

**PAR COURRIEL**

Québec, le 3 juin 2022

Madame Marguerite Blais  
Ministre responsable des Aînés et des Proches aidants  
1075, chemin Sainte-Foy, 15<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1S 2M1  
Courriel : ministre.responsable@msss.gouv.qc.ca

**Objet :** *Projet de Règlement modifiant le Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*

Madame la Ministre,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Dans le cadre de ses enquêtes et interventions, le Protecteur du citoyen constate régulièrement des situations préoccupantes touchant la qualité des soins et services dans les résidences privées pour aînés (RPA) et, de surcroît, touchant l'application du *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*<sup>1</sup>.

Les principaux motifs de plainte et d'insatisfaction reçus concernent notamment la qualité des soins et des services d'assistance personnelle, la formation et la compétence du personnel ainsi que des lacunes en matière de sécurité et de surveillance des résidents. À cet égard, le projet de *Règlement modifiant le Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*, publié le 20 avril 2022 à la *Gazette officielle du Québec*, s'avère une

---

<sup>1</sup> *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*, RLRQ, c. S-4.2, r. 0.01 (ci-après le Règlement).

opportunité d'adapter le cadre réglementaire afin d'assurer une sécurité accrue et une meilleure qualité de soins et services aux résidentes et aux résidents.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance de ce projet de règlement. Celui-ci vise notamment :

- La révision des catégories de RPA;
- La révision de certains critères auxquels doivent se conformer les exploitants pour l'obtention du certificat de conformité;
- L'ajout de certaines normes applicables aux exploitants de RPA.

D'abord, je tiens à souligner que j'accueille favorablement plusieurs des modifications proposées par ce projet de règlement, qui constituent des avancées intéressantes. Notamment, le resserrement des exigences en matière de formation des membres du personnel avant leur entrée en fonction permet de s'assurer de l'acquisition de connaissances et de compétences, contribuant ainsi à des soins et services de meilleure qualité et plus sécuritaires. De plus, l'obligation de mettre en place et de soutenir un comité de milieu de vie – ayant notamment comme mandat de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et les intérêts collectifs des résidents – sera certainement une composante importante du processus d'amélioration continue des soins et services.

Finalement, l'obligation de s'assurer de la réintégration de tous les résidents et résidentes de la résidence à la suite d'une évacuation d'urgence permettra d'éviter que ne se reproduisent des situations tragiques survenues dans le passé.

Malgré ce qui précède, je souhaite vous faire part de préoccupations relatives à certaines dispositions introduites par le projet de règlement, de même qu'aux leviers dont disposent les établissements afin de s'assurer d'une réelle mise en œuvre des obligations réglementaires.

### **1. Les RPA de catégorie 1 : des exceptions prévues**

L'article 1 du projet de règlement redéfinit les différentes catégories (1 à 4) de RPA. La catégorie 1 regrouperait ainsi, en vertu de cette nouvelle disposition, les résidences à but non lucratif (OBNL) offrant différents services destinés aux personnes âgées autonomes, parmi les suivants : services de repas, services d'aide domestique, services de sécurité ou services de loisirs. Je constate que les RPA de cette catégorie se voient par ailleurs exemptées d'obligations prévues à d'autres dispositions, notamment celle de mettre en place un processus d'accueil et d'intégration à la tâche pour les nouveaux membres du personnel (art. 27.1).

Bien que ces milieux comportent des caractéristiques qui leur sont propres, j'estime que les personnes qui y résident devraient pouvoir compter sur ces mécanismes favorisant leur sécurité et contribuant à la qualité de leur milieu de vie et des services qui y sont dispensés, dans la mesure où ils sont applicables. Le Protecteur du citoyen recommande donc que ces

articles soient modifiés afin que les RPA de catégorie 1 soient incluses, avec les adaptations nécessaires.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-1** **Que** le projet de règlement soit modifié afin d'y prévoir l'obligation pour les résidences privées pour aînés de catégorie 1 d'élaborer un processus d'accueil et d'intégration s'adressant aux personnes appelées à exercer des fonctions de surveillance ou toute autre fonction en lien avec les services aux résidents en tant qu'employé ou de bénévole.

