

## La contribution du Ministère et du réseau à la qualité des services et au respect des droits

### Préambule

Le Protecteur du citoyen est l'ombudsman de la santé et des services sociaux. À ce titre, il constitue un recours indépendant à la fois du ministère de la Santé et des Services sociaux, sur lequel il a compétence en vertu de la Loi sur le Protecteur du citoyen, et des instances du réseau de la santé et des services sociaux, pour lesquelles il exerce les fonctions qui lui sont dévolues en vertu de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux. Il agit en toute impartialité.

Il est ainsi en mesure de lire en perspective les orientations et les décisions du Ministère et leur mise en œuvre au sein du réseau des établissements. Tout en comprenant la complexité de la gestion de ce réseau, tant par le Ministère que par les agences régionales de la santé et des services sociaux, il peut aussi proposer des mesures pour améliorer son fonctionnement, à partir de l'analyse des plaintes qu'il reçoit ainsi qu'à travers les conclusions de ses enquêtes. Il a par ailleurs le mandat de veiller au respect des usagers, ainsi que de leurs droits, et le pouvoir d'intervenir de sa propre initiative s'il juge qu'une personne physique, ou un groupe de personnes physiques, a été lésé ou peut l'être par l'acte ou l'omission d'une instance.

Dans son rapport annuel 2006-2007, après avoir souligné les droits des usagers en matière de santé et de services sociaux, il rappelait au ministère de la Santé et des Services sociaux ses obligations en matière de contrôle de la qualité des services dispensés dans le réseau de la santé et des services sociaux, ainsi qu'à l'égard, notamment, du régime d'examen des plaintes des usagers. Il faisait part de ses constats quant à l'implantation des modifications à ce régime, provenant de son propre examen des plaintes en deuxième instance et de son travail sur le terrain. Il exposait à ce propos les résultats d'un sondage auprès des présidents des établissements de même qu'auprès des responsables des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes.

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a procédé à un tel sondage, auprès des mêmes répondants, pour avoir une lecture actualisée de l'état de ce régime, deux ans après les importantes modifications entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006. Nous en dévoilons les résultats dans le présent chapitre.

### Le contrôle de la qualité des services

La Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux (L.R.Q., chapitre M-19.2), confère au ministre la direction et l'administration du Ministère ainsi que l'application des lois et des règlements relatifs à la santé et aux services sociaux.

En vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, et de par sa responsabilité, le ministre a une obligation de contrôle et de vigie à l'égard de la qualité des soins et des différents services dispensés dans le réseau. À cet égard, l'examen des plaintes et des signalements formulés au Protecteur du citoyen soulève certaines préoccupations quant au rôle de surveillance ou de vigie que doit exercer le Ministère.

## La certification des ressources privées, milieux de vie

Dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 83 de 2005, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives<sup>25</sup>, le Protecteur du citoyen avait recommandé que les résidences et les ressources privées qui accueillent des personnes vulnérables, telles que des personnes toxicomanes ou souffrant de problèmes de santé mentale ou de déficience intellectuelle, détiennent, au même titre que les ressources pour personnes âgées, une certification. Il était aussi d'avis que ces ressources soient soumises à l'application du régime d'examen des plaintes et à la compétence du Protecteur du citoyen. Le Protecteur des usagers avait aussi fait une recommandation de même nature.

Dans son rapport annuel 2006-2007, le Protecteur du citoyen réitérait sa position selon laquelle ces résidences et ressources privées devraient être soumises à ces obligations. À cet égard, le Ministère a informé en décembre 2007 le Protecteur du citoyen qu'en collaboration avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, il a mis de l'avant un projet pilote à l'intention de la clientèle toxicomane. Le but de ce projet pilote est d'améliorer les services d'orientation vers des ressources appropriées pour la clientèle des programmes d'aide et de solidarité sociale. Un mécanisme d'accès régional pour les services intervenant en toxicomanie est principalement destiné à cette clientèle. Il consiste à les diriger vers le centre de réadaptation pour toxicomanes ou vers un organisme intervenant en toxicomanie certifié par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

À l'automne 2007, 36 organismes avaient été reconnus dans le cadre du processus de certification des organismes intervenant en toxicomanie et offrant l'hébergement, sur un nombre estimé de 95 organismes de cette nature pour l'ensemble du Québec. Le Ministère nous a affirmé qu'il comptait prendre les mesures nécessaires afin que le programme de certification soit encadré sur le plan législatif, en s'inspirant du processus de certification des résidences privées pour personnes âgées. Sans donner de précision sur l'échéancier, le Ministère prévoit diffuser un bottin des établissements de réadaptation et des ressources certifiées auprès des organismes en lien avec le réseau et de ministères plus particulièrement concernés.

