



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Rapport d'intervention

Intervention au Centre intégré de santé et de services sociaux de la
Montérégie-Centre

Québec, le 16 octobre 2019

Avis

Le présent rapport a été rédigé au terme d'une intervention effectuée par le Protecteur du citoyen conformément au chapitre IV de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (RLRQ, c. P-31.1) (*Loi sur le Protecteur des usagers*). Sa communication ou diffusion est régie par cette loi ainsi que par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1) (*Loi sur l'accès*).

Ce rapport peut être communiqué par le Protecteur du citoyen aux instances et aux personnes concernées par l'intervention, conformément à l'article 24 de la *Loi sur le Protecteur des usagers*. De plus, le résultat de l'intervention peut être communiqué à toute autre personne intéressée.

Toutefois, des extraits du document peuvent être masqués, conformément à la *Loi sur l'accès* et en vertu notamment des articles 53, 54, 83 et 88, au motif qu'ils contiennent des renseignements personnels concernant des personnes et permettant de les identifier. Ces extraits ne peuvent donc être divulgués sans le consentement des personnes concernées suivant l'article 59 de la *Loi sur l'accès*.

Mission du Protecteur du citoyen

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

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

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

Table des matières

1	Contexte de l'intervention.....	1
1.1	Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux.....	1
1.2	Pertinence de l'intervention.....	1
1.3	Instance visée par l'intervention	1
2	Conduite de l'intervention.....	1
2.1	Déléguée désignée pour conduire l'enquête	1
2.2	Collecte d'information	2
2.3	Documentation consultée	2
3	Contexte.....	2
3.1	Historique	2
3.2	Attribution et inscription	3
3.3	Indicateur d'admissibilité.....	3
4	Résultats de l'enquête	4
5	Conclusion	4
6	Recommandations.....	5

1 Contexte de l'intervention

1.1 Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux

Le Protecteur du citoyen exerce les fonctions indiquées dans la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (*Loi sur le Protecteur des usagers*). Cette loi prévoit qu'il doit veiller, par toute mesure appropriée, au respect des usagers ainsi que des droits qui leur sont reconnus par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et par toute autre loi¹. En outre, il peut intervenir s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne physique ou un groupe de personnes physiques a été lésé par l'acte ou l'omission d'une instance de la santé ou des services sociaux ou peut vraisemblablement l'être².

Le respect des usagers et de leurs droits est au cœur de la mission du Protecteur du citoyen.

1.2 Pertinence de l'intervention

Le Protecteur du citoyen a décidé d'intervenir de sa propre initiative à la suite d'une situation dénoncée dans les médias. Cette situation concerne une dame qui, après avoir attendu plus de quatre ans sur la liste d'attente du Guichet d'accès à un médecin de famille (GAMF) avant d'être inscrite auprès d'un médecin, a dû s'y enregistrer de nouveau. Malgré qu'elle ait vu ce médecin une seule fois, elle a dû recommencer le processus d'enregistrement au GAMF à la suite de la décision de son nouveau médecin de devenir non participant au régime public de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

1.3 Instance visée par l'intervention

L'établissement visé par la présente intervention est le Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Centre (CISSS de la Montérégie-Centre). Dans cette région, 74,6 % des citoyens étaient inscrits auprès d'un médecin de famille au 31 décembre 2018.

2 Conduite de l'intervention

2.1 Déléguée désignée pour conduire l'enquête

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, la protectrice du citoyen a confié à une de ses déléguées, soit M^{me} Émilie Plamondon, le mandat de recueillir le témoignage des personnes concernées, le point de vue des instances impliquées ainsi que toute autre information jugée pertinente en vue d'analyser la situation et, le cas échéant, de proposer des correctifs et une approche favorisant leur mise en œuvre.

1. *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. P-31.1, art. 1 et 7.

2. *Ibid.*, art. 20 et suivants.

2.2 Collecte d'information

Dans le cadre de l'enquête, afin d'obtenir l'information pertinente qui était nécessaire à l'intervention, le Protecteur du citoyen a recueilli les commentaires et observations des personnes suivantes :

- ▶ La chef de service en première ligne du programme maladie chronique, des services courants et du GAMF du CISSS de la Montérégie-Centre;
- ▶ Un conseiller en orientations technologiques à la Direction des services de proximité intégrés du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS);
- ▶ L'usagère concernée par la situation dénoncée dans les médias.

