



*Au service de l'équité*

Protecteur du citoyen des Territoires du Nord-Ouest

## ÉQUITÉ DES PROGRAMMES D'AIDE AUX PROPRIÉTAIRES

Rapport spécial 01-2021

## Message de la protectrice du citoyen

Souvent, les services publics ne sont pas en mesure de répondre à la demande pour cause de manque de fonds, parce que la demande dépasse le budget alloué. Certains éléments et services qui devraient figurer dans les critères de programmes sont donc laissés de côté, même si un réel besoin existe, parce qu'on ne peut se permettre de les offrir. Un service public utile peut ainsi être coupé pour que d'autres services plus essentiels encore puissent continuer à être offerts.



Toutefois, les failles ne sont pas toujours liées à l'argent. Il arrive que les besoins ne soient pas satisfaits en raison d'écueils dans la façon de fournir le service (ex. mauvaise communication entre employés et clients, entre différents groupes de travail, entre différents secteurs d'une organisation). Des conflits peuvent s'immiscer dans le service à la clientèle alors que le personnel n'a pas forcément les compétences ou l'assurance nécessaires pour les résoudre. Les employés sont parfois incertains de leurs rôles et responsabilités, de même que de la marge de manœuvre dont ils disposent pour utiliser leur propre jugement dans des situations difficiles. Et ils auront probablement besoin de davantage de conseils, d'information, de formation ou, en cas de charge de travail élevée, de soutien.

Il est essentiel de reconnaître que ces problèmes ne sont pas la faute d'employés en particulier, mais qu'ils mettent plutôt en lumière les failles générales du système.

La plainte qui a entraîné ce rapport montre à quel point une situation peut empirer quand une organisation n'arrive pas à soutenir ses employés suffisamment pour fournir des services centrés sur les clients. M<sup>me</sup> Macdonald, alors cliente de la Société d'habitation des TNO (SHTNO), avait acheté une maison grâce à une hypothèque contractée avec la SHTNO. Elle devait apporter des rénovations à sa maison pour assurer sa sécurité, rénovations qui répondaient aux critères des programmes d'aide aux propriétaires de la SHTNO. Toutefois, la SHTNO n'a pas suffisamment aidé M<sup>me</sup> Macdonald à remplir sa demande, n'a pas effectué assez de suivis et n'a pas bien communiqué avec elle, ce qui a entraîné des retards. Par conséquent, les rénovations requises n'ont jamais eu lieu.

La succession de M<sup>me</sup> Macdonald a ensuite dû faire face à une poursuite coûteuse parce que la SHTNO n'avait pas enregistré l'hypothèque et, en refusant de fournir à la succession les renseignements que lui demandait celle-ci, la Société d'habitation a retardé inutilement la conclusion d'une entente.

Le rapport recommande d'enregistrer toute hypothèque non recouvrée, de présenter des excuses, d'offrir des formations, de revoir la dotation en personnel et d'élaborer et mettre en place des normes sur la prestation de services. Nous espérons que ces recommandations contribueront à promouvoir une culture de prestation de services juste et centrée sur les clients, et à empêcher que des situations similaires se reproduisent.

Il faut voir d'un œil favorable le fait que la SHTNO ait accepté toutes les recommandations et qu'elle se soit engagée à améliorer ses façons de faire. Nous fournirons un suivi du progrès de la SHTNO dans un rapport subséquent.



Colette Langlois  
Protectrice du citoyen

Juin 2021

## Table des matières

Message de la protectrice du citoyen .....	2
Introduction .....	5
Principes d'équité administrative .....	5
Contexte .....	6
La plainte .....	7
Enquête .....	9
Analyse et conclusions.....	10
Interactions de la SHTNO avec la succession de M <sup>me</sup> Macdonald.....	10
Entretien, réparations et rénovations entre 2016 et 2018 .....	14
Recommandations .....	20
Conclusion .....	21
Annexe A - Réponse de la SHTNO	

## Introduction

La présente enquête fait suite à une plainte déposée par un membre de la famille d'une cliente de la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest (SHTNO) décédée en 2018. La plaignante (M<sup>me</sup> Smith)<sup>1</sup> était aussi exécutrice testamentaire de la succession de sa mère (M<sup>me</sup> Macdonald). Les préoccupations de M<sup>me</sup> Smith concernaient la conduite de la SHTNO à son égard, en tant qu'exécutrice testamentaire, et l'historique des travaux d'entretien, des réparations et des rénovations effectués sur la maison de sa mère dans le cadre des programmes d'aide aux propriétaires de la SHTNO.

Ce rapport décrit les programmes auxquels a eu accès M<sup>me</sup> Macdonald et la plainte détaillée de M<sup>me</sup> Smith. Nous y énonçons les conclusions de l'enquête et proposons des recommandations pour pallier les problèmes relevés dans les pratiques de la SHTNO.

## Principes d'équité administrative

Le Bureau du protecteur du citoyen a le mandat d'enquêter sur les plaintes de « mauvaise gestion » ou « d'iniquité administrative ». Les principes et pratiques de base de l'équité administrative proviennent de la *Loi sur le protecteur du citoyen*<sup>2</sup>, du droit administratif et des normes développées par le protecteur du citoyen<sup>3</sup>.

Les normes de l'équité administrative sont regroupées sous trois catégories : décisions équitables (Qu'est-ce qui a été décidé?); processus équitables (Comment la décision a-t-elle été prise?); et services équitables (Comment la personne a-t-elle été traitée?)<sup>4</sup>.

La présente plainte a surtout soulevé des enjeux en matière de prestation de services équitables, qu'on appelle aussi « équité relationnelle ». Un service équitable signifie de créer des programmes et des services accessibles à une diversité de personnes, de répondre aux besoins particuliers des personnes qui accèdent aux programmes et aux services, et de s'assurer que le personnel est adéquatement formé et soutenu pour la prestation de services adaptés.

