



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Rapport du Protecteur du citoyen

La contestation du maintien de la garde en établissement devant
le Tribunal administratif du Québec : pour un recours accessible et diligent

Québec, le 10 octobre 2018

La mission du Protecteur du citoyen

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

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

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

La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :

Responsables de la collecte des données et des analyses

Marc Rioux, délégué-conseiller, Initiative de réalisation des interventions spéciales (IRIS)

Geneviève Genest, déléguée-conseillère, Initiative de réalisation des interventions spéciales (IRIS)

Mylène Albert, conseillère juridique, Direction des affaires juridiques et des interventions spéciales

Rémy Demers, Analyste de données, Direction du soutien à la gouvernance

Collaboration

Vicky Pageau, Coordinatrice aux enquêtes, Direction des enquêtes en santé et services sociaux

Francine Legaré, rédactrice, Direction des communications.

Coordination et direction

Marie-Claude Ladouceur, coordonnatrice, Initiative de réalisation des interventions spéciales (IRIS)

Hélène Vallières, vice-protectrice *Affaires institutionnelles et prévention*

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018

ISBN : 978-2-550-82435-0 (PDF)

Table des matières

Sommaire	5
1. L'intervention du Protecteur du citoyen : la garde en établissement et la contestation au Tribunal administratif du Québec	7
1.1. Contexte de l'intervention	7
1.2. Constats préliminaires et question initiale	8
1.3. L'intervention du Protecteur du citoyen	10
2. De la garde préventive à la contestation du maintien de la garde en établissement	11
2.1. Garde préventive	12
2.2. Garde provisoire et garde en établissement	12
3. Le contexte particulier de la contestation du maintien de la garde en établissement	14
3.1. L'information sur les droits et les recours de la personne sous garde	14
3.2. La représentation et l'assistance de la personne qui conteste le maintien de la garde	15
3.3. Disparité des pratiques entre les établissements	16
3.4. Le contexte clinique et hospitalier de la garde	17
3.5. La nécessité d'un recours accessible et diligent pour contester la garde	18
4. Traitement administratif des contestations du maintien de la garde par le TAQ	19
4.1. Réception de la requête et ouverture du dossier	21
4.2. Préparation de la mise au rôle	21
4.2.1. <i>Traitement par le Secrétariat du TAQ à Montréal</i>	22
4.2.2. <i>Traitement par le Secrétariat du TAQ à Québec</i>	22
4.2.3. <i>Portrait du traitement des requêtes par les Secrétariats du TAQ à Québec et à Montréal</i>	22
4.2.4. <i>La collaboration entre le TAQ et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux</i>	23
4.3. Mise au rôle et convocation des audiences	24
4.4. Tenue des audiences et décision	25

5. Les délais de traitement par le TAQ des contestations du maintien de la garde en établissement	27
5.1. Les causes des délais de traitement par le TAQ des contestations du maintien de la garde en établissement	29
5.1.1. <i>Le manque de disponibilité des psychiatres traitants aux audiences du TAQ</i>	29
5.1.2. <i>La tenue des audiences les mercredis et les vendredis</i>	30
5.1.3. <i>L'annulation de journées d'audience par le TAQ</i>	30
5.2. L'audience en établissement et la visioaudience : difficultés et pistes pour améliorer l'accessibilité au recours	32
5.2.1 <i>Les audiences tenues dans les établissements de santé</i>	32
5.2.2. <i>Le recours à la visioaudience</i>	33
Annexe 1 – Liste des recommandations.....	36
Annexe 2 – Les trois types de garde	38

Sommaire

Un établissement de santé et de services sociaux peut, à des conditions bien précises, garder contre son gré une personne dont l'état mental présente un danger pour elle-même ou pour autrui. Cette mise sous garde est encadrée notamment par la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui* (Loi P-38.001) et par le *Code civil du Québec*.

Il existe trois types de garde :

1. **Garde préventive** : d'une durée maximale de 72 heures, elle est décidée par un médecin d'un centre hospitalier.
2. **Garde provisoire** : d'une durée maximale de 96 heures à partir de l'ordonnance ou de 48 heures si la personne est déjà en garde préventive, elle est ordonnée par un juge de la Cour du Québec afin de soumettre une personne à une évaluation psychiatrique.
3. **Garde en établissement** : elle est ordonnée par un juge de la Cour du Québec lorsque l'évaluation psychiatrique effectuée durant la garde provisoire conclut à la nécessité de garder la personne en établissement en raison de sa dangerosité. C'est le juge qui en fixe la durée et le lieu. Si la garde est ordonnée pour plus de 21 jours, la personne doit être soumise à des examens périodiques pour vérifier si cette garde est toujours nécessaire.

Une personne mise sous **garde en établissement** peut contester le maintien de cette garde auprès du Tribunal administratif du Québec (TAQ). Ce dernier doit instruire et juger **d'urgence** sa requête.

L'enquête du Protecteur du citoyen porte sur les délais du TAQ dans le traitement des requêtes pour contester le maintien d'une garde en établissement. Elle révèle qu'en 2015-2016 et 2016-2017, **seulement 17 % des dossiers fermés par le TAQ ont fait l'objet d'une décision en audience**. Ce sont donc 83 % des dossiers qui ont été fermés en raison de la levée ou de la fin de la garde ou encore du désistement de la personne requérante.

De l'avis du Protecteur du citoyen, **les longs délais du TAQ dans le traitement des requêtes pour contester le maintien d'une garde en établissement limitent l'accessibilité réelle à ce recours pour les citoyens et citoyennes**.

Constats et recommandations du Protecteur du citoyen

1. **Lacunes dans la formation du personnel des établissements de santé au sujet de l'encadrement légal de la garde en établissement.**

En raison notamment du taux de roulement du personnel dans les établissements de santé, il arrive que celui-ci ne connaisse pas les obligations légales et les démarches à faire en matière de régime de garde. Conséquemment, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) de prendre les mesures nécessaires pour **améliorer la formation du personnel des établissements** qui offrent des services aux personnes sous garde (recommandation 1).

2. Lacunes dans l'information sur le recours au Protecteur du citoyen

Le personnel des établissements de santé doit assister toute personne qui souhaite faire une requête au TAQ. Le Protecteur du citoyen observe que plusieurs professionnels de la santé ignorent que les personnes qui contestent le maintien de leur garde peuvent recourir aux services du Protecteur du citoyen si elles s'estiment lésées par les délais de traitement du TAQ. Le Protecteur du citoyen recommande donc au MSSS et au TAQ de prendre les mesures nécessaires pour **s'assurer que les personnes sous garde et les différents intervenants qui les représentent ou les assistent soient informés du recours au Protecteur du citoyen** (recommandations 2 et 3).

3. Lacunes dans le processus d'ouverture des dossiers de requête

Le TAQ transmet les accusés de réception aux parties par la poste. Il arrive donc que les personnes requérantes ou leurs représentants légaux les reçoivent plusieurs jours, voire quelques semaines après le dépôt des requêtes. Le Protecteur du citoyen recommande donc que le TAQ **prenne les mesures nécessaires pour confirmer rapidement à la personne requérante ou à son représentant légal la réception de sa requête**. À cette occasion, le TAQ devrait aussi informer la personne qu'elle sera avisée, 48 heures à l'avance, des date, heure et lieu de l'audience à être fixée (recommandation 4).

4. Lacunes dans la documentation des dossiers

Le TAQ s'est fixé un délai de 10 jours pour tenir l'audience. Or, selon les données étudiées par le Protecteur du citoyen de 2015 à 2017, le délai moyen pour fixer la date d'une audience était de 17 jours. Il s'agit là de délais estimés puisque le TAQ ne consigne pas les informations qui permettraient de documenter avec précision les délais de traitement des dossiers. C'est pourquoi **le Protecteur du citoyen recommande au TAQ de documenter les étapes de traitement des contestations du maintien de la garde en établissement ainsi que les motifs à l'origine du report d'une date d'audience ou de l'interruption du traitement d'une requête** (recommandation 5).

De plus, afin de mieux diagnostiquer les causes des délais, le Protecteur du citoyen recommande au TAQ de produire annuellement une analyse de différents éléments, dont l'évolution du volume des requêtes et les motifs d'annulation des journées d'audience (recommandation 6).

5. Lacunes dans l'accessibilité au recours

Le Protecteur du citoyen a constaté que lorsque les audiences se tiennent dans l'établissement de santé, le délai moyen pour tenir une audience est d'environ 22 jours. Toutefois, lorsque la visioaudience est utilisée, ce délai est de 9 jours. Les contraintes liées à l'organisation et à la tenue des audiences dans les établissements de santé allongent les délais et limitent le nombre de requêtes entendues. C'est pourquoi **le Protecteur du citoyen recommande au TAQ de favoriser l'utilisation de la visioaudience pour instruire et juger d'urgence les contestations du maintien de la garde en établissement** (recommandation 7).

1. L'intervention du Protecteur du citoyen : la garde en établissement et la contestation au Tribunal administratif du Québec

1.1. Contexte de l'intervention

- 1 Un établissement de santé et de services sociaux peut, à des conditions bien précises, garder contre son gré une personne dont l'état mental représente un danger pour elle-même ou pour autrui. Cette mise sous garde est encadrée notamment par la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*¹ (ci-après « Loi P-38.001 ») et par le *Code civil du Québec*.
- 2 C'est la dangerosité du comportement causé par l'état mental de la personne qui justifie qu'un médecin puisse la garder en observation ou demander à la Cour du Québec d'autoriser sa garde pour une plus longue période.
- 3 Comme le soulignait le Protecteur du citoyen dans son rapport intitulé *Les difficultés d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*, diffusé en 2011, « La Loi P-38.001 est une loi d'exception en ce qu'elle brime la liberté d'une personne. Puisque toute personne a droit au respect de son intégrité et de sa liberté et que nul ne peut porter atteinte à ces droits sans qu'elle y consente de façon libre et éclairée, tout déni de liberté est autorisé seulement pour des raisons exceptionnelles. Puisqu'elle permet de déroger à ce droit fondamental, la Loi P-38.001 doit être appliquée de manière restrictive »². Les droits fondamentaux dont il est question ici sont par exemple le droit à l'intégrité, le droit à l'assistance d'un avocat ou d'une avocate, le droit à une défense pleine et entière et le droit d'être informé de son état de santé pour faire des choix libres et éclairés – notamment pour consentir ou non à se soumettre à une évaluation psychiatrique et à recevoir des traitements et des services de santé³.
- 4 Avant leur mise sous garde, des personnes peuvent vivre dans des conditions de grande vulnérabilité marquées par l'itinérance, l'isolement social et la précarité financière. Certaines ont des problèmes de santé, de toxicomanie ou de dépendance. D'autres n'ont pas d'antécédents médicaux ou psychiatriques. Elles mènent une vie sociale et professionnelle active, mais pour toutes sortes de raisons, elles se retrouvent dans un état mental qui requiert des services psychologiques ou psychiatriques et forcent leur hospitalisation.
- 5 Quel que soit le contexte, les conséquences possibles de mesures restreignant les droits et libertés de personnes souffrantes et vulnérables ne doivent pas être sous-estimées. En effet, des personnes sous garde qui ne bénéficient pas du soutien d'un tiers ou de

¹ RLRQ, c. P-38.001. Cette loi complète les dispositions du Code civil du Québec (ci-après « C.c.Q. », RLRQ, c. CCQ-1991, art. 26 à 31) portant sur la garde d'une personne dans un établissement de santé et de services sociaux.

