

Mémoire du RPCU

## CHSLD privés : pour une juste défense des droits des résidents les plus vulnérables



Projet de loi n° 52 : Loi visant à renforcer le régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux notamment pour les usagers qui reçoivent des services des établissements privés

**Commission de la santé et des services sociaux**

18 février 2020

## Table des matières

À propos du RPCU.....	3
Le fondement de l'argumentaire du RPCU.....	3
Quelques principes établis .....	4
La neutralité du commissaire aux plaintes et du médecin examinateur .....	4
La défense des droits à géométrie variable.....	6
Le respect des délais dans le traitement des plaintes .....	7
Le déficit d'information .....	8
Autres préoccupations.....	9
Des consultations précipitées.....	10
Recommandations .....	11
Conclusion .....	12

## À propos du RPCU

Créé en 2004, le Regroupement provincial des comités des usagers (RPCU) regroupe aujourd'hui la majorité des comités des usagers et de résidents du Québec, ce qui en fait un acteur incontournable dans la défense des droits des usagers auprès de la population et de partenaires, dont le ministère de la Santé et des Services sociaux.

À deux reprises au cours des dernières années, son taux de membership a été évalué par une firme experte certifiant dans un premier temps son taux d'adhésion à 71 %, et à 86 % par la suite. Son conseil d'administration est composé de représentants de toutes les régions du Québec et de toutes les missions des établissements élus lors de l'assemblée générale annuelle des membres. Un comité exécutif issu de ce conseil assure le fonctionnement de l'organisation. Le RPCU a mis sur pied des comités pour assurer une saine gouvernance de l'organisation. Son offre de services, destinée aux comités des usagers et de résidents, se décline en trois volets : la représentation, le soutien et la formation.

## Le fondement de l'argumentaire du RPCU

Régulièrement, le RPCU entend les préoccupations des membres des comités des usagers et de résidents, qui sont des acteurs de proximité, grâce aux activités récurrentes et structurantes qu'il a mises en place. Ces dernières permettent d'entendre la voix des usagers et surtout celles de leurs défenseurs. L'offre de services du RPCU comprend : les formations dispensées partout au Québec, les consultations périodiques, des échanges avec ses membres et un soutien quotidien dans leur mandat ainsi que les congrès nationaux qui rassemblent chaque année au-delà de 500 participants venant de toutes les régions du Québec. Nos membres ont ainsi autant d'occasions de s'exprimer et nous les écoutons. De plus, depuis de nombreuses années, le RPCU est au nombre des organismes qui participent aux visites d'évaluation de la qualité des milieux de vie, notamment les CHSLD.

Pour la rédaction de ce mémoire, le Regroupement a procédé à une consultation de ses membres par voie électronique, en dépit du court délai imposé. Dans un deuxième temps, le mémoire a été soumis aux membres du conseil d'administration pour être bonifié et validé. Le RPCU les remercie de leur contribution.

## Quelques principes établis

L'objectif fondamental du régime d'examen des plaintes est l'amélioration continue de la qualité des soins et des services du réseau public de la santé et des services sociaux, basée sur la contribution et l'expérience de l'utilisateur, ainsi que des moyens dont il dispose pour le faire, notamment le droit de porter plainte et les mécanismes mis en place.

Nous considérons que les principes suivants devraient guider les élus de l'Assemblée nationale du Québec dans leurs réflexions, discussions et prises de décision :

- la neutralité du commissaire aux plaintes et à la qualité des services;
- la crédibilité du régime d'examen des plaintes;
- la prise en considération de la vulnérabilité des personnes vivant en CHSLD, sans égard au statut public ou privé de l'établissement, et le risque de maltraitance dont elles peuvent être victimes;
- l'importance du soutien aux familles et aux proches aidants;
- la parité pour les 8,5 millions de Québécois, incluant ceux qui vivent en régions et ceux qui résident en CHSLD publics et privés;
- la contribution de multiples partenaires dans la défense des droits des usagers et résidents et l'amélioration de la qualité des soins et services;
- la responsabilité du Législateur dans l'application des lois;
- la finalité des soins et des services offerts par le réseau public de la santé et des services sociaux en regard de l'article 3,1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS).

