



Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

**Mémoire du Protecteur du citoyen
présenté à la
Commission de la santé et des services sociaux**

dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 52
*Loi visant à renforcer le régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et
des services sociaux notamment pour les usagers qui reçoivent
des services des établissements privés*

Québec, le 18 février 2020

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, signalements ou divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site web (protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

© Protecteur du citoyen, 2020

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Introduction.....	1
1 Traitement des plaintes dans les établissements privés	2
2 Comités de vigilance et de la qualité dans les établissements privés	3
3 Indépendance des commissaires aux plaintes et à la qualité des services	3
4 Actif informationnel commun de gestion des plaintes.....	4
5 Mesures transitoires et information aux usagers et usagères.....	4
6 Rôle du commissaire-conseil au ministère de la Santé et des Services sociaux.....	5
Conclusion.....	6

Introduction

- 1 Le Protecteur du citoyen remercie la Commission de la santé et des services sociaux (Commission) de son invitation à participer aux consultations particulières sur le projet de loi n° 52 – *Loi visant à renforcer le régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux notamment pour les usagers qui reçoivent des services des établissements privés*.
- 2 D'emblée, le Protecteur du citoyen souscrit entièrement à l'objectif de renforcement du régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux. Il estime en effet qu'il est de nature à favoriser l'indépendance des commissaires aux plaintes et à la qualité des services (commissaires) et à accroître la protection des personnes âgées et vulnérables.
- 3 En effet, le régime d'examen des plaintes revêt une grande importance pour la population. Il constitue un moyen d'assurer le respect des droits des usagers et usagères et d'obtenir une amélioration constante de la qualité des soins et des services dispensés.
- 4 En vertu de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*¹ (LPU), le Protecteur du citoyen intervient auprès des instances du réseau de la santé et des services sociaux, principalement en deuxième recours.
- 5 Il agit habituellement à la suite des conclusions du commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement dans lequel les usagers et usagères ont obtenu les services qui font l'objet de leur insatisfaction, lorsque ces personnes demeurent insatisfaites des conclusions du commissaire ou de leur mise en œuvre ou encore si ce dernier n'a pas rendu de décision dans un délai de 45 jours. Le Protecteur du citoyen peut aussi intervenir au premier niveau à la suite d'un signalement par un tiers, ou de sa propre initiative. C'est ainsi qu'il veille au respect des droits de personnes qui, souvent, se trouvent en situation de vulnérabilité.
- 6 À ce titre, le Protecteur du citoyen accueille favorablement le renforcement du régime d'examen des plaintes proposé par le projet de loi n° 52, tout en soulevant certaines préoccupations relatives à des dispositions particulières et au mandat qui sera confié au commissaire-conseil, annoncé en concomitance à la présentation du projet de loi n° 52.

¹ *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. P-31.1.

