

**Implantation de la Loi modifiant la Loi
sur les services de santé et les services sociaux
et d'autres dispositions législatives (2005, c. 32)
(Projet de loi 83)**

**Lignes directrices relatives
au comité de vigilance et de la qualité
et au commissaire aux plaintes
et à la qualité des services
dans les agences de la santé
et des services sociaux**

Mai 2006



Édition produite par :

La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux

Ce document est disponible uniquement en version électronique.

www.msss.gouv.qc.ca section **Documentation**, rubrique **Publications**.

Le genre masculin utilisé dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006

Bibliothèque nationale du Canada, 2006

ISBN-13 978-2-550-47618-4 (version PDF)

ISBN-10 2-550-47618-2 (version PDF)

Toute reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à condition que la source soit mentionnée.

© Gouvernement du Québec, 2006

Table des matières

	Page
1. Le comité de vigilance et de la qualité	4
1.1 Établissement	4
1.1.1 Mandat et responsabilités.....	4
1.1.2 Composition du comité	6
1.1.3 Date d'entrée en vigueur	7
1.2 Agence.....	7
1.2.1 Mandat et responsabilités.....	7
1.2.2 Composition du comité	8
1.2.3 Date d'entrée en vigueur	8
2. Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services	9
2.1 Établissement	11
2.2 Agence.....	16

Le comité de vigilance et de la qualité

Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services

Le ministre de la Santé et des Services sociaux a fait de la qualité des services une priorité. C'est essentiellement ce qui l'a conduit à déposer à l'Assemblée nationale le projet de loi 83 proposant des modifications touchant principalement la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS).¹ Ce projet de loi a reçu, fin novembre 2005, l'appui unanime de l'Assemblée nationale (c. 32 des lois de 2005). Les modifications à la LSSSS sont supportées par deux préoccupations fondamentales : assurer des services de qualité aux usagers du réseau de la santé et des services sociaux et le faire dans le respect de leurs droits. Ces modifications visent à :

- faciliter la circulation de l'information clinique entre les professionnels de la santé dans le but d'améliorer la continuité des soins;
- être plus attentif aux conditions des milieux de vie des personnes hébergées dans des résidences privées, en introduisant leur certification;
- outiller chaque conseil d'administration d'établissement relativement à la qualité des services dont il est le premier responsable, par la mise sur pied du comité de vigilance et de la qualité du conseil d'administration, dont la préoccupation pour le suivi accordé aux plaintes servira de levier à l'amélioration de la qualité des services. Il en est de même pour le conseil d'administration de l'agence, moyennant certaines adaptations;
- optimiser le fonctionnement du régime d'examen des plaintes et la protection des droits des usagers en haussant la crédibilité de la fonction de commissaire aux plaintes et à la qualité des services au sein de l'organisation, par l'instauration du principe de l'exclusivité de fonction et de son lien avec le conseil d'administration.

Le présent document porte sur ces deux derniers objets : le comité de vigilance et de la qualité et le commissaire aux plaintes et à la qualité des services. Il rappelle le sens des modifications apportées à la Loi, la portée et les limites des dispositions, de même que des pistes d'application de celles-ci par les établissements et les agences.

Un document sera ultérieurement produit afin de clarifier les rôles et les responsabilités du médecin examinateur et du comité de révision.

1. Aussi nommé « la Loi » dans ce document.

1. Le comité de vigilance et de la qualité

1.1 Établissement

L'article 181.0.1 de la LSSSS, qui prévoit la mise sur pied du comité de vigilance et de la qualité, témoigne de l'importance accordée à la composante « qualité des services dans le respect des droits individuels et collectifs » et s'inscrit dans la logique d'une participation accrue des usagers au sein des administrateurs des établissements et d'un meilleur suivi des services à la population.

Cette disposition nouvelle de la Loi prend appui sur une pratique qui prévaut déjà au sein de certains établissements et qui apporte des résultats positifs. Réunis en comité du conseil, quelques administrateurs ont pour mandat d'assurer, auprès du conseil d'administration, le suivi des recommandations relatives à la qualité des services transmises par diverses instances de l'établissement dans l'exercice de leurs fonctions, de même que par le Protecteur des usagers, un peu à l'image du comité de vérification (ou des finances) en regard des aspects budgétaires. La Loi généralise cette pratique et la rend obligatoire dans tous les établissements, tout en précisant le mandat et la composition du comité.

1.1.1 Mandat et responsabilités

En plus d'en prévoir la constitution, l'article 181.0.1 fait ressortir le rôle du comité de vigilance et de la qualité auprès du conseil d'administration dont il est issu.

Notons que la relation du comité de vigilance et de la qualité avec le conseil d'administration est bien différente de celle qu'entretient par exemple le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP) avec le conseil d'administration. Le CMDP est une instance consultative au conseil d'administration, responsable envers celui-ci de la qualité des soins médicaux et regroupant des personnes qui ne sont pas issues du conseil d'administration.

La responsabilité du comité de vigilance et de la qualité est double :

- D'abord et avant tout (« principalement »), celle d'assurer le suivi des recommandations du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services (ou du Protecteur des usagers). Ces recommandations découlent de l'analyse et des conclusions apportées à chaque plainte et à l'ensemble des plaintes (rapport annuel). Elles sont faites dans le but d'améliorer la qualité des services, ce qui est aussi la perspective dans laquelle le comité de vigilance et de la qualité est créé par le conseil d'administration.
- Le comité de vigilance et de la qualité est « également responsable de coordonner l'ensemble des activités des autres instances mises en place au sein de l'établissement pour exercer des responsabilités relatives à l'un ou l'autre des éléments mentionnés au paragraphe 1^{er} du deuxième alinéa de l'article 181.0.3 de la LSSSS et d'assurer le suivi de leurs recommandations ».

