

**Mémoire**  
**sur le projet de loi 38 instituant**  
**le Commissaire à la santé et**  
**au bien-être**

Présenté à la

Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec  
chargée de la consultation générale à l'égard du  
Projet de loi n° 38, Loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être

Conseil de la santé et du bien-être  
20 février 2004

---

Le présent mémoire a été adopté par les membres du Conseil de la santé et du bien-être à la séance des 5-6 février 2004.

*Le Conseil de la santé et du bien-être a été créé par une loi en mai 1992. Il a pour mission de contribuer à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population en fournissant des avis au ministre de la Santé et des Services sociaux, en informant le public, en favorisant des débats et en établissant des partenariats; ces activités portent sur les objectifs et sur les meilleurs moyens pour atteindre cette finalité.*

Édition produite par :  
Le Conseil de la santé et du bien-être

*Le Conseil se compose de 23 membres représentatifs des usagers des services de santé et des services sociaux, des organismes communautaires, des personnes engagées dans l'intervention, la recherche ou l'administration du domaine de la santé et du domaine social, et de secteurs d'activité dont les stratégies d'intervention ont des conséquences sur la santé et le bien-être de la population.*

Pour obtenir un exemplaire de ce document, faites parvenir votre commande par :

téléphone : (418) 643-3040  
télécopieur : (418) 644-0654  
courriel : csbe@csbe.gouv.qc.ca  
poste : Conseil de la santé et du bien-être  
880, chemin Ste-Foy, RC  
Québec (Québec) G1S 2L2

Le présent document est disponible à la section *Publications* du site Internet du Conseil de la santé et du bien-être dont l'adresse est :  
[www.csbe.gouv.qc.ca](http://www.csbe.gouv.qc.ca)

### **Recherche et rédaction**

*Florence Piron*

### **Coordination et édition**

*Anne Marcoux*

*Les employés du Conseil ayant assuré le soutien technique sont :*

Dépôt légal  
Bibliothèque nationale du Québec, 2004  
Bibliothèque nationale du Canada, 2004  
ISBN : 2-550-42200-7

*Gerard Donnelly  
Ginette Langlois  
Carole Noël  
Céline Vaillancourt*

Toute reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à condition que la source soit mentionnée.

## MEMBRES DU CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE

M<sup>me</sup> Hélène Morais  
*Présidente*

M. André Archambault  
*Directeur général*  
*Auberge communautaire du Sud-Ouest*

M. Christophe Auger  
*Directeur des ressources humaines*  
*Confédération des syndicats nationaux*

M<sup>me</sup> Linda Beauchamp Provencher  
*Denturologiste*  
*Présidente du conseil d'administration des*  
*CLSC, CHSLD et CH de la MRC d'Asbestos*

M. François Béland  
*Chercheur et professeur titulaire*  
*GRIS – Faculté de médecine*  
*Université de Montréal*

M. Luc Boileau  
*Président-directeur général*  
*Agence de développement de réseaux locaux*  
*de services de santé et de services sociaux de*  
*la Montérégie*

M<sup>me</sup> Gylaine Boucher  
*Directeure générale du Regroupement*  
*CLSC Jean-Olivier-Chénier et CHSLD de la*  
*Rive et de Mirabel*

M. Jean-Yves Bourque  
*Sous-ministre adjoint*  
*Ministère de l'Emploi et de la Solidarité*  
*sociale*

M. Yvon Caouette  
*Éducateur à la retraite*

M. Paul-André Comeau  
*Professeur invité – ÉNAP*

M<sup>me</sup> Martine Couture  
*Directrice générale*  
*CH. CHSLD. CLSC Cléophas Claveau*

M<sup>me</sup> Jocelyne Dagenais  
*Sous-ministre adjointe*  
*Ministère de la Santé et des Services sociaux*

M<sup>me</sup> Gisèle Dubé  
*Coordonnatrice à la pastorale diocésaine*  
*Diocèse de Gaspé*

M. Jacques Fiset  
*Directeur général*  
*CLD Québec-Vanier*

M. Michel Hamelin  
*Secrétaire adjoint*  
*Ministère du Conseil exécutif*

M<sup>me</sup> Yolette Lévy  
*Conseillère municipale*  
*Ville de Val-d'Or*

M<sup>me</sup> Louise-Andrée Moisan  
*Directrice des communications*  
*Fédération québécoise des municipalités*

M<sup>me</sup> Marie Soleil Renaud  
*Psychologue*  
*Centre hospitalier de Gaspé*

M. André Thibault  
*Vice-président*  
*Professeur*  
*Université du Québec à Trois-Rivières*

M<sup>me</sup> Marielle Tremblay  
*Professeure*  
*Université du Québec à Chicoutimi*

M. Stanley Vollant  
*Chirurgien*  
*Complexe hospitalier de la Sagamie*  
*Chicoutimi*

M<sup>me</sup> Anne Marcoux  
*Secrétaire générale par intérim*



## RÉSUMÉ

Ce mémoire énonce la position du Conseil de la santé et du bien-être, ci-après appelé « Conseil », sur le projet de loi 38 instituant le Commissaire à la santé et au bien-être. Le Conseil s'était déjà prononcé à ce sujet dans un avis publié en décembre 2003 dans lequel il recommandait que le Commissaire ait comme mandat général de procéder à l'évaluation globale et intégrée du système de services de santé et de services sociaux, avec la responsabilité d'en saisir la population par l'Assemblée nationale. Le projet de loi attribue cette responsabilité au Commissaire sur l'objet plus large que représente le système de santé et de bien-être, mais lui a également confié celle de formuler des recommandations sur ce même objet. Or c'était jusqu'alors la mission du Conseil de la santé et du bien-être qui se trouve ainsi abolie.

Dans ce mémoire, le Conseil réitère, comme premier choix, sa recommandation de maintenir deux organismes au mandat et au rattachement distincts : d'une part, le Commissaire à la santé et au bien-être chargé d'évaluer le système de services et rattaché à l'Assemblée nationale et, d'autre part, le Conseil de la santé et du bien-être, groupe de citoyens représentatifs qui conseille le ministre sur les moyens d'améliorer la santé et le bien-être de la population. Le Conseil a choisi de préparer des propositions d'amendements au projet de loi dans le but de préserver, au sein du nouvel organisme, deux dimensions auxquelles le Conseil accorde une valeur prépondérante : la participation citoyenne et l'indépendance d'action et de pensée.

Selon ces propositions, le Commissaire à la santé et au bien-être est nommé par l'Assemblée nationale, sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation d'au moins 2/3 de ses membres. Il est imputable devant le ministre de la Santé et des Services sociaux, qui lui attribue son budget, et devant l'Assemblée nationale à laquelle le ministre devra transmettre tous les rapports et avis du Commissaire dans un délai de 30 jours.

Afin d'assurer au Commissaire les avantages d'une participation citoyenne éclairée, informée, sans complaisance, non partisane, soucieuse de l'intérêt public et riche d'idées et de points de vue, un Forum citoyen est constitué. Composé de vingt citoyens bénévoles, issus de différents milieux de la société québécoise ayant un rapport avec le domaine de la santé et du bien-être et provenant de plusieurs régions du Québec, ainsi que de deux hauts fonctionnaires et de deux députés, ce Forum a comme mandat de guider le Commissaire dans l'exercice de ses responsabilités; le Commissaire doit intégrer le résultat des délibérations du Forum citoyen dans ses travaux.

De plus, le Commissaire doit, pour tous ses projets, consulter les citoyennes et citoyens, parmi lesquels les acteurs du système de santé et de bien-être. À cette fin, il élabore et met en œuvre des stratégies efficaces et appropriées de consultation publique favorisant la participation citoyenne aux grands enjeux du système de santé et de bien-être, notamment des audiences publiques dans toutes les régions du Québec.

Ainsi constitué comme organisme indépendant, le Commissaire prend à sa charge trois responsabilités fondamentales afin de guider les citoyennes et les citoyens québécois dans la compréhension, dans l'appréciation et dans la transformation de leur système de santé et de bien-être :

- 1) apprécier, en lien avec les ressources disponibles, les résultats atteints par le système de santé et de bien-être;
- 2) écouter et faire valoir les points de vue des citoyennes et citoyens et des acteurs du système de santé et de bien-être;
- 3) formuler des recommandations à la population, au ministre et au gouvernement à propos de ce système.

La finalité de cette triple responsabilité est d'améliorer la santé et le bien-être de la population et de fournir des informations justes et pertinentes qui permettent des débats publics éclairés.

Le Commissaire exerce ces responsabilités pour l'ensemble du système de santé et de bien-être, notamment les services de santé et les services sociaux publics et privés, incluant les médicaments et les technologies, l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population, l'information dispensée aux citoyennes et citoyens et leur participation au système de santé et de bien-être, les aspects éthiques liés à la santé et au bien-être, les enjeux et orientations du système de santé et de bien-être, et les projets, notamment en génétique ou en biotechnologie, susceptibles de transformer en profondeur certains aspects du système de santé et de bien-être.

Il veille aussi à l'élaboration, de manière démocratique, d'une Déclaration sur les droits collectifs et individuels des citoyennes et des citoyens en matière de santé et de bien-être. Les droits collectifs qu'il doit ainsi promouvoir sont les suivants : le droit à un système de santé et de bien-être de qualité, sécuritaire, fiable, équitable et accessible, le droit à de l'information juste et transparente sur ce système et le droit de participer aux débats et décisions sur ses orientations.

Afin de renforcer son indépendance, le Commissaire doit se doter d'un code d'éthique privilégiant les valeurs d'intégrité, de probité, d'impartialité, d'équité et de transparence. Ce code est applicable à lui-même, à ses adjoints, aux membres du Forum citoyen et aux éventuels experts externes. Ces valeurs sont aussi mentionnées dans le serment qu'il prête devant l'Assemblée nationale. La nomination d'au moins deux adjoints avec lesquels il partagera l'exercice de ses responsabilités renforcera également son indépendance.

Finalement, le Conseil recommande que les ressources financières, humaines et matérielles du Commissaire soient proportionnelles à l'ampleur de ses responsabilités.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>1. LA PARTICIPATION CITOYENNE AUX RESPONSABILITÉS DU COMMISSAIRE</b> .....	<b>11</b>
1.1 LE FORUM CITOYEN .....	14
1.2 LES CONSULTATIONS PUBLIQUES.....	16
1.3 LA DÉCLARATION DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DES CITOYENNES ET CITOYENS.....	18
<b>2. LES RESPONSABILITÉS DU COMMISSAIRE : DÉFINITIONS ET DIMENSIONS PRATIQUES</b> .....	<b>19</b>
2.1 DÉFINITIONS DES RESPONSABILITÉS ET DE LEUR OBJET .....	19
2.2 DIMENSIONS PRATIQUES DES TROIS RESPONSABILITÉS.....	23
2.2.1 <i>La responsabilité d'appréciation</i> .....	23
2.2.2 <i>La responsabilité d'écouter et de faire valoir</i> .....	26
2.2.3 <i>La responsabilité de formuler des recommandations</i> .....	28
<b>3. L'INDÉPENDANCE DU COMMISSAIRE</b> .....	<b>31</b>
3.1. LE RATTACHEMENT DU COMMISSAIRE.....	31
3.2 MESURES D'ORDRE ÉTHIQUE DESTINÉES À RENFORCER L'INDÉPENDANCE DU COMMISSAIRE .....	34
3.3 AUTRES MESURES D'ORDRE ORGANISATIONNEL.....	37
<b>CONCLUSION : LES RESSOURCES NÉCESSAIRES</b> .....	<b>39</b>
<b>SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>41</b>
<b>TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI N<sup>o</sup> 38</b> .....	<b>45</b>
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	<b>63</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>65</b>
ANNEXE 1 SOMMAIRE DE L'AVIS DU CONSEIL SUR L'INSTITUTION D'UN COMMISSAIRE À LA SANTÉ.....	67
ANNEXE 2 LA COMMISSION DU DROIT DU CANADA .....	71
ANNEXE 3 TABLEAU COMPARATIF D'ORGANISMES RELEVANT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....	73





## INTRODUCTION

Ce mémoire énonce la position du Conseil de la santé et du bien-être, ci-après appelé « Conseil », sur le projet de loi 38 instituant le Commissaire à la santé et au bien-être. Le Conseil, créé par une loi en mai 1992, a pour mission de conseiller le ministre de la Santé et des Services sociaux sur les meilleurs moyens d'améliorer la santé et du bien-être de la population. Le Conseil se compose de 23 membres, dont 22 sont bénévoles, issus de différents milieux de la société québécoise qui ont un rapport avec le domaine de la santé ou du bien-être; ils proviennent de plusieurs régions du Québec. C'est toutefois à titre de citoyens et de citoyennes que les membres du Conseil, lorsqu'ils travaillent ensemble, débattent et réfléchissent sur les avis qu'ils font au ministre à propos des grands enjeux du système de santé et de bien-être<sup>1</sup>. Depuis dix ans, leur pratique informée, approfondie et sans complaisance de la délibération collective leur a permis de publier une soixantaine d'avis, rapports et mémoires et d'associer des milliers de personnes à différents forums, colloques et consultations, nourrissant ainsi le débat public sur les orientations et sur les pratiques du système québécois de santé et de bien-être.

Le Conseil a publié en décembre 2003, peu de temps avant le dépôt du projet de loi 38 sur le Commissaire à la santé et au bien-être, un avis dans lequel il formulait plusieurs recommandations au sujet du mandat d'un tel Commissaire<sup>2</sup>. Cet avis répondait à une demande du ministre pour qui l'institution d'un Commissaire devait contribuer à rétablir le lien de confiance entre les citoyennes et citoyens et leur système de services de santé et de services sociaux et à accroître « la reddition de comptes à la population à tous les niveaux de décision [...], la capacité de décision et la responsabilisation des citoyennes et des citoyens, ainsi que la responsabilisation des administrateurs du réseau face à la population » (Conseil de la santé et du bien-être 2003a : 9).

Dans cet avis, le Conseil recommandait que le Commissaire ait comme mandat général de procéder à l'évaluation globale et intégrée du système de services de santé et de services sociaux, avec la responsabilité d'en saisir la population par l'Assemblée nationale. Il recommandait donc que le Commissaire ne combine pas cette fonction d'évaluation avec celle de la protection des droits individuels par le biais de l'examen des plaintes (dont

---

1 Dans la suite du document, « système de santé et de bien-être » désigne le système québécois de santé qui a la particularité, par rapport à la situation dans d'autres pays, de ne pas séparer les politiques en matière de santé et celles en matière de bien-être. En adaptant dans cette perspective la définition proposée par Murray et Frenk (2000 : 153), on peut définir le système québécois de santé et de bien-être comme un système comportant des ressources, des acteurs et des institutions qui interviennent dans le financement, l'organisation, la réalisation et l'évaluation d'actions dont l'intention première est d'améliorer ou de maintenir l'état de santé et de bien-être de la population québécoise. Le système de santé et de bien-être englobe les services de santé et les services sociaux publics et privés et la santé publique.

2 Dans la suite du document, « Commissaire » désigne « Commissaire à la santé et au bien-être ».

resterait responsable le Protecteur des usagers) ni avec celle de l'évaluation des technologies (dont est responsable l'AETMIS), à la différence de l'intention initiale du gouvernement.

Il était en effet apparu au Conseil qu'une fonction globale d'évaluation de la performance du système de services, effectuée dans un souci de synthèse et de transparence en vue d'en informer la société québécoise (par le biais d'un rattachement à l'Assemblée nationale), avait une pertinence indéniable pour la promotion des droits collectifs des Québécois et des Québécoises face à leur système de services : droit à un système de qualité, sécuritaire, fiable, équitable et accessible, droit à de l'information juste et transparente sur ce système et droit de participer aux débats et aux décisions sur ses orientations.

La définition des responsabilités du Commissaire selon le projet de loi 38 reprend une telle fonction d'évaluation (quoique qualifiée par le verbe « apprécier »), mais dans un sens plus large encore. En effet, ayant comme finalité explicite l'amélioration de la santé et du bien-être de la population, elle devra porter non seulement sur le système de services de santé et de services sociaux publics et privés et la santé publique, mais aussi sur les éléments (sociaux, économiques, culturels ou politiques) de contexte qui peuvent interagir avec l'action de ce système et en modifier les effets sur la santé et le bien-être des Québécois et des Québécoises. Son objet est donc le système de santé et de bien-être, comme c'est le cas pour le Conseil.

Selon le projet de loi, la fonction d'appréciation du Commissaire comporte également une dimension intrinsèque d'information de la population et du gouvernement, ainsi qu'un important rôle de communication et d'animation du débat public sur « les grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux » (art. 2). Finalement, on peut comprendre implicitement à l'article 2 et explicitement aux articles 10.2, 10.3, 10.4 et 10.5 que le gouvernement veut confier au Commissaire une troisième responsabilité, soit celle de formuler des recommandations sur de grands enjeux du système de santé et du bien-être.

Le détail des fonctions présenté dans le chapitre II (art. 10, alinéas 2, 4 et 5) montre que cette troisième responsabilité attribuée au Commissaire, à savoir la formulation de recommandations, s'adresserait en plus et de façon particulière au ministre. Or ce rôle est actuellement celui du Conseil, dont le projet de loi 38 propose l'abolition sous sa forme actuelle.

Dans son avis, le Conseil n'avait pas envisagé cette abolition, estimant que le Commissaire, grand commis de l'État rattaché à l'Assemblée nationale et responsable de l'évaluation du système de services de santé et de services sociaux devait coexister avec le Conseil, Forum de citoyennes et citoyens rattaché au ministre et responsable de le conseiller sur les grands enjeux du système de santé et de bien-être.

Le gouvernement propose, par son projet de loi, de fusionner ces deux responsabilités dans un seul organisme, le Commissaire, faisant disparaître par conséquent l'instance de participation citoyenne qu'est le Conseil de la santé et du bien-être. Il risque ainsi de se priver de tous les bénéfices que le gouvernement et la société québécoise pourraient

continuer de retirer des travaux du Conseil. En effet, la non-partisanerie et le sens de l'intérêt public qui ont engendré la qualité particulière de la réflexion collective menée depuis dix ans au Conseil en font un allié précieux autant qu'unique du ministre et de tous ceux qui ont à cœur le système québécois de santé et de bien-être, au-delà des intérêts immédiats de chacun.

Après avoir examiné plusieurs options, le Conseil réitère, comme premier choix, sa recommandation contenue dans l'avis sur le Commissaire dont le sommaire se retrouve à l'Annexe 1. Cet avis recommande l'existence de deux organismes différents au mandat et au rattachement bien distincts : d'une part, le Commissaire chargé d'évaluer le système de services et rattaché à l'Assemblée nationale et, d'autre part, le Conseil déjà mandaté pour conseiller le ministre sur les moyens d'améliorer la santé et le bien-être de la population.

Toutefois, le gouvernement a proposé un projet de loi qui ne retient pas cette recommandation mais intègre ces fonctions dans un nouvel organisme qu'il veut créer. Pour des raisons pragmatiques et surtout pour nous assurer que ce nouvel organisme comporte deux dimensions auxquelles le Conseil accorde une valeur prépondérante, soit la participation citoyenne et l'indépendance, nous avons préparé une série de propositions d'amendements au projet de loi 38. Plusieurs suggestions formulées dans ce mémoire s'inspirent de la réflexion réalisée par le Conseil dans son propre plan d'amélioration et seraient applicables à ce dernier.

