établissement a mis en place un système de priorisation des services d'aide à domicile. Ce système repose sur l'évaluation des conséquences, pour la personne et ses proches, d'une absence d'intervention. Ainsi, selon la nature du préjudice que la personne peut subir, un niveau d'urgence est déterminé. L'évaluation de la condition et des besoins de cette citoyenne indique un « préjudice appréhendé à moyen terme ».

La liste d'attente du CLSC tient compte du degré de priorité et de la date de la demande. Ainsi, lorsque le budget le permettra, les services seront attribués selon le niveau d'urgence et l'ancienneté de la demande. Le CLSC mentionne au Protecteur du citoyen qu'il n'est pas possible de préciser le temps d'attente, puisque plusieurs facteurs échappent à son contrôle.

À cet égard, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit que le droit de l'utilisateur aux services s'exerce en tenant compte des ressources humaines, matérielles et financières de l'établissement. Parfois, les services alloués résultent d'un compromis entre les besoins réels et les ressources disponibles au CLSC ou dans la communauté.

Le Protecteur du citoyen conclut qu'en établissant des priorités dans son offre de service le CLSC manifeste son souci d'équité envers sa clientèle. Par ailleurs, l'analyse de cette plainte lui a permis de constater que les entreprises d'économie sociale ont des critères et des pratiques qui diffèrent.

Les difficultés de la prise en charge à long terme

La mère d'un enfant lourdement handicapé porte plainte au Protecteur du citoyen. Son enfant de 11 ans, qui a des problèmes de santé multiples et sévères à la suite d'une méningite contractée en bas âge, est totalement dépendant de son entourage en matière d'alimentation et de soins.

Les parents souhaitent offrir à l'enfant la meilleure qualité de vie possible et font le choix d'assurer son bien-être à domicile. Tous deux sont engagés auprès de l'enfant, de même que la famille élargie. La citoyenne a perdu son emploi, au moment où l'enfant devait subir une intervention à la colonne vertébrale. Elle ne travaille pas à l'extérieur du foyer depuis ce temps, ce qui a diminué considérablement les revenus familiaux. Lorsqu'elle dépose sa plainte, la dame éprouve des problèmes de santé et de l'épuisement. Elle envisage tout de même de faire un retour sur le marché du travail au cours des mois qui suivent.

Afin d'assumer ses responsabilités auprès de son enfant, la mère a demandé du soutien au CLSC de son territoire, dès 1999. Depuis cette date, elle affirme avoir multiplié les démarches pour obtenir les divers services auxquels elle et son enfant ont droit. En avril 2003, les besoins avaient été évalués à 28 heures de service par semaine. L'établissement, invoquant des budgets insuffisants, accordait cinq heures de service. Par la suite, il les a augmentés à dix heures, se rapprochant ainsi de ce qui aurait dû être attribué dès le départ.

Quelque temps après qu'elle eut déposé sa plainte au Protecteur du citoyen, le centre de santé et de services sociaux, par l'entremise du CLSC, lui offre 18 heures de services d'aide aux activités de la vie quotidienne, ce qui répond en partie aux besoins reconnus par l'établissement. Ayant opté pour l'allocation directe et le paiement par Chèque emploi service, la citoyenne gère elle-même l'embauche et la supervision des personnes rémunérées et bénévoles qui dispensent ces services.

D'autre part, la famille reçoit une aide financière pour des services de répit et de gardiennage ainsi que pour l'achat de couches. Elle bénéficie également de prêts d'équipement : un lève-personne, un treillis pour le bain et un lit articulé. L'enfant reçoit des services d'ergothérapie, et le domicile a été adapté. Les démarches de la citoyenne pour obtenir chacun de ces services ont exigé un engagement constant.

Outre ces services, les parents déboursent personnellement 8 000\$ par année pour des services privés, et le réseau familial est fortement sollicité pour les soutenir dans leur tâche parentale. Toutefois, leurs ressources financières et humaines tendent à diminuer de plus en plus.

La mère affirme être peu informée par l'établissement des mesures qui existent. Elle constate aussi les difficultés que causent les nombreux changements de personnel depuis 2002. Toutefois, elle reconnaît le professionnalisme des intervenants avec lesquels elle communique et souhaite maintenir de bonnes relations avec eux.

Le Protecteur du citoyen déplore que la citoyenne ait dû revenir constamment à la charge pour obtenir les services dont sa famille a besoin. Même s'il constate que l'établissement ne semble pas disposer des moyens nécessaires pour répondre aux demandes des parents et de l'enfant, il a fait les recommandations qui s'imposent.

SOUTENIR LA POPULATION SANS ENGENDRER D'INIQUITÉ

Les constats du Protecteur du citoyen font écho à ceux du Vérificateur général, aux résultats de l'étude de l'Institut canadien d'information sur la santé et aux opinions généralement admises par les regroupements d'établissements, les chercheurs et les autres organismes intéressés par la problématique. Les situations portées à son attention confirment que le gouvernement québécois doit poursuivre ses efforts dans le but d'améliorer les services de soutien à domicile. Bien que des sommes importantes y aient été consacrées au cours de la dernière décennie, les ressources font encore cruellement défaut.

L'actuelle politique n'offre pas tous les moyens de soutenir la population sans engendrer des problèmes d'équité entre les individus, entre les groupes et entre les régions. Étant donné les préjudices que crée le sous-financement chronique de ces services, le Protecteur du citoyen souhaite que le Ministère améliore la concordance entre la *Politique de soutien à domicile* et la disponibilité des services sur le territoire.

À cet égard, le Ministère pourra rappeler au réseau des services de santé et des services sociaux la nécessité de prendre les moyens requis pour assurer cette concordance. Parmi ces moyens, on peut envisager l'amélioration des processus et des pratiques, l'élaboration d'outils permettant une meilleure gestion clinique, le développement du travail en réseau ainsi que le développement budgétaire.

Les centres d'hébergement et de soins de longue durée

UN MILIEU DE VIE DE QUALITÉ POUR LES PERSONNES HÉBERGÉES

Le centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) offre un hébergement adapté et constitue un milieu de vie substitut. Il dispense des services d'assistance, de soutien et de surveillance. Il doit aussi fournir à ses résidents des services psychosociaux, infirmiers, pharmaceutiques, médicaux et de réadaptation.

L'offre accrue de services à domicile, destinée à maintenir les personnes le plus possible dans leur milieu naturel de vie, a modifié les caractéristiques et les besoins de la clientèle admise dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée. De façon générale, les résidents y passent moins de temps qu'auparavant, et un nombre plus important y terminent leur vie. L'hébergement en milieu de vie institutionnel est de plus en plus réservé aux personnes qui présentent des pathologies complexes et qui requièrent un niveau plus élevé de soins pendant la durée de leur séjour. Cependant, avant tout, ce type d'hébergement demeure un lieu de résidence, un milieu de vie.

LES ORIENTATIONS MINISTÉRIELLES

Les orientations ministérielles énoncées dans le document *Un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées en CHSLD* ont été rendues publiques en 2003. Elles définissent des actions qui, sans constituer des conditions *sine qua non* de réussite, représentent des facteurs facilitant l'implantation et l'utilisation d'une approche adaptée aux personnes vivant en milieu d'hébergement et de soins de longue durée. Le document du Ministère précise ce qui suit :

« La gamme des soins et services offerts aux résidents doit viser non seulement à répondre à leurs problèmes de santé physique et psychosociaux, mais aussi contribuer à soutenir la création d'un véritable milieu de vie pour les résidents. Ainsi, toutes les personnes à l'emploi de l'établissement offrant des services d'hébergement doivent, par leurs actions auprès des résidents et leurs proches ainsi que par le rôle qu'elles jouent à l'égard des lieux et des objets familiers, contribuer à nourrir et à enrichir le milieu de vie substitut. Par son ouverture sur la communauté, la famille et les bénévoles graviteront eux aussi autour de la personne âgée. Par conséquent, les membres du personnel responsables de l'alimentation, de la buanderie et de l'entretien des installations doivent, en harmonie avec les gestes de l'infirmière, du cadre

intermédiaire, du thérapeute en réadaptation physique, du préposé, de la diététiste et de tous les autres intervenants en lien avec les résidents, agir pour assurer le bien-être du résident et favoriser l'utilisation optimale de ses capacités.

[...] Pour ce qui est des services cliniques, les milieux d'hébergement doivent être en mesure d'assurer le bien-être quotidien des résidents. Pour ce qui est des services requis de façon intermittente ou encore relevant de disciplines rares ou en pénurie, d'autres façons de faire doivent être mises au point pour offrir l'accès à ces services aux résidents lorsque le besoin se fait sentir¹. »

L'INTÉGRATION DES CHSLD AUX CENTRES DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX

La *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux* est entrée en vigueur le 30 janvier 2004, à la suite de l'adoption du projet de loi n° 25. La nouvelle loi a donné lieu à l'intégration des CHSLD publics au sein des centres de santé et de services sociaux (CSSS) mis en place par les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux. Cette intégration a nécessité, pour chacun des CSSS, l'adoption de plans d'organisation qui tiennent compte de la nouvelle réalité.

Le personnel de direction des CSSS, en plus d'assurer la gestion quotidienne des services, a dû participer à la définition de projets cliniques et au développement de ses réseaux locaux de services de santé et de services sociaux. Dans certains cas, cela a eu pour effet de diminuer sa disponibilité et de le rendre moins accessible aux équipes et au personnel en général. Ce manque de disponibilité a eu aussi un impact sur les délais d'implantation du projet « milieu de vie ».

LES VISITES D'APPRÉCIATION

À l'automne 2003, le ministre de la Santé et des Services sociaux a demandé la réalisation de visites en CHSLD afin d'apprécier les milieux de vie et les services assurés aux personnes vivant dans ces établissements. Par cette démarche, le ministre désirait mettre en lumière les solutions qui contribuent à la mise en place d'un milieu de vie de qualité et mieux comprendre les problèmes communs à plusieurs CHSLD².

1/ Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées en CHSLD : orientations ministérielles*, Québec, 2003, pages 14-15.

2/ Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées en CHSLD : visites d'appréciation de la qualité*, Québec, juin 2004, page vii.

Un premier rapport, publié en juin 2004, expose la situation observée dans 47 CHSLD publics. Plusieurs éléments de ce rapport ont attiré l'attention du Protecteur du citoyen, dont les suivants :

- Il existe des écarts marqués entre les établissements. Dans des conditions semblables et avec des contraintes plus ou moins similaires, certains réussissent mieux que d'autres à intégrer le concept « milieu de vie » au quotidien et parviennent à offrir un environnement plus humain aux résidents.
- Les plans stratégiques des établissements et les ententes de gestion convenues avec les réseaux locaux de services font peu état des attentes et des objectifs visant à assurer un milieu de vie de qualité aux résidents.

Les visites d'appréciation ont aussi révélé que la vétusté et les barrières architecturales de nombreuses installations ont un impact négatif sur l'autonomie, l'intimité, la socialisation, la sécurité, l'identité et la dignité des résidents. Cette situation se reflète également dans l'analyse des plaintes soumises au Protecteur du citoyen.

La participation des membres de la famille et des proches au cheminement des personnes hébergées ne prend pas la même forme et n'est pas interprétée de la même façon par tous. Ainsi, d'un CHSLD à l'autre, la nature et le degré de cette participation varient. La variation découle davantage des pratiques de chacun des établissements que d'une orientation qui reconnaît et encourage cette collaboration. La plupart du temps, les résidents ou leurs proches disent ne pas avoir pris part à l'élaboration et à la révision périodique du plan d'intervention individualisé, alors que la loi le prévoit.

LES PLAINTES AU PROTECTEUR DU CITOYEN

En 2006-2007, les citoyens ont soumis au Protecteur du citoyen 31 plaintes relatives aux centres d'hébergement et de soins de longue durée.

Le tableau suivant illustre la répartition des motifs de plainte par catégories et, pour chacune d'entre elles, le nombre de mesures correctives formulées.

Résultat de l'examen des motifs de plainte

Motifs de plainte	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Accessibilité aux soins et services	6	2	4	4
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	16	6	10	19
Droits particuliers	6	4	2	9
Aspects financiers	5	5	-	-
Relations interpersonnelles	11	7	4	6
Environnement et ressources matérielles	15	10	5	14
Total	59	34	25	52

* À l'exclusion des motifs de plainte dont le traitement a été interrompu.

Ce sont les aspects cliniques et professionnels des soins et services, représentant 40 % des plaintes fondées, qui font l'objet du plus grand nombre de motifs de plainte à l'endroit des CHSLD. À ce chapitre, les insatisfactions portent sur la qualité des soins infirmiers et des soins d'assistance, la médication de même que l'approche du personnel avec des personnes ayant des troubles cognitifs. Suivent les motifs de plainte relatifs à l'organisation du milieu et aux ressources matérielles ainsi qu'aux relations interpersonnelles. Les motifs dans la catégorie des droits particuliers touchent surtout le droit de porter plainte et le consentement libre et éclairé aux soins.

Plusieurs motifs d'insatisfaction majeurs pour une citoyenne

Une citoyenne a porté plainte au sujet des services donnés à sa mère hébergée en CHSLD. Les motifs de la plainte portent sur le plan d'accompagnement, le manque de personnel, l'organisation physique des lieux, la qualité des soins, l'implication de la famille et la disponibilité des médecins.

L'analyse du dossier a permis au Protecteur du citoyen de constater que les situations qui ont été portées à son attention, et qu'il a pu attester, auraient pu être évitées si l'établissement avait implanté les orientations ministérielles. Une majorité de ses recommandations allaient dans le sens de ces orientations.

L'absence de plans d'intervention pour les résidents d'un centre

Dans le cadre d'une enquête, le Protecteur du citoyen constate qu'un centre d'accueil n'a pas conçu de plans d'intervention pour les personnes hébergées. Il estime qu'il s'agit d'une importante lacune et le mentionne à la direction de l'établissement. Les dirigeants du centre imputent le retard à instaurer cette pratique aux nombreux bouleversements administratifs qu'ils ont vécus. Bien que sensible à cet argument, le Protecteur du citoyen insiste pour que la situation soit corrigée dans l'intérêt des citoyens hébergés.

La loi oblige l'établissement à élaborer un plan d'intervention pour chacun de ses résidents afin de déterminer ses besoins, les objectifs poursuivis, les moyens à utiliser et la durée prévisible pendant laquelle des services devront lui être fournis. Ce plan doit aussi assurer la coordination des divers intervenants dans la prestation des services.

De toute évidence, peu importe les raisons, les retards dans la mise en œuvre des orientations ministérielles compromettent la création d'un milieu de vie adéquat pour les résidents des CHSLD.

LES SIGNALEMENTS

Résultat de l'examen des motifs de signalement

Motifs de signalement	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Accessibilité aux soins et services	2	1	1	1
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	6	5	1	2
Droits particuliers	3	1	2	2
Aspects financiers	-	-	-	-
Relations interpersonnelles	3	3	-	-
Environnement et ressources matérielles	8	6	2	5
Total	22	16	6	10

* À l'exception des motifs de signalement transmis aux agences de développement et de ceux dont le traitement a été interrompu.

Les CHSLD sont mis en cause dans 7 signalements, pour un total de 22 motifs. Le Protecteur du citoyen est arrivé à la conclusion que, pour remédier à la situation, des mesures correctives s'imposent pour 6 des motifs. Sur les 10 mesures correctives identifiées, il a formulé 9 recommandations,

alors que la dixième mesure est un engagement de l'établissement. Tous les correctifs ont été mis en œuvre et réalisés par les instances visées, à sa satisfaction.