## La neutralité du commissaire aux plaintes et du médecin examinateur

Le RPCU est d'accord avec l'énoncé stipulant que seuls les établissements publics doivent établir une procédure d'examen des plaintes. Le réseau public de la santé et des services sociaux offre davantage de protections légales pour les usagers que les milieux d'intérêt privé. Ces protections sont les droits des usagers reconnus par la LSSSS et l'institution de mécanismes visant le respect de leurs droits dans les milieux de soins et les milieux de vie. De plus, il existe au sein des CISSS/CIUSSS des expertises plus étendues que dans les milieux privés, et une possibilité de développer des expertises profitables à tous les usagers.

Depuis de nombreuses années, l'indépendance du commissaire aux plaintes et à la qualité des services est soulevée et, de ce fait, son impartialité et sa neutralité. Nous entendons régulièrement cette réflexion venant de nos comités.

Nous ne remettons pas en question la qualité du travail professionnel et la sincérité de l'engagement des commissaires, y compris ceux en CHSLD privés. Plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs enrichi nos congrès de leur présence comme congressistes, conférenciers et animateurs d'ateliers de formation.

Une plainte est l'expression d'un mécontentement, une dénonciation faite par une personne lésée dans ses droits, dans ce cas-ci **l'utilisateur**. À l'origine, il y a eu un tort, un préjudice causé par une autre partie, soit **l'établissement**. Dans ce contexte, la dialectique qui s'établit entre l'utilisateur qui porte plainte et l'établissement visé par cette plainte repose sur un rapport d'opposition nécessitant l'intervention d'une tierce partie régulatrice. Dans toute forme d'arbitrage ou de jugement, un principe est universel : la neutralité de l'instance médiatrice est essentielle. Nous croyons que cela doit être aussi vrai dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Or, même s'il est qualifié comme personne indépendante, le commissaire aux plaintes et à la qualité des services est un employé de l'établissement. De ce fait, il est juge et partie. Il devient dès lors difficile pour le simple citoyen de présumer d'une indépendance et d'une neutralité absolue du commissaire puisque ce dernier est un représentant de l'établissement, qui est son employeur et auquel ira en premier sa loyauté, comme n'importe quel autre travailleur.

Le Regroupement souhaite que le régime d'examen des plaintes soit revu de façon à garantir aux usagers une entière objectivité dans le traitement de leurs plaintes, ce qui, du même coup, renforcera leur confiance dans le régime actuel et leur adhésion à l'idée qu'ils peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité des services pour l'ensemble des usagers dans leur environnement immédiat.

Nous proposons une neutralité balisée des commissaires aux plaintes et à la qualité des services, et que ceux-ci relèvent dorénavant d'une organisation indépendante des CISSS ou des CIUSSS, cette organisation étant du ressort du ministère de la Santé et des Services sociaux. Afin d'éviter la centralisation des pouvoirs, une reddition de comptes au niveau local devrait être instaurée. Les commissaires ne seraient donc plus des « employés d'un établissement » qui dispense des services, mais des « employés de l'État » lequel a l'obligation de garantir une neutralité absolue et une équité dans ses relations avec tous ses citoyens.

Il devrait en être ainsi pour les médecins examinateurs qui devraient également relever d'une organisation autre que le prestataire de services.

## La défense des droits à géométrie variable

Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services n'est pas un acteur unique dans la défense des droits des usagers. Dans son milieu, il évolue au sein d'un univers qui comprend les directions des établissements, les centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) ainsi que les comités des usagers et de résidents. Toutes ces instances ont été voulues et instituées par le Législateur. Il collabore avec d'autres organisations vouées à la défense des droits des usagers : locales, régionales et nationales, dont le RPCU.

Plus spécifiquement, les comités des usagers et de résidents ont pour fonctions légales, entre autres, de faire la promotion de l'amélioration de la qualité des services, ce qui correspond à la finalité des plaintes, et d'accompagner un usager, à sa demande, lorsque celui-ci entame une démarche en ce sens.

Notre compréhension des choses est que cet exercice n'est pas le même selon le statut des centres d'hébergement. Les CHSLD publics sont composés de comités de résidents sous l'égide d'un comité des usagers local, qui est lui aussi sous la responsabilité du comité des usagers des centres intégrés (CUCI), ce dernier harmonisant l'ensemble des activités des comités au sein de son territoire. Depuis la dernière réforme, l'organisation de la défense des droits des usagers s'opère à trois niveaux dans le réseau public de la santé et des services sociaux.

