



CADRE DE RÉFÉRENCE

- Le pouvoir d'intervention du commissaire aux plaintes et à la qualité des services



CADRE DE RÉFÉRENCE

- Le pouvoir d'intervention du commissaire aux plaintes et à la qualité des services

*Santé
et Services sociaux*

Québec 

Remerciements

Ont collaboré aux travaux qui ont mené à l'élaboration du présent document :

- Mme Ghislaine Tremblay, commissaire régionale aux plaintes et à la qualité des services, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
- M. Denis Grenier, commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services, Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec
- Mme France Massicotte-Dagenais, agente de planification, de programmation et de recherche, Agence de la santé et des services sociaux de l'Estrie
- Mme Constance LeBel, agente de planification, de programmation et de recherche, Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie
- M. Sylvain Tessier, délégué du Protecteur du citoyen
- Me Sonia Amziane, avocate-conseil, Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux
- Me Suzanne Rompré, avocate, coordonnatrice des affaires juridiques, corporatives et de la qualité, Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale
- Mme Alexandrine Côté, commissaire régionale aux plaintes et à la qualité des services, Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie
- M. Michel Coutu, commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services, Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière, Agence de la santé et des services sociaux de Laval
- M. Jacques Fillion, directeur de la coordination des réseaux locaux et des programmes clientèles, Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale
- M. André Garon, directeur de la qualité, ministère de la Santé et des Services sociaux
- Mme Josée Cliche, agente de recherche et de planification socio-économique, ministère de la Santé et des Services sociaux
- Mme Renée Dubé, agente de recherche et de planification socio-économique, ministère de la Santé et des Services sociaux

Édition produite par :

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

Ce document a été édité en quantité limitée et n'est maintenant disponible qu'en version électronique à l'adresse : 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, 2008
Bibliothèque et Archives Canada, 2008

ISBN : 978-2-550-51875-4 (version imprimée)

ISBN : 978-2-550-51876-1 (version PDF)

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction ou la diffusion de ce document, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable des Publications du Québec. Cependant, la reproduction partielle ou complète de ce document à des fins personnelles et non commerciales est permise, uniquement sur le territoire québécois et à condition d'en mentionner la source.

© Gouvernement du Québec, 2008

Table des matières

1	Contexte	7
2	Objectifs du cadre de référence	9
3	Assises légales relatives au pouvoir d'intervention et aux fonctions et obligations s'y rattachant.....	11
	3.1 Article 33, 1 ^{er} et 2 ^e alinéa, paragraphe 7 ^o (niveau local)	11
	3.2 Article 66, 1 ^{er} et 2 ^e alinéa, paragraphe 7 ^o (niveau régional).....	12
	3.3 Accès aux renseignements et communication de ceux-ci pour la conduite de l'intervention.....	12
	3.4 Refus de communication des renseignements au commissaire	13
	3.5 Questions d'ordre disciplinaire	13
	3.6 Déclarations ou réponses non recevables devant une instance judiciaire ou une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles.....	13
	3.7 Immunité	13
	3.8 Élément ne constituant pas un aveu de faute professionnelle	13
	3.9 Comité de vigilance et de la qualité	14
4	Principes directeurs.....	15
	4.1 Le pouvoir d'intervention s'exerce conformément aux objectifs de la Loi dans une perspective de respect des droits des usagers ou des personnes.....	15
	4.2 L'intervention s'exerce dans un contexte de respect des personnes.....	15
	4.3 L'intervention s'exerce dans un contexte de respect des compétences.....	15
	4.4 L'intervention vise l'amélioration de la qualité des services et l'amélioration de la satisfaction des usagers.....	15
	4.5 L'intervention s'exerce avec rigueur et neutralité	15
5	Champ de compétence du commissaire	17
	5.1 Compétence du commissaire local	17
	5.2 Compétence du commissaire régional.....	17
	5.3 Compétence du commissaire en matière de services offerts par un médecin, un dentiste, un pharmacien de même qu'un résident.....	17
6	Caractéristiques de l'intervention	19
	6.1 Définition de l'intervention	19
	6.2 Objectifs de l'intervention	19
	6.3 Motifs d'intervention	20
	6.4 Origine de l'intervention	20
	6.5 Décision d'intervenir.....	21
	6.6 Démarche proposée.....	21
	6.7 Délai pour intervenir	22
	6.8 Catégories d'intervention	22

7	Dossier d'intervention.....	23
7.1	Constitution d'un dossier d'intervention	23
7.2	Contenu possible du dossier d'intervention	23
7.3	Communication du rapport d'intervention et des recommandations	23
7.4	Suites d'une intervention	24
7.4.1	Demande de réponse.....	24
7.4.2	Suivi des recommandations	24
7.5	Généralités sur la confidentialité du dossier d'intervention	24
7.5.1	Organisme public	25
7.5.2	Confidentialité des renseignements personnels.....	26
7.5.3	Exceptions à la confidentialité	26
7.5.4	Accès à un dossier d'intervention.....	27
7.5.4.1	Dossier en mode d'étude.....	27
7.5.4.2	Dossier finalisé	28
7.5.5	Conservation du dossier d'intervention	29
8	Portée des recommandations	31
8.1	Collaboration sur le plan local	31
8.2	Collaboration sur le plan régional.....	31
8.3	Protecteur du citoyen	32
9	Particularités au palier régional.....	33
9.1	Intervention dans une résidence privée	33
9.2	Intervention dans d'autres types de ressources privées d'hébergement	33
9.3	Ressources privées d'hébergement qui remplissent l'une des missions décrites dans la Loi sans posséder le permis requis.....	34
	Annexe A Dispositions relatives aux exemptions.....	35
	Annexe B Exercice du pouvoir d'intervention du commissaire régional dans les résidences pour personnes âgées certifiées, dans les résidences privées d'hébergement, dans les organismes communautaires avec entente	37
	Bibliographie	39

1 Contexte

La Loi sur les services de santé et les services sociaux a été considérablement modifiée au regard du régime d'examen des plaintes avec l'adoption 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), sanctionné le 30 novembre 2005. L'une des modifications apportées donne au commissaire aux plaintes et à la qualité des services le pouvoir d'intervenir de sa propre initiative en agissant lorsque les droits d'un usager ou d'un groupe d'usagers ne sont pas respectés et qu'aucune plainte n'a été déposée.

Combiné aux nouvelles dispositions prévoyant que le commissaire exerce dorénavant des fonctions exclusives et qu'il relève du conseil d'administration (ce qui lui permet de préserver son indépendance), l'exercice de ce pouvoir d'intervention prend toute son importance.

Le pouvoir d'intervention est assez souple. Ainsi, la notion d'intervention peut couvrir un champ pouvant être plus vaste que celui des objets d'une plainte. Les personnes, les organisations offrant soins et services inscrites dans le champ de compétence du commissaire sont multiples et variées. Plusieurs instances sont interpellées dans le cadre de leur mission respective dans les mêmes lieux et pour les mêmes personnes. C'est le cas, par exemple, des services de soutien à domicile fournis en résidences pour personnes âgées par un centre de santé et de services sociaux.

Ce nouveau pouvoir d'intervention génère inévitablement des pratiques nouvelles dans le travail du commissaire et vise les instances locales, régionales et publiques à plus d'un égard.

Un premier document publié en mai 2006 par le ministère de la Santé et des Services sociaux, intitulé *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*, rappelle le sens des modifications apportées à la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Il jette, de façon préliminaire, les bases relatives à l'exercice du pouvoir d'intervention du commissaire aux plaintes et à la qualité des services.

Le présent cadre de référence se veut d'abord un outil pour soutenir les commissaires locaux et régionaux aux plaintes et à la qualité des services dans l'exercice de leurs fonctions. Il vise aussi à permettre à l'ensemble des intervenants d'avoir une compréhension commune de ce nouveau pouvoir d'intervention du commissaire aux plaintes et à la qualité des services, dans le cadre de ses fonctions exclusives.