1 Traitement des plaintes dans les établissements privés

- 7 À l'heure actuelle, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*² (LSSSS) prévoit que les établissements privés doivent nommer un commissaire aux plaintes et à la qualité des services chargé d'examiner en premier recours les plaintes et les signalements des personnes hébergées dans ces établissements privés.
- 8 Le projet de loi n° 52 prévoit qu'en premier recours, ces plaintes et signalements, y inclus ceux relatifs à la maltraitance, seraient dorénavant examinés par les commissaires et par les médecins examinateurs des CISSS et des CIUSSS³ du territoire où se situe l'établissement privé. Le Protecteur du citoyen salue ce transfert de responsabilité.
- 9 En date du 31 mars 2019, il y avait au Québec 91 établissements privés⁴ – tous des CHSLD privés. Ceux-ci seront tous assujettis au projet de loi n° 52.
- 10 Entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 janvier 2020, le Protecteur du citoyen a traité 61 motifs de plaintes (en deuxième recours) et de signalements visant des CHSLD privés. Cela représente environ 25 % du nombre total de motifs de plaintes et de signalements traités par le Protecteur du citoyen dans des milieux de type CHSLD. Parmi les 61 motifs traités visant les CHSLD privés, 22 étaient fondés.
- 11 Lors d'un signalement ou d'une enquête de sa propre initiative, le Protecteur du citoyen constate, dans certains cas, que les CHSLD privés n'ont pas de commissaire, en dépit de leur obligation légale de désigner une personne pour exercer cette fonction⁵.
- 12 Aussi, la petite taille de certains établissements privés peut créer chez certaines personnes une impression de proximité avec la direction et soulever des doutes (légitimes ou non) quant à l'indépendance du commissaire. De l'avis du Protecteur du citoyen, les dispositions du projet de loi n° 52 permettront de renforcer le traitement des plaintes dans les établissements privés. Elles sont donc accueillies favorablement.
- 13 De plus, le projet de loi n° 52⁶ prévoit une obligation pour les établissements privés d'informer les personnes hébergées et leurs représentants légaux à propos du régime d'examen des plaintes. À cet égard, lors de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que des établissements privés ne prenaient que peu ou pas de mesures pour informer leur clientèle de la possibilité de formuler une plainte et sur la procédure d'examen des plaintes.

² *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2.

³ Article 50.1 de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (RLRQ, c. O-7.2), introduit par l'article 1 du projet de loi, et article 3 de la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité* (RLRQ, c. L-6.3), introduit par l'article 6 du projet de loi.

⁴ *Rapport annuel de gestion 2018-2019* du ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 7.

⁵ *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, article 30.

⁶ Article 50.1, al. 3 de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (RLRQ, c. O-7.2), introduit par l'article 1 du projet de loi.

- 14 Le Protecteur du citoyen salue le renforcement de l'information fournie aux usagers et aux usagères à ce sujet dans les établissements privés. Il souligne aussi l'importance de bien faire connaître, à toutes les personnes concernées dans les établissements privés, la possibilité de déposer une plainte au commissaire du CISSS ou du CIUSSS et la procédure de traitement de cette plainte, ainsi que la possibilité de s'adresser au Protecteur du citoyen si l'insatisfaction demeure, ou à défaut d'une réponse dans les 45 jours suivant le dépôt de la plainte.

2 Comités de vigilance et de la qualité dans les établissements privés

- 15 En vertu de l'article 4 du projet de loi n° 52, un représentant du CISSS ou du CIUSSS se joindrait comme membre du comité de vigilance et de la qualité des établissements privés. Le commissaire qui siège à ce comité de vigilance et de la qualité serait désormais le commissaire du CISSS ou du CIUSSS du territoire concerné.
- 16 Cette disposition du projet de loi n° 52 devrait permettre aux CISSS et aux CIUSSS de mieux connaître la situation dans les établissements privés et de soutenir ceux-ci de manière plus proactive et adéquate en cas de problématique. Le Protecteur du citoyen l'accueille donc favorablement.
- 17 Cette responsabilité des CISSS et des CIUSSS est d'autant plus nécessaire que bon nombre d'établissements privés d'hébergement accueillent des personnes référées par les CISSS et les CIUSSS, en vertu d'ententes de service. Le contrôle de la qualité y devient alors un enjeu majeur. Une participation directe et active des CISSS ou CIUSSS aux travaux du comité de vigilance et de la qualité des établissements privés, par l'intermédiaire des commissaires, permettra ce contrôle.
- 18 Cependant, le Protecteur du citoyen constate que les comités de vigilance et de la qualité de plusieurs des établissements privés sont souvent inexistants ou peu actifs. À cet égard, l'obligation d'engagement des CISSS et des CIUSSS dans les travaux de ces comités pourrait permettre de mieux documenter cette problématique et d'y remédier, le cas échéant.
- 19 En somme, le Protecteur du citoyen appuie la nouvelle composition des comités de vigilance et de la qualité dans les établissements privés, telle que proposée par le projet de loi n° 52, mais souligne l'importance, dans le contexte particulier des établissements privés, de s'assurer de leur mise en place et de leur bon fonctionnement.