Pour leur part, les CHSLD privés doivent obtenir un permis du gouvernement pour exploiter un tel centre. Le *Guide d'information pour demande de permis pour l'exploitation d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée privé* stipule que « l'établissement doit également mettre en place des comités découlant de ces mécanismes ou s'ajoutant à ces derniers, tels que les **comités des usagers et de résidents**, le comité de gestion des risques et le comité de vigilance et de la qualité »<sup>1</sup>.

Contrairement aux CHSLD privés conventionnés, les CHSLD privés non conventionnés ne reçoivent aucun financement du gouvernement. Dans ce contexte, la promotion et l'organisation de la défense des droits des usagers sont soumises au bon vouloir des administrations et des directions, et à la compréhension qu'ils en ont.

---

<sup>1</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, [Guide d'information – Demande de permis pour l'exploitation d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée privé](#), p. 15.

De plus, si les rapports rapprochés entre tous au sein des milieux de vie permettent une meilleure qualité des services et une plus grande compassion dans plusieurs cas, la promiscuité des intervenants, des administrateurs et des usagers dans ces milieux restreints risque d'accentuer la peur de subir des représailles qu'un résident peut éprouver dans son propre milieu de vie, s'il veut porter plainte. Le silence de l'utilisateur finira par s'imposer et ses proches devront veiller eux-mêmes au respect de ses droits, surtout si ce résident est dans une situation de grande vulnérabilité.

Le Législateur doit comprendre que les mécanismes de soutien qui amènent un usager ou un résident à porter plainte devraient être les mêmes dans tous les types de CHSLD, sans égard au statut des centres d'hébergement, sans quoi la défense de leurs droits, dont celui de porter plainte, variera selon le type du centre d'hébergement. Il devra s'interroger si le nombre de plaintes peu élevé provenant des CHSLD privés n'est pas le résultat d'une dysfonctionnalité des mécanismes dans ces milieux ou d'une absence de ces mécanismes, notamment en CHSLD privés non conventionnés. Ou encore que les services dispensés par ces établissements seraient d'une qualité si supérieure à celle du réseau public qu'elle expliquerait de ce fait la rareté des plaintes venant de ces milieux de vie.

Le RPCU émet l'hypothèse que les résidents en centres d'hébergement publics, privés conventionnés et privés non conventionnés ont les mêmes droits. Nous suggérons que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure de la présence et du bon fonctionnement des comités des usagers et de résidents dans tous les CHSLD privés, en s'intéressant particulièrement à celui des comités dans les CHSLD privés non conventionnés.

## **Le respect des délais dans le traitement des plaintes**

La loi prescrit un délai de 45 jours dans le traitement d'une plainte. Des comités des usagers et de résidents nous ont informés que ce délai n'est pas toujours respecté, ce qui brime les usagers dans leurs droits, contribue au cynisme de la population envers les ministères publics et aura pour effet d'accroître une perte de confiance envers le prestataire de services immédiats.

Les commissaires, depuis la dernière réforme du réseau qui a entraîné la fusion d'un grand nombre d'établissements, ont vu leur charge augmenter et leur territoire à couvrir élargi. Conséquemment, le volume de plaintes à traiter est considérablement plus important aujourd'hui pour le commissaire même s'il bénéficie du soutien d'un personnel additionnel. En ajoutant les plaintes issues dorénavant des CHSLD privés, la charge des commissaires sera alourdie et les délais allongés. Conséquemment, c'est l'utilisateur et ses proches qui en feront les frais.

Ces préoccupations nous ont été exprimées sous forme de questions que nous rapportons :

- A-t-on vérifié combien de plaintes recevaient les CHSLD privés afin de savoir si des ressources supplémentaires étaient nécessaires?
- Combien d'établissements seront ajoutés aux commissaires aux plaintes?
- Si le nombre de plaintes devait augmenter de façon importante, des ressources additionnelles ont-elles été prévues? Le projet de loi 52 ne fait pas référence d'une augmentation quelconque des ressources pour les bureaux des commissaires aux plaintes des CISSS et CIUSSS.