Dans la première section de ce mémoire, nous expliquons pourquoi la participation citoyenne nous semble essentielle et nous proposons quelques modalités possibles d'une telle participation aux travaux du Commissaire, à commencer par la constitution d'un Forum citoyen. Dans la deuxième section, nous analysons la dimension pratique des trois responsabilités du Commissaire et faisons plusieurs propositions concrètes à leur sujet. La troisième section aborde un des enjeux politiques les plus sensibles sous-jacent au projet d'instituer un Commissaire à la santé et au bien-être : son indépendance à l'endroit du pouvoir politique. Alors que, dans son avis, le Conseil préconisait le rattachement complet du Commissaire à l'Assemblée nationale, ce mémoire propose une variante de cette option. Pour concrétiser ces propositions, un projet de préambule qui présenterait l'esprit de la loi et des propositions d'amendements au projet de loi font partie de ce mémoire.

Dans l'ensemble, le Conseil estime que ce projet de loi pourrait remplir un vide du point de vue de l'évaluation du système de santé et de bien-être, ainsi que du point de vue de l'information et de la communication avec la population, mais à condition que la participation citoyenne en fasse intégralement partie. Le Québec, à l'image de bien d'autres provinces ou pays, se donnerait ainsi un outil d'appréciation qui pourrait contribuer à rétablir la confiance des citoyennes et citoyens dans leur système de santé et de bien-être.



## 1. LA PARTICIPATION CITOYENNE AUX RESPONSABILITÉS DU COMMISSAIRE

Pourquoi est-il essentiel de faire participer activement les citoyennes et citoyens du Québec aux travaux du Commissaire à la santé et au bien-être ? Les arguments en faveur d'une telle participation citoyenne<sup>3</sup> aux institutions du système de santé et de bien-être sont de différents ordres :

- Cette participation correspond aux valeurs démocratiques de la société québécoise. Elle permet par exemple que soient entendus des citoyennes et citoyens de tous horizons (région, statut social, âge, sexe) au moment où sont prises des décisions stratégiques pour le système de santé et de bien-être. Selon une variante de cet argument, puisque le système public est financé par les impôts des citoyennes et citoyens, ces derniers ont la responsabilité de participer directement à la définition de ses orientations; l'État doit faciliter cette participation.
- Cette participation pourrait améliorer la qualité et la réactivité (ou capacité de réponse) du système de santé et de bien-être et, plus généralement, sa gouvernance<sup>4</sup>. Le système serait ainsi continuellement amené à s'ajuster à la population qu'il dessert, c'est-à-dire à mieux prendre en compte ses besoins, à mieux en prendre soin. Comme de nombreux enjeux du système de santé et de bien-être ont des dimensions éthiques autant que techniques, la participation publique peut amener les responsables du système à prendre des décisions qui respectent toujours mieux les valeurs de la société. C'est pourquoi, par exemple, le nouveau système de santé britannique encourage fortement la participation

---

3 Selon le récent ouvrage de l'OCDE (2002) sur la participation des citoyennes et citoyens à l'élaboration des politiques publiques, la participation est la forme la plus active et la plus complète que peuvent prendre les relations entre les citoyens et la fonction publique de leur État (ou leur système de santé et de bien-être); elle est définie comme « une relation basée sur un partenariat avec les administrations dans laquelle les citoyennes et citoyens sont activement engagés dans la définition et le contenu de la prise de décision sur les politiques publiques » (*ibid.* : 12). D. Florin et J. Dixon (2004) définissent, quant à eux, la notion d'« implication publique dans les soins de santé » comme « l'implication de membres du public dans des décisions stratégiques à propos des soins de santé et des politiques publiques aux niveaux local et national, par exemple sur la configuration des services ou la hiérarchisation des priorités » (Florin et Dixon 2004 : 159, notre traduction). Dans les deux cas, les citoyennes et citoyens ont accès au processus de prise de décision, que ce soit par le biais direct d'un pouvoir décisionnel ou par la capacité d'influencer de manière privilégiée et incontournable les décideurs.

4 Selon l'OCDE (2002 : 11), « impliquer les citoyens dans le processus de décision est un investissement profitable et un élément au cœur de la bonne gouvernance. Cela permet aux administrations d'exploiter des sources d'information plus variées, de mettre en perspective les données, de bénéficier d'éventuelles solutions et d'améliorer la qualité des décisions. De la même manière, cela contribue au renforcement du sens civique et de la confiance du public dans l'administration ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la démocratie ».

publique, notamment au *National Institute for Clinical Excellence* qui fixe les critères de la qualité clinique des services de santé (Florin et Dickson 2004 : 160).

- Cette participation pourrait contribuer à l'amélioration générale de l'état de santé et de bien-être de toute la société. En effet, elle peut avoir un effet direct sur l'état des connaissances des citoyennes et citoyens en matière de santé et de bien-être ou à propos du système de santé et de bien-être, qu'il s'agisse des citoyennes et citoyens qui participent ou de ceux qui bénéficient des traces concrètes de cette participation : accès à des textes adaptés, informations qui circulent mieux, etc. C'est, entre autres, pour cette raison que des projets de recherche font l'hypothèse forte d'un lien entre la qualité élevée de la vie publique d'un pays, lorsque tous les citoyennes et citoyens ont un droit égal à la prise de parole et à la participation et s'en prévalent, et le bon état de santé et de bien-être de la population en général (Polanyi et Andres 2003).
- La participation d'une pluralité de citoyennes et citoyens aux débats sur les enjeux et les orientations du système de santé et de bien-être permet d'élargir le spectre des possibilités et d'ouvrir des perspectives qui pourraient échapper à des personnes réfléchissant de manière plus solitaire. En ce sens, il est essentiel que la participation citoyenne soit collective, c'est-à-dire qu'elle implique plusieurs personnes invitées à débattre et délibérer ensemble sur des sujets d'intérêt commun, d'où la notion de « démocratie délibérative ». Cette notion reste valide même lorsque la participation citoyenne est d'ordre consultatif et n'est pas dotée d'un pouvoir décisionnel formel.

Certes, tous les écrits que nous avons consultés rappellent que, pour le moment, aucune étude empirique n'a prouvé que la participation citoyenne a nécessairement ou automatiquement tous ces effets (Zakus et Lysack 1998; Parry et Wright 2003; Florin et Dickson 2004). Elle nécessite, pour être réussie et efficace, un ensemble de conditions parmi lesquelles un climat politique favorable à la participation citoyenne, ainsi qu'un système de santé et de bien-être « dans lequel les institutions et les professionnels ont fait l'expérience et appuient l'idée d'une orientation communautaire par le biais de moyens comme les conseils d'administration, les conseils consultatifs, les comités de santé et les programmes d'éducation communautaire » (Zakus et Lysack 1998 : 5, notre traduction). Des études montrent aussi que la participation citoyenne est parfois difficile à obtenir, notamment lorsqu'elle n'est pas directement liée à un pouvoir décisionnel et reste consultative (Zakus et Lysack 1998).

Les dix années d'expérience du Conseil, organisme de participation citoyenne au pouvoir consultatif, ainsi que le rayonnement de ses interventions dans la vie publique québécoise, montrent à ce propos qu'une riche culture de participation publique aux débats sur les enjeux du système de santé et de bien-être s'est déjà instaurée au Québec, constituant un apport indéniable à la réflexion sur les politiques publiques en santé et bien-être.

Instituer un Commissaire à la santé et au bien-être qui fait lui-même une place importante à la participation citoyenne permettrait d'encourager le développement de cette culture et pourrait avoir un effet favorable sur la participation publique au système de santé et de bien-

être en général et sur l'appropriation, par les citoyennes et citoyens québécois, de leur système de santé et de bien-être.

Il est vrai que le Commissaire n'est pas une instance décisionnelle au sein du système de santé et de bien-être, si bien que la participation de citoyennes et citoyens à ses travaux pourrait sembler moins cruciale que dans le cas des organismes dotés d'un pouvoir décisionnel. Toutefois, les travaux du Commissaire auront une influence décisive sur les politiques gouvernementales en matière de santé et de bien-être, que ce soit par le biais de son appréciation, de ses recommandations ou de sa capacité d'animer des débats sur de grands enjeux. Assurer une participation citoyenne à ces travaux aurait les avantages suivants pour les trois grandes responsabilités du Commissaire :

- en faisant entendre les préoccupations des citoyennes et citoyens, elle guiderait le Commissaire dans sa responsabilité d'appréciation et notamment dans la sélection des objets sur lesquels il fera porter son appréciation ou à propos desquels il formulera des recommandations;
- elle pourrait aussi limiter les risques que le Commissaire devienne un expert de l'évaluation comprise en termes exclusivement techniques et ultra spécialisés, en lui rappelant sans cesse qu'il a la responsabilité d'apprécier les résultats du système de manière à les rendre compréhensibles et accessibles à la population québécoise, et non pas seulement aux hauts fonctionnaires ou aux co-experts;
- elle ferait en sorte que les débats publics, notamment sur les valeurs, qui ont cours dans la société québécoise soient entendus et pris en compte par le Commissaire, en particulier lorsque ce dernier détermine les objets et les critères de son travail d'appréciation et formule des recommandations.

S'inspirant de son histoire ainsi que de différents organismes d'ici et d'ailleurs (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Commission du droit du Canada, *Commission for Health Improvement*, désormais absorbée par la nouvelle *Commission for Healthcare Audit and Inspection* du Royaume-Uni<sup>5</sup>), le Conseil propose les formes suivantes de participation citoyenne aux travaux du Commissaire : la création d'un Forum citoyen au sein de l'organisme, les consultations publiques et l'élaboration démocratique d'une Déclaration des droits collectifs et individuels des citoyennes et citoyens en matière de santé et de bien-être.

---

5 Voir le site [www.doh.gov.uk/csci/sopchaicsci.pdf](http://www.doh.gov.uk/csci/sopchaicsci.pdf).

## 1.1 Le Forum citoyen

Afin que le Commissaire bénéficie de l'appui d'une instance de participation citoyenne, le Conseil propose que soit créé, au sein de cet organisme, un « Forum citoyen », composé de membres bénévoles représentant différents milieux de la société québécoise ayant un rapport avec le domaine de la santé et du bien-être, ainsi que plusieurs régions du Québec. Ce Forum aurait pour responsabilité de guider le Commissaire dans l'accomplissement de ses fonctions. Cette proposition s'inspire de la Commission du droit du Canada qui, dans sa loi constitutive, doit créer un Conseil consultatif de citoyens afin de la conseiller sur ses orientations stratégiques et l'appuyer dans ses travaux (voir l'annexe 2).

Sur le plan concret, voici comment pourrait être définie cette instance de participation citoyenne :

- le Forum citoyen est composé de quinze à vingt personnes nommées par le gouvernement sur recommandation du Commissaire et après consultation des milieux concernés; ce sont des personnes reconnues dans leur milieu pour leur intégrité, leur dévouement à la vie publique, leur capacité de délibération (expression d'idées et écoute respectueuse d'autrui), leur intérêt pour le système de santé et de bien-être et leur indépendance d'esprit;
- ces nominations font en sorte que sont représentés au Forum citoyen différents milieux de la société québécoise ayant un rapport avec le domaine de la santé et du bien-être (usagers des services, personnes provenant de groupes communautaires, praticiens, chercheurs, administrateurs), plusieurs régions du Québec, différents groupes d'âge, les deux sexes, les communautés culturelles majoritaire et minoritaires;
- le Forum citoyen rassemble des compétences utiles pour le Commissaire, par exemple en appréciation du système de santé et de bien-être, en participation publique (information et consultation), en recherche dans le domaine social et de la santé, en pharmacologie, en technologies biomédicales et en éthique;
- le gouvernement y délègue deux hauts fonctionnaires, sans droit de vote;
- l'Assemblée nationale y délègue deux députés, respectivement du Parti ministériel et du Parti de l'opposition, sans droit de vote;
- au moins quatre membres proviendraient des Forums régionaux de population;
- le mandat des membres est de quatre ans, renouvelable une fois;
- la participation au Forum citoyen est bénévole et ne procure aucun avantage financier;
- les fonctions du Forum citoyen sont les suivantes : débattre des orientations stratégiques proposées par le bureau du Commissaire et prendre position; examiner de



près les réalisations du Commissaire, vérifier qu'il remplit adéquatement ses responsabilités et le conseiller à ce propos; délibérer à propos des objets, des méthodes et des résultats de l'appréciation du système de santé et de bien-être et prendre position; délibérer à propos des recommandations qui pourraient être formulées au ministre et à la population par le Commissaire et prendre position; faire des propositions au Commissaire à ce sujet; servir de relais et d'appui aux activités de consultation et d'information du Commissaire menées dans les régions du Québec.

Ces fonctions s'apparentent à celles que le gouvernement a confiées au Conseil de la santé et du bien-être dans le cadre de l'Accord fédéral/provincial/territorial de février 2003 et maintenues depuis cette date.

**Recommandation 1. Que le projet de loi instaure, au sein de l'organisme que constitue le Commissaire, une instance permanente de participation citoyenne délibérative et consultative sous la forme d'un groupe de citoyennes et citoyens (appelé provisoirement « Forum citoyen »), bénévoles, éclairés et bien informés, issus de différents milieux de la société québécoise ayant un rapport avec le domaine de la santé ou du bien-être et de toutes les régions du Québec. Le Forum a comme responsabilité de guider le Commissaire dans ses interventions en matière d'appréciation, de communication publique et de recommandation. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article xx du nouveau chapitre 4.**

Réciproquement,

- le Commissaire doit mettre en place les meilleures conditions possibles de délibération et, plus généralement, de fonctionnement pour les membres du Forum citoyen;
- le Commissaire doit inclure le résultat des délibérations du Forum citoyen dans ses rapports, avis et autres publications.

**Recommandation 2. Que le projet de loi rende le Commissaire responsable des conditions du bon fonctionnement du Forum citoyen et de l'inclusion du résultat des délibérations du Forum citoyen dans ses travaux. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 2 et 10.**

Ainsi constitué, ce Forum citoyen pourra conseiller et appuyer le Commissaire dans l'accomplissement de son triple mandat, lui offrant des perspectives variées et approfondies sur les choix stratégiques qu'il aura à faire. Ces perspectives auront été mûries par une délibération fructueuse et continue entre des citoyennes et citoyens issus d'horizons divers mais unis par un même souci du bien commun.

La vie politique contemporaine montre toutefois qu'une telle instance ne pourra véritablement jouer un rôle constructif que si le Commissaire est lui-même convaincu du bien-fondé et de l'utilité d'un tel Forum citoyen. Dans ce cas, un respect mutuel se développera et mènera à la collaboration fructueuse qu'espère le Conseil de la santé et du

bien-être en formulant cette proposition. Le Conseil est cependant bien conscient que le développement de cette collaboration demandera du temps, ne serait-ce que le temps nécessaire aux membres du Forum citoyen pour apprendre à se connaître et à travailler ensemble.

Afin de consolider les débuts de l'existence du Forum citoyen, le Conseil suggère que le gouvernement y nomme de manière transitoire plusieurs de ses membres actuels, si certains le désirent.

## 1.2 Les consultations publiques

Par contraste avec les méthodes du sondage ou du groupe de discussion (*focus group*), moins pertinentes pour le débat public<sup>6</sup>, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a développé au Québec depuis 25 ans une tradition exemplaire de démocratie participative qui lui a permis de procéder avec intégrité, impartialité et une grande crédibilité à l'évaluation environnementale de certains projets jugés critiques par le ministre de l'Environnement. En effet la population a été chaque fois au cœur de ce processus d'évaluation, que ce soit par le biais des commissaires-citoyens invités à siéger sur chaque commission d'évaluation ou par le biais de l'écoute des mémoires et des prises de position des citoyennes et citoyens lors des séances d'audiences publiques. Le souci de transparence qui anime le BAPE et qui le conduit à rendre publics tous ses documents est aussi une forme d'encouragement à la participation citoyenne aux débats sur l'environnement. Certes, le but des travaux du BAPE est de procéder à l'évaluation de projets alors que le Commissaire aura le mandat, entre autres, d'apprécier de manière intégrée les résultats de tout un système. Le Commissaire pourra toutefois s'inspirer de plusieurs aspects de cette tradition pour mettre sur pied un système d'audiences publiques de consultation favorisant la participation citoyenne à l'appréciation du système de santé et de bien-être et aux débats sur ses grands enjeux. Parmi ces aspects figurent :

- la tenue de consultations publiques dans différentes régions, afin d'apprécier de manière juste les différences de situation selon les régions;

---

6 Si les sondages peuvent être fort utiles pour obtenir un tableau aussi instantané qu'éphémère d'une situation donnée, ils le sont beaucoup moins pour comprendre en profondeur les débats sous-jacents aux grands enjeux sociaux. En effet, ils produisent des informations sur des opinions individuelles sollicitées *ad hoc* que livrent des citoyens choisis au hasard. Ce type de processus est à l'antithèse d'une authentique démarche de participation réfléchie et éclairée aux débats publics. Aucun dialogue n'est possible dans ce type de consultation unidirectionnelle et sans feed-back, sans délibération, qui traite les citoyens comme des clients (Thibault 1998). Cet outil semble donc peu adapté à la mission du Commissaire. Les *focus groups* permettent de déceler des argumentations et des raisonnements en vigueur à un moment donné dans une population. Ils sont toutefois artificiels et éphémères ne reflétant aucune forme de participation citoyenne.

- l'organisation de ces consultations de manière à valoriser la transmission d'informations auprès du public (documents d'information, séances de présentation préalables, etc.) et à faciliter l'expression, par tout citoyen qui le désire, de ses positions et points de vue (procédure ritualisée, bien connue, droit de parole équitable, etc.);
- une invitation lancée à tous, citoyennes et citoyens, experts et gestionnaires, à participer à la consultation publique, avec un droit de parole et des moyens techniques équitablement répartis);
- la publication de tous les documents utilisés ou produits;
- un code d'éthique rigoureux.

La Commission du droit du Canada pratique elle aussi des audiences publiques de consultation. Elle procède toutefois différemment selon le degré de controverse associé à l'objet de la consultation. Si c'est un objet complexe, suscitant des prises de position tranchées, elle organise des consultations publiques. Si l'objet est moins controversé, elle préfère se livrer à des consultations plus simples, en petit groupe. Par ailleurs, si une consultation organisée par un autre organisme lui paraît pertinente, elle peut en profiter pour y greffer ses préoccupations (voir l'annexe 2).

Cette flexibilité pourrait aussi inspirer le Commissaire dans l'élaboration de ses stratégies de consultation de la population et le conduire, par exemple, à établir des partenariats avec des organismes qui font de telles consultations ou qui travaillent sur des objets qui intéressent le Commissaire (par exemple, le Protecteur des usagers, l'Institut national de santé publique, des centres ou groupes de recherche, la Commission d'accès à l'information, le Collège des médecins, l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, etc.).

Dans tous ces cas, un effort soutenu pour être à l'écoute de ce que la population a à dire et pour le traduire de façon juste au ministre et au gouvernement est nécessaire. Cette capacité d'écoute devrait être une des qualités exigées du Commissaire et de son équipe.

S'il est important que le Commissaire soit à l'écoute de la population, il est également important qu'il soit à l'écoute de ceux et celles qui œuvrent au sein du système de santé et de bien-être du Québec : employés, médecins, infirmiers et infirmières, gestionnaires, chercheurs (du domaine biomédical et des sciences sociales) et autres professionnels. Il devra s'assurer que, sans avoir un droit de parole prépondérant par rapport à celui des citoyens-usagers potentiels ou actuels, ces personnes soient entendues avec respect et équité dans le cadre de ses consultations. Dans la suite de ce mémoire, les acteurs du système de santé et de bien-être sont inclus dans l'expression « participation citoyenne ».

