



CSSS – 111M
C.P. – P.L. 10
Abolition des
agences régionales

Notre assistance...
fait la différence!

MÉMOIRE

*Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 10
Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux
notamment par l'abolition des agences régionales*

COLLECTIF DE CENTRES D'ASSISTANCE ET D'ACCOMPAGNEMENT AUX PLAINTES (CAAP) DU QUÉBEC

Présenté à

la Commission de la santé et des services sociaux

Novembre 2014

**20 ans à votre
service!**

Comité de rédaction:

CAAP – Bas-Saint-Laurent, Nathalie Lavoie, directrice générale

CAAP – Côte-Nord, Jacinthe Thériault, directrice générale

CAAP – Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine, Nathalie Adams, directrice générale

CAAP – Laurentides, Stéphanie Bérard, directrice générale

CAAP – Saguenay-Lac-St-Jean, Josey Lacognata, directeur général

Appuyé par :

CAAP – Abitibi-Témiscamingue, Caroline Simard, directrice générale

CAAP – Capitale-Nationale, Manon Fortin, directrice générale

CAAP – Chaudière Appalaches, Lyne Grenier, directrice générale

CAAP – Estrie, Serge Arel, directeur général

CAAP – Mauricie et Centre-du-Québec, Christiane Gervais, directrice générale

CAAP – Outaouais, Judith Ferreira, directrice générale

Fédération des CAAP

Correction et mise en page :

CAAP – Côte-Nord, Lucie Maltais

CAAP – Bas-Saint-Laurent, Ginette Proulx

Version téléchargeable au www.caapbsl.org/documentation/memoires

La forme masculine employée dans ce texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION -----	1
POSITION DE PRINCIPE -----	2
ÉTABLISSEMENTS RÉGIONAUX ET SUPRARÉGIONAUX-----	3
TRANSFORMATION ORGANISATIONNELLE -----	3
CONSEIL D'ADMINISTRATION DES ÉTABLISSEMENTS RÉGIONAUX ET SUPRARÉGIONAUX -----	5
GOUVERNANCE, POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS-----	5
LE CONSEIL D'ADMINISTRATION -----	5
LE COMITÉ DE VIGILANCE -----	5
LES RAPPORTS ANNUELS, UNE INFORMATION COMPLÈTE À LA POPULATION -----	7
RESPECT DES DROITS DES USAGERS-----	9
DROITS DES USAGERS-----	9
LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES -----	9
LES CAAP, UN RAYONNEMENT RÉGIONAL -----	11
NOTRE ASSISTANCE FAIT LA DIFFÉRENCE -----	11
LES ORDRES PROFESSIONNELS : UN ACCÈS À UN AUTRE RECOURS -----	12
LES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR ÂÎNÉS -----	13
CONCLUSION-----	15
SOURCES DE RÉFÉRENCES -----	16
ANNEXE I -----	17
ANNEXE II -----	18

PRÉSENTATION

Les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) sont les organismes communautaires régionaux mandatés par le ministre de la Santé et des Services sociaux, **afin d'assister et d'accompagner les usagers qui désirent porter plainte à l'égard des services dispensés dans le réseau de la santé et des services sociaux** (LSSSS, art 76.6 et 76.7, annexe I).

Les CAAP sont des organismes **indépendants du réseau** et leur statut d'organisme communautaire leur procure **les assises légales afin de protéger la nature même de leur mission, de leurs orientations et de leurs approches** (LSSSS, art. 334 et 335).

Le respect des personnes, de leur autonomie et de leurs compétences guide les actions des CAAP auprès des **citoyens, des usagers et des personnes qui vivent en résidence privée pour aînés (RPA)** qui requièrent l'aide professionnelle des CAAP. Les CAAP **facilitent l'expression des insatisfactions des citoyens** dans leurs démarches ayant comme objectifs de résoudre les problèmes vécus, d'atténuer les difficultés rencontrées, de faire respecter les droits et d'améliorer la qualité des services.

En vertu du mandat qui leur est confié, les CAAP actualisent l'assistance et l'accompagnement auprès des usagers par le biais des fonctions qui leur sont dévolues, notamment d'informer l'utilisateur sur le fonctionnement du régime d'examen des plaintes, de l'aider à clarifier l'objet de sa plainte et de la rédiger au besoin, de l'assister et de l'accompagner, sur demande, à chaque étape du recours et de **faciliter la conciliation avec toute instance concernée**. De plus, par le soutien qu'ils assurent à l'utilisateur, ils contribuent au respect de ses droits ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des services. Les CAAP répondent aux demandes de toutes les personnes sans discrimination et sans étiquette de clientèle. Ils interviennent dans l'ensemble des secteurs d'activités et des établissements du réseau de la santé et des services sociaux. **Ils sont présents dans chacune des régions du Québec.**

La présente analyse du projet de loi repose sur le lien privilégié qui unit les CAAP avec les usagers depuis l'implantation du régime d'examen des plaintes en 1993. Notre **expérience et notre expertise développées en assistance et en accompagnement des citoyens utilisateurs du système de santé et des services sociaux** nous permettent donc de témoigner des difficultés qu'ils rencontrent et de leurs attentes.