Le comité de vigilance et de la qualité assure cette coordination en recevant et en analysant les recommandations et les rapports transmis au conseil d'administration qui portent sur la pertinence, la qualité, la sécurité ou l'efficacité des services rendus, le respect des droits des usagers et le traitement de leurs plaintes (article 172 de la LSSSS, paragraphes 1 et 2).

Pour être en mesure de « veiller à ce que le conseil d'administration s'acquitte de façon efficace de ses responsabilités en matière de qualité des services », l'analyse faite par le comité de vigilance et de la qualité doit :

- « établir les liens systémiques entre ces rapports et recommandations », ceci permettant de tirer les conclusions nécessaires pour être en mesure de soumettre au conseil d'administration des recommandations intégrées dans un plan d'ensemble portant sur les suites à donner à ces divers rapports, dans une perspective d'amélioration de la qualité des services.

Sans être exhaustif, l'article 181.0.3 de la LSSSS décrit les principales fonctions du mandat du comité de vigilance et de la qualité. Pour les réaliser, le comité requerra et prendra connaissance de certains rapports de diverses instances, ce qui lui permettra d'apprécier :

- le fonctionnement de mécanismes existants (comité des usagers et de résidents, Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP), Conseil des infirmières et infirmiers (CII), conseil multidisciplinaire, comité de gestion des risques, sous-comité sur les infections nosocomiales, comité d'éthique clinique, comité d'éthique de la recherche, conseil des sages-femmes, etc.);
- le fonctionnement du régime d'examen des plaintes (nombre et nature des plaintes reçues et traitées, nombre et nature des situations problématiques et des interventions effectuées, conditions d'exercice dans lesquelles travaille le commissaire aux plaintes et à la qualité des services, activités de promotion des droits des usagers, bilan de la conciliation, travail du médecin examinateur ou du comité de révision, nature des plaintes référées au CMDP, etc.);
- le suivi des rapports d'agrément;
- le résultat des sondages de satisfaction;
- le suivi des recommandations d'un coroner;
- le suivi des visites d'appréciation de la qualité des services (CHSLD, RI, RTF, centres jeunesse);
- le suivi des recommandations du Curateur public;
- le suivi des recommandations du vérificateur externe ayant trait à la qualité;
- le suivi des rapports sur la qualité des services d'un laboratoire;
- le suivi d'un rapport de visite d'inspection professionnelle d'un ordre professionnel;
- le suivi des tableaux de bord sur la prévention et le contrôle des infections nosocomiales;
- etc.

Le comité veille aussi à s'assurer de la suffisance des ressources dont dispose le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services pour faire son travail et assurer l'accessibilité à ses services. Il peut faire des recommandations à cet effet au conseil d'administration qui en décide. Le directeur général, à la fois membre du conseil d'administration et du comité de vigilance et de la qualité,

soutient ses collègues dans leur appréciation des ressources requises par le commissaire et assure la mise en application des décisions du conseil auxquelles il participe.

1.1.2 Composition du comité

La Loi limite la composition du comité à cinq personnes :

- Le directeur général, dont la présence est essentielle étant donné son rôle au sein de l'établissement et auprès du conseil d'administration, proposera aux membres du comité de vigilance et de la qualité des règles et des modalités de fonctionnement que le conseil d'administration pourra entériner.
- Le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services est la seule personne du comité de vigilance et de la qualité qui ne soit pas membre du conseil d'administration. Malgré son rôle important au sein de ce comité, le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services, étant donné l'exclusivité de ses fonctions décrites à l'article 33 de la LSSSS, ne pourra pas assumer des tâches de soutien administratif. Généralement, le soutien administratif est assuré à chacun des comités formés par le conseil d'administration, par un employé désigné par le directeur général.
- Les trois autres membres du conseil d'administration ne doivent pas travailler pour l'établissement, ni exercer leur profession dans l'un de ses centres, ni être liés par contrat à l'établissement (familles d'accueil, ressources intermédiaires). L'un de ces trois membres doit obligatoirement être choisi parmi les deux représentants des usagers.

Enfin, soulignons quatre éléments :

- Une éthique est requise des membres du conseil d'administration de l'agence ou des établissements, notamment à propos des règles relatives au respect de la confidentialité pour les rapports qui y sont soumis par les différentes instances. Compte tenu du caractère public des réunions du conseil d'administration des établissements publics, le comité de vigilance et de la qualité devra prendre les dispositions nécessaires pour assurer le respect des lois en matière de confidentialité.
- Des personnes-ressources sont souvent nécessaires à un comité sans que leur présence ne soit requise en permanence.
- Les membres du comité de vigilance et de la qualité ne peuvent pas se faire remplacer dans le cadre de leur mandat.
- Le conseil d'administration d'un établissement privé conventionné ou autofinancé, ou le titulaire du permis, dans le cas d'un établissement privé non constitué en personne morale, ont les mêmes responsabilités à l'égard de la qualité et de la sécurité des services offerts par leur établissement que le conseil d'administration d'un établissement public. L'obligation légale de constituer un comité de vigilance et de la qualité s'applique à lui, tout comme le mandat décrit à l'article 181.0.3 de la LSSSS. Seule la composition peut en partie différer, telle qu'énoncée à l'article 182.0.1 de la Loi.

1.1.3 Date d'entrée en vigueur

La Loi prévoit que le comité de vigilance et de la qualité du conseil d'administration d'un établissement doit être mis sur pied au plus tard le 1^{er} juillet 2006, ou à toute autre date déterminée par le gouvernement, ce qui est présentement le cas. Une date autre que le 1^{er} juillet sera déterminée par le gouvernement.

