

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION DES PERSONNES DONT L'ÉTAT MENTAL PRÉSENTE UN DANGER POUR ELLES-MÊMES OU POUR AUTRUI ET D'AUTRES DISPOSITIONS

CONTEXTE

La santé mentale constitue une préoccupation au sein de la population québécoise. Ce sujet est fréquemment abordé dans l'espace public et mis au jour à la suite d'événements tragiques qui mettent en lumière des enjeux persistants de sécurité et de soutien aux personnes en situation de détresse psychologique ou présentant des troubles mentaux graves. En 2016, on estimait à 12 % la population atteinte de troubles mentaux¹. Concernant les troubles mentaux graves, la donnée canadienne révèle que ce type de trouble touche environ 1 % de la population².

Malgré les efforts déployés au fil des années et les importantes orientations cliniques et administratives mises en place, plusieurs enjeux persistent quant à l'application optimale et conforme de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui (RLRQ, c. P-38.001, ci-après la « LPP »). Il apparaît que les mesures actuelles demeurent insuffisantes pour concilier la protection des personnes visées et le respect de leurs droits.

C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'en 2023, l'Institut québécois de réforme du droit et de la justice (IQRDJ) s'est vu confier un mandat de recherche et de consultation portant sur la LPP par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Ces travaux visaient à faire l'examen, de manière indépendante et transparente, des divers enjeux entourant la LPP et à obtenir des propositions de solutions concrètes pour améliorer la protection des personnes concernées par cette loi, tout en tenant compte des perspectives de l'ensemble des parties prenantes.

Le projet de loi a pour objectif de répondre aux enjeux ciblés en matière de protection des personnes présentant une altération de leur état mental. Il est souhaité de mettre en œuvre des mesures concrètes pour améliorer les interventions faites auprès de ces personnes. Ainsi, les mesures législatives proposées visent à donner suite aux recommandations contenues dans certains rapports de coroners, à des suggestions formulées dans des mémoires transmis à l'IQRDJ dans le cadre de ses travaux et à certaines conclusions du rapport final de l'IQRDJ.

De plus, le projet de loi propose d'introduire des modifications à la Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux (chapitre G-1.021, ci-après la « LGSSSS ») en ce qui concerne la protection des enfants en situation de vulnérabilité, vu différents cas d'abus ou de mauvais traitements perpétrés par des adultes en position d'autorité qui ont mis en lumière la nécessité de procéder à des vérifications supplémentaires dans la sélection du personnel destiné à prendre soin de ces enfants. Il prévoit également de modifier la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité (RLRQ, chapitre L-6.3, ci-après la « Loi sur la maltraitance ») puisque le délai de prescription applicable pour le dépôt d'un dossier aux fins de l'application de sanctions pénales, limité à un an suivant les dispositions du Code de procédure pénale, entraîne des difficultés dans la gestion des cas de maltraitance

1. Gouvernement du Québec. (2021). Troubles mentaux fréquents : repérage et trajectoires de services – Guide de pratique clinique. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2021/21-914-11W.pdf> (2021).

2. Agence de la santé publique du Canada. (2020, 7 juillet). La schizophrénie au Canada – Blogue de données. Infobase de la santé publique. <https://sante-infobase.canada.ca/lab0-de-donnees/blogue-schizophrénie.html>

OBJECTIFS ET PROPOSITIONS

Le projet de loi poursuit plusieurs objectifs visant notamment à :

- protéger la santé et la sécurité des personnes présentant une altération de leur état mental, notamment lorsqu'elles se trouvent dans une situation où il existe un danger, c'est-à-dire dans une situation où leur santé ou leur sécurité ou la sécurité d'autrui est compromise suivant les conditions qui seront établies dans la LPP;
- élargir la capacité d'intervention auprès des personnes présentant une altération de leur état mental de façon ciblée pour permettre des actions à leur égard en amont en considération de la globalité de leur situation, tout en maintenant le caractère exceptionnel des mesures coercitives prévues par la loi;
- améliorer la coordination intersectorielle entre les différents intervenants pouvant agir en lien avec la situation d'une personne et faciliter la communication de renseignements personnels la concernant entre de tels intervenants afin de favoriser des interventions plus adaptées aux besoins de la personne visée;
- favoriser l'autodétermination des personnes majeures vivant avec un trouble mental en permettant qu'elles puissent accepter ou refuser à l'avance des soins requis par ce trouble mental dans le cas où elles seraient inaptes, de manière temporaire, à consentir aux soins en raison de ce trouble mental;
- uniformiser certaines bonnes pratiques afin que les personnes mises sous garde ou amenées contre leur gré par un agent de la paix auprès d'un établissement de santé et de services sociaux (ÉSSS) effectuent un départ sécuritaire de cet ÉSSS et pour s'assurer qu'un soutien soit offert à leurs proches et qu'elles bénéficient d'un accompagnement afin de leur permettre de bénéficier des services et des ressources disponibles pour les soutenir dans la compréhension et dans l'exercice de ses droits et recours;

assurer un meilleur accès à la justice aux personnes concernées par une demande d'autorisation de soins ou de garde, notamment en simplifiant le parcours des personnes gardées en établissement, en permettant que les demandes judiciaires en ces matières soient entendues devant un même tribunal et en facilitant l'accès à l'aide juridique pour les personnes visées;

- prévoir des mécanismes de vérifications applicables aux personnes travaillant auprès des jeunes;
- revoir certaines règles applicables en matière d'application de sanctions pénales découlant de la Loi sur la maltraitance.

Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi propose notamment :

- d'introduire un préambule à la LPP énonçant les principes directeurs liés à son application;

- de réviser la notion de « danger grave et immédiat » et les critères d'intervention prévus à la LPP;
- de clarifier le rôle de l'intervenant d'un service d'aide en situation de crise dans le cadre de l'application de la LPP;
- de prévoir un processus d'action concerté (PAC), soit un mécanisme formel de concertation et de coordination des interventions quant à une personne présentant une altération de son état mental et se trouvant dans une situation où sa santé et sa sécurité est compromise;
- d'introduire dans la LPP un régime de directives psychiatriques anticipées (DPA) prévoyant la possibilité pour les personnes majeures vivant avec un trouble mental d'accepter ou de refuser à l'avance des soins requis par ce trouble mental dans le cas où elles seraient inaptes, de façon temporaire, à consentir aux soins en raison de ce trouble mental;
- de prévoir certaines bonnes pratiques devant être explicitement intégrées au protocole que doivent adopter les ÉSSS en matière de mises sous garde de personnes dans leurs installations, notamment celles visant à favoriser leur départ sécuritaire, le soutien de leurs proches et leur accompagnement dans la compréhension et dans l'exercice de ses droits et recours;
- de réviser le parcours de garde en ÉSSS et de permettre aux médecins et aux infirmières praticiennes spécialisées de mettre une personne sous garde et de la soumettre à une évaluation psychiatrique sans l'autorisation du tribunal, sous certaines conditions et modalités;
- de transférer au Tribunal administratif du Québec (TAQ) les compétences en matière de garde en ÉSSS et autorisation de soins et créer une section de l'intégrité de la personne pour entendre ces demandes;
- en accordant gratuitement l'aide juridique à toute personne, sans égard à leur admissibilité financière, pour les services juridiques offerts en matière de garde en ÉSSS ou d'autorisation de soins;
- d'introduire la vérification d'absence d'empêchement d'agir (VAEA) pour la protection des jeunes auprès desquels un directeur de la protection de la jeunesse intervient en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse (RLRQ, chapitre P-34.1) ainsi que ceux qui font l'objet d'une mesure de garde ou de surveillance en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (L.C. 2002, ch. 1);
- de prévoir un délai de prescription de trois ans en matière de poursuite pénale découlant de la Loi sur la maltraitance.

AVANTAGES

Les mesures législatives proposées visent à moderniser la LPP en adoptant une approche plus préventive, globale et adaptée aux besoins des personnes présentant une altération de leur état mental, tout en assurant un meilleur équilibre entre leurs droits fondamentaux et la sécurité publique.

L'ajout d'un préambule et la révision des critères d'intervention, permettront une application plus claire et plus complète de la loi. Le PAC facilitera la gradation des interventions pouvant être effectuées à l'égard d'une personne présentant une altération de son état mental, notamment en favorisant la communication de renseignements concernant une telle personne et qui sont nécessaires à la concertation et à la coordination d'actions à son égard.

Par ailleurs, l'introduction des DPA renforcera l'autodétermination des personnes en contexte de santé mentale et permettra des interventions plus rapides et plus centrées sur leurs volontés.

Les bonifications qui devront être apportées aux protocoles que doivent adopter les ÉSSS en matière de mises sous garde de personnes dans leurs installations amélioreront, quant à elles, la sécurité de leur sortie d'un ÉSSS, la participation de leur proches dans leur épisode de soins ainsi que leur accompagnement dans la compréhension et dans l'exercice de leurs droits et recours.

La révision du parcours de garde contribuera à améliorer l'accès à la justice, notamment en simplifiant le parcours de garde et en offrant plus de temps aux personnes et à leurs proches pour comprendre les procédures qui les concernent. La création d'une nouvelle section spécialisée en matière d'intégrité de la personne au TAQ et l'octroi de l'aide juridique gratuite, sans égard à l'admissibilité financière, pour les personnes visées par une demande de garde en ÉSSS ou d'autorisation de soins contribuent également à assurer un meilleur accès à la justice pour les personnes visées par ces demandes.

Les changements envisagés à la LGSSSS en lien avec la VAEA permettront de mieux évaluer la probité des personnes en contact régulier avec une clientèle vulnérable et d'en accroître la protection tandis que la modification souhaitée à la Loi sur la maltraitance contribuera à en renforcer l'application.

IMPACTS

De manière générale, il est envisagé que les mesures proposées par le projet de loi aient des impacts positifs sur la qualité, la cohérence et l'efficacité des interventions auprès des personnes présentant une altération de leur état mental.

L'instauration d'un processus formel de concertation et de collaboration entre les intervenants concernés contribuera à une meilleure cohérence des interventions auprès d'une personne, à la mise en place d'un filet de sécurité autour de celle-ci et à une gestion collective plus efficace des risques.

Les mesures proposées liées au départ sécuritaire d'un ÉSSS, à une implication plus grande des proches et à un meilleur accompagnement dans la compréhension et dans l'exercice de droits et recours participeront à l'amélioration globale des mécanismes de protection, des trajectoires de soins et de la cohérence de l'action publique en matière de santé et de services sociaux.

À moyen terme, il est souhaité que ces changements entraînent des gains d'efficience pour le réseau de la santé et des services sociaux par la diminution du recours aux urgences, des hospitalisations répétées et de la judiciarisation de situations liées à des enjeux de santé mentale, incluant le nombre d'usagers sous ordonnance de la Commission d'examen des troubles mentaux.