² Protecteur du citoyen, *Les difficultés d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*, 2011, p. 9 [En ligne]. Voir aussi : C.c.Q., art. 10; *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 1; *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 7, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

³ Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Cadre de référence en matière d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui – Garde en établissement de santé et de services sociaux* (ci-après « cadre de référence »), 2018, [En ligne] (consulté le 2 octobre 2018).

proches à l'extérieur de l'établissement de santé peuvent éprouver des difficultés à respecter leurs obligations quotidiennes, telles que le versement de leur loyer, l'entretien de leur logement, les soins à leur animal domestique, le paiement de leurs factures ou le maintien de leur lien d'emploi. Ainsi, une garde forcée en établissement peut, dans certains cas, stigmatiser la personne dans son milieu de vie ou de travail ou encore faire en sorte qu'elle se méfie dorénavant du personnel du réseau de la santé et des services sociaux.

- 6 Les premiers répondants que sont les policiers et les ambulanciers, de même que les professionnels de la santé et des services sociaux qui prennent en charge les personnes sous garde doivent respecter les dispositions de la Loi P-38.001. Ces dispositions énoncent les différents types de garde, leurs modalités d'application et les recours auxquels les personnes ont droit.
- 7 La Loi prévoit également qu'une personne sous garde doit être libérée dès que la garde n'est plus justifiée, même si la période fixée n'est pas expirée⁴. À cet effet, une personne dont la garde en établissement est ordonnée par la Cour du Québec peut s'adresser au Tribunal administratif du Québec (TAQ) pour contester le maintien de sa mise sous garde. Sa requête doit être instruite et jugée d'urgence par le tribunal⁵.
- 8 Le TAQ entend les contestations qui portent sur le maintien de la garde ou celles relatives à une décision prise en vertu de la Loi P-38.001, comme l'accès au dossier médical ou le transfert d'établissement de santé et de services sociaux⁶. Le tribunal peut aussi agir de lui-même, sans qu'on lui fasse une demande.
- 9 Le présent rapport rend compte de l'enquête du Protecteur du citoyen sur l'accessibilité de ce recours devant le TAQ et sur les délais de traitement avant que ce dernier entende la requête.

1.2. Constats préliminaires et question initiale

- 10 Certains constats préliminaires soulèvent des questions sur l'impact potentiellement préjudiciable des délais de traitement de ces requêtes qui, rappelons-le, doivent être instruites et jugées d'urgence.
- 11 Comme l'illustre le tableau 1, le TAQ a fermé 459 dossiers de contestation de maintien de garde en établissement en 2015-2016 et 2016-2017. Durant cette période, **83 % des dossiers ont été fermés en raison d'un « événement » survenu avant qu'une audience n'ait été tenue. Selon les termes utilisés par le TAQ, un événement correspond à la levée ou à la fin de la garde ou encore au désistement de la personne requérante. Alors que seulement 17 % des dossiers fermés ont fait l'objet d'une décision en audience, comment expliquer la faible proportion d'audiences tenues?**

⁴ C.c.Q., art. 30.1

⁵ *Loi sur la justice administrative* (ci-après « LJA »), RLRQ, c. J-3, art. 119 (4°).

⁶ Loi P-38.001, art. 21.

Tableau 1 - Dossiers fermés par le TAQ selon le motif de fermeture en 2015-2016 et 2016-2017

Motif de fermeture		2015-2016	2016-2017	TOTAL
Décisions prises en audience		36 (16 %) ▪ 3 levées de garde	43 (18 %) ▪ 5 levées de garde	79 (17 %) ▪ 8 levées de garde
« Événements » survenus avant que l'audience ne soit fixée ou tenue ⁷	Levées ou fins de garde	160 (72 %)	172 (73 %)	332 (72 %)
	Désistements	20 (9 %)	21 (9 %)	41 (9 %)
	Défauts de juridiction et autres motifs	6 (3 %)	1 (0,4 %)	7 (2 %)
TOTAL des dossiers fermés		222	237	459

12 La durée du traitement des requêtes par le TAQ soulève également l'enjeu de l'accessibilité réelle à ce recours. Comme l'illustre le tableau 2, **les délais moyens du TAQ pour fixer une première audience suivant la réception de la requête étaient de 18,7 jours en 2015-2016 (pour 83 dossiers) et de 14,5 jours en 2016-2017 (pour 90 dossiers).**

Tableau 2 – Dossiers pour lesquels une audience a été fixée par le TAQ en 2015-2016 et 2016-2017

	2015-2016	2016-2017
Audiences fixées	85	98
• Délai moyen de la 1^{re} audience fixée (jours)	18,7 (83 dossiers)	14,5 (90 dossiers)
Audiences tenues	37 (43,5 %)	45 (46 %)
• Délai moyen de la 1^{re} audience tenue (jours)	16,8 (40 dossiers)	13,9 (43 dossiers)
Audiences fixées non tenues en raison d'un « événement »	43 (50,6 %)	48 (49 %)
Audiences fixées non tenues et remises	5 (5,9 %)	5 (5 %)

13 À la lumière des constats préliminaires, une question se pose :

- Les délais moyens pour fixer une date et tenir une première audience privent-ils des personnes sous garde d'un recours auquel elles ont droit?

⁷ Un « événement » correspond soit à une levée ou une fin de la garde, un désistement ou un défaut de juridiction.

1.3. L'intervention du Protecteur du citoyen

14 La présente intervention du Protecteur du citoyen vise à :

- ▶ documenter le processus administratif de planification des audiences;
- ▶ identifier les difficultés à l'origine de la durée des délais de traitement;
- ▶ formuler des recommandations pour les réduire.

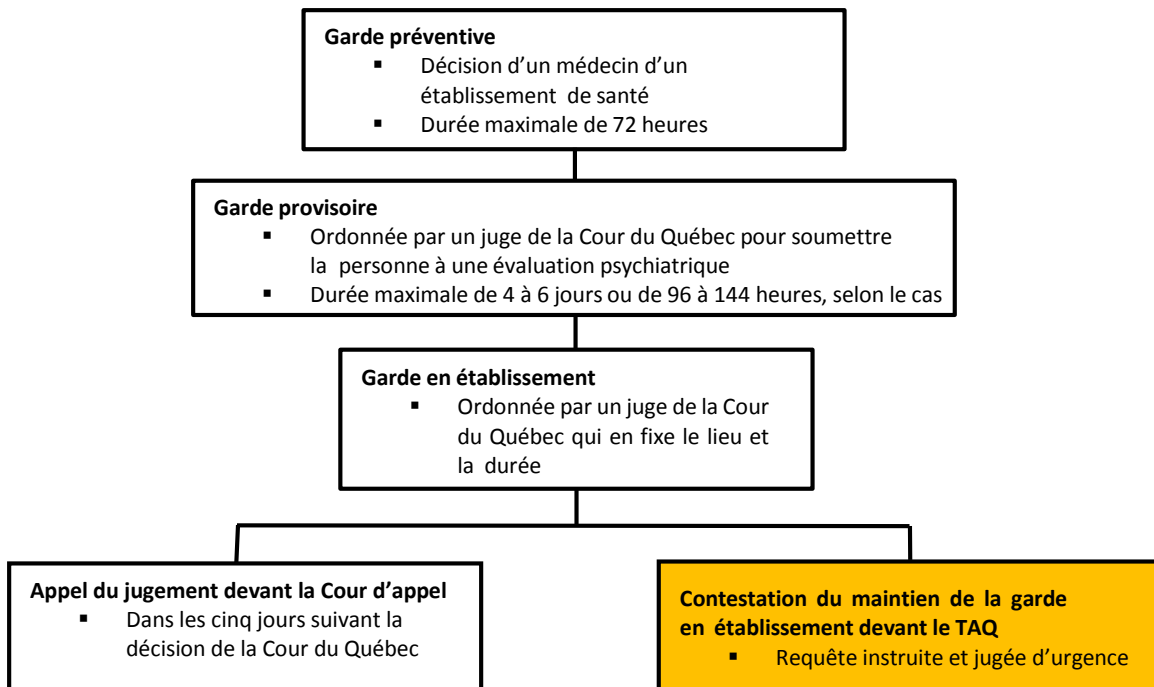
15 Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a notamment :

- ▶ analysé les plaintes reçues concernant les délais de traitement des requêtes en contestation du maintien de la garde en établissement;
- ▶ analysé les données statistiques produites par le TAQ, de l'année financière 2005-2006 à 2016-2017;
- ▶ consulté un échantillon de dossiers fermés par le TAQ, entre avril 2014 et mars 2017, pour établir la chronologie de leur traitement;
- ▶ rencontré et échangé à plusieurs reprises avec la direction et le personnel du TAQ pour documenter le processus de traitement des requêtes;
- ▶ réalisé une série d'entrevues de fond avec des avocats en pratique privée et à l'aide juridique, des représentants de cinq organismes de défense des droits en santé mentale et les membres du personnel de huit centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) responsables des services offerts aux personnes sous garde et chargés de collaborer avec le TAQ pour planifier les audiences.

2. De la garde préventive à la contestation du maintien de la garde en établissement

- 16 Avant de pouvoir exercer son recours au TAQ, la personne est mise sous garde selon un des trois régimes définis par la Loi P-38.001 que résume le schéma ci-après.

Schéma 1 – Synthèse des trois types de garde⁸



- 17 Le jugement de la Cour du Québec qui ordonne la garde en établissement peut, à certaines conditions⁹, faire l'objet d'un appel de plein droit à la Cour d'appel¹⁰ dans les cinq jours qui suivent la décision¹¹. Outre ce droit d'appel, la contestation devant le TAQ du maintien de la garde en établissement est le seul autre recours prévu par la Loi. Il est celui qu'exercent généralement les personnes sous garde.

- 18 Le TAQ n'a pas compétence sur les gardes préventives et provisoires. Il entend les contestations qui portent sur le maintien de la garde en établissement¹².

⁸ Voir Annexe 2 – Les trois types de garde et *Cadre de référence*, préc., note 3, p. 72-74.

⁹ *Code de procédure civile* (ci-après « C.p.c. »), RLRQ, c. C-25.01, art. 353, 370 et 372. Sommairement, la personne devra déposer à la Cour une déclaration d'appel et un mémoire ou un exposé d'appel. Ces documents servent, entre autres, à étayer les fondements juridiques de ses prétentions ainsi que les faits et les sources les appuyant, les questions en litige et les conclusions qu'elle recherche.

¹⁰ C.p.c., art. 30 al. 1.

¹¹ C.p.c., art. 361 al. 2.

¹² Loi P-38.001, art. 21 al. 1.

2.1. Garde préventive

- 19 Qu'elle soit amenée par des policiers, par des ambulanciers à la demande d'un tiers, par des proches ou qu'elle se rende d'elle-même dans un établissement de santé, la personne mise sous garde préventive contre son gré, en vertu de la Loi P-38.001, peut être gardée en observation à l'urgence, à l'urgence psychiatrique ou sur l'unité des services psychiatriques. Elle ne subira pas d'examen psychiatrique, sauf si elle y consent. Elle ne sera pas soignée d'emblée, sauf avec son consentement ou en cas d'urgence. Si elle refuse les soins ou la médication, seule la Cour supérieure peut, à la demande de l'établissement de santé, lui imposer une ordonnance de traitement dans la mesure où elle est dans l'incapacité de prendre une décision éclairée.
- 20 Cette personne peut manifester son désaccord, voire s'opposer aux mesures prises à son égard. Dès qu'elle est apte à comprendre la situation, le personnel de l'établissement de santé a l'obligation de l'informer :
- ▶ des motifs de sa garde;
 - ▶ de son droit de communiquer sans délai et de manière confidentielle avec un avocat ou une avocate ou avec ses proches;
 - ▶ des mesures légales prises à son endroit, lesquelles pourraient l'obliger à se soumettre à l'évaluation de son état de santé mentale, ce qui pourrait mener à une garde en établissement autorisée par la Cour.