Le Protecteur du citoyen, tout en reconnaissant que les démarches entreprises en vue d'instaurer un programme de certification pour ces ressources spécifiques représentent une avancée, est d'avis qu'il faut agir sur une base beaucoup plus engageante et sans délai.

Les plaintes reçues et les constats dégagés de nos enquêtes sur le terrain ont, cette année encore, conforté notre avis que les dispositions relatives à la certification des résidences privées d'hébergement pour personnes âgées devraient être élargies à l'ensemble des résidences et ressources privées hébergeant d'autres clientèles vulnérables. En conséquence, le Protecteur du citoyen formule la recommandation suivante :

### Recommandation 2007-2008

Considérant que les résidences et les ressources privées pour personnes âgées sont maintenant soumises au programme de certification et à l'application du régime d'examen de plaintes prévus à la Loi sur les services de santé et les services sociaux ;

---

25 L. Q. 2005, chapitre 32.

Considérant que d'autres clientèles vulnérables, telles les personnes toxicomanes ou souffrant de problèmes de santé mentale ou de déficience intellectuelle, hébergées dans ce type de ressources nécessitent la même protection;

Considérant le rôle et les obligations du ministère de la Santé et des Services sociaux à l'égard de la qualité des soins et des services dispensés dans son réseau;

Considérant l'importance de créer un milieu de vie de qualité pour l'ensemble des personnes hébergées;

Considérant que le programme de visites d'appréciation ne peut suffire à lui seul pour atteindre cet objectif;

Considérant les recommandations déjà formulées pour que les résidences et les ressources privées qui accueillent ces clientèles vulnérables détiennent une certification, au même titre que celles hébergeant les personnes âgées;

#### LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Que les résidences et les ressources privées qui accueillent des personnes toxicomanes, des personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale ou atteintes de déficience intellectuelle, soient soumises au programme de certification et à l'application du régime d'examen des plaintes prévus à la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

#### Commentaires du Ministère

Voici les commentaires du Ministère, transmis par son sous-ministre :

« Le Ministère va préciser, au cours des prochains mois, ses orientations en matière de certification des résidences et ressources de ce secteur. »

### La qualité des services : des indicateurs à privilégier

Le Protecteur du citoyen reconnaît et souligne la qualité générale de plusieurs services dans une majorité d'établissements. Les plaintes traitées par le Protecteur du citoyen témoignent cependant de certaines lacunes à l'égard de la qualité des services.

Dans l'exercice de ses responsabilités, le Protecteur du citoyen a maintes fois remarqué toute l'importance que les administrateurs du réseau de la santé et des services sociaux accordent aux ententes de gestion comme mécanismes de reddition de comptes. Il est d'avis que ces administrateurs doivent de façon impérieuse y faire inclure des éléments qualitatifs, au même titre qu'y sont déjà inclus des éléments quantitatifs, et que des indicateurs probants de résultats doivent être précisés.

À ce stade-ci, le Ministère nous a indiqué que cette responsabilité est celle des établissements, maintenant soumis à l'obligation d'obtenir un agrément d'un organisme reconnu à cette fin. Le Ministère entend donc s'appuyer sur les éléments de qualité déjà inclus à ce processus obligatoire et déterminer des zones d'amélioration générale, s'il y a lieu. Il affirme avoir entrepris des démarches auprès des organismes d'agrément, tels le Conseil québécois d'agrément et le Conseil canadien d'agrément des services de santé, pour s'assurer que des normes soient établies à ce titre.

Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen est d'avis que le Ministère doit exercer pleinement son rôle de surveillance des établissements du réseau, et de concertation d'ensemble de celui-ci, à des fins d'optimisation de la qualité.

Pour s'assurer que les établissements du réseau assument adéquatement les responsabilités qui leur sont dévolues en termes de qualité, le Ministère devrait miser encore plus sur le travail de certification, d'inspection et d'agrément.

Le processus d'agrément est toutefois limité à l'établissement ou à l'organisme pour lequel s'exerce cette démarche d'évaluation. Or, le Protecteur du citoyen constate très souvent que les établissements ignorent ce qui se fait ailleurs, et ce qui pourrait être mis en place pour régler un problème avec lequel ils sont aux prises, souvent depuis plusieurs années.

Cependant, le Protecteur du citoyen a constaté que le Ministère s'en remet aux administrateurs pour améliorer la qualité de leurs services, laquelle demeure naturellement inégale, puisqu'il n'est pas de leur rôle de s'assurer que des services de qualité soient offerts au-delà des établissements sous leur propre responsabilité.

Le Protecteur du citoyen réitère donc sa préoccupation au Ministère. La Loi sur les services de santé et les services sociaux lui impose des obligations de vigie et de contrôle de la qualité des soins et des services dispensés dans le réseau. Ce contrôle doit être systématique.

## **Recommandation 2007-2008**

Considérant que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'en remet aux administrations locales et régionales en ce qui concerne la gestion de la qualité des services rendus par les établissements ;

Considérant que le Protecteur du citoyen est témoin de la qualité inégale des services dispensés dans les établissements du réseau ;

Considérant que le ministère de la Santé et des Services sociaux a comme rôle de veiller à l'application des lois relatives à la santé et aux services sociaux et de déterminer les priorités, les objectifs et les orientations dans le domaine de la santé ;

## LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Que le ministère de la Santé et des Services sociaux poursuive et intensifie son travail d'inspection des établissements ;

Que, notamment, l'inspection des résidences et ressources privées qui accueillent des personnes vulnérables se développe, par mesure additionnelle de sécurité pour elles, en prévision de leur assujettissement au programme de certification et au régime d'examen des plaintes ;

Que le ministère de la Santé et des Services sociaux, compte tenu de son rôle et de ses obligations en matière de qualité des soins et des services, favorise l'implantation par les établissements d'indicateurs de qualité au sein de chacun ;

Que le ministère de la Santé et des Services sociaux fasse état annuellement de la progression des indicateurs de qualité développés et retenus par les établissements.

### Commentaires du Ministère

Voici les commentaires du Ministère, transmis par son sous-ministre :

« Le Ministère, en concertation avec les établissements, va poursuivre le développement des indicateurs de qualité jugés les plus aptes à témoigner de la qualité des services. »

## Le régime d'examen des plaintes

L'Assemblée nationale a fait du respect des droits des usagers et de la qualité des services de santé et des services sociaux une priorité. Le régime d'examen des plaintes a été substantiellement modifié en 2006 par suite de la sanction du projet de loi n° 83, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives (2005, chapitre 32).

La finalité première du régime d'examen des plaintes est le respect des droits des usagers, mais c'est aussi un moyen d'améliorer la qualité des services. Le renforcement du statut des commissaires locaux et régionaux aux plaintes et à la qualité des services, de même que la pleine indépendance et l'impartialité découlant de la dévolution au Protecteur du citoyen des fonctions et des pouvoirs de l'ex-Protecteur des usagers, démontrent l'intention du Législateur de réunir les conditions propices à la réussite du nouveau régime.

Dans son rapport annuel 2006-2007, le Protecteur du citoyen présentait certaines préoccupations quant au manque de disponibilité des commissaires aux plaintes et à la qualité des services et, en conséquence, à leur capacité à répondre à la demande de service des usagers et d'assumer l'ensemble de leurs fonctions. Le Protecteur du

citoyen suggérait alors au ministère de la Santé et des Services sociaux de prendre certaines mesures pour accélérer l'implantation du régime. Le Protecteur du citoyen souligne les efforts faits par le Ministère à cet égard en 2007-2008.