LES PRINCIPALES PROBLÉMATIQUES

De l'ensemble des motifs de signalement qui mettent en cause les CHSLD, 63,6 % (14 sur 22) se trouvent dans deux catégories. C'est dans la catégorie « Environnement et ressources matérielles » qu'est recensé le plus grand nombre de motifs de signalement (8 sur 22), soit 36,3 %, en lien avec la mission d'un CHSLD. Entre autres, les problèmes portent sur la sécurité des lieux et des personnes, sur l'hygiène et la salubrité ainsi que sur la qualité et la variété des aliments. Les aspects cliniques et professionnels et les droits particuliers comptent pour chacun 27,3 % (6 sur 22) des motifs.

IL Y A URGENCE D'AGIR

Les visites d'appréciation, les plaintes et les signalements concernant les CHSLD révèlent qu'un certain nombre d'entre eux connaissent des difficultés. La nature et l'importance des problèmes varient d'un établissement à l'autre. Dans certains cas, plusieurs difficultés sont constatées. Il en découle des situations où les usagers ne reçoivent pas les services de qualité auxquels ils ont droit, ou encore des situations où les services sont donnés dans un environnement qui ne respecte pas toutes les normes nécessaires pour assurer la sécurité et le confort des personnes hébergées.

À la lumière de ces constats, le Protecteur du citoyen est d'avis que :

- les visites d'appréciation en CHSLD doivent être intensifiées et renforcées ;
- les établissements qui ne l'ont pas déjà fait doivent implanter dans les plus brefs délais les orientations ministérielles visant à créer un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées ;
- le Ministère devrait évaluer systématiquement l'état des installations d'hébergement et, lorsque c'est requis, développer des projets de rénovation ;
- le Ministère devrait s'assurer que des objectifs d'amélioration de la qualité des services sont inclus dans les ententes de gestion entre les agences de santé et de services sociaux et les centres de santé et de services sociaux relativement aux CHSLD ;
- les visites d'appréciation doivent s'effectuer sur une base continue, être menées en profondeur et porter principalement sur la création d'un milieu de vie de qualité. En aucun cas ces visites ne pourront remplacer le pouvoir d'enquête du Ministre lorsque la situation le requiert.

Les centres jeunesse

Les centres jeunesse regroupent des établissements publics qui, dans chaque région du Québec, sont chargés d'intervenir auprès de jeunes de moins de 18 ans qui vivent une situation dangereuse pour leur sécurité et leur développement. Ces jeunes peuvent être des victimes de négligence, d'abandon et d'abus physiques ou sexuels. Ils peuvent avoir aussi besoin d'aide en raison de leurs propres comportements, par exemple s'ils ont commis des délits criminels, tenté de se suicider ou fait une fugue ou des abus de drogue. Les parents de ces jeunes ainsi que les membres de leur famille et de leur entourage constituent une part importante de la clientèle des centres jeunesse. Les jeunes mères en difficulté d'adaptation ainsi que les personnes à la recherche de leurs antécédents biologiques et les parents adoptifs peuvent également compter sur leur soutien.

Chaque année, les centres jeunesse viennent en aide à plus de 100 000 jeunes et à leur famille.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN PEUT VÉRIFIER SI LES RÈGLES ONT ÉTÉ RESPECTÉES

La compétence du Protecteur du citoyen à l'égard des centres jeunesse s'exerce en deuxième instance, c'est-à-dire lorsque l'utilisateur est insatisfait de la décision d'un commissaire local aux plaintes et à la qualité des services. Toutefois, il peut aussi traiter en première instance tout signalement porté à son attention. Il peut ainsi intervenir rapidement afin de faire cesser toute violation de droits et de remédier à une situation où un enfant – ou ses parents – ne reçoit pas les services et les soins de qualité et appropriés. Il ne peut remettre en question une décision prise par le Directeur de la protection de la jeunesse à l'égard de la situation d'un enfant ni en réviser le bien-fondé.

Retenir ou non un signalement fait partie, entre autres, des responsabilités exclusives du Directeur en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Par contre, le Protecteur du citoyen peut examiner le travail des intervenants afin de vérifier si les règles et les façons de faire généralement appliquées en pareil cas sont respectées.

DES PROBLÈMES QUI S'ACCROISSENT ET D'AUTRES QUI ÉMERGENT

Au cours de la dernière année, la Protectrice du citoyen a rencontré la direction de l'Association des centres jeunesse du Québec et les responsables de centres jeunesse des régions de Québec, du Bas-Saint-Laurent et de la Montérégie. Elle a visité des centres de réadaptation, un centre de jour pour décrocheurs et divers lieux où se trouvent des jeunes

en protection. Lors de ces visites et des entretiens qu'elle a eus avec les divers responsables, elle a constaté que les problématiques évoluent, que les clientèles s'alourdissent et qu'un travail intensif est réalisé par les centres jeunesse pour tenter de faire face à cette situation.

À cet égard, la prévalence de problèmes de santé mentale chez une proportion sans cesse grandissante d'enfants en besoin de protection est un fait qui est observé dans plusieurs des centres visités. Or, la prise en charge de jeunes souffrant de troubles mentaux, souvent très sérieux, exige la mise en place de services médicaux et sociaux plus intensifs, plus spécialisés et mieux adaptés à cette réalité.

Par ailleurs, les intervenants ont mentionné à la Protectrice du citoyen que la mise en œuvre de la réforme des services de santé et des services sociaux rend les partenaires moins disponibles pour la concertation nécessaire à la prestation des services. Ils souhaitent notamment pouvoir rapidement se consacrer à l'actualisation des projets cliniques pour les jeunes en difficulté. Au cours de la prochaine année, des études et d'autres visites permettront au Protecteur du citoyen de constituer un portrait plus précis de la situation.

Des intervenants ont signalé au Protecteur du citoyen que le problème des gangs de rue et du recrutement des jeunes a une incidence sur leur clientèle. Des comités de travail ont été mis sur pied avec des représentants du Tribunal de la jeunesse, des corps policiers, des travailleurs de rue et des CLSC afin d'améliorer leur intervention en cette matière.

LES PLAINTES AU PROTECTEUR DU CITOYEN

En 2006-2007, le Protecteur du citoyen a examiné 37 plaintes concernant les centres jeunesse, lesquelles comportent 77 motifs de plainte.

Le tableau suivant illustre la répartition des motifs de plainte examinés par catégories et, pour chacune d'entre elles, le nombre de mesures correctives formulées.

Résultat de l'examen des motifs de plainte

Motifs de plainte	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Accessibilité aux soins et services	10	10	-	-
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	43	34	9	20
Droits particuliers	15	10	5	6
Aspects financiers	2	2	-	-
Relations interpersonnelles	5	4	1	1
Environnement et ressources matérielles	2	1	1	1
Total	77	61	16	28

* À l'exclusion des motifs de plainte dont le traitement a été interrompu.

Ce sont les aspects cliniques et professionnels des soins et services qui génèrent le plus grand nombre de plaintes.

Sur les 77 motifs de plainte dont l'examen a été complété, un peu plus d'une douzaine concernent la situation de l'enfant. Ils portent notamment sur l'accessibilité et la qualité des services donnés par la famille d'accueil, ainsi que sur les mesures d'isolement et d'accompagnement destinées aux jeunes. Les autres font référence à la situation des parents.

LES PLAINTES EN PROVENANCE DES JEUNES

Le Protecteur du citoyen reçoit peu de plaintes provenant des jeunes en protection, bien qu'une proportion significative des services et des interventions des centres jeunesse leur soit directement adressée. Cette année, seulement deux jeunes se sont plaints directement à lui. La quasi-totalité des plaintes, même lorsqu'elles concernent la situation du jeune, sont formulées par les parents. Cette situation n'est pas nouvelle; en effet, les statistiques du Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux montrent le même phénomène depuis plusieurs années. Par ailleurs, des jeunes font des plaintes au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement ou à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Les jeunes connaissent-ils bien leurs droits d'usagers des services de santé et des services sociaux? Le Protecteur du citoyen s'interroge sur cette question et il a déjà entrepris un examen de la situation. Il s'intéresse notamment aux conditions d'exercice du droit à des services de qualité dans le contexte particulier de cette clientèle parmi les plus vulnérables.

LES PLAINTES EN PROVENANCE DES PARENTS

Les motifs de plainte que les parents font le plus souvent valoir sont relatifs au respect des droits de visite et à la gestion des contacts supervisés. Les habiletés professionnelles et les attitudes des intervenants sont aussi à la source de leur mécontentement. Les parents déplorent le manque d'information, d'aide, de conseil et d'assistance pendant l'intervention du Directeur de la protection de la jeunesse.

Constatant que l'insatisfaction à l'égard des décisions du Directeur de la protection de la jeunesse ou d'une ordonnance du juge est encore très souvent soulevée, le Protecteur du citoyen ne se contente pas d'expliquer les limites de son intervention. Même si aucune mesure corrective n'en découle, l'analyse de la plainte est faite avec attention. Il examine l'ensemble de la situation, s'assure que tout est conforme et prend le temps nécessaire pour informer la personne des raisons qui motivent la décision du Directeur de la protection de la jeunesse ou pour expliquer les motifs du jugement.

L'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES

Certains parents voient leur situation s'aggraver parce qu'ils ne reçoivent pas les services requis en temps opportun, ce qui peut avoir une incidence sur le fait qu'ils conservent ou retrouvent la garde de leur enfant. Bien que les plaintes concernant l'accessibilité aux soins et services ne soient pas les plus nombreuses, la situation de ces parents préoccupe le Protecteur du citoyen. En vertu des nouvelles dispositions de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, les enfants en besoin de protection pourront être adoptés plus rapidement. Ainsi, s'ils n'ont pas accès rapidement aux services dont ils ont besoin, les parents qui doivent améliorer leurs habiletés parentales dans un certain délai verront leurs chances d'y parvenir compromises. La planification et le suivi régulier du plan d'intervention deviennent incontournables dans un tel contexte.

En décembre 2005, le Protecteur du citoyen a présenté un mémoire en commission parlementaire, dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 125, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*. Il y recommandait que le Tribunal de la jeunesse puisse ordonner que certains soins et services soient fournis aux parents de l'enfant, dans la mesure où ceux-ci y consentent. La recommandation n'a pas été retenue.

LA PORTÉE DES RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Les recommandations du Protecteur du citoyen aux centres jeunesse peuvent avoir une portée individuelle, comme lorsqu'il recommande l'évaluation d'une famille d'accueil ou de la pertinence d'un changement d'intervenant. Dans la majorité des cas, ses recommandations ont toutefois une portée plus générale et visent l'amélioration des services pour l'ensemble des enfants et de leurs parents.

Le parti pris de l'intervenante nuit à une citoyenne

Une citoyenne signale des difficultés de communication avec l'intervenante du Directeur de la protection de la jeunesse. Elle demande un changement parce qu'elle n'a plus confiance en elle. La plaignante prétend que cette dernière a une proximité avec le père qui suscite une réaction de méfiance de sa part.

Le Protecteur du citoyen examine la plainte. Les faits démontrent que la distance professionnelle n'est effectivement pas respectée et qu'il y a apparence de parti pris pour le père. Il demande qu'il y ait un rappel du code d'éthique en cette matière.

De plus, il déplore qu'aucune alliance de travail avec la mère ne se soit développée sur une période de plus d'un an. Aucune stratégie n'a été mise en place pour dénouer l'impasse, ce qui a eu pour effet de retarder l'engagement de la citoyenne à améliorer ses habiletés parentales. En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé que le centre évalue la pertinence d'un changement d'intervenant afin d'assurer plus adéquatement le suivi social auprès de cette citoyenne. Sa recommandation a été suivie.

Une mère rassurée sur la qualité de la famille d'accueil de son fils

Une femme dont le fils est placé dans une ressource de type familial jusqu'à sa majorité, en vertu d'un jugement de la Chambre de la jeunesse, se dit insatisfaite des services qu'il reçoit. La mère souhaite qu'il soit transféré dans une autre ressource, alléguant que la famille d'accueil ne répond pas à ses attentes et ne donne pas des services adéquats à son fils. Les reproches portent sur les soins de santé, les vêtements, les tâches domestiques et l'absence de considération de la famille d'accueil à son égard.

Le Protecteur du citoyen a contribué à clarifier toutes les questions relatives aux motifs de plainte soulevés. Au terme de cet exercice, le centre jeunesse a procédé à une réévaluation de la famille d'accueil et conclu qu'elle répondait aux obligations et aux responsabilités du contrat établissant les rapports entre eux. L'examen de la plainte a montré que l'enfant occupe une place significative au sein de la famille d'accueil et qu'il reçoit l'attention dont il a besoin. Cette intervention a aussi permis de rassurer la mère sur la place qu'elle occupe dans la vie de son fils.

UNE RELATION FONDÉE SUR UNE INFORMATION PERSONNALISÉE ET ACCESSIBLE

La diffusion de l'information d'une manière personnalisée et accessible est au cœur de la relation entre les services du Directeur de la protection de la jeunesse et une partie de leur clientèle, à savoir les parents. Les personnes responsables d'un enfant, ainsi que celles appelées à prendre des décisions à son sujet en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, doivent s'assurer que les parents ont compris les informations et les explications qui leur sont données. Elles doivent également permettre à l'enfant et à ses parents de faire entendre leurs points de vue, d'exprimer leurs préoccupations et d'être écoutés au moment approprié.

Une intervenante se fait rappeler sa responsabilité en matière d'information

Une citoyenne se plaint au Protecteur du citoyen de ne pas recevoir les explications qui lui permettraient de mieux comprendre le sens d'une intervention dans le cadre de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. L'examen de la plainte montre que la mère n'a pas eu toute l'information à laquelle elle est en droit de s'attendre ni les explications pour assurer une bonne compréhension du processus d'évaluation et d'orientation en cause.

Les notes au dossier de l'enfant n'indiquent pas si l'intervenante a informé la mère de la procédure à suivre lors de désaccords avec les décisions du personnel du Directeur de la protection de la jeunesse. De plus, l'intervenante ne s'est pas assurée que la citoyenne comprenait bien l'information donnée au moment de l'évaluation du signalement. Elle ne l'a pas avisée de son droit de consulter un avocat. Elle n'a pas pris le temps de vérifier ses interrogations et ses inquiétudes.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au centre jeunesse de rappeler à l'intervenante sa responsabilité envers les parents en cette matière. La chef de service du centre jeunesse a fait le rappel à l'intervenante concernée.

Les centres de réadaptation

Les centres de réadaptation en déficience physique et en déficience intellectuelle ont pour mission d'offrir des services d'adaptation ou de réadaptation et d'intégration sociale à des personnes qui ont des besoins particuliers de cette nature. Les personnes requièrent ces services en raison de déficiences physiques ou intellectuelles, ou encore de difficultés d'ordre comportemental, psychosocial ou familial. Les alcooliques et toxicomanes font aussi appel à ces établissements pour obtenir ce type de services de même que des services d'accompagnement et de soutien pour leur entourage. Les centres de réadaptation doivent assumer, en collaboration avec d'autres acteurs, la prestation de services de santé et de services sociaux de qualité, continus, accessibles et respectueux des droits des personnes handicapées.

LES PLAINTES AU PROTECTEUR DU CITOYEN

En 2006-2007, le Protecteur du citoyen a examiné 24 plaintes. De ce nombre, 14 plaintes touchent la déficience intellectuelle; 7, la déficience physique; 2, la déficience auditive; et une plainte concerne un usager ayant une déficience visuelle. Les 24 plaintes comportent un total de 30 motifs.

Le tableau suivant illustre la répartition des motifs de plainte examinés par catégories et, pour chacune d'entre elles, le nombre de mesures correctives formulées.

