

MÉMOIRE

*Projet de loi n° 38
Loi sur le Commissaire à la santé
et au bien-être*

*Mémoire présenté à la Commission
des affaires sociales*

*Adopté par le Bureau de l'OIIQ lors de la réunion du
20 février 2004*



Ordre
des infirmières
et infirmiers
du Québec

MÉMOIRE

*Projet de loi n° 38
Loi sur le Commissaire à la santé
et au bien-être*

*Mémoire présenté à la Commission
des affaires sociales*

*Adopté par le Bureau de l'OIIQ lors de la réunion du
20 février 2004*

Distribution

Centre de documentation

Ordre des infirmières et infirmiers du Québec
4200, boulevard Dorchester Ouest
Montréal (Québec) H3Z 1V4
Téléphone : (514) 935-2501 ou 1 800 363-6048
Télécopieur : (514) 935-5273
cdoc@oiiq.org
<http://www.oiiq.org>

Dépôt légal

1^{er} trimestre 2004
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-89229-321-9

© Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, 2004

La reproduction d'extraits de ce document est autorisée à la condition qu'il soit fait mention de la provenance.

Note – Conformément à la politique rédactionnelle de l'OIIQ, le féminin est utilisé sans préjudice et seulement pour alléger la présentation.

Ce mémoire s'adresse à la Commission des affaires sociales chargée de tenir des auditions publiques dans le cadre d'une consultation générale sur le projet de loi n° 38, *Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être*, présenté le 18 décembre 2003 à l'Assemblée nationale par Monsieur Philippe Couillard, ministre de la Santé et des Services sociaux.

L'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec (OIIQ) est un ordre professionnel créé en vertu du *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26, et de la *Loi sur les infirmières et les infirmiers*, L.R.Q., c. I-8. L'OIIQ regroupe plus de 65 000 membres et sa principale fonction est d'assurer la protection du public par la surveillance de l'exercice de la profession d'infirmière.

INTRODUCTION

L'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec a toujours été en faveur du maintien du système public de services. Nous considérons que le Commissaire à la santé et au bien-être pourrait jouer un rôle important pour aider le gouvernement à faire les bons choix et consolider le système public de services. Une autre partie importante de son rôle serait de diffuser aux parties intéressées et à la population l'information nécessaire afin de tenir un débat documenté sur les déterminants de la santé et sur la performance du système de services.

L'article 2 du projet de loi n° 38 campe bien la vision dans laquelle doit s'inscrire le mandat de Commissaire à la santé et au bien-être. Cet article se lit comme suit :

« Aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population, le commissaire est responsable d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux en prenant en compte l'ensemble des éléments systémiques interactifs de ce dernier et de fournir au gouvernement et à la population les éléments nécessaires à une compréhension globale des grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux.

Il exerce ces responsabilités notamment en regard de la qualité, de l'accessibilité, de l'intégration, de l'assurabilité et du financement des services, des aspects éthiques liés à la santé et au bien-être, des médicaments et des technologies. »

L'OIIQ souscrit à cet article dans la mesure où il suppose une vision plus large de la santé et propose de fournir au gouvernement et à la population les éléments nécessaires à une meilleure compréhension des enjeux de santé et du système de services. Cette vision est audacieuse mais elle comporte des exigences.

S'il est bien énoncé et appliqué, le mandat du Commissaire à la santé et au bien-être peut grandement contribuer à la viabilité du système de services. Il peut aussi faire évoluer la vision de la santé parmi les secteurs de l'économie concernés ainsi que chez les professionnels de la santé et au sein de la population. C'est dans cette perspective que l'OIIQ oriente son analyse du projet de loi n° 38.

Cependant, des inquiétudes persistent à la lecture du projet de loi. Ce projet vise-t-il seulement à intégrer certains organismes existants ? Le Commissaire à la santé et au bien-être disposera-t-il de ressources suffisantes pour mener à bien son mandat ? Cette instance conseil sera-t-elle positionnée au bon niveau et, ce faisant, deviendra-t-elle un organisme incontournable, indépendant et transparent, ou s'il s'agit plutôt d'un simple exercice de réingénierie dont la valeur ajoutée n'est pas évidente ? Enfin, le mandat du Commissaire est-il suffisamment précis ?

Ces questions se posent sérieusement car, telle que formulée dans le projet de loi n° 38, la fonction du Commissaire se trouve mal positionnée et risque de l'amener dans de multiples directions. La description qui en est faite dans le projet de loi comporte un certain nombre d'ambivalences qui peuvent en affaiblir la portée voire conduire à en questionner la faisabilité.

