

Projet de loi 130

Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique
et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux

Mémoire présenté à la
Commission de la santé et des services sociaux

Par le Centre d'Assistance et d'Accompagnement aux Plaintes
Nord-du-Québec (Jamésie)
CAAP – Nord-du-Québec (Jamésie)



COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES
SERVICES SOCIAUX

Déposé le 17 mai 2017

No. : CSSS - 082

Secrétaire Caroline Paquet

Février 2017

Nous saluons la volonté du ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Gaétan Barrette, qui par le présent projet de loi désire clarifier certains aspects de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Considérant le rôle que nous assumons auprès des usagers qui désirent porter plainte à l'endroit d'un établissement offrant des services de santé ou des services sociaux, nous croyons être en mesure d'apporter un éclairage sur les attentes des usagers envers le régime d'examen des plaintes et ses acteurs.

Nous nous attarderons plus spécifiquement à la partie du projet de loi portant sur **les services de santé et les services sociaux**.

MISE EN CONTEXTE

Les CAAP

Depuis bientôt 25 ans, les CAAP remplissent le mandat d'assistance et d'accompagnement confié par le ministre de la Santé et des Services sociaux auprès des usagers de chacune des 16 régions du Québec. Nous sommes bien au fait des difficultés que peut rencontrer un usager ou un proche qui dénonce une situation. Le stress, l'angoisse, l'insécurité, le désarroi, le chagrin, la colère accompagnent souvent la personne qui veut dénoncer une situation.

Le mandat des CAAP ¹

Le ministre doit, après consultation de l'agence, confier à un organisme communautaire de la région le mandat d'assister et d'accompagner, sur demande, les usagers qui y résident et qui désirent porter plainte auprès d'un établissement de cette région, de l'agence ou du Protecteur des usagers ou dont la plainte a été acheminée vers le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens de l'établissement (régie par les dispositions de l'article 58).

Lorsque la plainte de l'utilisateur porte sur des services d'un établissement ou d'une agence d'une autre région que celle où il réside, l'organisme communautaire de la région de résidence de l'utilisateur assure l'assistance et l'accompagnement demandés, à moins que l'utilisateur ne demande d'être assisté et accompagné de l'organisme communautaire de la même région que celui de l'établissement ou de l'agence concerné.

Dans tous les cas, les organismes communautaires impliqués doivent collaborer entre eux à l'assistance et à l'accompagnement demandés par l'utilisateur.

¹ L.S.S.S. chapitre s-4.2 article 76.6

Les fonctions des CAAP ²

Un organisme communautaire mandaté en vertu de l'article 76.6 a pour fonctions, SUR DEMANDE, d'assister l'utilisateur dans toute démarche qu'il entreprend en vue de porter plainte auprès d'un établissement, d'une agence ou du Protecteur des usagers et de l'accompagner pendant la durée du recours, y compris lorsque la plainte est acheminée vers le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens d'un établissement. Il

- *informe l'utilisateur sur le fonctionnement du régime de plaintes;*
- *l'aide à clarifier l'objet de la plainte;*
- *la rédige au besoin;*
- *l'assiste et l'accompagne, sur demande, à chaque étape du recours;*
- *facilite la conciliation avec toute instance concernée et contribue par le soutien qu'il assure à la satisfaction de l'utilisateur ainsi qu'au respect de ses droits.*

Les champs d'intervention du CAAP ³

Les CAAP assistent et accompagnent les usagers qui sont insatisfaits des soins et des services offerts par les ressources et établissements suivants :

- *centres hospitaliers;*
- *centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD);*
- *services d'adaptation ou de réadaptation et d'intégration sociale :*
 - *pour les personnes ayant une déficience physique,*
 - *pour les personnes présentant une déficience intellectuelle ou un trouble envahissant du développement,*
 - *pour les personnes ayant une dépendance,*
 - *pour les mères en difficulté d'adaptation;*
- *services de protection et de réadaptation pour les jeunes en difficulté d'adaptation et leur famille;*
- *centres locaux de services communautaires (CLSC);*
- *ressources intermédiaires :*
 - *appartements supervisés,*
 - *maisons de chambre,*
 - *maisons d'accueil,*
 - *résidences de groupe;*