POSITION DE PRINCIPE

Comme le projet de loi n° 10 porte sur l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux, **son adoption aura des incidences importantes sur les usagers**. Le Collectif de Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes soumet sa position.

Les axes de l'analyse retenue dans ce mémoire prennent en considération l'impact de la nouvelle organisation du réseau de la santé et des services sociaux, tant sous la lunette de la qualité des services aux usagers, de l'information et de l'appréciation des citoyens à l'égard des services, que sur le respect des droits des usagers, de leurs recours ainsi que de l'assistance et l'accompagnement des usagers dans leur démarche d'appréciation de la qualité des services.

Notre réflexion est alimentée de l'assistance et l'accompagnement apportés aux usagers du réseau de la santé et des services sociaux au sein du régime d'examen des plaintes depuis 20 ans. C'est sous cet angle que nous proposons un certain nombre de recommandations qui permettront, éventuellement, de bonifier le projet de loi. Notre analyse s'articule autour de trois points principaux :

- la transformation organisationnelle et la gouvernance;
- les impacts sur les services à la population;
- le respect des droits des usagers et leurs recours.

Nous souscrivons à l'objectif général soutenu par ce projet de loi qui vise à simplifier l'accès aux services pour la population et l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins et à accroître l'efficacité et l'efficacités du réseau.

Cependant, nous avons des réserves en ce qui concerne son impact sur l'accessibilité et la continuité des services auprès des usagers. Nous sommes convaincus qu'il y a une appropriation des rôles des différentes instances à réaliser et un arrimage fonctionnel à soutenir.

De plus, nous estimons qu'il est essentiel de préserver et de promouvoir la participation citoyenne au sein de la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux. **L'information et l'appréciation des services par les citoyens utilisateurs des services de santé et des services sociaux doivent demeurer une préoccupation.**

Enfin, **nous sommes aussi d'avis qu'il est important que le nouveau mode d'organisation des services et de gouvernance respecte les droits des usagers**, rende plus accessible le régime d'examen des plaintes et renforce l'assistance et l'accompagnement des usagers dans leurs démarches de plainte, notamment auprès des résidents des résidences privées pour aînés.

ÉTABLISSEMENTS RÉGIONAUX ET SUPRARÉGIONAUX

TRANSFORMATION ORGANISATIONNELLE

L'ACCESSIBILITÉ ET LA CONTINUITÉ

Nous sommes conscients que le système de santé et de services sociaux du Québec fait face à des enjeux et des défis considérables pouvant avoir des conséquences sur les services aux citoyens.

Par le projet de loi n° 10, nous souhaitons qu'en fusionnant tous les établissements de santé et de services sociaux du Québec en 28 établissements, l'on réussisse à mettre fin au fonctionnement en silo et à favoriser les corridors de service, et ce, pour une meilleure accessibilité aux services pour tous les usagers. **Vu sous cet angle, nous ne pouvons qu'être en accord avec le principe de favoriser un meilleur accès.**

Néanmoins, le dépôt de ce projet de loi n'est pas sans nous rappeler ce que souhaitait déjà le législateur en 2004-2005 avec le dépôt du projet de loi 83. À cette époque, on voulait déjà rendre les services plus accessibles. On changeait le modèle de gouvernance en fusionnant les missions CH-CHSLD-CLCS sous la gouverne d'un CSSS qui devenait le cœur d'une instance locale. On avait également accentué les mécanismes de protection des droits des usagers, notamment l'exercice de la fonction unique du commissaire aux plaintes et à la qualité des services et sa nomination par le conseil d'administration pour assurer son indépendance, la reconnaissance du pouvoir d'initiative du commissaire, la certification des résidences privées pour aînés et un renforcement du mandat des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes.

Dix ans plus tard, nous constatons que, même si des pas ont été faits sur cette voie législative, dans la pratique, la fluidité des liens n'est pas encore optimale. **Malgré les efforts continus au niveau de l'harmonisation des services, le fonctionnement en silo persiste toujours.**

***Prenons simplement l'exemple** d'une personne aînée ayant besoin de services à domicile suite à une hospitalisation. Bien qu'on assure à l'utilisateur et sa famille, au moment de son congé, qu'il aura tout ce dont il a besoin et que les services vont suivre, dans la réalité, la séquence de services peut devenir ardue et saccadée. Même si un médecin prescrit certains services à domicile, et même si l'infirmière de liaison de l'hôpital transfère la demande à la mission CLSC, l'accès aux services n'est pas automatique. Les intervenants au soutien à domicile du CLSC feront leur propre évaluation de la demande. Cette évaluation tiendra compte bien sûr de l'état de santé de l'utilisateur, mais elle sera aussi ponctuée de règles, de critères d'accès à un programme en plus des notions de cote de priorité, de listes d'attente, de disponibilité des équipements, etc.*

Il y aura un impact sur la couverture réelle de service que cet usager recevra dans son quotidien. Actuellement, le CSSS relaie la partie du service d'aide à la vie domestique vers une autre entité : l'entreprise d'économie sociale. Cette autre ressource établit, à son tour, des règles d'admissibilité avec une tarification qui varie d'un territoire à l'autre. Dans cet exemple, même si le CSSS est le cœur de l'instance locale et l'utilisateur le cœur de ses préoccupations, nous pouvons certainement conclure que la réalité pour cet usager est lourde, complexe et extrêmement difficile à gérer, surtout en situation de vulnérabilité. En dépit de la fusion administrative des établissements, on sent que les missions seront maintenues. Alors, dans l'application quotidienne, et en tenant compte de l'exemple ci-haut mentionné, qui est loin d'être unique, comment le ministre compte-t-il solutionner ces problèmes?