3 Indépendance des commissaires aux plaintes et à la qualité des services

- 20 En introduisant un nouvel article 30.1 à la LSSSS, l'article 9 du projet de loi n° 52 prévoit que toute personne nommée commissaire devrait se qualifier comme personne indépendante, et ce, tout au long de son mandat. Les exigences d'indépendance sont, entre autres, l'absence de relations ou d'intérêts susceptibles de nuire à sa neutralité, l'absence de liens familiaux avec la haute direction de l'établissement, l'absence de fourniture de biens à titre onéreux à l'établissement et l'exclusivité de fonction.

- 21 Le Protecteur du citoyen appuie toute mesure visant à assurer l'indépendance des commissaires. Les personnes hébergées, leurs proches et la population en général y accordent d'ailleurs une grande importance. Il s'agit du fondement même de tout régime d'examen des plaintes. À cet égard, les paramètres mentionnés dans le projet de loi n° 52 sont appropriés et permettent de favoriser de manière adéquate l'indépendance de la fonction de commissaire aux plaintes et à la qualité des services et de son personnel dans le cadre de leur mandat.

4 Actif informationnel commun de gestion des plaintes

- 22 L'adoption du projet de loi n° 52 tel que proposé rendrait obligatoire l'utilisation par les établissements d'un actif informationnel commun fourni par le ministre pour gérer les dossiers de plaintes.
- 23 De l'avis du Protecteur du citoyen, la mise en place d'un système commun de gestion des dossiers de plaintes constitue une mesure intéressante et nécessaire. Un système, nommé *Système intégré de gestion des plaintes et amélioration de la qualité des services* (SIGPAQS), est actuellement utilisé. L'article 5 du projet de loi n° 52⁷ ferait en sorte d'uniformiser l'usage d'un système de ce type. Le Protecteur du citoyen comprend que cette disposition a pour objet de permettre au ministre de mieux s'assurer du bon fonctionnement du régime d'examen des plaintes, en disposant de l'information adéquate pour ce faire.
- 24 Toutefois, le Protecteur du citoyen se doit de rappeler l'importance de préserver l'indépendance des commissaires. Il s'agit du fondement même du régime d'examen des plaintes. Il faut donc en toutes circonstances protéger cette indépendance et mettre tout en œuvre pour qu'il n'y ait pas d'ingérence – ni même d'apparence d'ingérence – dans le traitement des plaintes par les commissaires.
- 25 Le Protecteur du citoyen est donc d'avis que, tout en s'assurant de la conformité administrative du traitement des plaintes dans le réseau de la santé et des services sociaux, l'indépendance des commissaires dans le traitement de leurs dossiers doit être respectée en tout temps. Cette préoccupation devrait être gardée à l'esprit lors de la mise en place de l'actif informationnel commun proposé dans le projet de loi n° 52.

5 Mesures transitoires et information aux usagers et usagères

- 26 Une disposition transitoire du projet de loi n° 52 (dernier alinéa de l'article 11) prévoit que le délai maximal de 45 jours prévu à la LSSSS pour le traitement des plaintes en première instance recommencerait à courir à compter de la date de l'entrée en vigueur de l'article 1 du projet de loi.
- 27 Les articles 33, al. 2 (6°) et 47, al. 4 de la LSSSS prévoient que le commissaire et le médecin examinateur doivent transmettre leurs conclusions au plus tard dans les 45 jours de la réception de la plainte, ou du transfert de celle-ci dans le cas du médecin examinateur.

⁷ Article 151.1 de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (RLRQ, c. O-7.2), introduit par l'article 5 du projet de loi.

