

**RÉFLEXION DE LA TABLE DES COMMISSAIRES RÉGIONAUX AUX
PLAINTES ET À LA QUALITÉ DES SERVICES**

Présentée à la
Commission de la santé et des services sociaux

PROJET DE LOI N° 56

Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux
concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement.

Le 27 octobre 2009

Les représentants sont :

Madame Ghislaine Tremblay, commissaire régionale aux plaintes et à la qualité des
services pour la région de Montréal

et

Monsieur Michel Coutu commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services
pour les régions de Lanaudière et de Laval
également président de la Table des commissaires régionaux aux plaintes et à la
qualité des services du Québec

TABLE DES MATIÈRES

1. Présentation de la Table des commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services	3
2. L'expérience des commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services...	3
3. Commentaires généraux concernant le projet de loi n° 56.....	4
4. Commentaires sur chacun des articles du projet de loi.....	5
5. Considérations proposées.....	9
Conclusion.....	10

1. Présentation de la Table des commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services

La Table des commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services (CRPQS) a été formée en 2002. Ce regroupement national a favorisé une mobilisation des CRPQS pour promouvoir une amélioration continue du régime d'examen des plaintes au cours de son évolution notamment en ce qui concerne la normalisation des pratiques. Ainsi, ses membres ont participé aux opérations structurantes pour que les plaintes deviennent des opportunités pour améliorer et faire évoluer :

- le respect des droits des usagers;
- la satisfaction des usagers;
- l'amélioration continue de la qualité des services.

Les CRPQS ont souvent influencé les décideurs pour la bonification du régime d'examen des plaintes et soutenu, dans chacune des régions, les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services, les médecins-examineurs et les centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes tant par un soutien individuel que par l'animation de Tables régionales et l'organisation de formations ou de colloques régionaux.

Le but de la réflexion que nous partageons avec vous dans le cadre du projet de loi n° 56, va tout à fait en ce sens de bonification du régime d'examen des plaintes.

2. L'expérience des commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services

Le point de vue que nous apportons est basé sur nos constats depuis la mise en œuvre de ce régime, notre expérience auprès des usagers et plus particulièrement auprès de la clientèle des résidences pour personnes âgées.

D'une façon privilégiée, les commissaires régionaux transigent directement avec les résidents et leurs proches et sont témoins du vécu à l'intérieur de ces milieux, une fois qu'ils y sont hébergés.

Lors du traitement d'une plainte ou d'une demande d'intervention en vertu de son pouvoir d'initiative, le commissaire peut émettre des recommandations. Même si dans une approche visant l'amélioration de la qualité des services, ces recommandations peuvent toucher des aspects non couverts par les critères de certification, elles ne peuvent réclamer des correctifs outrepassant les exigences prévues par règlement. C'est pourquoi l'encadrement législatif entourant la pratique du commissaire est si important et déterminant quant à ses possibilités pour faire respecter les droits et la satisfaction des usagers et favoriser l'amélioration continue de la qualité des services qui leur sont offerts.

3. Commentaires généraux concernant le projet de loi n° 56

C'est donc avec grand plaisir que les commissaires régionaux ont accueilli l'offre qui leur est faite de présenter leur point de vue sur ce projet de loi si longtemps attendu. Dès les premières consultations portant sur le projet de loi n° 83, et à de nombreuses reprises par la suite, les commissaires régionaux ont réclaté haut et fort que tous les milieux d'hébergement offrant des services aux clientèles vulnérables soient couverts par le régime d'examen des plaintes tel que défini dans la loi. Trop souvent, les commissaires régionaux ont été confrontés à leurs limites juridictionnelles vis-à-vis de ces milieux d'hébergement. Régulièrement, nous faisons collectivement des constats d'impuissance à intervenir dans ces milieux en l'absence d'assises légales pour le faire.

L'annonce du projet de loi n° 56 est pour nous comme la « lumière au bout du tunnel » et nous nous réjouissons d'enfin pouvoir assister les utilisateurs de ces services dans le respect de leurs droits. De plus, par le traitement des plaintes ou par nos interventions en vertu de notre pouvoir d'initiative, nous allons contribuer à notre manière à l'amélioration des services dans ces milieux de vie.

Bien que nous applaudissions aux objectifs poursuivis dans ce projet de loi et que nous y soyons très favorables dans son ensemble, nous souhaitons vous faire part de certaines réflexions sur le libellé même du texte proposé.

4. Commentaires sur chacun des articles du projet de loi

- *Article 1 du projet de loi n° 56, modifiant l'article 60 de la loi :*

Cet ajout confirme la juridiction des commissaires régionaux en ce qui a trait au régime d'examen des plaintes dans tous les milieux d'hébergement qui seront définis dans la réglementation découlant de l'article 346.0.21. Ce libellé nous convient parfaitement. Nous ne pouvons toutefois qu'espérer qu'à moyen terme, l'ensemble des milieux d'hébergement pour clientèles vulnérables soit considéré.

- *Article 2 du projet de loi n° 56 :*

Aucun commentaire.