² L.S.S.S.S. chapitre s-4.2 article 76.7

³ www.santé.gouv.qc.ca/systeme-sante-en-bref/plaintes/

- *ressources de type familial :*
 - *familles d'accueil,*
 - *résidences d'accueil;*
- *organismes communautaires;*
- *ressources d'hébergement en toxicomanie ou jeu pathologique;*
- *résidences privées pour aînés;*
- *services de transport ambulancier;*
- *centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) ou centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS);*
- *toute autre personne ou société ou tout autre organisme avec lesquels les établissements de santé et de services sociaux collaborent.*

Le régime d'examen des plaintes vise autant les ressources et les établissements publics que les ressources et les établissements privés.

Comment le service d'assistance et d'accompagnement est-il assuré auprès d'un usager?

- par l'écoute de l'utilisateur;
- par l'information qui lui est transmise sur ses droits, le régime d'examen des plaintes, les recours et les démarches possibles;
- par la clarification de la situation selon la démarche qu'il choisit;
- par l'arrimage entre l'objet de la plainte, la ressource visée, les personnes concernées, les articles de loi et les recours possibles;
- par la planification avec l'utilisateur des démarches à effectuer et l'accompagnement lors des rencontres avec les différentes instances;
- par le support qui lui est offert afin de formuler sa plainte;
- par l'aide à la préparation des documents qui sont nécessaires pour l'examen de sa plainte;
- par l'assistance et le suivi effectué auprès de l'utilisateur tout au long de ses démarches et même après.

Nous nous assurons que la démarche de l'utilisateur soit facilitée. Nous contribuons ainsi à améliorer sa satisfaction.

Il est à noter que si l'utilisateur n'est pas satisfait des conclusions émises en première instance, nous l'assistons dans sa démarche de plainte qui sera acheminée au Protecteur du citoyen pour une deuxième analyse. Encore à cette étape, le CAAP est à l'écoute de l'utilisateur et prépare avec lui les documents nécessaires à sa demande de révision adressée au Protecteur du citoyen. Le CAAP est toujours présent pour l'utilisateur et l'accompagne, répond à ses questions, le prépare et le sécurise dans sa démarche.

Dans certaines situations où nous ne pouvons intervenir en raison des limites de notre mandat, nous pouvons compter sur la collaboration du député provincial qui peut prendre la relève afin d'aider l'utilisateur.

Ce sont les CAAP qui, principalement, au fil des ans et en tenant compte de leurs ressources limitées, ont informé, expliqué ou souligné aux usagers leurs droits, le fonctionnement du régime d'examen des plaintes et les services offerts par les CAAP. Pour y parvenir, ils ont pu compter sur la collaboration de nombreux groupes qui sont devenus des partenaires en permettant à leurs membres d'être informés sur leurs droits, le régime d'examen des plaintes et les services offerts par les CAAP.

La crédibilité des CAAP

Les CAAP offrent leurs services à tous les usagers de leur région respective qui reçoivent des soins et des services d'une des ressources mentionnées précédemment. Cette ressource peut être située dans la même région que le CAAP ou ailleurs au Québec.

Nous croyons que les CAAP sont les partenaires les mieux placés afin de faire connaître les difficultés rencontrées par les usagers dans le régime d'examen des plaintes. Les CAAP ont vécu, avec les usagers, tous les changements apportés au régime d'examen des plaintes depuis son implantation. Nous avons recueilli leurs questions, leurs commentaires, leurs inquiétudes, leurs insatisfactions et bien sûr également leurs satisfactions.

La crédibilité des CAAP s'est bâtie grâce à la qualité des services offerts et celle-ci a été acquise au fil des ans avec la complicité et la participation des usagers et de nos partenaires.

