



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Assemblée nationale  
Québec

**MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN**

**PRÉSENTÉ À LA**

**MINISTRE DÉLÉGUÉE AUX SERVICES SOCIAUX**

**SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT SUR LES CONDITIONS  
D'OBTENTION D'UN CERTIFICAT DE CONFORMITÉ  
ET LES NORMES D'EXPLOITATION D'UNE RÉSIDENCE  
PRIVÉE POUR AÎNÉS**

**Québec, 13 juillet 2012**



## Table des matières

Introduction .....	1
1. L'exclusion de certaines résidences et les exemptions pour les résidences à petite capacité d'accueil .....	1
2. L'impact sur la clientèle de la catégorisation en deux types de résidences (clientèle autonome et semi-autonome).....	3
3. L'évaluation de la clientèle.....	4
4. La sécurité des résidents.....	4
5. La qualité des services.....	6
Conclusion .....	8
Liste des recommandations .....	9



## **Introduction**

Le 6 septembre 2011, dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 16 (Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées), le Protecteur du citoyen a souligné à la Commission de la santé et des services sociaux l'importance que des critères de certification rigoureux et de pratiques d'inspection des résidences privées pour aînés soient établis. J'ai alors formulé neuf recommandations visant à garantir le respect des droits des personnes âgées qui y résident, notamment en matière de sécurité, de qualité des services, de respect et de qualité de vie.

C'est dans cette perspective que le Protecteur du citoyen a analysé le présent projet de règlement, pour s'assurer que les critères et les normes proposés constitueront une réponse adéquate aux problèmes dénoncés par les usagers du réseau de la santé et des services sociaux.

Les 90 articles du projet de règlement (ci-après le Règlement), par opposition aux 26 du précédent texte réglementaire sur le sujet, semblent témoigner de la volonté d'assurer une protection accrue des personnes habitant les résidences privées pour aînés. Toutefois, l'exclusion des résidences qui n'offrent qu'un seul service, de même que l'exemption de l'application de certains articles du Règlement pour d'autres à petite capacité d'accueil, soulèvent certaines préoccupations. De plus, je me soucie particulièrement de la prise en considération de l'évolution des besoins de la clientèle en ce qui concerne la catégorisation des résidences privées pour personnes âgées en deux types (clientèle autonome et semi-autonome). Je me préoccupe également de la sécurité des résidents et de la qualité des services.

### **1. L'exclusion de certaines résidences et les exemptions pour les résidences à petite capacité d'accueil**

Je réitère ici mon inquiétude sur l'exclusion du processus de certification des résidences privées pour aînés qui n'offriront qu'un seul service (art. 2 du Règlement) comme je l'ai exprimé dans mon mémoire sur le projet de loi n° 16 (recommandations R1 et R2).

De plus, les définitions proposées à l'article 1 du Règlement quant à ce qui sera considéré comme un « service » pour répondre à la notion de résidence privée pour aînés laissent toujours une large part à l'interprétation. Ainsi, faut-il comprendre qu'une offre de repas concentrée sur la semaine et excluant la fin de semaine ne répondrait pas à la définition de « services de repas »? Une organisation de loisirs sous la responsabilité d'un comité de locataires qui implique de façon active le responsable de la résidence correspond-elle à la définition de « services de loisirs »? Je crains en fait qu'une interprétation trop restrictive de ces définitions ne favorise l'exclusion d'un plus grand nombre de résidences.

La conséquence serait, notamment, le risque d'abus et de lésion des droits des résidents, alors sans recours impartial non judiciaire en raison du non-assujettissement de ces résidences au régime d'examen des plaintes prévu à la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

En outre, les définitions de « services d'assistance personnelle » et de « soins infirmiers » ne spécifient aucunement l'intensité du niveau de services autorisés d'une résidence. Celle-ci risque-t-elle d'accueillir des personnes âgées dont les besoins sont aussi importants que ceux d'une clientèle de type CHSLD, sans toutefois disposer des permis associés à l'hébergement des personnes ayant ce profil? Lors de ces enquêtes, le Protecteur du citoyen constate de plus en plus la lourdeur de la clientèle hébergée en résidence privée.

Le Protecteur du citoyen a déjà dénoncé l'exclusion introduite par la nouvelle définition de résidence pour aînés dans ses commentaires sur le projet de loi n° 16. L'exemption de l'application de certains articles du Règlement aux résidences à petite capacité d'accueil me semble ouvrir une nouvelle brèche dans la protection qu'apporte la certification aux personnes âgées souvent plus vulnérables.