2.2. Garde provisoire et garde en établissement

- 21 Si l'état mental de la personne ne s'améliore pas et qu'elle refuse de se soumettre à un examen psychiatrique, l'établissement de santé ou un proche peut s'adresser à la Cour du Québec pour que la garde préventive soit prolongée afin de procéder à l'évaluation de la personne. Celle-ci peut contester la requête de l'établissement devant la Cour. Sauf exception¹³, elle a le droit de témoigner et d'être représentée par un avocat ou une avocate.
- 22 Ordonnée par un juge, la garde provisoire permet à deux psychiatres d'effectuer chacun une évaluation¹⁴ de l'état mental de la personne¹⁵. Si ces évaluations concluent que la personne représente toujours un danger pour elle-même ou pour autrui, l'établissement de santé peut déposer à la Cour du Québec une requête pour autoriser sa garde en établissement.
- 23 À elle seule, l'évaluation psychiatrique ne peut suffire à autoriser la garde. Il revient à la Cour de décider si elle a des motifs sérieux de croire que la personne est dangereuse et que sa garde s'avère nécessaire. L'ordonnance de garde en fixe le lieu et la durée¹⁶.
- 24 Habituellement, la personne qui conteste le maintien de sa garde le fait devant le TAQ. Elle doit franchir les étapes décrites dans le schéma 2.

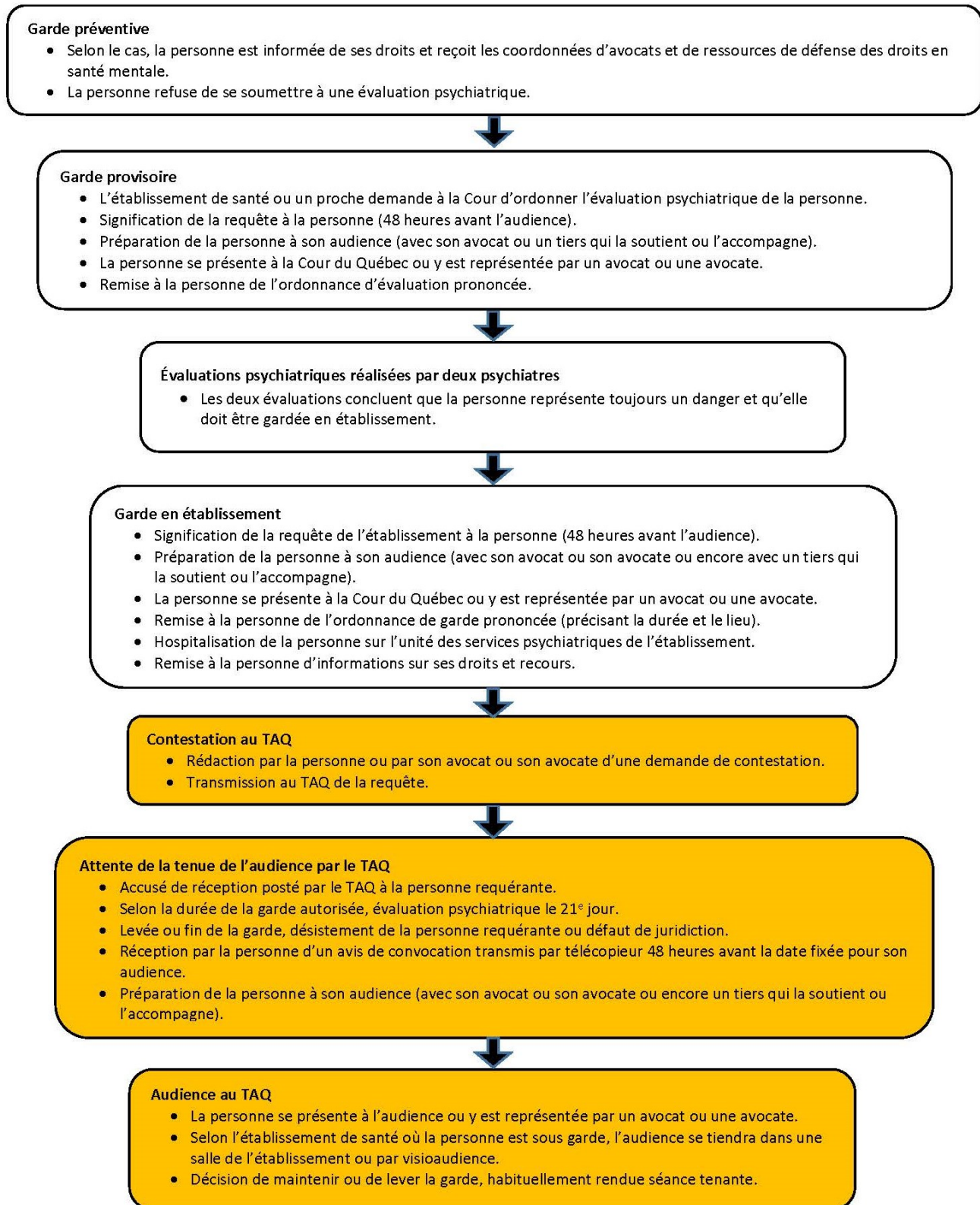
¹³ C.p.c., art. 123.

¹⁴ C.c.Q., art. 29; Loi P-38.001, art. 3.

¹⁵ C.c.Q., art. 27-28.

¹⁶ C.c.Q., art. 30.1.

Schéma 2 – Synthèse des étapes menant à la contestation du maintien de la garde en établissement devant le TAQ



3. Le contexte particulier de la contestation du maintien de la garde en établissement

3.1. L'information sur les droits et les recours de la personne sous garde

- 25 L'établissement de santé où une personne est mise sous garde doit lui remettre un document qui reprend les informations présentées à l'annexe de la Loi P-38.001 intitulée *Document d'information sur les droits et recours d'une personne sous garde*¹⁷. Selon l'établissement, la personne peut également recevoir un dépliant d'information sur ses droits et recours¹⁸ de même que les coordonnées d'une liste d'avocats et d'avocates, du comité d'usagers de l'établissement et d'un organisme communautaire de défense des droits en santé mentale.
- 26 Habituellement, ces informations lui sont transmises dès la garde préventive ou provisoire. Si l'état mental de la personne le permet, un membre de l'équipe soignante peut aider celle-ci à comprendre ces renseignements, l'informer de son droit d'être représentée par un avocat ou une avocate, et lui présenter les démarches que l'établissement de santé peut entreprendre en vue d'obtenir une ordonnance de garde.
- 27 Or, lors de ses consultations auprès des établissements de santé et de services sociaux, le Protecteur du citoyen a constaté un besoin de formation chez des équipes soignantes au sujet de l'encadrement légal des gardes en établissement. Ceci s'avère particulièrement nécessaire chez les équipes qui travaillent dans des établissements à vocation plus générale. Cette méconnaissance peut être préjudiciable pour des personnes qui doivent être informées de leurs droits et des démarches à suivre pour contester le maintien de leur garde.
- 28 En raison notamment du roulement de personnel et du faible volume de contestations du maintien de la garde dans plusieurs établissements, les membres de certaines unités psychiatriques soulignent la nécessité d'améliorer la formation des nouveaux membres du personnel sur leurs obligations légales, les droits des usagers et usagères ainsi que les démarches qu'ils doivent faire selon le régime de garde. Dans le même sens, un représentant juridique rencontré dans le cadre de l'enquête rappelle que des établissements spécialisés regroupent des personnes en contexte de délit criminel et d'autres en situation d'ordonnance de soins et de garde en établissement. Cette cohabitation peut créer de la confusion chez les membres du personnel dont le taux de roulement est important, dont la formation n'est pas suffisante et pour qui il peut être ardu de répondre aux questions des usagers et usagères. Dès lors, ils les dirigent vers des personnes mieux outillées, comme les membres d'un comité d'usagers, un avocat ou une avocate ou encore vers les services juridiques d'un CISSS ou d'un CIUSSS. Cette référence à d'autres intervenants ajoute une difficulté supplémentaire pour obtenir des informations qui devraient être accessibles auprès du personnel soignant de l'établissement de santé.

¹⁷ Loi P-38.001, art. 16 et annexe.

¹⁸ Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Droits et recours des personnes mises sous garde - Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*, 2017, [En ligne] (consulté le 2 octobre 2018).

- 29 Le Protecteur du citoyen considère que la formation du personnel sur l'encadrement légal des gardes en établissement est une condition essentielle pour prévenir les situations préjudiciables, pour s'assurer du respect des droits des personnes sous garde et pour favoriser le plein exercice de leurs recours. Il constate que cette formation doit être consolidée et développée dans plusieurs établissements de santé et de services sociaux, notamment ceux qui n'ont pas de vocation universitaire ni de services spécialisés en santé mentale¹⁹. L'expertise des directions des affaires juridiques des CISSS et des CIUSSS pourrait être mise à contribution pour accroître la formation disponible.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-1 De prendre les mesures nécessaires pour améliorer la formation initiale et continue du personnel des établissements de santé et de services sociaux qui offrent des services aux personnes sous garde, notamment en ce qui concerne leurs obligations légales et les droits des usagers et usagères.

3.2. La représentation et l'assistance de la personne qui conteste le maintien de la garde

- 30 La personne sous garde peut être représentée par un avocat ou une avocate dès la garde provisoire. Selon les résultats de l'évaluation psychiatrique, l'établissement peut retourner devant la Cour du Québec pour obtenir une ordonnance de garde en établissement.
- 31 Lorsque la personne reçoit la décision de la Cour qui ordonne sa garde en établissement et en détermine le lieu et la durée, un membre de l'équipe soignante peut l'accompagner pour lui présenter le jugement, lui expliquer pourquoi la garde est maintenue et lui rappeler ses droits ainsi que la possibilité de contester son ordonnance.
- 32 Rappelons que les personnes qui contestent le maintien de leur garde peuvent avoir été préalablement mises sous garde pour une durée de 4 à 6 jours, selon le cas.
- 33 Habituellement, c'est lors des interactions avec le personnel de l'établissement durant la garde préventive ou provisoire que la personne manifeste son désaccord avec sa garde forcée. Elle fera ensuite part de sa volonté de contester son maintien devant le TAQ.
- 34 Selon l'établissement où elle est gardée, la personne qui exerce son recours au TAQ peut être aidée par le personnel soignant, le comité des usagers ou un organisme de défense des droits qui lui expliquent la procédure à suivre. Dans certains établissements, un formulaire préadressé au TAQ est mis à la disposition de la personne qui veut contester le maintien de sa garde pour qu'elle présente sa requête. D'autres établissements invitent la personne à rédiger une brève lettre à cet effet. Dans tous les

¹⁹ Malgré les travaux initiés par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour offrir, d'ici 2020, une formation nationale sur la garde en établissement de santé et de services sociaux, en application de la *Loi P-38.001* et des articles 26 à 31 du *Code civil du Québec*, le Protecteur du citoyen tient à réitérer la nécessité d'améliorer la formation du personnel de ces établissements. La présente recommandation s'inscrit dans la foulée de celle qu'il a déjà formulée à ce sujet dans son rapport spécial intitulé *Les difficultés d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*, préc., note 2.

cas, un membre du personnel doit assister la personne dans la formulation de sa requête et sa transmission au TAQ par télécopieur²⁰. Ces démarches peuvent également être effectuées par l'avocat ou l'avocate de la personne sous garde, par un proche ou avec l'assistance d'un représentant du comité d'usagers ou d'un organisme de défense des droits.

- 35 Le dépôt de la requête en contestation au TAQ n'a pas pour effet de suspendre le maintien de la garde en établissement²¹. La personne continue d'être hospitalisée jusqu'à ce que la garde arrive à son terme ou qu'elle soit levée en vertu d'une décision prise par le médecin traitant ou en audience par le TAQ.
- 36 Le Protecteur du citoyen a constaté que la plupart des personnes qui contestent le maintien de leur garde transmettent leur requête au TAQ dès les premiers jours de la garde. Selon un échantillon de 333 dossiers fermés par le TAQ entre avril 2014 et mars 2017, le Protecteur du citoyen estime²² que :
- ▶ le TAQ a reçu les requêtes en contestation en moyenne de six à sept jours suivant la date du début de l'ordonnance de garde en établissement;
 - ▶ 80 % de ces requêtes ont été déposées dans un délai moyen de quatre jours suivant la date d'émission de l'ordonnance de garde en établissement contestée.