Partant des responsabilités et de la vision qui se dégage de l'article 2, l'OIIQ propose donc une analyse du mandat du Commissaire accompagnée de ses commentaires. En outre, pour rendre son mandat plus viable, l'OIIQ fait des recommandations concernant sa fonction, sa nomination, son mandat et les pouvoirs dont il devrait disposer pour le mener à bien.

LE MANDAT DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE

Le mandat confié au Commissaire à la santé et au bien-être s'exerce dans le cadre des grandes responsabilités décrites à l'article 2. Il comporte une fonction de vérification, de conseil et d'aide à la décision, d'analyse des déterminants de la santé et du bien-être et, enfin, de diffusion d'information pertinente pour alimenter un débat sociétal sur les enjeux et la viabilité du système de services. Il s'agit en soi d'une fonction lourde, remplie de défis et d'attentes.

Une fonction de vérificateur des activités et services

La fonction du Commissaire, décrite au paragraphe 1° de l'article 10 du projet de loi, s'apparente à celle de vérificateur et consiste à apprécier les résultats du système de services. Cette fonction d'évaluation doit couvrir tous les organismes qui reçoivent un financement public, incluant les cliniques et les cabinets privés de médecine. Il s'agit d'une fonction de vérification externe essentielle pour l'évaluation du système de services.

Le fait de confier cette fonction pointue au Commissaire vient complexifier un mandat déjà lourd. À la limite, il y a là une question de faisabilité. Étant donné l'ampleur de cette fonction et le type de ressources requis pour la remplir, l'OIIQ considère qu'il serait difficile, à très court terme, pour le Commissaire, de réunir les ressources et de développer l'expertise spécifique à cette fonction.

Or, le Québec est doté d'un vérificateur général qui possède une expertise et exerce déjà un rôle d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience du système de services de santé. Ne serait-il pas souhaitable de mettre en place les mécanismes nécessaires afin que le Commissaire à la santé et au bien-être puisse compter sur sa collaboration pour remplir ce volet de son mandat ?

Considérant que le Vérificateur général du Québec a déjà l'expertise et le mandat de faire la vérification externe, notamment du système de services de santé et de services sociaux :

L'OIIQ recommande de préciser, dans le projet de loi, que le Commissaire à la santé et au bien-être signale périodiquement, au Vérificateur général, les éléments du système de services à évaluer. Pour mener à bien cette fonction, des modalités de collaboration entre ces deux organismes doivent également y être spécifiées.

Un rôle d'analyste et de conseiller

Aux paragraphes 4° et 5° de l'article 10, le mandat du Commissaire comporte également un rôle d'analyse de l'impact des politiques gouvernementales sur la santé de la population ainsi que d'analyste prospectif et de conseiller, pour éclairer la prise de décisions concernant la politique de la santé et du bien-être. Cette fonction porte également sur les choix constants à effectuer dans l'offre de services, compte tenu de l'évolution des technologies diagnostiques, des médicaments, des techniques et des processus thérapeutiques et de la valeur des services offerts. Pour le moment, ces choix ne se font pas au bon niveau et certains services peuvent être inaccessibles alors que d'autres peuvent être rendus, sans égard à leur contribution à la santé et au bien-être. Pourtant, dans un contexte de développement des technologies et des processus thérapeutiques, il faut pouvoir poser les bonnes questions sur la valeur sociale et clinique des choix et, plus particulièrement, sur les enjeux éthiques qu'ils soulèvent.

Afin de soutenir le Commissaire dans l'exercice de ses fonctions de conseil et d'aide à la décision, considérant l'importance des orientations et les choix difficiles concernant l'offre de services, l'OIIQ suggère que le projet de loi prévoie la constitution d'un « comité de sages » pour l'appuyer dans cet exercice.

L'OIIQ recommande en effet la création d'un comité national sur l'éthique, afin d'appuyer le Commissaire à la santé et au bien-être dans l'exercice de ses fonctions d'aide à la décision. Ce comité serait composé d'experts provenant de divers horizons pertinents (sociologie, éthique, santé publique, etc.) qui seraient nommés par le Commissaire à la santé et au bien-être.