2 Objectifs

Les objectifs du présent cadre de référence sont les suivants :

- circonscrire les paramètres qui déterminent l'exercice du pouvoir d'intervention du commissaire, tant au niveau local qu'au niveau régional;
- baliser les modalités d'exercice du pouvoir d'intervention qui guident le recours à ce pouvoir et son déroulement;
- informer les instances internes des organisations (le conseil d'administration, les équipes de direction, etc.) et les partenaires des organisations (la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Curateur public du Québec, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, la Régie du logement, etc.) des principales composantes de ce pouvoir d'intervention, de sa portée, de ses limites et des conditions principales de son exercice.

3 Assises légales relatives au pouvoir d'intervention et aux fonctions et obligations s'y rattachant

Le contenu du présent document s'appuie sur la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

3.1 Article 33, 1^{er} et 2^e alinéa, paragraphe 7° (niveau local)

Plusieurs articles de la Loi sur les services de santé et les services sociaux touchent à l'intervention du commissaire, mais plus particulièrement les articles 33, 1^{er} et 2^e alinéa, paragr. 7°, et 66, 1^{er} et 2^e alinéa, paragr. 7°. Ces articles attribuent au commissaire son pouvoir d'intervention et définissent certaines modalités d'exercice de ce pouvoir. L'extrait visé pertinent de l'article 33 se lit comme suit :

« Le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services est responsable envers le conseil d'administration du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes.

À cette fin, il exerce notamment les fonctions suivantes :

[...]

7° il intervient de sa propre initiative lorsque des faits sont portés à sa connaissance et qu'il a des motifs raisonnables de croire que les droits d'un **usager** ou d'un **groupe d'usagers** ne sont pas respectés; il fait alors rapport au conseil d'administration ainsi qu'à toute direction ou à tout responsable concerné d'un service de l'établissement ou, selon le cas, à la plus haute autorité de tout organisme, ressource ou société ou encore à la personne détenant la plus haute autorité de qui relèvent les services concernés et peut leur recommander toute mesure visant la satisfaction des usagers et le respect de leurs droits [...] » (nos caractères gras).

3.2 Article 66, 1^{er} et 2^e alinéa, paragraphe 7° (niveau régional)

L'article 66 va dans le même sens que l'extrait précité de l'article 33, mais une distinction importante est apportée au 2^e alinéa du paragraphe 7°, qui se lit comme suit :

« [...] il exerce notamment les fonctions suivantes :

[...]

7° il intervient de sa propre initiative lorsque des faits sont portés à sa connaissance et qu'il a des motifs raisonnables de croire que les droits d'une **personne ou d'un groupe de personnes**¹ ne sont pas respectés; il fait alors rapport au conseil d'administration ainsi qu'à toute direction ou à tout responsable concerné d'un service de l'agence ou, selon le cas, à la plus haute autorité de tout organisme, ressource ou société ou encore à la personne détenant la plus haute autorité de qui relèvent les services concernés et peut leur recommander toute mesure visant la satisfaction des **usagers** et le respect de leurs droits » (nos caractères gras).

Ainsi, au même titre que l'examen d'une plainte, l'intervention du commissaire est un pouvoir que la Loi lui confère. Cependant, contrairement à l'examen d'une plainte, les balises encadrant l'exercice de ce pouvoir d'intervention ne sont pas aussi clairement définies dans la Loi. Il ne faut cependant pas interpréter cette situation comme une diminution de l'importance de l'intervention par rapport à celle accordée à l'examen d'une plainte. Outre la définition du pouvoir d'intervention décrite aux articles 33 et 66, d'autres dispositions légales nous permettent de mieux cerner l'étendue et les limites de l'exercice de ce pouvoir.

3.3 Accès aux renseignements et communication de ceux-ci pour la conduite de l'intervention

Les articles 36 (pour le commissaire local) et 69 (pour le commissaire régional) de la Loi précisent que le commissaire possède les mêmes pouvoirs dans l'exercice d'une intervention que dans l'examen d'une plainte quant à l'accès aux renseignements et documents exigés pour la conduite de l'intervention. Par conséquent, les personnes interpellées, notamment en cours d'intervention, ont les mêmes obligations de collaboration.

Ainsi, selon l'article 36, « l'utilisateur et toute autre personne, y inclus tout membre du personnel de l'établissement, [...] doivent fournir au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services tous les renseignements ainsi que, sous réserve du deuxième alinéa de l'article 190 et de l'article 218, tous les documents qu'il exige pour l'examen de la plainte et **la conduite de l'intervention**, y compris l'accès et la communication de renseignements ou de documents contenus dans le dossier de l'utilisateur; toute personne

1. L'utilisation du mot *personne* plutôt que du mot *usager* s'explique par le fait qu'un commissaire régional traite, en première instance, notamment, des plaintes déposées contre des résidences privées d'hébergement et des organismes communautaires. En effet, ces entités accueillent généralement des personnes qui ne sont pas des usagers d'établissements de santé et de services sociaux.

doit également, sauf excuse valable, assister à une rencontre que celui-ci convoque » (nos caractères gras).

3.4 Refus de communication des renseignements au commissaire

L'article 532 précise que « quiconque omet ou refuse de fournir les renseignements, rapports ou autres documents dont la communication est exigée en application de la présente loi, commet une infraction » pénale et est passible d'amendes prévues au premier alinéa de l'article 531. Notons toutefois que la Loi sur le Curateur public ne prévoit pas d'exception au devoir de confidentialité. Conséquemment, le Curateur public ne peut être contraint à communiquer un document ou un renseignement à un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux².

3.5 Questions d'ordre disciplinaire

Selon les paragraphes 5° des articles 33 et 66, lorsque, en cours d'intervention, le commissaire juge qu'une pratique ou la conduite d'un membre du personnel soulève des questions d'ordre disciplinaire, il en saisit, selon le cas, la personne détenant la plus haute autorité de qui relèvent les services faisant l'objet de l'intervention pour étude plus approfondie, suivi du dossier et prise de mesures appropriées, s'il y a lieu. Il peut également formuler une recommandation à cet effet dans ses conclusions.

3.6 Déclarations ou réponses non recevables devant une instance judiciaire ou une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles³

L'article 76.2 de la Loi précise que les personnes qui doivent collaborer à une intervention jouissent de la même protection de non-contrainabilité que dans le cadre de l'examen d'une plainte. En effet, les réponses ou déclarations d'une personne dans le cadre d'une intervention (tout comme dans l'examen d'une plainte) ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables comme preuve contre cette personne devant une instance judiciaire ou une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles.

3.7 Immunité

Au même titre que pour l'examen d'une plainte, le commissaire ne peut être poursuivi en justice en raison d'omissions ou d'actes accomplis de bonne foi dans le cadre d'une intervention, et jouit conséquemment de la même immunité prévue à l'article 75 de la Loi. Il en est de même pour le commissaire local adjoint et pour la personne qui travaille sous l'autorité du commissaire régional.

3.8 Élément ne constituant pas un aveu de faute professionnelle

Tout comme pour le dossier de plainte, l'article 76.5 prévoit qu'aucun élément de contenu du dossier d'intervention ne peut constituer un aveu de faute professionnelle de nature à engager la responsabilité d'une partie devant une instance judiciaire.

2. Néanmoins, si, dans l'exercice de sa charge de tuteur ou de curateur envers une personne, le Curateur public estime qu'il va de l'intérêt de la personne qu'il représente, du respect de ses droits et de la sauvegarde de son autonomie, il pourrait communiquer ces renseignements au commissaire.