Résultat de l'examen des motifs de plainte

Motifs de plainte	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Accessibilité aux soins et services	12	6	6	8
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	8	3	5	6
Droits particuliers	4	2	2	3
Aspects financiers	3	2	1	1
Relations interpersonnelles	2	1	1	1
Environnement et ressources matérielles	1	-	1	7
Total	30	14	16	26

* À l'exclusion des motifs de plainte dont le traitement a été interrompu.

Une majorité des usagers se plaignent de l'accessibilité aux soins. Pour les enfants atteints d'un trouble envahissant du développement et leurs parents, les problèmes sont multiples. Certains dénoncent l'arrêt des services parce que l'enfant a atteint l'âge de six ans; d'autres signalent l'absence totale de services dès que l'âge adulte est atteint.

Les aspects cliniques et professionnels sont au deuxième rang des plaintes reçues. L'insatisfaction des usagers se manifeste surtout à l'égard du jugement professionnel des intervenants et du fait que le plan d'intervention personnalisé ne soit pas actualisé.

Pour corriger ces problèmes et éviter leur répétition, le Protecteur du citoyen a recommandé l'adoption de politiques, une meilleure information aux parents et une concertation accrue entre les instances.

LES MESURES CORRECTIVES ET LES ENGAGEMENTS DES ÉTABLISSEMENTS

Environ la moitié des mesures correctives auxquelles ont donné lieu ces motifs de plainte vise à corriger la situation individuelle de l'utilisateur. C'est le cas lorsqu'il est question d'obtenir, par exemple, un transfert dans un autre établissement, l'assurance de pouvoir accéder aux services requis, l'élaboration d'un plan de service ou la confirmation de la présence d'un intervenant pivot. Les autres mesures correctives ont une portée plus systémique. Elles portent principalement sur la concertation entre le centre de réadaptation et le CLSC, l'amélioration de l'information aux usagers et aux parents, ainsi que la formation du personnel.

Une citoyenne estime que son lien de confiance avec le centre de réadaptation qui héberge sa fille est rompu

La fille d'une plaignante est hébergée dans une ressource relevant du centre de réadaptation, à raison de deux fins de semaine par mois, pour permettre à sa mère de prendre du répit. À deux occasions, au retour de ces répits, la mère soupçonne que sa fille a été abusée sexuellement. Il y a eu signalement dans les deux situations.

Lors du premier signalement, le Protecteur du citoyen a établi que le responsable de la résidence n'avait pas été clairement informé des soupçons d'abus sexuel, ni par le parent ni par le travailleur social du centre local de services communautaires (CLSC). Cependant, les notes colligées au dossier indiquent que le parent a fait part de ses soupçons au travailleur social. Le centre de réadaptation fait enquête, mais aucune preuve ne vient confirmer qu'il y a eu abus sexuel. Le parent ne se sent pas rassuré. Dès lors, son lien de confiance avec l'établissement est compromis, et il souhaite le transfert de sa fille dans un autre établissement.

Le Protecteur du citoyen considère que le travailleur social avait le devoir de prévenir le responsable de la résidence, d'aviser son supérieur immédiat et de s'assurer que des actions précises seraient envisagées. De plus, comme la présumée victime était mineure, il avait l'obligation de signaler la situation, sans retard, au Directeur de la protection de la jeunesse, malgré l'absence de preuve indiquant un abus sexuel. Le Protecteur du citoyen a recommandé au CLSC de rappeler à tout le personnel intervenant ses obligations lorsqu'il y a allégation d'abus physique ou sexuel. Son analyse du dossier a aussi fait ressortir un manque de communication entre l'école fréquentée par la jeune fille, l'intervenant du CLSC et le centre de réadaptation. En conséquence, il a aussi recommandé l'élaboration d'un plan de service individualisé, la présence d'un intervenant pivot et l'adoption d'un mode de collaboration entre ces trois instances.

Quelques mois plus tard, lors du second signalement, le parent a pris contact avec le responsable de la résidence afin de porter plainte. Il a également avisé la travailleuse sociale du CLSC de la situation. La commissaire locale aux plaintes et à la qualité des services a rencontré le parent un mois après le dépôt de sa plainte. Elle lui a conseillé d'amener immédiatement sa fille chez le médecin. Le Protecteur du citoyen juge que ce délai est trop long. La nature de cette plainte nécessitait un traitement prioritaire.

En dépit du fait que la commissaire locale a examiné la plainte de bonne foi, le Protecteur du citoyen constate des lacunes dans la conduite de l'enquête et dans le suivi de ses recommandations. Il a donc demandé à l'établissement de se doter d'une procédure pour gérer les situations où il y a une allégation d'abus physique ou sexuel envers un usager et de lui en faire parvenir une copie. Le comité de direction s'est engagé à revoir le règlement en usage concernant ce genre de situations afin de se conformer aux recommandations du Protecteur du citoyen.

Compte tenu des circonstances, le Protecteur du citoyen comprend que la confiance de la mère envers cet établissement puisse être ébranlée et estime que la demande de transfert est justifiée. Il a donc recommandé au centre de réadaptation ainsi qu'au centre de santé et de services sociaux (CSSS) de faciliter le transfert de la jeune fille vers un autre établissement, dans les meilleurs délais. L'établissement est entré en contact avec un autre centre de réadaptation de la région et a présenté une demande officielle de transfert.

Compte tenu de l'urgence d'intervenir lors de toute situation d'abus, ainsi que de la nécessité d'assurer aux usagers la continuité des services ainsi que leur coordination, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est utile que les présidents des conseils d'administration des établissements rappellent aux commissaires locaux et régionaux aux plaintes et à la qualité des services le caractère prioritaire du traitement des plaintes qui comportent une présomption d'abus envers une personne ou un groupe.

Le Protecteur du citoyen rappelle aux dirigeants des centres de réadaptation que, lorsque plusieurs établissements, organismes ou ressources interviennent auprès d'une même personne, il y a lieu de s'assurer que, conformément à l'article 103 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, un plan de service individualisé soit élaboré.

Des usagers qui ont besoin de services tout au long de leur vie

Un parent se plaint du fait que son fils adulte, atteint d'un trouble envahissant du développement sans déficience intellectuelle, ne reçoit aucun service du centre de réadaptation.

L'analyse de la plainte révèle en effet qu'aucun usager âgé de plus de cinq ans et présentant un trouble envahissant du développement ne reçoit de services directs de l'établissement, faute de budget. Or, cette situation va à l'encontre des orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux, qui stipulent que les centres de réadaptation ont la responsabilité d'offrir à ces personnes plusieurs services, notamment des services d'adaptation, de réadaptation, d'intégration sociale et professionnelle ainsi que des services de soutien à la réalisation d'activités valorisantes. Les centres de réadaptation doivent également offrir des services de soutien aux familles.

Le Protecteur du citoyen a recommandé que les besoins particuliers de cette clientèle ainsi que les besoins de soutien de leur famille et de leurs proches soient évalués. Il a demandé à l'agence régionale de la santé et des services sociaux concernée de s'assurer, en collaboration avec le centre, que les services requis sont dispensés aux usagers présentant un trouble envahissant du développement, quel que soit leur âge. Le centre de réadaptation s'est engagé à revoir complètement l'offre de service pour cette clientèle.

UN MANDAT D'INITIATIVE

Dans le but de contribuer à la recherche d'une solution d'ensemble aux difficultés d'obtenir les services requis, le Protecteur du citoyen porte une attention spéciale à la situation des enfants atteints d'un trouble envahissant du développement, avec ou sans déficience intellectuelle, en considérant aussi les impacts sur leurs proches. Il effectue actuellement une recherche qui se fonde sur les plaintes des parents dont l'enfant éprouve des difficultés à obtenir des services d'un des réseaux, celui de la santé et des services sociaux, celui des services de garde ou encore celui de l'éducation, à la suite d'un diagnostic de trouble envahissant du développement. Cette recherche vise à documenter de façon rigoureuse et exhaustive l'ensemble des problèmes vécus et leurs causes, dans le but de proposer des solutions concrètes pour l'ensemble des personnes touchées.

À cet égard, l'approche du Protecteur du citoyen est unique parce qu'elle se base sur une étude de situations vécues et aborde la question dans toutes ses dimensions. Ces situations servent à la fois de point de départ et de fil conducteur pour illustrer les problèmes et orienter la recherche de solutions réalistes et adéquates.

Les autres instances

Le Protecteur du citoyen a compétence pour traiter les plaintes en seconde instance qui proviennent d'usagers qui ne sont pas satisfaits de la conclusion du commissaire régional à la qualité des services au regard d'un problème relatif à un organisme communautaire, à un service préhospitalier d'urgence ou à une agence régionale. Le Protecteur du citoyen a traité 36 plaintes qui mettent en cause ces instances qui ne sont pas des établissements publics au sens de la loi. Ces plaintes comprennent un total de 53 motifs.

Le tableau suivant illustre la répartition des motifs de plainte examinés pour ces trois types d'instances et, pour chacune d'elles, le nombre de mesures correctives formulées.

Instances	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Organismes communautaires	21	11	10	18
Services préhospitaliers d'urgence	27	23	4	4
Agences régionales	5	4	1	1
Total	53	38	15	23

LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, un organisme communautaire est une personne morale constituée en vertu d'une loi du Québec à des fins non lucratives. Ses affaires sont administrées par un conseil d'administration composé majoritairement d'utilisateurs des services de l'organisme ou de membres de la communauté qu'il dessert et ses activités sont reliées au domaine de la santé et des services sociaux (article 334).

En 2006-2007, le Protecteur du citoyen a examiné 9 plaintes concernant les organismes communautaires. Ces plaintes font état d'attitudes irrespectueuses des intervenants, de la mauvaise qualité de l'alimentation ainsi que de règles et procédures de vie en groupe déficientes.

Résultat de l'examen des motifs de plainte

Motifs de plainte	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Accessibilité aux soins et services	1	1	-	-
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	3	1	2	9
Droits particuliers	1	1	-	-
Aspects financiers	3	2	1	1
Relations interpersonnelles	4	1	3	3
Environnement et ressources matérielles	9	5	4	5
Total	21	11	10	18

* À l'exclusion des motifs de plainte dont le traitement a été interrompu.

LES SERVICES PRÉHOSPITALIERS D'URGENCE

En 2006-2007, le Protecteur du citoyen a examiné 21 plaintes concernant les services préhospitaliers d'urgence. Elles visent principalement les services ambulanciers. La très grande majorité des plaintes qui mettent en cause cette instance porte sur la facture émise à la suite d'un transport par ambulance. Les aspects cliniques et professionnels arrivent au second rang des motifs de plainte et font surtout état de l'application inadéquate des protocoles par les techniciens ambulanciers

Motifs de plainte	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Accessibilité aux soins et services	2	2	-	-
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	6	4	2	2
Droits particuliers	2	2	-	-
Aspects financiers	15	14	1	1
Relations interpersonnelles	2	1	1	1
Environnement et ressources matérielles	-	-	-	-
Total	27	23	4	4

* À l'exclusion des motifs de plainte dont le traitement a été interrompu.

LES AGENCES RÉGIONALES DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Bien que les agences régionales ne fournissent pas directement de services aux usagers, elles exercent certaines responsabilités particulières, telles la gestion des demandes d'admission en centre d'hébergement et de soins de longue durée, l'application de la politique ministérielle de déplacement des usagers sur leur territoire et la gestion de certains budgets d'aide matérielle et financière aux usagers. En 2006-2007, les plaintes relatives aux agences touchent particulièrement les aspects financiers. L'insatisfaction exprimée vise notamment les conditions de travail des employés œuvrant dans le cadre du programme Chèque emploi service. Dans les régions où l'agence traite ces plaintes en premier recours, le temps écoulé avant l'arrivée des ambulanciers génère aussi du mécontentement.

En 2006-2007, le Protecteur du citoyen a examiné 6 plaintes concernant les agences régionales de la santé et des services sociaux.

Motifs de plainte	Nombre de motifs*	Motifs non fondés	Motifs fondés	Nombre de mesures correctives
Accessibilité aux soins et services	1	-	1	1
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	-	-	-	-
Droits particuliers	-	-	-	-
Aspects financiers	4	4	-	-
Relations interpersonnelles	-	-	-	-
Environnement et ressources matérielles	-	-	-	-
Total	5	4	1	1

* À l'exclusion des motifs de plainte dont le traitement a été interrompu.

**Les problématiques
particulières**



Les problématiques particulières

Le Protecteur du citoyen a constaté que certaines problématiques qui vont au-delà des missions des établissements et des installations peuvent compromettre les droits des usagers ou l'équité dans l'accès aux services. En raison des plaintes reçues cette année, il a porté son attention plus spécifiquement sur la gestion des risques et les infections nosocomiales, les personnes ayant des problèmes de santé mentale, l'utilisation des mesures de contention, les frais de chambre et l'accès aux services de physiothérapie.

La gestion des risques et les infections nosocomiales

DE NOUVELLES BALISES POUR LA GESTION DES RISQUES

En décembre 2002, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* a été modifiée par l'adoption du projet de loi n° 113. Ces modifications, qui portent notamment sur le droit de l'utilisateur de recevoir des services de santé sécuritaires, sont entrées en vigueur en janvier 2003. En vertu des changements apportés à la loi, les établissements sont tenus de divulguer les incidents et les accidents, de soutenir l'utilisateur et ses proches, de tenir un registre local de ces événements et de verser au dossier de l'utilisateur un rapport sur tout incident ou accident le mettant en cause.

Ces balises ont pour objectif d'inciter les établissements à œuvrer avec plus de transparence afin de renforcer la confiance des usagers à l'égard du système de santé. Toutes les mesures préconisées visent à prévenir la répétition de dysfonctionnements et l'accentuation de la gravité des problèmes rencontrés.

Chaque établissement doit mettre sur pied le comité de gestion des risques chargé d'identifier et d'analyser les dangers potentiels, et de faire les recommandations pertinentes au conseil d'administration de l'établissement.

Pour ce qui est du comité de vigilance et de la qualité, il analyse les recommandations du commissaire local, du comité de gestion des risques et du Protecteur du citoyen. De plus, il assume la coordination de l'ensemble des activités des autres instances de l'établissement en matière de qualité des services. Ces recommandations touchent la qualité, la sécurité et l'efficacité des services rendus, le respect des droits des usagers, ainsi que le traitement de leurs plaintes. Le comité a aussi pour rôle de faire des propositions au conseil d'administration sur les suites à donner à ces recommandations dans le but d'améliorer la qualité des services aux usagers¹.

TOUT EST DANS LA MANIÈRE D'APPLIQUER LA LOI

Malgré l'implantation de ces balises, le Protecteur du citoyen observe que la manière dont le personnel applique la loi n'est pas toujours conforme à l'intention du législateur, qui est d'améliorer la prestation des services et de la rendre plus sécuritaire.

Le rapport des incidents et des accidents, par exemple, est un instrument privilégié de la gestion des risques. Or, pour s'inscrire dans la logique d'un programme d'amélioration continue de la qualité des soins et des services donnés, il doit être bien documenté. En examinant les situations qui sont portées à son attention, le Protecteur du citoyen constate que ce n'est pas toujours le cas : soit le rapport est incomplet, entre autres, quand il y a une chute ou une erreur dans l'administration des médicaments, soit l'incident n'est pas rapporté.

1/ Art. 181.0.3 (3o), LSSS.

En plus de respecter les mesures prévues dans la législation en matière de gestion des risques, les établissements doivent miser sur la prévention. Ils doivent tout mettre en œuvre pour déceler, contrôler et réduire à leur plus simple expression les multiples dangers qui menacent non seulement les usagers, mais aussi leur personnel. L'efficacité de cette stratégie repose notamment sur l'intégration de pratiques préventives de base dans la prestation des soins, un changement d'attitude qui s'applique tout spécialement à la prévention des infections.