## **2. Les comités de milieu de vie**

L'ajout au Règlement d'une sous-section portant sur la mise sur pied de comités de milieu de vie, prévu par l'article 47 du projet de règlement, est une avancée que je salue. L'obligation de mettre en place un tel comité s'appliquerait cependant uniquement aux résidences privées pour aînés de catégorie 2 et 3, comptant 99 unités ou plus, ainsi qu'à celles de catégorie 4 comptant plus de 50 unités. Je suis d'accord avec cette obligation pour ces résidences. Toutefois, je suis d'avis que le règlement devrait permettre la mise sur pied de comités de milieu de vie à l'initiative des résidents qui habitent en RPA de catégorie 1 (peu importe le nombre d'unités), en RPA de catégories 2 ou 3 de moins de 99 unités, ou en RPA de catégorie 4 de moins de 50 unités. Le cas échéant, les règles sur le comité de milieu de vie prévues à la sous-section 2.1 devraient aussi s'y appliquer, avec les adaptations nécessaires.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-2** **Que** l'article 47 du projet de règlement soit modifié afin d'y prévoir l'obligation, pour les résidences privées pour aînés qui ne sont pas déjà visées à l'article 56.1 projeté, de permettre la mise sur pied de comités de milieu de vie à l'initiative de leurs résidents.

## **3. L'entente sur les modalités de dispensation des soins et services**

Les difficultés entourant la gestion de la pandémie de COVID-19 auront démontré que la collaboration entre les RPA et les instances du réseau de la santé et des services sociaux est essentielle afin d'assurer des soins et services de qualité et sécuritaires aux personnes qui y résident, et ce, en tout temps. De plus, ces milieux font partie intégrante du continuum de soins et services aux personnes en perte d'autonomie. À ce titre, ils doivent être un filet de sécurité, notamment en contribuant, conjointement avec les CISSS et les CIUSSS, au

dépistage de la perte d'autonomie des résidents et à la prise en charge adéquate et sécuritaire des besoins de ces derniers.

Pour ce faire, une collaboration efficiente doit s'instaurer et être soutenue par des processus cliniques et un partage clair des rôles et responsabilités entre les parties prenantes. Dans cette optique, la conclusion d'ententes entre les RPA, les CISSS et les CIUSSS afin de prévoir les modalités de dispensation des soins et services s'avère un moyen intéressant de répondre à ces objectifs, tout en permettant une adaptation des modalités aux réalités régionales et locales spécifiques à chacune des RPA. Par ailleurs, les paramètres qui encadrent le contenu de ces ententes, mais aussi les mécanismes applicables de règlement des différends, deviennent des enjeux importants.

L'article 13 du projet de règlement introduit les nouveaux articles 14.1 et suivants du règlement, qui encadrent le contenu des ententes. Ainsi, il est prévu qu'un mode de collaboration doit être établi dans différentes situations, notamment :

- La chute d'un résident;
- Le retour d'un résident à la RPA à la suite d'une hospitalisation;
- La perte d'autonomie d'un résident entraînant le dépassement des capacités de la résidence à le prendre en charge.

De plus, différentes obligations des exploitants sont énoncées quant à la disponibilité, à la sensibilisation et à l'information à transmettre à leurs employés, notamment concernant les outils relatifs à la prévention des chutes et à la prévention et au contrôle des infections. Différentes obligations et modalités doivent aussi être prévues dans les ententes relativement à la distribution et à l'administration de la médication aux résidents.

Finalement, l'entente doit prévoir, le cas échéant, les modalités relatives à l'exécution de soins invasifs d'assistance aux activités de la vie quotidienne, de même que les modalités d'utilisation des mesures de remplacement des mesures de contrôle.

Ces ententes de collaboration se substituent à des obligations réglementaires et revêtent donc un rôle de premier plan dans l'encadrement des pratiques en RPA. Cela offre une flexibilité quant aux modes de collaboration des CISSS et des CIUSSS selon les caractéristiques particulières des RPA, qui varient sur le plan de la taille, de la clientèle hébergée et des catégories.

Aussi, cela permet aux équipes de certification des CISSS et des CIUSSS de modifier et d'adapter les ententes de collaboration selon les contextes particuliers au moment du renouvellement de la certification des RPA.

J'estime cependant que le projet de règlement devrait préciser le contenu des ententes de collaboration en prévoyant un partage des rôles et responsabilités en matière d'approvisionnement en équipement de protection individuelle, afin que l'ensemble des résidents, des visiteurs et des employés y ait accès en temps opportun en cas d'éclosion.

L'entente devrait aussi prévoir des formations de rappel obligatoires offertes annuellement sur la prévention et le contrôle des infections afin que les connaissances des membres du personnel soient à jour.

En outre, il est important que les exploitants soient aussi soutenus en matière d'offre de formation continue sur l'ensemble des aspects cliniques prévus à l'entente, de même que concernant des besoins spécifiques à certains types de clientèles, notamment l'approche de soins auprès des résidents présentant une résistance aux soins en raison d'un trouble cognitif. Ainsi, je recommande que les ententes prévoient des partenariats de formation à l'intention du personnel clinique des RPA, adaptés à leur offre de soins et services ainsi qu'aux besoins spécifiques de la clientèle de chacune.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

- R-3** Que l'article 13 du projet de règlement soit modifié afin d'y préciser que les ententes doivent prévoir l'élaboration et l'implantation de procédures écrites en matière de prévention et de contrôle des infections.
- R-4** Que l'article 13 du projet de règlement soit modifié afin d'y préciser que les ententes doivent prévoir le partage des rôles et responsabilités en matière d'approvisionnement et de disponibilité des équipements de protection individuelle pour les résidents, les employés et les proches aidants.
- R-5** Que l'article 13 du projet de règlement soit modifié afin d'y préciser que les ententes doivent prévoir des partenariats de formation continue à l'intention des employés des résidences privées pour aînés, notamment en ce qui concerne :
- La prévention et le contrôle des infections;
  - La prévention des chutes;
  - L'exécution des soins invasifs d'assistance;
  - Les approches de soins adaptés aux personnes présentant des troubles neurocognitifs.

#### **4. Mécanismes de règlement des différends**

Nous constatons que les dispositions encadrant le contenu des ententes de collaboration ne prévoient pas qu'elles devront contenir des mécanismes de règlement des différends en cas de non-respect de l'entente de collaboration. J'estime important que des balises et des moyens soient prévus à ce sujet, et ce, afin de diminuer les impacts négatifs sur les soins et services d'éventuels litiges entre les parties sur l'application des ententes.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-6** Que le règlement soit modifié afin d'y préciser que les ententes de collaboration entre les résidences privées pour aînés, les CISSS et les CIUSSS doivent prévoir des mécanismes de règlement des différends.

**5. Établir une collaboration pour l'implantation de correctifs durables en cas de non-conformité**

Il a été porté à mon attention, dans le cadre d'enquêtes à la suite de plaintes et de signalements, que des responsables de la certification des RPA œuvrant au sein des CISSS et des CIUSSS constatent des non-conformités au règlement dans certains milieux, sans pour autant être en mesure d'obtenir que des correctifs soient mis en place en temps opportun et qu'ils se maintiennent dans le temps.

Le retrait de la certification de ces entreprises s'avère un levier peu efficace, dans le contexte où ce retrait s'accompagne inévitablement de la nécessité de reloger des résidents, parfois déjà très fragilisés. Le Protecteur du citoyen constate donc souvent qu'une tolérance administrative est maintenue, faute de solution alternative, et ce, au détriment de la qualité des soins et services. Je suis préoccupé par cette situation.

Je suis d'avis que les ententes sur les modalités de dispensation des soins et services pourraient être un outil intéressant afin de prévoir, lorsque nécessaire, une gradation de mesures d'accompagnement et un soutien dans la mise en place de correctifs durables, en cas de non-conformité.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-7** Que l'article 13 du projet de règlement soit modifié afin d'y préciser que les ententes doivent prévoir des mesures de soutien et d'accompagnement afin d'assurer que les résidences privées pour aînés remplissent et maintiennent les conditions de la certification.

## 6. Suivi des recommandations 2 et 6 du rapport spécial sur les droits et les obligations des locataires et des propriétaires de RPA

Le projet de règlement propose certaines modifications qui répondent, en partie, aux finalités de la recommandation 2 du rapport spécial du Protecteur du citoyen intitulé *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle*<sup>2</sup>, publié en juin 2016. Cette recommandation concernait la diffusion et la disponibilité, en tout temps, du règlement de l'immeuble.

Ainsi, je prends acte que les modifications proposées aux articles 13 et 37 du Règlement réitèrent et précisent notamment l'obligation, pour l'exploitant d'une RPA, de remettre au locataire potentiel ou à son représentant, « avant la conclusion d'un bail »<sup>3</sup>, « les règles de fonctionnement de la résidence et, le cas échéant, le règlement de l'immeuble d'habitation collective dans lequel elles se trouvent »<sup>4</sup>.

Je constate cependant que, contrairement à ce qui était formulé dans notre recommandation 2, le projet de règlement n'introduit aucune obligation pour les propriétaires de diffuser et de rendre disponible, en tout temps, le règlement de l'immeuble. Il ne permet pas non plus l'implantation de notre recommandation 6, soit d'informer les locataires de la présence dans le bail de clauses contraires à l'ordre public, avant sa signature ou pour toute modification ultérieure.

À l'instar de ma prédécesseure, dans une correspondance adressée le 23 mars 2022 à madame Dominique Savoie, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, je comprends que les moyens proposés par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour le suivi de ces recommandations se traduiront notamment par des ajouts au *Manuel d'application* du Règlement.

J'ai espoir que ces ajouts contribuent à l'adoption par les exploitants de RPA de bonnes pratiques permettant l'atteinte des finalités respectives de nos recommandations, soit de renforcer l'accessibilité et la diffusion du règlement de l'immeuble et de s'assurer que les locataires soient dûment informés, avant la signature du bail ou de toute modification ultérieure, de la présence dans le bail de clauses ayant été jugées contraires à l'ordre public par le Tribunal administratif du logement.

Je vous rappelle à ce propos que je m'attends à recevoir, d'ici le 1<sup>er</sup> septembre 2022, la version finale du *Manuel d'application*. Je ferai ensuite part aux autorités ministérielles de mon appréciation des ajouts apportés.

---

<sup>2</sup> Rapport spécial du Protecteur du citoyen *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle*, 16 juin 2016.

<sup>3</sup> Article 13 du Règlement, modifié par l'article 12 du projet de règlement.

<sup>4</sup> Article 37(4<sup>o</sup>) du Règlement, modifié par l'article 33 du projet de règlement.

En conclusion, je vous réitère ma réaction favorable au contenu de ce projet de règlement, dans son ensemble. Les recommandations formulées visent à tirer pleinement profit des mécanismes qui y sont prévus, notamment les ententes sur les modalités de dispensation des soins et services, afin d'assurer aux personnes qui résident dans les RPA des soins et services de qualité et sécuritaires, à la hauteur de leurs besoins. Elles visent aussi à ce que les modes de collaboration qui sont prévus à ces ententes soient des leviers supplémentaires afin de contribuer au processus d'amélioration continue des soins et services offerts aux résidents.

Je vous prie de recevoir, Madame la Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,



**Marc-André Dowd**

- c. c. M. Christian Dubé, ministre de la Santé et des Services sociaux
- M<sup>me</sup> Dominique Savoie, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux
- M<sup>me</sup> Mériem Lahouiou, secrétaire de la Commission de la santé et des services sociaux
- M<sup>me</sup> Astrid Martin, secrétaire de la Commission des institutions