3. Voir l'annexe intitulée *Dispositions relatives aux exemptions*.

3.9 Comité de vigilance et de la qualité

Enfin, un comité local ou régional de vigilance et de la qualité, créé respectivement en vertu des articles 181.0.1 et 412.1 de la Loi, s'assure auprès du conseil d'administration du suivi des recommandations formulées par le commissaire relativement aux interventions qu'il a effectuées.

4 Principes directeurs

4.1 Le pouvoir d'intervention s'exerce conformément aux objectifs de la Loi dans une perspective de respect des droits des usagers ou des personnes

Le commissaire doit s'assurer que les droits des usagers ou des personnes sont respectés. Il en est responsable envers le conseil d'administration. À cet égard, par les interventions qu'il effectue et les recommandations qu'il formule à la suite de ses interventions, il contribue au respect des droits des usagers ou des personnes. Ses recommandations peuvent être spécifiquement liées à l'objet de l'intervention ou avoir une portée plus large, comme sur l'exercice des droits des usagers.

4.2 L'intervention s'exerce dans un contexte de respect des personnes

Le respect de toute personne rencontrée dans le cadre de l'intervention se traduira par une attitude d'ouverture et d'écoute. Des relations fondées sur la bonne foi des partenaires permettent d'établir un climat de confiance propre à favoriser la résolution du litige à l'origine de l'intervention, dans le respect de l'intégrité et de la sécurité des usagers.

4.3 L'intervention s'exerce dans un contexte de respect des compétences

Si les objets d'intervention portent sur des faits qui contreviennent à des lois ou à des règlements autres que ceux relatifs au régime d'examen des plaintes, le commissaire soumet ses observations aux fins d'intervention auprès de l'un ou de l'autre des partenaires visés. En effet, après que le commissaire en informe une personne l'ayant interpellé (ou la personne pouvant agir en son nom), d'autres instances pourraient être sollicitées, et, conséquemment, l'intervention pourrait être de leur ressort, ou, encore, celle du commissaire leur serait complémentaire⁴.

4.4 L'intervention vise l'amélioration de la qualité des services et l'amélioration de la satisfaction des usagers

Les solutions envisagées pour corriger les problèmes soulevés sont de nature à améliorer la qualité des services, favorisant ainsi une plus grande satisfaction des usagers à l'égard des services. Les solutions sont donc une manière plus tangible de se préoccuper des personnes vulnérables ou inaptes, incapables de faire valoir adéquatement leur point de vue.

4.5 L'intervention s'exerce avec rigueur et neutralité

Le travail du commissaire doit s'appuyer sur des faits et sur des versions recueillies auprès des parties touchées. Sa préoccupation pour l'impartialité est garante de son objectivité et de sa crédibilité. L'intervention s'adapte aux cas, conditions et circonstances auxquels les faits et versions recueillies s'appliquent.

4. Ces instances sont, notamment, le Protecteur du citoyen, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Curateur public du Québec (dans tous les cas concernant une personne sous régime de protection public, il y aurait lieu de communiquer avec le Curateur public préalablement à toute intervention), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, la Régie du bâtiment, la Régie du logement, la Ville, les corps policiers.

5 Champ de compétence du commissaire

5.1 Compétence du commissaire local

Pour le commissaire local, selon l'article 34 de la Loi, le pouvoir d'intervention peut porter sur :

- l'ensemble des soins et des services de santé ou des services sociaux de l'établissement;
- les services d'une ressource intermédiaire ou d'une ressource de type familial convenus par entente avec un établissement;
- les services de tout autre organisme, société ou personne auxquels l'établissement recourt, notamment par entente visée à l'article 108 ou 108.1, pour la prestation de ces services.

5.2 Compétence du commissaire régional

Pour le commissaire régional, selon l'article 60 de la Loi, le pouvoir d'intervention peut porter sur :

- les services d'un organisme communautaire visés à l'article 334;
- les services des résidences privées d'hébergement ou l'hébergement communautaire visés à l'article 454;
- les services des résidences pour personnes âgées visés à l'article 346.0.1;
- l'exercice d'une fonction ou d'une activité de l'agence qui affecte une personne ou, selon le cas, un usager;
- tout service d'aide à la clientèle, dont la prestation est assurée par l'agence elle-même dans le cadre de ses fonctions à l'égard de la population et des droits des usagers;
- les services d'un organisme, d'une société ou d'une personne, dont les services ou les activités sont liés au domaine de la santé et des services sociaux, et avec lequel une entente de services aux fins de leur prestation a été conclue par l'agence;
- les services préhospitaliers d'urgence, en vertu de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence.

Notons que pour Montréal et Laval, cette dernière responsabilité quant aux services préhospitaliers d'urgence est confiée au commissaire d'Urgences-santé.

En dépit de ce qui a été préalablement établi, certaines situations peuvent sembler interpeller l'un ou l'autre des commissaires, local ou régional. Si le commissaire local doute que l'exercice du pouvoir d'intervention relève de sa compétence, il en discute avec le commissaire régional, et vice-versa. Il leur appartient de convenir du responsable de l'intervention, le cas échéant, de manière à éviter une duplication ou, encore, une absence d'action.

En toutes circonstances, il importe que le champ de compétence soit respecté.

5.3 Compétence du commissaire en matière de services offerts par un médecin, un dentiste, un pharmacien de même qu'un résident

Le commissaire, dans l'exercice de ses fonctions, peut être sollicité ou constater lui-même qu'il y aurait matière à intervenir, notamment au regard de services médicaux.

La Loi ne donne pas au médecin examinateur nommé le pouvoir d'intervenir en matière de services offerts par un médecin, dentiste, pharmacien ou résident, contrairement au commissaire.

Conséquemment, le commissaire devrait, comme toute personne en pareille situation :

- informer la personne qui sollicite une intervention que, selon l'article 44 de la Loi, elle peut, tout comme l'utilisateur, formuler une plainte qui concerne un médecin, un dentiste, un pharmacien et un résident auprès du médecin examinateur;
- informer les autorités médicales visées, c'est-à-dire le Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP), le directeur des services professionnels et les chefs de département, des faits pour lesquels une intervention pourrait être utile.

6 Caractéristiques de l'intervention

6.1 Définition de l'intervention

Selon *Le nouveau Petit Robert de la langue française 2007*, le verbe *intervenir* signifie « **prendre part à une action, à une affaire en cours, dans l'intention d'influer sur son déroulement** » (nos caractères gras).

Nous constatons que le sens accordé au terme *intervenir* et à ses antonymes, *s'abstenir*, *se désister*, *passer outre*, témoigne de la volonté du législateur d'assurer le respect des droits des usagers, en toutes circonstances, et sans qu'il incombe à un usager de se prévaloir obligatoirement du régime d'examen des plaintes. Par ce pouvoir d'intervention, la Loi offre à l'ensemble des usagers et des citoyens une solution de rechange au dépôt d'une plainte, pour se faire entendre par un commissaire, interlocuteur crédible et indépendant.

Par conséquent, un commissaire pourrait choisir d'intervenir pour examiner une situation qui a été portée à son attention ou qu'il a lui-même constatée, ou encore pour poursuivre l'examen d'une situation mise en lumière, par l'examen d'une plainte. De plus, ce pouvoir d'intervention peut être utilisé lorsqu'une personne ou un usager pouvant formuler une plainte préfère ne pas la déposer ou hésite à le faire.

Il est toutefois important d'insister sur le fait que le traitement d'une insatisfaction d'un usager ou de son représentant par l'utilisation du pouvoir d'intervention du commissaire ne donne pas à l'usager le droit à un deuxième recours. Par conséquent, lorsqu'un commissaire entend une insatisfaction de la part d'un usager, il doit s'assurer que l'usager ou son représentant choisit, en toute connaissance de cause, de ne pas utiliser le dépôt d'une plainte.