3.3. Disparité des pratiques entre les établissements

- 37 Le Protecteur du citoyen constate une disparité entre les établissements de santé et de services sociaux relativement aux pratiques d'assistance et de soutien des personnes qui souhaitent contester le maintien de leur garde auprès du TAQ.
- 38 Dans certains établissements, selon la situation des personnes sous garde et leur état mental, l'équipe soignante peut entreprendre une démarche d'assistance auprès d'elles, qu'elles contestent ou non le maintien de leur garde. Un membre du personnel aborde alors avec la personne, avant ou après la transmission de sa requête au TAQ, la possibilité qu'elle demeure hospitalisée sur une base volontaire. La personne qui s'engage sur cette voie doit pouvoir consentir de manière libre et éclairée à poursuivre son hospitalisation et possiblement à « adhérer » au traitement proposé. Sa garde pourrait alors être levée par le médecin traitant avant ou après le dépôt de sa requête au TAQ.
- 39 Le Protecteur du citoyen observe aussi que les services offerts aux personnes sous garde par les comités d'usagers et les associations de défense des droits varient selon les établissements de santé et les territoires qu'ils desservent. Il constate également que plusieurs professionnels de la santé et intervenants des organismes de défense des droits ignorent que les personnes qui contestent le maintien de leur garde peuvent recourir aux services du Protecteur du citoyen si elles s'estiment lésées par les délais de traitement du TAQ.

²⁰ Cadre de référence, préc., note 3, p. 10.

²¹ Loi P-38.001, art. 21 al. 3.

²² Estimation basée sur l'analyse de 333 dossiers fermés par le TAQ du 2 avril 2014 au 7 mars 2017, dossiers consultés au TAQ et dans un échantillon de CISSS et de CIUSSS.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Tribunal administratif de Québec :

R-2 De prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les informations qu'il rend disponibles aux citoyens de façon générale permettent la bonne compréhension des recours que peut exercer une personne sous garde, dont la possibilité de recourir au Protecteur du citoyen si elle est insatisfaite du traitement administratif de sa requête par le TAQ, notamment en ce qui a trait aux délais de traitement.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-3 D'informer les commissaires aux plaintes et à la qualité des services et les différents intervenants qui représentent, assistent ou accompagnent la personne requérante dans la contestation du maintien de sa garde devant le TAQ, de la possibilité de recourir au Protecteur du citoyen si elle est insatisfaite du traitement administratif de sa requête par le TAQ, notamment en ce qui a trait aux délais de traitement.

3.4. Le contexte clinique et hospitalier de la garde

- 40 À tout moment avant le terme fixé par la Cour du Québec, le psychiatre traitant peut lever une garde selon l'évaluation qu'il fait de l'état mental de la personne. Des gardes peuvent se transformer en hospitalisation volontaire ou en prise en charge par des services externes lorsque les personnes reconnaissent leur état mental et consentent au traitement proposé par l'équipe soignante.
- 41 Selon un chef de service en psychiatrie qui collabore régulièrement avec le TAQ, une requête en contestation du maintien d'une garde est plutôt rare. Souvent, précise-t-il, il y a une discussion avec le patient ou la patiente afin de transformer sa contestation en hospitalisation volontaire. Dans la plupart des situations, on procède à la levée de la garde avant l'intervention du TAQ. Pour sa part, un représentant juridique d'un CIUSSS décrit la trajectoire typique d'une personne sous garde en insistant sur le fait que, dans la majorité des cas, la garde est levée parce qu'au terme d'échanges avec la personne, cette dernière s'engage à suivre les traitements proposés. La garde est souvent levée avant que le TAQ ne fixe une première date d'audience, soit dans un délai moyen de 17 jours²³ suivant la réception de la contestation du maintien de la garde.
- 42 Or, bien que la formation d'une alliance thérapeutique soit souhaitable et puisse favoriser la guérison de la personne, l'imposition d'une garde forcée, l'encadrement clinique et le recours possible à des mesures de contrôle parfois invasives peuvent fragiliser, voire compromettre l'établissement d'un lien de confiance entre la personne sous garde et le personnel clinique.
- 43 C'est donc dans un contexte parfois teinté par la confrontation et la méfiance que le personnel de l'établissement de santé doit s'assurer que la personne comprenne ses droits et son état mental. Son éventuelle « adhésion » au traitement envisagé doit se faire sans pression induite et sur la base d'un consentement libre et éclairé, qui couvre notamment une compréhension des effets secondaires potentiels de la médication proposée.

²³ Selon les données obtenues du TAQ pour 2015-2016 et 2016-2017.

- 44 Par ailleurs, la prise en charge et le suivi clinique des personnes sous garde doivent composer avec les contraintes inhérentes au manque de ressources²⁴, avec la nécessité de conserver sous garde les personnes qui représentent toujours un danger et avec l'admission continue de personnes dont la garde a été ordonnée par la Cour.
- 45 Dans certaines situations, l'explication à la personne sous garde de ses droits et des démarches juridiques entreprises par l'établissement de santé à son égard aurait un impact sur l'ouverture de celle-ci à reconnaître son état mental, à se prendre en charge, à consentir au traitement proposé et à voir sa garde levée avant le terme fixé par la Cour.
- 46 À ce sujet, un chef de service en psychiatrie explique que de nombreuses gardes sont levées à la suite d'un jugement de la Cour du Québec, étape qui amènerait l'usager ou l'usagère à mieux reconnaître le problème qui l'affecte et à collaborer à son traitement. De fait, la personne sera portée à être plus contestataire dans les 48 à 72 heures qui suivent sa mise sous garde. Le jugement en garde provisoire, soit celui qui contraint à l'évaluation de son état mental, diminuerait la pression ambiante. Le jugement qui ordonne la garde en établissement accentuerait cet effet. De 5 à 7 jours après sa mise sous garde, la personne collaborerait généralement davantage et, selon le cas, prendrait sa médication, ce qui fait que la majorité des gardes ne se rendent pas à 30 jours.
- 47 Pour sa part, un avocat à l'aide juridique considère que la contestation devant le TAQ peut, dans certaines situations, avoir un impact positif sur le processus de guérison. La personne y entend la version du psychiatre et les différents éléments de son dossier. Cet exposé des faits jette un éclairage nouveau pour la personne. Ce sont ces retombées qui peuvent être bénéfiques pour elle.
- 48 Toutefois, dans d'autres situations, les démarches juridiques entreprises par l'établissement et leur contestation par la personne sous garde retardent la stabilisation de son état mental. Ainsi, selon un psychiatre, certains patients et patientes sont pénalisés sur le plan de leur état mental, car ils sont stimulés par ce processus alors qu'ils auraient plutôt besoin de retrouver un certain calme.
- 49 On retiendra qu'une personne hospitalisée en pareille situation doit être prioritairement informée de ses droits et obtenir le soutien nécessaire pour exercer les recours prévus par la Loi.

3.5. La nécessité d'un recours accessible et diligent pour contester la garde

- 50 Les particularités du contexte hospitalier dans lequel se déroulent les gardes en établissement expliquent, en partie, la grande proportion des requêtes dont le traitement par le TAQ a été interrompu avant qu'elles puissent être entendues en audience.
- 51 Ainsi, durant la garde, des personnes peuvent être mises en isolement, sous contention, se voir limitées dans leurs déplacements, etc. Le droit de recourir au TAQ et d'y être entendu rapidement devrait permettre aux juges administratifs d'examiner la situation et de prévenir la possibilité que des personnes soient injustement maintenues sous garde.

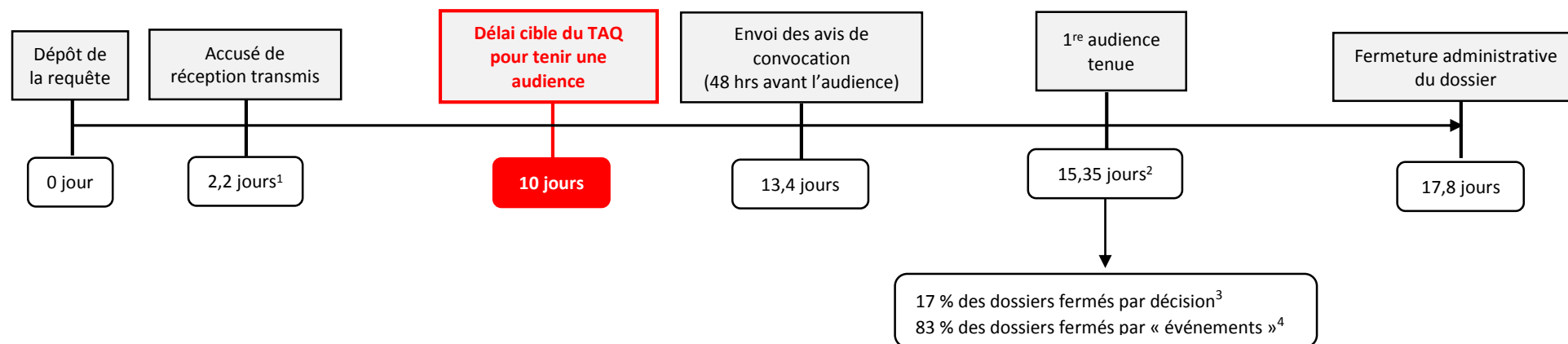
²⁴ Protecteur du citoyen, *Rapport annuel d'activités 2016-2017*, p. 99, [En ligne] (consulté le 2 octobre 2018).

4. Traitement administratif des contestations du maintien de la garde par le TAQ

- 52 Les contestations du maintien de la garde en établissement reçues par le TAQ sont traitées selon les étapes présentées dans le schéma ci-après. **Le TAQ s'est donné un délai administratif de 10 jours de calendrier après la date de réception de la contestation pour tenir une audience.** Selon les informations obtenues par le Protecteur du citoyen, ce délai administratif existe depuis au moins 15 ans. Il s'applique à tous les types de requêtes qui doivent être instruites et jugées d'urgence par le TAQ.

SCHÉMA 3 - Processus de traitement par le TAQ des requêtes en contestation du maintien de la garde en établissement

Volumes et délais moyens pour les années financières 2015-2016 et 2016-2017



¹ Délai moyen pour la transmission de l'accusé de réception :

- 2015-2016 : 1,8 jour;
- 2016-2017 : 2,6 jours.

² Délai moyen pour la 1^{re} audience tenue suivant la réception de la requête par le TAQ :

- 2015-2016 : 16,8 jours;
- 2016-2017 : 13,9 jours.

³ Dossiers fermés par décision 2015-2016 et 2016-2017 :

- 17 % (79/459) dont 8 levées de garde.

⁴ Dossiers fermés par « événement » avant la tenue d'une audience 2015-2016 et 2016-2017 :

- 72 % (332/459) levées ou fins de garde;
- 9 % (41/459) désistements;
- 2 % (7/459) défauts de juridiction et « autres » motifs.

4.1. Réception de la requête et ouverture du dossier

- 53 Le TAQ reçoit généralement la requête par télécopieur, à partir de l'établissement de santé où la personne requérante est sous garde. Le traitement de la requête débute par l'ouverture du dossier le jour même ou le lendemain de la réception de celle-ci. Un membre du personnel du TAQ collige les informations requises pour ouvrir le dossier et, au besoin, communique avec l'établissement d'où provient la requête ou avec le tribunal judiciaire pour obtenir des informations complémentaires.
- 54 Un accusé de réception est alors transmis par la poste à la partie intimée (l'établissement de santé) et à la partie requérante (la personne sous garde). Si la requête est déposée par un avocat, c'est lui qui le reçoit.
- 55 Or, le Protecteur du citoyen constate que les accusés de réception parviennent souvent aux personnes requérantes, à leurs représentants légaux ou au personnel des établissements de santé plusieurs jours, voire quelques semaines après le dépôt des requêtes. Outre le bordereau de transmission de la requête par télécopie, des personnes ne détiennent aucune preuve ni confirmation de la réception de celle-ci et de l'amorce de son traitement par le TAQ. Dans certaines situations, les délais postaux combinés à ceux du courrier interne des établissements de santé font que l'accusé de réception est reçu par l'établissement et versé au dossier de l'utilisateur ou de l'usagère après que sa garde ait été levée ou soit terminée. C'est ainsi que des personnes toujours sous garde de même que leurs représentants légaux ne reçoivent aucune confirmation écrite du TAQ à la suite du dépôt de leur requête.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Tribunal administratif du Québec :

R-4 De prendre les mesures nécessaires pour confirmer rapidement à la personne requérante, ou à son représentant légal, la réception de sa requête et qu'elle sera avisée, 48 heures à l'avance, des date, heure et lieu de l'audience à être fixée.