Les CAAP sont témoins de ces situations régulièrement dans leur pratique; c'est pourquoi nous avons des réserves sur les résultats qu'engendrera le projet de loi n° 10. Le réseau a vécu d'innombrables réformes, toutes vouées à une amélioration de la qualité des services, pourtant l'accessibilité et la continuité des services demeurent pour plusieurs usagers difficiles.

Nous sommes d'avis que le ministre doit être attentif et poser des actions qui sécuriseront ces femmes et ces hommes engagés quotidiennement au service des usagers. **Pour vivre un tel changement, une importance doit être accordée à la mobilisation des ressources humaines. Il doit y avoir une gestion de proximité pour informer, mobiliser et soutenir le personnel.** En bref, l'intégration organisationnelle et clinique, la coordination et la mobilisation du réseau sont des enjeux importants pour la réussite de cette nouvelle réorganisation structurelle.

CONSEIL D'ADMINISTRATION DES ÉTABLISSEMENTS RÉGIONAUX OU SUPRARÉGIONAUX

GOUVERNANCE, POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Nous sommes en faveur des dispositions du projet de loi proposant au conseil d'administration des membres indépendants répondant à un profil de compétences. Toutefois, nous sommes préoccupés par la diminution de la participation des citoyens à cette gouvernance. La voie citoyenne est primordiale au niveau du conseil d'administration, particulièrement dans une structure régionalisée. Nous croyons que cette voie citoyenne peut s'actualiser par un poste de représentant dans des comités d'usagers, mais aussi par un représentant issu du Forum de la population, comme décrit à l'article 154 du présent projet de loi. **Cela favorisera une voie citoyenne plus globale.**

RECOMMANDATION 1

QUE L'ON AJOUTE À LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ÉTABLISSEMENT UN MEMBRE-CITOYEN EN PROVENANCE DU FORUM DE LA POPULATION.

GOUVERNANCE, POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS

LE COMITÉ DE VIGILANCE

Le présent projet de loi a aussi comme objectif de réduire l'écart dans les règles de fonctionnement, par la fusion des établissements d'une même région en une seule instance. Nous sommes d'avis que le législateur doit saisir ce moment pour donner un alignement clair et fournir un soutien à l'actualisation de chacun des rôles, particulièrement en ce qui a trait au comité de vigilance.

Actuellement, les établissements ont formé et nommé un comité de vigilance, et ce, conformément à l'article 181.0.1 de la LSSSS. Quoi qu'il en soit, cela ne garantit pas l'uniformité relative à ces règles d'application et à l'exercice de son rôle au sein de l'établissement. Nous voulons sensibiliser le ministre à ce sujet.

Le rôle du comité de vigilance est important, car il est responsable de coordonner l'ensemble des activités des autres instances mises en place au sein de l'établissement à l'égard de la qualité, la sécurité ou l'efficacité des services rendus, le respect des droits des usagers et le traitement de leurs plaintes.

Ce comité analyse les rapports et recommandations transmis au conseil d'administration; il établit les liens systémiques entre ces rapports et ces recommandations et en tire les conclusions nécessaires. Ensuite, il formule les recommandations au conseil d'administration sur les suites qui devraient être données dans l'objectif d'améliorer la qualité des services aux usagers et il en assure le suivi.

Toutefois, on observe une irrégularité fonctionnelle dans les pratiques de gouvernance qui varient d'un établissement à l'autre et d'une région à l'autre, notamment à ce qui a trait au dépôt des conclusions motivées et des recommandations issues des plaintes et des signalements.

À titre d'exemple, certains commissaires aux plaintes et à la qualité des services, nommés par le conseil d'administration, font rapport des conclusions motivées et des recommandations directement auprès du conseil d'administration de l'établissement. Ce dernier voit à saisir le comité de vigilance qui s'assurera du suivi de ces recommandations, conformément à l'article 412.3 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Alors que dans d'autres cas, les commissaires déposent leurs recommandations directement au comité de vigilance sans que le conseil d'administration de l'établissement en soit avisé.

Par contre, tel que l'article 172 alinéas 4 et 5 de la LSSSS le prévoit, le conseil d'administration doit s'assurer de la pertinence, de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des services dispensés et doit s'assurer du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes. **Comment peut-on répondre adéquatement à cette affirmation et en être imputable, si l'information concernant l'analyse des plaintes des usagers, leur traitement et les recommandations faites à l'établissement ne sont pas connus du conseil d'administration?**

Il est nécessaire que les rapports du commissaire aux plaintes et à la qualité des services, du médecin examinateur, du comité de révision, du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens et du comité de vigilance soient acheminés au conseil d'administration, afin qu'il puisse en apprécier les résultats et gouverner de façon éclairée.