6.2 Objectifs de l'intervention

L'intervention du commissaire aux plaintes et à la qualité des services vise divers objectifs. Certains s'apparentent à ceux poursuivis dans le cadre de l'examen d'une plainte, d'autres s'en distinguent :

- agir en cours d'examen d'une plainte, sur un des objets en particulier⁵;
- agir sans qu'il y ait dépôt d'une plainte;
- protéger la ou les personnes dont les droits sont ou pourraient être lésés;
- déterminer, s'il y a lieu, des mesures correctives qui se rapportent aux problèmes portés à l'attention du commissaire et qui sont en lien avec le respect des droits des usagers;
- formuler, le cas échéant, des recommandations touchant la satisfaction des usagers et le respect de leurs droits.

Sans qu'ils en soient des objectifs proprement dits, certains résultats peuvent être attendus, atteints ou rendus possibles par l'intervention du commissaire. Il en est ainsi pour :

- la prévention de l'existence de situations indésirables;

5. Une plainte comportant cinq objets pourrait nécessiter une intervention immédiate pour régler rapidement un de ces objets (ex. : vraisemblance d'abus physiques subis par un usager inapte).

- la prévention de la récurrence des problèmes soulevés;
- l'amélioration, à partir d'une approche systémique de l'application du pouvoir d'intervention, de la qualité des services offerts par les instances visées.

6.3 Motifs d'intervention

Pour exercer son pouvoir d'intervention, le commissaire doit avoir des motifs raisonnables⁶ de croire que les droits d'un usager ou d'un groupe d'usagers, d'une personne ou d'un groupe de personnes ne sont pas respectés.

Ainsi, le commissaire apprécie la situation qui lui est présentée au regard des manquements aux droits reconnus à l'usager dans :

- La Loi sur les services de santé et les services sociaux :
 - les caractéristiques défailtantes et l'incapacité du milieu à répondre aux besoins de la personne⁷,
 - la mauvaise qualité des relations humaines,
 - les abus ou la négligence,
 - d'autres droits d'application générale qui se trouvent également dans cette loi;
- La Loi sur la protection de la jeunesse;
- La Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui.

6.4 Origine de l'intervention

Alors que l'usager ou son représentant est à l'origine du dépôt d'une plainte, les articles de la Loi restent muets sur la personne à l'origine des faits portés à la connaissance du commissaire lorsqu'il s'agit d'une intervention. Comme il a été mentionné précédemment, en définissant ce pouvoir d'intervention, le législateur souhaite que les commissaires puissent choisir de traiter moins officiellement que dans le cas d'une plainte, mais sous certaines conditions précitées, toute information dans le but de s'assurer du respect des droits des usagers.

Le pouvoir d'intervention du commissaire peut ainsi tirer sa source comme déclencheur :

- de ses propres observations, par exemple :
 - l'examen d'une plainte pourrait conduire le commissaire à faire une intervention parce qu'il a des motifs raisonnables de croire que la situation portée à son attention présente un problème plus important que l'objet initial de la plainte;
 - le commissaire circule dans les corridors de l'établissement et est témoin de la violence verbale d'un membre du personnel envers un usager;

6. Selon le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Baron c. Canada* (1993, 1 R.C.S. 416), le terme *raisonnable* correspond à l'expression *raisonnable et probable*. Le « caractère raisonnable » comprend une exigence de probabilité et fait appel à ce qui est conforme à la raison. C'est la norme de la probabilité fondée sur la crédibilité plutôt que la norme du simple soupçon ou spéculation. Ainsi, les rumeurs et racontars, même rapportés par plusieurs personnes, ne constituent pas des motifs raisonnables. À la lumière de son évaluation de toutes les circonstances et de tous les faits portés à sa connaissance, le commissaire aux plaintes et à la qualité des services doit donc croire personnellement que le droit d'un usager ou d'un groupe d'usagers n'a pas été respecté.

7. Selon l'article 13 de la Loi, le commissaire apprécie la situation tout en tenant compte des ressources dont le milieu dispose.

- etc.
- de faits qui lui sont rapportés par une autre source, telle que :
 - un usager qui ne souhaite pas déposer une plainte;
 - un utilisateur des services qui n'est pas touché directement par la situation (qui ne peut pas être l'auteur d'une plainte), mais dont les observations laissent entrevoir un motif d'intervention;
 - un membre ou un comité des usagers ou un comité des résidents;
 - la famille ou un proche;
 - un employé ou un bénévole œuvrant ou ayant œuvré au sein de l'établissement, de l'agence ou d'une ressource ou d'un organisme, notamment un représentant du Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes;
 - un intervenant du réseau de la santé et des services sociaux;
 - une association de défense des droits des personnes;
 - tout autre citoyen au courant d'une situation;
 - d'autres sources d'information (plainte anonyme, médias d'information, etc.);
 - etc.

6.5 Décision d'intervenir

La décision d'intervenir appartient au commissaire et découle d'une analyse et de considérations relatives aux faits portés à sa connaissance, en conformité avec les articles 33 et 66, 1^{er} et 2^e alinéa, paragraphe 7^o. « 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 fondés⁸. »

6.6 Démarche proposée

La démarche ci-dessous énoncée n'a pas de caractère obligatoire et doit être considérée comme indicative. Cependant, l'intervention du commissaire pourra permettre à toutes les personnes touchées, voire impliquées, de présenter leurs observations. Ainsi :

- le commissaire décide de procéder à une intervention;
- l'instance ou les personnes visées sont invitées à présenter leurs observations et leurs clarifications; une rencontre peut être fixée;
- le commissaire peut consulter toute personne dont il juge l'expertise nécessaire. (art. 32 et 65 de la Loi), y compris, avec l'autorisation du conseil d'administration, avoir recours à un expert externe à l'établissement ou, selon le cas, à l'agence;
- un lien systématique doit s'établir avec le représentant de l'usager (mandat homologué par le tribunal, tuteur, etc.) ou avec le Curateur public du Québec pour toute personne placée sous régime de protection ou déclarée inapte faisant l'objet d'une intervention de la part du commissaire;
- le commissaire examine et analyse le problème;
- le commissaire fait rapport, notamment au conseil d'administration (art. 33 ou 66, paragr. 7^o);

8. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *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*, 2006, p. 14.

- le commissaire peut, en cours d'examen, décider d'interrompre son intervention, par exemple s'il juge que la demande d'intervention a été faite de mauvaise foi ou encore que la situation ne constitue pas une atteinte aux droits des usagers ou des personnes, etc.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, le rapport d'intervention du commissaire ne peut faire l'objet d'un recours auprès du Protecteur du citoyen. Toutefois, rien ne limite le droit d'une personne de demander au Protecteur du citoyen d'intervenir sur les mêmes faits.

6.7 Délai pour intervenir

La Loi ne prescrit pas le délai dans lequel le commissaire doit exercer son pouvoir d'intervention. Le délai sera tributaire notamment de l'urgence d'agir et de la complexité de la situation. Une chose est certaine, le commissaire doit agir avec diligence, si la situation le requiert.

6.8 Catégories d'intervention

L'intervention peut avoir une dimension variable selon les situations. Elle peut d'une part être catégorisée en fonction des personnes qui sont touchées :

- **individuelle** : lorsqu'elle concerne une situation qui touche les droits d'un usager ou d'une personne;
- **collective** : lorsqu'elle concerne une situation qui touche un groupe d'usagers d'un établissement, d'une ressource, d'un organisme, d'un groupe de personnes, etc.

D'autre part, l'intervention pourra varier en fonction de son objet :

- **spécifique** : lorsqu'elle concerne un service, un intervenant, une situation ou un événement précis limité dans le temps, par exemple en situation d'urgence;
- **organisationnelle** : lorsqu'elle concerne l'ensemble du fonctionnement d'un programme, d'un service ou d'une organisation;
- **systémique** : lorsqu'elle concerne des programmes qui touchent plus d'une organisation (ex. : corridor de services, programme régional appliqué par différents établissements, programme ou service dont les règles concernent plusieurs paliers de gouverne)⁹.