- *Article 3 du projet de loi n° 56, qui modifie l'article 346.0.1 de la loi :*

L'ajout de l'obligation de divulguer aux Agences de la santé et des services sociaux les coordonnées des membres des conseils d'administration qui gèrent ces organismes d'hébergement est souhaitable. Les commissaires régionaux peuvent, dans le cadre de leurs fonctions, adresser leurs recommandations à la plus haute autorité; l'accès à cette information devrait nous permettre de nous adresser directement aux preneurs de décisions.

- *Article 4 du projet de loi n° 56, qui modifie l'article 346.0.6 de la loi :*

L'ajout de l'alinéa 2.1 permettra au gouvernement de définir, par règlement, des critères ou des exigences envers les exploitants de résidences de même que pour leurs membres du personnel et de leurs bénévoles. Le processus de certification se doit d'évoluer et de se bonifier. Préciser des critères selon les niveaux de responsabilité nous apparaît comme une amélioration importante qui favorisera l'imputabilité de tous les intervenants. Comme l'intervention des commissaires régionaux dépasse de loin le processus de conformité aux normes tel qu'il est actuellement, nous souhaitons participer activement au processus de réglementation qui accompagnera l'évolution du ou des programmes de certification des divers milieux touchés par ce projet de loi.

- *Article 5 du projet de loi n° 56, qui modifie l'article 346.0.10 de la loi :*

Nous convenons qu'un processus échelonné sur 3 ans est correct. L'expérience du processus de certification des résidences pour personnes âgées démontre la difficulté de réaliser une telle opération dans un délai de deux ans. Il ne faudrait toutefois pas que ce délai additionnel invite des exploitants au laxisme au niveau du respect des critères. C'est pourquoi les commissaires régionaux exerceront une vigilance grâce au régime d'examen des plaintes qui leur permet de recommander à l'Agence une visite d'inspection d'une ressource qui ne respecte pas les critères de certification. Ce filet de sécurité nous permettra de réagir rapidement aux dérapages possibles dans une ressource lorsque nous en serons informés.

- *Article 6 du projet de loi n° 56, qui modifie l'article 346.0.11 de la loi :*

L'ajout de l'alinéa 1.1 « *n'a pas apporté les correctifs ordonnés par l'agence à l'intérieur des délais fixés par celle-ci* » est utile tant pour le commissaire régional que pour le personnel de l'Agence qui doit procéder à la certification des ressources d'hébergement. D'ailleurs, les délais demandés devraient être modulés selon la gravité du manquement observé et être en lien avec la sécurité des résidents et le respect de leurs droits fondamentaux.

Par contre, en ce qui concerne l'alinéa 3 « *a été déclaré coupable d'une infraction ou d'un acte criminel ayant un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire pour la tenue d'une résidence de sa catégorie ou a vu l'un de ses administrateurs ou dirigeants être déclaré coupable d'une telle infraction ou d'un tel acte, à moins qu'il n'en ait obtenu le pardon.* » Le nouveau libellé « *aptitudes requises et conduite ...* » apportera-t-il les précisions nécessaires à une interprétation uniforme ? Ce n'est pas assuré. Un exercice de précision sera nécessaire pour garantir une même interprétation de cet article. Un tel exercice pourra se faire dans le cadre de l'adoption ou de la modification éventuelle des dispositions réglementaires. D'inclure les administrateurs et les dirigeants par cette disposition nous apparaît comme un ajout important favorisant une meilleure protection de la clientèle face à d'éventuels abus.

- *Article 7 du projet de loi 56, qui modifie l'article 346.0.12 de la loi :*

L'ancienne formulation était la suivante : « *L'agence peut suspendre, révoquer ou refuser de renouveler le certificat de conformité d'un titulaire qui : n'a pas, **à la suite d'une plainte**, apporté les correctifs ordonnés par l'agence à l'intérieur des délais fixés par celle-ci* ».

À notre avis, le retrait de « *à la suite d'une plainte* » à l'alinéa 2 ouvre la porte à des situations litigieuses.

Bien que nous comprenions que le libellé proposé inclut implicitement les recommandations des commissaires régionaux, celui qui est actuellement en vigueur est très explicite et nous sert de levier pour faire valoir auprès des exploitants, l'importance de nos recommandations. Le régime d'examen des plaintes est déjà sous-exploité dans les milieux privés et la collaboration des exploitants ne nous est pas toujours acquise; le retrait de ces quelques mots nous enlève une arme alors que nous n'avons, rappelons-le, qu'un pouvoir de recommandation.

D'autre part, dans le cadre du régime d'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen agit en seconde instance dans le traitement des plaintes et il peut également intervenir en première instance à la suite d'un signalement. Il fait régulièrement des recommandations. Si on limite l'alinéa 2 aux recommandations faites par l'Agence, le non-respect des recommandations du Protecteur du citoyen ne pourrait entraîner la révocation d'un certificat.