Par ailleurs, selon l'OIIQ, cette fonction d'analyse et de conseil dépasse largement le système de services et englobe, entre autres, les déterminants socioéconomiques, l'environnement, les habitudes de vie, les conditions de travail et l'éducation. Conséquemment, outre le ministère de la Santé et des Services sociaux, l'exercice de cette fonction pourrait l'amener à interpellier, entre autres, le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Emploi de la Solidarité sociale et de la Famille, puisque des décisions prises par ces instances influencent la santé de la population et l'utilisation des services. Cela rejoindrait l'objectif du projet de loi de susciter un débat sur les enjeux concernant la santé de la population.

En effet, améliorer l'accès à l'éducation, l'éducation physique et l'éducation sanitaire, par exemple, diminuer la pauvreté, améliorer la qualité de l'eau et de ses infrastructures, diminuer la pollution atmosphérique, améliorer la qualité des aliments et rendre les routes plus sécuritaires sont autant de manières d'agir sur la santé de la population et de réduire, dans une certaine mesure, la pression sur le système de services.

Mais comment un projet de loi, qui situe le fonctionnement du Commissaire essentiellement au niveau du ministre de la Santé et des Services sociaux, pourra-t-il rendre l'exercice de cette fonction efficace ? Nous proposons une réponse à cette question plus loin.

Un rôle de promotion et de diffusion d'une vision de la santé

Le Commissaire à la santé et au bien-être a également une fonction d'information et de diffusion large pour susciter des débats au sein de la population. Cette fonction est présentement énoncée comme suit aux paragraphes 2° et 3° de l'article 10 :

« Il informe le ministre et la population de la performance globale du système de santé et de services sociaux, des changements qu'il propose afin d'en améliorer l'efficacité ou l'efficience de même que des enjeux et des implications de ses propositions ;

Il rend publiques les informations permettant un débat au sein de la population sur les enjeux et les choix nécessaires à la viabilité du système de santé et de services sociaux et une compréhension globale par cette dernière de ceux-ci. »

Ce débat souhaité, au sein de la population, constitue un niveau de préoccupation crucial du gouvernement en ce qui concerne la survie du système public. Cependant, cette fonction qui nécessite une transparence pourra-t-elle être exercée avec la crédibilité et l'indépendance nécessaires, telle que formulée dans le projet de loi ? Nous suggérons une réponse à cette question au chapitre suivant.

Par ailleurs, l'avis demandé au Commissaire à la santé et au bien-être, à l'article 12 du projet de loi, semble l'amener à jouer un rôle instrumental qui risque d'hypothéquer son plan de travail, dès l'entrée en vigueur de cet article, et de l'entraîner hors mandat. Ce mandat, visant à informer la population de ses droits et responsabilités en matière d'utilisation du système de services, ne devrait-il pas être du ressort du ministre de la Santé et des Services sociaux ? Considérant la nature du mandat prévu et le délai imposé pour son exécution, l'OIIQ questionne la pertinence de cet article.

Étant donné que la fonction visant à informer la population de ses droits et responsabilités en matière d'utilisation du système de services est du ressort du ministre de la Santé et des Services sociaux, l'OIIQ demande le retrait de l'article 12 du projet de loi n° 38.

Au même titre, l'OIIQ questionne l'opportunité pour le Commissaire d'assumer toutes les fonctions exercées présentement par le Conseil médical du Québec. Il importe de souligner que certaines fonctions, notamment l'analyse des besoins en effectifs médicaux, devraient être assumées au niveau du MSSS.

Pour clore cette partie sur le mandat et les fonctions du Commissaire, nous constatons que le positionnement du Commissaire à la santé et au bien-être ne lui permet pas de mener à bien ses fonctions de conseil, d'aide à la décision, de diffusion d'information et d'animation d'un débat dans la population. En effet, dans le projet de loi, le fonctionnement du Commissaire à la santé et au bien-être se concentre au niveau du ministre de la Santé et des Services sociaux. Nous considérons que pour mener à bien ses fonctions, et pour offrir un soutien au ministre dans sa lourde tâche, cet organisme doit pouvoir interpeller le

gouvernement sur les questions qui dépassent la responsabilité du ministre de la Santé et des Services sociaux.

L'OIIQ recommande de préciser à l'article 10, à quel niveau se situe l'exercice des fonctions du Commissaire à la santé et au bien-être.

Plus particulièrement aux paragraphes 2°, 4° et 5°, l'OIIQ est d'avis que le libellé devrait être modifié afin d'y ajouter qu'il s'agit de fonctions exercées auprès du gouvernement, en plus du ministre de la Santé et des Services sociaux.