9. Il faut comprendre que l'action du commissaire s'adresse à son organisation, mais qu'elle peut avoir des répercussions sur un corridor de services inter-établissements, par exemple.

7 Dossier d'intervention

7.1 Constitution d'un dossier d'intervention

Bien que la Loi ne prescrit pas de procédure obligatoire pour une démarche d'intervention, il serait pertinent pour le commissaire intervenant de procéder à la constitution d'un dossier d'intervention et de bien le documenter. D'ailleurs, l'article 76.5 prévoit la constitution d'un dossier d'intervention.

7.2 Contenu possible du dossier d'intervention

À défaut de dispositions législatives ou réglementaires, le contenu du dossier d'intervention pourrait être déterminé comme suit :

- pertinence d'intervenir :
 - faits observés par le commissaire lui-même,
 - faits portés à la connaissance du commissaire;
- présentation de l'instance ou personne visée;
- exposé des faits rapportés ou observés;
- témoignages des personnes visées ou de toute autre personne impliquée;
- documents consultés;
- objectifs de l'intervention déterminés par le commissaire;
- chronologie des événements en cours d'intervention et des démarches entreprises;
- correspondance pertinente;
- constats et recommandations, le cas échéant;
- rapport.

7.3 Communication du rapport d'intervention et des recommandations

Le commissaire fait rapport de toute intervention au conseil d'administration ainsi qu'à toute instance visée.

Le commissaire peut recommander des mesures visant la satisfaction des usagers et le respect de leurs droits.

Le commissaire dresse un bilan annuel de ses activités, notamment de ses interventions et de ses recommandations, le cas échéant. Ce bilan sera intégré au rapport annuel de l'établissement (art. 76.10) ou, selon le cas, de l'agence (art. 76.12), en faisant les adaptations nécessaires.

Le commissaire n'en a pas l'obligation, mais pourrait communiquer le résultat de son intervention à la personne ou à chacune des personnes pour lesquelles il est intervenu, ou à toute autre personne touchée. S'il le fait, il utilise les moyens qu'il juge appropriés, dans le respect de ses obligations de confidentialité.

7.4 Suites d'une intervention

7.4.1 Demande de réponse¹⁰

Bien que cela ne soit pas requis par la Loi, mais dans un souci de cohérence avec le mandat du comité de vigilance et de la qualité, il serait approprié que le commissaire aux plaintes et à la qualité des services accompagne ses recommandations d'une demande de réponse écrite, entre autres de la part de l'instance visée, concernant le suivi de ces dernières, et ce, dans un délai raisonnable. L'instance visée devrait alors informer le commissaire des suites qu'elle entend donner à la recommandation soumise au conseil d'administration et, si elle n'entend pas y donner suite, l'informer du motif justifiant sa décision ou, selon le cas, du comment elle entend arriver aux mêmes objectifs véhiculés par ces recommandations. Cette réponse pourrait motiver un plan d'action élaboré par les parties touchées (directions, chefs d'unité, etc.), ce plan contribuant à éviter que la situation problématique persiste.

7.4.2 Suivi des recommandations

Le comité de vigilance et de la qualité doit s'assurer du suivi des recommandations du commissaire lors des interventions qu'il a effectuées (art. 181.0.1, 1^{er} alinéa, et art. 412.1), et ce même comité peut, de façon légitime, faire des recommandations au conseil d'administration sur les suites qui devraient être données à un rapport d'intervention, dans l'objectif d'améliorer la qualité des services aux usagers (art. 181.0.3, 2^e alinéa, paragr. 3^o, et art. 412.3, 2^e alinéa, paragr. 3^o) et aux autres utilisateurs de services (art. 412.3, 2^e alinéa, paragr. 3^o). Le commissaire partage cette responsabilité comme membre du comité.

7.5 Généralités sur la confidentialité du dossier d'intervention

Comme il a été mentionné précédemment, l'article 76.5 de la Loi prévoit l'existence d'un dossier d'intervention. Néanmoins, aucune disposition ne traite de la composition ou du contenu d'un tel dossier, ni de son accès, contrairement au dossier de l'utilisateur (art. 17 à 28) et au dossier de plainte (art. 76.9).

Par ailleurs, puisque le dossier d'intervention peut renfermer des renseignements personnels, il faudra tenir compte de leur confidentialité en fonction du contenu du dossier. Pour ce faire, il y a lieu de se référer à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, ci-dessous désignée *Loi sur l'accès*, laquelle trouve son application en l'espèce.

Selon l'article 1 de la Loi sur l'accès :

« La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.

10. Inspiré de Québec, *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux : L.R.Q., chapitre P-31.1, à jour au 1^{er} novembre 2007.*

Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents : écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre. »

Mais que faut-il entendre par organisme public au sens de la Loi sur l'accès?

7.5.1 Organisme public

L'article 3 de la Loi sur l'accès définit les organismes publics comme suit :

« Sont des organismes publics : le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et **les établissements de santé ou de services sociaux** » (nos caractères gras).

L'article 7 de la Loi sur l'accès prévoit, à son 1^{er} alinéa, ce qui suit :

« Les établissements de santé ou de services sociaux comprennent les établissements publics visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), les établissements privés visés par cette loi qui fonctionnent en ayant recours à des sommes d'argent provenant du fonds consolidé du revenu, les agences visées par cette loi, la Corporation d'hébergement du Québec ainsi qu'un centre de communication santé visé par la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence (chapitre S-6.2). »

Selon le 2^e alinéa de ce même article 7, sont également des établissements publics ceux visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris :

« Les établissements de santé ou de services sociaux comprennent également les établissements publics visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5), les établissements privés visés par cette loi qui fonctionnent en ayant recours à des sommes d'argent provenant du fonds consolidé du revenu et les conseils régionaux de santé et de services sociaux institués en vertu de cette loi. »

Par conséquent, un établissement public, un établissement privé conventionné et une agence, pour lesquels un commissaire est nommé, sont des organismes assujettis à la Loi sur l'accès, tandis qu'un établissement privé non conventionné (autrefois nommé *établissement autofinancé*) n'est pas un organisme visé par la Loi sur l'accès. Néanmoins, ce dernier type d'établissement, considéré comme une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil du Québec, est régi par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et est tenu de respecter les dispositions de cette loi.

En effet, le 1^{er} alinéa de l'article 1 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé se lit comme suit :

« **La présente loi a pour objet d'établir**, pour l'exercice des droits conférés par les articles 35 à 40 du Code civil **en matière de protection des renseignements personnels, des règles particulières à l'égard des renseignements personnels sur autrui qu'une personne recueille,**

détient, utilise ou communique à des tiers à **l'occasion de l'exploitation d'une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil** » (nos caractères gras).

Puis, pour expliquer la signification donnée à l'exploitation d'une telle entreprise, le 3^e alinéa de cet article 1525 dispose en ces termes :

« Constitue l'exploitation d'une entreprise l'exercice, par une ou plusieurs personnes, d'une activité économique organisée, qu'elle soit ou non à caractère commercial, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services » (nos caractères gras).

7.5.2 Confidentialité des renseignements personnels

Les articles 53 à 102.1 du chapitre III de la Loi sur l'accès traitent de la protection des renseignements personnels. Ainsi, en vertu de l'article 54 de cette loi, par renseignements personnels, il faut entendre des renseignements portant sur une personne physique et permettant de l'identifier, et donc de porter atteinte à son droit à la vie privée.

En outre, l'article 59 de la Loi sur l'accès édicte le principe général de confidentialité des renseignements personnels, lequel principe souffre de plusieurs exceptions inscrites dans la Loi sur l'accès.