**Recommandation 3 : Que le projet de loi rende le Commissaire responsable de mettre en œuvre des stratégies efficaces et appropriées de consultation publique favorisant la participation citoyenne aux débats sur les grands enjeux du système de santé et de bien-être.** *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 10.6 et 14.*

### **1.3 La Déclaration des droits individuels et collectifs des citoyennes et citoyens**

L'article 12 du projet de loi 38 charge le Commissaire de proposer une manière d'informer la population de ses droits et de sensibiliser les citoyennes et citoyens à leurs responsabilités dans le système de santé et de bien-être. Une charte ou une déclaration est le moyen souvent utilisé pour ce faire. Dans son avis, le Conseil recommandait à ce sujet que l'élaboration éventuelle d'une charte des droits individuels et collectifs des citoyennes et citoyens « se fasse de manière démocratique, c'est-à-dire en faisant participer autant les usagers, les citoyennes et citoyens en général que les experts en droit ou en éthique et les acteurs du réseau » (Conseil de la santé et du bien-être 2003a : 41). Cette participation pourrait également permettre au Commissaire de mieux définir les moyens qui lui permettront d'assurer une large diffusion de ce document dans le réseau ainsi que dans la société québécoise, dernière recommandation de l'avis du Conseil.

Le Conseil réitère donc sa recommandation que le Commissaire veille à la préparation de manière démocratique d'une charte ou d'une déclaration des droits collectifs et individuels des citoyennes et citoyens québécois face à leur système de santé et de bien-être. Cette charte le guiderait dans ses travaux et notamment dans son appréciation du système de santé et de bien-être.

**Recommandation 4 : Que le projet de loi rende le Commissaire responsable de veiller à l'élaboration de manière démocratique d'une Déclaration sur les droits collectifs et individuels des citoyennes et citoyens en matière de santé et de bien-être.** *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 12.*

## **2. LES RESPONSABILITÉS DU COMMISSAIRE : DÉFINITIONS ET DIMENSIONS PRATIQUES**

Les responsabilités du Commissaire guideront sa pratique et ses orientations stratégiques. Dans cette section, nous proposons des définitions précises de ses responsabilités et de leur objet puis, dans la deuxième partie, nous analysons certaines modalités souhaitables de leur mise en pratique.

### **2.1 Définitions des responsabilités et de leur objet**

Les responsabilités du Commissaire sont décrites officiellement dans l'article 2 du projet de loi 38. Certains aspects de ces responsabilités sont repris de manière plus détaillée dans le chapitre II du projet de loi intitulé « Fonctions du Commissaire à la santé et au bien-être ». D'autres fonctions apparaissent au fil de l'énumération des pouvoirs du Commissaire. Selon les cas, l'objet des interventions du Commissaire est le système de soins, le système de services ou le système de santé. Dans ce qui suit, nous précisons plusieurs éléments de définition qui permettraient de bonifier le projet de loi.

- Un préambule au projet de loi

Étant donné la complexité inhérente au mandat du Commissaire, il paraît utile et important que le texte de la loi qui l'institue commence par un préambule expliquant sa raison d'être. La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q. chapitre L-7), de même que la Loi sur la Commission canadienne du droit (voir l'annexe 2), comportent de tels préambules. Dans le cas du Commissaire, ce préambule sera l'occasion de nommer explicitement les trois droits collectifs des citoyennes et citoyens face au système de santé et de bien-être, dont le Commissaire doit assurer la promotion : droit à un système de qualité, sécuritaire, fiable, équitable et accessible, droit à de l'information juste et transparente et droit de participation aux débats et décisions sur les orientations du système. Afin de permettre une claire compréhension de cette raison d'être, ce préambule devra être suivi d'une section comportant la définition des deux principaux concepts utilisés dans le projet de loi.

**Recommandation 5. Qu'un préambule au projet de loi indique clairement la raison d'être du Commissaire et nomme les droits collectifs qu'il doit promouvoir.** *Une proposition de préambule est insérée à la suite des Notes explicatives dans le Tableau des amendements proposés.*

**Recommandation 6. Que le préambule soit suivi d'une section consacrée à la définition des concepts suivants : « santé et bien-être » et « système de santé et de bien-être ».** *Une proposition de définitions est insérée dans le Tableau des amendements proposés à la section « Définitions »*

- Définition des trois responsabilités du Commissaire

Il faut également que les responsabilités, les fonctions et les pouvoirs du Commissaire soient présentés de manière cohérente et claire. L'analyse du contenu du projet de loi 38, ainsi que la réflexion du Conseil sur la participation citoyenne l'ont conduit à définir trois grandes responsabilités pour le Commissaire : 1) apprécier, en lien avec les ressources disponibles, les résultats atteints par le système de santé et de bien-être; 2) écouter et faire valoir les points de vue des citoyens et citoyennes et des acteurs du système de santé et de bien-être, et 3) formuler des recommandations à la population, au ministre et au gouvernement. Ces trois responsabilités ont la même finalité : améliorer la santé et le bien-être de la population et nourrir d'informations justes et pertinentes les débats publics.

**Recommandation 7. Que les responsabilités du Commissaire soient clarifiées dans l'article 2 du projet de loi afin de mettre en évidence trois responsabilités principales : aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population et de fournir des informations justes et pertinentes qui permettent des débats publics éclairés, le Commissaire est responsable d'apprécier les résultats du système de santé et de bien-être, d'écouter et de faire valoir les points de vue des citoyennes et citoyens et des acteurs du système de santé et de bien-être, et de formuler des recommandations à la population, au ministre et au gouvernement. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 2 et 10.**

- Définition de l'objet des responsabilités du Commissaire

Toujours à des fins de cohérence et de clarté, le Conseil propose que ces trois principales responsabilités s'exercent à l'endroit du même objet, soit le système de santé et de bien-être. Il est toutefois utile que soient nommés dans le projet de loi les éléments ou aspects de ce système qui devront attirer plus spécifiquement son attention de manière à être appréciés et faire l'objet de consultation et de recommandations. Tous ces éléments devront être nommés dans l'article 2 car ils font l'objet des trois responsabilités du Commissaire.

En premier lieu, le Commissaire devra s'intéresser au système de services de santé et de services sociaux publics et privés, incluant la question des médicaments et celle des technologies.

Le Commissaire devra notamment faire en sorte que les services sociaux publics et privés, généralement moins soumis que les services de santé aux procédures d'évaluation de performance, soient appréciés avec rigueur et équité, selon des méthodes adaptées à cet objet. Les travaux de la nouvelle Commission d'évaluation des services sociaux du Royaume-Uni pourront le guider à ce propos.

Le Conseil approuve la mention explicite des médicaments et des technologies, deux domaines clés dont les tenants et aboutissants semblent souvent obscurs et qui impliquent des intérêts économiques majeurs. Qu'une instance indépendante comme le Commissaire ait

comme mandat d'enquêter, de tenir des consultations, de formuler des recommandations et d'informer la population et le gouvernement sur les grands enjeux sociaux, économiques et éthiques relatifs aux médicaments et aux technologies constituerait une réelle avancée sur le plan du débat public.

L'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population, mentionnée dans l'article 10.4 du projet de loi 38, devrait également être nommée dans le projet de loi comme méritant que le Commissaire l'apprecie, tienne des consultations, en informe la population et le gouvernement et formule des recommandations au sujet des politiques publiques qui peuvent l'influencer.

**Recommandation 8. Que les services de santé et les services sociaux publics et privés, incluant les médicaments et les technologies, ainsi que l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population, soient nommés dans l'article 2 comme objets des responsabilités d'appréciation, d'écoute et de recommandation du Commissaire. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 2.**

Le travail du Commissaire à l'égard de ces éléments du système de santé et de bien-être correspond à la promotion du droit collectif des citoyennes et citoyens à un système de qualité, sécuritaire, fiable, équitable et accessible. Afin de promouvoir les deux autres droits collectifs cités dans le préambule, le Commissaire devra accorder une attention particulière à deux dimensions du système de santé et de bien-être.

D'une part, la façon dont les organismes du système s'acquittent de leurs responsabilités en matière d'information aux patients et citoyens, que ce soit à propos des services, des options ou du système de services en général. Par exemple, la question de l'information accompagnant le consentement aux soins ou aux essais cliniques devra être particulièrement fouillée en raison des enjeux éthiques qu'elle implique.

D'autre part, la façon dont les organismes du système s'acquittent de leurs responsabilités en matière de participation des usagers et des citoyens au système de services<sup>7</sup>. Autrement dit, le Commissaire devra procéder à une évaluation de la participation citoyenne au système de services et à la qualité des relations entre les acteurs et institutions du système et les communautés qu'il dessert.

---

<sup>7</sup> Murray et Frenk (2000) signalent la tendance à inclure la participation communautaire parmi les critères d'appréciation des systèmes de santé.

**Recommandation 9. Que l'information dispensée aux citoyennes et citoyens, ainsi que leur participation au système de santé et de bien-être soient ajoutées dans l'article 2 parmi les objets des responsabilités d'appréciation, d'écoute et de recommandation du Commissaire. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 2.**

Les aspects éthiques, cités dans l'article 2 du projet de loi 38, constituent une dimension intrinsèque de chacun des objets énoncés plus haut. En effet, il est toujours possible d'envisager les services sociaux, les services de santé, les médicaments ou encore les technologies sous l'angle des valeurs qu'ils devraient incarner ou promouvoir : justice, équité, respect de la dignité, égalité, etc. Il sera essentiel que le Commissaire tienne compte de cette dimension dans ses interventions. C'est pourquoi le Conseil approuve sans réserve la présence des aspects éthiques parmi les objets des responsabilités du Commissaire.

Toutefois, il existe au sein du système de santé et de bien-être plusieurs enjeux éthiques déjà bien identifiés. Le Conseil souhaite que le mandat et les pouvoirs du Commissaire lui permettent de lancer à leur sujet des travaux de réflexion et de consultation crédibles et solidement ancrés dans les faits : les critères d'allocation des ressources pour les différentes technologies et autres modes d'intervention, l'équilibre entre la recherche biomédicale et les soins cliniques, les soins palliatifs, la gestion des données médicales et sociales, les effets de l'exclusion sociale, les écarts de santé et de bien-être, etc. Les délibérations du Forum citoyen pourront le guider dans le choix des enjeux éthiques à traiter et dans la méthode la plus appropriée pour le faire.

Finalement, il apparaît nécessaire que le Commissaire ne se limite pas à des études rétrospectives, mais qu'il utilise ses moyens et ses pouvoirs pour procéder à l'évaluation prospective de grands projets au sein du système de santé et de bien-être. Par exemple, il pourrait être le maître d'œuvre d'une grande consultation publique sur le projet actuel de banque populationnelle de données génétiques au Québec. Une telle consultation avait été recommandée dans l'avis du Conseil sur la génétique (2001), idée reprise par la Commission d'accès à l'information (2002) et par la Commission de l'éthique de la science et de la technologie (2002). En procédant de la sorte, le Commissaire remplirait en partie le rôle de comité national d'éthique que le Conseil recommandait comme instance indépendante consultative<sup>8</sup>. Ce rôle pourrait aussi conduire le Commissaire à lancer des débats sur les

---

<sup>8</sup> Voici le texte de cette recommandation (Conseil de la santé et du bien-être 2001 : 79) : « Le Conseil recommande au gouvernement de mettre en place une instance nationale, qui pourrait prendre la forme d'un comité d'éthique, dont le mandat serait d'observer les développements dans le domaine de la santé et du bien-être, de mener des consultations publiques, de contribuer à l'éducation de la population, de favoriser les débats, d'éclairer les choix sociaux et de proposer, au besoin, des orientations visant à combler les déficits observés et à bien gérer les enjeux en cause. Cette instance pourrait, par des publications, de la publicité, des documents d'information, des séminaires ou autres, contribuer à l'éducation du public et des différents intervenants et assurer ainsi, dans le contexte à l'étude, une meilleure compréhension de la génétique et des



investissements technologiques, sur l'informatisation des données médicales, sur la pharmacogénomique et autres grands projets proposés pour le système de santé et de bien-être.

**Recommandation 10. Que le projet de loi précise que les grands projets susceptibles de transformer en profondeur certains aspects du système de services, notamment des projets de génétique, de pharmacologie ou d'autres biotechnologies, font partie des objets dont le Commissaire est responsable, de manière à ce qu'il puisse organiser des débats publics à leur sujet. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 2 et 14.**

En raison de l'engagement général du Commissaire à écouter, informer et faire participer les citoyennes et citoyens à l'exercice de ses responsabilités, l'article 2 doit nommer le Forum citoyen comme partenaire privilégié. Ainsi, au niveau opérationnel, le Commissaire pourra procéder auprès du Forum citoyen et par d'autres consultations pour donner un ordre de priorité à ces objets.

**Recommandation 11. Que la participation du Forum citoyen à l'exercice des responsabilités du Commissaire soit nommée dans l'article 2. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 2.**

## **2.2 Dimensions pratiques des trois responsabilités**

### *2.2.1 La responsabilité d'appréciation*

Une appréciation est une manière d'évaluer, c'est-à-dire d'accorder une certaine valeur à un objet. En d'autres termes, c'est un jugement de valeur. La pertinence et la justesse de ce jugement dépendront en grande partie de la démarche mise sur pied par le Commissaire.

Telle que présentée dans le projet de loi 38, la responsabilité d'« apprécier pour informer » nous paraît novatrice et pertinente. En effet, il s'agit d'apprécier le système de santé et de bien-être de manière synthétique et intégrée dans le but d'informer la population et le gouvernement et d'animer des débats publics, notamment sur les options qui s'offrent à notre société en matière de santé et de bien-être. La démarche d'appréciation consistera donc principalement à ré-interpréter des informations déjà produites par différents organismes en utilisant des critères et des méthodes spécifiques à la mission du Commissaire.

---

enjeux qu'elle génère. Vu les divers intérêts en cause, cette instance devrait avoir une distance critique du gouvernement, des différents ministères, des organismes de financement de la recherche, du milieu de la recherche et devrait être formée en majorité de représentants du public et inclure aussi des représentants de plusieurs disciplines et secteurs d'activité. »

Sous cette forme, le travail du Commissaire offrirait un complément essentiel et non redondant à la mission plus analytique d'évaluation conduite par les organismes du réseau, y compris le Ministère. En effet, cette dernière mission a comme finalité la gestion de la performance du système et la reddition de comptes; de nombreux indicateurs sont ainsi produits et rendus publics. En revanche, l'appréciation du Commissaire a comme finalité la promotion des droits collectifs des Québécoises et Québécois face au système de santé et de bien-être : droit à un système de qualité, droit à de l'information juste et transparente à son sujet et droit à participer à sa gestion. Son appréciation sera donc synthétique et intégrée et construite de façon à être comprise par les citoyennes et citoyens, renforçant ainsi le deuxième droit énoncé.

**Recommandation 12. Que le projet de loi précise que la fonction d'appréciation du Commissaire ne se substitue en aucun cas à la responsabilité de reddition de comptes exercée par le ministre de la Santé et des Services sociaux. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 10.1.**

En raison de son engagement en faveur de la participation citoyenne, le Commissaire devra utiliser un cadre d'appréciation efficace auquel la population devra pouvoir participer de différentes façons. C'est pourquoi le Commissaire ne pourra pas produire seulement une analyse de type comptable ou quantitatif du fonctionnement du système de services de santé et de services sociaux. La population attendra davantage du Commissaire qu'une liste d'indicateurs chiffrés auxquels elle a de toutes façons déjà accès, ne serait-ce que grâce aux travaux de vérification et d'évaluation du Vérificateur général ou du ministre de la Santé et des Services sociaux. Les citoyennes et citoyens veulent savoir ce qui se passe réellement dans le système de santé et de bien-être et respecteront ce qui leur sera dit d'un point de vue externe mais bien informé et à l'écoute de ce que les uns et les autres ont à dire de l'état du système de santé et de bien-être québécois dans les différentes régions du Québec. La consultation publique jouera un rôle essentiel dans l'appréciation participative que coordonnera le Commissaire.

Pour être utile, l'appréciation du système québécois de santé et de bien-être doit pouvoir permettre de mener des comparaisons avec d'autres pays ou avec les autres provinces canadiennes. Dans l'élaboration de son cadre d'appréciation, le Commissaire devra donc tenir compte du cadre utilisé par l'OMS pour l'évaluation de la performance des systèmes de santé; ce cadre s'articule autour de trois objectifs fondamentaux du système : améliorer la santé (état de santé moyen et inégalités), mieux répondre aux attentes de la population et assurer l'équité financière (Murray et Frenk 2000). Il devra également prendre en compte le travail effectué par le nouveau Conseil canadien sur la santé, ainsi que par l'Institut canadien d'information sur la santé.

Le Conseil suggère donc les paramètres suivants pour le cadre d'appréciation qui pourrait être utilisé par le Commissaire et son équipe; à noter que le Conseil est en train de développer un cadre d'évaluation qui explicite ces différents thèmes.

- Les dimensions de l'appréciation

Selon le projet de loi 38, l'appréciation effectuée par le Commissaire porte sur différents résultats ou effets du système et des politiques publiques : la qualité, l'accessibilité, l'intégration, l'assurabilité et le financement des services (art. 2), les résultats en fonction des ressources affectées et des attentes raisonnables de la population (art. 10.1), la performance globale du système (art. 10.2), l'efficacité et l'efficience du système (10.2), la viabilité du système (10.3) et l'état de santé et de bien-être de la population (10.4).

Toujours à des fins de cohérence et de clarification, le Conseil suggère de regrouper ces dimensions dans un seul article et alinéa du texte de loi, et d'en profiter pour les compléter. À cette fin, il propose de reprendre le cadre proposé dans son *Avis sur l'organisation et la régionalisation des services de santé et des services sociaux* (2003b) qui comporte les dimensions suivantes : l'accessibilité (en termes qualitatifs et quantitatifs) des services; la continuité (ou l'intégration) des services; l'efficacité des services (atteinte des résultats escomptés); l'efficience (les meilleurs services au meilleur coût); la pertinence (la justesse des services rendus); la qualité technique (le degré de conformité aux normes professionnelles) et la réactivité (ou capacité de réponse) du système face aux attentes des citoyennes et citoyens. Il faut y ajouter la sécurité, la capacité d'adaptation et la capacité d'innovation.

**Recommandation 13. Que l'article 10.1 énonce l'ensemble des dimensions qui sont utilisées pour apprécier le système de services de santé et de services sociaux : l'accessibilité, la continuité, l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la qualité, la réactivité, la sécurité, la capacité d'adaptation et la capacité d'innovation. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 10.1.**

- Les méthodes d'appréciation

Afin d'élaborer ses méthodes d'appréciation, le Commissaire devra prendre en compte son engagement en faveur d'une participation citoyenne utile, active et visible. À ce propos, il est intéressant de noter que les commissaires qui siègent sur les différentes commissions d'évaluation organisées par le BAPE sont des citoyennes et citoyens non experts nommés par le président du BAPE qui n'intervient plus par la suite dans le processus d'évaluation. Cette confiance dans le jugement et la compétence de citoyennes et citoyens engagés et éclairés rappelle celle manifestée par la *Commission for Health Improvement* (Royaume-Uni) qui inclut des citoyens non experts dans les équipes d'inspection des établissements et des « trusts » de santé. Le Conseil suggère donc que le Commissaire intègre des citoyens-appréciateurs dans ses équipes d'appréciation, que ce soit pour la compilation des résultats déjà connus, la comparaison, l'analyse, l'interprétation, la rédaction des notes de synthèse et des rapports, l'animation d'événements ou la visite de sites.

Le recours à différentes méthodes d'appréciation permettra au Commissaire de saisir un grand nombre de dimensions de son objet et ainsi de l'apprécier plus finement et plus

justement : selon les cas, des méthodes qualitatives, des entrevues, la tenue d'audiences publiques compléteront les données issues des différents rapports d'analyse et d'évaluation. Il pourra ainsi tenir compte de la diversité des points de vue sur l'objet qu'il apprécie; par exemple, en appréciant les modes de gestion des listes d'attente, le Commissaire constatera que les patients, les médecins, les élus et les administrateurs n'ont pas la même conception du délai d'attente acceptable. Il devra tenir compte de cette pluralité dans son appréciation. Les audiences publiques de consultation seront ici très utiles.