4.2. Préparation de la mise au rôle

- 56 Après son ouverture, le dossier est transmis à un technicien ou une technicienne pour sa mise au rôle, une étape qui consiste à dresser la liste des requêtes et l'ordre dans lequel elles seront entendues par le tribunal le jour de l'audience.
- 57 La préparation de la mise au rôle se réalise selon l'ordre chronologique de réception des requêtes et selon l'établissement où le TAQ planifie tenir les audiences dans ses prochains rôles. Par exemple, si une requête provient d'un établissement où le TAQ prévoit déjà se déplacer le mercredi pour y tenir une audience, cette requête pourrait être mise au rôle. Elle est alors entendue avant une autre requête pourtant déposée antérieurement, mais qui provient d'un établissement où le tribunal ne prévoit pas tenir d'audiences le mercredi de cette semaine. Ce dossier est alors inscrit au rôle de la semaine suivante.

4.2.1. Traitement par le Secrétariat du TAQ à Montréal

- 58 Si la requête provient d'un établissement de santé situé dans les régions de Montréal, de Lanaudière, des Laurentides, de la Montérégie ou de Laval, elle est traitée par le Secrétariat du TAQ à Montréal.
- 59 Les audiences se déroulent le mercredi à compter de 9 h 30 et 13 h 30. La durée prévue est d'une heure. Le banc est formé de trois juges administratifs. En raison du temps de déplacement d'un établissement à l'autre, des audiences ne peuvent être tenues que dans deux établissements par jour. Un maximum de quatre requêtes par jour peuvent être entendues, soit deux l'avant-midi et deux l'après-midi.
- 60 En principe, les requêtes reçues entre le lundi et le jeudi inclusivement sont entendues en audience le mercredi de la semaine suivante. Les requêtes reçues le vendredi sont entendues non pas le mercredi de la semaine suivante, mais celui d'après.
- 61 Soulignons que depuis 2016²⁵, selon les disponibilités des rôles administrés par le Secrétariat du TAQ de Québec, des requêtes dont le traitement relève du Secrétariat du TAQ à Montréal peuvent être entendues les vendredis à Québec en visioaudience.

4.2.2. Traitement par le Secrétariat du TAQ à Québec

- 62 Si la requête provient d'une personne sous garde dans un établissement de santé situé dans les régions du Bas-Saint-Laurent, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de la Mauricie, de l'Estrie, de l'Outaouais, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec, de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, de Chaudière-Appalaches et du Centre du Québec, le dossier est traité par le Secrétariat du TAQ à Québec. Les audiences se tiennent les vendredis et se déroulent par visioaudience alors que les parties sont réunies dans une salle de l'établissement et que les trois juges administratifs siègent à Québec²⁶. Seules les audiences des requêtes provenant des établissements situés dans la région de la Capitale-Nationale et de certains établissements de la région Chaudière-Appalaches se tiennent sur place.
- 63 Chaque audience en établissement est prévue pour une heure et les visioaudiences pour une heure trente minutes. Elles se déroulent à compter de 9 h et de 13 h. Chaque vendredi, quatre requêtes peuvent être entendues en visioaudience alors que des audiences peuvent être tenues dans un maximum de deux établissements. Les requêtes reçues par le TAQ le lundi et le mardi matin sont entendues en audience le vendredi de la même semaine. Les autres requêtes sont entendues la semaine suivante.

4.2.3. Portrait du traitement des requêtes par les Secrétariats du TAQ à Québec et à Montréal²⁷

- 64 Outre les différences du mode de traitement des requêtes, les Secrétariats du TAQ à Québec et à Montréal se distinguent également par le volume de dossiers traités et par leurs délais moyens de traitement, comme en témoigne le tableau 3.

²⁵ Selon les données produites par le TAQ, 16 visioaudiences ont été organisées en 2015-2016, dont 3 dans des établissements de santé et de services sociaux sous la responsabilité du Secrétariat du TAQ à Montréal.

²⁶ Notons que depuis 2016, selon les disponibilités du rôle du Secrétariat du TAQ à Québec, des requêtes provenant d'un établissement sous la responsabilité du Secrétariat du TAQ à Montréal peuvent être entendues en visioaudience les vendredis par un banc siégeant à Québec.

²⁷ Produites par le TAQ à la demande du PC, ces données ont été regroupées selon les régions administratives sous la responsabilité respective de chacun des secrétariats du tribunal.

Tableau 3 – Traitement des requêtes par les Secrétariats du TAQ à Québec et à Montréal - 2015-2016

		Secrétariat du TAQ à Québec	Secrétariat du TAQ à Montréal	TOTAL
Nombre de dossiers fermés selon le motif de fermeture	Par décision	18 (50 %)	18 (50 %)	36 (16 %)
	Par « événement »	34 (18 %)	152 (82 %)	186 (84 %)
Dossiers fermés		52 (23 %)	170 (77 %)	222
Nombre d'audiences fixées et tenues	Audiences fixées	29 (34 %)	56 (66 %)	85
	Audiences tenues	18 (49 %)	19 (51 %)	37
	% audiences fixées tenues	62 % (18/29)	34 % (19/56)	44 % (37/85)
Délai moyen de la première audience tenue (jours)		11,1	22,5	16,8

- 65 Selon les estimations du Protecteur du citoyen, le Secrétariat du TAQ à Montréal a traité 77 % de tous les dossiers fermés par le TAQ en 2015-2016. En dépit des différences notables entre le volume annuel des requêtes traitées par les deux secrétariats, ces derniers ont fermé respectivement 18 dossiers à la suite d'une décision prise en audience. De plus, soulignons que le Secrétariat de Québec a pris en moyenne deux fois moins de temps, soit 11 jours, que celui de Montréal pour tenir une première audience.
- 66 Comparé au Secrétariat de Québec, celui de Montréal traite davantage de requêtes qui proviennent d'un plus grand nombre d'établissements. Nous verrons que, dans ce contexte, la tenue d'audiences dans les établissements de santé peut avoir une incidence tant sur leur nombre que sur les délais pour en fixer la date. En septembre 2018, en réponse au projet de rapport que lui a transmis le Protecteur du citoyen, le TAQ a précisé que les modifications apportées au processus de mise au rôle ont permis d'améliorer les délais de traitement pour l'année 2017-2018. Le délai moyen de la première audience tenue est passé à 8,8 jours au Secrétariat de Québec et à 11,6 jours à celui de Montréal, pour une moyenne globale de 10,5 jours.

4.2.4. La collaboration entre le TAQ et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux

- 67 À l'ouverture du dossier, s'il manque des documents, le technicien ou la technicienne du TAQ demande à l'établissement les documents requis, comme l'ordonnance de garde, les rapports d'évaluation psychiatrique au soutien de cette ordonnance, le rapport d'évaluation du 21^e jour de garde, le cas échéant, ou tout autre document jugé nécessaire.
- 68 Après l'ouverture du dossier, le technicien ou la technicienne du TAQ qui fait un premier appel téléphonique au répondant ou à la répondante désigné du CIUSSS ou du CIUSSS d'où provient la requête, vérifie d'abord si la personne requérante est toujours sous garde.
- 69 Si la garde est levée, terminée ou que la personne requérante se désiste, le dossier est immédiatement retiré du processus de mise au rôle et son traitement cesse d'être prioritaire. Sa fermeture « administrative » dans le système informatique du TAQ se fait

dans les jours suivants ou après que l'établissement ait confirmé par écrit au tribunal que la garde est levée, terminée ou encore que le requérant ou la requérante s'est désisté.

- 70 Soulignons qu'à tout moment après la réception de la requête au TAQ, que ce soit à l'ouverture du dossier ou en cours de traitement, le tribunal peut être informé par l'établissement que la garde est levée, terminée ou que la personne requérante se désiste. Les établissements ont d'ailleurs l'obligation d'informer sans délai le TAQ des conclusions de chaque rapport d'examen psychiatrique et de la fin de la garde²⁸. Ils doivent également l'informer de leur intention de demander tout renouvellement de celle-ci.
- 71 Le technicien ou la technicienne propose une date à laquelle la requête pourrait être entendue en audience et demande à vérifier la disponibilité du médecin traitant pour qu'il puisse y présenter son rapport d'évaluation et répondre aux questions des juges administratifs et de la personne requérante ou de son représentant, le cas échéant.
- 72 Lorsque le tribunal siège dans les établissements, une salle doit être mise à sa disposition et répondre à des critères administratifs particuliers :
- ▶ d'une grandeur qui permette de maintenir une distance adéquate entre les juges administratifs et la personne requérante et d'accueillir plusieurs participants;
 - ▶ facile d'accès, notamment pour les personnes à mobilité réduite;
 - ▶ sécuritaire;
 - ▶ configurée pour permettre l'évacuation rapide des personnes présentes;
 - ▶ munie du mobilier et des infrastructures technologiques qui permettent notamment l'enregistrement et l'usage, par les juges administratifs et les parties, de leurs documents et équipements informatiques.
- 73 L'établissement doit prévoir des mesures de sécurité en cas d'urgence. Il doit aussi mettre à la disposition de la personne requérante et de son avocat ou son avocate un autre local que la salle d'audience pour y tenir des entretiens confidentiels. La salle de visioaudience doit disposer des équipements requis pour y tenir ce type de séance.
- 74 Le TAQ propose une date et une heure pour tenir l'audience lors d'un premier appel lorsque le dossier contient tous les documents nécessaires à l'ouverture du dossier ou lors du second appel effectué à l'établissement de santé dans les jours qui suivent le premier échange téléphonique. Il demande alors à l'établissement de l'informer dès qu'il obtient la confirmation de la disponibilité du médecin et de la salle d'audience ou de visioaudience, le cas échéant.

4.3. Mise au rôle et convocation des audiences

- 75 Même si le TAQ et l'établissement ont convenu ensemble de la date et de l'heure de l'audience, les parties ne sont pas immédiatement convoquées.
- 76 Ce n'est que deux jours avant la date convenue que la requête est mise au rôle, que l'audience est officiellement fixée et que des avis de convocation sont transmis par

²⁸ Loi P-38.001, art. 20.

télécopieur à la personne requérante, à son représentant légal et à l'établissement de santé²⁹.