Considérant l'application de la Loi sur l'accès, toute demande d'accès à un dossier d'intervention doit être traitée par la personne responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de l'établissement ou de l'agence, selon le cas. Par exemple, cette personne, dans le cas d'une demande d'accès au rapport d'intervention concernant une personne inapte sous régime de protection, devra obtenir le consentement à la divulgation de renseignements personnels contenus dans ce dossier d'intervention du représentant légal privé ou, selon le cas, du Curateur public¹¹.

7.5.3 Exceptions à la confidentialité

Nous citons quelques-unes des dispositions d'exception de la Loi sur l'accès :

« 53. Les renseignements personnels sont confidentiels sauf dans les cas suivants :

1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis clos ou

11. L'article 2.2 de la Loi sur l'accès exclut expressément les documents ou renseignements de la Loi sur l'accès et indique que leur confidentialité est régie par la Loi sur le Curateur public.

s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion. »

« 56. Le nom d'une personne physique n'est pas un renseignement personnel, sauf lorsqu'il est mentionné avec un autre renseignement la concernant ou lorsque sa seule mention révélerait un renseignement personnel concernant cette personne. »

De plus, il faut noter aussi que l'article 57 de la Loi sur l'accès définit les renseignements personnels à caractère public; cela suppose qu'*a contrario*, d'autres types de renseignements personnels sont confidentiels, sous réserve de l'article 53 précité et sauf s'ils revêtent un caractère qui est si particulier à une personne physique que celui-ci permet de l'identifier. Toutefois, comme le nom d'une personne morale, tel que celui d'une résidence privée ou corporation, ne revêt pas un tel caractère, il ne peut pas être qualifié de confidentiel, même si le nom de l'exploitant en fait partie. Par exemple, le nom *Résidence Raymond-Perreault* n'est pas un renseignement personnel. En effet, un tel nom est public, et ce, en conformité avec l'article 57, premier alinéa, paragraphe 5°, de la Loi sur l'accès ainsi que l'article 346.0.1, dernier alinéa, de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. En résumé, malgré le *sauf* de l'article 53 précité et malgré les exceptions de l'article 59 de la Loi sur l'accès, un renseignement personnel demeure confidentiel. En outre, ce n'est pas, notamment, parce que la personne a donné son consentement à la divulgation d'un renseignement personnel, dans un cas, ou qu'une personne y a eu accès en raison de ses fonctions que ce renseignement personnel perd son caractère confidentiel. Il faut retenir qu'il demeure confidentiel dans d'autres circonstances ou pour d'autres personnes.

7.5.4 Accès à un dossier d'intervention

D'entrée de jeu, rappelons une règle générale qu'il est souhaitable d'observer : toute demande d'accès à un dossier d'intervention du commissaire doit être traitée par le responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de l'établissement ou, selon le cas, de l'agence.

7.5.4.1 Dossier en mode d'étude

Lorsque le dossier d'intervention est traité et qu'aucun rapport ni aucune recommandation en découlant n'ont été « formulés » par le commissaire, c'est-à-dire que ce dernier est encore en mode d'analyse, le dossier d'intervention demeure confidentiel. Il convient toutefois de nuancer. En effet, si le commissaire exerce son pouvoir d'intervention à la suite de faits relatés par une personne et qu'il consigne ces faits, cette personne peut faire une demande d'accès à ces derniers, mais uniquement à eux. Cette personne pourrait ne pas avoir accès aux notes personnelles du commissaire prises dans le cadre de son investigation, par exemple.

Si le dossier d'intervention contient une analyse du commissaire, le responsable de l'accès à l'information pourrait refuser l'accès à cette analyse, en vertu du deuxième alinéa de l'article 39 de la Loi sur l'accès, qui édicte :

« Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite. »

Chaque demande d'accès doit être étudiée à son mérite par le responsable de l'accès à l'information.

7.5.4.2 Dossier finalisé

Lorsque le dossier d'intervention est finalisé et qu'un rapport a été transmis au conseil d'administration et à toute **autre** instance visée, accompagné le cas échéant de recommandations formulées par le commissaire, **ce rapport et ces recommandations** peuvent ne pas être accessibles, par application du premier alinéa de l'article 37 de la Loi sur l'accès, qui dispose :

« Un organisme public **peut refuser** de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions » (nos caractères gras).

Il ressort de cet alinéa que la Loi sur l'accès confère un pouvoir discrétionnaire à l'établissement ou, selon le cas, à l'agence de donner suite à une demande d'accès à un rapport du commissaire aux plaintes et à la qualité des services ou à ses recommandations, le cas échéant.

Selon le deuxième alinéa du même article 37 :

« Il [organisme public] peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un **consultant** ou par **un conseiller sur une matière de sa compétence** » (nos caractères gras).

L'application de ce 2^e alinéa de l'article 37 de la Loi sur l'accès sera pertinente, par exemple, si on se réfère à l'article 32 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, article permettant à un commissaire de consulter toute personne dont il juge l'expertise nécessaire, y compris, avec l'autorisation du conseil d'administration, d'avoir recours à un expert externe de l'établissement. En effet, tout avis émis par l'une de ces personnes auprès du commissaire aux plaintes et à la qualité des services pourrait également ne pas être accessible.

En outre, si le dossier d'intervention contenait une analyse du commissaire, le responsable de l'accès à l'information pourrait refuser l'accès à cette analyse, en vertu de l'article 39 de la Loi sur l'accès, qui édicte :

« Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite. »

7.5.5 Conservation du dossier d'intervention

En l'absence de règles plus explicites, l'organisme pourrait appliquer à un dossier d'intervention les règles de conservation régissant un dossier de plainte ou établir un protocole spécifique de conservation découlant des besoins évalués par le commissaire.

8 Portée des recommandations

Étant donné que les recommandations formulées, dans le cadre tant de l'examen de la plainte que d'une intervention, visent l'application de mesures correctives en vue de l'amélioration des services, le commissaire doit rechercher les actions les plus porteuses de succès et les personnes auprès de qui ces actions peuvent être entreprises. À cet égard, il lui serait bénéfique de chercher la collaboration de tous les acteurs visés par la qualité dans son organisation. Bien que le législateur ait prévu que le commissaire exerce des fonctions exclusives et qu'il relève du conseil d'administration, le commissaire ne doit pas être isolé, ni s'isoler au sein de l'organisation.

8.1 Collaboration sur le plan local¹²

Dans les installations maintenues par un établissement, les personnes directement visées par la qualité des soins et des services aux usagers sont nombreuses. Bien que ces intervenants directs auprès de la clientèle portent la responsabilité première de la qualité, d'autres instances telles que les conseils et les comités d'un établissement y contribuent. Les principales fonctions et responsabilités de ces conseils et comités, tantôt définies dans la Loi tantôt définies par l'établissement, ont un lien direct avec la qualité des services. Par exemple, sont visées par la qualité les instances suivantes :

- le conseil d'administration et les comités de l'établissement :
 - le Comité de vigilance et de la qualité,
 - le Comité des usagers et, le cas échéant, les comités de résidents,
 - le Comité de gestion des risques,
 - le Conseil multidisciplinaire,
 - le CMDP,
 - le Comité de révision,
 - le Conseil des infirmières et infirmiers,
 - le Conseil des sages-femmes;

- les directions à l'interne et autres :
 - la Direction générale,
 - la Direction des services professionnels,
 - la Direction des soins infirmiers,
 - la Direction des services multidisciplinaires,
 - le responsable des services de sage-femme,
 - la Direction de la qualité.

8.2 Collaboration sur le plan régional

L'agence exerce non seulement des fonctions nécessaires à la coordination et à la mise en place des services de santé et des services sociaux de sa région, mais veille aussi au respect des orientations et des priorités en matière de santé et de bien-être. Elle porte

12. Inspiré de ministère de la Santé et des Services sociaux, *Pour administrer un établissement du réseau de la santé et des services sociaux : s'assurer de la qualité des services à la clientèle*, 2003.

également un regard sur la qualité des services qu'elle offre elle-même et sur la qualité des services offerts dans sa région.