Ainsi, par l'entremise de sa Direction de la qualité, il a produit plusieurs documents afin de veiller à l'implantation et à l'amélioration du régime d'examen des plaintes. Il a de plus instauré un programme de formation destiné aux commissaires aux plaintes et à la qualité des services, ainsi qu'aux médecins examinateurs, programme portant notamment sur leurs rôles et fonctions. En janvier 2008, un cadre de référence précisant les pouvoirs d'intervention du commissaire a été produit et diffusé.

Pour sa part, le Protecteur du citoyen a, pour une deuxième année consécutive, procédé à un sondage auprès des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, ainsi que des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP), afin de mesurer l'état de l'implantation du régime d'examen des plaintes et sa progression depuis l'an dernier.

## **Le sondage 2007-2008 sur le régime d'examen des plaintes**

Il est important pour le Protecteur du citoyen de s'assurer que le premier palier du régime fonctionne adéquatement puisque sa propre efficacité en dépend. Notre sondage de 2006-2007, réalisé en février et mars 2007, avait permis de faire certains constats. Ainsi, les principaux problèmes soulevés concernaient les retards dans l'embauche des commissaires locaux. La plupart des répondants affirmaient que le statut à temps partiel de plusieurs commissaires compromettait leur capacité d'assurer les mandats associés à leur fonction.

Notre sondage de cette année, réalisé en janvier et février 2008, avait pour but d'obtenir et de mettre à jour les informations factuelles témoignant de l'avancement de l'implantation des mesures du nouveau régime de plaintes<sup>26</sup>.

## **Les commissaires aux plaintes et à la qualité des services**

En 2007-2008, on constate notamment que la majorité des postes de commissaires sont maintenant comblés. La proportion des postes non comblés est de 2 % cette année, alors qu'en 2006-2007 elle était de 9 %.

Une proportion de 36 % des commissaires œuvrent à temps plein; en 2006-2007, ils étaient 40 % dans cette catégorie. Près de la moitié de ceux qui sont à temps partiel, soit 47 %, travaillent environ 10 heures ou moins par semaine. En moyenne, les commissaires à temps partiel travaillent 12,2 heures par semaine.

Les commissaires consacrent essentiellement leur temps au traitement des plaintes et aux signalements (72 % de leur temps), et à la promotion du régime (12 %).

De l'avis des répondants des CAAP consultés, le délai de 45 jours prévu à la loi pour transmettre les conclusions à l'utilisateur sur le traitement de sa plainte est respecté seulement dans six régions sur treize, alors que l'an dernier, dix régions sur seize respectaient ce délai. Il s'agit d'une baisse importante.

---

<sup>26</sup> Ce sondage, réalisé par la firme SOM, a obtenu un taux de réponse de 73 %; son niveau de confiance est de 95 % et sa marge d'erreur de 3,6 %. Il est accessible dans le site Internet du Protecteur du citoyen au [www.protecteurducitoyen.qc.ca](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca)

Cette année encore, la plupart des répondants affirment que leur statut à temps partiel compromet leur capacité d'assumer pleinement les mandats associés à leur fonction.

## Budget de fonctionnement

Environ 98 % des établissements allouent un budget de fonctionnement au Comité des usagers conformément à leurs obligations légales, alors que 86 % des Comités des résidents disposent d'un budget de fonctionnement dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce sondage traduit à la fois que l'implantation du régime de plaintes s'est intensifiée au cours de la dernière année et que tant le Ministère que la majorité des établissements du réseau y accordent une attention soutenue.

Cependant, il nous alerte aussi sur deux dimensions cruciales qui méritent une attention encore plus soutenue : le respect des délais dans l'examen des plaintes et signalements de même que la nécessaire information du public.

## Le respect des délais

Pour que les usagers aient confiance en ce régime, et pour que les correctifs requis soient apportés en temps opportun, le délai qu'a fixé le législateur doit être respecté de manière normale et habituelle. Or, sur cet aspect, la mise en œuvre du régime d'examen des plaintes s'est dégradée depuis 2006-2007, dès sa deuxième année d'implantation.