---

<sup>1</sup> Les noms ont été changés pour préserver l'anonymat.

<sup>2</sup> LTN-O 2018, ch. 19, art. 33 (1)

<sup>3</sup> Voir, par exemple, le Conseil canadien des ombudsmans parlementaires (2019). *L'équité dès la conception : un guide d'auto-évaluation de l'équité administrative*. Disponible sur le site <https://nwtombud.ca/fr/>.

<sup>4</sup>Pour en savoir plus sur l'équité administrative : [www.nwtombud.ca/fr/](http://www.nwtombud.ca/fr/).

## Contexte

La SHTNO a un programme de contribution financière pour les réparations et l'amélioration (programme « CARE ») qui aide les propriétaires par des prêts-subventions. L'aide offerte dépend du revenu du ménage.

La plainte concerne deux sous-programmes : CARE – mobilité réduite et CARE – entretien préventif.

Le programme CARE – mobilité réduite permet aux propriétaires de logements occupés par des personnes handicapées d'adapter leurs logements afin de continuer à vivre de façon autonome et sécuritaire. Par exemple, CARE – mobilité réduite finance l'installation de rampes à fauteuil roulant ou de barres d'appui dans la salle de bain. L'aide financière peut atteindre un montant de 50 000 \$.

Le programme CARE – entretien préventif aide les propriétaires de logements à effectuer des travaux d'entretien préventif et des réparations mineures pour garantir un logement sain et sécuritaire et ainsi prolonger sa durée de vie utile. Par exemple, le programme peut aider à payer l'entretien des chaudières ou la réparation de marches d'escalier. L'aide financière peut atteindre un montant de 3 000 \$.

Les clients de la SHTNO travaillent directement avec les employés des bureaux régionaux, qui gèrent autant les programmes d'aide aux propriétaires que les programmes de logements sociaux. Le bureau régional du Slave Sud est responsable de 7 collectivités : Enterprise, Fort Providence, Fort Resolution, Fort Smith, Hay River, Kakisa et la Première Nation K'atl'odeeche.

Les conseillers en programmes des bureaux régionaux fournissent des renseignements sur les programmes de la Société d'habitation et conseillent les clients en leur expliquant les options et en leur montrant comment faire une demande d'aide. Une fois que les demandes au programme CARE sont approuvées, les techniciens aident les clients à établir le contrat des travaux à faire, coordonnent le calendrier de travail des entrepreneurs, surveillent l'avancement des travaux, et les inspectent à la fin.

En 2017, le bureau régional a reçu 334 demandes de projets dans le cadre des programmes d'aide aux propriétaires; de ce nombre, 180 ont été approuvées. En plus de coordonner ces programmes, les techniciens ont aussi géré les projets d'entretien, de réparation et de rénovation dans plus de 400 unités de logements sociaux.

De 2016 à 2018, l'effectif du bureau régional du Slave Sud comprenait 3 postes de conseiller de programme dont un gestionnaire, et 3 ou 4 postes de conseiller technique, dont un gestionnaire également.

## La plainte

M<sup>me</sup> Smith est l'exécutrice testamentaire de la succession de sa mère, M<sup>me</sup> Macdonald, décédée le 28 avril 2018. Elle a communiqué avec notre bureau pour signaler des difficultés que sa mère et la succession ont eues dans leurs échanges avec la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest (SHTNO).

En 2011, M<sup>me</sup> Macdonald a acheté une maison mobile où elle habitait avec le soutien du programme CARE. Elle bénéficiait également d'une aide dans le cadre des programmes CARE – entretien préventif et CARE – mobilité réduite.

À plusieurs reprises, M<sup>me</sup> Macdonald a confié à sa fille éprouver des difficultés dans ses rapports avec la SHTNO, qu'elle avait contactée pour résoudre des problèmes liés à sa maison mobile depuis son installation (vices de construction). Elle a aussi eu des difficultés à obtenir l'aide du programme CARE pour l'entretien, les réparations et les rénovations, et à obtenir des réponses à ses questions.

M<sup>me</sup> Macdonald était malentendante. Elle était aussi une survivante des pensionnats autochtones. En raison de ces deux facteurs, M<sup>me</sup> Smith croit que sa mère a pu avoir de la difficulté à communiquer avec la SHTNO, particulièrement lors de situations qui faisaient resurgir de fortes émotions quand il était question de sa sécurité et de son bien-être dans sa maison.

L'avocat de M<sup>me</sup> Macdonald a transféré, en mai 2018, la maison à M<sup>me</sup> Smith et à son frère, selon le transfert signé par M<sup>me</sup> Macdonald avant son décès. Après les faits, la succession a appris que la SHTNO détenait une hypothèque sur la propriété, dont 72 000 \$ restaient à rembourser. L'hypothèque n'était pas enregistrée au Bureau des titres de biens-fonds.

La succession a demandé des renseignements à la SHTNO sur les vices et les travaux qui avaient préoccupé M<sup>me</sup> Macdonald. La succession voulait savoir si des vices ou dommages non réglés causés par la SHTNO pourraient être déduits des 72 000 \$ à rembourser à la Société. Mais cette dernière n'a pas fourni ces renseignements immédiatement.

Pendant quelques mois, les communications se sont poursuivies entre l'avocat de la succession et l'avocat de la SHTNO sans parvenir à une résolution. Le 18 décembre 2018, la SHTNO a donc déposé une déclaration contre la succession pour le montant de l'hypothèque.

Finalement, la succession et la SHTNO sont parvenues à un règlement, et la SHTNO a laissé tomber la poursuite en juillet 2019. Mais comme certains points continuaient de déranger M<sup>me</sup> Smith, elle a communiqué avec notre bureau.