Bien que la révocation du certificat revienne à l'Agence et non au commissaire ou au Protecteur, ajouter une obligation de donner suite aux recommandations, en justifiant au besoin la difficulté de s'y conformer, donnerait un appui aux acteurs du régime d'examen des plaintes qui, dans les faits, veillent au respect des critères entre les périodes de certification.

Nous proposons donc le libellé suivant :

2° n'a pas, apporté les correctifs ordonnés par l'agence, ou donné suite aux recommandations formulées dans le cadre du régime d'examen des plaintes, à l'intérieur des délais fixés;

Pour les autres modifications proposées dans l'article, nous n'avons rien à signaler.

- *Article 8 du projet de loi n° 56, qui modifie l'article 346.0.19 de la loi :*
Ajoute une précision qui limite les ambiguïtés.

- *Article 9 du projet de loi n° 56, qui modifie l'article 346.0.20 de la loi :*
L'ajout de cette modification « *sauf sur permission écrite de l'agence* » peut introduire des interprétations différentes d'une région à l'autre. Il nous semble essentiel qu'une directive précisant les conditions permettant à une Agence un transfert de certificat suive l'adoption de ce projet de loi.

- *Pour les articles 10 à 16 :*
Notre commentaire sur ces articles est d'ordre général.

Actuellement, un processus de certification obligatoire existe pour les résidences pour personnes âgées. Un processus de certification volontaire est également conçu pour les organismes privés ou communautaires intervenant en toxicomanie et offrant de l'hébergement. Ce dernier devrait servir de base à l'élaboration d'un prochain processus obligatoire dans ces milieux. Par contre, pour les ressources privées hébergeant d'autres clientèles vulnérables, il n'y a pas de processus spécifique de contrôle de la qualité et les résidents ne peuvent avoir recours au régime des plaintes.

Les autres milieux d'hébergement qui devraient être couverts par cette loi sont notamment ceux accueillant les personnes toxicomanes, les personnes avec des problèmes de santé mentale ou atteintes d'une déficience intellectuelle. Nous sommes convaincus que ces clientèles doivent être protégées par un programme de

certification des milieux d'hébergement et par le régime d'examen des plaintes. Nous pensons par contre qu'un programme spécifique à ces milieux devrait être développé.

5. Considérations proposées

- *Planification du processus*

L'expérience du processus de certification des résidences pour personnes âgées devrait être mise à profit. Le calendrier de réalisation de chacune des étapes requises devrait être réaliste pour ne pas entacher la crédibilité du processus. Ainsi, selon la nature des ressources d'hébergement, la connaissance même de leur existence, leur inscription à un registre, les pourparlers avec leurs représentants et l'harmonisation entre certaines lois et réglementations pourraient représenter un effort nécessitant d'importants investissements en temps et en argent. L'annonce d'un tel processus ne devrait pas être faite avant que cette planification soit sérieusement réalisée.

- *Plan de communication*

Les commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services constatent quotidiennement à quel point la population est mal informée au sujet des résidences pour personnes âgées. Il arrive souvent que le niveau de services qui peut y être offert ne corresponde pas aux attentes et besoins des résidents, car ils confondent les divers milieux (CHSLD, RI, RTF, résidences pour personnes âgées).

Il serait essentiel de prévoir une large diffusion de l'information sur chacun des milieux, et ce, tant au niveau de la clientèle potentielle que des divers intervenants associés à leur hébergement.

- *Considérations financières*

Une grande part de la clientèle vulnérable dont nous avons parlé précédemment ne peut compter que sur des revenus modestes garantis par l'aide sociale (revenus mensuels variant entre 588 \$ et 882 \$ par mois en fonction des contraintes à l'emploi qu'elles présentent).

La mise en place d'un programme de certification pour ces milieux de vie devra tenir compte des ressources dont disposent les résidents pour s'offrir de l'hébergement. La résultante de la mise en place d'un programme de certification devrait être la garantie d'un milieu de vie sain. Si les standards qui sont appliqués sont irréalistes en fonction de la capacité de payer des clients, nous risquons de provoquer une fermeture d'un grand nombre de places d'hébergement. Si ces fermetures se concrétisaient, elles contribueraient soit à augmenter l'itinérance ou encore à développer un réseau de ressources clandestines où les conditions d'hébergement seraient encore moins adaptées ou salubres que ce qu'elles le sont actuellement.

- *Imputabilité au niveau de la référence à ces ressources*

Il serait également important d'introduire des notions d'imputabilité pour la référence à ces milieux dans le but que la ressource donnée en référence soit non seulement certifiée, mais également en mesure de répondre aux besoins de la clientèle. Cette notion serait applicable tant au niveau du réseau de la santé et des services sociaux qu'aux autres ministères et instances publiques, notamment le ministère de la Justice.

Conclusion

En conclusion, la Table des commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services vous assure de tout son soutien dans l'amélioration de la qualité des soins et services que les citoyens du Québec sont en droit de recevoir. Nous sommes tout prêts à mettre à votre disposition l'expertise que ses membres ont acquise dans les travaux qui découleront de l'adoption de ce projet de loi en vue de sa mise en œuvre.