Une surveillance inadéquate

Un usager souffrant de la maladie d'Alzheimer séjourne plusieurs mois au sein d'une unité d'un centre hospitalier en attendant une place dans un centre d'hébergement et de soins de longue durée. La fille de l'usager considère que son père ne bénéficie pas d'un milieu adapté à sa condition. Elle rapporte qu'il a fait une chute et qu'elle n'a pas été informée de cet accident. Elle allègue que la surveillance est inadéquate.

Le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de prendre les mesures appropriées pour rappeler au personnel infirmier l'obligation de divulguer tout incident ou accident aux usagers ou à leurs représentants et de procéder à l'inscription de notes à leur dossier. Le centre hospitalier a accepté cette recommandation et implanté les mesures correctrices proposées.

DES ORIENTATIONS MINISTÉRIELLES POUR PRÉVENIR ET CONTRÔLER LES INFECTIONS NOSOCOMIALES

La prévention des infections est un aspect important de la gestion des risques. Elle nécessite une attention soutenue dans l'organisation des soins et exige la mise en place de moyens très efficaces de contrôle des bactéries.

En 2006, le ministère de la Santé et des Services sociaux a élaboré un plan d'action sur la prévention et le contrôle des infections nosocomiales ainsi qu'un cadre de référence à l'intention des établissements de santé. Il a aussi émis des lignes directrices en matière d'hygiène et de salubrité. En ce qui concerne plus spécifiquement les aspects de l'entretien ménager, le Ministère stipule que le personnel doit être formé à de nouvelles techniques et qu'il doit disposer d'un équipement adéquat. Il met également l'accent sur l'importance de surveiller étroitement l'application de ces nouvelles méthodes afin que la désinfection soit effectuée selon les standards recommandés.

LE MANQUE DE PERSONNEL ET SES CONSÉQUENCES SUR L'HYGIÈNE

Bien qu'en 2006-2007 les infections nosocomiales aient proliféré et atteint un niveau inquiétant dans certains établissements, le Protecteur du citoyen a reçu peu de plaintes à ce sujet, celles-ci étant généralement réglées par les commissaires locaux. Cependant, à la lumière de celles qu'il a examinées, il constate que le ratio d'infirmières en prévention des infections pour le nombre de lits n'est pas respecté dans certains établissements. En principe, il devrait y avoir une infirmière pour 100 lits en soins ultraspécialisés, une infirmière pour 133 lits en soins généraux et spécialisés et une infirmière pour 250 lits en soins d'hébergement et de longue durée.

En 2006, le Protecteur du citoyen a effectué des vérifications au sein de deux établissements, à la suite de plaintes concernant la propreté des lieux. Les usagers craignaient que la malpropreté ne favorise la propagation des infections nosocomiales. Les centres hospitaliers concernés ont mis en place de nouvelles techniques d'entretien sanitaire et augmenté le nombre d'heures consacrées à cette tâche. Le Protecteur du citoyen a accueilli avec satisfaction ces mesures visant à améliorer la salubrité.

SOUTENIR LES EMPLOYÉS ET RÉITÉRER LES CONSIGNES

Dans le cadre de l'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen recommande aux établissements de s'assurer que le personnel remplit les rapports des incidents et des accidents et les verse au dossier de l'usager. Il leur demande de soutenir leurs employés par la formation afin que ces derniers puissent se conformer aux obligations prévues dans la loi.

En ce qui a trait aux infections nosocomiales, le Protecteur du citoyen met l'accent sur la nécessité de respecter le ratio d'infirmières en prévention des infections proposé dans le *Cadre de référence à l'intention des établissements de santé du Québec*. De plus, il rappelle aux établissements leur devoir d'actualiser le programme de prévention et de contrôle des infections nosocomiales. À cet égard, il insiste notamment pour que les règles entourant le lavage des mains soient respectées et que les consignes soient réitérées régulièrement aux membres du personnel.

LES DISPARITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS MINISTÉRIELLES

Le 17 novembre 2006, la Protectrice du citoyen a écrit au sous-ministre de la Santé et des Services sociaux pour lui faire part de ses commentaires sur la prolifération des infections nosocomiales, dont le *Clostridium difficile*. S'appuyant sur les plaintes qu'elle a reçues à ce sujet, elle l'a

informé des disparités qu'elle observe dans la mise en œuvre des orientations ministérielles concernant le contrôle de ce type d'infection. Elle a demandé au Ministère de prendre, à court terme, des mesures concrètes pour l'ensemble du Québec.

Compte tenu de la grande inquiétude que soulève cette question au sein de la population, en particulier chez les personnes vulnérables, la Protectrice du citoyen a recommandé au Ministère d'informer adéquatement la population et les usagers du réseau de la santé et des services sociaux. L'information devrait notamment porter sur les mesures tangibles et usuelles à adopter pour prévenir la propagation de ces infections. Le sous-ministre a accueilli ses propos avec ouverture et lui a confirmé l'intention du Ministère de poursuivre ses efforts en ce sens.

La prévention des infections au sein d'une unité de santé mentale

Lors d'un séjour au sein de l'unité de santé mentale d'un centre hospitalier, un usager fait valoir que les mesures mises en place pour prévenir les infections nosocomiales lui paraissent utopiques en raison de la condition de santé mentale de la clientèle.

Par exemple, les patients qui attendent leur résultat à un test de dépistage du SARM² ne sont pas confinés à leur chambre. Ils circulent librement dans l'unité de soins et prennent leurs repas avec les autres patients. Ils ont cependant accès à une toilette réservée. L'usager considère que la proximité avec ces patients lors des repas favorise la propagation des infections. Il ne croit pas que le lavage fréquent des mains et la toilette réservée constituent des mesures suffisantes.

L'examen montre que le centre hospitalier a pris les moyens pour confiner les patients en attente du résultat de leur test de dépistage dans un endroit isolé de la salle à manger. Il s'est également conformé à la majorité des mesures de prévention des infections recommandées dans les lignes directrices du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Par ailleurs, bien qu'il n'y ait pas de norme précise en santé mentale, les différents spécialistes s'accordent pour dire que les centres hospitaliers de soins psychiatriques devraient respecter un ratio minimum d'une infirmière en prévention des infections pour 250 lits. Le Protecteur du citoyen a recommandé au centre hospitalier de respecter ce ratio. L'établissement a en effet augmenté le nombre d'infirmières en prévention des infections.

^{2/} Le SARM (*Staphylococcus aureus* résistant à la méthicilline) est un staphylocoque qui a développé une résistance à plusieurs antibiotiques dont la méthicilline.

Les personnes ayant des problèmes de santé mentale : des citoyens à part entière

LE RESPECT DU DROIT À L'INTÉGRITÉ

La Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui est une loi dite d'exception parce que ses mesures particulières autorisent la garde d'une personne contre son gré. En l'absence de ces dispositions d'exception, il y aurait une atteinte non justifiée à des droits fondamentaux de la personne, dont les droits à la liberté et à l'intégrité. Les conditions d'application de cette loi doivent donc être respectées.

Le droit à l'intégrité de la personne et à son inviolabilité est inscrit au Code civil du Québec. Il s'agit là d'un droit fondamental reconnu par les chartes québécoise et canadienne relatives aux droits de la personne. Ainsi, dans les établissements de santé, le personnel doit obtenir le consentement libre et éclairé de l'usager pour le soigner, le traiter ou intervenir auprès de lui. Si ce dernier ne peut consentir, le personnel doit obtenir le consentement d'une personne chargée de le représenter. Dans l'intérêt de l'usager, s'il y a une situation d'urgence où sa vie ou son intégrité sont en danger, l'établissement peut toutefois procéder sans ce consentement. Dans le même esprit, l'usager ne peut être gardé dans un établissement de santé sans y consentir. Seuls le tribunal ou une disposition expresse de la loi permettent de garder une personne dans un établissement contre son gré.

La loi prévoit trois types de garde : la garde préventive, la garde provisoire et la garde dite régulière. La garde préventive permet à un médecin de mettre exceptionnellement une personne sous garde pendant au plus 72 heures. Le médecin peut en décider ainsi s'il est d'avis que l'état mental de cette personne présente un danger grave et immédiat pour elle-même ou pour autrui. Les deux autres types de garde nécessitent, à défaut du consentement de la personne, une autorisation du tribunal.

De plus, la loi oblige l'établissement à transmettre certains éléments d'information à la personne mise ou maintenue sous garde et lui reconnaît un droit de recours en contestation des décisions prises à son endroit devant le Tribunal administratif du Québec.

LA PERSPECTIVE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen est sollicité régulièrement pour intervenir et faire respecter des droits de citoyens souffrant de problèmes de santé mentale. Une quinzaine de plaintes et quelques signalements sont reçus d'année

en année, dont il ressort que certains intervenants des milieux hospitaliers éprouvent des difficultés à assurer l'application des dispositions de la loi. Or, ces difficultés compromettent le respect des droits des citoyens concernés.

L'APPLICATION DE LA LOI

L'application de la loi constitue pour les établissements un défi quotidien qui interpelle les pratiques, les attitudes et la culture des intervenants. Elle remet aussi en question l'organisation physique des installations ainsi que l'organisation des services. L'examen des plaintes a permis au Protecteur du citoyen de constater que les conditions de mise sous garde préventive ne sont pas toujours respectées et que des soins sont donnés sans le consentement de l'usager ou de son mandataire. Il révèle également que des services reçus par des citoyens contre leur gré leur sont facturés, alors que d'autres usagers se font refuser des services sur la base de la sectorisation des services.

MISE SOUS GARDE PRÉVENTIVE : DES CONDITIONS QUI NE SONT PAS TOUJOURS RESPECTÉES

La garde préventive est une décision médicale qui doit être dûment documentée par le médecin. Les conditions de ce type de mise sous garde sont précisées dans la loi. Le dossier doit notamment mentionner la date ainsi que l'heure à laquelle la décision est en vigueur. Il y est aussi indiqué que la période de mise sous garde ne peut excéder 72 heures et que le directeur des services professionnels doit en être avisé immédiatement.

À la lumière des plaintes qui lui sont soumises, le Protecteur du citoyen se rend compte qu'en marge des prescriptions de la loi se développent des pratiques cliniques fort préoccupantes.

Dans certains cas, l'utilisation d'une terminologie vague permet à l'établissement de reporter le début du calcul des 72 heures au moment où le patient, par sa conduite, tente de quitter les lieux. Ainsi, au lieu du terme officiel « garde préventive », certains dossiers comportent des mentions comme « cure restrictive », « le patient ne peut quitter sans voir le médecin » ou « patient sous surveillance constante ou étroite ». Ce n'est que lorsque l'usager, par une tentative de fugue ou autrement, manifeste clairement sa volonté de quitter l'urgence qu'il en sera empêché par le personnel. Il sera alors mis sous contention ou en isolement, ce qui déclenche la mise officielle sous garde préventive du patient, qui, en réalité avait commencé bien avant.

Dans les faits, ces usagers sont gardés à leur insu dans un lieu fermé. Ils sont surveillés et ne peuvent quitter l'établissement durant une période déterminée par le médecin, bien qu'ils ne soient pas formellement mis sous garde préventive. Outre l'ambiguïté de la situation quant à leur statut véritable, ces usagers ne sont pas informés de leur mise sous garde, du motif de cette garde et de leur droit de communiquer avec leurs proches ou un avocat. Ce droit à l'information leur est pourtant reconnu par la loi.

L'IMPOSITION D'UN SOIN SANS LE CONSENTEMENT

Un usager subit des prélèvements malgré son refus

Un usager qui était sous garde préventive a porté plainte au Protecteur du citoyen parce que le personnel a procédé à des prélèvements sanguins malgré son refus répété et alors qu'il n'y avait pas d'urgence. Or, le droit de garder une personne contre son gré n'autorise que la garde et la surveillance. Dans de telles circonstances, l'établissement doit obtenir le consentement de l'usager pour lui administrer des soins ou lui faire subir des examens, des prélèvements, des traitements ou toute autre intervention.

Une évaluation psychiatrique sur la foi d'un consentement présumé

Le Protecteur du citoyen a aussi examiné la plainte d'un usager qui a dû se plier à une évaluation psychiatrique sans avoir donné son consentement de manière explicite. L'établissement avait en quelque sorte tenu ce consentement pour acquis et il n'a donc pas informé l'usager des conséquences de cette évaluation sur le plan de ses droits. Cette omission a eu pour effet de faire passer l'usager de la garde préventive à la garde ordinaire, sans obtenir l'autorisation du tribunal pour effectuer son évaluation psychiatrique.

En ce qui concerne les plaintes portant sur les difficultés liées à l'application de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*, les recommandations du Protecteur du citoyen sont très majoritairement suivies par les établissements. Cela dit, le Protecteur du citoyen réalise que les mêmes motifs de plainte reviennent d'une année à l'autre. À son avis, cette brèche dans l'application de la loi au quotidien indique des lacunes importantes. Bien que ce type de plainte comporte généralement un volet de nature médicale, à savoir la remise en question des décisions des psychiatres, le Protecteur du citoyen demeure vigilant. Il entend s'assurer que les établissements et leur direction des services professionnels assument leurs obligations quant au respect des droits ainsi que les responsabilités qui en découlent.

LE TIMBRE DE NICOTINE. UNE AUTRE SITUATION OÙ L'ON RISQUE DE SOIGNER UNE PERSONNE SANS SON CONSENTEMENT

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le tabac* en mai 2006, les établissements de santé se sont dotés de politiques et de plans d'action pour mettre en application des dispositions qui limitent, voire interdisent, l'usage du tabac dans leurs milieux. Les situations particulières doivent être gérées de manière à ne pas nuire à la santé des personnes qui n'ont pas réussi à cesser de fumer. À cet égard, le Collège des médecins indique, dans une directive portant sur la prévention et l'abandon du tabagisme publiée en 1999, que le sevrage de la cigarette est aussi difficile que le sevrage des drogues comme la cocaïne ou l'héroïne. Selon certains spécialistes, plusieurs patients qui souffrent de problèmes de santé mentale fument davantage que la population en général.

Le Protecteur du citoyen est préoccupé par les conséquences sur certaines catégories d'usagers des choix que font les établissements en cette matière. Il se soucie notamment du traitement équitable des clientèles captives, tels les usagers qui sont en observation au sein d'une unité psychiatrique. Il se préoccupe aussi, dans ce contexte, des mesures prises pour respecter les droits des non-fumeurs.

Or, dans les unités de psychiatrie de certains milieux hospitaliers, l'alternative à l'usage de la cigarette offerte aux usagers est l'utilisation des timbres de nicotine. Toutefois, cette pratique n'est pas une panacée sur le plan médical. En effet, le Protecteur du citoyen a pris connaissance de guides rédigés à l'intention des médecins qui prescrivent des timbres de nicotine. Ces guides mentionnent, entre autres, qu'il existe des contre-indications médicales à leur utilisation. Il y a contre-indication pour les personnes qui ont des allergies aux diachylons ou des maladies cutanées, qui ont fait un infarctus du myocarde ou un accident vasculaire cérébral au cours des deux semaines précédentes, qui font de l'arythmie ou de l'angine ainsi que pour les femmes enceintes ou qui allaitent et pour les jeunes de moins de 18 ans.

Cette année, le Protecteur du citoyen a eu l'occasion d'analyser des plaintes qui lui ont été soumises au regard de cette problématique.

Offrir une alternative aux clientèles captives

Dans une des situations où il a été appelé à intervenir, le Protecteur du citoyen a recommandé à l'établissement de proposer d'autres mesures que les timbres de nicotine aux usagers en observation au sein d'une unité de soins psychiatriques. L'établissement a refusé de suivre sa recommandation. L'une des raisons invoquées est d'ordre clinique : les personnes hospitalisées ne peuvent aller fumer à l'extérieur, puisqu'elles ne sont pas en mesure de sortir en raison de leur condition psychiatrique.