RECOMMANDATION 2

QUE L'ON S'ASSURE QUE LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS RÉSULTANT DE L'EXAMEN DES PLAINTES SOIENT TRANSMISES AU CONSEIL D'ADMINISTRATION AFIN QU'IL PUISSE ASSUMER SA RESPONSABILITÉ EN REGARD DE LA PERTINENCE, DE LA QUALITÉ, DE LA SÉCURITÉ, DE L'EFFICACITÉ DES SERVICES DISPENSÉS, DU RESPECT DES DROITS DES USAGERS ET DU TRAITEMENT DILIGENT DE LEURS PLAINTES.

Nous avons une préoccupation pour que la population soit bien informée. Donc, nous sommes favorables à la tenue d'une séance publique d'information à laquelle la population est invitée à participer. La présentation du Rapport sur l'application de la procédure d'examen des plaintes, la satisfaction des usagers et le respect de leurs droits prennent alors une importance particulière.

Pour que la population en général ait confiance en ces institutions publiques et dans les recours que l'on met à sa disposition, elle doit être capable d'apprécier les améliorations mises en place, et pour y parvenir elle doit pouvoir constater des résultats.

Nous observons que l'information concernant l'application de la procédure d'examen des plaintes des établissements est assez diluée et succincte à travers les rapports annuels de plusieurs établissements. Il est alors difficile d'apprécier les actions et les résultats relativement à l'examen des plaintes et à la promotion des droits des usagers. Nous sommes d'avis qu'**une plus grande importance devrait être accordée à l'aspect qualitatif des interventions réalisées pour l'amélioration des services**. Lorsque nous parlons de données qualitatives, nous faisons référence aux résultats et aux impacts des conclusions et des recommandations.

Afin d'avoir une perspective globale des démarches et les suites données aux plaintes et aux signalements des usagers, des résidents et des citoyens, il serait pertinent que le rapport régional de l'établissement sur l'application de la procédure d'examen des plaintes comprenne également les suites données par l'établissement aux recommandations du comité de vigilance, afin de bien illustrer toute la concordance liée à la procédure d'examen des plaintes et au respect des droits des usagers.

Le futur Rapport annuel sur l'application de la procédure d'examen des plaintes des CISSS doit être un rapport distinct et encadré dans des normes pour faciliter l'appréciation de la population et des décideurs sur ce mécanisme de protection des droits des usagers et de l'amélioration de la qualité des services.

Dans notre pratique, il est fréquent que les usagers se demandent « si cela vaut la peine » de faire une démarche de plainte. Lorsque nous pourrons témoigner collectivement, avec des rapports appuyant cette démarche et qui mettront en lumière les résultats et les impacts positifs liés à l'amélioration de la qualité des services, nous ferons preuve de cohérence. C'est la crédibilité du régime d'examen des plaintes qui en tirera le bénéfice. La crédibilité du régime d'examen des plaintes auprès de la population est un défi constant.

RECOMMANDATION 3

QUE LE RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES PLAINTES DE L'ÉTABLISSEMENT :

- SOIT UN DOCUMENT DISTINCT ET DISPONIBLE AU PLUS TARD TROIS MOIS APRÈS LA FIN DE L'ANNÉE FINANCIÈRE COMME TOUS LES AUTRES RAPPORTS;
 - PRÉSENTE AUSSI DES DONNÉES QUALITATIVES SUR L'AMÉLIORATION DES SERVICES AINSI QUE LE RESPECT ET LA PROMOTION DES DROITS DES USAGERS;
 - PRÉSENTE LES RECOMMANDATIONS, LE SUIVI ET LES SUITES DONNÉS PAR LE COMITÉ DE VIGILANCE.
-

LE RESPECT DES DROITS DES USAGERS

DROITS DES USAGERS **LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES**

Le projet de loi n° 10 ne semble pas modifier directement le régime d'examen des plaintes, si ce n'est que de transférer les pouvoirs au CISSS. Mais dans les faits comment cela s'actualisera-t-il?

Le cadre législatif québécois favorise une approche populationnelle et le régime d'examen des plaintes en est l'une des modalités importantes. Le traitement des plaintes n'est véritablement bénéfique que s'il est associé aux mécanismes visant l'information, la satisfaction, le respect et la protection des droits des usagers. On ne peut dissocier les plaintes de la qualité!

Actuellement, il y a un commissaire aux plaintes et à la qualité des services dans chaque établissement et dans chaque Agence avec une présence variable entre 1 à 5 jours par semaine. La fusion des établissements entraînera la fusion des postes par un commissaire et des adjoints.

Nous appréhendons que :

- la centralisation éloigne davantage les commissaires des lieux et nuise à l'accès aux commissaires, ce qui est encore plus probable en région;
- le total d'heures de travail par région des commissaires soit diminué.

Déjà, nous constatons que le nombre d'heures allouées à la fonction de commissaire diminue lors d'un changement de personne à ce poste. De l'aveu même des commissaires, les déplacements pour rencontrer les usagers sont restreints et les activités pour faire la promotion du régime sont limitées faute de temps.

Dans l'application du projet de loi, voici nos questionnements :

- Le nouvel établissement sera-t-il tenté de fusionner les heures de travail et au total de diminuer le nombre de jours de l'ensemble de ces commissaires, diminuant ainsi l'accès au régime et sa promotion?
- Y aura-t-il plusieurs médecins examinateurs de nommés pour effectuer le traitement des plaintes médicales?
- Comment sera organisé le comité de révision de l'instance régionalisée afin qu'il soit encore accessible aux plaignants, et ce, indépendamment de son lieu de résidence?
- Quelle importance accorde-t-on à la formation continue des acteurs du régime d'examen des plaintes?

Pour le moment, toutes ces questions sont sans réponse et suscitent de l'inquiétude. Le régime d'examen des plaintes étant un élément important de l'amélioration de la qualité des services offerts dans un établissement, il nous apparaît opportun de saisir ce moment pour améliorer son accessibilité et consolider les mesures de protection et de respect des droits des usagers.

Le ministre doit donner un signal clair et significatif au réseau. **Le régime d'examen des plaintes doit confirmer aux usagers toute la légitimité du droit de porter plainte.**

RECOMMANDATION 4

QUE LE MINISTRE ASSURE À L'USAGER LA POSSIBILITÉ D'UTILISER LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES EN FOURNISSANT AUX ACTEURS DU RÉGIME LE SOUTIEN EN RESSOURCES HUMAINES, MATÉRIELLES ET FINANCIÈRES.

La méconnaissance des droits des citoyens en matière de santé et de services sociaux est l'un des obstacles à l'actualisation des droits. La promotion des droits et du régime d'examen des plaintes est insuffisante auprès de la population québécoise et cela perdure malgré une diversification des moyens de diffusion.

En décembre 2008, l'Institut de la statistique du Québec¹ notait que sept usagers des services de santé sur dix ne savaient pas comment porter plainte en cas d'insatisfaction.

De même, le Commissaire à la santé et au bien-être, dans le cadre de son avis « Informer des droits et sensibiliser aux responsabilités en matière de santé »², réagit à ce problème. Il suggère plusieurs orientations en cette matière. Il souligne, également, qu'il faut valoriser la fonction d'assistance et d'accompagnement des ressources existantes. Nous sensibilisons le ministre à cet état de fait.

RECOMMANDATION 5

QUE LE MINISTRE S'ASSURE QUE LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES ET LES DROITS DES USAGERS SOIENT MIEUX CONNUS ET ACCESSIBLES À LA POPULATION.

DROITS DES USAGERS
LES CAAP, UN RAYONNEMENT RÉGIONAL

Le régime d'examen des plaintes a été amélioré au cours des années lors des différents projets de loi. C'est pourquoi nous croyons que le présent projet de loi offre encore l'opportunité de le bonifier.

Nous assistons et accompagnons les usagers lors des démarches de plaintes et par des soutiens/conseils depuis plus de 20 ans et, depuis 2005, nous assistons lors de signalements, mais aussi nous signalons nous-mêmes aux commissaires des situations où les droits des usagers et des résidents sont compromis. Nous sommes des partenaires et des collaborateurs essentiels au service de notre population.

Les CAAP sont indépendants et légalement incorporés en vertu de la Partie III de la Loi sur les compagnies. Nous avons ainsi tout le recul nécessaire pour bien renseigner l'utilisateur et l'aider dans la reconnaissance de l'exercice de ses droits. De plus, notre fonctionnement démocratique et notre rayonnement régional sont supportés par des conseils d'administration formés de femmes et d'hommes représentatifs de nos milieux. Nous sommes structurés et organisés et avons développé une approche régionalisée.

Par notre indépendance, n'étant pas rattachés à un établissement, nous contribuons à la crédibilité du régime d'examen des plaintes. **Notre impartialité favorise la confiance des usagers envers le processus du traitement des plaintes.**

DROITS DES USAGERS
NOTRE ASSISTANCE FAIT LA DIFFÉRENCE

Les acteurs du régime d'examen des plaintes et leurs rôles sont complémentaires, principalement les suivants:

- les commissaires et les médecins examinateurs traitent les plaintes en 1^{er} recours;
- la Protectrice du citoyen et le comité de révision traitent les plaintes en 2^e recours;
- les comités d'usagers font la défense et la promotion collectives des droits et voient à la satisfaction des usagers;
- les CAAP assistent et accompagnent dans les plaintes et les signalements.

Chacun des acteurs est important afin d'assurer à l'utilisateur la protection de ses droits. Les comités d'usagers formés majoritairement de personnes bénévoles et engagées doivent continuer leur travail auprès des usagers pour mesurer leur satisfaction, s'assurer de la qualité des milieux de vie et faire la promotion et la défense des droits des usagers.