Nous demandons aux parlementaires, plus particulièrement à la ministre titulaire du projet de loi et aux membres de cette commission, de garantir aux usagers que le délai prescrit par la loi dans le traitement des plaintes sera respecté et de prendre des dispositions à cet effet.

## Le déficit d'information

Malgré tous les efforts déployés et le soutien du RPCU, les comités des usagers et de résidents sont encore trop peu connus de la population. Il en est probablement ainsi pour les commissaires aux plaintes et à la qualité des services. C'est particulièrement le cas dans les régions sociosanitaires qui comportent plus d'un CISSS, notamment en Montérégie, comme cela nous a été signalé.

La dernière réforme a entraîné la centralisation des plaintes au sein des CISSS et l'éloignement du commissaire aux plaintes de son milieu d'intervention de proximité initial. Le commissaire est devenu une sorte de « nuage existant quelque part » au sein d'un vaste territoire. Les usagers ne savent plus à qui s'adresser.

Nous ne parlons pas d'une notoriété enviable et respectable d'un commissaire aux plaintes ou d'un comité des usagers, mais d'une information accessible partout pour tous les usagers, incluant ceux les plus vulnérables, et ce, dans leur milieu de vie. À cet égard, les directions des établissements ont des obligations légales.

Dans de nombreuses installations, il est impossible, pour les usagers et le personnel, de trouver de l'information relative aux plaintes et aux possibilités de soutien lorsque leurs droits sont lésés, tant celle portant sur le commissaire aux plaintes et à la qualité des services que celle sur les droits des usagers et sur les comités des usagers et de résidents.



Les comités des usagers et de résidents qui, rappelons-le, sont composés de bénévoles, le déplorent. Leur budget est minime et les gouvernements qui se sont succédé n'ont jamais investi dans la promotion des droits des usagers au moyen de campagnes d'envergure.

On a beau souligner l'implication fort généreuse de bénévoles dans le réseau, encore faut-il que ceux-ci aient les moyens réels de leur engagement volontaire. Le Législateur a mis en place des mécanismes visant le respect des droits des usagers et il a le devoir d'en assurer leur fonctionnement et leur pérennité, et de les faire connaître dans tous les milieux de soins et les milieux de vie partout au Québec. Nous soutenons qu'il s'agit de sa responsabilité.

Les membres de cette commission, qui sont au fait des articles de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, sont d'ailleurs invités à considérer eux-mêmes le déficit de connaissance des usagers sur leurs droits, et des moyens de les faire respecter, en posant quelques questions à leurs commettants :

1. En santé et services sociaux, pouvez-vous porter plainte si vous n'est pas satisfait des services? La réponse sera probablement oui.
2. Après de qui pouvez-vous porter plainte?
3. Quelles sont les organisations qui peuvent vous accompagner dans une plainte?

Les défenseurs des droits des usagers et les parlementaires membres de cette commission reconnaissent que les personnes bénéficiant de plus de trois heures de soins par jour et dont les fonctions cognitives se sont grandement détériorées ne peuvent elles-mêmes répondre à ces questions. Elles conviennent de l'apport essentiel et indispensable des proches aidants et des comités de résidents dans ces milieux.

## Autres préoccupations

Le RPCU reprend à son compte des préoccupations pertinentes que le Comité des usagers de Saint-Jérôme lui a transmises, portant plus spécifiquement sur l'application du présent projet de loi, et les porte à la connaissance des membres de cette commission :

- les ressources humaines en place pour actualiser cette loi de même que la formation et l'aspect financier;
- les ressources informationnelles concernant les rapports annuels soumis au conseil d'administration du CISSS/CIUSSS et à la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants;

- le risque de nivellement vers le bas des services aux usagers dans le cas de traitement des plaintes dans un délai raisonnable;
- la faisabilité de la loi 52 si le privé ne respecte pas les dispositions transitoires et finales exigées;
- les liens de collaboration entre le commissaire aux plaintes et le médecin examinateur au niveau du régime d'examen des plaintes et de la qualité des services;
- l'impact de cette loi sur les comités de vigilance et des usagers.