1.2 Agence

L'esprit des dispositions légales applicables au comité de vigilance et de la qualité en établissement est transposable au comité de vigilance et de la qualité au sein d'une agence, moyennant certaines adaptations. Ainsi, le comité de vigilance et de la qualité de l'agence a aussi le rôle de veiller à ce que le conseil d'administration puisse s'acquitter efficacement de sa responsabilité de garantir la qualité des services offerts et le respect des droits des usagers ou des utilisateurs de services qui peuvent directement porter plainte à l'agence en vertu de l'article 60 de la LSSSS ou de l'article 16 de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence.

« Une personne qui requiert ou utilise les services préhospitaliers d'urgence requis ou fournis dans sa région peut formuler une plainte directement à l'agence concernée relativement à de tels services qu'elle a reçus ou aurait dû recevoir ». ²

L'agence offre peu de services directs à des individus. Elle est une instance de régulation. Ses décisions ont toutefois des impacts sur des groupes et des collectivités et peuvent faire l'objet d'insatisfactions conduisant au dépôt de plaintes formelles. Ces plaintes, quelque soit leur nombre, permettent un examen de la mise en place des services de santé et des services sociaux dans la région.

1.2.1 Mandat et responsabilités

En vertu des articles 412.1 à 412.4 de la LSSSS, le mandat du comité de vigilance et de la qualité d'une agence est essentiellement centré sur l'analyse et le suivi des rapports du commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services ou du Protecteur des usagers. Un suivi étroit des recommandations du commissaire régional s'impose tout autant qu'au niveau local, dans une perspective d'amélioration de la qualité des services à la population.

Rien n'exclut que le comité de vigilance et de la qualité exerce d'autres fonctions confiées par le conseil relativement à ses responsabilités en matière de qualité de services et de respect des droits des usagers et utilisateurs de services. Ainsi, le conseil d'administration pourrait acheminer au comité de vigilance et de la qualité, pour analyse et recommandations, les rapports de visites ministérielles d'appréciation de la qualité dans les milieux de vie substitués, auxquelles participe l'agence comme membre visiteur, ainsi que les recommandations du Forum de la population sur les moyens à mettre en place pour améliorer la satisfaction de la population à l'égard des services de

2. Article 16 de la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence*.

santé et des services sociaux disponibles et pour mieux répondre aux besoins en matière d'organisation de tels services (article 343.2 de la LSSSS).

Le comité de vigilance et de la qualité veille aussi à s'assurer de la suffisance des ressources dont dispose le commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services pour faire son travail et assurer l'accessibilité à ses services. Il peut faire des recommandations à cet effet au conseil d'administration qui en décide. Le président-directeur général, à la fois membre du conseil d'administration et du comité de vigilance et de la qualité, soutient ses collègues dans leur appréciation des ressources requises par le commissaire et assure la mise en application des décisions du conseil d'administration auxquelles il participe.

1.2.2 Composition du comité

La composition du comité de vigilance et de la qualité du conseil d'administration d'une agence diffère légèrement de celle du comité de vigilance et de la qualité du conseil d'administration d'un établissement, en ce que la Loi précise la nomination de quatre personnes sur cinq, à savoir :

- le président-directeur général;
- trois autres membres du conseil d'administration :
 - une personne en provenance des organismes du milieu communautaire;
 - une personne en provenance des comités des usagers des établissements;
 - une personne choisie parmi les autres membres du conseil d'administration.
- le commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services, qui n'est pas membre du conseil d'administration.

1.2.3 Date d'entrée en vigueur

Compte tenu de l'entrée en fonction effective des conseils d'administration des agences de la santé et des services sociaux, la mise en place du comité de vigilance et de la qualité d'une agence demeure, comme prévu, le 1^{er} juillet 2006.

2. Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services

L'intention politique à l'origine des modifications à la LSSSS est d'améliorer la qualité des services, d'optimiser le fonctionnement du régime d'examen des plaintes ainsi que la protection et le respect des droits des usagers.

Il n'y a pas de changements majeurs dans l'économie générale du régime quant aux processus applicables à l'examen des plaintes. En amont, l'énoncé des droits des usagers a fait l'objet de précisions et d'ajouts, surtout pour faciliter la circulation d'informations cliniques entre les professionnels. L'utilisateur insatisfait adresse sa plainte à l'établissement ou à l'agence. Une procédure détermine les modalités d'examen selon l'objet. Cette plainte est traitée par un commissaire ou par un médecin examinateur. Celui-ci conclut et fait ses recommandations. S'il s'agit d'une plainte concernant un médecin, un dentiste ou un pharmacien, c'est le médecin examinateur qui la traitera. La conciliation est recherchée dans tous les cas. Un mécanisme de deuxième recours permet au plaignant insatisfait des conclusions qui lui sont transmises d'en saisir le Protecteur des usagers ou le comité de révision selon le cas. Notons que la fonction de protecteur des usagers est maintenant assumée par le Protecteur du citoyen. Dans certains cas qui lui sont soumis, le CMDP aura à traiter la plainte et à instituer un comité de discipline. Le plaignant peut en tout temps se faire accompagner par le commissaire, par le comité des usagers ou par un organisme d'assistance et d'accompagnement aux plaintes. Un rapport d'activités est acheminé au conseil d'administration qui formule, au besoin, des objectifs de résultats. Enfin, le dossier de plaintes est régi par des règles de confidentialité.

