



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Québec, le 8 février 2017

Monsieur Richard Merlini
Président
Commission de la santé et des services sociaux
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires, bureau RC.24
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi n° 130 – Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux

Monsieur le Président,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi n° 130, *Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux*, présenté par le ministre de la Santé et des Services sociaux le 9 décembre 2016. Après analyse, je vous fais part de mes commentaires sur les deux sujets suivants :

- Le régime d'examen des plaintes
- Le rôle des établissements lors de la mise sous garde

1. Le régime d'examen des plaintes

La réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux, le 1^{er} avril 2015, a mené à une modification de la structure des bureaux de traitement des plaintes

au sein des centres intégrés de santé et de services sociaux. Dorénavant, dans plusieurs établissements, des conseillers (ou délégués) assistent le commissaire aux plaintes et à la qualité des services, ou le commissaire adjoint, dans leurs fonctions.

Estimant que la cueillette d'information, la compilation des éléments et l'analyse des plaintes et signalements sont des fonctions exclusives qui ne peuvent être réalisées par une personne autre que le commissaire ou le commissaire adjoint aux plaintes, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, le 23 février 2016, que des modifications soient apportées à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS), afin que la nouvelle structure entourant le processus de traitement des plaintes respecte les droits des usagers.

L'actuel article 30 de la LSSSS prévoit qu'un commissaire aux plaintes et à la qualité des services relève du conseil d'administration et que ce dernier peut nommer, après avoir pris l'avis du commissaire, un ou plusieurs commissaires adjoints. Ceux-ci exercent les fonctions déléguées par le commissaire et agissent sous son autorité.

L'article 11 du projet de loi n° 130 modifie l'article 30 de la LSSSS par l'ajout de la phrase suivante : « Une personne qui est membre du personnel de l'établissement peut agir sous l'autorité du commissaire local ou du commissaire local adjoint ». Telle que libellée, la modification à l'article 30 n'impose pas que les conseillers soient nommés par le conseil d'administration et n'assure pas expressément l'exclusivité de fonction.

En outre, le projet de loi ne prévoit pas l'ajout de la fonction de « conseiller » ou de « personne qui agit sous l'autorité du commissaire ou du commissaire adjoint » à l'article 31 de la LSSSS. C'est pourtant cet article qui édicte que le conseil d'administration doit prendre les mesures pour préserver en tout temps l'indépendance du commissaire et du commissaire adjoint dans l'exercice de leurs fonctions, et qu'à cette fin, il doit s'assurer qu'ils exercent exclusivement les fonctions prévues à l'article 33.

Ainsi, bien que les modifications proposées par le projet de loi n° 130 assurent qu'une personne qui agit sous l'autorité d'un commissaire ou d'un commissaire adjoint doit prêter serment, qu'elle ne peut être poursuivie en justice en raison d'omission ou d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions et qu'elle bénéficie de la protection quant à la confidentialité des informations obtenues dans le cadre de ses fonctions, je constate qu'elles ne préservent pas son indépendance ni l'exclusivité de ses fonctions.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de loi n° 130 – *Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux* prévoit qu'une modification soit faite à l'article 31 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux de façon à assurer l'indépendance et l'exclusivité de fonctions des personnes qui agissent sous l'autorité du commissaire ou du commissaire adjoint.

2. Le rôle des établissements lors de la mise sous garde

Le Protecteur du citoyen prend acte que l'article 15 du projet de loi prévoit l'insertion à la LSSSS de l'article 118.2 qui édicte, notamment, que tout établissement visé à l'article 6 ou à l'article 9 de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui* (ci-après Loi P-38.001) doit adopter un protocole encadrant la mise sous garde de personnes dans ses installations.