**Recommandation 14. Que le projet de loi exige que les méthodes d'appréciation utilisées par le Commissaire fassent une large place à la participation citoyenne, à différents niveaux.** *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 2.*

- Les résultats de l'appréciation

Comme conséquence de son indépendance, le Commissaire devra se sentir libre de porter, au besoin, des jugements négatifs sur les objets qu'il aura appréciés, même si cela implique de critiquer des politiques gouvernementales, ministérielles ou des établissements. Si elles sont faites dans un esprit constructif, ces critiques permettront aux décideurs de rectifier les situations inacceptables et d'améliorer constamment leurs pratiques (c'est d'ailleurs l'effet qu'ont souvent eu les recommandations du Vérificateur général ou du Protecteur des citoyens). En bénéficiant de cette liberté d'appréciation et de critique, le Commissaire sera mieux outillé encore pour conseiller le ministre et stimuler des débats publics de qualité et bien informés.

### *2.2.2 La responsabilité d'écouter et de faire valoir*

En raison de l'engagement du Commissaire à faire participer les citoyennes et citoyens à l'exercice de ses responsabilités, il devra constituer un système solide, bien connu et efficace d'« écoute » active de la population et des acteurs du système de santé et de bien-être, notamment par le biais de consultations publiques d'envergure, tel que mentionné dans la recommandation 2.

Afin de permettre la mise en place d'un tel système, le Conseil recommande que l'article 14 du projet de loi, qui nomme son pouvoir de tenir des audiences publiques, soit renforcé et complété par l'annonce que des règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques seront élaborées et publiées dans la Gazette officielle du Québec. Ces règles devraient prévoir des procédures pour la transmission d'informations préalables, pour l'invitation et la convocation de témoins, pour l'aide à la prise de parole, pour l'équité du droit de parole et pour la publication de tous les documents et comptes rendus d'audiences publiques.

**Recommandation 15. Que l'article 14 prévoi**e des règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques et portant sur la transmission d'informations préalables, sur l'invitation et la convocation de témoins, sur l'aide à la prise de parole, sur l'équité du droit de parole et sur la publication de tous les documents et comptes rendus d'audiences publiques. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 14.

La manière dont le Commissaire « répondra » aux messages qu'il aura reçus lors de ces consultations est un autre enjeu de taille.

D'une part, la transparence exige que le Commissaire publie rapidement des comptes rendus de ces audiences publiques. De manière plus générale, pour l'appuyer dans son effort de communiquer avec ses concitoyens dans la transparence, le Conseil estime que le Commissaire a la responsabilité de rendre publics tous les documents qu'il produit ou utilise, y compris les rapports et avis qu'il transmet au ministre et à l'Assemblée nationale. Pour ce faire, il est important que soit nommé dans la loi un pouvoir correspondant.

**Recommandation 16. Que le pouvoir de rendre publics les rapports et avis que le Commissaire publie et transmet au ministre et à l'Assemblée nationale soit nommé dans le projet de loi.** Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 13.5.

D'autre part, en raison de sa responsabilité de « faire valoir » les points de vue sur le système de santé, il faudra que dans tous ses rapports et avis, les points de vue entendus lors des audiences publiques ou d'autres formes de débats publics soient pris en compte et que les citoyennes et citoyens qui se sont exprimés puissent reconnaître leur voix parmi les éléments sur lesquels le Commissaire aura basé son travail d'appréciation ou de recommandation. Le Forum citoyen pourra le guider dans cette tâche.

Finalement, le Commissaire devra s'assurer que les citoyennes et citoyens comprennent bien le processus qui l'a conduit à poser tel jugement d'appréciation ou à formuler telle recommandation. L'établissement d'une relation quasi pédagogique entre le Commissaire et la population sur les grands enjeux du système de santé et de bien-être constitue un défi qui nécessitera des moyens riches et variés : la rédaction de ses rapports d'appréciation dans des termes compréhensibles par la population non experte, le rejet de tout jargon technique inutile, la capacité de produire rapidement des synthèses simplifiées de ces rapports annuels d'appréciation, la publication rapide des comptes rendus des audiences publiques, la publication de notes de synthèse ou de chroniques, l'organisation d'événements susceptibles d'intéresser les citoyennes et citoyens (colloques, tables rondes, séances d'information

publique, débats publics, etc.), des interventions pertinentes dans les médias, un site Internet à jour et convivial, etc.<sup>9</sup>.

**Recommandation 17. Que le projet de loi exige que l'accès aux travaux du Commissaire (rapports, avis, comptes rendus, événements) par les citoyennes et citoyens soit facilité par différentes mesures sur le plan de la communication publique.** *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 17 et 18.*

Afin d'encourager la participation citoyenne à ses travaux, le Commissaire doit aussi s'assurer que le fonctionnement administratif de son bureau n'y nuise pas et que ses modes officiels de communication ne souffrent pas d'une complexité excessive. En particulier, il doit permettre à toute personne, à tout organisme ou à toute association qui le souhaitent de pouvoir lui soumettre des requêtes, notamment celle de procéder à des enquêtes, ou de lui faire des suggestions. Ce pouvoir est mentionné dans l'article 13, mais sans préciser l'origine des requêtes. Il faut donc préciser qu'il s'agit d'un pouvoir d'entendre des requêtes de personnes, d'organismes ou d'associations.

**Recommandation 18 : Que le pouvoir du Commissaire d'entendre des requêtes, déjà nommé dans le projet de loi, précise que ces requêtes émanent de personnes, d'organismes ou d'associations.** *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 13.4.*

Il est également important que le Commissaire établisse des canaux de communication privilégiés avec les organisations, publiques, privées et communautaires qui animent depuis longtemps la scène des débats et délibérations sur les grands enjeux du domaine de la santé et du bien-être (associations, fédérations, coalitions, ordres professionnels, universités, etc.) et qu'il s'associe avec elles dans ses efforts d'animation du débat public.

### *2.2.3 La responsabilité de formuler des recommandations*

Cette responsabilité, telle que suggérée à l'article 2 et définie dans l'article 10 du projet de loi 38, consiste en une fonction de recommandation auprès du gouvernement et du ministre, formulée dans des termes similaires à ceux décrivant le mandat du Conseil de la santé et du bien-être.

Le Conseil approuve le projet de maintenir l'existence d'une instance externe au Ministère, quoique rattachée au ministre, qui ait la responsabilité et les moyens de formuler des

---

<sup>9</sup> La *Commission for Health Improvement* du Royaume-Uni, qui a mis les patients au cœur de son action, a développé toute une série de moyens de communication à l'intention des citoyens en général : un bulletin électronique mensuel, un site Internet très accessible et complet, un guide de la participation publique au système de santé, un accès facilité à toutes ses publications.

recommandations sur les grandes orientations du système de santé et de bien-être. Son expérience en cette matière lui permet de préciser certaines dimensions de cette fonction qui devront être préservées afin qu'elle continue de bénéficier de la crédibilité, de la légitimité et du rayonnement qui ont caractérisé l'action du Conseil de la santé et du bien-être. Il faudrait :

- que ses recommandations portent sur un objet large, soit le système de santé et de bien-être, de manière à englober les services de santé et les services sociaux publics et privés, la santé publique et les autres organisations dont l'intention première est l'amélioration de la santé et du bien-être de la population;
- que ses recommandations soient le résultat de délibérations et de débats entre différents points de vue qui ont cours dans la société québécoise, et non l'expression d'une pensée unique, fût-elle « experte »; dans cette perspective, le rôle du Forum citoyen et la tenue de consultations dans un esprit démocratique et respectueux de la pluralité des positions, seront cruciaux;
- que ses recommandations soient appuyées par des connaissances à jour. De ce point de vue, l'intégration des responsabilités d'appréciation et de recommandation permettra au Commissaire de nourrir ses recommandations d'informations cohérentes qu'il maîtrisera bien (puisqu'il les aura produites) et de faciliter la circulation des idées et des propositions. Notons à ce sujet que le Vérificateur général et le Protecteur des citoyens font eux aussi un travail d'analyse suivi de formulation de recommandations. La *Commission for Health Improvement* du Royaume-Uni fusionne également ces deux fonctions, un même organisme étant responsable de la surveillance de la qualité clinique, de l'évaluation de la performance du réseau et de la réalisation de recherches afin de proposer des orientations au ministre<sup>10</sup>;
- que ses recommandations soient formulées dans un langage accessible et soient largement diffusées dans la population.

---

10 La *Commission for Health Improvement* a, selon le texte de loi (Health act 1999), les fonctions suivantes : « providing advice or information with respects to arrangements by Primary Care Trusts or NHS trusts for the purpose of monitoring and improving the quality of health care for which they have responsibility; [...] carrying out investigations into, and making reports on, the management, provision and quality of health care [...]; conducting review of, and making reports on, the management, provision or quality of, or access to or availability of, particular types of health care [...] ». À partir de 2003, la CHI est devenue « the independent regulator for NHS performance », responsable de « all future publications of NHS Performance Ratings ». Elle a depuis été intégrée à la nouvelle *Commission for Healthcare Audit and Inspection* (CHAI).

Les membres actuels du Conseil pourraient continuer à assumer cette responsabilité. Leur expérience construite au fil des ans pourrait avantageusement être mise à contribution pour guider les travaux du Commissaire.

**Recommandation 19. Que les recommandations formulées par le Commissaire portent sur le système de santé et de bien-être, soient le résultat de délibérations, soient appuyées par des connaissances à jour et soient accessibles à la population dans son ensemble. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 2, 10 et 13.**



### **3. L'INDÉPENDANCE DU COMMISSAIRE**

Pour apprécier les résultats du système de santé et de bien-être, en informer adéquatement la population et le gouvernement, écouter et faire valoir les points de vue des citoyennes et citoyens sur les grands enjeux du système et formuler des recommandations, plusieurs moyens politiques devront être mis à contribution. Dans le projet de loi 38, ces moyens consistent essentiellement en un ensemble de pouvoirs dévolus au Commissaire : recours à des experts, consultations publiques, pouvoir d'enquête, etc. Mais si l'institution du Commissaire ne possède pas, aux yeux de la population québécoise, une légitimité et une crédibilité à toute épreuve en arrière-fond de ces pouvoirs, elle sera incapable de mener à bien sa mission d'appréciation, de communication et de recommandation, pourtant jugée nécessaire au rétablissement du lien de confiance entre la population et son système de santé et de bien-être.

Pour atteindre cette crédibilité et cette légitimité, le Commissaire devra avoir une réelle indépendance à l'endroit des intérêts en jeu dans le système de santé et de bien-être et du pouvoir politique. Sinon, les citoyennes et citoyens, parmi lesquels les acteurs du système de santé et de bien-être, le considéreront comme une annexe du ministre, dont les mains sont liées et le pouvoir d'expression limité, et non comme une instance ayant le pouvoir de critiquer les politiques administratives et gouvernementales en matière de santé et de bien-être. Un rattachement à l'Assemblée nationale est-il indispensable pour ce faire ? Nous abordons cette question complexe dans cette section, à partir d'une analyse de trois modalités de tout rattachement : le processus de nomination, l'instance à laquelle le Commissaire devra rendre compte de son action et la source du financement de ses activités. Afin de renforcer l'indépendance du Commissaire, nous proposons également des mesures d'ordre éthique, ainsi que deux autres mesures d'ordre organisationnel.

#### **3.1. Le rattachement du Commissaire**

Alors que selon l'intention initiale, le Commissaire à la santé devait être rattaché à l'Assemblée nationale, l'article 1 du projet de loi 38 énonce que le Commissaire à la santé et au bien-être est nommé par le gouvernement. De plus, l'article 6 indique que le Commissaire devra prêter serment devant le ministre de la Santé et des Services sociaux auquel on peut donc considérer qu'il est rattaché. Selon les articles 17 et 23, c'est au ministre qu'il transmet ses rapports d'appréciation et son rapport annuel. Toutefois, un lien avec l'Assemblée nationale est préservé par le fait que le ministre doit transmettre ces rapports à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception, par une disposition de l'article 17 selon lequel les rapports d'appréciation du Commissaire devront être étudiés par la commission compétente de l'Assemblée nationale, ainsi que par l'article 32 qui demande un rapport sur la mise en œuvre de la loi sur le Commissaire qui sera aussi transmis à une commission de l'Assemblée nationale pour étude. Notons ici que le projet de loi ne nomme pas l'origine du budget du Commissaire.

La réaction des médias québécois au lendemain du dépôt du projet de loi a bien montré que ce rattachement était susceptible d'être considéré par la population comme un recul par rapport au projet initial et pouvait la conduire à mettre en doute la capacité du Commissaire à être indépendant des désirs et demandes du ministre et du gouvernement. Autrement dit, ce rattachement ministériel peut donner l'impression à la population que le Commissaire n'aura pas la marge de manœuvre nécessaire pour apprécier en toute équité les différents aspects du système de services et formuler des recommandations. Or, comme le dit André Pratte dans un éditorial, « les Québécois en ont marre des informations partisans et de la langue de bois des bureaucrates » (2003 : A14).

Nous ne pouvons pas, dans le cadre de ce mémoire, analyser en profondeur les raisons de la méfiance du public envers l'administration gouvernementale et le pouvoir exécutif — méfiance dont la déception des médias face au rattachement ministériel du Commissaire est un symptôme de plus. Il semble toutefois que le rattachement du Commissaire à l'Assemblée nationale soit spontanément considéré comme un moyen de contrer cette méfiance. L'autorité morale de l'Assemblée nationale met-elle réellement ses « officiers » à l'abri de toute ingérence de la part du pouvoir exécutif ? Quels sont les enjeux liés au rattachement administratif du Commissaire ? Sur quelles bases opter pour son rattachement à l'Assemblée nationale plutôt qu'au ministre de la Santé et des Services sociaux ?

Il est intéressant de remarquer que le Conseil de la santé et du bien-être n'est pas rattaché à l'Assemblée nationale, mais au ministre de la Santé et des Services sociaux envers lequel il est redevable de son action et qui lui attribue son budget. Or, la plupart du temps, ses avis ont été considérés comme crédibles et non biaisés en faveur du gouvernement, du ministre ou du ministère. En fait, la distance entre le ministère et le Commissaire qui paraît indispensable à la responsabilité d'appréciation peut être moins fructueuse pour ce qui est de la formulation de recommandations, notamment en matière de politiques publiques : ces dernières sont en effet principalement conçues dans les ministères. Le Conseil a pu constater, au fil de ses rapports avec les ministres de la Santé et des Services sociaux, que sa fonction de conseiller nécessitait une proximité réelle avec les décideurs. On pourrait même interpréter le choix du rattachement ministériel dans le projet de loi 38 comme l'expression de l'importance qui est accordée à sa responsabilité de formuler des recommandations. Le BAPE, réputé pour son impartialité et son indépendance, est lui aussi rattaché au ministre de l'Environnement.

Quelles leçons tirer de ces deux manières de construire l'indépendance politique ? L'argument selon lequel un rattachement au Parlement garantit l'indépendance du titulaire de la fonction est-il avant tout politique et non empirique, comme le suggère Denis Saint-Martin (2002) ?

Dans son avis et dans différentes communications, le Conseil a endossé l'idée initiale du rattachement du Commissaire à l'Assemblée nationale, à l'image du Directeur général des élections et du Vérificateur général, deux institutions très crédibles reconnues pour la qualité de leur travail et leur autonomie par rapport au pouvoir exécutif. Le Conseil estimait que ce

rattachement pourrait garantir une nomination non partisane du titulaire (car elle doit être approuvée aux 2/3 de l'Assemblée nationale), un budget indépendant des aléas des finances ministérielles et une reddition de comptes directe devant les députés, trois aspects essentiels à la légitimité et à la crédibilité de cette institution, ainsi qu'au respect de la population, représentée par les membres de l'Assemblée nationale.

Le projet de loi 38 propose plutôt un rattachement au pouvoir exécutif : nomination du Commissaire par le gouvernement et reddition de comptes au ministre. Rien n'est dit sur la source de son budget, mais on peut présumer qu'il proviendra du ministre de la Santé et des Services sociaux, à l'image des deux organismes qu'il remplace. Le rattachement du Commissaire au ministre de la Santé et des Services sociaux a été justifié de la manière suivante par le ministre lui-même : le mandat du Commissaire étant très large, il « semble incompatible avec ce mandat de le faire relever d'un organisme indépendant des autorités politiques » (*Journal des débats*, 18 décembre 2003). Autrement dit, l'étendue des responsabilités du Commissaire impose qu'il soit proche du pouvoir exécutif. Cet argument politique rend un rattachement complet à l'Assemblée nationale très improbable.

Une étude des statuts de certains organismes rattachés à l'Assemblée nationale montre qu'ils ne sont pas tous indépendants au même degré (voir l'annexe 3 intitulée *Tableau comparatif d'organismes relevant de l'Assemblée nationale*). Par exemple, même si la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est rattachée à l'Assemblée nationale pour ce qui est de la nomination de ses membres et de sa reddition de comptes, son budget dépend du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. L'exemple de la Commission d'accès à l'information (CAI) montre qu'un rattachement « hybride » est viable : bien que les membres de la CAI soient nommés par résolution de l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre et soumis à l'approbation des 2/3 de l'Assemblée nationale, la CAI doit remettre son rapport d'activités au ministre titulaire du ministère qui lui alloue son budget. Le ministre dispose de trente jours pour transmettre ce rapport à l'Assemblée nationale. Notons toutefois que ces deux organismes demandent publiquement que leur budget soit également alloué par l'Assemblée nationale (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse 2003 : 89 et Commission d'accès à l'information 2002 : 147).

Au niveau fédéral, la Commission du droit du Canada est « responsable devant le Parlement, par l'intermédiaire du ministre de la Justice, de ses activités »; ses membres sont nommés « par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre de la Justice ». Dans le cas de ces deux Commissions, les rapports d'activités sont soumis au ministre en premier lieu puis, respectivement, à l'Assemblée nationale ou au Parlement.

En fait, notre étude des modalités de fonctionnement de différents organismes (annexe 3) montre qu'il n'existe aucune norme générale, aucun modèle idéal pour les organismes québécois rattachés à l'Assemblée nationale. La nomination, la reddition de comptes et la source du financement ont chaque fois été négociées différemment.

À la lumière de ces arguments, ce mémoire propose la formule suivante :

- Une nomination du Commissaire et de ses adjoints par une résolution à l'Assemblée nationale, approuvée par au moins 2/3 de ses membres, sur proposition du Premier ministre.
- Tel que prévu dans le projet de loi, un dépôt de ses rapports d'appréciation, de ses avis, de son rapport annuel et de son rapport de mise en œuvre de la loi au ministre de la Santé et des Services sociaux qui transmettra le rapport au Président de l'Assemblée nationale trente jours plus tard.
- Un budget relevant du ministre de la Santé et des Services sociaux.