Le commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services peut formuler des recommandations, notamment, à un service interne de l'agence, aux organismes communautaires et aux résidences pour personnes âgées ainsi qu'aux entreprises ambulancières. Il peut également, à la suite d'une analyse objective de différents programmes régionaux ou de problèmes soulevés en cours d'examen d'une plainte ou lors d'une intervention ou encore de problèmes découlant des rapports annuels sur la procédure d'examen des plaintes des commissaires locaux, formuler des recommandations à portée régionale.

À l'exemple du commissaire local envers les instances de son établissement, le commissaire régional recherche la collaboration des principaux responsables de la gestion de la qualité au sein d'une agence de la santé et des services sociaux, soit :

- le conseil d'administration;
- le président-directeur général;
- le comité régional de vigilance et de la qualité des services;
- les directeurs;
- les gestionnaires et employés.

Le commissaire recherche également la collaboration d'autres mécanismes de l'agence qui pourraient être visés par ses recommandations, tels que :

- la commission infirmière régionale;
- la commission multidisciplinaire régionale;
- le département régional de médecine générale;
- le comité régional sur les services pharmaceutiques;
- la table régionale des chefs de département de médecine spécialisée.

8.3 Protecteur du citoyen

Si la recommandation du commissaire local ou régional est d'une telle importance qu'elle fait face aux limites d'une loi qui compromettent l'exercice des droits d'un usager, le commissaire peut s'adresser au Protecteur du citoyen. L'intervention de ce dernier à l'endroit du réseau de la santé et des services sociaux n'est plus limitée au strict respect des droits des usagers du réseau. La compétence du Protecteur du citoyen sur tous les ministères et organismes publics lui permet d'intervenir sur des aspects de la plainte ou de l'intervention qui échappent à la compétence du commissaire aux plaintes et à la qualité des services.

9 Particularités au palier régional¹³

9.1 Intervention dans une résidence privée

En vertu de l'article 346.0.8 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, une agence a le pouvoir de faire une inspection dans une résidence pour personnes âgées dont l'exploitant est titulaire d'un certificat de conformité. L'agence procède à l'inspection afin de vérifier dans quelle mesure l'exploitant remplit les conditions prévues à l'article 346.0.4 de la Loi. Selon l'une de ces conditions, l'exploitant doit se conformer aux critères sociosanitaires déterminés par règlement, à savoir le Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées.

Une agence possède également un autre pouvoir d'inspection en vertu de l'article 489.1 de la Loi, soit celui notamment de pouvoir, sur délégation du ministre, « [...] à tout moment raisonnable, pénétrer dans tout lieu où elle a raison de croire que des opérations ou des activités pour lesquelles un permis est exigé en vertu de la présente loi sont exercées [...] »¹⁴.

Conséquemment, le commissaire régional pourrait recommander à l'agence, à la suite, par exemple, de l'intervention qu'il a menée dans une résidence certifiée pour personnes âgées visée à l'article 346.0.1 de la Loi, de vérifier si certains critères sociosanitaires de certification sont respectés et, conséquemment, de lui en faire le suivi. Dans cette situation, l'intervention du commissaire doit s'inscrire dans un contexte de collaboration avec la direction visée de l'agence où un souci particulier est apporté au respect du rôle et du champ de compétence de chacun ainsi qu'aux normes en matière de confidentialité.

Le commissaire sera informé des actions qui seront prises à la suite de l'inspection.

9.2 Intervention dans d'autres types de ressources privées d'hébergement

En vertu de la Loi, les résidences et ressources privées non destinées aux personnes âgées mais à une certaine clientèle vulnérable (troubles de santé mentale, alcoolisme, toxicomanie, déficience intellectuelle) ne sont pas soumises au régime d'examen des plaintes. Dans ce contexte, le commissaire régional ne possède pas légalement le pouvoir d'intervenir dans ce type de ressources lorsque des situations portées à son attention lui permettent de croire que les droits d'une personne ou d'un groupe de personnes ne sont pas respectés.

Par ailleurs, cette absence de disposition légale n'empêche pas l'existence d'une responsabilité morale du commissaire régional envers cette clientèle lorsque des faits qui sont portés à son attention laissent croire que le respect des droits des personnes ou que leur sécurité sont compromis. Incidemment, à l'époque où le législateur n'avait pas donné compétence au commissaire régional en matière de traitement des plaintes dans les résidences pour personnes âgées, les agences avaient pris soin de se donner des protocoles afin d'intervenir avec discernement en cas de signalements concernant ces mêmes résidences. Dans plusieurs situations, une application rigoureuse de ces

13. Voir l'annexe B, qui présente l'exercice du pouvoir d'intervention dans ces différentes situations et les choix qui s'offrent au commissaire.

14. Article 489.

protocoles a permis d'améliorer la qualité des services qui étaient offerts dans ces résidences.

Bien entendu, l'intervention dans ce contexte particulier fait en sorte que l'approche dépend, d'une part, de la bonne foi du propriétaire de la ressource et, d'autre part, de la collaboration de ce dernier à l'intervention. Par ailleurs, devant une situation considérée comme inacceptable mais où la collaboration du propriétaire est absente, il pourrait devenir possible pour un commissaire régional de compter sur des partenaires détenant des pouvoirs d'enquête et d'inspection (incluant les pouvoirs de son agence et du ministre prévus aux articles 489 et 489.1). Autrement, en cas d'absence de normes applicables, il serait de mise, dans l'intervalle, que l'exercice du pouvoir d'intervention d'un commissaire régional dans les ressources hébergeant des clientèles vulnérables, autres que les personnes âgées, soit balisé par un protocole d'intervention dûment adopté par le conseil d'administration d'une agence.

9.3 Ressources privées d'hébergement qui remplissent l'une des missions décrites dans la Loi sans posséder le permis requis

Bien que le commissaire régional n'ait pas le pouvoir d'intervenir au seul motif que des opérations ou activités d'établissement sont apparemment exercées dans des ressources privées sans le permis requis en vertu de la Loi, il peut être saisi d'une situation nécessitant une intervention dans une telle ressource, en conformité avec l'article 33, 2^e alinéa, paragr. 7^o, ou 66, 2^e alinéa, paragr. 7^o.

L'intervention du commissaire régional doit viser, dans ce contexte, une collaboration avec une direction de son agence. En effet, même si l'application des articles 489 et 489.1 de la Loi revient à l'agence, le commissaire pourrait faire état de son questionnement au regard de certains aspects observés en cours d'intervention. L'agence pourrait alors évaluer, à la lumière des questions soulevées par le commissaire, si elle doit procéder à une inspection en vertu des articles 489 et 489.1.

Si une telle inspection est effectivement menée par l'agence, à la suite de l'intervention du commissaire, elle procède, en fait rapport au ministre et informe le commissaire des résultats de son inspection.