En effet, de l'avis des répondants des centres d'aide et d'accompagnement aux plaintes, le délai moyen de traitement des plaintes et des signalements est respecté dans seulement six régions sur treize.

Le Protecteur du citoyen lui-même, dans le cours de son action quotidienne, est en mesure de constater la hausse des cas où des commissaires locaux, qui n'ont pas été en mesure d'entamer, au terme du délai légal, l'examen de plaintes, lui transmettent ces plaintes. Les plaintes et commentaires d'insatisfaction des usagers sont croissants sur cet aspect.

Le lien doit ici être fait avec la fragilité de la fonction de commissaire aux plaintes et à la qualité des services que notre sondage révèle aussi. C'est en particulier le cas pour ceux qui ont à assumer leurs fonctions pour plusieurs établissements (jusqu'à six dans plusieurs cas, parfois plus) sur un territoire où de nombreux déplacements sur d'importantes distances sont requis. C'est aussi le cas pour les commissaires œuvrant seuls et à temps partiel au sein d'établissements de grande importance. Cette fragilité s'accroît d'autant plus que plusieurs de ces postes ont un statut précaire et que les mesures de transfert de l'expertise ne seraient pas prévues dans la majorité des cas.

Notre sondage révèle enfin qu'en dépit des efforts de la dernière année, les citoyens demeurent insuffisamment informés de leurs droits et recours, et de la manière de les exercer par ce régime. Pour les citoyens les plus vulnérables, en particulier, le sondage fait ressortir que les documents d'information et de promotion du régime, ainsi que leur mode de diffusion, ne sont pas adaptés à leur situation particulière.

Ces constats préoccupent le Protecteur du citoyen, notamment en ce qu'ils ont un impact sur sa propre capacité – à ressources constantes – de suppléer à la réponse insuffisante du réseau, en regard des impératifs de la loi. Il est de toute façon d'avis que ce n'est pas son rôle, car dans les faits, il priverait les usagers d'un premier recours, tel que l'a voulu le Législateur. Ce premier recours est par ailleurs prévu pour faciliter, avec célérité, la résolution du plus grand nombre possible de situations d'insatisfaction au niveau local.

Il est important que ces lacunes sur des aspects fondamentaux de la mise en œuvre du régime d'examen des plaintes soient corrigées. Si ces correctifs ne sont pas apportés à ce stade de l'implantation du régime, qui n'en est qu'à sa deuxième année, l'écart entre la prévision et la réalité ne pourra que s'aggraver, et la crédibilité du régime lui-même, fondée sur la confiance des citoyens, s'effritera.

### **Recommandation 2007-2008 :**

Considérant que l'implantation du régime d'examen des plaintes des usagers en santé et services sociaux en est à sa deuxième année ;

Considérant des écarts préoccupants quant au respect du délai de traitement qu'a prévu le Législateur ;

Considérant que plus de la moitié des commissaires aux plaintes et à la qualité des services ne respecte pas le délai fixé par la loi pour communiquer leur conclusion à l'utilisateur ;

Considérant que le Protecteur du citoyen n'a pas le mandat de suppléer à cette lacune du premier niveau de recours et qu'il ne peut le faire ;

Considérant l'impact de ces délais sur l'efficacité et sur la crédibilité même du régime ;

Considérant que les citoyens, en particulier les plus vulnérables, demeurent insuffisamment informés de leurs droits et recours en vertu du régime ;

#### **LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :**

Que les conseils d'administration des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et des agences régionales s'assurent que les commissaires locaux et régionaux aux plaintes et à la qualité des services disposent des ressources et des conditions d'exercice adéquates pour assumer leurs responsabilités de façon efficace et efficiente.

Que le ministère de la Santé et des Services sociaux poursuive et intensifie son plan de soutien à la mise en œuvre du régime d'examen des plaintes, notamment en accordant priorité à l'information des usagers, avec une préoccupation spécifique pour joindre les personnes vulnérables.



### Commentaires du Ministère

Voici les commentaires du Ministère, transmis par son sous-ministre :

« Le Ministère confirme qu'il va poursuivre son plan de soutien à la mise en œuvre du régime d'examen des plaintes. »