Le rattachement du CAAP au ministre est un élément de crédibilité important qui favorise une relation de confiance avec l'utilisateur lors de l'assistance et l'accompagnement. Il a confiance que le CAAP, puisque mandaté par le ministre, lui transmettra une information adéquate et l'aidera dans ses démarches en lui offrant un service adapté à SA situation et à SES difficultés.

LE PROJET DE LOI 130 ⁴

Les modifications apportées à la LSSSS par le projet de loi 130 protègent et sauvegardent « les lignes directrices⁵ qui guident la gestion et la prestation des services de santé et des services sociaux ». Ces lignes directrices sont :

1. *La raison d'être des services est la personne qui les requiert;*
2. *Le respect de l'utilisateur et la reconnaissance de ses droits et libertés doivent inspirer les gestes posés à son endroit;*
3. *L'utilisateur doit, dans toute intervention, être traité avec courtoisie, équité et compréhension, dans le respect de sa dignité, de son autonomie, de ses besoins et de sa sécurité;*
4. *L'utilisateur doit, autant que possible, participer aux soins et aux services le concernant;*
5. *L'utilisateur doit, par une information adéquate, être incité à utiliser les services de façon judicieuse.*

L'article 11 du projet de loi vise à répondre à des difficultés observées depuis l'adoption de la loi 10, dont :

- la réduction du nombre de commissaires aux plaintes, qu'a amené la fusion des établissements;
- le délai de traitement des plaintes prescrit par la loi, qui souvent, n'est pas respecté;
- les membres du personnel de l'établissement à qui on délègue déjà l'examen de certaines plaintes.

L'article 30⁶ de la présente loi sur les services de santé et les services sociaux précise :

Un commissaire local aux plaintes et à la qualité des services doit être nommé par le conseil d'administration de tout établissement. Lorsque le conseil d'administration administre plus d'un établissement, ce commissaire local est affecté au traitement des plaintes des usagers de chaque établissement que le conseil administre.

Le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services relève du conseil d'administration.

Après avoir pris l'avis du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services, le conseil d'administration peut, s'il estime nécessaire, nommer un ou plusieurs commissaires locaux adjoints aux plaintes et à la qualité des services.

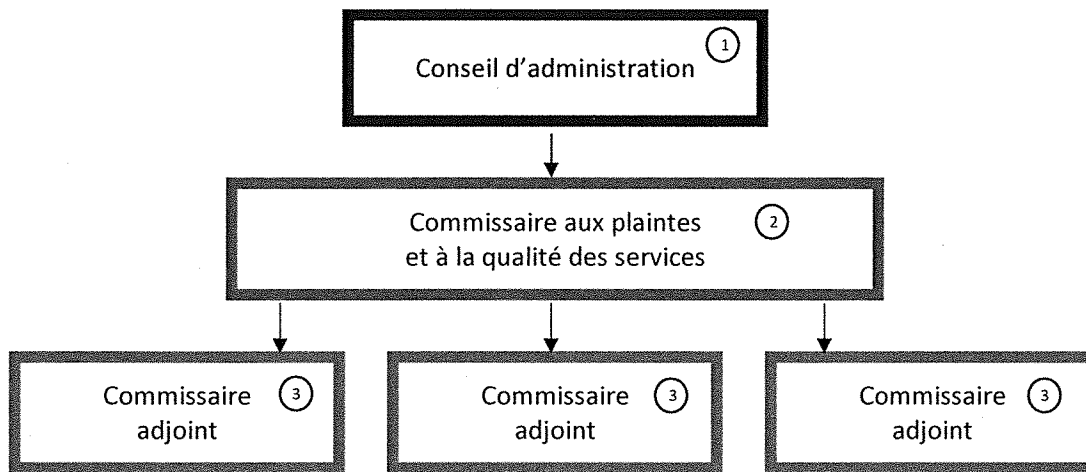
⁴ Site de l'Assemblée nationale

⁵ L.S.S.S.S. – chapitre S-4.2 – article 3

⁶ L.S.S.S.S. chapitre S-4.2 – article 11

Un commissaire local adjoint exerce les fonctions que le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services lui délègue et agit sous son autorité. Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire local adjoint est investi des mêmes pouvoirs et immunités que le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services.