Les modifications les plus significatives apportées à la Loi qui permettent d'assurer aux usagers et à la population en général l'impartialité du régime d'examen des plaintes sont les suivantes :

- Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services est nommé par le conseil d'administration et est redevable au conseil de l'exercice de ses fonctions.
- Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services assume des fonctions exclusives et en est imputable. Les fonctions du commissaire local lui sont attribuées par l'article 33 de la LSSSS, et celles du commissaire régional le sont par l'article 66. Leurs fonctions sont recentrées sur le respect des droits des usagers, leur satisfaction et le traitement diligent des plaintes.
- Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services est membre à part entière du comité de vigilance et de la qualité au sein duquel il veille au suivi de ses recommandations et traite plus particulièrement des questions relatives à l'amélioration de la qualité des services.
- Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services a le pouvoir d'intervenir de sa propre initiative.
- Enfin, le commissaire assume des fonctions précises relativement à l'information sur les droits des usagers, le code d'éthique et la promotion du régime d'examen des plaintes.

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

Avant sa modification, la Loi stipulait que le commissaire aux plaintes et à la qualité des services relève du directeur général ou du conseil d'administration, selon le plan d'organisation adopté. Désormais, le commissaire relève du conseil d'administration. C'est un choix ferme, dont l'application sera contrôlée par le ministère et les agences, selon des modalités qui seront ultérieurement précisées.

Le choix du législateur se fonde sur les liens entre, d'une part, la crédibilité des mécanismes d'examen des plaintes et, d'autre part, les responsabilités du conseil à l'égard de la qualité des services, du respect des droits des usagers, de la place accordée à la satisfaction des usagers (et à leurs insatisfactions) dans une recherche d'amélioration de la qualité des services. Dans cette perspective, le principe de bonne distance par rapport aux opérations de l'établissement ou de l'agence et le principe d'indépendance du commissaire dans l'exercice de ses fonctions, afin de rendre le processus de plainte le plus transparent et le plus impartial possible, ont servi de balises à cette décision. Libre de tout lien hiérarchique envers un gestionnaire au sein de son organisation, le commissaire a ainsi la possibilité d'exprimer librement ses observations et ses recommandations afin de garantir les droits des usagers et l'amélioration des services.

Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services est le seul responsable envers le conseil d'administration de l'application du règlement de la procédure d'examen des plaintes, y compris la révision de la procédure. Sous l'autorité hiérarchique du conseil d'administration, le commissaire est responsable envers ce dernier du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes.

Le commissaire local adjoint aux plaintes et à la qualité des services est une personne nommée par le conseil d'administration, après avoir pris l'avis du commissaire aux plaintes et à la qualité des services. Il exerce les fonctions que le commissaire lui délègue et agit sous son autorité.

Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire adjoint aux plaintes et à la qualité des services est investi des mêmes pouvoirs et immunités que le commissaire aux plaintes et à la qualité des services.

La sélection et la nomination du commissaire local et du commissaire local adjoint s'effectueront sur la recommandation d'un comité du conseil d'administration formé à cet effet.

Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services assume des fonctions exclusives

La Loi permettait auparavant que le commissaire aux plaintes et à la qualité des services traite les plaintes et soit responsable d'autres mandats, étant donné l'ampleur et la variété des objets de préoccupation relatifs à la qualité. Ce faisant, il fut parfois placé dans la position délicate de traiter la plainte d'un usager à l'égard d'un projet ou d'un service dont il était gestionnaire. Il importait donc que le commissaire aux plaintes et à la qualité des services ne puisse se retrouver dorénavant en situation de conflit d'intérêts. Le législateur a décidé d'un moyen pour donner aux personnes qui portent plainte un interlocuteur crédible et dédié qui accorde au traitement des plaintes des usagers une place centrale comme outil d'amélioration de la qualité des services, en préservant la neutralité

de la démarche. Désormais, le commissaire assume des fonctions exclusives recentrées sur le traitement des plaintes, sur le respect des droits des usagers et sur le bon fonctionnement du régime d'examen des plaintes. Les dispositions de la Loi qui permettaient aux commissaires d'occuper d'autres fonctions dans l'établissement ou dans l'agence ont été supprimées. C'est dire à quel point il est hors de question, au sein d'un établissement ou d'une agence, de confier d'autres fonctions que celles décrites dans la Loi à l'article 33 pour le commissaire local et à l'article 66 pour le commissaire régional, ou découlant directement de celles-ci.

À titre indicatif, et sans que ce soit exhaustif, il serait par conséquent inapproprié qu'un commissaire puisse faire partie des équipes de visites ministérielles d'appréciation de la qualité, ou qu'il soit membre du comité de gestion des risques, ou responsable de la préparation et du suivi d'une visite d'agrément, etc. Par ailleurs, bien qu'il ne puisse être membre décideur de l'un ou l'autre des comités, sa participation et sa collaboration avec les différentes instances qui traitent des aspects relatifs à la qualité des services lui permettra de maintenir des liens pertinents et appropriés à l'exécution de ses fonctions.

L'application du principe de l'exclusivité de fonction du commissaire sera contrôlée par le ministère et par les agences, selon des modalités qui seront ultérieurement précisées.

2.1 Établissement

Les fonctions du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services et du commissaire adjoint

L'article 33 de la Loi circonscrit les fonctions du commissaire local au respect des droits des usagers et au traitement des plaintes. Cependant, une lecture restrictive de la Loi servirait mal les intérêts des usagers et les impacts attendus des modifications à la Loi. Ainsi, en tout respect de ses fonctions exclusives, le commissaire devra s'assurer que des activités qui lui sont intimement associées comme celles d'informer, de former les usagers et le personnel sur les droits des usagers, etc. soient réalisées.

Au niveau local, le commissaire aux plaintes et à la qualité des services ou le commissaire adjoint :

Paragraphe 1 :

- Applique la procédure (existait avant la modification législative).

Paragraphe 2 :

- Assure la promotion de son indépendance (existait avant la modification législative).
- Diffuse l'information sur les droits et les obligations des usagers et sur le code d'éthique.