Les CAAP ont développé de bonnes collaborations avec les comités d'usagers et ceux-ci nous réfèrent régulièrement les usagers pour porter plainte. Selon ce qui nous est mentionné par les membres des comités d'usagers et de résidents, ils ne se sentent pas habilités à assister les personnes dans des démarches de plaintes. De plus, quand eux-mêmes ou l'un de leurs proches sont impliqués, ils craignent les représailles. La distance que les CAAP ont envers l'établissement permet d'assister et d'accompagner les usagers sans peur ou crainte de représailles.

Nous assistons et accompagnons des plaintes déposées dans les régions et auprès du Protecteur du citoyen. Nous assurons la continuité des services pour les usagers ayant reçu des services dans une autre région.

Les CAAP collaborent entre eux et se sont dotés de politiques et de procédures communes, entre autres, une politique de protection des renseignements personnels et d'accès au dossier du client, une politique de gestion des dossiers, une politique de langage commun (harmonisation des termes concernant la clientèle et les services donnés par les CAAP), une application Web sur la gestion des données et des statistiques. Finalement, nous avons mis en place, depuis 2007, un programme d'amélioration de la qualité de nos services.

Notre travail et notre approche sont reconnus par tous nos partenaires. Notamment, le travail des CAAP a déjà été évalué par une équipe de chercheurs³ mandatée par le ministère de la Santé et des Services sociaux où ceux-ci reconnaissent la contribution nécessaire du travail effectué par les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, particulièrement pour une clientèle vulnérable.

RECOMMANDATION 6

QUE L'ASSISTANCE ET L'ACCOMPAGNEMENT DANS LE CADRE D'UNE DÉMARCHE DE PLAINTE INDIVIDUELLE SOIENT SPÉCIFIQUES AUX CAAP

DROITS DES USAGERS

LES ORDRES PROFESSIONNELS : UN ACCÈS À UN AUTRE RECOURS

Le citoyen, qui a vécu une problématique dans sa prestation de service dans le réseau de la santé et des services sociaux et qui effectue une démarche de plainte, le fait en poursuivant quatre grands objectifs : **le respect de ses droits, l'affirmation de soi, l'amélioration des services et le bien des autres**⁴. Il souhaite que personne d'autre ne vive la même situation que lui et, en cas de manquement grave, l'utilisateur souhaite qu'une sanction ou un encadrement clinique soit apporté au professionnel fautif. Donc, il n'est pas rare que la personne, suite à une démarche auprès du régime d'examen des plaintes ou même simultanément, souhaite adresser à l'ordre concerné une demande d'enquête. Dans certains cas, c'est même l'établissement qui transférera le dossier vers l'ordre professionnel.

De plus, lorsque le professionnel ne pratique plus à l'établissement, les instances du régime d'examen des plaintes n'ont plus la juridiction pour traiter la plainte de l'utilisateur.

Alors que l'utilisateur bénéficie d'un soutien et d'un accompagnement professionnels au niveau de sa démarche de plainte dans le régime, il se retrouve seul dans le processus complexe d'une demande d'enquête au niveau d'un ordre professionnel en santé et services sociaux. L'assistance et l'accompagnement du CAAP doivent être disponibles pour cette personne.

À cet égard, notons que nous ne sommes pas les seuls à signaler cette lacune pour les usagers. Le Groupe de travail sur les mécanismes d'examen des plaintes, mandaté par le ministre de la Santé et des Services sociaux de l'époque,⁵ et l'équipe de chercheurs⁴ ont également étudié et documenté cette question et ont recommandé que *soit étudiée la possibilité que les CAAP assistent et accompagnent les usagers qui déposent une plainte devant les corporations professionnelles (p.4)*³

RECOMMANDATION 7

QUE LES CAAP ASSISTENT ET ACCOMPAGNENT LES USAGERS QUI DÉPOSENT UNE PLAINTÉ AUPRÈS DES CORPORATIONS PROFESSIONNELLES RELIÉES AU SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX.

DROITS DES USAGERS **LES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR ÂÎNÉS**

La portée de l'article 114 du projet de loi n° 10 suscite certaines interrogations quant à son application. En effet, il est inscrit qu'il reviendra au ministre de voir à l'application des articles 7, 11, 26, 38, **48**, 79, 80 et 82 du règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité.

L'article 48 alinéa 5 du règlement se lit présentement comme suit : *l'exploitant d'une résidence privée pour aînés doit, avant la conclusion du bail, remettre à toute personne qui souhaite y résider ou à son représentant, le cas échéant, un document rédigé en termes clairs et simples qui précise les informations suivantes* : le fait qu'il est possible, pour tout résident, de formuler une plainte à l'agence de la région relativement aux services qu'il a reçus ou aurait dû recevoir de la résidence.

Doit-on comprendre que les résidences privées pour aînées seront désormais exclues du régime d'examen des plaintes et qu'il y aura un recours différent créé pour l'acheminer directement au ministre?

Si tel est le cas, le CISSS sera responsable de l'application d'une partie du règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat, alors que la qualité des services et le traitement des plaintes seront traités en silo par une mécanique non présentée au présent projet de loi.