- 77 Le TAQ procède de la sorte pour entendre, selon le cas, le maximum de requêtes possibles lors d'une journée d'audience. Cette pratique permet de mettre au rôle des requêtes en remplacement de celles dont la date d'audience avait été convenue, mais qui concernent une garde levée ou un désistement des personnes requérantes avant l'envoi des avis de convocation. Le TAQ peut ainsi libérer les rôles sans devoir annuler des audiences fixées et convoquées. Le court délai entre l'envoi des avis de convocation et la tenue de l'audience permet au TAQ de conserver cette marge de manœuvre et ainsi de réagir à des événements hors de son contrôle.
- 78 **En principe, si le TAQ parvenait à respecter le délai administratif de 10 jours de calendrier qu'il s'est donné pour tenir une audience, la personne sous garde devrait recevoir un avis de convocation au plus tard le huitième jour suivant le dépôt de sa requête.**
- 79 Dans les jours qui précèdent la mise au rôle d'une requête, la garde peut arriver à terme, mais une nouvelle garde peut également être ordonnée par la Cour du Québec à la demande de l'établissement de santé. Ce renouvellement repose sur une réévaluation de l'état mental de la personne qui présenterait toujours un danger pour elle-même ou pour autrui. La personne qui a contesté le maintien de la première garde et désire contester le renouvellement de sa garde devant le TAQ conserve son rang initial dans le traitement de sa première requête qui porte désormais sur la contestation du renouvellement du maintien de la garde ordonnée par la Cour.
- 80 Durant la séquence de 48 heures entre l'envoi des avis de convocation et la journée même de l'audience, le TAQ peut devoir remettre l'audience³⁰ ou recevoir de l'établissement de santé une information selon laquelle la garde de la personne requérante est levée, se termine ou que la personne se désiste. Ces audiences sont ainsi comptabilisées par le TAQ comme fixées, mais non tenues.
- 81 Le Protecteur du citoyen n'a pu documenter ou estimer les délais moyens entre le moment où le tribunal convient d'une date d'audience avec l'établissement de santé, celui où il est informé de la levée de la garde ou du désistement de la personne requérante et celui où il fixe la date de l'audience et envoie les avis de convocation aux parties. Le Protecteur du citoyen a en effet constaté que les dates convenues pour tenir des audiences avant qu'elles ne soient officiellement fixées et convoquées ne sont pas consignées dans les dossiers fermés par le TAQ.

4.4. Tenue des audiences et décision

- 82 Les audiences du TAQ sont présidées par une formation de trois juges administratifs, soit un avocat ou notaire, un psychiatre et un travailleur social ou un psychologue³¹.

²⁹ L'établissement « [...] doit informer la personne sous garde et les intervenants concernés de la date, de l'heure et du lieu de l'audience et s'assurer de la présence du psychiatre-signataire du rapport produit, d'un représentant de l'hôpital, du personnel infirmier ainsi que de tout autre intervenant de l'équipe traitante », voir Tribunal administratif du Québec, *AIDE-MÉMOIRE – LPP : Les différents types de garde et Recours au TAQ en matière de garde en établissement* (ci-après « *AIDE-MÉMOIRE – LPP* »), Québec, 2010, p. 2, [En ligne] (consulté le 2 octobre 2018).

³⁰ Une remise d'audience est causée par un événement imprévu qui survient après la mise au rôle d'une requête et la convocation des parties 48 heures avant la tenue de l'audience, alors que la personne qui conteste est toujours sous garde. L'audience est comptabilisée par le TAQ comme « non-tenue remise ». Selon le cas, son traitement se poursuit et une date d'audience sera fixée sur le prochain rôle.

³¹ L'exigence de la composition du banc est stipulée à l'article 22.1 de la LJA, préc., note 5.

L'établissement de santé doit s'assurer de produire le jour de l'audience un rapport psychiatrique contemporain et tout rapport pertinent, telle une évaluation psychosociale³².

- 83 Si la requête est entendue en visioaudience, le TAQ s'assure auprès du représentant de l'établissement que l'état mental de la personne requérante permet qu'elle y assiste par ce moyen. À l'exception du banc qui siège hors de l'établissement, toutes les parties sont présentes dans la même salle.
- 84 La décision de maintenir ou de lever la garde est généralement rendue séance tenante.

³² Voir AIDE-MÉMOIRE – LPP, préc., note 30.

5. Les délais de traitement par le TAQ des contestations du maintien de la garde en établissement

- 85 Le traitement d'une contestation du maintien de la garde s'amorce dès la réception de la requête par le TAQ qui, rappelons-le, s'est donné un délai administratif de 10 jours de calendrier pour tenir une première audience.
- 86 Pour définir et documenter les facteurs qui permettraient d'expliquer la durée moyenne du traitement des requêtes, le Protecteur du citoyen a consulté un échantillon de dossiers fermés par le TAQ entre les mois d'avril 2014 et mars 2017. Les informations analysées proviennent en majeure partie de dossiers administrés par le TAQ. D'autres données sont issues des dossiers d'usagers ayant contesté le maintien de leur garde provenant de certains établissements de santé.
- 87 Or, les informations colligées dans les dossiers du TAQ et celles retracées à la demande du Protecteur du citoyen par les établissements de santé consultés sont incomplètes quant à la durée des différentes étapes du traitement des requêtes et des difficultés qui causent les délais. Le Protecteur du citoyen a notamment constaté l'absence d'informations permettant de documenter avec précision :
- ▶ la nature et la séquence des communications entre le personnel du TAQ et celui des CISSS et CIUSSS;
 - ▶ les délais pour accomplir les tâches requises pour la mise au rôle des requêtes; il est question ici, par exemple, du délai entre la réception de la requête et les premiers échanges téléphoniques entre le TAQ et les CISSS, ou du moment où une date d'audience qui sera fixée et convoquée ultérieurement a été convenue;
 - ▶ les motifs et les répercussions des annulations de journées d'audience; à ce titre, il n'existe aucune information sur le traitement des requêtes dont la date d'audience convenue a dû être reportée en raison de l'annulation de la journée prévue;
 - ▶ le manque de disponibilité des psychiatres traitants, des salles d'audience ou de visioaudience comme facteur d'allongement des délais pour convenir d'une date d'audience, la fixer ou reporter la mise au rôle d'une requête;
 - ▶ dans certains cas, le motif précis pour lequel le traitement d'une requête a été interrompu (levée ou fin de garde, désistement).

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au TAQ :

R-5 D'inscrire systématiquement aux dossiers en traitement et de conserver dans les dossiers fermés et numérisés des notes évolutives qui documentent :

- ▶ l'ensemble des étapes de traitement des contestations du maintien de la garde en établissement, dont les dates et la nature des communications avec les établissements de santé, le motif précis du report d'une date d'audience convenue ou de l'« événement » à l'origine de l'interruption du traitement d'une requête;
- ▶ le motif ou l'« événement » à l'origine du report d'une date d'audience convenue ou de l'interruption du traitement de la requête.

88 Malgré la portée limitée des informations recueillies dans les dossiers consultés, le Protecteur du citoyen a néanmoins produit des estimations des délais de traitement de 347 dossiers³³ que présente le tableau 4.

Tableau 4 - Estimations des délais moyens de traitement du TAQ suivant la date de réception de la requête (2 avril 2014 au 7 mars 2017)

	Dossiers fermés ³⁴ par « événement »	Audiences fixées				TOTAL
		Sous-total	Audiences tenues	Audiences non tenues	Autres ³⁵	
Avant le 10^e jour (inclus)	70 (39 %)	64 (39 %)	39	23	2	134 (39 %)
Délai moyen de fermeture (jours) ³⁶	6	7				
Après le 10^e jour	111 (61 %)	102 (61 %)	60	39	3	213 (61 %)
Délai moyen de fermeture (jours)	23	19				
TOTAL	181 (52 %)	166 (48 %)	99	62	5	347

89 La proportion estimée de 61 % (213/347) des dossiers toujours en traitement après le 10^e jour suivant leur ouverture démontre que le TAQ éprouve des difficultés à respecter le délai administratif qu'il s'est donné pour la mise au rôle de ce type de requête.

90 Cette estimation révèle que 32 % (111/347) des dossiers toujours ouverts après leur 10^e jour de traitement ont été fermés en moyenne 23 jours après leur ouverture sans qu'une audience n'ait été fixée.

91 Parmi les 166 dossiers pour lesquels une audience a été fixée, le TAQ est parvenu à mettre au rôle 39 % (64/166) des dossiers fermés avant le 10^e jour de traitement, contre 61 % (102/166) des dossiers fermés au-delà du 10^e jour.

92 Notons que le délai moyen pour fixer une date d'audience après la réception de la requête au TAQ était de 7 jours pour les dossiers fermés avant le 10^e jour de traitement et de 19 jours pour les dossiers fermés après le 10^e jour.

93 À titre comparatif, selon les données obtenues du TAQ, une date d'audience a été fixée pour 183 dossiers fermés en 2015-2016 et 2016-2017. Le délai moyen de la première audience fixée était de 18,7 jours en 2015-2016 et de 14,5 jours en 2016-2017.

94 **Bien que la loi prévoie que la requête doit être instruite et jugée d'urgence, aucune disposition légale ne précise de délai pour fixer et tenir une audience. Le Protecteur du citoyen considère que les délais moyens entre le début du traitement de la requête par le TAQ et la date de la première audience fixée privent des personnes sous garde d'un recours auquel elles ont droit et qui doit être instruit et jugé d'urgence.**

³³ Dossiers consultés au TAQ et dans un échantillon de CISSS et CIUSSS.

³⁴ Nous ne faisons pas référence à la fermeture administrative dans le système informatique du TAQ, mais à l'arrêt du traitement prioritaire de la requête qui est retirée du bassin des requêtes à être mises au rôle.

³⁵ Ces dossiers ne contenaient aucune information à l'effet qu'une audience fixée a été tenue ou non.

³⁶ Nombre de jours de calendrier de l'action posée suivant la date de réception de la requête par le TAQ.

- 95 Il constate notamment que très peu de personnes requérantes parviennent à se faire entendre avant que leur garde n'arrive à terme ou ne soit levée. Pour ces personnes, les délais moyens pour qu'une audience soit fixée rendent ce recours au TAQ difficile d'accès, voire impossible à exercer, et ce, en dépit de l'exigence légale qui prévoit que ces requêtes doivent être instruites et jugées d'urgence. Sans diminuer l'incidence des délais de traitement sur le nombre d'audiences fixées et tenues, il importe cependant de cerner les autres facteurs qui permettent de comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent l'exercice de ce recours, le traitement des requêtes par le TAQ et la faible proportion des contestations entendues en audience.
- 96 En septembre 2018, le TAQ a informé le Protecteur du citoyen d'une amélioration de ses délais de traitement. Le délai moyen pour la 1^{re} audience fixée est passé de 14,5 jours en 2016-2017 à 11,1 jours en 2017-2018, alors que le délai moyen de la 1^{re} audience tenue est passé de 13,9 jours à 10,5 jours.

5.1. Les causes des délais de traitement par le TAQ des contestations du maintien de la garde en établissement

- 97 Parmi les principales causes évoquées pour expliquer les délais de traitement observables pour fixer une première audience, soulignons :
- ▶ le manque de disponibilité des psychiatres traitants en vue de convenir d'une date et de la fixer;
 - ▶ le manque de juges administratifs psychiatres, ce qui oblige le TAQ à annuler et à reporter des journées d'audience;
 - ▶ les exigences liées à la tenue des audiences dans les établissements de santé.

5.1.1. Le manque de disponibilité des psychiatres traitants aux audiences du TAQ

- 98 Pour la tenue des audiences, l'établissement doit fournir au TAQ une copie de l'ordonnance de garde en établissement et de ses renouvellements, le cas échéant, ainsi que les deux rapports d'examens psychiatriques de la personne requérante, au plus tard 24 heures avant la date fixée pour l'audience³⁷. À l'audience, l'établissement doit produire un rapport psychiatrique contemporain et tout autre rapport d'évaluation pertinent. Le TAQ demande également que le psychiatre traitant soit présent. Bien qu'elle ne soit pas prévue par la Loi, la présence du psychiatre permet aux juges, au procureur de l'établissement de santé et au représentant de la personne requérante de l'interroger. Les questions portent sur l'évolution de sa « dangerosité » depuis le début de sa garde et sur l'évaluation de son état mental, notamment sur le diagnostic, le pronostic ainsi que le traitement et la médication envisageables ou prescrits.
- 99 Selon les responsables du traitement des requêtes au TAQ, le manque de disponibilité des psychiatres traitants est un des obstacles pour fixer rapidement une audience. Durant la préparation de la mise au rôle d'une requête, il est fréquent, d'après eux, que le psychiatre ne soit pas disponible à la date la plus proche qui lui est proposée. S'il ne peut être remplacé par un autre psychiatre, le TAQ doit alors lui offrir une date au cours de la même semaine ou de la suivante, ce qui allonge le délai entre la réception de la requête et la date de l'audience.
- 100 De leur côté, la plupart des membres du personnel des établissements de santé consultés affirment plutôt que la disponibilité des psychiatres ne pose pas de problème

³⁷ Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, RLRQ, J-3, r. 3, art. 27.

particulier. Ceux-ci tentent de se rendre disponibles aux dates d'audience proposées. Ils demandent parfois d'en modifier l'heure plutôt que la date.