LE POSITIONNEMENT DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE

Nous l'avons vu précédemment, compte tenu de l'envergure de ses fonctions, le positionnement du Commissaire à la santé et au bien-être au sein de l'Administration publique s'avère déterminant. Cet organisme conseil doit être autonome et investi des pouvoirs requis pour assumer pleinement les fonctions et les responsabilités prévues par la loi. En outre, il doit avoir les moyens nécessaires pour réaliser son plan de travail et ses opérations et disposer de la marge de manœuvre nécessaire par rapport à l'appareil gouvernemental.

Processus de nomination du Commissaire à la santé et au bien-être

L'envergure des questions et des enjeux qui seront examinés par le Commissaire à la santé et au bien-être nécessite des mesures pour assurer son indépendance et l'exercice objectif de ses responsabilités et fonctions. Au même titre que certains grands censeurs de l'Administration publique, le Commissaire à la santé et au bien-être devrait être nommé par l'Assemblée nationale et non par le gouvernement.

Nommé par l'Assemblée nationale, il pourra assumer, hors de certaines contraintes gouvernementales ou ministérielles, les fonctions et responsabilités qui lui sont dévolues par la loi et qui touchent des enjeux fondamentaux de notre société. Il importe de prévoir dans la loi les modalités requises afin de rendre le Commissaire à la santé et au bien-être indépendant de pressions politiques externes.

En raison de la nature et de l'envergure de son mandat, l'OIIQ est d'avis que la nomination du Commissaire à la santé et au bien-être devrait relever d'un processus apolitique qui consacre son importance et son indépendance.

Par conséquent, l'OIIQ recommande que l'article 1 du projet de loi n° 38, soit modifié pour indiquer que la nomination du Commissaire à la santé et au bien-être relève de l'Assemblée nationale.

Pouvoirs du Commissaire à la santé et au bien-être

Pour s'acquitter de manière adéquate de ses fonctions et responsabilités, il va de soi que le Commissaire à la santé et au bien-être devra requérir la collaboration et l'expertise de nombreux intervenants et ressources. À cet effet, le projet de loi accorde au Commissaire plusieurs moyens efficaces, entre autres, la possibilité de recourir à des experts externes, d'effectuer des études ou des enquêtes, de former des comités et de procéder à des consultations.

Par ailleurs, étant donné une vision large de la santé et le rôle de premier plan du gouvernement comme responsable dans ce domaine, l'OIIQ considère que tous les ministres et ministères, de même que les organismes ou conseils qui sont sous leur autorité, doivent pouvoir être interpellés par le Commissaire à la santé et au bien-être afin qu'ils lui apportent leur expertise. Non seulement le Commissaire à la santé et au bien-être doit-il avoir accès aux documents de ces instances ou organismes, mais il doit de plus pouvoir requérir leur collaboration.

Étant donné une vision large de la santé et le rôle de premier plan du gouvernement comme responsable dans ce domaine, il est recommandé de modifier le paragraphe 3° de l'article 13 du projet de loi, afin de prévoir que, sur les questions qui touchent la santé de la population, le Commissaire puisse requérir la collaboration de l'ensemble des ministres et ministères, ainsi que des conseils et organismes qui sont sous leur autorité.

Diffusion des rapports du Commissaire à la santé et au bien-être

En raison de l'importance des compétences exercées par le Commissaire à la santé et au bien-être, la diffusion publique des conclusions, avis ou rapports qu'il formule, s'avère essentielle pour permettre un débat sociétal sur les véritables enjeux du système de santé et de services sociaux. À ce niveau, tant l'Assemblée nationale que la population québécoise doivent avoir accès à ces rapports et en être saisis.

La crédibilité de cet organisme passe par l'indépendance et l'objectivité des travaux effectués par celui-ci et repose également sur la diffusion publique des rapports et avis qu'il formule.

Considérant les recommandations formulées quant aux fonctions prévues à l'article 10 du projet de loi, l'OIIQ recommande de modifier les articles 17 et 18 du projet de loi, afin d'y préciser que les rapports produits par le Commissaire à la santé et au bien-être sont transmis au gouvernement.

L'OIIQ recommande également de modifier l'article 18 du projet de loi, afin d'y préciser que le Commissaire à la santé et au bien-être peut, s'il l'estime nécessaire, déposer tout rapport directement à l'Assemblée nationale.

Enfin, l'OIIQ tient à souligner l'importance qu'aucune restriction ne vienne empêcher, ou retarder inutilement, la diffusion publique de ces documents ou leur dépôt devant l'Assemblée nationale. La loi ne doit comporter aucune ambiguïté à ce niveau.

CONCLUSION

Considérant les préoccupations de la population à l'égard de la santé et l'importance des fonds publics qui y sont consacrés et compte tenu de la nécessité d'une plus grande transparence dans les débats à venir, l'instauration du Commissaire à la santé et au bien-être s'avère très pertinente.

Nous avons voulu formuler dans ce mémoire un certain nombre de conditions nécessaires pour en assurer le succès.

RECOMMANDATIONS

Étant donné la vision large de la santé et les responsabilités du Commissaire à la santé et au bien-être, exposées dans le projet de loi n° 38, afin de rendre son mandat plus viable, l'OIIQ fait les recommandations suivantes concernant ses fonctions, sa nomination et les pouvoirs dont il devrait disposer pour mener à bien son mandat :

Considérant que le Vérificateur général du Québec a déjà l'expertise et le mandat de faire la vérification externe, notamment du système de services de santé et de services sociaux :

L'OIIQ recommande de préciser, dans le projet de loi, que le Commissaire à la santé et au bien-être signale périodiquement, au Vérificateur général, les éléments du système de services à évaluer. Pour mener à bien cette fonction, des modalités de collaboration entre ces deux organismes doivent également y être spécifiées.

Afin de soutenir le Commissaire dans l'exercice de ses fonctions de conseil et d'aide à la décision, considérant l'importance des orientations et les choix difficiles concernant l'offre de services, l'OIIQ suggère que le projet de loi prévoie la constitution d'un « comité de sages » pour l'appuyer dans cet exercice.

L'OIIQ recommande en effet la création d'un comité national sur l'éthique, afin d'appuyer le Commissaire à la santé et au bien-être dans l'exercice de ses fonctions d'aide à la décision. Ce comité serait composé d'experts provenant de divers horizons pertinents (sociologie, éthique, santé publique, etc.) qui seraient nommés par le Commissaire à la santé et au bien-être.

Étant donné que la fonction visant à informer la population de ses droits et responsabilités en matière d'utilisation du système de services est du ressort du ministre de la Santé et des Services sociaux, l'OIIQ demande le retrait de l'article 12 du projet de loi n° 38.

L'OIIQ recommande de préciser à l'article 10, à quel niveau se situe l'exercice des fonctions du Commissaire à la santé et au bien-être.

Plus particulièrement aux paragraphes 2°, 4° et 5°, l'OIIQ est d'avis que le libellé devrait être modifié afin d'y ajouter qu'il s'agit de fonctions exercées auprès du gouvernement, en plus du ministre de la Santé et des Services sociaux.

En raison de la nature et de l'envergure de son mandat, l'OIIQ est d'avis que la nomination du Commissaire à la santé et au bien-être devrait relever d'un processus apolitique qui consacre son importance et son indépendance.

Par conséquent, l'OIIQ recommande que l'article 1 du projet de loi n° 38, soit modifié pour indiquer que la nomination du Commissaire à la santé et au bien-être relève de l'Assemblée nationale.

Étant donné une vision large de la santé et le rôle de premier plan du gouvernement comme responsable dans ce domaine, il est recommandé de modifier le paragraphe 3° de l'article 13 du projet de loi, afin de prévoir que, sur les questions qui touchent la santé de la population, le Commissaire puisse requérir la collaboration de l'ensemble des ministres et ministères, ainsi que des conseils et organismes qui sont sous leur autorité.

Considérant les recommandations formulées quant aux fonctions prévues à l'article 10 du projet de loi, l'OIIQ recommande de modifier les articles 17 et 18 du projet de loi, afin d'y préciser que les rapports produits par le Commissaire à la santé et au bien-être sont transmis au gouvernement.

L'OIIQ recommande également de modifier l'article 18 du projet de loi, afin d'y préciser que le Commissaire à la santé et au bien-être peut, s'il l'estime nécessaire, déposer tout rapport directement à l'Assemblée nationale.

Enfin, l'OIIQ tient à souligner l'importance qu'aucune restriction ne vienne empêcher, ou retarder inutilement, la diffusion publique de ces documents ou leur dépôt devant l'Assemblée nationale. La loi ne doit comporter aucune ambiguïté à ce niveau.