**Recommandation 20 : Que le projet de loi statue que le Commissaire et ses adjoints soient nommés par une résolution à l'Assemblée nationale, approuvée par au moins les 2/3 de ses membres, sur proposition du Premier ministre, que les rapports d'appréciation, avis, rapports annuels et rapport de mise en œuvre de la loi soient déposés devant le ministre puis transmis à l'Assemblée nationale et que le budget du Commissaire soit assuré par le ministre de la Santé et des Services sociaux. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 1, 17, 18, 22 et 23.**

**Recommandation 21 : Que le projet de loi statue que le Commissaire et ses adjoints prêterent serment devant l'instance qui les nomme, à savoir l'Assemblée nationale. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 6.**

### **3.2 Mesures d'ordre éthique destinées à renforcer l'indépendance du Commissaire**

Malgré le rattachement partiel du Commissaire à l'Assemblée nationale, des craintes face à la faiblesse du pouvoir législatif<sup>11</sup>, face à l'ingérence possible de l'exécutif dans les décisions du Commissaire et face aux risques de filtrage des informations ou de contrôle de

---

<sup>11</sup> Rappelons que, dans notre système politique, la séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est ambiguë, si bien qu'un ministre est en même temps un député élu, redevable de son action à l'Assemblée nationale, et un détenteur du pouvoir exécutif. Or, l'état actuel de la démocratie au Québec, comme dans bien d'autres pays occidentaux, montre une tendance à l'affaiblissement du pouvoir législatif au profit du pouvoir exécutif (cf. Thomas 2003 : 289). En fait, le pouvoir véritable semble être de plus en plus entre les mains de l'exécutif au détriment du législatif. Le contrôle de ce dernier sur l'exécutif est de plus en plus faible. Dans ce contexte, un rattachement du Commissaire à l'Assemblée nationale ne lui donnerait donc pas nécessairement le pouvoir et l'autorité morale indispensables à l'établissement de sa crédibilité, ni les moyens de résister à des pressions issues du pouvoir exécutif. D'autres moyens devraient s'ajouter.

l'action par le biais du budget, seront sans nul doute présentes dans la population et les acteurs du système de santé et de bien-être. L'autorité morale, le leadership et les valeurs de la personne qui sera choisie pour remplir les fonctions de Commissaire joueront un rôle décisif dans sa capacité de calmer ces craintes et de préserver son indépendance de pensée et d'action. Le Forum citoyen, qui le confortera au besoin dans ses efforts pour maintenir cette autonomie face au pouvoir exécutif ou aux pressions extérieures, lui sera très utile de ce point de vue.

Toutefois, afin de l'appuyer encore davantage, ce mémoire propose plusieurs mesures d'ordre éthique instaurant des conditions favorables à l'intégrité du Commissaire. Rappelons que le code d'éthique du BAPE a été un atout indispensable dans la construction de sa crédibilité et de son indépendance<sup>12</sup>. Il est donc important de s'assurer que les valeurs qui guideront le travail du Commissaire correspondent bien à la spécificité de ses responsabilités (par exemple, la nécessité d'arbitrer entre des points de vue et des intérêts divergents), ainsi qu'à certaines difficultés présumées de leur mise en pratique, notamment l'existence de pressions politiques dans un domaine aussi politiquement et économiquement sensible que le système de santé et de bien-être.

S'inspirant de travaux actuels sur les valeurs de l'administration publique, le Conseil propose en premier lieu de faire appel à la notion d'« intégrité » pour répondre à la préoccupation pour l'indépendance du Commissaire.

En effet, l'idée d'intégrité exprime de manière spécifique, par différence avec d'autres valeurs, l'idée d'une « continuité », d'une stabilité et d'une cohérence des valeurs de la personne, malgré les pressions qui pourraient chercher à l'en faire dévier : « une personne intègre est une personne sur qui on peut compter, dont les choix de valeurs sont fiables et stables et qui accepte d'être tenue responsable de ses actes passés » (Montefiore 1999 : 10). Mark Philp (1999 : 22) estime quant à lui que l'intégrité désigne la capacité d'une personne de respecter ses engagements et ses principes malgré des pressions pour ne pas le faire : « non seulement une personne démontre une continuité dans ses actions, mais cette continuité dérive de son engagement envers certaines valeurs et certains principes moraux (et pas seulement de l'habitude) ». Du point de vue éthique, l'intégrité évoque l'idéal de la coïncidence entre les principes moraux d'une personne (notamment son engagement à respecter certaines valeurs ou règles de comportement) et ses actions, en dépit de la tentation d'y renoncer à la suite de pressions externes, d'abus de pouvoir, de malversation, etc., et ce, dans la longue durée. L'intégrité apparaît donc appropriée comme valeur première de

---

12 Dans sa Déclaration de services aux citoyens, il est écrit ceci : « Les membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement se sont donnés depuis plusieurs années un code d'éthique et de déontologie qui repose principalement sur les valeurs d'équité, d'intégrité, d'impartialité et de transparence. Le respect rigoureux de ces valeurs par les membres et l'adhésion de l'ensemble du personnel ont contribué à la crédibilité du BAPE et de ses commissions, et le BAPE s'engage à continuer de promouvoir ces valeurs ».

l'action d'un Commissaire à la santé et au bien-être qui est à la fois conseiller du ministre, donc proche d'une instance décisionnelle, et appréciateur ou évaluateur d'un système où de multiples intérêts sont en jeu et d'où plusieurs pressions sur son travail pourraient provenir.

Parmi d'autres valeurs qui semblent appropriées au mandat et aux pouvoirs du Commissaire, on peut penser à la probité, qui renvoie à un aspect spécifique de l'intégrité : il s'agit de la capacité d'agir dans le respect des règles en vigueur, même au détriment de ses intérêts personnels. Cette valeur paraît indispensable étant donné les responsabilités du Commissaire et de son équipe en matière d'information et de communication. L'idéal de transparence et le rejet corollaire de la culture du secret sont une autre valeur indispensable au Commissaire, que ce soit pour son mandat d'information et de communication ou pour assurer sa crédibilité aux yeux des citoyennes et citoyens québécois. Mentionnons enfin l'impartialité, notamment dans le traitement des informations et dans la rédaction des rapports, et l'équité, aussi bien dans le choix et le traitement des éléments soumis à l'appréciation du Commissaire que dans la façon d'être à l'écoute des citoyennes et citoyens québécois.

Afin de mettre en œuvre ces valeurs dans la pratique, plusieurs mesures pourraient être envisagées dans le projet de loi :

- Une modification du serment du Commissaire et ses adjoints, tel que décrit à l'article 6, pour y intégrer les valeurs suivantes : intégrité, probité, impartialité, équité et transparence.
- La rédaction et l'adoption d'un code d'éthique comprenant un énoncé de « mission, vision et valeurs » qui met l'accent sur la nécessaire intégrité du Commissaire, au nom de l'intérêt public, et décrit les quatre autres valeurs retenues. Un tel énoncé non seulement guidera le Commissaire et son équipe dans la réalisation de leur mandat, mais pourrait dissuader à l'avance toute tentative de pression sur le Commissaire, surtout s'il mentionne le droit du Commissaire de refuser toute forme d'ingérence.

Ces mesures, rendues publiques, auraient pour effet de rassurer la population quant à la capacité du Commissaire et de son équipe de résister à toute forme de pression externe, qu'elle provienne du niveau politique ou des objets soumis à son appréciation. Elles auraient aussi comme effet de dissuader ceux qui seraient tentés d'exercer de telles pressions.

**Recommandation 22.** Que les valeurs d'intégrité, de probité, d'impartialité, d'équité et de transparence soient nommées dans le serment, désigné à l'article 6, que doivent prêter le Commissaire et ses adjoints, ainsi que dans un code d'éthique, désigné à l'article 9, afin de guider les pratiques du Commissaire, de ses adjoints, des membres du Forum citoyen, de son personnel et des experts externes. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 6 et 9.

### 3.3 Autres mesures d'ordre organisationnel

Dans le cadre d'un rattachement partiel du Commissaire au ministre, deux autres mesures d'ordre organisationnel pourraient contribuer à la préservation de son autonomie d'action et de pensée.

La première concerne la durée du mandat. Le Conseil estime qu'elle devrait excéder la durée d'un mandat gouvernemental, de manière à échapper à la logique électorale, et permettre au titulaire de planifier des travaux d'envergure et de construire sa crédibilité au fil de ses interventions et décisions. Une durée de sept ans semble donc incontournable.

La seconde consiste à adjoindre au Commissaire au moins deux autres personnes pour l'appuyer dans l'exercice de ses responsabilités dont les analyses qui précèdent montrent bien l'ampleur et la lourdeur. Non seulement l'existence d'une telle équipe permettrait au Commissaire de bénéficier d'expertises complémentaires pour exercer un mandat très diversifié, mais la présence d'au moins deux adjoints permettrait au Commissaire d'être moins seul face aux pressions externes éventuelles et aux tentatives d'ingérence ou de pressions. Ce partage des responsabilités peut être très utile au Commissaire, comme l'a confirmé en entrevue la présidente de la Commission du droit du Canada, qui travaille dans une telle situation (voir annexe 2).

**Recommandation 23.** Que le projet de loi statue que le mandat du Commissaire ait une durée excédant la durée d'un mandat gouvernemental, soit sept ans non renouvelable. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 3.

**Recommandation 24.** Que le projet de loi prévoit la nomination d'au moins deux Commissaires adjoints avec qui le Commissaire devra partager avec honnêteté et transparence ses informations et ses intentions et qui devront l'appuyer dans ses fonctions et responsabilités. Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 1 et 5.





## **CONCLUSION : LES RESSOURCES NÉCESSAIRES**

Selon les propositions contenues dans ce mémoire, le Commissaire prend à sa charge trois responsabilités fondamentales afin de guider les citoyennes et les citoyens québécois dans la compréhension, dans l'appréciation et dans la transformation de leur système de santé et de bien-être : celle d'apprécier, en lien avec les ressources disponibles, les résultats atteints par le système de santé et de bien-être, celle d'écouter et de faire valoir les points de vue des citoyennes et citoyens et des acteurs du système de santé et de bien-être et celle de formuler des recommandations à la population, au ministre et au gouvernement à propos de ce système. La finalité de ce mandat est d'améliorer la santé et le bien-être de la population et de fournir des informations justes et pertinentes qui permettent des débats publics éclairés.

Pour l'appuyer dans l'accomplissement de ces responsabilités et, en particulier, pour l'aider à décider des objets et des méthodes de son appréciation, à organiser ses consultations publiques, ainsi qu'à formuler des recommandations, un Forum citoyen est constitué.

Cette triple responsabilité équivaut à l'engagement du Commissaire de protéger et de promouvoir, y compris dans ses propres pratiques, les trois droits collectifs fondamentaux des Québécois face à leur système de santé et de bien-être :

1. Droit à un système de qualité, sécuritaire, fiable, équitable et accessible.
2. Droit à de l'information juste et transparente sur ce système.
3. Droit de participer aux débats et aux décisions sur ses orientations.

L'exercice de ces responsabilités conduira le Commissaire, d'une part, à stimuler les débats d'idées dans la population québécoise sur l'avenir du système et, d'autre part, à obliger les responsables de ce système à rester constamment à l'écoute de la société québécoise, notamment en accordant une place de choix à la participation citoyenne.

Toutefois, afin de réaliser ce mandat aussi large que complexe, des ressources adéquates devront être allouées au Commissaire et à son équipe. Ainsi, l'expérience du Conseil, qui a eu besoin des membres bénévoles du Conseil, d'au moins quatre professionnels, de quatre techniciens/secrétaires, d'un cadre à temps plein et de la présidente à temps plein pour accomplir une seule des trois responsabilités du Commissaire, montre que les ressources humaines et matérielles dont dispose actuellement le Conseil devraient au moins être triplées ou complétées par des ressources déjà présentes dans le système de santé et de bien-être. Autrement, l'intervention du Commissaire sera très limitée et peu crédible ou utile.

Sur le plan des ressources matérielles, la tenue d'audiences publiques et éventuellement d'enquêtes, ainsi que la réalisation d'autres événements ou projets que le Commissaire jugera nécessaires à l'accomplissement de ses responsabilités d'information et de

communication (publication d'un bulletin, organisation de forums publics, préparation de matériel pédagogique multimédia, etc.), exigeront un budget adéquat.

Afin de permettre au Commissaire de bénéficier de l'expertise accumulée au Québec en matière d'évaluation, de communication et de participation des citoyennes et citoyens, des partenariats devront être constitués avec des organismes tels que le BAPE, des centres de recherche, des groupes d'éducation populaire, des organismes relevant du ministre de la Santé et des Services sociaux comme les agences régionales et leur direction de santé publique, l'Institut national de la santé publique, l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'interventions en santé, le Conseil du médicament, etc. Ces partenariats exigeront un budget spécifique.

Il sera également nécessaire d'investir en développement, recherche et formation de manière à faire progresser la mission originale du Commissaire. À ce propos, il serait très pertinent de faire appel à l'expérience d'autres provinces et pays. Mais ceci exige que le Commissaire dispose de budgets de subvention et de programmes d'action concertée soutenus par le ministère et par les Fonds québécois de recherche (Fonds québécois de la recherche en santé, Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture).

**Recommandation 25. Que les ressources financières, humaines et matérielles du Commissaire soient proportionnelles à l'ampleur de ses responsabilités.**

Dans le but de montrer la faisabilité de ces vingt-cinq recommandations, le Conseil a préparé un préambule et des amendements au projet de loi 38. L'ajout d'un préambule permet de rappeler à la population québécoise le sens de la mission du Commissaire, ainsi que l'esprit dans lequel cette réforme a été proposée.

**Recommandation 26. Que les amendements qui figurent dans le Tableau des amendements proposés soient intégrés au projet de loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être.**

## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation 1.** Que le projet de loi instaure, au sein de l'organisme que constitue le Commissaire, une instance permanente de participation citoyenne délibérative et consultative sous la forme d'un groupe de citoyennes et citoyens (appelé provisoirement « Forum citoyen »), bénévoles, éclairés et bien informés, issus de différents milieux de la société québécoise ayant un rapport avec le domaine de la santé ou du bien-être et de toutes les régions du Québec. Le Forum a comme responsabilité de guider le Commissaire dans ses interventions en matière d'appréciation, de communication publique et de recommandation. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article xx du nouveau chapitre 4.*

**Recommandation 2.** Que le projet de loi rende le Commissaire responsable des conditions du bon fonctionnement du Forum citoyen et de l'inclusion du résultat des délibérations du Forum citoyen dans ses travaux. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 2 et 10.*

**Recommandation 3 :** Que le projet de loi rende le Commissaire responsable de mettre en œuvre des stratégies efficaces et appropriées de consultation publique favorisant la participation citoyenne aux débats sur les grands enjeux du système de santé et de bien-être. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 10.6 et 14.*

**Recommandation 4 :** Que le projet de loi rende le Commissaire responsable de veiller à l'élaboration de manière démocratique d'une Déclaration sur les droits collectifs et individuels des citoyennes et citoyens en matière de santé et de bien-être. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 12.*

**Recommandation 5.** Qu'un préambule au projet de loi indique clairement la raison d'être du Commissaire et nomme les droits collectifs qu'il doit promouvoir. *Une proposition de préambule est insérée à la suite des Notes explicatives dans le Tableau des amendements proposés.*

**Recommandation 6.** Que le préambule soit suivi d'une section consacrée à la définition des concepts suivants : « santé et bien-être » et « système de santé et de bien-être ». *Une proposition de définitions est insérée dans le Tableau des amendements proposés à la section « Définitions »*

**Recommandation 7.** Que les responsabilités du Commissaire soient clarifiées dans l'article 2 du projet de loi afin de mettre en évidence trois responsabilités principales : aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population et de fournir des informations justes et

pertinentes qui permettent des débats publics éclairés, le Commissaire est responsable d'apprécier les résultats du système de santé et de bien-être, d'écouter et de faire valoir les points de vue des citoyennes et citoyens et des acteurs du système de santé et de bien-être, et de formuler des recommandations à la population, au ministre et au gouvernement. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 2 et 10.*

**Recommandation 8.** Que les services de santé et les services sociaux publics et privés, incluant les médicaments et les technologies, ainsi que l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population, soient nommés dans l'article 2 comme objets des responsabilités d'appréciation, d'écoute et de recommandation du Commissaire. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 2.*

**Recommandation 9.** Que l'information dispensée aux citoyennes et citoyens, ainsi que leur participation au système de santé et de bien-être soient ajoutées dans l'article 2 parmi les objets des responsabilités d'appréciation, d'écoute et de recommandation du Commissaire. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 2.*

**Recommandation 10.** Que le projet de loi précise que les grands projets susceptibles de transformer en profondeur certains aspects du système de services, notamment des projets de génétique, de pharmacologie ou d'autres biotechnologies, font partie des objets dont le Commissaire est responsable, de manière à ce qu'il puisse organiser des débats publics à leur sujet. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 2 et 14.*

**Recommandation 11.** Que la participation du Forum citoyen à l'exercice des responsabilités du Commissaire soit nommée dans l'article 2. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 2.*

**Recommandation 12.** Que le projet de loi précise que la fonction d'appréciation du Commissaire ne se substitue en aucun cas à la responsabilité de reddition de comptes exercée par le ministre de la Santé et des Services sociaux. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 10.1.*

**Recommandation 13.** Que l'article 10.1 énonce l'ensemble des dimensions qui sont utilisées pour apprécier le système de services de santé et de services sociaux : l'accessibilité, la continuité, l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la qualité, la réactivité, la sécurité, la capacité d'adaptation et la capacité d'innovation. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 10.1.*

**Recommandation 14.** Que le projet de loi exige que les méthodes d'appréciation utilisées par le Commissaire fassent une large place à la participation citoyenne, à différents niveaux. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 2.*

**Recommandation 15.** Que l'article 14 prévoit des règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques et portant sur la transmission d'informations préalables, sur l'invitation et la convocation de témoins, sur l'aide à la prise de parole, sur l'équité du droit de parole et sur la publication de tous les documents et comptes rendus d'audiences publiques. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 14.*

**Recommandation 16.** Que le pouvoir de rendre publics les rapports et avis que le Commissaire publie et transmet au ministre et à l'Assemblée nationale soit nommé dans le projet de loi. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 13.5.*

**Recommandation 17.** Que le projet de loi exige que l'accès aux travaux du Commissaire (rapports, avis, comptes rendus, événements) par les citoyennes et citoyens soit facilité par différentes mesures sur le plan de la communication publique. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 17 et 18.*

**Recommandation 18 :** Que le pouvoir du Commissaire d'entendre des requêtes, déjà nommé dans le projet de loi, précise que ces requêtes émanent de personnes, d'organismes ou d'associations soit précisé dans le projet de loi. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 13.4.*

**Recommandation 19.** Que les recommandations formulées par le Commissaire portent sur le système de santé et de bien-être, soient le résultat de délibérations, soient appuyées par des connaissances à jour et soient accessibles à la population dans son ensemble. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 2, 10 et 13.*

**Recommandation 20 :** Que le projet de loi statue que le Commissaire et ses adjoints soient nommés par une résolution à l'Assemblée nationale, approuvée par au moins les 2/3 de ses membres, sur proposition du Premier ministre, que les rapports d'appréciation, avis, rapports annuels et rapport de mise en œuvre de la loi soient déposés devant le ministre puis transmis à l'Assemblée nationale et que le budget du Commissaire soit assuré par le ministre de la Santé et des Services sociaux. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 1, 17, 18, 22 et 23.*

**Recommandation 21 :** Que le projet de loi statue que le Commissaire et ses adjoints prêtent serment devant l'instance qui les nomme, à savoir l'Assemblée nationale. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 6.*

**Recommandation 22.** Que les valeurs d'intégrité, de probité, d'impartialité, d'équité et de transparence soient nommées dans le serment, désigné à l'article 6, que doivent prêter le Commissaire et ses adjoints, ainsi que dans un code d'éthique, désigné à l'article 9, afin de guider les pratiques du Commissaire, de ses adjoints, des membres du Forum citoyen, de

son personnel et des experts externes. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 6 et 9.*

**Recommandation 23.** Que le projet de loi statue que le mandat du Commissaire ait une durée excédant la durée d'un mandat gouvernemental, soit sept ans non renouvelable. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, à l'article reformulé 3.*

**Recommandation 24.** Que le projet de loi prévoie la nomination d'au moins deux Commissaires adjoints avec qui le Commissaire devra partager avec honnêteté et transparence ses informations et ses intentions et qui devront l'appuyer dans ses fonctions et responsabilités. *Cette recommandation est reprise dans le Tableau des amendements proposés, aux articles reformulés 1 et 5.*

**Recommandation 25.** Que les ressources financières, humaines et matérielles du Commissaire soient proportionnelles à l'ampleur de ses responsabilités.