Voici les préoccupations exactes qu'elle a rapportées :

### Interactions avec la succession

- La SHTNO n'a pas donné à M<sup>me</sup> Smith les renseignements demandés sur l'historique des travaux effectués grâce au programme de la SHTNO sur la maison de sa mère. En tant qu'exécutrice testamentaire, elle avait besoin de ces informations pour savoir si la SHTNO devait une compensation à la succession pour dommages causés ou vices non résolus.
- La SHTNO n'avait pas enregistré l'hypothèque; par conséquent, la succession ignorait l'existence de l'hypothèque au moment du transfert de la maison à M<sup>me</sup> Smith et à son frère (les légataires), ce qui a engendré des difficultés et des frais juridiques.
- La SHTNO a poursuivi inutilement la succession et ses légataires, ce qui a causé un stress et des dépenses considérables à la plaignante.

### Réparations et travaux d'entretien effectués

- En 2017, M<sup>me</sup> Macdonald avait toujours des problèmes avec sa maison qui, selon elle, auraient dû être réglés au cours des premiers travaux effectués sous garantie en 2011.
- En 2012, la SHTNO a accepté une annulation verbale des travaux de réparations sous garantie qui aurait été donnée par M<sup>me</sup> Macdonald au téléphone. Cet élément était particulièrement préoccupant pour M<sup>me</sup> Smith, vu les difficultés que sa mère avait à entendre et à communiquer.
- De 2016 à 2018, les travaux de réparation effectués sur la maison de M<sup>me</sup> Macdonald ont connu des retards déraisonnables ou sont restés inachevés. Cela a été éprouvant et stressant pour M<sup>me</sup> Macdonald. Il est possible qu'elle ait eu à payer certains de ces travaux elle-même.
- La SHTNO ou les entrepreneurs engagés ont endommagé la maison pendant la réalisation de certains des travaux de réparation.
- La SHTNO a laissé M<sup>me</sup> Macdonald, qui se trouvait déjà dans une position de vulnérabilité, dans une maison froide traversée de courants d'air, et qui comportait un danger de chute.
- La SHTNO n'a pas répondu aux préoccupations de M<sup>me</sup> Macdonald et n'a pas communiqué avec elle de manière appropriée au sujet de ses besoins et de sa situation.



# Enquête

## Objet de l'enquête

Nous avons enquêté sur l'équité des éléments suivants :

- Les interactions de la SHTNO avec la succession de M<sup>me</sup> Macdonald;
- Les travaux effectués sur la maison de M<sup>me</sup> Macdonald dans le cadre du programme CARE entre 2016 et 2018 (notamment la qualité, les échéances et les communications avec M<sup>me</sup> Macdonald).

## Ce qui n'a pas fait partie de l'enquête

La *Loi sur le protecteur du citoyen* empêche le Bureau d'enquêter sur les événements ayant eu lieu avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>5</sup>. Par conséquent, nous n'avons pas considéré l'équité relative aux événements précédant cette date qui préoccupaient la plaignante. En particulier, nous n'avons pas enquêté pour savoir s'il y avait eu des vices de construction non résolus avant 2016, ou sur tout autre élément lié à la garantie de la maison. Ce rapport fait néanmoins référence à des événements qui se sont produits avant 2016 afin de fournir les éléments de contexte nécessaires.

Certains dommages précis ont été abordés dans le règlement de 2019 entre la succession et la SHTNO. Nous n'avons pas émis de conclusion à ce propos.

## Processus d'enquête

Nous avons revu les documents fournis par la plaignante et par la SHTNO, tout comme les politiques, la législation pertinente et la jurisprudence. Nous avons également passé en entrevue la plaignante et les employés du bureau régional du Slave Sud de la SHTNO.

---

<sup>5</sup>LTN-O, 2018, ch. 19, art. 17(3).

## Analyse et conclusions

### Interactions de la SHTNO avec la succession de M<sup>me</sup> Macdonald

---

La SHTNO n'a pas enregistré l'hypothèque de la maison de M<sup>me</sup> Macdonald.

Dans le cadre du programme Contribution financière pour les réparations et l'amélioration (programme « CARE »), M<sup>me</sup> Macdonald a signé, en 2011, une entente avec la SHTNO pour acheter une maison mobile. Dans le cadre de cette entente, M<sup>me</sup> Macdonald a contracté auprès de la SHTNO une hypothèque de 90 000 \$ qui devait être remboursée en versements annuels de 18 000 \$ à compter de 2017.

L'entente avec le programme CARE demandait que l'hypothèque soit préparée et enregistrée au nom de la SHTNO par l'avocat de la cliente. Il n'est pas certain que M<sup>me</sup> Macdonald ait eu un avocat à ce moment-là. Dans tous les cas, M<sup>me</sup> Macdonald a reçu un exemplaire des documents d'hypothèque d'un conseiller du programme de la SHTNO plusieurs semaines après avoir signé l'entente avec le programme CARE.

Lors du décès de M<sup>me</sup> Macdonald, le 28 avril 2018, l'hypothèque n'était toujours pas enregistrée.