RECOMMANDATION 8

QUE SOIT MODIFIÉ LE LIBELLÉ DE L'ARTICLE 114 AFIN QUE LE TRAITEMENT DES PLAINTES CONCERNANT LES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR ÂÎNÉS SOIT LA RESPONSABILITÉ DU CISSS.

Le traitement des plaintes et certaines obligations règlementaires de ce secteur sont déjà particuliers, car il y a un croisement de responsabilités. L'Agence était responsable du traitement des plaintes concernant la qualité des services et la Régie du logement est responsable de traiter les éléments qui contreviennent à ce qui est prévu au bail. Comme l'intensité, la fréquence et la tarification des services sont des éléments contenus au bail, le résident se retrouve souvent assis entre deux possibilités de recours à exercer pour une même situation. Malheureusement, il n'y a pas de vase communicant entre le recours à la Régie du logement et le recours prévu au sein du régime d'examen des plaintes. Comparativement au régime d'examen des plaintes, il y a des frais au niveau d'un recours à la Régie du logement et les délais peuvent être longs.

Dans une étude effectuée par le Barreau du Québec⁶, il est mentionné que l'accès à la Régie est plus difficile : clientèle vulnérable, problèmes de respect des droits, d'accès à la justice et de clarification légale. Même si la Régie possède un service de conciliation, de l'aveu même de l'organisation, le service demeure sous-utilisé; cela conduit à la judiciarisation des dossiers et à des coûts systémiques importants.

Par le panier de services que nous offrons, les **CAAP facilitent déjà la conciliation dans le régime d'examen des plaintes**. Nous pouvons très bien transposer notre expertise professionnelle dans l'axe du service de conciliation que propose la Régie du logement. Ce soutien permettrait au résident de faire savoir plus facilement à la Régie du logement qu'il souhaite vivre l'étape de la conciliation. Ainsi, en étant préparé et sécurisé, il serait en mesure de mieux vivre cette étape ayant comme finalité le règlement à l'amiable du litige.

RECOMMANDATION 9

QUE LES CAAP SOIENT ÉGALEMENT MANDATÉS POUR ASSISTER ET ACCOMPAGNER LES PERSONNES VIVANT EN RÉSIDENCE PRIVÉE POUR ÂÎNÉS DANS LEURS DÉMARCHES AUPRÈS DE LA RÉGIE DU LOGEMENT AFIN DE FACILITER L'INFORMATION ET L'ACCÈS AUX RECOURS APPROPRIÉS.

CONCLUSION

Le Collectif de Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes souscrit à l'objectif d'amélioration des services à la population. Néanmoins, une transformation de cette envergure doit être bien saisie par les acteurs livrant les services directs à la population. Les ressources humaines œuvrant à la base doivent sentir et être convaincues que tous ces changements sont réalisés au bénéfice de la population et apporteront une amélioration réelle de l'accessibilité des services. On doit également se soucier de leur qualité de vie au travail, de leurs limites professionnelles, car impérativement c'est l'usager qui en fera les frais si elles ne reçoivent pas le soutien nécessaire.

Le réseau de la santé québécois a d'innombrables outils et des balises claires pour le guider. Le problème ne réside pas toujours dans la procédure ou la structure, mais bien dans sa compréhension et son application. Comment comprend-on cette procédure? Comment doit-on l'interpréter? Comment décide-t-on de jouer ou non le rôle qui lui est dévolu? Actuellement, la faiblesse du réseau réside dans son incapacité à prendre position rapidement, à assumer son leadership et à corriger le tir quand c'est nécessaire.

Pour le Collectif de Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, le projet de loi n° 10 modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux constitue une occasion de rappeler la nécessité de l'importance de la participation citoyenne, du respect de leurs droits en matière de santé et de services sociaux et du soutien des usagers dans l'appréciation de la qualité des services.

Notre position est que, parallèlement à la nouvelle réforme, des améliorations doivent également être apportées au sein d'un ensemble de structures du réseau autant au niveau de l'appropriation de leur rôle et de l'actualisation terrain de ceux-ci.

Les recommandations et commentaires issus du présent mémoire sont le point de vue d'organismes voués depuis près de vingt ans à l'assistance et l'accompagnement des usagers du réseau de la santé et des services sociaux dans leurs démarches de plainte. À cet égard, nous osons croire que le point de vue émis ici pourra servir à une réflexion dont les résultats viseront l'unique intérêt des citoyens.

SOURCES DE RÉFÉRENCES

1 - Institut de la statistique du Québec, GAËTANE DUBÉ, CLAIRE FOURNIER et ISSOUF TRAORÉ, (décembre 2008), *Sept usagers des services de santé sur dix ne savent pas comment porter plainte : de qui s'agit-il?* 2 p.

2- Commissaire à la santé et au bien-être, *Informé des droits et sensibiliser aux responsabilités en matière de santé, Consultation et analyse, synthèses et recommandations*, Gouvernement du Québec, 2010.

3 - CLÉMENT, M, CÔTÉ, G., GAGNON, É., PAQUET, S. (2002), *Les centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes : synthèse et recommandations*, Programme PRISM. CLSC-CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières, centre affilié universitaire, 8 p.