La Loi prévoyait la promotion des droits et des obligations des usagers et du code d'éthique; elle met maintenant l'emphase sur leur diffusion dans le but de mieux faire connaître ces droits et

ces obligations et le code d'éthique, et vise à améliorer la possibilité pour une personne de faire valoir ses droits de manière adéquate. Les problèmes associés au respect des droits des usagers ne sont généralement pas liés à l'insuffisance de ces droits mais plutôt à un manque d'information sur ces droits. L'information transmise par le commissaire sur les droits des personnes, sur les recours existants et les manières d'y avoir accès facilitera aux usagers la défense et l'exercice de leurs droits.

L'amélioration des connaissances relatives aux droits des usagers et des recours existants concerne non seulement les personnes qui reçoivent des services, mais aussi les personnes de leur entourage, les intervenants et les administrateurs responsables de leur planification, de leur dispensation et de leur gestion.

Par conséquent, le commissaire aura à développer et à utiliser, sur une base continue, divers moyens de communication auprès des usagers ou de leurs représentants, des familles, des proches, des employés, des intervenants, des gestionnaires, des bénévoles, etc. pour s'assurer qu'ils soient bien informés et qu'ils améliorent leur connaissance, leur compréhension et leur appropriation de leurs droits et des mécanismes de recours.

De plus, il devra adapter ces moyens de communication aux personnes vulnérables, aux personnes ayant des déficits cognitifs, des déficiences physiques, motrices, sensorielles ou du langage et aux personnes vivant à domicile ou en milieu d'hébergement substitut.

- Assure la promotion du régime d'examen des plaintes

La promotion du régime d'examen des plaintes va au-delà de sa simple publication. L'instauration d'alliances et de collaborations avec les groupes de promotion et de défense des droits, les centres d'assistance et d'accompagnement ainsi qu'un maillage avec les instances en lien avec les structures de l'établissement comme les conseils professionnels, notamment le CII, le CI, le CMDP optimiseront la réalisation de cette fonction.

En lien avec cette fonction, nous référons aux *Lignes directrices sur les comités des usagers et comité de résidents*³ et, plus spécifiquement, à l'application de l'article 212 de la LSSSS, qui favorise que le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services établisse des liens de confiance et de collaboration avec le comité des usagers et les comités de résidents.

Paragraphe 3 :

- Prête assistance à l'utilisateur ou l'en assure.

Le commissaire doit prêter assistance à l'utilisateur dans ses démarches ou l'orienter, selon sa volonté, vers un centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes et tenir compte des nouvelles responsabilités confiées à ces centres, notamment l'accompagnement des personnes dont la plainte a été acheminée vers le CMDP de l'établissement (article 76.6 de la LSSSS).

3. *Le comité des usagers et le comité de résidents, Lignes directrices*, ministère de la Santé et des Services sociaux, février 2006.

Il peut être utile de rappeler que le comité des usagers a aussi la fonction d'accompagner l'utilisateur qui porte plainte.

En conséquence, le commissaire aura à consolider le lien de référence avec les comités d'utilisateurs et les centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes.

Paragraphe 4 :

- Examine la plainte.

« Une plainte est l'expression verbale ou écrite d'une insatisfaction formulée par l'utilisateur ou son représentant à l'égard des services qu'il a reçus, aurait dû recevoir, reçoit ou requiert (article 34 de la LSSSS).

C'est aussi une demande à l'autorité administrative d'agir conformément à la mission de service public qu'elle doit assurer. »⁴

Le traitement des plaintes et l'amélioration de la qualité sont étroitement liés. Le traitement d'une plainte, en plus d'avoir des effets sur la satisfaction des utilisateurs et le respect de leurs droits, permet de questionner, au sein d'une organisation, les différentes fonctions de gestion (planification, organisation, coordination, évaluation) qui influencent directement la qualité des services et d'y apporter des correctifs.

Ce processus d'examen des plaintes doit être facile d'accès pour les utilisateurs qui peuvent rencontrer des difficultés de toutes sortes et des réticences importantes dans un processus trop encadré et ne pas freiner l'utilisateur lorsqu'il a besoin de porter plainte. Cette accessibilité sera aussi favorisée par la possibilité pour l'utilisateur de rencontrer rapidement le commissaire aux plaintes et à la qualité des services, et par la connaissance de ce dernier du fonctionnement de l'établissement où il œuvre.

Le dépôt d'une plainte aux commissaires aux plaintes et à la qualité des services n'empêche pas l'utilisateur d'exercer d'autres recours auprès de certains organismes reconnus (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, ordres professionnels, etc.) ou d'effectuer un recours de nature judiciaire.

Une plainte verbale revêt la même importance qu'une plainte écrite et requiert un traitement diligent et rigoureux.

Paragraphe 5 :

4. *Un Bureau des plaintes légitime et crédible*, Le Protecteur des utilisateurs.

- Réfère à la plus haute autorité concernée, un cas de nature disciplinaire relative à la pratique ou la conduite d'un membre du personnel (existait avant la modification législative).

Paragraphe 6 :

- Transmet ses conclusions et, le cas échéant, ses recommandations au conseil d'administration.

À titre de membre désigné au sein du comité de vigilance et de la qualité, le commissaire sera témoin des suites qui seront données aux recommandations qu'il aura transmises au conseil d'administration dans le cadre de son mandat de traitement des plaintes et d'intervention, et il pourra proposer, de concert avec les autres membres du comité, des mesures visant à améliorer la qualité des services.

Paragraphe 7 :

- Intervient de sa propre initiative sur des faits rapportés et pour des motifs raisonnables

Cette nouvelle disposition de la Loi fait foi de l'importance accordée à la protection des usagers et de leurs droits, car elle permet d'examiner une situation problématique autrement que par le mécanisme de traitement d'une plainte formelle et assure qu'une intervention sera réalisée pour améliorer la satisfaction des usagers et protéger leurs droits.

Elle clarifie et renforce les pouvoirs et les responsabilités du commissaire aux plaintes et à la qualité en tant que responsable des droits des usagers, en lui permettant et demandant d'agir en dehors du cadre du traitement de la plainte formelle; tâche dont l'application est facilitée par l'indépendance accrue de sa fonction au sein de l'organisation. Un volet de plus en plus important de l'assistance et des interventions réalisées par le commissaire sont les dimensions concernant les insatisfactions non exprimées en plaintes qui doivent être considérées comme aussi importantes que le traitement de la plainte elle-même.

À cet égard, la disponibilité du commissaire à agir rapidement lorsqu'une demande d'intervention lui est adressée favorisera le dénouement d'une situation potentiellement conflictuelle et pourra éviter que l'insatisfaction ne se traduise en plainte.

Cette fonction du commissaire n'est pas discrétionnaire. Le commissaire doit agir, mais il doit le faire à partir d'un élément déclencheur, dès qu'il reçoit une information laissant croire que les droits d'un ou de plusieurs usagers ne seraient pas respectés. Ces informations peuvent provenir de différentes sources, identifiées ou anonymes, incluant les employés. Les motifs d'intervention doivent être raisonnables. Le commissaire devra apprécier, au préalable, les motifs qui justifieront son intervention et s'assurer que ces motifs soient plausibles, vraisemblables, sérieux et possiblement fondés.

Il sera certainement approprié que le commissaire aux plaintes et à la qualité des services rencontre le directeur général pour échanger avec lui sur l'exercice de cette fonction au sein de l'établissement ainsi que sur les modalités de collaboration attendues de part et d'autre.

Auparavant, la Loi précisait que le pouvoir d'initiative concernait les ressources pouvant faire l'objet d'une plainte adressée à l'établissement, en référence à l'article 34 de la Loi. Le nouveau paragraphe 7 de l'article 33 de la Loi ne fait plus référence à l'article 34. Ce faisant, le législateur facilite, à l'ensemble des usagers, l'accès à un moyen de se faire entendre et donne la possibilité d'être pris en charge par une personne compétente.

Par ailleurs, le commissaire devra, dans l'application de son mandat, préserver son champ de compétence comme précisé à l'article 34 (article 60 pour l'instance régionale), ce qui nécessitera une collaboration entre les commissaires local et régional. À titre d'exemple, un commissaire local interpellé par un usager relativement aux services d'une résidence privée ne pourra pas intervenir au sein de celle-ci, mais fera nécessairement le lien auprès du commissaire régional.

Paragraphe 8 :

- Donne son avis sur les questions de sa compétence (existait avant la modification législative).

Les domaines de compétence font référence au respect des droits des usagers, au régime d'examen des plaintes, au code d'éthique, aux aspects relatifs à l'amélioration de la satisfaction des usagers.

Paragraphe 9 :

- Dresse un bilan de ses activités (existait avant la modification législative).

Paragraphe 10 :

- Présente au conseil d'administration :
 - un rapport sur l'application de la procédure d'examen des plaintes (existait avant la modification législative);
 - un rapport sur la satisfaction des usagers et sur le respect de leurs droits : bien qu'il ne participe pas à la réalisation des enquêtes de satisfaction des usagers, le commissaire doit considérer les résultats de ces enquêtes;
 - son bilan annuel d'activités et le rapport du médecin examinateur et du comité de révision (existait avant la modification législative).

Statut du commissaire aux plaintes et à la qualité des services

Les informations à cet effet sont fournies par la Direction générale du personnel réseau et ministériel du ministère.

- Le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services et le commissaire local adjoint occupent un poste de cadre supérieur.
- La classification est établie par le MSSS en fonction de la classification d'autres postes de cadres supérieurs de l'établissement.

- Les honoraires versés à un commissaire local contractuel doivent être compatibles avec ceux qui seraient versés à un détenteur de poste dans un même établissement.
- Les modalités de contrôle administratif des dépenses du commissaire local sont déterminées par résolution du conseil d'administration.
- L'évaluation annuelle du commissaire local est réalisée par le conseil d'administration selon les modalités qu'il détermine.

Complément d'information

- Le commissaire local peut agir à titre de commissaire régional, alors que le commissaire local adjoint ne peut exercer ce double mandat.
- Le commissaire local et le commissaire local adjoint peuvent exercer dans plus d'un établissement.
- Le conseil d'administration établit, par règlement, une procédure d'examen des plaintes. Il doit la transmettre au ministre qui s'assure de sa conformité.

2.2 Agence

Les fonctions du commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services

À l'instar de l'article 33 de la Loi relativement aux fonctions du commissaire local, l'article 66 circonscrit les fonctions du commissaire régional au respect des droits des usagers et au traitement des plaintes. Une lecture restrictive de la Loi servirait mal les intérêts des usagers et les impacts attendus des modifications à la Loi. Ainsi, dans le respect de ses fonctions exclusives, le commissaire régional sera, par ailleurs, amené à contribuer et à s'associer au développement de certaines activités dans le cadre des responsabilités assumées par l'agence, notamment :

- l'information à transmettre à la population;
- l'évaluation de la satisfaction des usagers à l'égard des services;
- le soutien à apporter, sur le plan régional, aux comités d'usagers et à la mise en œuvre des activités de formation des membres des comités d'usagers.

Paragraphe 1 :

- Applique la procédure d'examen des plaintes.

Les nouvelles dispositions de la LSSSS permettent aux personnes hébergées dans une résidence privée d'hébergement agréée par l'agence, ou par un organisme communautaire aussi agréé par l'agence, ou dans une résidence pour personnes âgées inscrite au registre des résidences privées de formuler une plainte à l'agence. Il revient aux commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services d'appliquer la procédure d'examen des plaintes pour cette clientèle. Par ailleurs, dans le cas d'une plainte concernant un organisme communautaire ayant

conclu une entente avec un établissement, le commissaire régional réfèrera au commissaire local ou au commissaire local adjoint pour l'application de la procédure d'examen des plaintes.

Les ressources d'hébergement privées font partie du continuum de services aux personnes âgées. Elles doivent constituer des milieux de vie sécuritaires et respectueux des besoins, des droits et de la dignité des personnes vulnérables qui y sont hébergées, notamment les personnes âgées en perte d'autonomie, mais aussi les autres clientèles vulnérables. À cette fin, l'article 346.0.3 de la LSSSS oblige l'exploitant d'une résidence pour personnes âgées à détenir un certificat de conformité. Cette information doit apparaître au registre de l'agence. L'arrimage entre le commissaire régional et l'agence, responsable de la certification des résidences privées, sera nécessaire.

Divers organismes sont susceptibles d'être interpellés par le commissaire régional dans l'exercice de cette fonction dont la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Bureau du Curateur public, le Bureau du Protecteur des usagers, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, les municipalités, la Régie du bâtiment, la Régie du logement, les corps policiers, les tribunaux et le Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes. La mise en place d'un mécanisme de collaboration avec ces différents partenaires directement concernés favorisera une intervention rapide et coordonnée afin d'assurer les services que requièrent ces clientèles.

L'article 60 de la LSSSS a été modifié afin de rendre possible au commissaire régional l'examen d'une plainte à l'égard d'un établissement en ce qui a trait à la conservation de l'information sur un usager assuré au sens de la Loi sur l'assurance maladie (article 520.7).

Paragraphe 2 :

- Assure la promotion de son indépendance (existait avant la modification législative).
- Assure la promotion du régime d'examen des plaintes

Les nouvelles dispositions de la Loi mettent l'emphase sur la promotion du régime d'examen des plaintes. Le commissaire régional n'a aucune autorité hiérarchique sur les commissaires locaux. Par ailleurs, il partage avec eux la responsabilité de s'assurer, pour les usagers de la région, d'une cohérence d'ensemble du régime d'examen des plaintes de sa région.

L'exercice de cette fonction conduira inévitablement le commissaire régional à exercer certaines activités, notamment :

- participer aux rencontres provinciales des commissaires régionaux afin de favoriser l'échange d'expertise et d'améliorer la qualité des interventions des commissaires;
- coordonner des activités de formation à l'intention des commissaires locaux;
- soutenir, collaborer et conseiller les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services;
- développer des activités de promotion des droits et des obligations des usagers;

- soutenir le Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes;
 - utiliser le Forum de la population comme l'un des canaux privilégiés de transmission d'information;
 - soutenir le développement et le suivi régional du système d'information sur la gestion des plaintes et l'amélioration de la qualité des services (SIGPAQS).
- Assure la publication de la procédure d'examen des plaintes auprès de la population de la région (existait avant la modification législative).

Paragraphe 3 :

- Prête assistance ou s'assure que soit prêtée assistance à l'utilisateur

Le commissaire doit prêter assistance à l'utilisateur dans ses démarches ou l'orienter vers un centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes et tenir compte des nouvelles responsabilités confiées à ces centres, notamment l'accompagnement des personnes dont la plainte a été acheminée vers le CMDP de l'établissement (article 76.6 de la LSSSS).

Il peut être utile de rappeler que le comité des usagers a aussi la fonction d'accompagner l'utilisateur qui porte plainte.

En conséquence, le commissaire aura à consolider le lien de référence avec les comités d'utilisateurs et les centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes.

Paragraphe 4 :

- Examine la plainte avec diligence

« Une plainte est l'expression verbale ou écrite d'une insatisfaction formulée par l'utilisateur ou son représentant à l'égard des services qu'il a reçus, aurait dû recevoir, reçoit ou requiert (article 34 de la LSSSS).

C'est aussi une demande à l'autorité administrative d'agir conformément à la mission de service public qu'elle doit assurer ».⁵

L'examen des plaintes est une activité reliée à la promotion de la qualité des services et au respect des droits des usagers. Cette activité contribue à l'amélioration de la qualité des services et de la satisfaction des usagers. Elle permet de questionner, au sein d'une organisation, les différentes fonctions de gestion (planification, organisation, coordination, évaluation) qui influencent directement la qualité des services et de mettre en place des mesures correctives.

5. *Un Bureau des plaintes légitime et crédible*, Le Protecteur des usagers.

Ce processus doit être constitué de façon à faciliter l'accès aux usagers qui peuvent avoir des difficultés de toutes sortes et des réticences importantes dans un processus trop encadré. Cette accessibilité sera aussi favorisée par la facilité qu'aura l'utilisateur de rencontrer rapidement le commissaire aux plaintes et à la qualité des services et de la connaissance que possède celui-ci de l'organisation à l'intérieur de laquelle il œuvre.

Le dépôt d'une plainte n'empêche pas d'exercer d'autres recours auprès de certains organismes reconnus (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Ordres professionnels, etc.) ou d'effectuer un recours de nature judiciaire.

Une plainte verbale requiert le même examen que celui accordé à la plainte écrite et requiert un traitement diligent et rigoureux. La plainte verbale s'inscrit dans un processus facilitant pour la personne qui ne veut pas écrire une plainte.

Paragraphe 5 :

- Réfère à la plus haute autorité concernée un cas de nature disciplinaire qui a fait l'objet d'une plainte ou d'une intervention (existait avant la modification législative).