- 101 D'après les dossiers examinés au TAQ et la consultation de son personnel, le manque de disponibilité du psychiatre traitant n'est pas systématiquement colligé au dossier des personnes requérantes. Conséquemment, le Protecteur du citoyen n'a pu documenter avec précision les répercussions du manque allégué sur les délais de traitement des requêtes, notamment pour convenir d'une date d'audience et pour la fixer.

5.1.2. La tenue des audiences les mercredis et les vendredis

- 102 Selon la direction du TAQ, la tenue des audiences à journée fixe facilite leur planification tant pour le tribunal que pour les établissements de santé. D'une part, cette prédictibilité s'avère nécessaire, car le tribunal doit organiser et tenir d'autres types d'audiences les autres jours de la semaine. C'est le cas notamment pour les séances de la Commission d'examen des troubles mentaux dont la composition du banc est identique à celle des formations qui entendent les contestations du maintien de la garde en établissement.
- 103 D'autre part, le TAQ estime que la tenue des audiences chaque mercredi et vendredi simplifie la tâche aux établissements de santé qui savent que des requêtes seront toujours entendues ces journées-là. La direction du TAQ souligne cependant que pour faciliter la planification des audiences, un effort devrait être consenti pour sensibiliser les professionnels de certains établissements de santé à leurs obligations légales, au rôle du tribunal et à la nécessité de collaborer au traitement diligent de ces requêtes.
- 104 À l'inverse, plusieurs interlocuteurs consultés au sein des CISSS et des CIUSSS voient plutôt la planification des audiences à journée fixe comme une contrainte qui affecte les délais de traitement des requêtes et la prestation de services sur les unités de soins. Bien que le personnel des établissements déploie, selon eux, les efforts attendus pour tenir les audiences aux dates initiales proposées par le TAQ, certaines doivent être reportées à une date ultérieure, car le médecin traitant a déjà un engagement. Il arrive aussi que les salles pour tenir une audience ou une visioaudience ne soient pas disponibles. À leur avis, l'impossibilité de fixer l'audience à une autre journée de la semaine allonge indûment les délais de traitement des requêtes.

5.1.3. L'annulation de journées d'audience par le TAQ

- 105 Le Protecteur du citoyen a constaté que durant la préparation de la mise au rôle d'une requête, des journées d'audience prévues sont annulées en raison de l'incapacité du TAQ à obtenir le quorum nécessaire pour constituer le banc formé, rappelons-le, de trois juges administratifs.
- 106 Du 4 février 2015 au 31 janvier 2018, le TAQ a annulé 107 jours d'audience, soit 84 jours pour le traitement des requêtes par le Secrétariat de Montréal et 23 jours pour le Secrétariat de Québec.

- 107 Ces annulations sont beaucoup plus fréquentes durant la période estivale. Selon les estimations du Protecteur du citoyen, 58 % des jours d'audience prévus ont été annulés à l'été 2015, 48 % en 2016 et 54 % en 2017³⁸.
- 108 L'annulation d'une journée d'audience peut survenir à tout moment durant le traitement d'une requête. Le tribunal doit alors reporter sa mise au rôle à une date ultérieure³⁹ et, selon le cas, proposer cette date à l'établissement de santé. Rappelons que le TAQ convoque les parties 48 heures avant la date d'audience fixée. D'ailleurs, selon le TAQ, aucune audience fixée n'a été annulée pour cette raison et n'a nécessité l'envoi aux parties convoquées d'un avis d'annulation.
- 109 Les annulations des jours d'audience peuvent ainsi restreindre considérablement l'accessibilité au recours alors que les délais qui en résultent augmentent la possibilité que la garde contestée se termine, fasse l'objet d'un désistement ou soit levée avant que la requête ne puisse être entendue.
- 110 Toutefois, le Protecteur du citoyen a constaté que les informations conservées dans les dossiers fermés par le TAQ ne suffisent pas à évaluer avec précision l'impact des annulations de journées d'audience sur les délais de traitement des requêtes. Par exemple, les dossiers consultés ne contiennent aucune note évolutive ni mention sur la nécessité de convenir d'une nouvelle date en raison de l'annulation d'une journée d'audience. Les causes des annulations et des reports qu'elles engendrent n'apparaissent pas aux dossiers.
- 111 Le TAQ reconnaît le problème de l'annulation des journées d'audience qu'il impute principalement à un manque de juges administratifs psychiatres⁴⁰. Pour y remédier, le TAQ a entrepris des démarches visant à pourvoir les postes vacants et à prévoir les embauches requises pour combler les prochains départs à la retraite. En 2017, quatre psychiatres ont été nommés juges administratifs⁴¹. Selon la direction du TAQ, l'ajout de ces nouveaux effectifs permettra de diminuer le nombre de journées d'audience annulées et de réduire le délai moyen pour fixer une date et tenir une première audience.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au TAQ :

R-6 De produire et de transmettre au Protecteur du citoyen, pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021, une analyse annuelle :

- ▶ de l'évolution du volume des contestations du maintien de la garde en établissement reçues;
- ▶ des délais de traitement pour convenir d'une première audience, la fixer et la tenir;
- ▶ des causes de chaque journée d'audience annulée;
- ▶ des causes des délais de traitement des requêtes dont la mise au rôle excède le 10^e jour suivant leur réception par le tribunal.

³⁸ Soit 15 annulations sur 26 jours d'audience possibles, dont 5 des 8 jours d'audiences prévus en août 2015; 13 annulations sur 27 jours d'audience possibles, dont 7 des 9 jours d'audiences prévus en août 2016; 14 annulations sur 26 jours d'audience possibles, dont 7 des 9 jours d'audiences prévus en août 2017.

³⁹ Rappelons que depuis 2016, des audiences annulées les mercredis par le Secrétariat de Montréal peuvent être tenues en visioaudiences les vendredis selon les disponibilités du rôle administré par le Secrétariat de Québec.

⁴⁰ Le TAQ souligne que pour éviter tout conflit d'intérêt, un juge psychiatre ne peut siéger pour l'audience d'une requête qui provient d'un établissement où il pratique ou a déjà pratiqué dans les deux années qui précèdent l'audience.

⁴¹ En septembre 2018, le Protecteur du citoyen a été informé qu'un autre psychiatre à temps partiel a été nommé en août 2018.

5.2. L'audience en établissement et la visioaudience : difficultés et pistes pour améliorer l'accessibilité au recours

- 112 Selon l'établissement de santé dans lequel la personne requérante est mise sous garde, cette dernière peut être entendue lors d'une audience tenue à l'établissement ou par visioaudience, alors que le banc de trois juges administratifs siège dans les bureaux du TAQ.
- 113 Rappelons qu'à quelques exceptions près, les audiences organisées par le Secrétariat de Montréal se déroulent dans les établissements de santé sous sa responsabilité. Les requêtes provenant des établissements de santé situés dans les régions desservies par le Secrétariat de Québec sont entendues en visioaudience, sauf pour les établissements de la région de la Capitale-Nationale et certains établissements dans la région de Chaudière-Appalaches où les audiences se déroulent sur place.

5.2.1. Les audiences tenues dans les établissements de santé

- 114 Comme déjà mentionné, en raison des déplacements requis pour tenir des audiences dans les établissements de santé, les juges administratifs ne peuvent siéger que dans deux établissements la même journée. La tenue du maximum de quatre audiences par jour, deux l'avant-midi et deux l'après-midi, dépend donc de la provenance des requêtes.
- 115 Rappelons que le traitement des requêtes se fait, en principe, selon l'ordre de leur réception par le TAQ. Les délais de traitement pour fixer une date d'audience peuvent cependant dépendre de l'établissement où la personne requérante est mise sous garde. Ainsi, une requête qui origine d'un établissement où le TAQ a déjà fixé une audience pourrait être mise au rôle plus rapidement que des requêtes déposées précédemment par des personnes sous garde dans d'autres établissements.
- 116 Si, par souci d'efficacité, le TAQ tente de fixer le plus possible d'audiences dans les établissements où il prévoit siéger, cette pratique peut avoir comme conséquences de repousser aux semaines suivantes la mise au rôle de certaines requêtes antérieures et d'en allonger les délais de traitement.
- 117 Par ailleurs, puisque les contestations du maintien de la garde peuvent provenir d'un grand nombre d'établissements dans les régions desservies par le Secrétariat de Montréal, le TAQ se retrouve dans l'impossibilité d'effectuer des regroupements parmi les requêtes en attente d'une date d'audience. Par exemple, si chacune des requêtes en traitement provient d'un établissement distinct, la mise au rôle des requêtes selon leur date de réception limite le nombre de requêtes pouvant être entendues dans la journée, puisqu'elles doivent provenir du même établissement.
- 118 Le Protecteur du citoyen constate que les contraintes inhérentes à l'organisation et à la tenue des audiences en établissement de santé peuvent allonger les délais pour fixer une audience et ainsi limiter le nombre de requêtes entendues.
- 119 L'organisation et la tenue des audiences du TAQ comportent également des défis logistiques pour les établissements de santé. En effet, ceux-ci doivent notamment s'assurer de la disponibilité d'une salle conforme aux critères de décorum du tribunal. Ils doivent aussi mettre en place, le cas échéant, les dispositifs requis pour assurer le bon déroulement des audiences et la sécurité des déplacements des personnes requérantes.

120 À cet égard, différents interlocuteurs concernés ont exprimé au Protecteur du citoyen qu'il était beaucoup plus compliqué pour eux de recevoir les juges du TAQ que d'organiser une visioaudience. Leur présence requiert en effet une salle pour leur seul usage, une salle d'audience, du personnel et des effectifs de sécurité. Selon ces personnes, il est plus simple de recourir à la visioaudience.

5.2.2. Le recours à la visioaudience

121 Le tableau 5 présente une estimation de la répartition des dossiers fermés par le TAQ en 2015-2016, selon le mode de traitement (audience en établissement ou visioaudience).

Tableau 5 - Répartition des dossiers fermés en 2015-2016 selon le mode de traitement prévu par le TAQ

	Audiences en établissement	Visioaudiences	TOTAL
Dossiers fermés à la suite d'une décision prise en audience	22 (12 %)	14 (40 %)	36 (16 %)
Audiences fixées et tenues	23	14	37
Audiences fixées non tenues en raison d'un « événement »	38	5	43
Audiences fixées non tenues et remises	4	1	5
Nombre d'audiences fixées	65	20	85
Délai moyen 1 ^{re} audience fixée (jours)	22,0 (62 dossiers)	8,8 (21 dossiers)	18,7 (83 dossiers)
Délai moyen 1 ^{re} audience tenue (jours)	21,7 (24 dossiers)	9,3 (16 dossiers)	16,8 (40 dossiers)
Dossiers fermés en raison d'un « événement » survenu avant qu'une audience ne soit fixée et/ou tenue	165 (88 %)	21 (60 %)	186 (84 %)
Levées ou fins de garde	141	19	160
Désistements	20	0	20
Défauts de juridiction et « autres »	4	2	6
TOTAL des dossiers fermés	187	35	222

122 Le Protecteur du citoyen estime que selon le mode de traitement des requêtes privilégié respectivement par le Secrétariat du TAQ de Montréal et celui de Québec, 84 % (187/222) des dossiers fermés en 2015-2016 ont été traités pour être entendus lors d'une audience à tenir en établissement contre 16 % en visioaudience (35/222).