4-CLÉMENT, M., CÔTÉ, G., GAGNON, É., PAQUET, S. (2002), *Impact et soutien des centres d'assistance et d'accompagnement (CAAP) sur la réception des plaintes*, Tome 2, Programme PRISM. CLSC-CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières, centre affilié universitaire, 125 p.

5- *Rapport du groupe de travail sur les mécanismes d'examen des plaintes*, juin 2004.

6- GRÉGOIRE ET GRATTON, 2011, *La légalité des baux de résidence privée pour personnes âgées : Étude réflexive sur l'efficacité des droits dans un contexte de vieillissement de la population*, Revue du Barreau/Tome 70/Automne 2011, page 504.

7- PROTECTEUR DU CITOYEN, *Le rapport annuel d'activités 2011-2012*.

8- CLÉMENT, M., CÔTÉ, G., GAGNON, É., PAQUET, S. (2002), *Impact et soutien des centres d'assistance et d'accompagnement (CAAP) sur la réception des plaintes*, Tome 1, Programme PRISM. CLSC-CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières, centre affilié universitaire, 125 p.

ANNEXE I

LES CENTRES D'ASSISTANCE ET D'ACCOMPAGNEMENT AUX PLAINTES

Articles 76.6 & 76.7 de la Loi sur les services de santé et de services sociaux, Chapitre S-4.2

ASSISTANCE PAR UN ORGANISME COMMUNAUTAIRE

« 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 et est 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. » (Art. 76.6)

« 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 plainte, 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. » (Art. 76.7)

ANNEXE II

LES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

QUE L'ON AJOUTE À LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ÉTABLISSEMENT UN MEMBRE-CITOYEN EN PROVENANCE DU FORUM DE LA POPULATION.

RECOMMANDATION 2

QUE L'ON S'ASSURE QUE LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS RÉSULTANT DE L'EXAMEN DES PLAINTES SOIENT TRANSMISES AU CONSEIL D'ADMINISTRATION AFIN QU'IL PUISSE ASSUMER SA RESPONSABILITÉ EN REGARD DE LA PERTINENCE, DE LA QUALITÉ, DE LA SÉCURITÉ, DE L'EFFICACITÉ DES SERVICES DISPENSÉS, DU RESPECT DES DROITS DES USAGERS ET DU TRAITEMENT DILIGENT DE LEURS PLAINTES.

RECOMMANDATION 3

QUE LE RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES PLAINTES DE L'ÉTABLISSEMENT :

- SOIT UN DOCUMENT DISTINCT ET DISPONIBLE AU PLUS TARD TROIS MOIS APRÈS LA FIN DE L'ANNÉE FINANCIÈRE COMME TOUS LES AUTRES RAPPORTS;
 - PRÉSENTE AUSSI DES DONNÉES QUALITATIVES SUR L'AMÉLIORATION DES SERVICES AINSI QUE LE RESPECT ET LA PROMOTION DES DROITS DES USAGERS;
 - PRÉSENTE LES RECOMMANDATIONS, LE SUIVI ET LES SUITES DONNÉS PAR LE COMITÉ DE VIGILANCE.
-

RECOMMANDATION 4

QUE LE MINISTRE ASSURE À L'USAGER LA POSSIBILITÉ D'UTILISER LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES EN FOURNISSANT AUX ACTEURS DU RÉGIME LE SOUTIEN EN RESSOURCES HUMAINES, MATÉRIELLES ET FINANCIÈRES.

RECOMMANDATION 5

QUE LE MINISTRE S'ASSURE QUE LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES ET LES DROITS DES USAGERS SOIENT MIEUX CONNUS ET ACCESSIBLES À LA POPULATION.

RECOMMANDATIONS 6

QUE L'ASSISTANCE ET L'ACCOMPAGNEMENT DANS LE CADRE D'UNE DÉMARCHE DE PLAINTE INDIVIDUELLE SOIENT SPÉCIFIQUES AUX **CAAP**.

RECOMMANDATION 7

QUE LES **CAAP** ASSISTENT ET ACCOMPAGNENT LES USAGERS QUI DÉPOSENT UNE PLAINTÉ AUPRÈS DES CORPORATIONS PROFESSIONNELLES RELIÉES AU SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX.

RECOMMANDATION 8

QUE SOIT MODIFIÉ LE LIBELLÉ DE L'ARTICLE 114 AFIN QUE LE TRAITEMENT DES PLAINTES CONCERNANT LES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR ÂÎNÉS SOIT LA RESPONSABILITÉ DU CISSS.

RECOMMANDATION 9

QUE LES **CAAP** SOIENT MANDATÉS POUR ASSISTER ET ACCOMPAGNER LES PERSONNES VIVANT EN RÉSIDENCE PRIVÉE POUR ÂÎNÉS DANS LEURS DÉMARCHES AUPRÈS DE LA RÉGIE DU LOGEMENT AFIN DE FACILITER L'INFORMATION ET L'ACCÈS AUX RECOURS APPROPRIÉS.