Par ailleurs, l'établissement allègue qu'il n'est pas en mesure d'aménager un espace pour fumeurs au sein de l'unité, faute d'espace et en raison des coûts liés à l'aménagement d'un système de ventilation qui sont trop élevés. Le conseil d'administration a déjà statué sur le fait qu'aucun budget d'immobilisation dédié à la santé ne devait être investi pour permettre aux visiteurs, aux employés ou aux patients de fumer. Enfin, les employés ont déposé une plainte à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, réclamant une interdiction aux patients de fumer afin de préserver un environnement de travail sain, c'est-à-dire exempt de fumée secondaire.

Étant donné que l'utilisation du timbre de nicotine découle d'une prescription médicale, le Protecteur du citoyen considère qu'il s'agit d'un soin. Il faut donc que l'utilisateur y consente et qu'il relève d'un libre choix de sa part, un droit qui lui est reconnu dans le Code civil du Québec. Par conséquent, le Protecteur du citoyen recommande aux établissements d'offrir aux clientèles captives d'autres possibilités de combler leur besoin de nicotine. Selon lui, d'autres mesures doivent être disponibles pour que soit prise en considération la situation des fumeurs admis au sein d'une unité d'observation en psychiatrie.

Dans un échange de lettres et lors de discussions entre le Protecteur du citoyen et le ministère de la Santé et des Services sociaux au cours de 2006, il a été convenu que le Ministère interviendrait auprès des établissements lorsque de telles situations lui seraient rapportées. En mars 2007, le Protecteur du citoyen lui a signalé une situation mettant en cause un établissement ; le Ministère s'est engagé à intervenir afin d'évaluer la situation.

LE TRANSPORT AMBULANCIER

Deux usagers contestent une facturation pour des frais d'ambulance

Cette année, le Protecteur du citoyen a reçu deux plaintes dans lesquelles des citoyens expriment leur désaccord à propos d'une facture reçue à la suite d'un transport ambulancier. Dans les deux cas, c'est un agent de la paix qui a décidé de les faire transporter à un centre hospitalier, contre leur gré, pour y subir une évaluation psychiatrique. Malgré cette situation particulière, la tarification s'applique à l'utilisateur de ces services.

Conformément à l'article 8 de la loi, les policiers détiennent un tel pouvoir. En principe, ils doivent cependant l'utiliser lorsqu'un intervenant d'un service d'aide en situation de crise estime que l'état mental de la personne présente un danger grave et immédiat pour elle-même ou pour autrui. En pratique, du moins dans la région du grand Montréal, les policiers ne font habituellement pas appel à ces intervenants, en raison du grand nombre de situations qui se produisent chaque jour. C'est ainsi que les services ambulanciers agissent directement sous l'autorité policière pour assurer le transport d'un citoyen vers un centre hospitalier.

Le Protecteur du citoyen a sensibilisé le Ministère à cette situation. Il a appris que ce dernier révisait actuellement l'ensemble de la loi selon un échéancier établi.

Le Protecteur du citoyen assurera le suivi de la révision en cours au Ministère et demeurera vigilant quant aux orientations retenues.

LE DROIT DE CHOISIR UN PROFESSIONNEL OU UN ÉTABLISSEMENT : LA SECTORISATION EN SANTÉ MENTALE

Les personnes atteintes de troubles mentaux constituent une clientèle particulièrement vulnérable. Aux difficultés liées au respect des dispositions de la loi s'ajoutent celles relatives au respect du droit de la personne de choisir le professionnel et l'établissement qui lui dispenseront des soins et des services. Cette liberté de choix est prévue dans *la Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

La sectorisation telle qu'elle a été appliquée au fil des ans, tout particulièrement dans la grande région de Montréal et celle de la Montérégie, illustre bien cette problématique.

À l'origine, dans un contexte de rationalisation des services psychiatriques, la sectorisation se voulait une règle administrative non contraignante en vue de favoriser l'accessibilité à ces services à une population donnée. Ainsi, le code postal de l'usager – à savoir son lieu de résidence – détermine l'établissement responsable de lui fournir les services. Dans bien des cas, pour les centres hospitaliers à mission psychiatrique, la sectorisation est devenue un corridor obligé pour les usagers à qui l'on refuse systématiquement, en raison de leur lieu de résidence, d'obtenir des services psychiatriques d'un autre établissement de leur choix situé en dehors de leur secteur.

Au fil des ans, la sectorisation est devenue l'objet de controverse et de litige, alors que sa légalité est de plus en plus souvent mise en doute.

Depuis la réforme mise en œuvre en 2003, les centres de santé et de services sociaux sont responsables de donner à la population les soins de santé physique et mentale dans le respect du libre choix garanti par la loi. Cette reconfiguration du réseau de la santé et des services sociaux devait mettre un terme à la sectorisation. C'était là l'intention du Ministre en 2003, laquelle a été réaffirmée depuis. En effet, le 25 août 2006, à l'instigation d'usagers et de groupes de défense des droits, le Ministère a demandé à l'ensemble des présidents-directeurs généraux des agences régionales de favoriser l'accessibilité des services. Ils ont été invités à prendre « des mesures rigoureuses » pour qu'aucune sectorisation n'entrave l'accès aux services dans les régions du Québec.

Par ailleurs, une intervention du Protecteur du citoyen est en cours à la suite d'un signalement formulé par un groupe de défense des droits. La situation portée à son attention indique qu'un centre hospitalier refuse des services psychiatriques sur la base de la sectorisation – laquelle n'est plus en vigueur. Deux autres signalements récents rapportent une situation semblable dans la région de la Montérégie.

En conclusion, le Protecteur du citoyen reconnaît les difficultés inhérentes à l'application de cette loi. Cependant, en dépit de ces difficultés, les droits des citoyens doivent être respectés. Pour y parvenir, les situations problématiques doivent être bien documentées et le personnel doit recevoir de la formation sur une base continue afin que les cultures et les pratiques se transforment.

L'utilisation de la force, de l'isolement et de substances chimiques comme mesures de contrôle des personnes

L'ESPRIT DE LA LOI

L'utilisation de l'isolement et de la contention est encadrée par l'article 118.1 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Cet article traite en effet de l'utilisation de la force, de l'isolement ou de moyens mécaniques et de substances chimiques pour contrôler une personne. Il spécifie notamment que le recours à de tels moyens doit être minimal et exceptionnel.

À cet égard, les mesures utilisées doivent tenir compte de l'état physique et mental de la personne et avoir pour seul but de l'empêcher de se blesser ou de blesser quelqu'un d'autre. La loi oblige les professionnels qui recourent à de tels moyens à consigner au dossier de l'usager une description détaillée de la manière dont la personne a agi et des circonstances dans lesquelles l'événement s'est produit. Tous les établissements sont tenus de se doter d'un protocole d'application de ces mesures et de le diffuser auprès de leur personnel.

LES ORIENTATIONS ET LE PLAN D'ACTION MINISTÉRIELS

En 2002, quatre ans après l'adoption de l'article 118.1, le ministère de la Santé et des Services sociaux rendait publiques ses orientations relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle comme la contention, l'isolement et les substances chimiques. Il énonce ainsi les principes directeurs qui doivent guider les établissements dans l'élaboration de leur protocole d'application. Les orientations ministérielles précisent que ces mesures de contrôle doivent être utilisées en dernier recours, de façon à ce qu'elles soient les moins contraignantes possible pour le patient, et faire l'objet d'une supervision attentive. Leur objectif est de réduire au maximum, voire d'éliminer, l'utilisation de la contention physique ou chimique ainsi que l'isolement.

La même année, le Ministère a produit un plan d'action dans le but d'inciter les établissements et les intervenants à s'approprier ces orientations, à s'y référer pour encadrer adéquatement le recours aux mesures de contrôle et à en mesurer l'effet sur leur pratique en matière de contention et d'isolement. Ce plan d'action contient des démarches concrètes, notamment en ce qui a trait à la formation du personnel. Le Ministère a associé les agences régionales à cette opération et il a consulté le Protecteur du citoyen sur le contenu du programme.

DES PLAINTES QUI RÉVÈLENT UN MANQUE DE RIGUEUR

Les plaintes adressées au Protecteur du citoyen relativement aux mesures de contrôle des personnes proviennent surtout d'usagers hospitalisés au sein d'unités de psychiatrie de centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés ou d'usagers résidant dans des centres d'hébergement et de soins de longue durée. Les vérifications effectuées pour assurer le traitement de ces plaintes mettent en lumière une application déficiente à l'égard de certains aspects des orientations ministérielles et de la loi. À quelques reprises, le Protecteur du citoyen a constaté que les mesures utilisées n'étaient pas les moins contraignantes au regard des circonstances. De plus, il a observé des situations où les notes au dossier sont incomplètes lors de la mise sous contention et remarqué que les protocoles d'application des mesures de contrôle ne sont pas toujours conformes aux orientations ministérielles.

Les recommandations que le Protecteur du citoyen a formulées à l'intention des établissements visent principalement la mise à jour de leur politique d'utilisation des contentions. Il leur recommande de donner de la formation au personnel concernant la tenue de dossier et l'utilisation des contentions dans le respect de l'article 118.1 de la loi.

LE PROGRAMME DE FORMATION

En septembre 2005, le ministère de la Santé et des Services sociaux a mandaté un comité d'experts pour développer un programme de formation à l'intention des employés œuvrant auprès de la clientèle des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés, des centres hospitaliers psychiatriques et des centres d'hébergement et de soins de longue durée. La formation s'adresse aux gestionnaires, aux cliniciens et aux autres membres du personnel des établissements qui peuvent utiliser des mesures de contrôle.

En juin 2006, le Ministère a demandé au Protecteur du citoyen son avis sur le document intitulé : *Formation sur la réduction de l'utilisation de la contention et de l'isolement*. Ce dernier a souligné la qualité de l'ensemble du matériel de formation et fait quelques propositions portant sur les droits fondamentaux de l'utilisateur. Il a demandé que le programme de formation expose davantage le contenu sur les aspects juridiques liés à l'application des mesures de contrôle et d'isolement. À cet égard, le Protecteur du citoyen juge essentiel que soient rappelés les droits de l'utilisateur 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*.

De plus, il est d'avis qu'au chapitre des règles relatives au consentement de l'utilisateur, la formation devrait mentionner les risques associés aux mesures de contrôle et leur prévalence. Il devrait aussi y être question des approches autres que les mesures de contrôle, ainsi que des avantages et inconvénients qu'elles ont sur l'intégrité physique ou psychologique des personnes. Selon lui, il est important d'inclure ces éléments à la liste des informations nécessaires pour favoriser une décision libre et éclairée. Il a aussi suggéré d'apporter des précisions sur le statut juridique de l'utilisateur et de clarifier les règles relatives au refus verbal, au refus catégorique du majeur inapte à consentir à des soins et aux obligations de l'établissement lors de tels refus.

Selon le Protecteur du citoyen, le programme de formation devrait indiquer des paramètres susceptibles d'aider les intervenants à repérer les situations qui constituent un risque réel pour l'utilisateur ou pour les autres, lesquels paramètres devraient être réévalués périodiquement. Il a fait valoir l'importance que le programme apporte des distinctions entre les notions d'urgence juridique¹ et d'urgence médicale. À son avis, le programme serait plus complet s'il rappelait les conditions nécessaires pour que ces notions d'urgence s'appliquent. La suggestion a été intégrée au programme de formation.

Le dernier aspect qu'il a souligné touche la surveillance par caméra. Il a formulé le souhait que le Ministère définisse les balises destinées à encadrer l'utilisation de la vidéosurveillance pour des personnes isolées ou sous contention.

Le plan national de formation a été finalisé en octobre 2006. À ce jour, 64 formateurs régionaux détiennent l'expertise nécessaire et pourront agir à titre d'agents multiplicateurs auprès du personnel œuvrant dans leur région respective.

ACCÉLÉRER L'IMPLANTATION DES ORIENTATIONS MINISTÉRIELLES

Le Protecteur du citoyen constate que, même si l'article 118.1 a été adopté il y a plus de huit ans (en 1998), les mesures d'isolement et de contention sont encore souvent utilisées. Il juge que l'actualisation des orientations ministérielles doit être accélérée.

1/ L'urgence juridique est différente de l'urgence médicale. En effet, l'urgence juridique requiert le cumul de deux conditions. Elle se définit comme une situation où « la vie de la personne est en danger ou son intégrité est menacée et où son consentement ne peut être obtenu en temps utile » (art. 13 du C.c.Q.).

Pour parler d'urgence juridique, il est donc nécessaire non seulement de faire face à une situation qui demande une rapidité à réagir, mais il doit également être impossible d'obtenir le consentement de la personne ou de son représentant pour pouvoir procéder.

Au cours de l'exercice 2006-2007, le Protecteur du citoyen a pu observer, dans certains établissements, une propension à recourir à des mesures particulièrement contraignantes, comme l'isolement ou certaines formes de contention. Souvent, cette façon de faire était privilégiée au détriment d'une approche moins invasive et plus respectueuse de la dignité et de l'intégrité des personnes, mais qui demande plus de temps.

Un exemple probant de l'imposition de mesures particulièrement contraignantes

Une citoyenne se présente à l'urgence, accompagnée de policiers. Le médecin demande une garde préventive parce que son état mental présente un danger grave pour elle-même. Elle est installée dans une chambre d'observation à l'urgence, sous la surveillance constante d'une préposée aux bénéficiaires. Elle demande à aller aux toilettes et refuse par la suite de retourner à sa chambre. Un «code blanc» – une mesure d'urgence qui est prise dans les situations d'agressivité – est immédiatement mis en application. Le personnel sollicité déshabille la patiente sur place, dans le corridor de l'urgence, lui met un gilet de contention *Argentino* et une culotte d'incontinence, puis la place en isolement. Quelques jours plus tard, à l'unité des soins de psychiatrie, cette même patiente s'approprie la boisson gazeuse d'un visiteur. Le personnel infirmier sollicite de nouveau l'application d'un «code blanc» pour l'isoler en raison de son comportement inadéquat.

Après avoir examiné la plainte qui a été déposée à la suite de ces événements, le Protecteur du citoyen a constaté que, lors du «code blanc», le dossier ne fait pas mention de manifestations d'agressivité. Il a aussi remarqué que la contention a été maintenue pendant quatre heures. Pourtant, les notes d'observation mentionnent que la femme était calme. Il a recommandé au centre de santé et de services sociaux (CSSS) de cesser l'utilisation du gilet *Argentino*. Cette contention doit être utilisée dans les cas extrêmes seulement, car elle présente des risques très élevés d'entrave à la respiration.

Il a demandé au CSSS d'assurer la mise à jour des connaissances du personnel infirmier et du corps médical de l'urgence et de l'unité des soins de psychiatrie concernant :

- la politique d'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle ;
- le consentement de l'usager ou de son représentant ;
- les autres mesures possibles ;
- les outils d'évaluation du potentiel de dangerosité et du risque suicidaire ;
- les notes d'observation au dossier lors de la mise sous contention ou en isolement.

Le Protecteur du citoyen a insisté pour que l'établissement se conforme à la politique adoptée par le conseil d'administration, en instaurant un mécanisme de suivi de l'application des mesures de contrôle qui inclut une rétroaction auprès des équipes soignantes.

Il a aussi recommandé que le personnel soignant qui travaille à l'urgence et à l'unité des soins de psychiatrie soit formé selon l'approche Oméga. Cette approche est reconnue pour son efficacité dans les situations de crise. Le Protecteur du citoyen préconise qu'il y ait du personnel formé selon cette approche en nombre suffisant à chaque quart de travail. Il a aussi exigé que le CSSS diffuse à tout le personnel la procédure prévue au « code blanc » du plan d'urgence concernant les comportements agressifs et dangereux.