123 Parmi les 85 dossiers pour lesquels une date d'audience a été fixée :

- 76 % (65/85) devaient se dérouler en établissement; 35 % (23/65) de ces audiences fixées ont été tenues dans un délai moyen de 21,7 jours après la réception de la requête par le tribunal;

- ▶ 24 % (20/85) devaient se tenir en visioaudience; 70 % (14/20) de ces audiences fixées ont été tenues dans un délai moyen de 9 jours après la réception de la requête par le TAQ.
- 124 Bien que la proportion estimée des requêtes destinées à être entendues en visioaudience ne représente que le quart des dossiers fermés par le TAQ en 2015-2016 :
- ▶ la proportion des audiences fixées et tenues en visioaudience est deux fois plus élevée que celle en établissement;
 - ▶ avec des délais moyens de 8,8 jours pour fixer une date de visioaudience et de 9,3 jours pour tenir cette visioaudience, la durée du traitement des requêtes par visioaudience est deux fois plus courte que celles qui se déroulent en établissement.
- 125 Selon les orientations institutionnelles adoptées par le TAQ en mars 2016, le recours à la visioaudience peut s'avérer souhaitable pour les situations où elle permet notamment d'instruire et de juger d'urgence une requête⁴². Rappelons qu'avant la tenue de la visioaudience, le TAQ s'assure auprès de l'établissement que l'état mental de la personne requérante permet le recours à cette technologie.
- 126 D'après les témoignages recueillis, ce n'est qu'en de très rares situations que l'état mental de la personne requérante empêche la tenue de la visioaudience. Le TAQ a d'ailleurs mentionné au Protecteur du citoyen que dans la majorité des dossiers traités en visioaudience, la personne sous garde est en mesure d'y assister et l'audience se déroule sans problème. Ce ne sont donc que de très rares cas qui ne peuvent être traités de cette façon.
- 127 Selon l'établissement de santé, en cas de visioaudience, les difficultés ont surtout trait à la disponibilité d'une salle adéquate, à la configuration sécuritaire des espaces requis ou à des problèmes techniques qui pourraient retarder, voire compromettre la tenue de visioaudiences.
- 128 Si pour certains membres du personnel soignant et administratif des établissements de santé consultés la tenue des audiences en établissement s'avère préférable, tous reconnaissent que l'utilisation de la visioaudience facilite l'organisation des audiences, réduit les délais pour fixer une date, rend le recours au TAQ plus accessible et contribue ainsi davantage au respect des droits des personnes sous garde.
- 129 À la lumière des informations recueillies, le Protecteur du citoyen considère donc qu'en plus de réduire les délais de traitement, privilégier l'usage de la visioaudience permettrait plus de flexibilité dans la planification des audiences et une hausse du nombre d'audiences fixées et tenues. Ainsi, une requête pourrait être entendue en visioaudience par un banc de trois juges administratifs qui siègerait les mercredis au Secrétariat du TAQ à Montréal et les vendredis à celui de Québec. Dans sa préparation de la mise au rôle, le TAQ pourrait tenir jusqu'à huit audiences chaque semaine selon un choix de plages horaires réparties sur deux journées. Le traitement des requêtes pourrait ainsi respecter davantage l'ordre selon lequel elles ont été reçues par le TAQ, peu importe la région ou l'établissement d'où elles proviennent.

⁴² Tribunal administratif du Québec, *Orientations institutionnelles en matière de demandes de visioaudiences au Tribunal administratif du Québec*, mars 2016, [En ligne] (consulté le 2 octobre 2018); LJA, préc., note 5, art. 119.

Considérant ce qui précède et considérant aussi que le TAQ procède déjà par visioaudience pour traiter des requêtes provenant d'établissements de santé sous la responsabilité des secrétariats de Québec et de Montréal, le Protecteur du citoyen recommande au TAQ :

R-7 De favoriser l'utilisation de la visioaudience pour réduire les délais de traitement des contestations du maintien de la garde en établissement et augmenter le nombre d'audiences fixées.

- 130 En septembre 2018, en réponse au projet de rapport que lui a transmis le Protecteur du citoyen, le TAQ a souligné la révision de ses processus de mise au rôle. Si l'un des secrétariats ne peut fixer toutes les contestations reçues à une date donnée, il utilise les plages horaires disponibles de l'autre secrétariat. Par exemple, si le rôle de Montréal est complet le mercredi, il peut proposer de fixer une audience le vendredi sur le rôle de Québec. De plus, à Montréal, s'il y a des requêtes à fixer dans plus de deux établissements, les dossiers sont fixés en visioaudience dans la mesure où il n'y a aucune contre-indication à procéder ainsi de l'avis de l'équipe traitante.
- 131 En 2017-2018, des 96 audiences fixées, 50 avaient été prévues en établissement et 46 en visioaudience. Le délai moyen pour une première audience tenue était de 10,3 jours pour une audience en établissement et de 10,8 jours pour une visioaudience.
- 132 Le Protecteur du citoyen prend acte de ces changements de pratiques du TAQ et de l'amélioration conséquente de ses délais. Il suivra avec attention l'utilisation de la visioaudience et son impact sur les délais de traitement des requêtes.
- 133 **Concernant le suivi des recommandations du présent rapport, le Protecteur du citoyen demande au Tribunal administratif du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux qu'ils lui fassent parvenir, au plus tard le 9 novembre 2018, leur plan de travail respectif pour le suivi des recommandations et de lui faire état de l'avancement de ces plans au 31 mars 2019, puis selon un échéancier à convenir.**

Annexe 1 – Liste des recommandations

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-1 De prendre les mesures nécessaires pour améliorer la formation initiale et continue du personnel des établissements de santé et de services sociaux qui offrent des services aux personnes sous garde, notamment en ce qui concerne leurs obligations légales et les droits des usagers et usagères.

Le Protecteur du citoyen recommande au Tribunal administratif du Québec :

R-2 De prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les informations qu'il rend disponibles aux citoyens de façon générale permettent la bonne compréhension des recours que peut exercer une personne sous garde, dont la possibilité de recourir au Protecteur du citoyen si elle est insatisfaite du traitement administratif de sa requête par le TAQ, notamment en ce qui a trait aux délais de traitement.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-3 D'informer les commissaires aux plaintes et à la qualité des services et les différents intervenants qui représentent, assistent ou accompagnent la personne requérante dans la contestation du maintien de sa garde devant le TAQ, de la possibilité de recourir au Protecteur du citoyen si elle est insatisfaite du traitement administratif de sa requête par le TAQ, notamment en ce qui a trait aux délais de traitement.

Le Protecteur du citoyen recommande au Tribunal administratif du Québec :

R-4 De prendre les mesures nécessaires pour confirmer rapidement à la personne requérante, ou à son représentant légal, la réception de sa requête et qu'elle sera avisée, 48 heures à l'avance, des date, heure et lieu de l'audience à être fixée.

R-5 D'inscrire systématiquement aux dossiers en traitement et de conserver dans les dossiers fermés et numérisés des notes évolutives qui documentent :

- ▶ l'ensemble des étapes de traitement des contestations du maintien de la garde en établissement, dont les dates et la nature des communications avec les établissements de santé, le motif précis du report d'une date d'audience convenue ou de l'« événement » à l'origine de l'interruption du traitement d'une requête;
- ▶ le motif ou l'« événement » à l'origine du report d'une date d'audience convenue ou de l'interruption du traitement de la requête.

R-6 De produire et de transmettre au Protecteur du citoyen, pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021, une analyse annuelle :

- ▶ de l'évolution du volume des contestations du maintien de la garde en établissement reçues;
- ▶ des délais de traitement pour convenir d'une première audience, la fixer et la tenir;
- ▶ des causes de chaque journée d'audience annulée;
- ▶ des causes des délais de traitement des requêtes dont la mise au rôle excède le 10^e jour suivant leur réception par le tribunal.

R-7 De favoriser l'utilisation de la visioaudience pour réduire les délais de traitement des contestations du maintien de la garde en établissement et augmenter le nombre d'audiences fixées.

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport, le Protecteur du citoyen demande :

Que le Tribunal administratif du Québec et le ministère de la Santé et des Services sociaux lui fassent parvenir, au plus tard le 9 novembre 2018, leur plan de travail respectif pour le suivi des recommandations du présent rapport et de lui faire état de l'avancement de ces plans au 31 mars 2019, puis selon un échéancier à convenir.

Annexe 2 – Les trois types de garde⁴³

	GARDE PRÉVENTIVE	GARDE PROVISOIRE	GARDE EN ÉTABLISSEMENT
Situation visée	Garde d'une personne contre son gré en raison de son état mental qui présente un danger grave et immédiat pour elle-même ou pour autrui.	Garde visant à soumettre une personne à une évaluation psychiatrique.	Garde ordonnée par un juge lorsque les évaluations psychiatriques concluent à la nécessité de la garde de la personne en raison de sa dangerosité.
Qui décide ou ordonne la garde	Un médecin du centre hospitalier <u>décide</u> de la mise sous garde sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement de la personne, sans ordonnance de la Cour du Québec et sans examen psychiatrique.	Un juge de la Cour du Québec <u>ordonne</u> une garde provisoire sur la preuve d'un risque sérieux de croire qu'une personne représente un danger pour elle-même ou pour autrui.	Un juge de la Cour du Québec <u>ordonne</u> une garde en établissement lorsque l'évaluation psychiatrique, constituée de 2 rapports d'examen psychiatrique, conclut à la nécessité de la garde, et que la Cour a des motifs sérieux de croire que la personne est dangereuse et que sa garde est nécessaire.
Durée de la garde	Maximum 72 heures.	96 à 144 heures selon que la personne ait ou non été en garde préventive, le tout considérant le délai de prolongation de la garde. Il s'agit de délais légaux pendant lesquels les 2 examens psychiatriques doivent avoir lieu.	La Cour du Québec fixe la durée de la garde et le lieu de celle-ci. Si la garde est ordonnée pour plus de 21 jours, la personne doit être soumise à des examens périodiques pour vérifier si la garde est toujours nécessaire, soit un premier examen 21 jours après l'ordonnance de la Cour du Québec et, par la suite, tous les 3 mois.
Prolongation de la garde	Aucune.	Si deux examens psychiatriques concluent à la nécessité de la garde, la personne peut être maintenue sous garde, pour un maximum de 48 heures, sans son consentement ou l'autorisation du tribunal.	Avant l'échéance d'une ordonnance de garde en établissement, une nouvelle démarche judiciaire auprès de la Cour du Québec est nécessaire pour un renouvellement.
Levée / fin de la garde	La garde peut prendre fin en tout temps, avant l'expiration du délai de 72 heures si un médecin lève la garde, ou à l'expiration du délai de 72 heures, ceci à moins qu'une demande devant la Cour du Québec pour une garde provisoire ou une garde en établissement ne soit enclenchée.	La garde prend fin si l'un des 2 examens psychiatriques conclut qu'il n'y a pas de dangerosité.	La garde prend fin : • aussitôt qu'un certificat attestant qu'elle n'est plus justifiée est délivré par le médecin traitant; • sur défaut de produire le rapport psychiatrique du 21^e jour ou tout rapport subséquent prévu tous les 3 mois; • dès la fin de la période fixée à l'ordonnance de la Cour du Québec; • par décision du TAQ; • par décision d'un tribunal judiciaire.
Juridiction	Le TAQ <u>n'a pas compétence</u> sur ces types de garde.		Le TAQ a compétence sur ce type de garde. Il peut entendre les contestations relatives au maintien de la garde en établissement ou relatives à une décision prise en vertu de la Loi (ex. : transfert d'hôpital, accès à son dossier). Le TAQ peut aussi agir d'office. Le TAQ ne révisé pas l'ordonnance de la Cour du Québec.

⁴³ Synthèse et édition d'extraits tirés du document AIDE-MÉMOIRE – LPP, préc., note 30.