Organigramme illustrant la hiérarchie actuelle :



- ① Le conseil d'administration doit prendre les mesures nécessaires pour préserver en tout temps l'indépendance du commissaire et du commissaire adjoint dans l'exercice de leurs fonctions.
- ② Le commissaire aux plaintes est nommé par le conseil d'administration et relève de celui-ci.
- ③ Le(s) commissaire(s) adjoint(s) est(sont) nommé(s) par le conseil d'administration sur avis du commissaire aux plaintes. Le(s) commissaire(s) adjoint(s) est(sont) sous l'autorité du commissaire aux plaintes et exerce(nt) les fonctions qui lui(leur) sont déléguées par celui-ci.

Le commissaire aux plaintes et le commissaire adjoint ont tous deux l'exclusivité de fonction et bénéficient des mêmes pouvoirs et immunités.

L'Article 11 du projet de loi 130 propose d'ajouter au dernier paragraphe de l'article 30 :

« Une personne qui est membre du personnel de l'établissement peut agir sous l'autorité du commissaire local ou du commissaire local adjoint ».

Lors de la mise en place du régime d'examen des plaintes, l'examen d'une plainte était effectué par un membre du personnel de l'établissement. Depuis, plusieurs modifications ont été apportées à la LSSSS. Elles visaient toutes à corriger des lacunes et à garantir à l'usager le traitement non seulement diligent de sa plainte mais également que celui-ci serait effectué objectivement par une personne disposant de la crédibilité requise.

Porter plainte est un geste extrêmement difficile pour un usager. Il doit avoir la conviction que sa démarche sera accueillie et examinée par une personne qui a l'indépendance et la crédibilité requise pour le faire. Il en va de la crédibilité même du régime d'examen des plaintes.

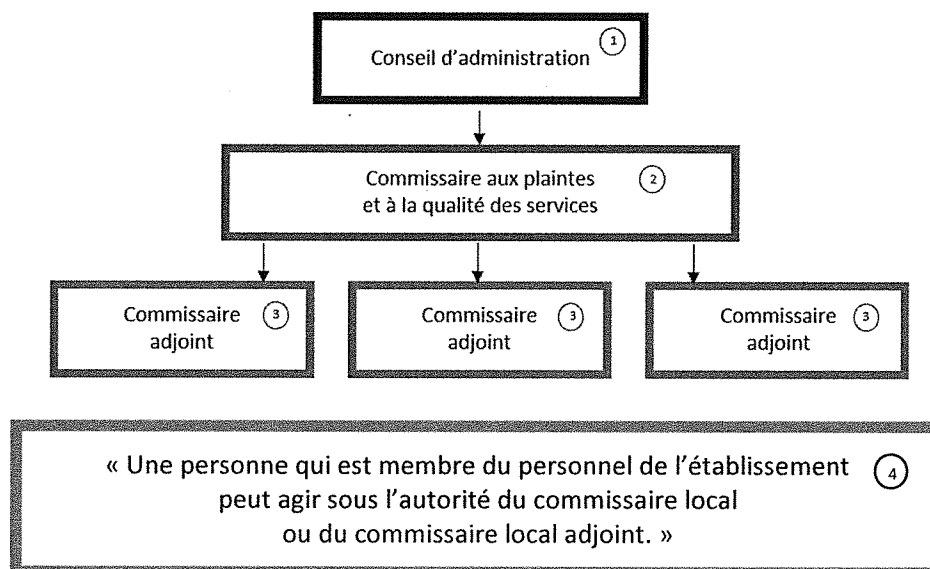
Déjà, nous constatons que certains établissements délèguent l'analyse ou une partie de l'analyse des plaintes à des membres du personnel de l'établissement visé par la plainte. Nous croyons essentiel pour la crédibilité du régime d'examen des plaintes de protéger la crédibilité du commissaire aux plaintes et à la qualité des services en lui donnant tous les outils nécessaires afin d'assurer l'indépendance de son rôle et celui de son ou ses adjoints.