LES CHOSES BOUGENT

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'établissement a apporté plusieurs correctifs. Il a notamment cessé l'utilisation des gilets de contention *Argentino*.

Le conseil d'administration a approuvé un plan d'action pour l'implantation de sa politique relative à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle. Le CSSS a également tenu des séances de sensibilisation sur cette problématique à l'intention des gestionnaires et du personnel. La politique a été diffusée à l'ensemble du personnel, et vingt séances de formation ont été données à ce jour auprès du personnel de jour, de soir et de nuit.

Dans le cadre du Programme national de formation sur l'utilisation des contentions et de l'isolement, diffusé à l'automne 2006 par le Ministère, l'établissement a désigné deux personnes pour agir à titre de formatrices. En outre, le CSSS s'est doté d'outils de surveillance de l'application des mesures de contrôle et les a implantés dans les unités de soins en décembre 2006. Il a aussi conçu des formulaires statistiques dans le but de faire un meilleur suivi de l'utilisation de ces mesures.

Enfin, l'établissement a commencé la formation Oméga de base auprès du personnel de l'urgence et de l'unité des soins de psychiatrie. De plus, la formation du personnel infirmier sur l'évolution du potentiel de dangerosité et du risque suicidaire est prévue sous peu.

Dans cette situation, le CSSS a montré une volonté manifeste de corriger les lacunes mises au jour et d'améliorer la qualité des services. Le Protecteur du citoyen assure un suivi rigoureux de chacune des recommandations qu'il a formulées.

La tarification des chambres privées et semi-privées dans les centres hospitaliers

L'IMPORTANCE DE PRÉCISER LES RÈGLES DÈS LE DÉPART

Le Protecteur du citoyen est d'avis que le choix de l'utilisateur est déterminant pour établir la facturation des chambres en centres hospitaliers. Pour que l'utilisateur puisse agir d'une manière éclairée, il est essentiel que l'établissement l'informe au préalable des possibilités qui s'offrent à lui, des conséquences financières de son choix et de son caractère révoquant.

Pour éviter la multiplication des imbroglios concernant la tarification des chambres, le Protecteur du citoyen a formulé des recommandations aux établissements visés par ces plaintes. Il leur a notamment demandé d'élaborer ou de réviser leur formulaire de choix de chambre pour donner, par écrit, des informations plus claires et plus complètes, et d'en remettre une copie aux utilisateurs. Les renseignements essentiels à donner aux utilisateurs pour qu'ils puissent prendre une décision judicieuse doivent porter sur les trois types de chambre offerts (salle, chambre semi-privée ou privée) de même que sur le tarif qui y est associé. Ce formulaire doit être daté et signé par l'utilisateur ou son représentant.

De plus, le Protecteur du citoyen a recommandé aux établissements de préciser aux utilisateurs :

- qu'il leur appartient de vérifier leur couverture d'assurance sur les frais de chambre à l'hôpital. Qu'en cas de non-paiement de leur assureur, ils devront acquitter la facture ;
- qu'ils peuvent modifier leur choix de chambre en tout temps au cours de leur hospitalisation ;
- que seul l'usage d'un lit dans une salle est gratuit alors que celui d'une chambre privée ou semi-privée est facturé.
- que s'ils demandent une chambre privée et que l'établissement leur assigne une chambre semi-privée, ils devront payer le tarif prévu pour la chambre semi-privée qu'ils occupent.

Dans certains cas, l'utilisateur ne peut exercer un choix lors de son admission. Cela peut notamment se produire lorsqu'un citoyen se présente à l'urgence, que le médecin pose un diagnostic et décide de l'isoler dans une chambre privée dès son admission à l'hôpital. C'est le médecin qui a fait le choix pour l'utilisateur. Celui-ci n'ayant pu exercer son droit de choisir, l'établissement n'est pas en droit de facturer le service pour la période où l'isolement est nécessaire. Dans de telles circonstances, le Protecteur du citoyen recommande l'annulation de la facture.

Le *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation* détermine les normes qui s'appliquent aux chambres privées et semi-privées de même que leur tarification dans les centres hospitaliers. Depuis l'adoption du règlement en 1981, de nouvelles réalités médicales et sociales ont amené les établissements à modifier et à réaménager certains de leurs lieux physiques. Or, le règlement n'a pas été révisé, de sorte que les établissements facturent des frais de chambres privées et semi-privées pour des séjours dans des lieux auxquels les usagers avaient accès gratuitement auparavant.

Ces transformations ont eu pour effet d'accroître le nombre de chambres privées et semi-privées et de réduire le nombre de lits dans des salles. Ainsi, il peut arriver que des usagers qui demandent une salle puissent bénéficier d'une chambre semi-privée gratuitement, alors que ceux qui demandent une chambre semi-privée doivent la payer. Cette situation donne l'apparence d'une injustice aux citoyens.

L'examen des plaintes formulées à cet égard indique au Protecteur du citoyen que l'interprétation du règlement pose problème. Il constate qu'en raison de la conjoncture actuelle, très différente de celle qui prévalait il y a 26 ans, il est devenu laborieux d'appliquer ce règlement. Certaines situations font particulièrement ressortir les difficultés d'application de ces règles, notamment lorsque des personnes occupent une chambre privée à la demande du médecin ou parce que les services qui sont requis sur le plan médical ne se donnent que dans des chambres privées. Voici quelques exemples qui illustrent cette problématique.

LES SOINS INTENSIFS

Auparavant, les unités de soins intensifs étaient organisées dans de grandes salles. Les séjours aux soins intensifs n'entraînaient donc pas de frais de chambre, puisque l'hébergement en salle est gratuit. Aujourd'hui, de plus en plus d'établissements aménagent les unités de soins intensifs et de soins intermédiaires en chambres privées ou semi-privées. Les usagers qui, lors de leur admission, ont demandé un hébergement en chambre privée ou semi-privée doivent payer des frais de chambre advenant un séjour aux soins intensifs. Ils sont insatisfaits de payer ces frais pour un hébergement qui est « médicalement requis ».

L'ISOLEMENT

L'isolement en chambre privée fait partie des mesures appliquées régulièrement dans les établissements pour prévenir la propagation des infections nosocomiales. Ces infections entraînent une prolongation des séjours à l'hôpital. Par conséquent, les usagers qui ont choisi une chambre privée ou semi-privée se plaignent de recevoir une facture plus élevée.

Certains établissements se sont dotés d'une politique interne visant à ne pas facturer l'isolement dans une chambre privée ou semi-privée lors d'une infection nosocomiale. Le Protecteur du citoyen encourage cette pratique.

LES SALLES D'ACCOUCHEMENT

Depuis l'arrivée des sages-femmes et la mise au point de nouvelles approches en périnatalité, un grand nombre d'accouchements ont lieu dans des chambres de naissance, qui sont désignées comme chambres privées. Dans certains établissements, c'est même le seul lieu d'accouchement. Les femmes qui ont demandé une chambre privée ou semi-privée lors de leur admission sont insatisfaites de se voir imposer des frais de chambre pour leur accouchement dans une chambre de naissance, surtout lorsqu'elles se rendent compte qu'il n'y avait pas d'autre choix. Le règlement énonce que l'usage des salles d'accouchement est gratuit, mais l'usage des chambres de naissance n'est pas prévu au règlement.

Lorsqu'il traite des plaintes portant sur ce sujet, le Protecteur du citoyen invoque le fait que les chambres de naissance remplacent les salles d'accouchement. Il recommande que la journée de l'accouchement dans une chambre de naissance ne soit pas facturée. Pour les autres journées – si l'établissement offre plus d'un choix de chambre –, les chambres de naissance, qui sont des chambres privées, doivent être facturées en fonction du choix des usagères au moment de leur admission. Si l'établissement n'offre pas d'autre choix que la chambre de naissance, le service devrait être offert gratuitement, puisque les usagères ne peuvent exercer un choix.

LE SERVICE TÉLÉPHONIQUE

Dans l'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen a remarqué que certains établissements facturent systématiquement le service téléphonique. Il est d'avis que l'accès à ce service doit résulter d'un choix de l'utilisateur. À moins qu'il ne soit inclus dans le tarif de la chambre demandée et attribuée, l'établissement ne peut le facturer systématiquement.

REVOIR LE RÈGLEMENT ET UTILISER DES FORMULAIRES DE CHOIX DE CHAMBRE UNIFORMES

Étant donné que l'examen des plaintes révèle des variations importantes dans l'application du règlement d'un établissement à l'autre, il était devenu impérieux de signaler ces difficultés d'interprétation du *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation* au ministère de la Santé et des Services sociaux. Le 1^{er} mars 2006, le Protecteur des usagers

en matière de santé et de services sociaux attirait donc son attention sur le manque d'uniformité du formulaire de choix de chambre, sur l'importance de donner des informations écrites pour permettre à l'utilisateur de prendre une décision éclairée et sur la nécessité de réviser le règlement.

Le Protecteur du citoyen considère, lui aussi, qu'une mise à jour du règlement s'impose pour répondre aux nouvelles réalités et que le formulaire de choix de chambre doit être uniformisé dans tous les établissements pour diffuser la même information. D'ici à ce que le règlement soit révisé, le Ministère s'est engagé à donner des directives aux centres hospitaliers afin de favoriser une interprétation plus cohérente du règlement dans le réseau.

Le 17 janvier 2007, le Protecteur du citoyen a reçu du Ministère un projet de circulaire contenant des directives à l'intention des directeurs généraux des établissements sur la facturation des chambres en centres hospitaliers. Le texte aborde les aspects qu'il a soulevés. Le 23 février 2007, il a fait part au Ministère de sa position et de ses commentaires à l'égard de ce projet et l'a informé qu'il en tiendra compte dans l'examen des plaintes et la formulation de ses recommandations.

Le Ministère a confirmé qu'il est d'accord avec les recommandations du Protecteur du citoyen et qu'il instruira le réseau des centres hospitaliers en ce sens.

L'accès aux services de physiothérapie

Dans le document de consultation *Garantir l'accès : un défi d'équité, d'efficience et de qualité*, publié en février 2006, le ministre de la Santé et des Services sociaux propose des mesures d'accès à des services médicaux spécialisés. En décembre de la même année, l'adoption du projet de loi n° 33, *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, a officialisé la mise en application de ces mesures. Or, celles-ci soulèvent des questions quant à leur impact possible sur les services de réadaptation qui ne sont pas directement ciblés.

La prestation de services de réadaptation peut avoir été prévue dans des ententes avec les cliniques spécialisées affiliées. Dans ce cas, ces dernières offrent les services, et le régime public en couvre les frais. Cependant, il est prévisible que l'accès aux opérations chirurgicales non urgentes de la hanche et du genou à un plus grand nombre de personnes se traduira par un accroissement de la demande de services de réadaptation dans le réseau public. Or, en raison du manque de personnel et des difficultés que les établissements ont à en recruter, les services de réadaptation composent déjà avec des délais importants.

ATTENDRE UN AN OU ASSUMER LES FRAIS D'UN SERVICE PRIVÉ

Partout au Québec, les services sont dispensés en fonction de listes d'attente qui tiennent compte des priorités. Les plaintes déposées au Protecteur du citoyen reflètent cette réalité. Ainsi, les usagers qui se rendent dans les centres hospitaliers apprennent que ces derniers donnent priorité aux patients hospitalisés et à ceux qui ont subi une chirurgie. Lorsqu'ils se présentent à la consultation externe sur la recommandation de leur médecin, ces usagers sont généralement invités à se rendre à une clinique privée de réadaptation, à leurs frais. Ceux qui n'envisagent pas cette possibilité peuvent attendre plus d'un an pour avoir un rendez-vous.

CÉDER SA PLACE À UN USAGER PRIORITAIRE

La coexistence du régime d'assurance-hospitalisation avec les autres régimes publics d'assurance, comme ceux administrés par la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail, a des impacts sur la prestation de services de réadaptation.

Les personnes hospitalisées en établissement sont naturellement des clientèles prioritaires pour les services de physiothérapie des centres hospitaliers. Les clientèles qui bénéficient des régimes administrés par la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et la sécurité du travail peuvent, quant à elles, compter sur des services de physiothérapie offerts en milieu hospitalier ou en clinique privée à la suite d'ententes de service.

Les citoyens les moins fortunés, qui pour la plupart ne possèdent pas d'assurance privée, ne peuvent se tourner vers le secteur privé ; ils doivent s'inscrire sur des listes d'attente. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une partie de la clientèle, notamment les usagers qui se présentent aux consultations externes, subit une forme d'iniquité.

ASSURER UNE PRISE EN CHARGE ÉQUITABLE DES USAGERS

En mai 2006, la Protectrice du citoyen a présenté ses commentaires à la Commission parlementaire des affaires sociales dans le cadre de la consultation générale sur le document traitant des services de santé intitulé : *Garantir l'accès : un défi d'équité, d'efficience et de qualité*. Elle y a formulé ses craintes quant aux conséquences des nouvelles mesures d'accessibilité aux services médicaux spécialisés sur les listes d'attente déjà fort longues des services de réadaptation. Elle a sensibilisé les parlementaires au sort des usagers ne bénéficiant pas d'une assurance privée ou qui ne sont pas considérés comme prioritaires en vertu d'un régime public d'assurance. Enfin, elle leur a rappelé l'importance pour les usagers non assurés d'avoir accès à des services de réadaptation du réseau public ou d'une clinique dans leur région d'origine, une fois leur chirurgie effectuée dans le réseau privé.

La Protectrice du citoyen a recommandé au Ministre d'amorcer une réflexion sur les difficultés d'accès aux services de réadaptation afin d'assurer une prise en charge équitable des usagers, suivant leurs besoins réels et sans égard au régime assumant le coût de ces services.

À l'automne 2006, la Protectrice du citoyen a de nouveau présenté des commentaires à la Commission parlementaire des affaires sociales, dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 33. Elle a recommandé que le ministre de la Santé et des Services sociaux établisse, en concertation avec les instances concernées, un plan d'action pour remédier aux difficultés d'accès aux services de réadaptation.

Après l'intervention, une deuxième période d'attente

Une citoyenne subit une chirurgie pour l'installation d'une prothèse totale du genou à Québec, à la mi-mars 2005; elle est retournée à son domicile en région, le 24 mars 2005. Avant son départ, le personnel de l'hôpital l'informe que le CLSC qui dessert son secteur a été avisé du suivi à faire en ce qui a trait à sa médication et que le centre hospitalier de sa région est prévenu de ses besoins en matière de physiothérapie.

Le 30 mars, sans nouvelles du centre hospitalier, elle communique avec celui-ci : elle apprend alors que la requête de services de physiothérapie a bien été reçue et qu'elle doit attendre qu'on la contacte pour fixer un rendez-vous. Le 2 avril, la citoyenne, inquiète de ne pas avoir reçu d'appel, téléphone de nouveau à l'hôpital. Son interlocutrice lui mentionne qu'il n'y a pas suffisamment de personnel pour offrir le service plus rapidement et lui propose de porter plainte.

Le 5 avril, une physiothérapeute l'appelle et offre de venir faire son évaluation le jour même, à sa résidence. Cependant, cinq minutes avant l'heure prévue, la professionnelle se décommande en invoquant le fait que ses supérieurs ne l'autorisent plus à faire sa visite. Elle l'informe qu'il y a seulement sept heures consacrées à l'évaluation des patients à domicile et qu'elle n'aura pas le temps d'effectuer sa visite. Finalement, ce n'est que le 13 avril que la physiothérapeute pourra se présenter à son domicile.

Le 19 septembre, lors d'une visite de contrôle auprès de son orthopédiste à Québec, la citoyenne est informée qu'une seconde opération sera nécessaire, étant donné l'état de guérison. La chirurgie a été effectuée en mars 2006. La dame est d'avis que le long délai d'attente pour obtenir les services de physiothérapie postopératoire a eu une incidence sur la guérison de son genou. Elle dépose alors une plainte au Protecteur du citoyen.

Elle porte notamment à son attention le fait que les employés de l'hôpital bénéficient des services d'une physiothérapeute de l'établissement, dans le cadre d'une réadaptation à la suite d'accidents de travail. Étant donné qu'il y a un manque évident de personnel en ce domaine et que les listes d'attente qui en découlent sont fort longues, la citoyenne s'interroge sur la pertinence d'offrir un tel service aux employés de l'hôpital.

Les difficultés soulevées dans cette plainte ont eu lieu à une période où il y avait un accroissement important des listes d'attente pour les services de physiothérapie destinés à la clientèle externe et à domicile du centre de santé et de services sociaux concerné.

Les problèmes surviennent plus particulièrement en matière de services en posthospitalisation, lorsque le statut de la clientèle change pour devenir une clientèle à domicile ou externe. Le budget pour les suivis à domicile, incluant le physiothérapeute et le technicien en réadaptation physique, couvre seulement sept heures par semaine de services.

La pénurie de ressources spécialisées dans ce domaine et la difficulté – voire l'impossibilité – de recruter en région augmentent considérablement la pression sur l'équipe, qui doit répondre à tous les besoins. À titre d'exemple, l'établissement a mis trois ans à pourvoir un poste permanent et à temps plein en ergothérapie.

Pour assurer une prestation de services maximale auprès de toutes les clientèles, l'établissement a déposé un nouveau plan d'organisation du travail axé sur un système de rotation du personnel et le pairage de professionnels. Cette organisation du travail garantit une polyvalence des professionnels en favorisant le développement de nouvelles compétences et le partage entre les ressources spécialisées. De plus, la nouvelle formule assure une relève lors des congés et des vacances.

Étant donné le manque d'effectif pour répondre à l'ensemble des demandes des différentes clientèles, la direction de l'établissement a aboli la préséance du personnel en ce qui a trait aux soins offerts. Considérant le fait qu'ils peuvent recourir à leurs assurances, les employés nécessitant des soins en réadaptation sont dirigés vers les ressources privées.

Outre la rotation du personnel, l'établissement a ajouté des heures de service, créé des corridors de service et imposé un suivi plus rigoureux des demandes de service. Malgré l'instauration de ces mesures, l'établissement ne parvient toujours pas à répondre aux besoins de tous les secteurs en matière de physiothérapie. Conséquemment, il a révisé sa liste d'attente et réévalué les dossiers conservés actifs afin de les classer par ordre de priorité de traitement.

Au terme de son analyse, le Protecteur du citoyen a constaté que les changements apportés à l'organisation des services en physiothérapie ont favorisé une meilleure prise en charge des usagers. Bien que certains d'entre eux demeurent toujours en attente d'une réponse ou de services, les efforts déployés pour améliorer la qualité des services sont notables. Ainsi, la citoyenne dont il est question ici a constaté une réelle amélioration au moment de sa seconde chirurgie du genou. Opérée le 20 mars 2006 à Québec, elle était de retour dans sa région le 26 mars. Dès le lendemain, une physiothérapeute procédait à son évaluation à domicile.

Les mesures correctrices demandées par le Protecteur du citoyen à la suite de cette plainte ont permis à l'établissement d'améliorer de manière significative l'accessibilité et la continuité des services de physiothérapie.

Des soins, mais à quel prix ?

Souffrant d'une capsulite aux épaules, une citoyenne est dirigée par son médecin vers un orthopédiste dans un hôpital, au mois de novembre. L'orthopédiste effectue une manipulation aux épaules sous anesthésie générale. Par la suite, il oriente la dame en physiothérapie. De novembre à mars, elle reçoit de l'établissement un suivi assidu en physiothérapie, à raison de deux fois par semaine, en plus des exercices à faire à la maison.

En mars, devant la stagnation de son état, le physiothérapeute recommande de cesser les traitements et invite la patiente à consulter son médecin, ce qu'elle fait dès le mois d'avril. Son médecin, qui ne pratique pas à l'hôpital, lui prescrit des traitements de physiothérapie combinés à des injections d'arthrodistension.

Lorsque la citoyenne communique avec l'établissement pour obtenir un rendez-vous, elle apprend qu'il y a un an d'attente. Elle doit prendre une médication pour apaiser la douleur. Malgré cela, la souffrance devient difficile à supporter et la limite dans ses activités de la vie quotidienne. Elle emprunte donc de l'argent pour se prévaloir des services de physiothérapie dans une clinique privée. Elle consulte aussi la clinique antidouleur de l'établissement. Toujours aux prises avec ses douleurs aux épaules, elle se tourne vers un physiatre qui lui prescrit des radiographies et des échographies. En septembre, elle rencontre de nouveau son médecin qui, à partir des résultats d'examens, l'oriente vers un traitement approprié à sa condition.

En déposant une plainte au Protecteur du citoyen, la dame souhaite contribuer à l'amélioration de l'accessibilité aux services de physiothérapie. Elle demande également le remboursement des frais encourus pour les traitements de physiothérapie et les injections d'arthrodistension obtenus dans le secteur privé.

L'offre de service en physiothérapie à cet établissement se compare avec celle des autres régions du Québec. Partout dans la province, il y a des listes d'attente et la clientèle obtient les services selon des priorités. Les personnes hospitalisées ou celles ayant subi une chirurgie sont plus rapidement prises en charge. Cependant, l'attente pour une personne reçue en consultation externe sur référence médicale et nécessitant des services de physiothérapie est de plus d'un an. La clientèle externe est informée de ce délai et, dans ce contexte, plusieurs personnes se font suggérer de s'adresser à une clinique privée. Le Protecteur du citoyen remarque toutefois que les établissements tentent, de diverses manières, de recruter les spécialistes qui manquent dans ce secteur afin de répondre à tous les besoins.

Dans ce dossier, il est à noter que le Protecteur du citoyen ne peut donner suite à la demande de remboursement pour les frais encourus dans le secteur privé. En effet, le régime d'examen des plaintes, prévu à la *Loi sur les services de santé* et les services sociaux et à la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, vise essentiellement à assurer le respect des droits des usagers et à favoriser l'amélioration continue de la qualité des services.

En conclusion, le Protecteur du citoyen est d'avis que les délais d'accès aux services de réadaptation après une chirurgie constituent une importante source d'inconfort pour les usagers. Ces délais peuvent compromettre la guérison de ces personnes et, de ce fait, ils induisent des coûts additionnels en soins et services de santé. Par conséquent, l'atteinte d'une continuité efficace entre les services de soins et les services de réadaptation est un élément clé pour l'amélioration des services aux usagers et une utilisation efficiente des ressources.

Les affaires parlementaires

4

LA VEILLE PARLEMENTAIRE : L'ÉTUDE DE PROJETS DE LOI ET DE PROJETS DE RÈGLEMENT. LA PARTICIPATION AUX CONSULTATIONS PUBLIQUES

Le Protecteur du citoyen examine les projets de loi déposés à l'Assemblée nationale et les projets de règlement publiés dans la *Gazette officielle*. En collaboration avec ses délégués, la Protectrice du citoyen prend connaissance de l'ensemble de ces projets et, après analyse, peut intervenir lorsqu'elle estime nécessaire de le faire. Elle peut aussi le faire à la demande expresse des parlementaires. Dans ces circonstances, elle peut notamment déposer un mémoire à la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi. Enfin, elle donne son avis sur les projets de règlement directement au ministre concerné.

Cette intervention du Protecteur du citoyen est conduite en vertu de l'article 27.3 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général. Elle est conforme aussi à l'article 7 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, qui confie au Protecteur du citoyen le mandat de veiller au respect des usagers du réseau de la santé et des services sociaux, et des droits qui leur sont reconnus par cette loi.

Cette veille a pour objet de déceler les dispositions du projet qui sont susceptibles d'interprétations ou d'effets préjudiciables à des citoyens et d'identifier les impacts d'ordre administratif, économique ou social. Elle vise aussi à vérifier si le projet donne suite aux représentations qui ont pu être faites par le Protecteur du citoyen dans le cours de ses interventions et, le cas échéant, à maintenir sa compétence.

L'intervention auprès d'un ministre ou de l'Assemblée nationale permet de mettre de l'avant certaines propositions de modifications susceptibles d'améliorer le projet et d'éviter des préjudices aux citoyens, dans l'optique des valeurs défendues par le Protecteur du citoyen : justice, équité, respect, transparence et impartialité.

AU COURS DE L'EXERCICE 2006-2007

En 2006-2007, douze interventions ont été effectuées par la Protectrice du citoyen à la suite de l'examen de projets de loi ou de règlement.

CINQ PROJETS DE LOI ONT FAIT L'OBJET DE COMMENTAIRES

La Protectrice du citoyen a présenté ses observations en commission parlementaire ou a soumis ses commentaires à l'égard des projets de loi suivants :

- *Loi modifiant la Loi sur les véhicules hors route* (P.L. n° 9);
- *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels et d'autres dispositions législatives* (P.L. n° 25);
- *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives* (P.L. n° 33);
- *Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives* (P.L. n° 52).

La Protectrice du citoyen a adressé des commentaires à la ministre responsable du projet de loi suivant :

- *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (P.L. n° 55).

SEPT PROJETS DE RÈGLEMENT ONT FAIT L'OBJET DE COMMENTAIRES

La Protectrice du citoyen a formulé des commentaires au ministre ou dirigeant d'organisme responsable des projets de règlement suivants :

- *Règlement sur les contributions d'assurances* (2006, *Gazette officielle* 2, 1205A);
- *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (2006, *Gazette officielle* 2, 2577);
- *Règlement modifiant le Règlement sur les frais exigibles en vertu du Code de la sécurité routière et sur les objets confisqués* (2006, *Gazette officielle* 2, 4927A);
- *Règlement modifiant le Règlement sur l'immatriculation des véhicules routiers* (2006, *Gazette officielle* 2, 4929A);
- *Règlement modifiant le Règlement sur les permis* (2006, *Gazette officielle* 2, 4938A);
- *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées* (2006, *Gazette officielle* 2, 5008);
- *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec* (2006, *Gazette officielle* 2, 5170).

LES CONSULTATIONS PUBLIQUES OU SUR INVITATION

Le Protecteur du citoyen est régulièrement invité à émettre ses commentaires lors des différentes consultations, publiques ou sur invitation.

Le 25 mai 2006, la Protectrice du citoyen a présenté ses commentaires à la Commission parlementaire des affaires sociales de l'Assemblée nationale, chargée d'étudier le document de consultation du ministre de la Santé et des Services sociaux concernant l'accessibilité aux services de santé, intitulé « Garantir l'accès : un défi d'équité, d'efficience et de qualité ».

De plus, le 6 février 2007, la Protectrice du citoyen a présenté ses commentaires au groupe de travail sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels, formé par le ministre de la Justice.

LES PROPOSITIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

La nature et la portée des interventions du Protecteur du citoyen dans le cadre de la veille parlementaire sont décrites dans les chapitres 2 et 3 du présent rapport, pour chaque ministère, organisme ou établissement de santé et de services sociaux sous sa compétence.

La majorité des recommandations du Protecteur du citoyen a reçu un accueil favorable et a conduit à des modifications au projet de loi ou à la prise d'autres mesures. Ainsi, regroupés sous des thèmes qui correspondent à l'action du Protecteur du citoyen et aux valeurs qu'il met de l'avant, les résultats suivants peuvent être énoncés :

« PROTÉGER » LES PERSONNES VULNÉRABLES OU EN SITUATION DIFFICILE

Projet de loi n° 25, *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels et d'autres dispositions législatives* :

- La Protectrice du citoyen a souligné l'amélioration apportée grâce à l'augmentation de l'indemnité versée pour les frais funéraires et la reconnaissance de l'accessibilité à des mesures de réadaptation psychothérapeutique pour les proches des victimes d'actes criminels, mesures pour lesquelles elle avait antérieurement fait des recommandations.
- La Protectrice du citoyen a recommandé et obtenu que la définition de la notion de « proche » soit incluse dans la loi, et non dans un règlement ; cette définition rejoint celle qu'elle préconisait.

Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec :

- La Protectrice du citoyen a commenté cet important projet de règlement, qui concrétise l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*. Le gouvernement a donné suite à plusieurs de ses recommandations. Il a notamment accepté de réitérer le principe voulant que la privation de liberté et les sanctions disciplinaires soient les seules mesures pouvant être prises à l'égard d'une personne incarcérée.

Le ministère de la Sécurité publique a par ailleurs indiqué que plusieurs des recommandations de la Protectrice du citoyen seraient prises en compte dans la rédaction des directives d'application de la loi et des règlements. Il s'est engagé à les transmettre pour commentaires préalables à leur mise en vigueur.

PRÉSERVER ET PROMOUVOIR LES RECOURS DES CITOYENS

Projet de loi n° 52, Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives :

- La Protectrice du citoyen a recommandé et obtenu que l'on maintienne la compétence du Protecteur du citoyen sur l'Agence de l'efficacité énergétique, dont le personnel ne fera dorénavant plus partie de la fonction publique. La *Loi sur le Protecteur du citoyen* a été modifiée pour y ajouter l'agence à titre d'organisme assujéti à cette compétence.

Projet de loi n° 55, Loi modifiant de nouveau diverses dispositions concernant le domaine municipal :

- Le projet de loi avait pour effet d'autoriser toute municipalité à se doter de la fonction de « Protecteur du citoyen », en lui permettant de nommer une personne ou un organisme sous cette appellation pour agir à titre d'ombudsman municipal. La Protectrice du citoyen a recommandé à la ministre des Affaires municipales et des Régions de modifier ce titre, pour éviter la confusion qu'aurait pu entraîner son utilisation. En effet, le Protecteur du citoyen est une personne désignée par l'Assemblée nationale, ayant compétence sur le Ministère, mais non sur les municipalités.

Le projet de loi a été modifié et la Ministre a proposé la désignation d'« ombudsman municipal ». De plus, l'offre de collaboration du Protecteur du citoyen à la rédaction d'un guide à l'intention des municipalités qui souhaiteront créer une telle fonction a été acceptée.

SE PRÉOCCUPER DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE LA CIRCULATION DE CEUX-CI

Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec :

- La Protectrice du citoyen s'est assurée que le règlement, en ce qui concerne la transmission du courrier aux personnes incarcérées, est conforme aux dispositions de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, tout comme la procédure de traitement du courrier adressé à l'institution ou en provenance de celle-ci. Cette procédure fait en sorte que ce courrier est transmis sans délai et de manière confidentielle, sans que quiconque prenne connaissance de son contenu.

ANNEXE 1

LES DÉFINITIONS UTILES POUR LA COMPRÉHENSION DES DONNÉES

Demande d'aide et de référence : demande pour laquelle le Protecteur du citoyen ne peut intervenir, soit parce qu'elle concerne une instance sur laquelle il n'a pas compétence ou parce qu'il s'agit d'une matière d'ordre privé. Pour le réseau de la santé et des services sociaux, l'utilisateur doit d'abord formuler sa plainte auprès de l'instance locale ou régionale. Le Protecteur du citoyen peut donc diriger un usager à l'instance de premier recours, si cette démarche n'a pas été effectuée.

Demande d'assistance : demande pour laquelle l'intervention du Protecteur du citoyen consiste à aider le citoyen ou l'utilisateur dans sa démarche auprès d'un ministère, d'un organisme ou d'une instance du réseau de la santé et des services sociaux.