#### **Autres commentaires et questions venant de nos comités :**

- Nous nous inquiétons du fait d'être noyés dans une grosse structure impersonnelle : il est rare que le plus petit soit gagnant.
- Les usagers se sentiront-ils perdus ou mieux épaulés? Auront-ils peur de se perdre dans un dédale administratif?
- Le commissaire du CISSS/CIUSSS pourra-t-il développer une connaissance suffisante du milieu et aider à une résolution rapide des plaintes?
- Les plaintes seront-elles traitées de façon uniforme sans compréhension du contexte ou de la situation particulière qu'un usager ou une famille peuvent vivre?

## **Des consultations précipitées**

Le RPCU profite de la présentation de ce mémoire pour déplorer les très courts délais imposés par le gouvernement actuel dans l'examen des projets de loi qu'il soumet en commission parlementaire.

La démocratie se nourrit de débats, de consultations légitimes et de réflexions justes. Du temps et des moyens sont nécessaires pour effectuer correctement cet exercice, sans quoi sa précipitation risque de décrédibiliser le processus. C'est vrai tant pour notre Regroupement que pour chacun de nos membres.

Par exemple, il nous a été impossible de réfléchir adéquatement sur la centralisation des pouvoirs des commissaires, sur leur reddition de comptes au niveau local et d'anticiper les impacts d'un tel changement.

Pour les organisations sans but lucratif comme le RPCU qui défendent les droits des usagers les plus vulnérables, chaque représentation devient un défi de taille. En effet, malgré le peu de ressources, le RPCU doit procéder à une consultation de ses membres, mettre en place les moyens pour la réaliser, recevoir et prendre en considération les points de vue de ses membres, en faire la synthèse, effectuer les recherches, les vérifications et les compromis nécessaires à la rédaction d'un mémoire, faire valider et bonifier son contenu par les membres de son conseil d'administration et, finalement, vous faire part d'une réflexion commune. Nos membres, qui sont des bénévoles, se prêtent également à un exercice similaire dans leurs milieux de proximité.

Nous sommes convaincus que les parlementaires apprécient cette démarche démocratique, la croient utile et nécessaire, et donneront davantage de temps aux parties convoquées de bien se préparer en vue d'une représentation pertinente des citoyens qu'ils représentent et l'élaboration d'une argumentation étoffée et soutenue. C'est une question de respect, c'est une question de démocratie.

## Recommandations

### **Nous proposons :**

- que les commissaires aux plaintes et à la qualité des services ainsi que les médecins examinateurs relèvent dorénavant d'une institution indépendante du prestataire de services qui a une reddition de compte locale à faire;
- que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assurent de la présence et du bon fonctionnement des comités des usagers et de résidents dans tous les CHSLD privés, plus particulièrement ceux dans les CHSLD privés non conventionnés;
- que le délai de 45 jours prescrit par la loi dans le traitement d'une plainte soit respecté en tout temps et que des dispositions soient prises à cet effet;
- que le gouvernement mette sur pied une vaste campagne d'information en vue de faire connaître le régime d'examen des plaintes, les droits des usagers, les instances et les organisations qui défendent les droits des usagers dans les milieux respectifs, notamment les comités des usagers et de résidents;
- que le gouvernement évalue mieux les impacts de son projet de loi et transmette aux parties prenantes et intéressées les résultats de son évaluation;
- que le gouvernement accorde plus de temps aux parties convoquées en commission parlementaire de bien se préparer en vue d'une représentation pertinente des citoyens qu'ils représentent.

## Conclusion

Nous sommes conscients que le contenu de ce mémoire dépasse le cadre du projet de loi n° 52. Toutefois, l'occasion nous a été donnée de réfléchir de manière plus globale sur le régime d'examen des plaintes en considération de l'utilisateur qui est au centre de ce régime et pour lequel celui-ci a été mis en place.

Nous avons consulté nos comités et nous avons exprimé leurs préoccupations. Nous souhaitons que les parlementaires membres de cette commission les prennent en considération. Ils contribueront à l'édification d'une société plus humaine et soucieuse des personnes les plus vulnérables et de leurs proches.



Regroupement provincial des comités des usagers  
1255, boulevard Robert-Bourassa, bureau 800  
Montréal (Québec) H3B 3W3  
Téléphone : 514 436-3744  
Télécopieur : 514 439-1658  
courrier@rpcu.qc.ca  
www.rpcu.qc.ca

Février 2020