Paragraphe 6 :

- Transmet ses conclusions et, le cas échéant, ses recommandations au conseil d'administration.

À titre de membre désigné au sein du comité de vigilance et de la qualité, le commissaire sera témoin des suites qui seront données aux recommandations qu'il aura transmises au conseil d'administration dans le cadre de son mandat de traitement des plaintes et de son pouvoir d'intervention et pourra proposer, de concert avec les autres membres du comité, des mesures visant à améliorer la qualité des services. À cet égard, le commissaire aux plaintes et à la qualité des services sera appelé à contribuer à ce que l'agence s'acquitte de ses responsabilités en matière de qualité des services et de respect des droits des usagers ou des autres utilisateurs de services relativement aux personnes, aux organismes ou fonctions qui peuvent faire l'objet d'une plainte.

Paragraphe 7 :

- Intervient de sa propre initiative sur des faits rapportés et sur des motifs raisonnables.

Cette nouvelle disposition de la Loi fait foi de l'importance accordée à la protection des usagers et de leurs droits, car elle permet d'examiner une situation problématique autrement que par le mécanisme de traitement d'une plainte formelle et assure qu'une intervention sera prise pour améliorer la satisfaction des usagers et protéger leurs droits.

Elle clarifie et renforce les pouvoirs et les responsabilités du commissaire aux plaintes et à la qualité en tant que responsable des droits des usagers, en lui permettant et demandant d'agir en dehors du cadre du traitement de la plainte formelle; tâche dont l'application est facilitée par l'indépendance accrue de sa fonction au sein de l'organisation. Un volet de plus en plus

important de l'assistance et des interventions réalisées par le commissaire sont les dimensions concernant les insatisfactions non exprimées en plaintes qui doivent être considérées comme aussi importantes que le traitement de la plainte elle-même.

Cette fonction du commissaire n'est pas discrétionnaire. Le commissaire doit agir à partir d'un élément déclencheur, dès qu'il reçoit une information laissant croire que les droits d'un ou de plusieurs usagers ne seraient pas respectés. Ces informations peuvent provenir de différentes sources, identifiées ou anonymes, incluant les employés. Les motifs d'intervention doivent être « raisonnables ». Le commissaire aura à apprécier au préalable les raisons qui justifieront son intervention et s'assurer que ces motifs soient à leur face même plausibles, vraisemblables, sérieuses et possiblement fondées.

Il serait certainement approprié que les commissaires aux plaintes et à la qualité des services rencontrent les présidents-directeurs généraux pour échanger sur l'exercice de cette fonction au sein de l'agence ainsi que sur les modalités de collaboration attendue de part et d'autre.

Auparavant, la Loi précisait que le pouvoir d'initiative concernait les ressources pouvant faire l'objet d'une plainte adressée à l'agence, en référence à l'article 60 de la Loi. Le nouveau paragraphe 7 de l'article 66 de la Loi ne fait plus référence à l'article 60. Ce faisant, le législateur facilite à l'ensemble des usagers l'accès à un moyen de se faire entendre, de s'assurer d'une prise en charge par une personne compétente.

Toutefois, l'orientation de la Loi n'est pas de favoriser le dédoublement ou la juxtaposition des champs de compétence. Par conséquent, le commissaire devra, dans l'application de son mandat, préserver son champ de compétence prioritaire comme précisé à l'article 60, ce qui nécessitera une collaboration entre les commissaires local et régional. À titre d'exemple, un commissaire régional interpellé par un usager d'un établissement ne pourra intervenir au sein de celui-ci, mais fera nécessairement le lien auprès du commissaire local.

Paragraphe 8 :

- Donne son avis sur les questions de sa compétence (existait avant la modification législative).

Les domaines de compétence font référence au respect des droits des usagers, au régime d'examen des plaintes, au code d'éthique, aux aspects relatifs à l'amélioration de la satisfaction des usagers.

Paragraphe 9 :

- Dresse un bilan de ses activités (existait avant la modification législative).

Paragraphe 10 :

- S'assure que chaque conseil d'administration de tout établissement présente à l'agence :

- un rapport sur l'application de la procédure d'examen des plaintes (existait avant la modification législative);
- un rapport sur la satisfaction des usagers et sur le respect de leurs droits : bien qu'il ne participe pas à la réalisation des enquêtes de satisfaction des usagers, le commissaire doit considérer, analyser, évaluer les résultats de ces enquêtes.

Paragraphe 11 :

- Prépare et présente au conseil d'administration le rapport qui sera transmis au ministre relativement au régime d'examen des plaintes (existait avant la modification législative).

Statut du commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services

Les informations à cet effet sont fournies par la Direction générale du personnel réseau et ministériel du ministère.

- Le commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services occupe un poste de cadre supérieur.
- La classification est établie par le MSSS en fonction de la classification d'autres postes de cadres supérieurs de l'agence.
- Les honoraires versés à un commissaire régional contractuel doivent être compatibles avec ceux qui seraient versés à un détenteur de poste dans une même agence.
- Les modalités de contrôle administratif des dépenses du commissaire régional sont déterminées par résolution du conseil d'administration.
- L'évaluation annuelle du commissaire régional est faite par le conseil d'administration, selon les modalités qu'il détermine.

Complément d'information

- Le commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services ne peut pas avoir de commissaire adjoint. Toutefois, l'article 63 de la LSSSS prévoit qu'une personne, membre du personnel de l'agence, peut agir sous l'autorité du commissaire régional pourvu que le plan d'organisation de l'agence le permette.
- Le conseil d'administration établit, par règlement, une procédure d'examen des plaintes. Il doit la transmettre au ministre qui s'assure de sa conformité.