En somme, cet article introduit l'obligation pour le conseil d'administration d'un établissement d'adopter un protocole « encadrant la mise sous garde de personnes dans ses installations ». Ce protocole devra tenir compte des orientations ministérielles¹ et être diffusé auprès du personnel de l'établissement, des professionnels de la santé qui exercent leur profession dans ses installations, des usagers concernés ainsi que des membres significatifs de leur famille. Cet article prévoit également que le directeur général de l'établissement devra faire rapport au conseil d'administration, au moins à tous les trois mois, sur l'application du protocole.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cet article répond à plusieurs lacunes importantes observées au cours des dernières années au regard des difficultés d'application de la Loi P-38.001. Il donne également suite à l'une des recommandations que le Protecteur du citoyen a adressées au ministre de la Santé et des Services sociaux dans son rapport de février 2011 sur le sujet². En plus d'assurer le respect des droits des usagers, ces modifications permettront, par le rapport annuel de gestion des établissements, de dresser un portrait réel de

1. L'article 35 du projet de loi n° 130 prévoit une modification de concordance à l'article 431 al. 2 (9°) de la LSSSS afin que le ministre détermine également des orientations, dont les établissements devront tenir compte lorsqu'ils adopteront, en outre du protocole visé par l'article 118.1 de la LSSSS, un protocole visé par l'article 118.2 de la LSSSS.

2. Protecteur du citoyen. *Les difficultés d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*, février 2011. [en ligne : <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes-et-recommandations/rapports-speciaux/les-difficultes-d-application-de-la-loi-sur-la-protection-des-personnes-dont-l-etat-mental-presente-un-danger-pour-elles-memes-ou-pour-autrui-l-r-q-c-p-38-001->]

l'application de la Loi au Québec en fonction des types de garde ainsi que des recours aux tribunaux. Par le fait même, le Protecteur du citoyen comprend que les orientations ministérielles devront être diffusées rapidement afin de rendre applicable cet article.

Cependant, dans le libellé actuel de l'article 15 du projet de loi, le mot « établissement » réfère à un centre intégré de santé et de services sociaux ou encore à un établissement non fusionné. De ce fait, il faut comprendre que la modification législative prévoit qu'un seul protocole par établissement devra être adopté, ce qui assurera sans contredit une application uniforme du protocole. Toutefois, le Protecteur du citoyen est d'avis que la reddition de compte qui doit être effectuée par le directeur général au moins tous les trois mois, et incluse en résumé dans une section particulière du rapport annuel de gestion, devrait être faite non seulement par établissement, mais pour chacune des installations pouvant appliquer des mises sous garde. En effet, plusieurs installations d'un même établissement peuvent être autorisées à appliquer les mises sous garde. Ainsi, la reddition de compte par installation, et non seulement par établissement, permettrait l'obtention de données encore plus précises. De même, il serait pertinent que le rapport présenté par le directeur général au conseil d'administration fournisse des données quantitatives, non seulement sur le nombre de gardes, mais également sur leur durée.

Finalement, au sujet du « résumé de ces rapports » devant se retrouver dans le rapport annuel de gestion de chaque établissement, il ne faudrait pas que ce résumé permette une approximation des données quantitatives réelles qui doivent être fournies au moins tous les trois mois au conseil d'administration. En outre, puisque le contenu de ces résumés pourrait varier d'un établissement à l'autre, l'absence de données quantitatives risquerait par exemple de rendre difficile l'analyse comparative des pratiques au sein des installations d'un même établissement ou entre les établissements. On comprend dès lors l'importance d'y préserver au moins les données quantitatives réelles.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que l'article 15 du projet de loi n° 130 – *Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux* soit modifié afin de prévoir que les informations contenues au rapport devant être fait par le directeur général incluent également la durée des différentes mises sous garde.

R-3 **Que** l'article 15 du projet de loi n° 130 – *Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux* soit modifié afin de prévoir que les informations contenues au rapport soient présentées par installation.

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

Le protecteur du citoyen par intérim,



Claude Dussault

- c. c. M. Gaétan Barrette, ministre de la Santé et des Services sociaux
M. Jean-Marc Fournier, leader parlementaire du gouvernement
M. Pascal Bérubé, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. François Bonnardel, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M. Michel Fontaine, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux
M^{me} Louise Cameron, secrétaire de la Commission de la santé et des services sociaux
M. Maxime Perreault, secrétaire de la Commission des institutions