2.3 Documentation consultée

Afin de compléter sa collecte d'information, le Protecteur du citoyen a, entre autres, consulté les documents suivants :

- ▶ *Le Cadre de référence provincial des guichets d'accès pour la clientèle sans médecin de famille (GACO)*, MSSS, version du 21 mars 2017;
- ▶ Les tableaux résumant les principales situations qui nécessitent l'ajout ou le retrait de l'indicateur d'admissibilité – Patient sans médecin de famille, RAMQ, 8 mai 2016;
- ▶ *La Lettre d'entente n° 32 – La grande inscription*, 1^{er} septembre 2017;
- ▶ L'infolettre 302 portant sur les modifications apportées à la *Lettre d'entente n° 321 – La grande inscription*, RAMQ, 21 décembre 2017;
- ▶ L'infolettre 056 portant sur l'amendement n° 150, RAMQ, 27 mai 2016.

Le MSSS n'a pas répondu en temps opportun à des demandes de précisions supplémentaires dans le cadre de cette enquête. L'analyse de la situation et la formulation des recommandations ont été faites selon l'information recueillie.

3 Contexte

3.1 Historique

Confrontés aux problèmes d'accessibilité aux services médicaux de première ligne au Québec, le MSSS et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec ont pris, en 2008, la décision d'implanter les guichets d'accès pour la clientèle orpheline (GACO).

Cette initiative consistait à offrir un service d'aide et d'accompagnement à toute personne cherchant un médecin de famille. Ainsi, les GACO devaient recevoir les demandes d'enregistrement auprès d'un médecin de famille des personnes, les classer par ordre de priorité et gérer cette liste de demandes selon les effectifs médicaux de la région concernée.

En 2011, un cadre de référence provincial a été mis en place afin de baliser le travail des GACO implantés dans les réseaux locaux de services (RLS). Depuis, chaque centre intégré de santé et de services sociaux ou centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CISSS/CIUSSS) doit coordonner l'ensemble des GACO de son territoire.

Le 12 avril 2016, dans le cadre d'une révision en profondeur du fonctionnement des GACO, le MSSS a annoncé la création du GAMF, un système informatique centralisé qui gère les demandes d'inscription auprès d'un médecin de famille. Cette base de données est administrée par la RAMQ. Les GACO continuent d'offrir le service d'aide et d'accompagnement à toute personne cherchant un médecin de famille.

L'enregistrement au GAMF est un moyen visant à faciliter l'inscription auprès d'un médecin de famille. Les médecins n'ont pas l'obligation de recourir à ce système pour recruter leur clientèle et ils peuvent mettre fin aux inscriptions lorsqu'ils réorientent leur pratique.

3.2 Attribution et inscription

Les personnes s'enregistrent au GAMF en remplissant un formulaire où elles effectuent une autodéclaration de leur état clinique. Après l'enregistrement, elles sont en attente d'être attribuées à un médecin de famille.

Lorsque le médecin accepte la prise en charge d'une personne à la suite de l'attribution, il doit procéder à son inscription afin d'officialiser la prise en charge. L'inscription des personnes auprès du médecin de famille peut se faire notamment lors de la première rencontre.

3.3 Indicateur d'admissibilité

Les patients et les patientes qui sont inscrits auprès d'un médecin de famille peuvent le conserver et demeurer enregistrés au GAMF dans certaines situations, dont les suivantes :

- ▶ Lorsqu'un médecin a abandonné sa pratique ou fait l'objet d'une radiation permanente par le Collège des médecins du Québec;
- ▶ Lorsqu'un médecin est en invalidité totale, en congé de maternité ou d'adoption depuis plus de 104 semaines;
- ▶ Lorsqu'un médecin déménage son lieu de pratique à une distance trop éloignée, selon le coordonnateur médical, pour maintenir l'accessibilité des services.

Lorsque le médecin annonce son départ, ses patients et patientes qui se réenregistrent au GAMF le font en date du jour où ils présentent leur nouvelle demande.

4 Résultats de l'enquête

Le médecin concerné par la présente situation est entré en fonction dans un groupe de médecine familiale (GMF) à l'été 2017. À son arrivée, 250 patients d'un autre médecin qui avait quitté la pratique lui ont été transférés. À l'automne 2017, 260 personnes en attente au GAMF lui ont été attribuées. À l'automne 2018, ce médecin a annoncé son départ du GMF. Ce départ prenait effet le 1^{er} janvier 2019. Une lettre a été transmise à l'ensemble de sa clientèle à l'automne 2018. Elle l'invitait à s'enregistrer au GAMF.

L'enquête révèle que les personnes qui n'avaient pas encore rencontré ce médecin n'étaient pas inscrites à son nom. Elles ont donc conservé leur date d'enregistrement initiale au GAMF. Toutefois, les personnes ayant eu au moins une consultation auprès de ce médecin ont dû être réenregistrées au GAMF en date du jour où elles en ont fait la demande, leur inscription auprès de ce médecin ayant été officialisée lors du premier rendez-vous.