Plusieurs courriels échangés, de 2016 et 2018, entre des fonctionnaires de la SHTNO, indiquent que cette dernière savait que l'hypothèque n'était pas enregistrée, qu'elle faisait des efforts pour remédier à la situation depuis au moins 2014, et qu'elle ne s'attendait pas à ce que M<sup>me</sup> Macdonald ou son avocat s'en occupent. Par exemple, un courriel daté de début janvier 2018 entre des fonctionnaires de la SHTNO disait :

« [ ]<sup>6</sup> essaie d'enregistrer cette hypothèque depuis avril 2017; il y a eu de nombreuses erreurs et le document d'hypothèque nous a été retourné plusieurs fois, mais ce n'est toujours pas conforme. Le document d'hypothèque original signé par la cliente a été daté avec une étampe, et du liquide correcteur a été utilisé, ce qui n'est pas acceptable pour enregistrer le document au Registre foncier. Il nous faudrait faire signer à la cliente un nouveau document d'hypothèque. Essayez de travailler avec [ ] pour vous assurer de la conformité du document afin qu'il puisse être enregistré au Registre foncier. » [Traduction]

De la correspondance électronique, il apparaît que les problèmes d'enregistrement de l'hypothèque résultent d'une confusion entre le bureau régional et les employés du bureau principal pour savoir qui était responsable pour chaque étape, et d'un manque de connaissance au bureau régional sur ce que doivent contenir des documents d'hypothèque.

---

<sup>6</sup>Le nom du fonctionnaire a été omis pour préserver son identité.

La SHTNO a depuis fait des changements pour éviter d'autres problèmes d'enregistrement des hypothèques. La politique actuelle du programme CARE, mise en place en novembre 2017, exige que les conseillers du programme travaillent avec des avocats ou des employés du registre foncier de la SHTNO pour l'enregistrement des hypothèques. Les hypothèques sont encore préparées et signées dans les bureaux régionaux, toutefois, les conseillers de programme doivent recevoir une formation sur les détails techniques donnée par un fonctionnaire foncier de la SHTNO. Les employés du bureau régional envoient les documents d'hypothèque signés aux employés fonciers pour les enregistrer. En cas de problème, un agent d'administration des terres communique avec le bureau régional pour expliquer le problème et ce qui doit être fait pour le corriger. La SHTNO a confirmé que les employés du bureau régional du Slave Sud ont à présent reçu une formation sur les hypothèques.

---

La succession n'a pas été mise au courant de l'hypothèque.

L'enregistrement de l'hypothèque au Bureau des titres de biens-fonds est important pour notifier les acheteurs et autres personnes concernées par la propriété du montant de la dette, et pour protéger les intérêts du prêteur. Par exemple, si une hypothèque n'est pas enregistrée et que la propriété est vendue à une tierce partie qui n'est pas au courant de l'hypothèque, le prêteur perd la garantie sur son prêt et peut éprouver des difficultés à collecter la dette. Il était donc dans l'intérêt de la SHTNO de s'assurer que l'hypothèque était enregistrée.

En 2015, M<sup>me</sup> Macdonald a signé un transfert de la maison à ses deux enfants, en demandant à son avocat de l'enregistrer après son décès. On utilise parfois cette pratique pour que les héritiers d'une propriété n'aient pas à attendre une homologation pour accéder à la propriété<sup>7</sup>. Conformément au transfert signé par M<sup>me</sup> Macdonald, l'avocat a inscrit la propriété de la maison au nom de la plaignante et de son frère le 9 mai 2018.

Dans la même semaine, la plaignante s'est rendue au bureau régional pour demander les documents liés à la propriété de sa mère. Le bureau n'a pas pu les produire immédiatement. C'est par courriel, le 30 mai 2018, que M<sup>me</sup> Smith a reçu plusieurs documents, dont le document d'hypothèque.

La plaignante était mécontente de la situation puisqu'elle et son avocat n'étaient pas au courant de l'hypothèque, à laquelle il restait encore 72 000 \$ à payer. Entretemps, elle a aussi appris que la propriété avait subi des dommages et qu'il y avait des vices de construction non résolus qui pourraient mener à une réclamation de la succession à la SHTNO.

---

<sup>7</sup> Récemment, des juridictions ont restreint cette pratique : voir *Thompson v. Elliott Estate*, 2020 ONSC 1004 (CanLII – en anglais seulement).

La succession a demandé à la SHTNO tous les documents du projet, y compris le registre des travaux effectués par la SHTNO et ses entrepreneurs. Si la succession était prête à payer le montant restant de l'hypothèque, elle voulait en même temps régler le litige concernant les dommages et les vices. Malgré les demandes répétées de M<sup>me</sup> Smith et de son avocat, c'est seulement le 29 mars 2019 que la SHTNO a fourni le dossier, en réponse à une demande d'accès à l'information de M<sup>me</sup> Smith.

---

La SHTNO a poursuivi la succession et ses légataires.

Après plusieurs mois de communication entre les parties et leurs avocats, il n'y avait toujours pas de règlement en vue. Le 11 décembre 2018, l'avocat de la succession s'est engagé à retenir des fonds suffisants dans un compte fiduciaire en cas de vente de la propriété pour couvrir la dette restante due à la SHTNO, en attendant un règlement du litige lié aux dommages et vices de construction.

La semaine suivante, une déclaration en justice a été déposée par la SHTNO. On y affirmait que le transfert de la propriété à la plaignante et à son frère avait été fait « dans le but de séparer la propriété de la succession, donc de la placer hors de portée de la SHTNO puisqu'elle ne ferait plus partie du patrimoine » et demandait que le transfert soit annulé en tant que « transfert frauduleux de propriété ». On y affirmait également que la succession « refusait à tort le paiement d'une dette juste ».

La poursuite a été extrêmement contrariante pour la plaignante, puisqu'elle l'accusait publiquement, elle et son frère, de fraude. Selon la plaignante, la poursuite a coûté plus de 33 000 \$ en frais de justice, « alors que tout ce que nous faisons était de tenter d'obtenir des réponses sur ce qui est arrivé à notre regrettée mère ». [Traduction]

Une fois que M<sup>me</sup> Smith a reçu le dossier en mars 2019, la succession a pu calculer la compensation que la SHTNO lui devait, à son avis. Cela a mené à un règlement entre la succession et la SHTNO, et cette dernière a abandonné la poursuite le 24 juillet 2019.

---

### *Conclusion n° 1*

*La SHTNO a agi de manière injuste et abusive en intentant une poursuite contre la succession de M<sup>me</sup> Macdonald.*

---

La SHTNO avait le droit d'exiger, à la succession de M<sup>me</sup> Macdonald, le montant restant de l'hypothèque à rembourser, soit 72 000 \$. Toutefois, une poursuite n'aurait pas été nécessaire si, en 2018, la SHTNO avait enregistré l'hypothèque avant le décès de M<sup>me</sup> Macdonald. Le non-enregistrement de l'hypothèque découlait de la négligence de la SHTNO.

Les négociations entre les parties ont peu progressé entre mai et décembre 2018, lorsque la déclaration de la SHTNO a été déposée, en partie parce que la plaignante n'avait pas les informations dont elle avait besoin pour décider si elle devait contester la déclaration pour dommages et vices de construction, et pour quel montant. Si la SHTNO avait fourni le dossier complet du projet à la plaignante en temps opportun, il est probable que la SHTNO aurait obtenu le remboursement de son prêt beaucoup plus rapidement sans recourir aux tribunaux.

L'avocat de la succession s'est engagé auprès de la SHTNO à retenir des fonds suffisants dans un compte fiduciaire en cas de vente de la propriété pour couvrir la dette restante due à la SHTNO. Cela s'est produit avant le dépôt de la poursuite par la SHTNO, et la raison pour laquelle cette action n'a pas été suffisante pour la SHTNO est inconnue. Cette dernière aurait pu considérer d'autres façons de résoudre le conflit, comme la médiation, avant de recourir aux tribunaux et de porter des accusations de fraude à la succession et à ses légataires.

## Entretien, réparations et rénovations entre 2016 et 2018

---

Des travaux effectués dans le cadre du programme CARE – entretien préventif ont été effectués, avec d’importants retards.

M<sup>me</sup> Macdonald a souscrit, en avril 2016, au programme CARE – entretien préventif de la SHTNO pour un montant de 3 000 \$. La liste des travaux, pour lesquels M<sup>me</sup> Macdonald a signé en juin 2016, comprenait les éléments suivants :

1. Mise à niveau des poutres du plancher principal. Inspection de l’isolation sous la maison;
2. Entretien de la chaudière à propane;
3. Entretien du chauffe-eau électrique;
4. Reconfiguration de la sortie d’air de la hotte de cuisine pour une évacuation à l’extérieur plutôt que dans le grenier.

La SHTNO était responsable d’organiser les travaux effectués dans le cadre du programme CARE – entretien préventif, et ces travaux auraient dû être achevés le 12 août 2016. Le document décrivant en détail les travaux indique que la liste des travaux est susceptible d’être réduite si tous les travaux prévus ne peuvent être réalisés dans le respect du budget.

Une fois qu’une entente avec CARE – entretien préventif est approuvée, le personnel technique prépare une version plus détaillée de l’ampleur des travaux, et le projet est confié à un entrepreneur par l’entremise du processus d’approvisionnement du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Le personnel technique doit organiser le calendrier des travaux avec les fournisseurs et les clients, surveiller son avancement et effectuer les inspections finales.

### *Difficultés à trouver un entrepreneur*

En septembre 2016, la SHTNO a octroyé le contrat des travaux sur la maison de M<sup>me</sup> Smith. Toutefois, la SHTNO a eu de la difficulté à rejoindre l’entrepreneur et à l’amener à garantir l’échéancier. En décembre 2016, la SHTNO et l’entrepreneur se sont entendus pour résilier le contrat. La SHTNO a ensuite commencé à contacter d’autres entrepreneurs dont les offres étaient encore valides pour que les travaux soient réalisés le plus vite possible.

### *Hotte de cuisine*

En février 2017, un entrepreneur a achevé la nouvelle configuration de la hotte de M<sup>me</sup> Macdonald. Puis, en juillet 2017, M<sup>me</sup> Macdonald a appelé le bureau régional à deux reprises pour l’informer que de l’eau s’écoulait par la nouvelle hotte et tombait sur le plancher. Des notes au dossier indiquent qu’un technicien avait prévu une visite dans la semaine, mais aucune autre note n’explique ce qui s’est passé.

M<sup>me</sup> Macdonald a appelé le bureau régional une autre fois en août parce que la hotte fuyait encore. En octobre, elle a aussi parlé de son problème avec son député de l'Assemblée législative. La SHTNO a visité M<sup>me</sup> Macdonald quelques jours plus tard et a noté que la nouvelle configuration de la hotte était terminée et inspectée, et que « tout était parfait ». La SHTNO a signé un certificat d'achèvement des travaux en janvier 2018 et les a payés en mars 2018.

#### *Entretien de la chaudière*

Entretemps, la date d'achèvement des travaux du 12 août 2016 avait changé plusieurs fois, et M<sup>me</sup> Macdonald a fait elle-même appel à un entrepreneur en septembre 2016 pour entretenir sa chaudière au coût de 120,48 \$. En janvier 2017, le bureau régional a été mis au courant de l'affaire. Les employés devaient faire un suivi avec M<sup>me</sup> Macdonald pour savoir qui avait effectué le travail pour que la facture soit comprise dans l'entente avec le programme CARE – entretien préventif. En octobre 2017, le suivi n'avait toujours pas été fait. Les registres montrent que la SHTNO a signé un certificat d'achèvement des travaux en janvier 2018, que l'entrepreneur a facturé la SHTNO en février 2018 et que cette dernière a tout payé à ce moment.

#### *Entretien du chauffe-eau*

Dans un document d'octobre 2017, on mentionne que le chauffe-eau a été entretenu; toutefois, aucune trace n'indique quand le travail a été fait, ni par qui, ni qui s'est occupé de régler la facture.

#### *Mise à niveau du plancher*

En octobre 2017, des employés de la SHTNO ont visité M<sup>me</sup> Macdonald. Ils étaient certains que la mise à niveau du plancher excéderait le budget restant de l'entente CARE – entretien préventif. On ignore pourquoi les employés n'ont pas réalisé plus tôt que le coût de la mise à niveau du plancher excéderait le budget de l'entente. Toutefois, les employés de la SHTNO ont convenu qu'une mise à niveau du plancher était nécessaire et ont noté que l'inclinaison s'était probablement stabilisée puisque la maison était en place depuis six ans à ce moment. Ils ont conseillé de faire une demande par l'entremise du programme CARE – mobilité réduite.

---

*Conclusion n° 2 : Les délais d'achèvement des travaux dans le cadre de l'entente avec le programme CARE – entretien préventif n'étaient pas déraisonnables.*

---

Les retards dans l'achèvement des travaux selon l'entente avec le programme CARE – entretien préventif ont été dus aux difficultés avec les entrepreneurs, une dimension hors du contrôle de la SHTNO.

---

*Conclusion n° 3 : L'incapacité à terminer la mise à niveau du plancher avec le programme CARE – entretien préventif ne relevait pas d'un traitement inéquitable.*

---

La SHTNO n'a pas terminé la mise à niveau du plancher dans le cadre de l'entente avec le programme CARE – entretien préventif parce que le coût des travaux dépassait les fonds disponibles. Les politiques de la SHTNO et l'entente elle-même ont été respectées. Il était raisonnable de la part de la SHTNO d'encourager M<sup>me</sup> Macdonald à faire une demande de financement auprès du programme CARE – mobilité réduite à la place.

---

La demande au programme CARE – mobilité réduite pour prendre en charge les problèmes de sécurité préalablement déterminés n'a pas été réglée.

*Besoins décelés en 2016*

En plus d'établir la liste des travaux faisant partie du projet de l'entente du programme CARE – entretien préventif, M<sup>me</sup> Macdonald a fait part d'autres préoccupations qu'elle avait avec sa maison, en particulier de la hauteur des marches d'escalier. En juin 2016, un conseiller de programme de la SHTNO a écrit à M<sup>me</sup> Macdonald; il reconnaissait dans sa lettre que les préoccupations concernant les marches d'escalier étaient justifiées et indiquait que le problème pourrait être réglé en passant par le programme CARE – mobilité réduite. La lettre disait qu'elle « aurait besoin d'une lettre de recommandation d'un médecin ou d'un physiothérapeute affirmant que le problème était d'ordre médical, que sa mobilité s'en trouvait réduite, et que la rénovation améliorerait sa qualité de vie ». La lettre se concluait comme suit : « Nous vous suggérons de communiquer avec un professionnel de la santé pour obtenir une évaluation et une recommandation. »

[Traduction]

*Suivi d'octobre 2017*

Plus d'un an plus tard, au cours d'une visite à M<sup>me</sup> Macdonald en octobre 2017, les employés du bureau régional ont noté que le plancher du salon et de la deuxième chambre était « mou et vagué » et que c'était un problème de sous-plancher qui devait être réglé puisqu'il posait des risques de chute. Ils ont signalé que ce problème pouvait aussi être réglé dans le cadre du programme CARE – mobilité réduite, tout comme, entre autres, l'installation de barres d'appui dans la salle de bain. Ils ont demandé à M<sup>me</sup> Macdonald si elle avait communiqué avec un professionnel de la santé, et elle a répondu que personne à l'hôpital ne lui avait donné de réponse. M<sup>me</sup> Macdonald a demandé aux employés de la SHTNO de communiquer avec l'hôpital pour elle, parce qu'elle n'était pas certaine de savoir quoi dire. Les employés ont répondu qu'elle devait être la personne à faire l'appel, et qu'elle devrait contacter un ergothérapeute.

M<sup>me</sup> Macdonald a aussi fait part de ses préoccupations concernant les toilettes qui fuyaient et le manque d'isolation des plinthes. Les employés de la SHTNO lui ont dit que



ce type de réparation ne faisait pas partie des travaux couverts par le programme CARE – entretien préventif. Ils ont aussi dit que l’isolation des plinthes n’était pas nécessaire parce que les murs et le plancher étaient isolés. Toutefois, ils ont dit qu’ils reviendraient en hiver pour vérifier les courants d’air. Ils ont rapporté que M<sup>me</sup> Macdonald était satisfaite de cette réponse. Les documents ne disent pas si le suivi a été fait ou non.

#### *Janvier–avril 2018*

En janvier 2018, M<sup>me</sup> Macdonald a contacté le bureau de son député de nouveau pour dire que sa maison était glaciale. Nous ne savons pas si la SHTNO a ensuite fait un suivi ou émis des recommandations relatives au chauffage dans la maison de M<sup>me</sup> Macdonald. Le bureau de son député l’a aidée à obtenir un rendez-vous avec un ergothérapeute pour examiner le plancher, la salle de bain et les marches d’escalier.

L’ergothérapeute a fourni à la SHTNO une lettre datée du 17 avril 2018 contenant des recommandations pour améliorer la mobilité et la sécurité de M<sup>me</sup> Macdonald, qui courait de grands risques de chute. Les recommandations comprenaient le remplacement des marches et des rampes, l’installation de barres d’appui dans la salle de bain, et la mise à niveau du plancher. L’ergothérapeute a décrit le plancher du salon comme étant « très incliné ».

M<sup>me</sup> Macdonald est décédée onze jours plus tard.

---

*Conclusion n° 4 : La SHTNO n’a pas déployé les efforts raisonnablement attendus pour aider M<sup>me</sup> Macdonald à faire une demande au programme CARE – mobilité réduite ou pour faire le suivi de ses préoccupations.*

---

La SHTNO a discuté de la demande au programme CARE – mobilité réduite avec M<sup>me</sup> Macdonald en 2016. En juin 2016, ils lui ont recommandé, par écrit, de communiquer avec un professionnel de la santé pour obtenir une évaluation qui appuierait sa demande. Il n’y a aucune trace de suivi avec la cliente avant le mois d’octobre 2017, moment où elle a demandé de l’aide aux employés de la SHTNO pour prendre rendez-vous et faire évaluer sa maison, parce qu’elle ne savait pas quoi dire. La SHTNO ne l’a pas aidée, et M<sup>me</sup> Macdonald n’a obtenu de rendez-vous avec un ergothérapeute qu’au moment où elle a communiqué avec le bureau de son député en janvier 2018.

Le bureau régional de la SHTNO savait que M<sup>me</sup> Macdonald était une personne en position de vulnérabilité qui avait besoin d’aide pour rendre sa maison sécuritaire. Il aurait été raisonnable pour la SHTNO de prendre l’initiative d’effectuer un suivi avec M<sup>me</sup> Macdonald dans les mois suivant la lettre de juin 2016, lorsqu’elle n’a pas fourni de note d’un professionnel de la santé.

Personne ne devrait avoir à se rendre au bureau de son député pour qu'on l'aide à prendre un rendez-vous. Les employés de la SHTNO ont raté une autre occasion d'aider M<sup>me</sup> Macdonald lorsqu'ils lui ont rendu visite en octobre 2017. Par exemple, ils auraient pu lui offrir de faire l'appel avec elle pendant qu'ils étaient sur place ou lui mettre par écrit clairement les raisons pour lesquelles elle avait besoin d'un rendez-vous afin qu'elle puisse le montrer au personnel médical ou qu'elle s'y réfère au moment de prendre rendez-vous. Plutôt que de lui dire de prendre le rendez-vous par elle-même, il aurait été possible de lui offrir un service plus personnalisé.

---

La SHTNO a eu de la difficulté à communiquer avec M<sup>me</sup> Macdonald.

La plaignante nous a dit que sa mère était malentendante et qu'elle était également une survivante des pensionnats autochtones. Les deux facteurs rendaient parfois difficile pour elle la communication, particulièrement dans des situations qui faisaient surgir de fortes émotions, comme lorsqu'elle s'inquiétait de sa sécurité et de son bien-être dans sa maison. La plaignante savait aussi qu'il arrivait que sa mère dise des injures.

Le dossier comprend des notes des employés de la SHTNO témoignant des difficultés de communication et de compréhension avec M<sup>me</sup> Macdonald. Dans certains cas, ils attribuent ces difficultés au caractère émotif de M<sup>me</sup> Macdonald. Certaines interactions avec M<sup>me</sup> Macdonald ont été considérées comme abusives et perturbantes pour les employés du bureau régional. Les employés ont parfois eu du mal à prendre rendez-vous pour visiter la maison de M<sup>me</sup> Macdonald, ce qui peut avoir contribué aux retards pour terminer l'évaluation de ses besoins, les travaux et les inspections des travaux entrepris par les entrepreneurs.

L'impression globale provenant du dossier du projet et de nos entrevues avec les employés de la SHTNO est que ceux-ci voulaient aider M<sup>me</sup> Macdonald, qu'il était difficile et parfois frustrant d'interagir avec elle, qu'ils ne savaient pas toujours comment s'y prendre, et que leur charge de travail était très élevée, ce qui les amenait à être plus réactifs que proactifs aux besoins des clients. Par exemple, ils attendaient qu'on les appelle au lieu de prendre l'initiative de faire les appels et les visites de suivi.

Presque toutes les communications entre la SHTNO et M<sup>me</sup> Macdonald étaient verbales. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer si la SHTNO a tenu M<sup>me</sup> Macdonald au courant entre août et décembre 2016 des retards concernant la recherche d'un entrepreneur pour terminer les travaux de sa maison.

Les fichiers de la SHTNO indiquent que M<sup>me</sup> Macdonald a appelé le bureau régional quelques fois en janvier 2017, et que les employés ont reçu la consigne de la tenir au courant du statut des travaux avec le programme CARE – entretien préventif. Il y a aussi un historique des conversations téléphoniques que M<sup>me</sup> Macdonald a eu entre juillet et août 2017 avec les employés du bureau régional concernant la hotte qui fuyait. À quelques reprises, des notes au dossier indiquent qu'un employé prévoyait de l'appeler ou de se rendre chez elle, mais il n'y a pas de trace confirmant si cela s'est produit, et

quel en a été le résultat ou, le cas échéant, expliquant pourquoi il n'y a pas eu de suite. À d'autres occasions, comme noté dans les deux sections précédentes, il n'est pas clair si la SHTNO a fait un suivi de ses engagements, comme assurer le chauffage dans sa maison.

S'il est impossible de savoir avec certitude ce que M<sup>me</sup> Macdonald avait en tête, il est probable qu'il subsistait chez elle de l'incertitude quant aux travaux que la SHTNO allait effectuer sur sa maison, et au moment où ce serait fait. La plaignante nous a dit que les problèmes récurrents ont causé à sa mère beaucoup de stress et de frustration.

---

*Conclusion n° 5 : La SHTNO n'a pas déployé les efforts raisonnablement attendus pour communiquer avec M<sup>me</sup> Macdonald concernant les travaux sur sa maison.*

---

Les clients qui ont de la difficulté à expliquer leurs besoins, à rester calmes et respectueux lorsqu'ils sont en colère, à se rappeler ou à comprendre les informations ou à respecter les rendez-vous sont souvent ceux qui sont les plus vulnérables, qui ont le plus besoin de l'aide de la SHTNO.