Confier l'analyse d'une plainte à un membre du personnel d'un établissement nous ramène à l'époque où il était possible pour un supérieur hiérarchique de s'ingérer dans le travail d'un employé, de contrôler l'information, d'influencer les conclusions et les recommandations qui étaient émises.

Il est essentiel de préserver la crédibilité et l'indépendance du commissaire aux plaintes et à la qualité des services en traçant une ligne très claire quant au lien hiérarchique et aux tâches qui seraient accomplies par "un membre du personnel d'un établissement".

Nous sommes d'avis que c'est la seule manière d'éviter toute ambiguïté et de permettre au régime d'examen des plaintes de demeurer le plus crédible possible aux yeux de l'usager.

Organigramme illustrant l'article 11 du projet de loi 130 :



Nous considérons que l'ajout des ressources au niveau ③, soit au niveau des commissaires adjoints, est essentiel au bon fonctionnement du régime d'examen des plaintes.

Toutefois, la proposition de l'article 11 pourrait être intéressante afin de soutenir le commissaire et ses adjoints, À LA CONDITION QUE :

- la personne membre du personnel de l'établissement ④ soit sous l'autorité exclusive du commissaire aux plaintes et qu'elle accomplisse uniquement les tâches administratives demandées par le commissaire aux plaintes ou par le commissaire adjoint;
- qu'elle n'intervienne pas auprès de l'utilisateur, de la personne ou de l'établissement visé par une plainte, ni dans aucune des fonctions devant être assumées par le commissaire aux plaintes (recevoir la plainte de l'utilisateur, faire enquête sur les faits rapportés, rencontrer l'utilisateur et les personnes visées par la plainte, émettre ses commentaires, conclusions et recommandations, etc.);
- qu'elle n'ait pas accès au dossier médical ou psychosocial de l'utilisateur.

CONFIDENTIALITÉ

Nous sommes très préoccupés par la brèche qui serait faite sur la confidentialité du dossier de l'usager par l'adoption tel quel de l'article 11 du projet de loi 130.

L'article 19 de la loi actuelle⁷ prévoit que certains acteurs du régime d'examen des plaintes aient accès au dossier d'un usager.

19. Le dossier d'un usager est confidentiel et nul ne peut y avoir accès, si ce n'est avec le consentement de l'usager ou de la personne pouvant donner un consentement en son nom. Un renseignement contenu au dossier d'un usager peut toutefois être communiqué sans son consentement :

1° sur l'ordre d'un tribunal ou d'un coroner dans l'exercice de ses fonctions;

2° à la demande du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services en vertu de l'article 36, d'un médecin examinateur en vertu du troisième alinéa de l'article 47, d'un comité de révision visé à l'article 51 ou de l'un de ses membres en vertu du deuxième alinéa de l'article 55, d'un commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services en vertu de l'article 69, d'un conseil des médecins, dentistes et pharmaciens ou d'un expert externe à l'établissement auquel ce conseil a recours en vertu du deuxième alinéa de l'article 214; /.../

Selon nous, cet article ne prévoit pas que cet accès soit délégué et rendu accessible à un membre du personnel d'un établissement ou à un membre d'un de ses comités. Nous croyons que le dossier d'un usager doit être protégé contre toute intrusion d'une tierce personne et que les règles d'accès au dossier de l'usager qui dépose une plainte soient respectées rigoureusement.

Pensons à l'usager qui reçoit des soins de santé et de services sociaux dans un établissement qui ne dessert pas une forte population...

Nous demandons que le droit d'accès au dossier d'un usager soit maintenu aux seules personnes déjà mentionnées à l'article 19 de la présente LSSSS.

⁷ LSSSS – chapitre S – 4.2 article 19