Demande d'information : demande de services pour laquelle le Protecteur du citoyen conclut qu'il s'agit d'une simple demande d'information.

Demande de services : toute demande acheminée au Protecteur du citoyen pour obtenir de l'information, une référence et de l'assistance, pour déposer une plainte ou faire un signalement.

Demande hors compétence : demande pour laquelle le Protecteur du citoyen conclut qu'elle vise une instance ou un sujet qui n'est pas de sa compétence.

Demande réorientée : en cours d'examen du motif de plainte, le Protecteur du citoyen a identifié une possibilité de solution externe et a dirigé le citoyen vers l'instance appropriée. Dans le cas des motifs de signalement, ceux-ci sont réorientés vers les agences régionales.

Demande sous compétence : demande pour laquelle le Protecteur du citoyen conclut qu'elle vise un ministère, un organisme ou une instance du réseau de la santé et des services sociaux.

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

Instance : ministère, organisme gouvernemental, établissement ou mission du réseau de la santé et des services sociaux (hôpital, centre local de services communautaires, centre jeunesse, centre d'hébergement et de soins de longue durée, centre de réadaptation), organisme du réseau (y compris les organismes communautaires visés par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*), résidence privée pour personnes âgées, entreprise de services ambulanciers et centre de détention.

Motif de plainte : sujet à l'origine de l'insatisfaction du plaignant. Une plainte peut comprendre un ou plusieurs motifs.

Plainte : insatisfaction exprimée par un citoyen, ou un groupe de citoyens, à l'égard d'un service reçu ou requis d'un fonctionnaire, d'un ministère, d'un organisme ou d'un intervenant du réseau de la santé et des services sociaux sur lequel le Protecteur du citoyen a compétence pour intervenir. Le service peut concerner une décision, un comportement ou une pratique qui a pu causer un tort ou porter atteinte aux droits du citoyen ou de l'utilisateur.

Plainte fondée : au terme de l'examen, la conclusion montre que le citoyen ou l'utilisateur a subi un préjudice. Lorsque cela est possible, le Protecteur du citoyen formule des recommandations à l'instance visée pour corriger la situation.

Plainte non fondée : au terme de l'examen, la conclusion montre que le citoyen ou l'utilisateur n'a subi aucun préjudice.

Portée collective : le Protecteur du citoyen s'assure que les personnes qui n'ont pas fait appel à ses services et qui se retrouvent dans la même situation que le plaignant bénéficient de la correction obtenue.

Portée individuelle : le Protecteur du citoyen obtient la correction de la situation pour la personne qui s'est adressée à lui.

Recommandation : action demandée à une instance pour corriger un préjudice.

Signalement : le fait de porter une situation compromettant la santé ou le bien-être d'un ou de plusieurs usagers du réseau de la santé et des services sociaux à l'attention du Protecteur du citoyen. Le signalement est effectué par un tiers, c'est-à-dire par une personne autre que l'utilisateur ou son représentant.

ANNEXE 2

LA PROVENANCE DES PLAINTES REÇUES EN ADMINISTRATION
PUBLIQUE SELON LA RÉGION ADMINISTRATIVE DU CITOYEN

Régions administratives	Population ¹		Plaintes	
	n	%	n	%
(01) Bas-Saint-Laurent	201 692	2,6	224	2,9
(02) Saguenay – Lac-Saint-Jean	274 095	3,6	191	2,5
(03) Capitale-Nationale	671 468	8,8	1 302	16,9
(04) Mauricie	260 461	3,4	355	4,6
(05) Estrie	302 161	3,9	340	4,4
(06) Montréal	1 873 971	24,5	2 382	31,0
(07) Outaouais	347 214	4,5	276	3,6
(08) Abitibi-Témiscamingue	144 835	1,9	134	1,7
(09) Côte-Nord	95 948	1,3	77	1,0
(10) Nord-du-Québec	40 637	0,5	17	0,2
(11) Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine	95 872	1,3	138	1,8
(12) Chaudière-Appalaches	397 827	5,2	254	3,3
(13) Laval	376 845	4,9	192	2,5
(14) Lanaudière	434 872	5,7	285	3,7
(15) Laurentides	518 621	6,8	530	6,9
(16) Montérégie	1 386 963	18,1	769	10,0
(17) Centre-du-Québec	228 049	3,0	162	2,1
Extérieur du Québec	-	-	59	0,9
TOTAL	7 651 531	100,0	7 687	100,0

1/ Source : Institut de la statistique du Québec. Profils des régions et des MRC. Estimation de la population totale par région administrative du Québec en 2006, 31 janvier 2007.

ANNEXE 3

LA PROVENANCE DES PLAINTES ET DES SIGNALEMENTS REÇUS EN SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX SELON LA RÉGION SOCIO SANITAIRE DE L'INSTANCE VISÉE

Régions sociosanitaires	Population ¹		Plaintes et signalements	
	n	%	n	%
(01) Bas-Saint-Laurent	200 458	2,6	21	4,1
(02) Saguenay – Lac-Saint-Jean	274 186	3,6	15	3,0
(03) Capitale-Nationale	669 316	8,8	38	7,5
(04) Mauricie – Centre-du-Québec	484 466	6,4	40	7,9
(05) Estrie	302 901	4,0	21	4,1
(06) Montréal	1 894 575	24,9	152	30,0
(07) Outaouais	345 464	4,5	32	6,3
(08) Abitibi-Témiscamingue	142 974	1,9	12	2,4
(09) Côte-Nord	94 813	1,3	13	2,6
(10) Nord-du-Québec	14 999	0,2	4	0,8
(11) Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine	94 681	1,2	27	5,3
(12) Chaudière-Appalaches	395 099	5,2	16	3,2
(13) Laval	368 503	4,9	16	3,2
(14) Lanaudière	419 207	5,5	19	3,7
(15) Laurentides	512 539	6,0	19	3,7
(16) Montérégie	1 364 287	17,9	62	12,2
(17) Nunavik	10 497	0,1	-	-
(18) Terres-Cries-de-la-Baie-James	14 118	0,2	-	-
TOTAL	7 603 083	100,0	507	100,0

1/ Source : Données populationnelles, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, Service du développement de l'information (SDI), août 2006.

ANNEXE 4

LES PLAINTES ET LES MOTIFS DE PLAINTE EXAMINÉS PAR
MINISTÈRE ET ORGANISME SELON LE RÉSULTAT DU TRAITEMENT

Ministères et organismes	Plaintes	Motifs de plainte				Total
		Fondés	Non fondés	Réorientés	Interrompus	
Agence de l'efficacité énergétique	-	-	-	-	-	-
Assemblée nationale	2	-	-	-	2	2
Autorité des marchés financiers	10	1	8	1	2	12
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	-	-	-	-	-	-
Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières	-	-	-	-	-	-
Centre de services partagés du Québec	2	-	4	-	-	4
Comité de déontologie policière	3	-	1	-	3	4
Commissaire à la déontologie policière	31	-	12	-	29	41
Commissaire à la santé et au bien-être	-	-	-	-	-	-
Commissaire au lobbying	-	-	-	-	-	-
Commissaire de l'industrie de la construction	-	-	-	-	-	-
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	33	3	21	-	10	34
Commission consultative de l'enseignement privé	-	-	-	-	-	-
Commission d'accès à l'information	14	7	7	-	6	20
Commission de la fonction publique du Québec	2	-	2	-	-	2
Commission de l'environnement Kativik	-	-	-	-	-	-
Commission de la santé et de la sécurité du travail	644	92	220	17	393	722
Commission de l'équité salariale	3	-	-	-	3	3
Commission de protection du territoire agricole du Québec	11	-	4	-	8	12
Commission des lésions professionnelles	65	2	10	3	50	65
Commission des normes du travail	77	3	38	5	31	77
Commission des relations du travail	15	-	4	-	11	15
Commission des transports du Québec	1	-	1	-	-	1
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial	-	-	-	-	-	-
Commission municipale du Québec	1	-	-	-	1	1
Commission québécoise des libérations conditionnelles	21	1	7	1	12	21
Conseil consultatif de la lecture et du livre	-	-	-	-	-	-

Les annexes

Ministères et organismes	Plaintes	Motifs de plainte				
		Fondés	Non fondés	Réorientés	Interrompus	Total
Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre	-	-	-	-	-	-
Conseil de gestion de l'assurance parentale	-	-	-	-	-	-
Conseil de la famille et de l'enfance	-	-	-	-	-	-
Conseil de la justice administrative	2	-	1	-	1	2
Conseil de la magistrature	1	-	-	-	1	1
Conseil de la science et de la technologie	-	-	-	-	-	-
Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec	-	-	-	-	-	-
Conseil des aînés	-	-	-	-	-	-
Conseil des relations interculturelles	-	-	-	-	-	-
Conseil du statut de la femme	-	-	-	-	-	-
Conseil du trésor (Secrétariat du)	5	-	-	-	5	5
Conseil permanent de la jeunesse	-	-	-	-	-	-
Conseil supérieur de la langue française	-	-	-	-	-	-
Conseil supérieur de l'éducation	-	-	-	-	-	-
Coroner	4	-	1	3	1	5
Curateur public	150	27	99	7	48	181
Fonds d'aide aux recours collectifs	-	-	-	-	-	-
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	-	-	-	-	-	-
Institut de la statistique du Québec	-	-	-	-	-	-
Institut du tourisme et de l'hôtellerie du Québec	-	-	-	-	-	-
La Financière agricole du Québec	3	1	2	-	-	3
Ministère de la Culture et des Communications	3	3	-	-	1	4
Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine	19	4	8	3	6	21
Ministère de la Justice	116	34	39	9	40	122
Ministère de la Santé et des Services sociaux	18	2	5	-	13	20
Ministère de la Sécurité publique	2 902	511	1 088	1 026	685	3 310
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	14	5	7	-	2	14
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	212	54	110	9	50	223
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1 040	78	501	122	352	1 053
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	12	1	7	2	2	12
Ministère des Affaires municipales et des Régions	20	2	18	1	8	29

Ministères et organismes	Plaintes	Motifs de plainte				Total
		Fondés	Non fondés	Réorientés	Interrompus	
Ministère des Finances	29	-	15	1	13	29
Ministère des Relations internationales	1	-	-	1	-	1
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	43	3	25	3	24	55
Ministère des Services gouvernementaux	1	1	-	-	1	
Ministère des Transports	48	2	11	14	23	50
Ministère du Conseil exécutif	-	-	-	-	-	-
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	55	9	20	1	28	58
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	1	-	1	-	-	1
Ministère du Revenu (Revenu Québec)	711	94	368	43	235	740
Ministère du Tourisme	-	-	-	-	-	-
Ministère du Travail	6	-	2	-	4	6
Office de la protection du consommateur	11	-	4	5	2	11
Office des personnes handicapées du Québec	4	-	3	-	1	4
Office des professions du Québec	3	2	1	-	1	4
Office québécois de la langue française	7	3	1	-	4	8
Régie de l'assurance maladie du Québec	222	11	132	6	78	227
Régie des alcools, des courses et des jeux	8	-	4	-	4	8
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	2	-	1	-	1	2
Régie des rentes du Québec	186	22	96	1	71	190
Régie du bâtiment du Québec	11	-	6	-	5	11
Régie du cinéma	-	-	-	-	-	-
Régie du logement	99	17	32	1	51	101
Registraire des entreprises	21	10	8	1	3	22
Services Québec	3	2	1	-	-	3
Société de l'assurance automobile du Québec	655	180	348	35	302	865
Société d'habitation du Québec	22	2	10	1	9	22
Tribunal administratif du Québec	39	-	5	1	34	40
Vérificateur général du Québec	-	-	-	-	-	-
TOTAL	7 644	1 189	3 319	1 323	2 669	8 500

ANNEXE 5

LES PLAINTES EXAMINÉES EN SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX PAR INSTANCE

Instances du réseau de la santé et des services sociaux	n	%
Centres hospitaliers	124	38,3
Centres locaux de services communautaires	71	21,9
Centres jeunesse	37	11,4
Centres d'hébergement et de soins de longue durée	31	9,6
Centres de réadaptation	24	7,4
Services préhospitaliers d'urgence	21	6,5
Organismes communautaires	9	2,8
Agences régionales	6	1,8
Résidences privées d'hébergement	1	0,3
Total	324	100,0

ANNEXE 6

LES MOTIFS DE PLAINTE EXAMINÉS EN SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX PAR CATÉGORIE DE MOTIFS

Motifs	n
Accessibilité aux soins et services	
- délai d'attente	42
- refus de services	16
- choix de l'établissement	9
- transfert	8
- choix du professionnel	9
- accessibilité linguistique	5
- absence de services ou de ressources	4
Total	93 (16,7 %)
Aspects cliniques et professionnels des soins et services	
- traitement ou intervention	84
- continuité	44
- habileté technique et professionnelle	25
- évaluation et jugement professionnel	21
Total	174 (31,2 %)
Droits particuliers	
- droit de porter plainte	26
- dossier de l'utilisateur et dossier de plainte	25
- information adéquate	11
- consentement aux soins	5
- participation de l'utilisateur	1
- droit de recours	2
- droit à l'assistance	1
- autre	1
Total	72 (12,9 %)
Relations interpersonnelles	
- respect de la personne	17
- attitude	13
- violence et abus	12
- empathie	9
- communication avec l'entourage	6
- identification du personnel	2
- respect de la vie privée	1
- fiabilité	1
Total	61 (11,0 %)

Les annexes

Motifs	n
Aspects financiers	
- frais de chambre	17
- réclamation	12
- frais de transport ambulancier	18
- aide matérielle et financière	6
- contribution au placement, à l'hébergement	7
- frais liés à certains biens et services	6
- frais de déplacement	12
- frais de stationnement	12
- frais de médicaments	2
- facturation non-résidents	1
- besoins spéciaux	1
- autre	1
Total	95 (17,1 %)
Environnement et ressources matérielles	
- règles et procédures du milieu de vie	15
- sécurité et protection	13
- confort et commodité	7
- hygiène et salubrité	7
- organisation spatiale	7
- alimentation	5
- équipement et matériel	4
- mixité des clientèles	2
Total	60 (10,8 %)
Autres motifs de plainte	2 (0,3 %)
TOTAL DE L'ENSEMBLE DES MOTIFS DE PLAINTE	557¹ (100 %)

1/ Ce nombre inclut les 58 motifs de plainte interrompus

ANNEXE 7

LES SIGNALEMENTS EXAMINÉS EN SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX PAR PROGRAMME – SERVICE OU CLIENTÈLE

Programmes service – clientèle	n	%
Perte d'autonomie liée au vieillissement	50	69,4
Santé physique	9	12,5
Déficiência intellectuelle et trouble envahissant du développement	4	5,5
Jeunes en difficulté	3	4,2
Santé mentale	3	4,2
Dépendances	3	4,2
Total	72	100,0

À titre de Protectrice du citoyen, je confirme l'exactitude des données de ce rapport.

La Protectrice du citoyen,

A handwritten signature in black ink, reading "R. Saint-Germain". The signature is written in a cursive, flowing style.

Raymonde Saint-Germain

RAPPORT ANNUEL | 2006-2007



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

■ Québec

Ministères et organismes

525, boul. René-Lévesque Est, Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4

Téléphone : 418 643-2688

■ Montréal

Ministères et organismes

1, rue Notre-Dame Est, Bureau 11.40
Montréal (Québec) H2Y 1B6

Téléphone : 514 873-2032

Santé et services sociaux

500, boul. René-Lévesque Ouest, Bureau 6.400
Montréal (Québec) H2Z 1W7

Téléphone : 514 873-3205

Numéros sans frais

Téléphone : 1 800 463-5070

Télécopieur : 1 866 902-7130

Courriel

protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca

Internet

www.protecteurducitoyen.qc.ca