Pour le CISSS de la Montérégie-Centre, le fait d'avoir consulté un médecin, même une seule fois, constitue une prise en charge. Pour cette raison, il juge légitime que les personnes soient enregistrées au GAMF en date du jour où elles en refont la demande et non à la date de leur enregistrement initial. Ce processus a comme conséquence de faire recommencer le temps d'attente pour des patients et des patientes ayant parfois déjà dû attendre plusieurs années avant d'être inscrits auprès d'un médecin de famille.

Le MSSS confirme que cette situation n'est pas abordée dans son cadre de référence et qu'aucune balise n'a été prévue à ce sujet. Le système informatique a été conçu d'une façon où, effectivement, les personnes doivent s'enregistrer de nouveau lorsque leur médecin quitte sa pratique, puisque l'inscription auprès d'un médecin les fait disparaître de la liste d'attente. Il serait pourtant possible de repérer les dates d'enregistrement initiales au GAMF des personnes ayant été inscrites auprès d'un médecin de famille. Cette démarche demanderait cependant certaines manipulations informatiques de la part de la RAMQ.

5 Conclusion

Le Protecteur du citoyen comprend que la conséquence de cette absence de balise, soit : la nécessité de recommencer le processus d'enregistrement, et par le fait même l'attente, n'était pas souhaitée par le MSSS. Il estime toutefois que cette situation cause un préjudice important aux usagers et aux usagères.

Le Protecteur du citoyen considère comme déraisonnable que des personnes n'ayant bénéficié que d'un court suivi avec un médecin, parfois même d'une seule consultation, doivent recommencer le temps d'attente au GAMF, qui est régulièrement de plusieurs années. Ainsi, des actions supplémentaires doivent être entreprises par le CISSS de la Montérégie-Centre et le MSSS afin de corriger ce préjudice.

6 Recommandations

Étant donné ce qui précède, le Protecteur du citoyen fait les recommandations suivantes au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- R-1 **Déterminer** une période maximale d'inscription auprès d'un médecin de famille autorisant une personne à être réenregistrée au Guichet d'accès à un médecin de famille à sa date d'enregistrement initiale lorsque ce médecin met fin à son inscription (cessation de la participation au régime public, départ à la retraite, déménagement, décès, etc.);
- R-2 **Déterminer** les modalités encadrant l'application de cette nouvelle mesure au sein de tous les guichets d'accès pour la clientèle orpheline, notamment en prévoyant la rétroactivité de cette mesure aux situations où un médecin a mis fin aux inscriptions depuis le 1^{er} janvier 2019.

Informez le Protecteur du citoyen, d'ici le 15 novembre 2019, de la période maximale et des modalités qui auront été déterminées pour la mise en application de la nouvelle mesure.

- R-3 **Informez** les divers acteurs concernés (la Régie de l'assurance maladie du Québec, l'ensemble des guichets d'accès pour la clientèle orpheline la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec, etc.) des modifications à apporter afin qu'il soit possible de permettre à une personne, dans le respect de la période et des modalités déterminées, d'être réenregistrée au Guichet d'accès à un médecin de famille à sa date d'enregistrement initiale lorsque le médecin met fin à l'inscription de cette dernière.

Confirmez au Protecteur du citoyen, d'ici le 16 décembre 2019, que ces informations ont été transmises, en indiquant le moyen qui a été utilisé pour ce faire.

Le Protecteur du citoyen fait la recommandation suivante au Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Centre :

- R-4 **Prendre** les mesures nécessaires afin que les personnes à qui avait été attribué un médecin à partir du Guichet d'accès à un médecin de famille (GAMF) et qui avaient été inscrites soient réenregistrées au GAMF à leur date d'enregistrement initiale lorsque le médecin met fin à l'inscription, conformément à la période et aux modalités qui seront déterminées par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Informez le Protecteur du citoyen, d'ici le 31 mars 2020, des mesures prises pour atteindre cet objectif.

Suivi attendu

Le Protecteur du citoyen demande au ministère de la Santé et des Services sociaux de l'informer de son acceptation de mettre en œuvre les recommandations qui lui sont adressées ou des motifs pour lesquels il n'entend pas y donner suite dans un délai de 30 jours de la réception de ce rapport.

Comme le prévoit la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (RLRQ, c. P-31.1), le Protecteur du citoyen doit être informé, dans un délai de 30 jours, de la réception du rapport, de l'acceptation de l'établissement de mettre en œuvre la recommandation qui lui est adressée ou des motifs pour lesquels il n'entend pas y donner suite.

protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

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

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

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**
Télécopieur : **1 866 902-7130**
Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca