

**Projet de loi n°15 - *Loi visant à rendre le système
de santé et de services sociaux plus efficace***

**Mémoire présenté par Héma-Québec
à la Commission de la santé et des services
sociaux de l'Assemblée nationale du
Québec**

Mai 2023



TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
Le PL 15 accorde d'importants pouvoirs de direction à Santé Québec.....	3
Le PL 15 accorde à Santé Québec la responsabilité d'appliquer la Loi sur Héma-Québec	3
Le PL 15 permet à Santé Québec d'assumer l'administration provisoire d'Héma-Québec	4
Le PL 15 prévoit la présence de Santé Québec aux réunions du conseil d'administration	4
Le PL 15 prévoit la présence de Santé Québec sur le comité de biovigilance	5
Conclusion	5

À l'attention de Monsieur Luc Provençal
Président de la Commission de la santé et des services sociaux
de l'Assemblée nationale
Député de Beauce-Nord

Monsieur le Président,

Héma-Québec a pris connaissance du projet de loi no. 15 intitulé *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace (PL 15)* et aimerait vous faire part de certains commentaires à ce sujet.

Nous partageons la volonté du gouvernement de mettre en place un système de santé efficace et accessible. Nous tenons toutefois à vous transmettre certaines inquiétudes à propos de divers aspects du PL 15 ayant un impact direct sur les activités et le statut d'Héma-Québec.

Le PL 15 prévoit en effet plusieurs modifications à la *Loi sur Héma-Québec et sur le Comité de biovigilance (Loi sur Héma-Québec)*. Ces modifications accordent essentiellement à Santé Québec divers pouvoirs de contrôle et de surveillance à l'égard d'Héma-Québec.

Or, tel que discuté plus en détail ci-dessous, ces modifications menacent le statut et l'autonomie organisationnelle dont jouit Héma-Québec depuis sa création à titre de personne morale indépendante de l'appareil gouvernemental.

En fait, le pouvoir de direction confié à Santé Québec par le PL 15 est susceptible d'entraîner une ingérence politique importante dans les activités d'Héma-Québec. Sans vouloir être alarmiste, Héma-Québec ne peut que constater que le PL 15 recrée essentiellement l'une des conditions ayant mené à l'une des pires crises sanitaires au Canada.

Mise en contexte

La Loi sur Héma-Québec a été adoptée en 1998 à la suite de ce qu'il est convenu d'appeler le « scandale du sang contaminé ». Rappelons pour mémoire que des milliers de canadiens et de canadiennes ont contracté le VIH ou l'hépatite C au cours des années 1980 après avoir reçu du sang ou des produits sanguins contaminés en provenance de la Société canadienne de la Croix-Rouge.

Ces événements ont obligé le gouvernement fédéral et les provinces à verser plus d'un milliard de dollars aux victimes. Cette catastrophe humanitaire a également entraîné la mise sur pied de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (**Commission Krever**).

L'enquête menée par la Commission Krever a révélé que le préjudice subi par les victimes aurait pu être évité n'eut été de l'ingérence politique du gouvernement à l'égard des activités de la Société canadienne de la Croix-Rouge.

Le rapport Krever recommandait ainsi que les organismes chargés d'assurer le bon fonctionnement du système d'approvisionnement en sang soient « indépendants » de l'appareil étatique et que leur structure de gouvernance permette à leurs dirigeants de prendre des décisions à l'abri de toute ingérence politique¹.

¹ L'Honorable juge Horace Krever, Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada, 1997, Rapport Final, Volume 3, p. 1195-1196 :

Plusieurs dispositions de la Loi sur Héma-Québec reflètent cette préoccupation et visent à mettre en œuvre les recommandations du rapport Krever en vue d'assurer l'indépendance et l'autonomie décisionnelle d'Héma-Québec à l'égard du gouvernement.²

À titre d'exemple, l'article 2 de la Loi sur Héma-Québec prévoit expressément qu'Héma-Québec n'est pas un mandataire de l'État, tandis que l'article 8 de cette même loi prévoit qu'un fonctionnaire ne peut être membre de son conseil d'administration.

L'indépendance d'Héma-Québec n'est évidemment pas absolue. La Loi sur Héma-Québec prévoit divers mécanismes permettant au gouvernement d'assurer un certain contrôle sur les activités d'Héma-Québec.

Les membres du conseil d'administration d'Héma-Québec sont ainsi nommés par le gouvernement en vertu de l'article 7 de la Loi sur Héma-Québec. La Loi sur Héma-Québec accorde également au ministre de la Santé et des Services sociaux divers pouvoirs de contrôle et de surveillance à l'égard des activités d'Héma-Québec.

La Loi sur Héma-Québec instaure de ce fait un équilibre délicat entre la nécessité de préserver l'indépendance organisationnelle d'Héma-Québec et les impératifs administratifs et budgétaires de l'État.

En d'autres mots, Héma-Québec possède un statut particulier. Comme d'autres sociétés de droit public, elle possède une grande autonomie dans l'accomplissement de sa mission, mais doit rendre compte de sa gestion directement au ministre.

Or, le PL 15 vient rompre cet équilibre en confiant à Santé Québec, plutôt qu'au ministre, certains pouvoirs de contrôle et de surveillance à l'égard des activités d'Héma-Québec. Cette approche contrevient directement aux recommandations du rapport Krever et ravive les craintes d'ingérence politique dénoncées par ce rapport.

À notre avis, Héma-Québec doit continuer de répondre directement au ministre afin de préserver l'indépendance dont elle a besoin afin de remplir le rôle qui lui a été confié par le législateur.

En fait, la constitution d'Héma-Québec à titre de personne morale indépendante de l'appareil gouvernemental apparaît incompatible avec l'idée qu'elle puisse être sous le contrôle, non pas d'un membre du conseil exécutif, mais de fonctionnaires³ relevant de l'administration publique.

7. Il est recommandé que l'exploitant du système d'approvisionnement en sang soit indépendant et soit en mesure de prendre des décisions qui n'obéissent qu'aux intérêts du système.

Afin de réduire au minimum les dangers inhérents aux constituants sanguins et aux produits sanguins, l'exploitant du système d'approvisionnement en sang doit pouvoir mettre en place d'importantes mesures de sécurité sans ingérence politique.

Les considérations politiques, qui n'ont rien à voir avec la sûreté des réserves de sang, ne doivent jamais entraver la capacité de l'exploitant du système d'approvisionnement en sang de fournir des produits sûrs de façon efficiente et efficace. L'exploitant doit être suffisamment indépendant des décideurs pour ne pas être obligé de prendre des décisions qui sont incompatibles avec la sûreté des réserves de sang ou l'efficacité du système d'approvisionnement en sang.

² Journal des débats de la Commission des affaires sociales du vendredi 5 juin 1998 - Vol. 35 N° 133 - Étude détaillée du projet de loi n° 438 - *Loi sur Héma-Québec et sur le Comité d'hémovigilance* :

« Le Président (M. Bertrand, Charlevoix): Sur division. L'article 7.

M. Rochon: Ça, c'est la composition du conseil d'administration, et, là-dessus, on a voulu aussi s'assurer d'une conformité aux recommandations de la commission Krever. Alors, je ne pense pas avoir grand-chose de plus à dire, à moins qu'il y ait des questions qui soient soulevées à ce sujet. »

³ Le terme « fonctionnaire » n'est pas utilisé au sens restrictif de l'article 1 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1), mais plutôt dans le sens usuel de « personne qui occupe un emploi permanent dans une administration publique ».

À titre d'exemple, on ne saurait imaginer qu'Hydro-Québec, la Société des alcools du Québec ou encore Investissement Québec relèvent, non pas d'un ministre, mais de fonctionnaires⁴ provinciaux employés par l'administration publique. Tout comme Héma-Québec, ces organismes ont été créés afin d'établir une certaine distance entre l'accomplissement de leur mission et les impératifs administratifs de l'État.

En d'autres mots, Héma-Québec a été créée afin de « dépolitiser » l'approvisionnement en sang pour le bénéfice de l'ensemble de la population et le PL 15 nous apparaît comme un dangereux retour en arrière à cet égard.

Héma-Québec souhaite attirer l'attention de l'Assemblée nationale sur cet enjeu important et espère que ses commentaires et observations permettront d'identifier des solutions concrètes en vue d'éviter toute apparence d'ingérence politique dans ses activités.

Le PL 15 accorde d'importants pouvoirs de direction à Santé Québec

L'article 811 du PL 15 modifie l'article 3 de la Loi sur Héma-Québec afin d'accorder à Santé Québec le pouvoir de (i) demander à Héma-Québec de se procurer, d'entreposer ou de fournir aux établissements les produits de fractionnement ou les produits de remplacement dont ils ont besoin, ou encore (ii) d'exercer toute autre fonction liée au système d'approvisionnement que Santé Québec pourrait décider de lui confier.

Si le PL 15 devait être adopté tel que présenté, cela voudrait donc dire qu'Héma-Québec devra se plier aux ordres et directives, non pas d'un ministre élu par la population, mais d'un employé de Santé Québec.

Tel qu'indiqué ci-dessus, ce dernier pourrait même imposer à Héma-Québec d'exercer toute autre fonction liée au système d'approvisionnement qu'il pourrait décider de lui confier. En somme, un fonctionnaire⁵ de Santé Québec pourrait décider, à la place du conseil d'administration d'Héma-Québec, des grandes orientations d'Héma-Québec alors que l'article 8 de la Loi sur Héma-Québec précise qu'aucun fonctionnaire ne peut agir à titre de membre du conseil d'administration d'Héma-Québec.

À notre avis, c'est exactement le genre de situation que les recommandations du rapport Krever visaient à éviter. Le pouvoir de direction confié à Santé Québec par le PL 15 est susceptible d'entraîner une ingérence politique importante dans les activités d'Héma-Québec. Sans vouloir être alarmiste, Héma-Québec ne peut que constater que le PL 15 recrée essentiellement l'une des conditions ayant mené au scandale du sang contaminé.

Le PL 15 accorde à Santé Québec la responsabilité d'appliquer la Loi sur Héma-Québec

L'article 814 du PL 15 modifie l'article 31.1 de la Loi sur Héma-Québec afin d'accorder à Santé Québec, plutôt qu'au ministre, le droit de faire une inspection et de pénétrer à tout moment raisonnable dans tout lieu sous la responsabilité d'Héma-Québec en vue de vérifier si la Loi sur Héma-Québec ou tout règlement adopté en vertu de celle-ci est respecté.

L'article 819 du PL 15 modifie également l'article 31.2 de la Loi sur Héma-Québec afin de transférer, du ministre à Santé Québec, le pouvoir de faire enquête sur toute matière relative à l'application de la Loi sur Héma-Québec ou de tout règlement pris pour son application.

⁴ Voir note infrapaginale no 3.

⁵ Voir note infrapaginale no 3.

L'article 819 du PL 15 modifie enfin l'article 31.4 de la Loi sur Héma-Québec afin de permettre à Santé Québec d'exiger, une fois l'inspection ou l'enquête complétée, qu'Héma-Québec lui soumette un plan d'action destiné à redresser la situation, le cas échéant.

C'est donc Santé Québec, et non le ministre, qui pourrait être chargé d'assurer l'application de la Loi sur Héma-Québec et de bénéficier des importants pouvoirs de coercition qui sont rattachés à cette responsabilité. En bref, le PL 15 accorde non seulement à Santé Québec d'importants pouvoirs de direction à l'égard d'Héma-Québec, mais il lui permet également d'agir à titre de régulateur de ses activités.

Cette situation apparaît irréconciliable avec l'idée selon laquelle Héma-Québec doit bénéficier d'un niveau d'indépendance suffisant envers l'appareil administratif afin de correctement remplir la mission qui lui a été confiée par le législateur et d'éviter toute ingérence politique dans l'approvisionnement en sang et produits sanguins.

Le PL 15 permet à Santé Québec d'assumer l'administration provisoire d'Héma-Québec

Les articles 815 et 819 du PL 15 modifient les articles 32, 33 et 34 de la Loi sur Héma-Québec afin d'accorder à Santé Québec, plutôt qu'au ministre, le pouvoir d'assumer l'administration provisoire d'Héma-Québec en certaines circonstances.

Héma-Québec pourrait donc se retrouver sous la tutelle provisoire, non pas d'un ministre élu par la population, mais de fonctionnaires⁶ employés par Santé Québec. Encore une fois, cette situation apparaît extrêmement problématique à la lumière des recommandations du rapport Krever.

Non seulement Santé Québec pourrait-elle dicter les grandes orientations d'Héma-Québec, mais elle pourrait même en assumer l'administration provisoire. Cette situation apparaît contraire aux leçons tirées du scandale du sang contaminé.

Le PL 15 prévoit la présence de Santé Québec aux réunions du conseil d'administration

L'article 812 du PL 15 modifie l'article 13 de la Loi sur Héma-Québec afin de prévoir le droit pour le gouvernement de désigner un dirigeant ou un employé de Santé Québec afin qu'il puisse assister aux réunions du conseil d'administration d'Héma-Québec.

Nous comprenons que ce dirigeant ou cet employé de Santé Québec agira à titre de simple observateur et qu'il ne détiendra aucun droit de vote, ni même de parole. Cela dit, cette mesure semble néanmoins s'inscrire dans une volonté d'accroître le contrôle de l'appareil administratif sur les activités d'Héma-Québec et de reléguer cette dernière au même rang que l'ensemble des établissements publics agissant sous l'égide de Santé Québec.

Or, tel que discuté ci-dessus, il est primordial d'assurer le maintien de l'indépendance décisionnelle d'Héma-Québec afin d'éviter les dérapages ayant mené au scandale du sang contaminé. En fait, il apparaît primordial d'éviter toute apparence d'ingérence politique dans les affaires d'Héma-Québec.

Quoi qu'il en soit, la mesure prévue par l'article 812 du PL 15 apparaît quelque peu superflue puisque c'est le gouvernement lui-même qui nomme l'ensemble des membres du conseil d'administration d'Héma-Québec.

⁶ Voir note infrapaginale no 3.

Le PL 15 prévoit la présence de Santé Québec sur le comité de biovigilance

L'article 819 du PL 15 modifie les articles 47 et 49 de la Loi sur Héma-Québec afin de prévoir le droit pour Santé Québec de désigner deux personnes afin d'assister aux réunions du comité de biovigilance, l'une d'entre elle devant agir à titre de secrétaire.

Contrairement aux autres modifications à la Loi sur Héma-Québec discutées ci-dessus, celle-ci ne porte pas vraiment atteinte à l'indépendance d'Héma-Québec puisque le droit conféré à Santé Québec était autrefois confié, non pas au ministre, mais au sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, c'est-à-dire à un fonctionnaire de l'État.

Conclusion

Tel que discuté ci-dessus, le PL 15 prévoit plusieurs mesures ayant pour effet concret de soumettre Héma-Québec à l'autorité, non pas du ministre, mais de fonctionnaires⁷ employés par Santé Québec.

À notre avis, une telle approche contrevient directement aux recommandations du rapport Krever et a pour conséquence pratique de politiser l'approvisionnement en sang au Québec.

Nous croyons qu'il est important qu'Héma-Québec maintienne un degré d'autonomie suffisant par rapport à l'appareil administratif du système de santé. Son statut à titre de personne morale de droit public apparaît d'ailleurs incompatible avec l'idée selon laquelle elle doit rendre des comptes, non pas à un ministre imputable politiquement, mais à une autre personne morale qui serait, quant à elle, mandataire de l'État comme Santé Québec.

Il est primordial d'assurer la confiance du public envers Héma-Québec et d'éviter que l'appareil administratif puisse être perçu comme étant capable de s'ingérer dans le système de gestion du sang au Québec.

Le public doit avoir la conviction que les décisions prises par les dirigeants d'Héma-Québec, de même que les grandes orientations stratégiques adoptées par son conseil d'administration, découlent exclusivement de considérations liées à la santé publique et qu'elles ne sont aucunement dictées par des motifs d'ordre politique.

En conséquence, nous vous demandons de revoir l'approche préconisée par le PL 15 quant au rôle susceptible d'être joué par Santé Québec à l'égard d'Héma-Québec. Certaines dispositions du PL 15 suggèrent en effet que Santé Québec pourrait être en mesure d'influencer les décisions d'Héma-Québec en matière de gestion du sang.

Nos commentaires et observations découlent de notre expérience pratique au sein d'Héma-Québec, de même que de notre engagement à assurer à la population québécoise un approvisionnement en sang et autres produits biologiques de qualité.

Nous espérons que ces commentaires et observations sauront alimenter la discussion de manière constructive et qu'ils permettront de mieux comprendre la situation particulière d'Héma-Québec. Nous demeurons disponibles pour répondre à toute question à ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, nos plus sincères salutations.

Héma-Québec

⁷ Voir note infrapaginale no 3.