- 28 L'article 40 de la LSSSS précise que le défaut du commissaire de communiquer ses conclusions dans le délai de 45 jours donne ouverture à un recours auprès du Protecteur du citoyen. L'article 49 prévoit en outre que le défaut du médecin examinateur de respecter ce même délai donne ouverture à un recours auprès du comité de révision.
- 29 Pour assurer une transition harmonieuse et équitable du régime d'examen des plaintes, les commissaires des CISSS et des CIUSSS devront prendre les mesures nécessaires afin de répondre aux personnes plaignantes le plus tôt possible à l'intérieur du nouveau délai de 45 jours accordé par le projet de loi n° 52, compte tenu du temps déjà écoulé. Le Protecteur du citoyen estime en outre essentiel que les commissaires des CISSS et des CIUSSS informent les personnes touchées du transfert de leur dossier, de ses effets (dont le nouveau délai) et de leurs droits, et ce, dès réception de leur dossier.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 QUE l'ajout suivant (ou l'équivalent) soit fait à la fin de l'article 11 du projet de loi :

« Le commissaire local d'un centre intégré de santé et de services sociaux qui reçoit une plainte ou un signalement en vertu du premier alinéa du présent article avise par écrit l'usager du transfert de son dossier, de la date à laquelle lui-même l'a reçu, des effets du transfert, notamment du nouveau délai, et de ses droits. »

6 Rôle du commissaire-conseil au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 30 La présentation du projet de loi n° 52 a été accompagnée d'une annonce visant la création d'un poste de commissaire-conseil au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Le Protecteur du citoyen salue l'arrivée de ce nouvel interlocuteur privilégié au cœur du régime d'examen des plaintes, compte tenu de son rôle annoncé : « Tout en respectant l'autonomie et l'indépendance des CPQS⁸, ce commissaire-conseil assurera le leadership afin de mobiliser les différents acteurs du régime d'examen des plaintes »⁹.
- 31 L'annonce de la ministre précisait également que :
- « Son rôle consistera notamment :
- ▶ à établir un réseau de communication entre le MSSS, les CPQS et les médecins examinateurs;
 - ▶ à s'assurer que les mesures recommandées seront mises en place;
 - ▶ à conseiller les CPQS, notamment sur les meilleures pratiques à adopter et à leur harmonisation;
 - ▶ à recommander la mise en œuvre de solution quant aux enjeux portés à sa connaissance en matière de plaintes »¹⁰.

⁸ Commissaires aux plaintes et à la qualité des services.

⁹ Communiqué de presse de la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants, 3 décembre 2019 (<https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiquue-1984/>).

¹⁰ *Idem*.

- 32 Dans le cadre de son mandat, le commissaire-conseil devra en tout temps respecter l'autonomie et l'indépendance des commissaires. La préoccupation du Protecteur du citoyen concerne le fait qu'en relevant administrativement du MSSS, le commissaire-conseil pourrait être placé dans une situation délicate entre son devoir de loyauté et le respect de l'indépendance des commissaires, nécessaire à l'exercice de leurs fonctions en toute impartialité. Il devra faire preuve de doigté pour, en tout temps, maintenir cet équilibre afin que la création de cette fonction de commissaire-conseil soit l'occasion de réaffirmer l'indépendance et de garantir l'autonomie de fonction des commissaires aux plaintes et à la qualité des services au sein des établissements.

Conclusion

- 33 En somme, le Protecteur du citoyen souscrit aux objectifs poursuivis par le projet de loi n° 52 et accueille favorablement le renforcement proposé du régime d'examen des plaintes.
- 34 Les constats et les préoccupations du Protecteur du citoyen visent à bonifier le projet de loi n° 52 dans le but de renforcer le régime d'examen des plaintes ainsi que l'indépendance de la fonction de commissaire aux plaintes et à la qualité des services. Un fort leadership du commissaire-conseil sera nécessaire et devra s'exercer dans le respect de l'indépendance des commissaires aux plaintes et à la qualité des services.

protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
19^e étage
800, place D'Youville
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca