

**Le Curateur public et les comités des usagers
des établissements du réseau de la
santé et des services sociaux**

**Avis soumis au Curateur public par le
Comité de protection et de représentation
des personnes inaptes ou protégées**

Mai 2003

Le Curateur public et les comités des usagers des établissements du réseau de la santé et des services sociaux

Présentation

Selon le Rapport annuel de gestion 2001-2002 du Curateur public du Québec, plus de 90 % des personnes sous régime public de protection vivent dans un établissement du réseau de la santé et des services sociaux ou dans une des ressources qui lui est rattachée.

Ces personnes sont donc des usagers des établissements au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2). À ce titre, elles disposent des droits reconnus à l'ensemble des usagers par la loi. Elles peuvent également se prévaloir des mécanismes prévus à la loi pour assurer la participation des usagers et la défense de leurs droits.

Un de ces mécanismes est le comité des usagers que tout établissement est tenu de mettre sur pied dès qu'il exploite un centre d'hébergement et de soins de longue durée de 20 lits ou plus, un centre de réadaptation, un centre hospitalier de soins psychiatriques ou un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse¹. Plus de 80 % des établissements ont donc l'obligation de former des comités des usagers², les autres pouvant cependant en créer à la demande des usagers auxquels ils dispensent des services³.

Un comité des usagers se compose d'au moins cinq membres élus par tous les usagers de l'établissement. La majorité de ces membres doivent être des usagers⁴.

Dans ce contexte, le Comité de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées a jugé essentiel d'examiner le rôle du Curateur public vis-à-vis des comités des usagers. La majorité des personnes représentées par le Curateur public recevant des services de santé ou des services sociaux des établissements où des comités des usagers sont prévus par la loi, il importe en effet que le Curateur public s'assure que ces comités remplissent leurs fonctions, soit :

- ◆ de renseigner les usagers sur leurs droits et leurs obligations;
- ◆ de promouvoir l'amélioration de la qualité des conditions de vie des usagers et d'évaluer leur degré de satisfaction à l'égard des services obtenus de l'établissement;
- ◆ de défendre les droits et les intérêts collectifs des usagers ou, à la demande d'un usager, ses droits et ses intérêts en tant qu'usager auprès de l'établissement ou de toute autorité compétente;

¹ Article 209 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, ci-après nommée LSSS.

² Ce pourcentage a été établi à partir des données fournies par le ministère de la Santé et des Services sociaux dans le document intitulé *Le système de santé et de services sociaux du Québec. Une image chiffrée*, publié en octobre 2001.

³ Article 209 de la LSSS.

⁴ Idem.

- ◆ d'accompagner et d'assister, sur demande, un usager dans toute démarche qu'il entreprend, y compris lorsqu'il désire porter plainte.

Cet avis résulte des réflexions et des discussions des membres du Comité de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées sur cette question.

Après avoir dégagé certains constats relatifs au fonctionnement actuel des comités des usagers, l'avis traitera de la participation du Curateur public à l'élection des membres de ces comités, du soutien qu'il pourrait leur offrir et des mécanismes de collaboration qu'il pourrait établir avec les comités et les organismes communautaires de promotion et de défense des droits.

Quelques constats

Des pouvoirs imprécis

Les fonctions confiées par la loi aux comités des usagers sont importantes. Par ailleurs, leurs pouvoirs et les moyens dont ils disposent pour remplir pleinement leurs fonctions restent pour plusieurs à développer.

La loi confie au directeur général d'un établissement la responsabilité de favoriser le bon fonctionnement du comité des usagers. Le directeur général doit également informer par écrit chaque usager de l'existence d'un tel comité, permettre à celui-ci d'utiliser un local pour ses activités et lui donner la possibilité de conserver ses dossiers d'une manière confidentielle⁵.

Toutefois, contrairement aux autres comités conseils prévus à la loi⁶, ni le directeur général ni le conseil d'administration de l'établissement ne sont tenus de consulter le comité des usagers. La loi ne prévoit pas non plus que le comité des usagers est responsable envers la direction de l'établissement de faire des recommandations ou de donner son avis sur des questions liées à ses fonctions.

Dès lors, les comités des usagers doivent être très vigilants pour avoir un impact significatif sur la prise en compte des droits, des intérêts et des points de vue des usagers dans les décisions.

Bien que la loi précise qu'ils doivent soumettre leur rapport annuel d'activité au conseil d'administration⁷, des comités hésitent, sinon renoncent, à faire état de leurs observations et de leurs recommandations quant aux voies possibles d'amélioration de la qualité des conditions de vie et des services et quant au respect des droits individuels ou collectifs des usagers.

⁵ Article 211 de la LSSS.

⁶ Voir à cet égard les articles 213 à 230 de la LSSS, qui traitent du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, du conseil des infirmières et des infirmiers et du conseil multidisciplinaire.

⁷ Article 212 de la LSSS.

Les comités des usagers ne disposent pas toujours de l'information nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Ils ont parfois de la difficulté à obtenir les renseignements qui leur permettraient de communiquer avec les usagers et, plus particulièrement, avec ceux qui sont hébergés dans les ressources communautaires et familiales auxquelles recourent les établissements. L'accès à ces usagers est limité, de telle sorte qu'ils peuvent difficilement les renseigner sur leurs droits et sur les recours qu'ils peuvent exercer, les aider dans leurs démarches et les informer de l'aide qu'ils pourraient leur offrir.

Le Curateur public peu impliqué

Par ailleurs, le Curateur public n'exploite pas pleinement les possibilités que la loi lui offre. Bien qu'il puisse exercer tous les droits reconnus aux usagers inaptes⁸, dont celui de participer à l'élection des membres des comités des usagers⁹, le Curateur public s'est peu intéressé jusqu'à ce jour aux comités des usagers, à leur formation et à leur fonctionnement.

De même, le Curateur public n'a pas établi de liens continus avec les comités des usagers, ce qui le prive des connaissances que ceux-ci ont de leur milieu et des situations de non-respect des droits qui peuvent survenir.

La participation du Curateur public à l'élection des membres des comités des usagers

À titre de représentant des usagers sous régime public de protection, le Curateur public agit en qualité et doit veiller à ce que leurs droits soient respectés, les soutenir dans l'exercice de ces droits et, au besoin, exercer lui-même les droits reconnus aux personnes qu'il représente. Le Comité estime à cet égard que le Curateur public devrait s'assurer que celles-ci ont voix au chapitre lors de l'élection des membres des comités des usagers. La participation du Curateur public à l'élection doit toutefois tenir compte des caractéristiques propres à chaque type de régime et de l'autonomie des personnes représentées.

Les personnes sous tutelle

Le Curateur public devrait ainsi encourager et soutenir la participation des personnes sous régime public de tutelle aux activités des comités des usagers, à l'exercice de leurs fonctions et à l'élection de leurs membres. Pour le faire, il pourrait entre autres les informer de leurs droits – celui de voter ou d'être candidates, par exemple –, les accompagner et les aider à faire valoir leurs points de vue. Le Comité souhaite que le Curateur public établisse des mécanismes concrets permettant d'identifier les personnes intéressées de manière à pouvoir les soutenir concrètement.

⁸ L'article 12 de la LSSS précise en effet que les droits reconnus à toute personne dans cette loi peuvent être exercés par un représentant, dont le curateur ou le tuteur de l'usager majeur inapte.

⁹ Article 209 de la LSSS.

Les personnes sous curatelle

La situation est différente pour les personnes sous régime public de curatelle qui ne peuvent ni voter ni être candidates lors de l'élection des membres des comités des usagers¹⁰.

Différentes options s'offrent alors au Curateur public pour s'assurer que les comités font valoir les droits et les intérêts de ces personnes. À titre de représentant, il pourrait exercer directement le droit de vote de chacun des usagers sous curatelle publique et, ainsi, contribuer à l'élection aux comités des usagers de membres sensibles aux droits, aux intérêts et aux besoins de ces personnes.

Le Comité souligne toutefois que cette option comporte des risques, dont celui qu'on reproche au Curateur public de contrôler les comités. Il craint également que le Curateur public ne puisse en même temps s'engager activement auprès de tous les comités et remplir ses obligations vis-à-vis des personnes qu'il représente individuellement.

Dans ce contexte, le Curateur public pourrait plutôt cibler son intervention et utiliser son droit de vote dans les établissements où les comités des usagers ne remplissent pas leurs fonctions et où une proportion significative des usagers sont sous régime public de protection (ex. : 10 %). Une intervention plus sélective du Curateur public lui permettrait en même temps d'éviter l'éparpillement et de concentrer ses efforts dans les établissements où des problèmes importants risquent de compromettre le bon fonctionnement des comités et leur capacité à remplir leur rôle de promotion et de défense des droits des usagers.

Recommandation 1

Les membres du Comité recommandent au Curateur public de prendre une part plus active à l'élection des membres des comités des usagers, en modulant toutefois les modalités de sa participation pour tenir compte :

- ♦ ***des caractéristiques, des droits et de l'autonomie des personnes sous tutelle ou sous curatelle ;***
- ♦ ***de la proportion des personnes sous régime public de protection parmi l'ensemble des usagers d'un établissement.***

Dans tous les cas, le Curateur public devrait à tout le moins s'assurer d'être informé de la tenue d'une élection et de ses modalités. Il serait ainsi en mesure de s'assurer de la qualité du processus électoral et du respect des règles démocratiques. Il pourrait également informer les personnes sous tutelle de l'élection et de la manière d'y participer. À cette fin, le Comité estime que le Curateur public devrait obtenir copie des règlements d'élection adoptés par les

¹⁰ Article 210 de la LSSS.

établissements ou encore des règlements types élaborés par les régies régionales de la santé et des services sociaux¹¹.

Recommandation 2

Les membres du Comité recommandent au Curateur public de s'assurer que chaque établissement où un comité des usagers est formé lui transmette, en temps opportun, toute l'information relative à la tenue d'une élection et aux modalités qui l'entourent.

Les personnes sous régime privé de protection

En vertu de sa loi constitutive, le Curateur public exerce également un rôle d'assistance et de surveillance auprès des tuteurs et des curateurs privés qui représentent légalement les personnes sous régime de protection privé.

Recommandation 3

Les membres du comité recommandent au Curateur public d'informer les curateurs et les tuteurs privés de leurs droits au sein des comités des usagers à titre de représentants légaux de certains usagers.

Par ailleurs, le Comité déplore que certains établissements ne soient pas tenus de former des comités des usagers. C'est notamment le cas des CLSC. Bien que certains d'entre eux en aient créés, d'autres ne l'ont pas fait, de telle sorte que les personnes qui reçoivent dans leur milieu des services de ces établissements se trouvent isolées et n'ont pas de moyens de se faire entendre collectivement. Le Curateur public compte près de 1 000 personnes représentées qui demeurent à domicile, seules ou avec d'autres personnes, et qui pour la plupart reçoivent des services des CLSC ou de d'autres centres.

Recommandation 4

Les membres du Comité recommandent au Curateur public d'intervenir auprès des CLSC pour susciter la formation de comités des usagers là où il n'y en a pas.

¹¹ L'article 343 de la LSSS précise que chaque régie régionale de la santé et des services sociaux a notamment pour fonction de veiller à la mise en œuvre des mécanismes de participation de la population, telle la formation des comités des usagers.

Le rôle de soutien du Curateur public

La participation directe du Curateur public n'est pas le seul moyen à sa disposition pour manifester sa présence auprès des comités des usagers et soutenir leur action.

Ainsi, le Curateur public devrait s'intéresser davantage au fonctionnement des comités, de manière à s'assurer que ceux-ci remplissent leurs fonctions au bénéfice de l'ensemble des usagers, y compris des personnes sous régime public de protection. À cette fin, il devrait exiger que les rapports d'activité des comités lui soient transmis, les analyser et, s'il y a lieu, entreprendre des actions pour que les comités exercent pleinement leurs fonctions, dans le respect des règles démocratiques.

Le Comité ajoute que l'existence formelle des comités des usagers ne suffit pas. Il faut en effet que les comités consultent et informent les usagers, favorisent leur participation et rendent compte de leurs activités.

Là encore, le Curateur public pourrait exercer une influence déterminante et contribuer à la qualité de la vie démocratique des comités des usagers. Il pourrait ainsi susciter l'intérêt des personnes qu'il représente vis-à-vis du fonctionnement des comités des usagers, les renseigner sur ce qu'ils peuvent attendre de ces derniers et soutenir leurs efforts pour jouer un rôle actif au sein des comités ou lors des assemblées annuelles de ces derniers. Le Curateur public pourrait aussi les informer du rôle qu'elles pourraient remplir à titre de membres du conseil d'administration d'un établissement élu ou nommés par les membres du comité des usagers¹².

De même, le Curateur public pourrait demander à son personnel d'assister à l'assemblée annuelle de certains comités.

Une présence et une participation plus soutenues du Curateur public auraient entre autres avantages celui de faire contrepoids à l'influence des directions d'établissement qui tentent de diverses manières d'écarter les comités des usagers de l'exercice de leur véritable rôle.

Recommandation 5

Les membres du Comité recommandent au Curateur public de mettre en place différents moyens afin d'offrir un soutien accru aux comités des usagers.

À cette fin, le Curateur public pourrait notamment évaluer les mesures susceptibles de développer son expertise sur les questions liées aux droits et aux recours des usagers et de faciliter l'accès des comités des usagers à de l'information de nature légale ou médicale. Il devrait notamment évaluer l'opportunité de confier ce mandat à une équipe spécialement dédiée à ces questions.

¹² La LSSS prévoit en effet que le conseil d'administration d'un établissement où est institué un comité des usagers comprend deux personnes élues ou nommées par les membres du comité. Voir les articles 129 et suivants de la LSSS.

Les mécanismes de collaboration entre le Curateur public, les comités des usagers et les organismes de promotion et de défense des droits

Le resserrement de la collaboration entre le Curateur public, les comités des usagers et les organismes de promotion et de défense des droits doit également être envisagé parmi l'ensemble des mesures à mettre en œuvre pour assurer le respect des droits des usagers et, plus particulièrement, de ceux qui sont sous régime public de protection.

Le Comité reconnaît que la présence accrue du personnel du Curateur public sur le terrain et le renforcement de ses directions territoriales lui fournissent déjà l'occasion de jouer un rôle plus actif auprès des comités des usagers. Il estime toutefois que des liens plus formels devraient être établis, dans le respect de l'autonomie d'action et de l'indépendance de chacun.

Le Comité ajoute que le Curateur public devrait travailler de concert avec les organismes communautaires de promotion et de défense des droits, lesquels pourraient notamment fournir aux personnes sous tutelle l'information nécessaire à l'exercice de leurs droits. Ces organismes pourraient également signaler au Curateur public les établissements problématiques et lui faire part de leurs observations sur les comités. L'information ainsi obtenue compléterait celle recueillie par les directions territoriales.

Recommandation 6

Les membres du Comité recommandent au Curateur public de mettre en place des mécanismes concrets de collaboration et d'échanges avec les comités des usagers et les organismes communautaires de promotion et de défense des droits.

Dans le respect de l'autonomie de chacun, il s'agira également de définir les modalités d'application d'une stratégie commune d'intervention et d'interaction lorsqu'un comité des usagers ou un organisme signale au Curateur public une situation qui compromet l'exercice des droits des usagers.

Le Comité souhaite par ailleurs que le Curateur public associe plus étroitement les comités des usagers dans l'application de son programme d'évaluation de la qualité de vie et des services offerts aux usagers.

Annexe 1

Le mandat et la composition du Comité

Le Comité de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées a été constitué par le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration conformément à l'article 17.1 de la *Loi sur le curateur public* pour conseiller le Curateur public du Québec en matière de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées.

Plus particulièrement, le Comité a pour fonction de donner des avis :

- ◆ sur les orientations et sur la planification stratégique du Curateur public;
- ◆ sur toute question soumise par le Curateur public relativement à la protection et à la représentation des personnes inaptes ou protégées.

L'article 17.2 de la *Loi sur le curateur public* prévoit que le Comité est formé de six personnes qui ne doivent pas faire partie du personnel du Curateur public. La composition actuelle du Comité respecte cette exigence, aucun de ses membres n'étant à l'emploi du Curateur public.

Les membres actuels du Comité partagent certaines caractéristiques. Ils sont tous connus, dans leurs milieux respectifs, pour leur engagement auprès des personnes inaptes ou protégées et leurs activités d'entraide, de promotion et de défense des droits. Ils sont également représentatifs de la diversité de la clientèle du Curateur public.

Au 31 mars 2003, le Comité de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées est formé des personnes suivantes :

- ◆ M. Marcel Blais, président du Comité, administrateur de la Fédération des mouvements personnes d'abord du Québec (FMPD'AQ) et président des Frères et Sœurs d'Émile Nelligan;
- ◆ M. Mario Bousquet, vice-président du Comité et consultant à l'Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ);
- ◆ M^{me} Paulette Berthiaume, représentante des parents;
- ◆ M^e Paul G. Brunet, directeur général du Conseil pour la protection des malades;
- ◆ M^{me} Benita Goldin, coordonnatrice au Centre juif Cummings pour aînés;
- ◆ M^e Jean-Pierre Ménard, avocat.

Le secrétariat du Comité est assuré par le Curateur public.