Communiquer avec ces clients se révèle parfois frustrant et stressant pour les employés qui ont aussi d'autres dossiers à gérer. Des habiletés particulières sont requises pour désamorcer la colère, gérer ses propres émotions, trouver des façons de s'assurer que le client a toutes les informations nécessaires et que leurs besoins sont compris par les employés. Si nécessaire, il faut savoir se retirer respectueusement en cas d'interactions abusives et trouver d'autres moyens de répondre aux besoins du client. Par exemple, lorsque la discussion n'est pas possible avec la personne, d'autres stratégies, comme mettre par écrit l'information clairement, permettent parfois au client d'avoir quelque chose à quoi se référer plus tard.

La cohérence et la fiabilité aident aussi à construire la confiance et à améliorer les relations. Pour M<sup>me</sup> Macdonald, ne pas avoir été mise au courant des retards des travaux, et subir de longues périodes sans suivi concernant ses préoccupations ont contribué à sa frustration avec les employés du bureau régional et au ton de certains de ses échanges avec eux.

## Recommandations

1. Nous recommandons à la SHTNO de vérifier dans les 90 jours ses dossiers d'hypothèque pour repérer toute hypothèque non enregistrée et s'assurer qu'elles le soient rapidement.
2. Nous recommandons à la SHTNO de fournir dans les 90 jours des excuses à M<sup>me</sup> Smith pour la manière dont elle a répondu à ses efforts pour résoudre le cas de la succession de sa mère, et en particulier pour avoir retenu des informations concernant le dossier de sa mère lorsque M<sup>me</sup> Smith en a demandé l'accès, ainsi que pour avoir entamé un litige contre elle et la succession.
3. Nous recommandons à la SHTNO d'évaluer son effectif au bureau régional du Slave Sud afin de s'assurer que le nombre d'employés est suffisant pour assumer les responsabilités liées au programme et aux services offerts dans une approche axée sur le client, et, si nécessaire, qu'elle augmente d'ici un an son effectif.
4. Nous recommandons à la SHTNO d'offrir dans l'année de la formation aux employés de terrain sur les approches axées sur le client dans la prestation de services, particulièrement quand il est question de traumatismes entraînant un comportement hostile, et de trouble de l'audition ou d'autres troubles qui compromettent la capacité des clients à communiquer avec les employés de la SHTNO.
5. Nous recommandons à la SHTNO d'établir dans l'année des normes raisonnables et proactives en matière de prestation de services, y compris des échéanciers pour réaliser les actions suivantes : faire un suivi avec les clients qui ont établi leurs besoins, mais dont les demandes aux programmes CARE sont incomplètes; répondre aux préoccupations des clients; et les tenir informés du progrès ou du statut de leur demande CARE ou de leur projet.

## Conclusion

La SHTNO fournit des programmes et des services essentiels aux propriétaires ténos qui en dépendent pour leur sécurité et leur bien-être dans leur maison. Nous croyons que les recommandations, si elles sont adoptées, éviteraient d'éventuelles difficultés et dépenses juridiques autant pour la SHTNO que pour ses clients ou leur succession, pour qu'ainsi la SHTNO évolue vers une approche plus axée sur le client qui éviterait que les personnes vulnérables soient laissées pour compte.

## Annexe A

La Ministre a accepté toutes les recommandations de la protectrice du citoyen de la part de la SHTNO.



June 23, 2021

Ms. Colette Langlois  
Northwest Territories Ombud  
#5 - 6 Courtoreille Street  
PO BOX 4297  
HAY RIVER NT XOE 1G2  
[admin@nwtombud.ca](mailto:admin@nwtombud.ca)

Dear Ms. Langlois:

**File #2014**

Thank you for your report outlining issues encountered in relation to the Northwest Territories Housing Corporation's (NWTHC's) homeownership repair program and service to Ms. McDonald (deceased) and Ms. Smith (executor of her estate).

In reviewing your report and its recommendations, I am of the belief that there is always an opportunity for continuous improvement in our customer service. As such, the NWTHC accepts all your recommendations, which are:

1. It is recommended that within the next 90 days, NWTHC review all of its mortgage files to identify any unregistered mortgages and ensure those mortgages are registered promptly.
2. It is recommended that within the next 90 days, NWTHC apologize to Ms. Smith for its response to her efforts to resolve her mother's estate, in particular for withholding information about her mother's file before her access to information request and for commencing litigation against her and the estate.
3. It is recommended that NWTHC review its staffing levels in the South Slave District Office to ensure they are adequate to meet its program and service delivery responsibilities in a client-centred manner, and, if necessary, increase staffing levels within one year.

.../2

4. It is recommended that within one year, NWT HC provide training to frontline staff on client-centred approaches to service delivery, in particular trauma-informed service delivery, dealing with hostile client behaviour, and communicating with clients with hearing loss or other conditions that may affect their ability to receive or provide information to NWT HC staff.
5. It is recommended that within one year, NWT HC put in place reasonable and proactive service delivery standards, including timelines for: following up with clients who have identified needs but have incomplete CARE applications; responding to client concerns; and keeping clients informed about the progress or status of their CARE applications and/or projects.

I have directed the NWT HC to begin addressing these matters immediately. Thank you again for your review on these matters and for providing an efficient mechanism to address residents' concerns.

Sincerely,



Paulie Chinna  
Minister Responsible for the  
Northwest Territories Housing Corporation

c. Ms. Eleanor Young  
President and CEO  
Northwest Territories Housing Corporation

Mr. James Fulford  
Associate Deputy Minister  
Northwest Territories Housing Corporation