**Recommandation 26.** Que les amendements qui figurent dans le Tableau des amendements proposés soient intégrés au projet de loi sur le Commissaire à la santé et au bien-être.

## TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
<p>NOTES EXPLICATIVES</p> <p>Ce projet de loi prévoit la nomination, par le gouvernement, d'un Commissaire à la santé et au bien-être pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.</p> <p>Le projet de loi prévoit que le Commissaire est responsable, aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population, d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux et de fournir au gouvernement et à la population les éléments nécessaires à une compréhension globale des grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux.</p> <p>À cette fin, le projet de loi indique notamment que le Commissaire rend publiques les informations permettant un débat au sein de la population, propose des changements et donne des avis au ministre de la Santé et des Services sociaux sur l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population ainsi que sur les grands enjeux du système de santé et de services sociaux.</p> <p>Dans l'exercice de ses fonctions, le projet de loi prévoit également que le Commissaire aura certains pouvoirs dont ceux d'avoir recours à des experts externes, de tenir des audiences publiques et d'avoir accès à certains documents ou renseignements.</p> <p>Le projet de loi prévoit enfin que le Commissaire est substitué au Conseil de la santé et du bien-être et au Conseil médical du Québec.</p>	<p>NOTES EXPLICATIVES</p> <p>Ce projet de loi prévoit la nomination, par l'<b>Assemblée nationale</b>, d'un Commissaire à la santé et au bien-être pour un mandat de <b>sept ans non renouvelable</b>.</p> <p>Le projet de loi prévoit que le Commissaire est responsable, aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population <b>et de fournir des informations justes et pertinentes qui permettent des débats publics éclairés</b>, d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de <b>bien-être, d'écouter et de faire valoir les points de vue des citoyens et citoyennes et des acteurs du système de santé et de bien-être et de formuler des recommandations à la population, au ministre et au gouvernement</b>.</p> <p>À cette fin, le projet de loi indique notamment que le Commissaire <b>consulte la population</b>, rend publiques les informations permettant un débat au sein de la population, propose des changements et donne des avis au ministre de la Santé et des Services sociaux sur l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population ainsi que sur les grands enjeux du système de santé et de <b>bien-être. Le Commissaire exerce ses fonctions avec la participation d'un forum citoyen dont il assure le bon fonctionnement</b>.</p> <p>Le projet de loi prévoit également que le Commissaire aura certains pouvoirs dont ceux d'avoir recours à des experts externes, de tenir des audiences publiques et d'avoir accès à certains documents ou renseignements.</p> <p>Le projet de loi prévoit enfin que le Commissaire est substitué au Conseil de la santé et du bien-être et au Conseil médical du Québec.</p>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
	<p><b>PRÉAMBULE</b></p> <p><b>Reconnaissant :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- que les citoyennes et les citoyens du Québec ont droit à un système de santé et de bien-être de qualité, sécuritaire, fiable, équitable et accessible; ont droit à de l'information juste et transparente sur ce système; ont droit de participer aux débats et aux décisions sur ses orientations;</li> <li>- que l'ensemble du système de santé et de bien-être est un système social, c'est-à-dire qui relève de la collectivité qui le conçoit, le finance, l'évalue, le transforme et l'utilise comme outil pour assurer son avenir;</li> <li>- que la part du budget de l'État que mobilise le système de santé et de bien-être, ainsi que l'importance de ce système pour le présent et l'avenir de la société québécoise, exigent que les citoyennes et les citoyens soient en mesure de le comprendre, de l'apprécier et, au besoin, de le transformer pour l'adapter à des nouvelles conditions de vie collective ou à de nouvelles valeurs;</li> <li>- que la complexité de ce système est telle qu'il est actuellement impossible aux citoyennes et aux citoyens de saisir de manière synthétique et intégrée l'impact de ses actions sur la santé et le bien-être de la population en général, ainsi que sur le budget de l'État, sur l'économie, sur les rapports sociaux et sur l'éthique publique;</li> <li>- que la participation citoyenne a, dans la société québécoise, une valeur certaine, qu'elle est essentielle à l'amélioration de la</li> </ul>



**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
	<p>qualité et de la réactivité (ou capacité de réponse) du système de santé et de bien-être et à la tenue de débats sur les grands enjeux du système;</p> <p>le Parlement institue, par la présente loi, un Commissaire à la santé et au bien-être qui, avec la collaboration d'un Forum citoyen, a pour mission de guider les citoyennes et les citoyens dans la compréhension de leur système de santé et de bien-être et de les impliquer dans son appréciation et sa transformation.</p> <p><b>DÉFINITIONS</b></p> <p>x° Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, les mots et expressions qui suivent signifient ou désignent :</p> <p>« Commissaire » le Commissaire à la santé et au bien-être;</p> <p>« santé et bien-être » conformément à l'article 1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., c. S-4.2), la capacité physique, psychique et sociale des personnes d'agir dans leur milieu et d'accomplir les rôles qu'elles entendent assumer d'une manière acceptable pour elles-mêmes et pour les groupes dont elles font partie;</p> <p>« système de santé et de bien-être » un système qui comporte des ressources, des acteurs et des institutions qui interviennent dans le financement, l'organisation, la réalisation et l'évaluation d'actions dont l'intention première est d'améliorer ou de maintenir l'état de santé et de bien-être de la population québécoise. Le système de santé et de bien-être englobe notamment les services de santé et les services sociaux publics et privés et la santé publique.</p>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
<p>CHAPITRE 1</p> <p>NOMINATION, RESPONSABILITÉS ET ORGANISATION</p> <p>1. Le gouvernement nomme un Commissaire à la santé et au bien-être.</p>	<p>CHAPITRE 1</p> <p>NOMINATION, RESPONSABILITÉS ET ORGANISATION</p> <p><b>1. Sur proposition du Premier ministre et avec l’approbation des 2/3 de ses membres, l’Assemblée nationale nomme un Commissaire à la santé et au bien-être et au moins deux commissaires adjoints qui devront l’assister dans l’exercice de ses responsabilités et fonctions.</b></p>
<p>2. Aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population, le Commissaire est responsable d'apprécier les résultats atteints par le système de santé et de services sociaux en prenant en compte l'ensemble des éléments systémiques interactifs de ce dernier et de fournir au gouvernement et à la population les éléments nécessaires à une compréhension globale des grands enjeux dans le domaine de la santé et des services sociaux.</p> <p>Il exerce ces responsabilités notamment en regard de la qualité, de l'accessibilité, de l'intégration, de l'assurabilité et du financement des services, des aspects éthiques liés à la santé et au bien-être, des médicaments et des technologies.</p>	<p><b>2. Aux fins d'améliorer la santé et le bien-être de la population et de fournir des informations justes et pertinentes qui permettent des débats publics éclairés, le Commissaire est responsable :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'apprécier, <b>en lien avec les ressources disponibles</b>, les résultats atteints par le système de santé <b>et de bien-être;</b></li> <li>- <b>d’écouter et de faire valoir les points de vue des citoyens et citoyennes et des acteurs du système de santé et de bien-être;</b></li> <li>- <b>de formuler des recommandations à la population, au ministre et au gouvernement.</b></li> </ul> <p>Le Commissaire exerce ces responsabilités notamment en regard <b>des services de santé et des services sociaux publics et privés, incluant les médicaments et les technologies; de l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population; de l'information dispensée aux citoyennes et citoyens et de leur participation au système de santé et de bien-être; des aspects éthiques liés à la santé et au bien-être; des enjeux et orientations du système de santé et de bien-être; des projets susceptibles de transformer en profondeur certains aspects du système de santé et de bien-être.</b></p>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
	<p><b>Il exerce ses responsabilités avec la participation du Forum citoyen prévu à l'article xx (chapitre 4) dont il assure le bon fonctionnement.</b></p>
<p><b>3.</b> Le Commissaire est nommé pour un mandat d'une durée de cinq ans renouvelable une fois. À l'expiration de son mandat, le Commissaire demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé de nouveau.</p> <p>Lors de la nomination du Commissaire, le gouvernement détermine la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de ce dernier.</p> <p>Le Commissaire exerce ses fonctions à temps plein.</p>	<p><b>3.</b> Le Commissaire est nommé pour un mandat de <b>sept ans non renouvelable</b>. À l'expiration de son mandat, le Commissaire demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé.</p> <p>Lors de la nomination du Commissaire, le gouvernement détermine la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de ce dernier.</p> <p>Le Commissaire exerce ses fonctions à temps plein.</p>
<p><b>4.</b> Le Commissaire peut nommer, parmi les membres de son personnel, un ou plusieurs commissaires adjoints.</p>	<p><b>Voir article 1</b></p>
<p><b>5.</b> En cas d'absence ou d'empêchement du Commissaire, le gouvernement peut désigner l'un des commissaires adjoints ou, à défaut, toute autre personne pour exercer les responsabilités, fonctions et pouvoirs du Commissaire tant que dure son absence ou son empêchement. Le gouvernement fixe alors, selon le cas, le traitement ou les honoraires ainsi que les autres conditions de travail de cette personne.</p>	<p><b>5.</b> En cas d'absence ou d'empêchement du Commissaire, <b>le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du chef de l'opposition officielle, désigner l'un des commissaires adjoints comme Commissaire pour assurer l'intérim.</b></p>
<p><b>6.</b> Le Commissaire doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment suivant :</p> <p>« Je déclare sous serment que je remplirai mes fonctions avec honnêteté, impartialité et justice. De plus, je déclare sous serment que</p>	<p><b>6.</b> Le Commissaire <b>et ses adjoints</b> doivent, avant de commencer à exercer leurs fonctions, prêter le serment suivant :</p> <p>« Je déclare sous serment que je remplirai mes fonctions avec <b>intégrité, probité, impartialité, équité et transparence</b>. De plus, je</p>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

<b>Articles du projet de loi 38</b>	<b>Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être</b>
<p>je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être autorisé par la loi, aucun renseignement confidentiel dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de mes fonctions ».</p> <p>Le Commissaire exécute cette obligation devant le ministre de la Santé et des Services sociaux.</p>	<p>déclare sous serment que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être autorisé par la loi, aucun renseignement confidentiel dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de mes fonctions ».</p> <p>Le Commissaire <b>et ses adjoints</b> exécutent cette obligation devant le <b>Président de l'Assemblée nationale</b>.</p>
<p><b>7.</b> Les membres du personnel du Commissaire sont nommés conformément à la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1).</p> <p>Le Commissaire définit les pouvoirs et devoirs de son personnel et dirige son travail. Il peut déléguer par écrit l'exercice de chacun de ses pouvoirs.</p>	<p><b>7.</b> Idem.</p>
<p><b>8.</b> Le secrétariat du Commissaire est situé sur le territoire de la Ville de Québec, à l'endroit déterminé par le gouvernement.</p> <p>Un avis de la situation et de tout déplacement du secrétariat est publié à la Gazette officielle du Québec.</p>	<p><b>8.</b> Idem</p>
<p><b>9.</b> Le Commissaire doit se doter d'un code d'éthique et de déontologie applicable aux experts externes auxquels il peut avoir recours pour les fins de l'exécution de ses fonctions.</p>	<p><b>9.</b> Le Commissaire doit se doter d'un code d'éthique <b>comprenant un énoncé de vision, mission et valeurs d'intégrité, de probité, d'impartialité, d'équité et de transparence</b> applicable à <b>lui-même, à ses adjoints, aux membres du Forum citoyen, aux experts externes auxquels il peut avoir recours pour les fins de l'exécution de ses fonctions et aux membres de son personnel</b>.</p>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
<p>CHAPITRE 2</p> <p>FONCTIONS DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE</p> <p><b>10.</b> Afin de remplir adéquatement les responsabilités qui lui sont confiées, le Commissaire est notamment investi des fonctions suivantes :</p> <p>1° il apprécie périodiquement les résultats obtenus par le système de santé et de services sociaux en fonction des ressources qui y sont affectées et des attentes raisonnables qui peuvent en découler;</p> <p>2° il informe le ministre et la population de la performance globale du système de santé et de services sociaux, des changements qu'il propose afin d'en améliorer l'efficacité ou l'efficience de même que des enjeux et des implications de ses propositions;</p> <p>3° il rend publiques les informations permettant un débat au sein de la population sur les enjeux et les choix nécessaires à la viabilité du système de santé et de services sociaux et une compréhension globale par cette dernière de ceux-ci;</p> <p>4° il donne des avis au ministre sur l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population, notamment par l'analyse rétrospective des impacts des politiques gouvernementales sur cet état, et il lui propose en conséquence des grandes orientations aptes à guider l'élaboration de la politique de la santé et du bien-être;</p>	<p>CHAPITRE 2</p> <p>FONCTIONS DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE</p> <p><b>10.</b> Afin de remplir adéquatement les responsabilités qui lui sont confiées, le Commissaire est notamment investi des fonctions suivantes :</p> <p>1° il apprécie <b>la performance du système de santé et de bien-être, à savoir les résultats obtenus en fonction des ressources qui sont affectées aux services et des attentes légitimes qui peuvent en découler; il exerce cette fonction notamment en regard de l'accessibilité, la continuité, l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la qualité technique, la réactivité, la sécurité, la capacité d'adaptation et la capacité d'innovation.</b></p> <p><b>Cette fonction ne se substitue en aucun cas à la responsabilité de reddition de comptes exercée par le ministre de la Santé et des Services sociaux sur ces questions;</b></p> <p>2° il informe le <b>ministre de la Santé et des Services sociaux</b> et la population de la performance globale du système de santé et de <b>bien-être</b>, des changements qu'il propose afin d'en améliorer <b>cette performance</b> de même que des enjeux et des implications de ses propositions;</p> <p>3° il donne des avis au ministre <b>de la Santé et des Services sociaux</b> sur l'évolution de l'état de santé et de bien-être de la population, notamment par l'analyse rétrospective des impacts des politiques gouvernementales sur cet état, et il lui propose</p>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
<p>5° il donne des avis au ministre sur les grands enjeux du système de santé et de services sociaux, sur les orientations à considérer pour assurer une évolution constante et cohérente de ce système de même que sur les options qui sont à la disposition du gouvernement en regard des ressources financières disponibles.</p>	<p>en conséquence des grandes orientations aptes à guider l'élaboration de la politique de la santé et du bien-être;</p> <p>4° il donne des avis au ministre <b>de la Santé et des Services sociaux</b> sur les grands enjeux du système de santé et <b>de bien-être</b>, sur les orientations à considérer pour assurer une évolution constante et cohérente de ce système de même que sur les options qui sont à la disposition du gouvernement en regard des ressources financières disponibles.</p> <p>5° il rend publiques les informations permettant un débat au sein de la population sur les enjeux et les choix nécessaires à la viabilité, <b>à l'adaptation et à l'innovation</b> du système de santé et de <b>bien-être</b> et une compréhension globale par cette dernière de ceux-ci;</p> <p><b>6° il consulte la population, il élabore et met en œuvre des stratégies efficaces et appropriées de consultation publique favorisant la participation citoyenne aux débats sur les grands enjeux du système de santé et de bien-être.</b></p> <p><b>Le Commissaire exerce ces fonctions avec la participation du Forum citoyen dont il assure le bon fonctionnement. Il doit intégrer le résultat des délibérations du Forum citoyen dans ses travaux.</b></p>
<p><b>11.</b> Le gouvernement ou le ministre peut confier au Commissaire tout autre mandat particulier sur une matière qui relève de sa compétence.</p> <p>Toutefois, un tel mandat ne peut avoir préséance sur les autres fonctions confiées au Commissaire par la présente loi.</p>	<p><b>11.</b> Idem</p>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

<b>Articles du projet de loi 38</b>	<b>Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être</b>
<p><b>12.</b> Dans l'année qui suit le (indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article), le Commissaire donne un avis sur la façon la plus adéquate pour le ministre et les établissements de santé et de services sociaux d'informer la population des droits qui lui sont reconnus par la loi en matière de santé et de services sociaux et de sensibiliser les citoyennes et les citoyens à leurs responsabilités corollaires face à leur santé et à l'utilisation des services offerts.</p>	<p><b>12.</b> Dans l'année qui suit le (indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article), le Commissaire <b>veille à la l'élaboration, de manière démocratique, d'une Déclaration sur les droits collectifs et individuels des citoyennes et des citoyens en matière de santé et de bien-être.</b></p> <p><b>Il rend publique et diffuse cette Déclaration de la manière qu'il juge appropriée.</b></p>
<p>CHAPITRE 3</p> <p>POUVOIRS DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE</p> <p><b>13.</b> Dans l'exercice de ses fonctions, le Commissaire peut notamment, lorsqu'il le juge nécessaire :</p> <p>1° avoir recours à des experts externes afin de lui faire rapport sur un ou plusieurs points précis qu'il détermine;</p> <p>2° effectuer lui-même ou faire effectuer des études, enquêtes ou sondages permettant de documenter une question sur laquelle il doit donner un avis;</p> <p>3° requérir la collaboration du ministre et des organismes ou conseils sous l'autorité de ce dernier afin qu'ils lui fournissent l'expertise dont ils disposent et qui lui est alors nécessaire ou qu'ils lui produisent une analyse, un avis ou une opinion relativement à une question sur laquelle il doit lui-même donner son avis;</p>	<p>CHAPITRE 3</p> <p>POUVOIRS DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE</p> <p><b>13.</b> Dans l'exercice de ses fonctions, le Commissaire peut notamment :</p> <p>1° avoir recours à des experts externes afin de lui faire rapport sur un ou plusieurs points précis qu'il détermine;</p> <p>2° effectuer lui-même ou faire effectuer des études, enquêtes ou sondages permettant de documenter une question sur laquelle il doit donner un avis;</p> <p>3° requérir la collaboration du ministre et des organismes ou conseils sous l'autorité de ce dernier afin qu'ils lui fournissent l'expertise dont ils disposent et qui lui est alors nécessaire ou qu'ils lui produisent une analyse, un avis ou une opinion relativement à une question sur laquelle il doit lui-même donner son avis;</p>

<b>TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38</b>	
<b>Articles du projet de loi 38</b>	<b>Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être</b>
<p>4° former des comités de travail, procéder à des consultations, solliciter des opinions ou recevoir et entendre des requêtes.</p>	<p>4° former des comités de travail, procéder à des consultations, solliciter des opinions ou recevoir et entendre des requêtes <b>de personnes, organismes ou associations.</b></p> <p><b>5° rendre publics les rapports et avis qu’il transmet au ministre et à l’Assemblée nationale.</b></p>
<p><b>14.</b> Le Commissaire peut tenir des audiences publiques à tout endroit au Québec.</p> <p>Le Commissaire peut tenir simultanément plusieurs audiences publiques, lesquelles sont conduites de la manière qu’il détermine.</p>	<p><b>14.</b> Le Commissaire peut tenir des audiences publiques à tout endroit au Québec.</p> <p>Le Commissaire peut tenir simultanément plusieurs audiences publiques, lesquelles sont conduites de la manière qu’il détermine.</p> <p><b>Le Commissaire adopte des règlements pour sa régie interne de même que des règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques.</b></p> <p><b>Ces règles entrent en vigueur, après leur approbation par le gouvernement, à la date de leur publication dans la Gazette officielle du Québec.</b></p> <p><b>Ces règles doivent prévoir :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>l’organisation des consultations de manière à valoriser la transmission d’informations auprès du public (documents d’information, séances de présentation préalables, etc.) et à faciliter l’expression, par tout citoyen ou citoyenne qui le désire, de ses positions et points de vue (procédure ritualisée, bien connue, droit de parole équitable, etc.);</b></li> </ul>



**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>une invitation lancée à tous, citoyennes, citoyens, experts ou gestionnaires, à participer à la consultation publique, avec un droit de parole et des moyens techniques équitablement répartis;</b></li> <li>- <b>la convocation de personnes, d'organismes ou de ministères dont le Commissaire considère le témoignage ou l'avis nécessaire;</b></li> <li>- <b>la publication de tous les documents utilisés ou produits, y compris les comptes rendus des audiences publiques.</b></li> </ul> <p><b>Les audiences publiques peuvent avoir pour objet des sujets ou grands projets susceptibles de transformer en profondeur certains aspects du système de santé et de bien-être.</b></p>
<p><b>15.</b> Un organisme public, visé à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1), doit fournir au Commissaire les renseignements et les documents qu'il demande et qui sont nécessaires à l'exercice de ses fonctions.</p> <p>Un tel organisme doit permettre au Commissaire de prendre connaissance et de tirer copie des renseignements ou documents qu'il détient, quel qu'en soit le support.</p>	<p><b>15.</b> Idem.</p>
<p><b>16.</b> L'exercice des fonctions du Commissaire peut comporter une enquête, s'il le juge à propos.</p> <p>Pour la conduite d'une enquête, le Commissaire ou toute autre personne à qui il a demandé de faire enquête est investi des</p>	<p><b>16.</b> Idem.</p>

<b>TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38</b>	
<b>Articles du projet de loi 38</b>	<b>Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être</b>
<p>pouvoirs et de l'immunité prévus à la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., chapitre C-37), sauf celui d'imposer l'emprisonnement.</p>	
<p><b>17.</b> Le Commissaire transmet au ministre, au plus tard le 31 octobre de chaque année, un rapport afin de rendre compte de l'exercice de la fonction qui lui est dévolue par le paragraphe 2° de l'article 10.</p> <p>Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. Ce rapport est transmis à la commission compétente de l'Assemblée nationale pour étude.</p>	<p><b>17.</b> Le Commissaire transmet au ministre <b>de la Santé et des Services sociaux</b>, au plus tard le 31 octobre de chaque année, un rapport afin de rendre compte de l'exercice de la fonction qui lui est dévolue par le paragraphe 1° de l'article 10.</p> <p>Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. Ce rapport est transmis à la commission compétente de l'Assemblée nationale pour étude.</p> <p><b>Ce rapport est publié et distribué dans les conditions et de la manière que le Commissaire juge appropriée.</b></p>
<p><b>18.</b> Dès qu'il est disposé à présenter des conclusions ou à déposer un avis sur une question qui relève de ses fonctions, le Commissaire peut transmettre au ministre un rapport particulier en faisant état ou il peut choisir d'inclure ses conclusions ou son avis dans le rapport visé à l'article 17.</p> <p>Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.</p>	<p><b>18.</b> Dès qu'il est disposé à présenter des conclusions ou à déposer un avis sur une question qui relève de ses fonctions, le Commissaire peut transmettre au ministre un rapport particulier <del>en faisant état</del> ou il peut choisir d'inclure ses conclusions ou son avis dans le rapport visé à l'article 17.</p> <p>Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.</p> <p><b>Ce rapport est publié et distribué dans les conditions et de la manière que le Commissaire juge appropriée</b></p>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
	<p><b>CHAPITRE 4</b></p> <p><b>INSTANCE PERMANENTE DE PARTICIPATION CITOYENNE DÉLIBÉRATIVE ET CONSULTATIVE</b></p> <p><b>xx. Sur recommandation du Commissaire et après consultation des milieux ci-après énumérés, le gouvernement nomme de 15 à 20 personnes qui formeront un Forum citoyen chargé de participer à l'exercice des responsabilités et fonctions du Commissaire.</b></p> <p><b>Les membres du Forum citoyen ayant droit de vote proviennent des milieux ci-après énumérés :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- x personnes choisies parmi les usagers des services de santé et des services sociaux ou leurs représentants;</li> <li>- x personnes provenant des organismes communautaires qui s'occupent de la défense des droits, de la prestation de services et de bénévolat;</li> <li>- x personnes choisies parmi les praticiens, les chercheurs ou les administrateurs, dont x provenant du domaine de la santé et x du domaine des services sociaux;</li> <li>- x personnes provenant de l'un ou l'autre des secteurs concernés par la politique de la santé et du bien-être, à savoir les secteurs des municipalités, de l'éducation, de l'économie, du travail, de la sécurité du revenu, de l'environnement et de la justice.</li> </ul>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

Articles du projet de loi 38	Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être
	<p>- <b>4 personnes membres des forums régionaux de population</b></p> <p>Ces nominations doivent, dans la mesure du possible, refléter la composition socio-culturelle, ethno-culturelle, linguistique ou démographique de l'ensemble de la population et assurer une représentation la plus équitable possible des femmes et des hommes ainsi que des régions du Québec.</p> <p>Les membres du Forum citoyen n'ayant pas droit de vote sont nommés de la façon suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>2 hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement sur recommandation du ministre de la Santé et des Services sociaux;</b></li> <li>- <b>2 députés nommés par l'Assemblée nationale respectivement du Parti ministériel et du Parti de l'opposition.</b></li> </ul> <p>Le Forum citoyen a notamment pour responsabilité de guider le Commissaire dans ses interventions en matière d'appréciation, de communication publique et de recommandation.</p> <p>Les membres peuvent désigner l'un d'eux à titre de président du Forum.</p> <p>Le mandat des membres du Forum citoyen est de quatre ans renouvelable une fois.</p> <p>Les membres du Forum citoyen ne sont pas rémunérés. Ils ont cependant droit au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement.</p>

<b>TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38</b>	
<b>Articles du projet de loi 38</b>	<b>Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être</b>
<p>CHAPITRE 5</p> <p>DISPOSITIONS DIVERSES</p> <p><b>19.</b> Le Commissaire pourvoit à sa régie interne.</p>	<p>CHAPITRE 5</p> <p>DISPOSITIONS DIVERSES</p> <p><b>19.</b> Idem</p>
<p><b>20.</b> Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport ou d'un avis du Commissaire ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport ou avis.</p>	<p><b>20.</b> Idem</p>
<p><b>21.</b> Sauf sur une question de compétence, aucun des recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (L.R.Q., chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le Commissaire, un commissaire adjoint ou un membre de son personnel dans l'exercice de leurs fonctions.</p> <p>Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa.</p>	<p><b>21.</b> Idem</p>
<p><b>22.</b> L'exercice financier du Commissaire se termine le 31 mars de chaque année.</p>	<p><b>22. Le Commissaire reçoit son budget du ministre de la Santé et des Services sociaux.</b> L'exercice financier du Commissaire se termine le 31 mars de chaque année.</p>

<b>TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38</b>	
<b>Articles du projet de loi 38</b>	<b>Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être</b>
<p><b>23.</b> Le Commissaire transmet au ministre, au plus tard le 30 juin de chaque année, un rapport annuel de ses activités pour l'exercice financier précédent.</p> <p>Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.</p>	<p><b>23.</b> Le Commissaire transmet au ministre, au plus tard le 30 juin de chaque année, un rapport annuel de ses activités pour l'exercice financier précédent.</p> <p>Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.</p> <p><b>Le rapport est publié et distribué dans les conditions et de la manière que le Commissaire juge appropriée.</b></p>
<p><b>24.</b> Le Commissaire est réputé être un organisme aux fins de la loi.</p>	<p><b>24.</b> Idem</p>
<p>DISPOSITIONS MODIFICATIVES, TRANSITOIRES ET FINALES</p> <p><b>25.</b> L'annexe 1 de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6.001) est modifiée :</p> <p>1° par la suppression des mots « Conseil de la santé et du bien-être » et « Conseil médical du Québec »;</p> <p>2° par l'insertion, selon l'ordre alphabétique, des mots « Commissaire à la santé et au bien-être ».</p>	<p>DISPOSITIONS MODIFICATIVES, TRANSITOIRES ET FINALES</p> <p><b>25.</b> Idem</p>
<p><b>26.</b> La Loi sur le Conseil de la santé et du bien-être (L.R.Q., chapitre C-56.3) est abrogée.</p>	<p><b>26.</b> Idem</p>
<p><b>27.</b> La Loi sur le Conseil médical du Québec (L.R.Q., chapitre C-59.0001) est abrogée.</p>	<p><b>27.</b> Idem</p>

<b>TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38</b>	
<b>Articles du projet de loi 38</b>	<b>Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être</b>
<p><b>28.</b> Le Commissaire à la santé et au bien-être est substitué au Conseil de la santé et du bien-être et au Conseil médical du Québec. Il en acquiert les droits et les biens et en assume les obligations, et les procédures où ces derniers sont parties peuvent être continuées par le Commissaire sans reprise d'instance.</p>	<p><b>28.</b> Idem</p>
<p><b>29.</b> Le mandat des membres du Conseil de la santé et du bien-être et du Conseil médical du Québec se termine le (indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article).</p> <p>Les membres de ces conseils n'ont alors droit, le cas échéant, qu'à l'allocation de transition qui leur est applicable.</p>	<p><b>29.</b> Idem</p>
<p><b>30.</b> Les employés du Conseil de la santé et du bien-être et du Conseil médical du Québec qui le (indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article) sont nommés et rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique deviennent les employés du Commissaire à la santé et au bien-être.</p>	<p><b>30.</b> Idem</p>
<p><b>31.</b> Les dossiers et documents du Conseil de la santé et du bien-être et du Conseil médical du Québec deviennent, sans autres formalités, les dossiers et documents du Commissaire à la santé et au bien-être.</p>	<p><b>31.</b> Idem</p>
<p><b>32.</b> Le Commissaire transmet au ministre, au plus tard le (indiquer ici la date qui suit de cinq ans la date de l'entrée en vigueur du présent article), un rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi.</p>	<p><b>32.</b> Idem</p>

**TABLEAU DES AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE LOI NO 38**

<b>Articles du projet de loi 38</b>	<b>Articles reformulés par le Conseil de la santé et du bien-être</b>
<p>Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. Ce rapport est transmis à la commission compétente de l'Assemblée nationale pour étude.</p>	
<p><b>33.</b> Le ministre de la Santé et des Services sociaux est responsable de l'application de la présente loi.</p>	<p><b>33.</b> Idem</p>
<p><b>34.</b> La présente loi entre en vigueur le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi), à l'exception des dispositions des articles 2, 10 à 18, 20, 21, 23 et 25 à 32, lesquelles entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement.</p>	<p><b>34.</b> Idem</p>



## RÉFÉRENCES

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, 2003, *Un quart de siècle de démocratie participative*, Québec.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, 2003, *Déclaration de services aux citoyens*, Québec.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, 2003, *Rapport sur le commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, 2002, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, 2003, *Après 25 ans La Charte québécoise des droits et libertés, Volume 1, Bilan et recommandations*.

COMMISSION DES DROITS DU CANADA, site Web : [www.lcc.gc.ca/fr/about/lcca.asp](http://www.lcc.gc.ca/fr/about/lcca.asp)

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE, 2003a, *L'institution d'un Commissaire à la santé*, Québec.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE, 2003b, *L'organisation locale et la régionalisation des services de santé et des services sociaux*, Québec.

FLORIN, Dominique et Jennifer DIXON, « Public involvement in health care », *British Medical Journal*, 328:159-161, 17-01-2004. Site : [bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/328/7432/159?eaf](http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/328/7432/159?eaf).

GARANT, Patrice, 1996, *Droit administratif*, 4<sup>e</sup> édition, Les Éditions Yvon Blais Inc., Cowansville, p. 698.

ISSALYS, Pierre et LEMIEUX, Denys, 2002, *L'action gouvernementale*, Précis de droit des institutions administratives, 2<sup>e</sup> édition, Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, p. 321.

MONTEFIORE, Alan, 1999, « Integrity : a philosopher's introduction ». In *Integrity in the Public and Private Domains*. dirigé par Alan Montefiore et David Vines, Londres, Routledge.

MURRAY, Christopher et Julio FRENK, 2000, « Un cadre pour l'évaluation de la performance des systèmes de santé », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé*, n.3, p. 152-165.

OCDE, 2002, *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*. Paris, OCDE.

PARRY Jayne et John WRIGHT, 2003, « Community participation in health impact assessments: intuitively appealing but practically difficult », *Bulletin of the World Health Organization* 81(6) : 388.

PHILP, Mark, 1999, « Citizenship and Integrity », in *Integrity in the Public and Private Domains*. dirigé par Alan Montefiore et David Vines, Londres, Routledge.

POLANYI, Michael et Karen M. ANDRES, 2003, « Deliberative democracy: an emerging determinant of health and well-being? », Résumé d'une communication, Canadian Social Welfare Policy Conference, Ottawa. Site : [www.ccsd.ca/cswp/2003/index.htm](http://www.ccsd.ca/cswp/2003/index.htm).

PRATTE, André, « À quoi sert le Commissaire ? », *La Presse*, 27 décembre 2003, p. A14.

SAINT-MARTIN, Denis, 2002, « Le Conseiller en éthique du gouvernement fédéral devrait-il devenir un chien de garde indépendant relevant du Parlement ? ». Communication présentée à la Table ronde sur l'éthique en administration publique, ACFAS.

THOMAS, Paul G., 2003, « The past, present and future of officers of Parliament », *Revue de l'institut d'administration publique du Canada* 46(3) : p. 287-314.

THIBAUT, André et Philippe BRACHET, 1998, « Entre "participation" et "approche client", que reste-t-il du citoyen ? », Communication présentée au XXIV<sup>e</sup> Congrès international des sciences administratives, Paris.

ZAKUS, J. David et Catherine L. LYSACK, 1998, « Revisiting community participation », *Health Policy and Planning* 13(1) : 1-12.

## **ANNEXES**



## **Annexe 1**

### **Sommaire de l'avis du conseil sur l'institution d'un commissaire à la santé**

Dans cet avis, qui donne suite à un mandat du ministre de la Santé et des Services sociaux, le Conseil de la santé et du bien-être propose une analyse et fait des recommandations au sujet d'un important projet du gouvernement québécois : l'institution d'un commissaire à la santé qui serait rattaché à l'Assemblée nationale.

Pour élaborer cet avis, le Conseil prend appui sur les valeurs suivantes : l'appropriation par la population de sa santé et du système de santé, la responsabilisation des professionnels et des organisations face à la santé des populations et la participation publique comme conditions de développement de la santé et du bien-être de la population. Le Conseil estime aussi que la participation et la prise en considération de l'expérience des citoyennes et des citoyens dans les débats sur les grands enjeux, auxquels est confronté le système de services, sont essentielles à son amélioration et à sa viabilité.

Le Conseil est d'avis que ce projet de commissaire, comme celui de charte des droits dont le commissaire surveillerait l'application, devrait couvrir les services de santé et les services sociaux. C'est pourquoi le Conseil utilisera dans cet avis les termes : Charte des droits des citoyens et des usagers des services de santé et des services sociaux, ainsi que système de services de santé et de services sociaux.

Le Conseil a examiné plusieurs options relatives aux fonctions envisagées pour le commissaire, à savoir l'examen des plaintes, l'évaluation des technologies et l'évaluation de la performance du système. Pour le Conseil, ces responsabilités complexes et majeures, tout en ayant besoin d'être consolidées et harmonisées, sont difficilement conciliables dans un même organisme. Le Conseil suggère de faire la distinction entre des fonctions de protection et de défense des droits, qui s'apparentent à celles d'un ombudsman, et celles de l'évaluation, qui s'apparentent à celle d'un vérificateur. Aussi, le Conseil a choisi d'orienter ses recommandations sur le commissaire vers une fonction d'évaluation d'ensemble du système, avec la responsabilité de rendre compte à la population par l'entremise de l'Assemblée nationale.

Le Conseil propose des distinctions entre les droits individuels des usagers du système de services, les droits collectifs des citoyens québécois face au système de services (droit à un système de services performant, droit à l'information, droit de participer aux débats et aux décisions concernant ce système) et les normes de service.

Les droits des usagers du système de services de santé et de services sociaux sont présentement bien protégés par plusieurs lois, notamment la Loi sur les services de santé et les services sociaux, la Loi sur la protection de la jeunesse, le Code civil et la Charte des droits et libertés de la personne et les lois sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels. Les codes de déontologie des professionnels des services de santé et des services sociaux définissent, eux aussi, ce à quoi leurs patients ou usagers ont droit. Un régime d'examen des plaintes existe également, lequel comporte plusieurs mécanismes, dont les comités des usagers, les centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, les

commissaires locaux et régionaux à la qualité des services et le Protecteur des usagers en matière de services de santé et de services sociaux.

Le processus de traitement des plaintes des usagers a fait l'objet d'une révision depuis peu. Il importe de poursuivre le travail amorcé, entre autres s'assurer que le régime d'examen des plaintes est bien connu de la population, étendre la compétence du Protecteur des usagers aux cliniques et cabinets privés, assurer un financement adéquat des centres d'assistance et d'accompagnements aux plaintes et accroître leur visibilité. Le Conseil recommande, par ailleurs, de consolider le processus d'examen des plaintes en accordant aux citoyennes et aux citoyens la possibilité d'interjeter appel auprès du Protecteur des citoyens. Le Protecteur des citoyens étant extérieur au système de services de santé et de services sociaux et indépendant par son rattachement à l'Assemblée nationale.

Les droits collectifs font référence, pour leur part, au droit des citoyens à un système de services de santé et de services sociaux de qualité, accessible, efficace, équitable et performant, au droit d'obtenir de l'information juste et transparente offerte publiquement, au droit de participer aux débats sur la santé et sur les enjeux du système de services de santé et de services sociaux, au droit de participer à l'évaluation, à l'administration et à la prise de décisions affectant le système. Ces droits collectifs sous-tendent, de la part de l'État : l'obligation d'organiser et de financer un système de services qui soit de qualité, performant et bien géré, ainsi que d'en mesurer la qualité et l'efficacité; l'obligation de rendre accessible et de fournir régulièrement de l'information juste et transparente sur la performance du système; l'obligation de favoriser une participation démocratique et représentative de la population aux débats, à la gestion du système et à la prise de décisions.

Des efforts importants pour accroître la transparence et l'évaluation du système ont été faits. Il reste à instaurer une véritable gestion de la qualité des services et de la performance et se doter d'un cadre d'évaluation d'ensemble de la performance du système qui permette de coordonner les efforts de tous ceux qui y sont associés et en permettant à la population d'y participer. Aussi, le Conseil recommande de confier au commissaire le mandat d'évaluer le système de services de santé et de services sociaux *dans son ensemble et de façon intégrée* avec la responsabilité d'en saisir la population par l'Assemblée nationale. Cette évaluation d'ensemble se ferait sous l'angle des objectifs, des ressources disponibles, des processus et des résultats du système de services en fonction de l'utilisation des ressources, de la qualité des services, ainsi que de la santé et du bien-être des populations, en lien avec les politiques et directives gouvernementales et ministérielles.

Le Conseil est également d'avis qu'une charte des droits pour le Québec pourrait constituer un outil de mise en valeur des droits individuels et collectifs. Elle devrait reconnaître les acquis en matière de protection des droits individuels, créer l'occasion de combler des lacunes à ce chapitre et axer son rôle sur la protection des droits collectifs et sur la responsabilité collective à l'égard de la santé, ainsi que sur la responsabilité de l'État. Ce dernier rôle permettrait de mettre les citoyennes et les citoyens au cœur du système. Le Conseil recommande qu'un tel document soit rédigé de manière compréhensible et diffusé largement, si l'on veut aider les usagers et les citoyens à mieux comprendre leurs rôles et leurs droits dans le système de services, ainsi que les obligations de l'État et des différents

acteurs du système de services. Il recommande que l'élaboration de la charte se fasse dans un cadre véritablement démocratique, faisant participer autant les usagers et les citoyens en général que les experts en droit ou en éthique et les acteurs du réseau. Le Conseil recommande également au ministre que la charte énonce la responsabilité de la collectivité et du gouvernement à l'égard de la santé et du bien-être et du système de services de santé et de services sociaux, et que le processus d'élaboration de la charte soit sous la responsabilité du commissaire.





## **Annexe 2 : La Commission du droit du Canada**

Selon le site Internet de la Commission du droit du Canada, ce « conseil consultatif bénévole [...] se compose de 24 Canadiens choisis par la Commission. Les membres du Conseil consultatif sont nommés pour un mandat de trois ans avec possibilité de renouvellement. Le sous-ministre de la Justice du Canada est membre d'office du Conseil consultatif. Le Conseil consultatif doit refléter les intérêts socioéconomiques et culturels du Canada, provenir de diverses disciplines et avoir collectivement une connaissance des deux systèmes juridiques au Canada, la *common law* et le droit civil. [...] Le Conseil consultatif a pour rôle de conseiller la Commission du droit du Canada sur son orientation stratégique, notamment son plan de recherche à long terme et son programme d'études, d'examiner le rendement de la Commission et de la conseiller sur toute question relative à son objet. Le Conseil consultatif aide la commission à déterminer les questions de droit et de justice qui préoccupent les Canadiens, à tenir compte des divers points de vue dans son travail et à comprendre les répercussions pratiques de ses recommandations. Le Conseil consultatif se réunit officiellement deux fois par année [...]. Les membres individuels du Conseil consultatif sont également consultés sur la façon de concevoir les méthodes de recherche, la portée et l'objet des projets particuliers et le choix des chercheurs éventuels, les organismes et groupes avec lesquels la Commission devrait collaborer et enfin la composition des groupes d'étude. Ils peuvent aussi siéger à des groupes d'étude » ([www.lcc.gc.ca/fr/about/council/role2.asp](http://www.lcc.gc.ca/fr/about/council/role2.asp)).

Lors d'une entrevue téléphonique, Me Nathalie Des Rosiers, Présidente de la Commission du droit du Canada, a confirmé l'importance de cette instance pour le travail de la Commission. Ce Conseil consultatif est à la fois un forum de délibération sur les projets et les réalisations de la Commission puisqu'il débat de ses orientations stratégiques, de ses thèmes de recherche et de ses méthodes, et un forum d'imputabilité. En effet, la Présidente écrit toutes les six semaines aux membres du Conseil afin de les informer des activités de la Commission et doit répondre à leurs questions. Chaque membre de ce Conseil sert aussi de relais à la Commission dans la région d'où il ou elle provient. En raison de la diversité de leurs expertises et de leurs appartenances, les membres du Conseil ouvrent de nouvelles perspectives à la réflexion et améliorent la reddition de comptes publique de la Commission; leur permanence (ils ont en général un mandat de trois ans, renouvelable pour deux ans) leur a permis de développer des liens facilitant une délibération riche et fructueuse, même si leurs rencontres se limitent à deux par année en raison des frais de transport. Les membres les plus disponibles peuvent s'impliquer de près dans les projets de la Commission qui les intéressent le plus. Le Conseil est également, selon Mme Des Rosiers, une manière de consolider l'indépendance de la Commission, rattachée au ministre de la Justice, puisque, par exemple, l'approbation d'un projet de la Commission par le Conseil consultatif le rend légitime, même si le pouvoir exécutif n'y est pas favorable. En fin de compte, Mme Des Rosiers estime que cette instance apporte beaucoup aux travaux de la Commission sans lui coûter cher puisqu'il s'agit de membres bénévoles !

### Annexe 3 - Tableau comparatif d'organismes relevant de l'Assemblée nationale

	Vérificateur général	Commissaire au lobbying	Protecteur du citoyen	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	Commission d'accès à l'information
Rôle*	<p>Contrôle de la légalité et de la régularité.</p> <p>Il n'a pas le pouvoir de contrôler l'opportunité des dépenses gouvernementales ou la politique du gouvernement dans un domaine quelconque (Garant, 1996 : 678). La loi précise que la vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.</p> <p>« L'examen du Vérificateur peut porter sur le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception; le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement; le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes; la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus; le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus; l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité et sur la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans le cas où il est raisonnable de le faire. » (Garant, 1996 : 680).</p> <p>La loi définit ainsi les termes économie, efficacité et efficacité.</p> <p>« économie » l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées.</p>	<p>Chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charges publiques. Art. 33</p> <p>Il peut, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying ou du code de déontologie. Art. 39</p>	<p>Intervenir chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public. Il intervient de sa propre initiative ou à la demande de toute personne. Art. 13</p> <p>L'ombudsman est un officier public indépendant qui possède le pouvoir de recevoir des plaintes, d'enquêter et de faire rapport relativement aux abus de l'administration publique qui touchent les citoyens » (B.C. Development Corp. C. Friedmann, (1984) 2 R.C.S. 447, 460).</p> <p>Les enquêtes sont de type inquisitorial et à caractère administratif. « Même si le Protecteur du citoyen dispose des moyens importants conformément à la Loi sur les commissions d'enquête qui lui est applicable, il n'a jamais utilisé ces moyens jusqu'ici » (Garant, 1996 : 697).</p> <p>Il n'exerce pas de fonction judiciaire ou quasi judiciaire. Max c. Douville, JE. 93-1764 (C.S.). Il ne possède pas de pouvoir coercitif, son seul pouvoir est celui de recommander; il agit par la persuasion.</p> <p>Défense des droits individuels : « Le Protecteur du citoyen est avant tout, et perçu comme tel par les administrés, un redresseur de torts; il concurrence sur ce terrain les tribunaux civils et administratifs. Bien que ses recommandations n'aient aucun caractère exécutoire ou coercitif, elles sont très largement suivies par l'administration. » (Garant, 1996 : 702).</p>	<p>Assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la Charte des droits et libertés de la personne. Art. 57 et 71.</p> <p>Veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la Loi sur la protection de la jeunesse. Art. 57.</p> <p>Veiller à l'application de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics. Art. 57.</p> <p>La Commission doit notamment faire enquête, selon un mode non contradictoire, de sa propre initiative ou lorsqu'une plainte lui est adressée, sur toute situation qui lui paraît constituer un cas de discrimination fondée sur les motifs énumérés dans la Charte. Art. 71</p> <p>(Pour compléter voir l'article 71.)</p> <p>La Commission fait face à trois interlocuteurs : l'Assemblée nationale, le gouvernement et la population.</p>	<p>Entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès.</p> <p>Surveiller l'application de la Loi sur l'accès, faire enquête sur son fonctionnement et sur son observation... donner son avis sur les projets de règlement qui lui sont soumis... veiller au respect de la confidentialité des renseignements personnels contenus dans les dossiers ayant trait à l'adoption d'une personne et détenus par un organisme public et dans le dossier que le Curateur public détient sur une personne qu'il représente ou dont il administre les biens.</p> <p>(Pour compléter voir l'article 123 de la Loi sur l'accès)</p> <p>Exercer les fonctions qui lui sont attribuées par la Loi sur le secteur privé.</p>

\* Les organismes qui relèvent du Parlement ont deux catégories de fonction :

- fonction financière, de vérification des dépenses gouvernementales et pratiques administratives connexes;
- fonction d'équité, de protection et de défense des droits individuels, (Thomas, 2003 : 278).

	Vérificateur général	Commissaire au lobbying	Protecteur du citoyen	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	Commission d'accès à l'information
	<p>« efficacité » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services.</p> <p>« efficacité » l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité ».</p>		<p>« Les manquements susceptibles de fonder son intervention sont de deux ordres. Les uns concernent la légalité du comportement de l'autorité administrative(...) Les autres concernent la notion plus souple d'équité dans l'action gouvernementale et expriment de manière plus spécifique la mission du Protecteur (caractère déraisonnable, injuste ou abusif du comportement de l'autorité administrative) » Issalys, Lemieux, 2002 : 321.</p> <p>« Le Protecteur est aussi, et ce rôle ne doit pas être minimisé, un critique de l'administration : plusieurs de ses recommandations visent à l'amélioration du fonctionnement. » (Garant, 1996 : 703).</p>		

	Vérificateur général	Commissaire au lobbying	Protecteur du citoyen	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	Commission d'accès à l'information
<b>Nomination</b>	Sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins 2/3 des membres de l'Assemblée nationale. Art. 7	Sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation des 2/3 des membres de l'Assemblée nationale. Art. 33	Sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation des 2/3 de l'Assemblée nationale. Art. 1	Les 15 membres, dont un président et deux vice-présidents, sont nommés sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation des 2/3 de l'Assemblée nationale. Art. 58	Les cinq membres, dont un président, sont nommés sur proposition du Premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les 2/3 de ses membres. Art. 104
<b>Nomination d'adjoints</b>	« Le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs. (...) Si la Loi sur la fonction publique n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité. » « Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint. » Art. 17		« Le gouvernement peut nommer un adjoint au Protecteur du citoyen, sur la recommandation de ce dernier, et fixer son traitement (...); la durée de son mandat est de cinq ans; il peut être destitué avant la fin de son mandat, par le gouvernement, mais uniquement pour cause. » Art. 4		
<b>Durée du mandat</b>	Dix ans et ne peut être renouvelé. Art. 9	Une durée fixe qui ne peut excéder cinq ans. Art. 34	Cinq ans. Art. 2	Au plus dix ans. Cette durée, une fois fixée, ne peut être réduite. Art. 58.3	Au plus cinq ans, pas plus de deux mandats consécutifs complets. Art. 105
<b>Destitution</b>	« L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le Vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les 2/3 des membres de l'Assemblée nationale. » Art. 13	Par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les 2/3 de ses membres. Art. 34	Par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les 2/3 de ses membres. Art. 3		Par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les 2/3 de ses membres. Art. 107
<b>Absence, empêchement ou vacance</b>	Le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme Vérificateur général, pour assurer l'intérim. Art. 15		L'adjoint du Protecteur du citoyen le remplace jusqu'à ce qu'un autre Protecteur du citoyen soit conformément nommé ou, suivant le cas, jusqu'à ce que le Protecteur du citoyen reprenne l'exercice de ses fonctions. Art. 7	« D'office, le vice-président désigné par le gouvernement remplace temporairement le président en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci ou de vacance de sa fonction. ... » Art. 67	Le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle à l'Assemblée nationale, désigner l'un des deux autres membres de la Commission comme président, pour la période pendant laquelle dure cette absence ou cet empêchement. Art. 108

	Vérificateur général	Commissaire au lobbying	Protecteur du citoyen	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	Commission d'accès à l'information
<b>Serment</b>	Le Vérificateur général prête le serment suivant devant le président de l'Assemblée nationale. « Je,....., déclare sous serment que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi. » Art. 11 et annexe 1		Le Protecteur du citoyen et son adjoint prêtent le serment suivant respectivement devant le président de l'Assemblée nationale et devant le Protecteur du citoyen : « Je déclare sous serment que je remplirai mes fonctions avec honnêteté, impartialité et justice et que je n'accepterai aucune autre somme d'argent ou avantage, pour ce que j'accomplirai dans l'exercice de mes fonctions, que ce qui me sera alloué conformément à la loi. De plus, je déclare sous serment que je ne révélerai, sans y être dûment autorisé, aucun renseignement que j'aurai obtenu dans l'exercice de mes fonctions. » Art. 5 et annexe  « Les fonctionnaires et employés du Protecteur du citoyen prêtent le serment suivant devant le Protecteur du citoyen : « Je , ...., jure de plus que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être dûment autorisé, quoi que ce soit dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de ma charge. Ainsi Dieu me soit en aide. » Art. 11 et annexe	Les membres et mandataires de la commission, les membres de son personnel et les arbitres prêtent les serments suivants devant le président de l'Assemblée nationale pour les membres de la Commission et devant le président de la Commission pour les autres : « Je,....., déclare sous serment que je remplirai mes fonctions avec honnêteté, impartialité et justice et que je n'accepterai aucune autre somme d'argent ou considération quelconque, pour ce que j'aurai accompli ou accomplirai dans l'exercice de mes fonctions, que ce qui me sera alloué conformément à la loi.  De plus, je déclare sous serment que je ne révélerai et ne laisserai connaître, sans y être dûment autorisé, aucun renseignement ni document dont j'aurai eu connaissance, dans l'exercice de mes fonctions. » Art. 64 et annexe 1	Les membres de la Commission doivent prêter le serment suivant devant le président de l'Assemblée nationale : « Je, ... , déclare sous serment que je serai loyal et porterai vraie allégeance à l'autorité constituée, que j'exercerai honnêtement mes fonctions et qu'hormis mon traitement et ce qui me sera alloué en vertu de la loi ou d'un décret du gouvernement, je ne recevrai aucune somme d'argent ou avantage quelconque dans l'exercice de mes fonctions. De plus, je déclare sous serment que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être dûment autorisé, aucun renseignement confidentiel dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de mes fonctions. » Art. 106 et annexe B
<b>Rapport d'activités</b>	Remet au président de l'Assemblée nationale qui le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux. Art. 44	Transmet au président de l'Assemblée nationale qui le dépose dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux, pour étude par la commission compétente de l'Assemblée nationale. Art. 45	Transmet au président de l'Assemblée nationale, à l'intention de l'Assemblée. Art. 28  Le président de l'Assemblée nationale dépose devant l'Assemblée, dans les trois jours de sa réception, si elle est en session, ou, sinon dans les trois jours de la reprise de ses travaux, tout rapport que le Protecteur du citoyen lui transmet à l'intention de l'Assemblée. Art. 29  Ces rapports sont publiés et distribués par l'Éditeur officiel du Québec dans les conditions et de la manière que le Protecteur du citoyen juge appropriées. Art. 29	Remet au président de l'Assemblée nationale un rapport sur ses activités et ses recommandations tant en matière de promotion et de respect des droits de la personne qu'en matière de protection de l'intérêt de l'enfant ainsi que de promotion et de respect des droits de celui-ci.  Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale si elle est en session ou, si elle ne l'est pas, dans les 30 jours de l'ouverture de la session suivante.  Il est publié et distribué par l'Éditeur officiel du Québec, dans les conditions et de la manière que la Commission juge appropriées. Art. 73	Transmet au ministre désigné un rapport de ses activités. Le rapport est déposé devant l'Assemblée nationale dans les trente jours de sa réception. Art. 118 et 119  La Commission de l'Assemblée nationale désigne, dans les meilleurs délais, la Commission qui fera l'étude du rapport d'activités. L'étude est réalisée dans les 60 jours de son dépôt à l'Assemblée. Art. 119.1  Ce rapport peut contenir : 1° des recommandations visant à favoriser la protection des renseignements personnels, ainsi que l'exercice du droit d'accès aux documents, notamment par les communautés culturelles et les personnes

	Vérificateur général	Commissaire au lobbying	Protecteur du citoyen	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	Commission d'accès à l'information
			<p>Le Protecteur du citoyen « entre en contact direct avec l'administration et rend ses comptes directement à l'administré après avoir exercé par voie de recommandations sa censure sur les actes ou comportements de l'administration. Cette façon de voir est celle qu'ont adoptée les différents titulaires de la fonction. » (Garant, 1996 : 688).</p> <p>« Le Parlement n'a pas jugé bon de créer de commission parlementaire spéciale pour étudier ses rapports annuels et d'ailleurs les parlementaires ont observé vis-à-vis leur contenu un silence significatif : ils ont estimé que le Protecteur du citoyen... n'a pas besoin de béquilles parlementaires pour remplir sa mission... Un support parlementaire ne saurait remplacer la magistrature d'influence que l'ombudsman exerce directement sur l'administration. Enfin nous estimons qu'il n'en a nullement besoin, possédant par ailleurs le meilleur instrument de chantage qui soit contre l'administration, soit la saisine directe de l'opinion publique. » (Garant, 1996 : 688-689).</p>		handicapées; 2° des propositions relatives aux normes techniques sur la conservation, le classement, le repérage et le mode de consultation des documents; 3° les suggestions du public sur toute matière de la compétence de la Commission. Art. 118
<b>Autres rapports/ modes d'actions : avis, recommandations ou rapports</b>	<p>Peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.</p> <p>Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel. Art. 45</p>	<p>Peut donner et publier tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, d'un règlement pris en application de celle-ci ou du code de déontologie. Art. 52</p>	<p>Peut, chaque fois qu'il donne un avis au dirigeant d'un organisme public, lui faire toute recommandation qu'il juge utile et requérir d'être informé des mesures qui auront été effectivement prises pour remédier à la situation préjudiciable (art. 26.2) S'il juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable, il peut en aviser, par écrit, le gouvernement et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale. » Art. 27</p>	<p>Le rapport d'activités peut contenir des recommandations. Art. 73</p>	<p>Le rapport d'activités peut contenir des recommandations. Art. 118</p>

	Vérificateur général	Commissaire au lobbying	Protecteur du citoyen	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	Commission d'accès à l'information
			<p>Peut, en vue de remédier à des situations préjudiciables constatées à l'occasion de ses interventions, pour éviter leur répétition ou pour parer des situations analogues, appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général. S'il le juge à propos, il peut exposer la situation dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale. » Art. 27.3</p> <p>Commentaire public. « Il peut également commenter publiquement une intervention qu'il a faite ou une intervention en cours lorsqu'il juge que l'intérêt de la personne, du groupe, de l'organisme public, de son dirigeant, du fonctionnaire, de l'employé ou de l'officier en cause l'exige. » Art. 27.4</p> <p>Le président de l'Assemblée nationale dépose devant l'Assemblée, dans les trois jours de sa réception tout rapport que le Protecteur du citoyen lui transmet à l'intention de l'Assemblée nationale. Art. 29</p> <p>Publication. Ces rapports sont publiés et distribués par l'Éditeur officiel du Québec dans les conditions et de la manière que le Protecteur du citoyen juge appropriées. » Art. 29</p>		
Rapport sur la mise en œuvre		Le ministre doit, dans les cinq ans qui suivent le 13 juin 2002, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et du code de déontologie adopté en application de celle-ci, de même que sur l'opportunité, le cas échéant, de les modifier. Ce rapport est déposé par le ministre dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale. Art. 68			La CAI fait au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre des deux lois qu'elle applique. Dans l'année qui suit son dépôt à l'Assemblée nationale, ce rapport doit être analysé par la commission parlementaire désignée qui devra également entendre les représentations des personnes et des organismes intéressés. Art. 179 Loi sur l'accès et 88 Loi sur le secteur privé.

	Vérificateur général	Commissaire au lobbying	Protecteur du citoyen	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	Commission d'accès à l'information
<b>Financement</b>	<p>Soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale. Art. 63</p> <p>Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du Vérificateur général sont portées au budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale. Art. 64</p> <p>Le Vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception. Art. 65</p> <p>« Le Vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Art. 66</p>	<p>Prépare ses prévisions budgétaires annuelles et les soumet au Bureau de l'Assemblée nationale qui les approuve avec ou sans modification. Art. 35</p>	<p>La <i>Loi sur le Protecteur du citoyen</i> ne prévoit aucune procédure particulière pour l'approbation des prévisions budgétaires du Protecteur du citoyen. Le Protecteur du citoyen ne présente donc pas ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau ou au président de l'Assemblée nationale comme c'est le cas pour le Vérificateur général, le Commissaire au lobbying et le Directeur général des élections.</p> <p>Les crédits qui lui sont accordés ne relèvent toutefois pas d'un programme ministériel comme c'est le cas pour la CAI.</p>	<p>À l'instar de la CAI, le budget de la Commission relève du MRCI. (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2003 : 89)</p>	<p>Relève du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration pour la détermination de son budget (MRCI). Les crédits dont dispose la Commission sont fixés à l'intérieur du programme 3 du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Ce programme, intitulé <i>Conseil et organismes de protection relevant du ministre</i>, couvre également le budget de dépenses de l'Office de la protection des consommateurs, du Conseil des relations interculturelles et de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. (Commission d'accès à l'information, 2002 : 147)</p>
<b>Définitions</b>	<p>La Loi définit les termes suivants :</p> <p>« économie » l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées.</p> <p>« efficience » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;</p> <p>« efficacité » l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité ». Art. 21</p>				