Annexe A Dispositions relatives aux exemptions

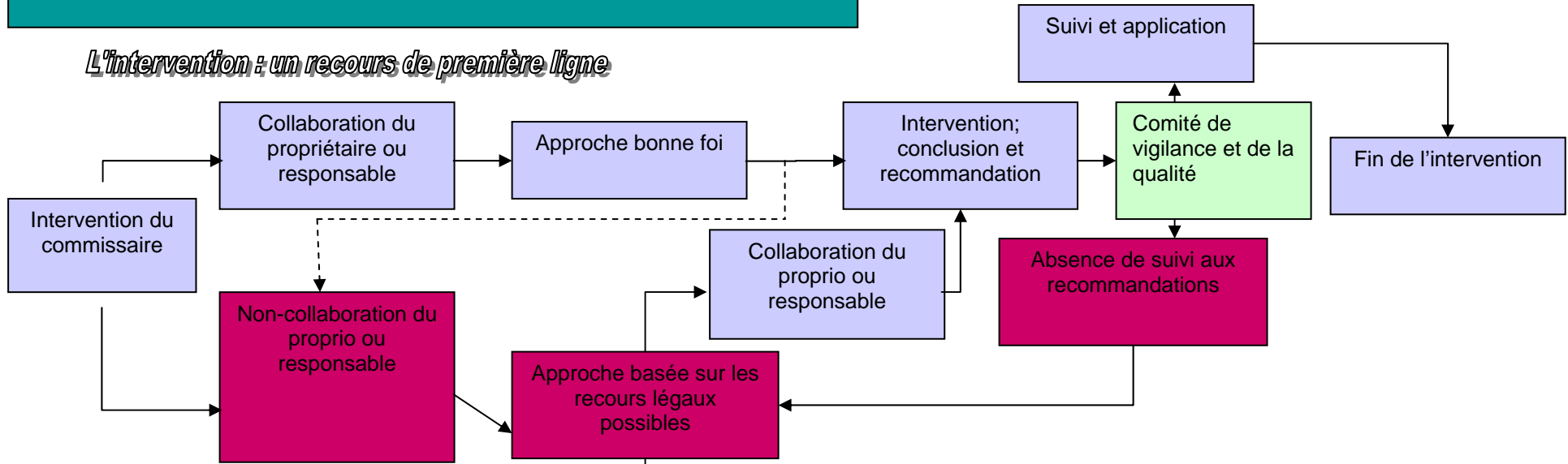
Personnes exemptées	De représailles (art. 73)	D'une action civile (art. 74, 1 ^{er} alinéa)	D'une poursuite en justice (art. 75)	De recours extraordinaires (bref, ordonnance ou injonction) (art. 76)	De la recevabilité de renseignement ou d'un document fourni de bonne foi comme preuve contre elle devant une instance judiciaire ou autre exerçant des fonctions juridictionnelles (art. 76.2)	De faire une déposition sur un renseignement confidentiel ou de produire un document contenant un tel renseignement (art. 76.4)
1. Toute personne impliquée dans la conduite d'une intervention			X	X	X	X
2. Toute personne qui formule ou entend formuler une plainte	X					
3. Toute personne qui a formulé une plainte de bonne foi	X	X			X	
4. Tout commissaire et personne agissant sous son autorité, tout consultant ou expert externe prévu à l'art. 75 de la Loi, un médecin examinateur, un comité de révision ou l'un de ses membres, un CMDP ou l'un de ses membres, le conseil d'administration d'un établissement ou l'un de ses membres, <i>en raison d'omissions</i> ou d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions (art. 75)			X	X Sauf sur une question de compétence		X Sauf au CMDP ou à un de ses membres, à l'expert externe visé à l'art. 214 de la Loi, au conseil d'administration ou à un de ses membres

Voir aussi les articles 74, 2^e alinéa, 76.1, 76.2 et 76.5 :

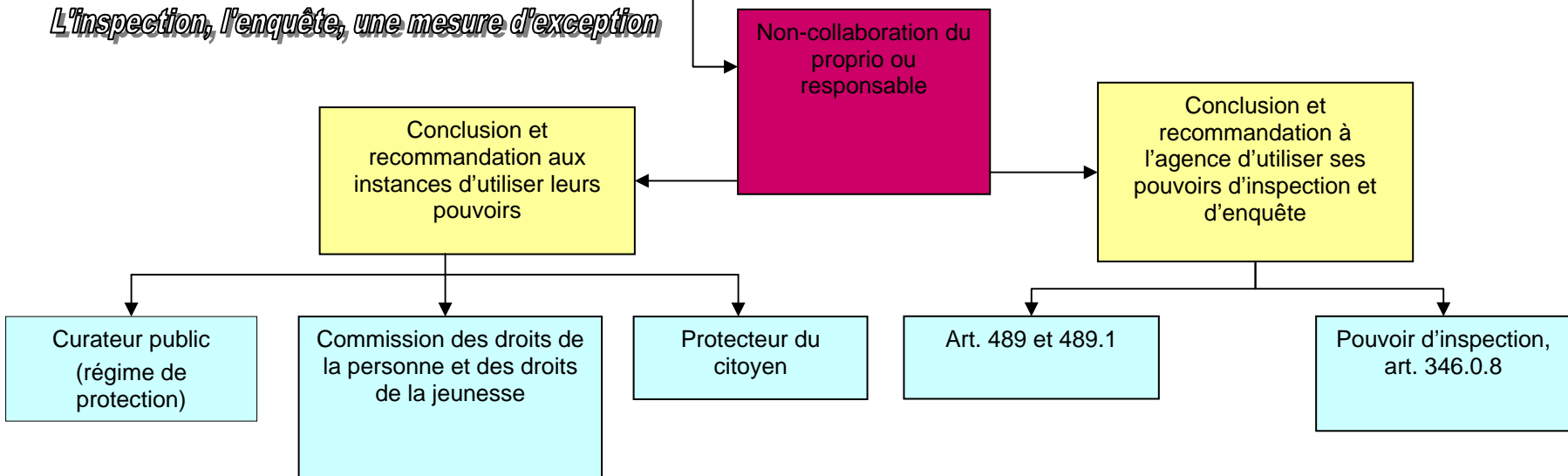
- « Rien [...] ne limite le droit d'une personne ou de ses ayants droit d'exercer un recours qui porte sur les mêmes faits que ceux formulés dans une plainte » (art. 74, 2^e alinéa).
- Les réponses ou déclarations faites par une personne de même que tout renseignement ou document fourni par elle ne sont pas recevables en preuve contre cette personne dans le cadre de l'examen d'une plainte ou de la conduite d'une intervention devant toute instance judiciaire ou autre exerçant des fonctions juridictionnelles (art. 76.2).
- « Aucun élément de contenu du dossier de plainte d'un usager ou d'un dossier d'intervention, y compris les conclusions motivées et, le cas échéant, les recommandations qui les accompagnent, ne peut constituer une déclaration, une reconnaissance ou un aveu extrajudiciaire d'une faute professionnelle, administrative ou autre de nature à engager la responsabilité civile d'une partie devant une instance judiciaire » (art. 76.5).

Annexe B Exercice du pouvoir d'intervention du commissaire régional dans les résidences pour personnes âgées certifiées, dans les résidences privées d'hébergement, dans les organismes communautaires avec entente

L'intervention : un recours de première ligne



L'inspection, l'enquête, une mesure d'exception



Bibliographie

Le nouveau Petit Robert de la langue française 2007, nouvelle édition, version Windows, [Cédérom], Paris, Dictionnaires Le Robert, c2006.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *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*, [En ligne], 2006, ministère de la Santé et des Services sociaux.
[publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2006/06-603-07.pdf].

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Pour administrer un établissement du réseau de la santé et des services sociaux : s'assurer de la qualité des services à la clientèle*, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2003.

QUÉBEC. *Code civil du Québec : à jour au 1^{er} novembre 2007*, [En ligne], Éditeur officiel du Québec.
[www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/CCQ/CCQ.html].

QUÉBEC. *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels : L.R.Q., chapitre A-2.1, à jour au 1^{er} novembre 2007*, [En ligne], Éditeur officiel du Québec.
[www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_2_1/A2_1.html].

QUÉBEC. *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé : L.R.Q., chapitre P-39.1, à jour au 1^{er} novembre 2007*, [En ligne], Éditeur officiel du Québec.
[www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_39_1/P39_1.html].

QUÉBEC. *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux : L.R.Q., chapitre P-31.1, à jour au 1^{er} novembre 2007*, [En ligne], Éditeur officiel du Québec.
[www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_31_1/P31_1.html].

QUÉBEC. *Loi sur les services de santé et les services sociaux : L.R.Q., chapitre S-4.2, à jour au 1^{er} novembre 2007*, [En ligne], Éditeur officiel du Québec.
[www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_4_2/S4_2.html].