Ainsi, les exemptions pour les résidences accueillant moins de six personnes me préoccupent (art. 5). On constate en effet que celles-ci ne sont pas tenues, entre autres, d'offrir un système d'appel à l'aide. Or, nos plaintes révèlent que ces ressources accueillent pourtant une clientèle présentant des risques de chutes ou des déficits cognitifs associés à l'errance. Comment veillera-t-on à la sécurité de ces résidents en cas d'incident nocturne si aucun système d'appel ne permet d'alerter le membre du personnel assigné à la surveillance, lui-même n'étant pas tenu de demeurer éveillé?

Enfin, est-ce bien pertinent de ne pas exiger pour ces petites résidences, au même titre que pour les autres, les procédures minimales en cas d'absence inexplicable, de danger pour la vie ou l'intégrité, de décès ou de chaleur accablante (art. 17 et annexe II), de même que la tenue d'un registre des incidents et accidents (art. 57) et l'élaboration d'un code d'éthique (art. 37)? Pourquoi les résidents qui choisiront ce type de petite résidence, souvent par défaut, vu l'absence d'autres ressources dans leur région, ne disposeraient-ils pas des mêmes garanties de sécurité qu'ailleurs?

**EN CONSÉQUENCE, LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :**

*R1: QUE des précisions soient apportées à la définition des services d'assistance personnelle de manière à identifier clairement la clientèle visée, notamment en balisant les niveaux d'intensité de l'offre de services des résidences privées pour aînés;*

*R2: QUE les mesures de sécurité et de surveillance exigées des exploitants des résidences privées à petite capacité d'accueil soient adaptées d'abord en fonction des caractéristiques de la clientèle qui s'y trouve et de l'organisation des lieux, et non seulement en fonction du nombre de résidents.*

## **2. L'impact sur la clientèle de la catégorisation en deux types de résidences (clientèle autonome et semi-autonome)**

Le Règlement propose deux catégories de résidences pour aînés selon que les services sont destinés à des personnes âgées autonomes ou semi-autonomes. Cette distinction impose une catégorisation qui, à mon point de vue, tient difficilement compte de la variable évolutive de l'état de santé et des besoins pour un bon nombre de personnes âgées. Il est clairement mentionné au Règlement qu'une résidence appartenant uniquement à la catégorie pour personnes âgées autonomes ne pourra offrir des services d'assistance personnelle. Est-ce à dire qu'une personne habitant cette catégorie de résidence pour aînés devra déménager dès qu'elle aura besoin d'un peu d'aide pour se souvenir des heures de repas? Ou simplement pour mettre ses bas le matin?

L'état de santé et les besoins des personnes âgées évoluent distinctement et à un rythme différent pour chacun. Le choix d'aller vivre en résidence privée pour aînés survient souvent parallèlement au processus de vieillissement qui peut, selon les cas, s'accompagner de l'amorce et de l'évolution plus ou moins rapide d'une perte d'autonomie.

Plusieurs personnes âgées déménagent en résidence privée pour accroître un sentiment de sécurité, notamment sur le plan psychologique. Ce choix n'est ni anodin, ni dissocié de l'environnement et de la nature de l'offre de services de la résidence choisie. Pour plusieurs, ce nouveau milieu de vie est envisagé à long terme, dans l'espoir que leur état de santé le leur permette. Pour d'autres, il s'agit d'une transition vers le CHSLD, en attente d'une place et en comptant, entre-temps, sur l'apport du CLSC pour offrir un complément nécessaire aux services de base qu'offre leur nouvelle résidence.

Cette conjoncture fait bien comprendre pourquoi les résidences privées pour personnes âgées ne se limitent pas à une entreprise de logement locatif. Elles représentent aussi une ressource complémentaire aux services du réseau de la santé et des services sociaux. Il m'apparaît que cet élément doit demeurer au cœur des décisions gouvernementales prises en matière de certification.

L'analyse des plaintes et des signalements que le Protecteur du citoyen a traités révèle souvent des séquences de plusieurs hospitalisations et de déménagements pour un nombre important de personnes âgées, et ce, en très peu de temps. Le passage en résidence privée s'inscrit aussi à l'intérieur de ces changements. Globalement, ces nombreux déplacements affectent directement l'état de santé et la capacité d'adaptation de la personne âgée. Je crains dès lors que la catégorisation des résidences privées pour aînés amplifie le nombre de déménagements de ces personnes, qui sont souvent vulnérables.

**EN CONSÉQUENCE, LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :**

*R3: Que le Règlement précise ce que l'on entend par « personne âgée autonome » et « personne âgée semi-autonome ».*

### **3. L'évaluation de la clientèle**

Advenant l'observation d'un changement significatif dans le fonctionnement quotidien d'un résident, l'utilisation d'outils standardisés et reconnus (article 62) pour son évaluation est une mesure des plus pertinentes. Cette évaluation est déterminante pour évaluer la capacité ou non de sa résidence de lui offrir la nouvelle gamme de services qu'il requiert. Or, il m'apparaît que cette évaluation doit être réalisée par une personne compétente pour en assurer la fiabilité.

EN CONSÉQUENCE, LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

*R4 : QUE le Règlement prévoie les exigences de formation et l'expertise des membres du personnel de la résidence pour aînés qui seront appelés à évaluer l'autonomie fonctionnelle des personnes âgées qui y résident ou souhaitent y résider.*

### **4. La sécurité des résidents**

*La sécurité incendie*

Dans le mémoire du Protecteur du citoyen consacré au projet de loi n° 16, j'ai dénoncé des situations où la mobilité réduite des personnes âgées pose un problème pour assurer une évacuation sécuritaire en cas d'incendie. Cela demeure une de mes grandes préoccupations.

Avant le début de ses opérations, l'exploitant de la résidence doit établir et maintenir à jour un plan de sécurité incendie élaboré à partir du guide reconnu par le ministère de la Sécurité publique. Au-delà de cet exercice théorique, mon inquiétude demeure quant au délai des organismes responsables pour effectuer une vérification pratique d'un exercice réel d'évacuation. Cette démarche s'impose d'autant plus que, dans le cadre de nos enquêtes, nous avons observé que la clientèle dont la mobilité est réduite choisit souvent d'intégrer une résidence pour aînés afin justement de bénéficier d'une meilleure sécurité.

De plus en plus de mégaprojets de centaines de places sont érigés et les registres de présence témoignent que l'âge moyen de la clientèle se rapproche de 80 ans et plus. Comment, outre le plan de sécurité préparé par l'exploitant, peut-on être assuré que toutes les personnes âgées pourront concrètement être évacuées en sécurité? J'ai signalé dans mon mémoire sur le projet de loi n° 16 des situations où, dans les faits, plusieurs personnes n'étaient pas en mesure d'évacuer les lieux en cas d'incendie. En quoi la nouvelle réglementation assure-t-elle une sécurité adéquate?

EN CONSÉQUENCE, LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

*R5 : QUE l'exploitant de la résidence soit tenu de fournir à l'agence une attestation du service incendie de la municipalité confirmant qu'il approuve le plan de sécurité incendie et ses mises à jour.*

#### *La surveillance*

L'introduction d'un ratio de personnel disponible sur place pour réagir promptement en cas d'urgence constitue un des principaux éléments de réforme souhaités. Or, le seuil minimum établi selon la catégorie de résidence pour aînés m'apparaît nettement insuffisant pour assurer la vigilance requise (articles 29 et 33).

À titre d'exemple, je m'inquiète du ratio de deux personnes présentes dans une résidence pour aînés comprenant entre 100 et 199 logements et dont les services sont destinés aux personnes âgées semi-autonomes. En effet, selon les données publiées par l'Institut canadien d'information sur la santé, on peut estimer que 35 à 40 % de la clientèle âgée de 65 ans et plus vit en couple au Québec. Aux 199 logements peuvent correspondre facilement de 270 à 280 personnes âgées. Le ratio exigé est donc d'un membre de personnel pour assurer la surveillance de 140 personnes âgées semi-autonomes susceptibles de nécessiter de l'aide rapidement. Le nombre de surveillants requis devrait donc reposer sur le nombre de résidents plutôt que sur le nombre de logements, ainsi que les caractéristiques spécifiques des résidents.

Autre élément à signaler : l'article 30 du Règlement laisse à la discrétion de l'exploitant d'une résidence privée pour aînés semi-autonomes le choix des mesures pour éviter que ceux d'entre eux qui présentent un risque d'errance quittent la résidence ou le terrain où elle est située. L'article 13 du règlement actuel prescrit l'installation d'un dispositif de sécurité qui permet d'alerter le personnel. La portée du nouvel article du Règlement est donc moins exigeante. Quelles seront dorénavant les mesures jugées adéquates?

Je crains que ces dispositions n'améliorent pas la sécurité des résidents et qu'on attende que surviennent des événements malheureux pour accroître les mesures de sécurité. Nous constatons trop souvent, dans le cadre de nos enquêtes, des réactions après coup, alors que la probabilité d'incidents ou d'accidents était élevée.

EN CONSÉQUENCE, LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

*R6 : D'ajuster le nombre de personnes devant être présentes en tout temps dans une résidence privée pour aînés en fonction, non seulement du nombre de résidents, mais également de leurs caractéristiques afin de tenir compte des comportements à risque (errance, chutes, etc.);*

R7: *D'intégrer, en lieu et place de l'article 30 du projet de règlement, le libellé de l'actuel article 13 du Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence privée pour aînés (R.R.Q., c. S-4.2, R. 5) afin d'exiger l'installation d'un dispositif de sécurité pour alerter les membres du personnel lorsque l'exploitant accueille des résidents devant faire l'objet d'un tel contrôle parce qu'ils présentent des risques d'errance.*

## **5. La qualité des services**

### *Le personnel*

J'accueille favorablement les balises relatives à la formation et aux compétences exigées pour les préposés qui interviennent directement auprès des résidents. Il m'apparaît également pertinent que ces balises soient adaptées en fonction de la catégorie de résidence privée pour aînés (articles 20 à 23). Cependant, tenant compte des exemptions (liées à l'expérience acquise) et du délai accordé pour répondre aux exigences (novembre 2015), comment pourra-t-on être assuré que l'ensemble du personnel est en mesure d'intervenir adéquatement et immédiatement auprès des résidents? De plus, comment peut-on garantir le maintien de ces compétences?

Le Règlement prévoit que l'exploitant doit détenir la preuve que son personnel maîtrise les compétences attendues en plus d'avoir complété avec succès les formations exigées (article 67). Aucune précision n'est cependant fournie quant à la manière dont l'exploitant devra établir cette preuve, outre les attestations de formations dûment complétées. Ne serait-il pas opportun d'exiger un processus formel, structuré et continu d'évaluation de son personnel par l'exploitant? Le CSSS ne pourrait-il pas être mis à contribution pour l'appréciation des compétences du personnel, par le biais de l'entente prévue à l'article 40 par exemple?

Les enquêtes du Protecteur du citoyen ont révélé que l'expérience d'un préposé travaillant en résidence privée avec des personnes âgées n'est pas nécessairement garante de sa maîtrise des compétences ciblées par le Règlement. En effet, certaines de nos conclusions font état d'un manque de savoir-faire ou de savoir-être de préposés aux bénéficiaires, qui détiennent pourtant l'expérience suffisante pour être exemptés de la formation exigée par le Règlement.

Le Règlement prévoit également que l'exploitant d'une résidence privée pour personnes âgées semi-autonomes doit disposer des services d'une infirmière, d'un infirmier, d'une infirmière auxiliaire ou d'un infirmier auxiliaire membre en règle de son ordre professionnel. Est-il réaliste de croire qu'une seule infirmière puisse remplir pleinement son rôle et ses responsabilités professionnelles dans une résidence privée de 200 logements pour aînés semi-autonomes?

En m'appuyant sur le résultat de nos enquêtes, j'estime que cette disposition est insuffisante. Des lacunes majeures en ce qui concerne l'encadrement professionnel et la supervision clinique ont été observées dans des résidences privées pour personnes âgées.

EN CONSÉQUENCE, LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

R8 : *QUE le Règlement précise les mesures que l'exploitant d'une résidence privée pour aînés devra mettre en place afin de s'assurer que l'ensemble de son personnel maîtrise les compétences exigées;*

R9 : *QUE la réglementation prévoit un pourcentage annuel minimal de préposés qui devront avoir complété les exigences de formation jusqu'à la date d'échéance fixée au 1<sup>er</sup> novembre 2015. Par exemple, qu'au moins le tiers des employés aient complété leur formation au 1<sup>er</sup> novembre 2013, et les deux tiers au 1<sup>er</sup> novembre 2014;*

R10 : *D'ajuster, en fonction du nombre et des caractéristiques des résidents, le nombre d'infirmières, d'infirmiers, d'infirmières auxiliaires ou infirmiers auxiliaires membres en règle de leur ordre professionnel dont l'exploitant d'une résidence privée pour aînés semi-autonomes doit disposer selon l'article 35 du Règlement.*

*L'entente avec l'instance locale*

En vertu de l'article 40 du Règlement, les modalités de dispensation des services de santé et des services sociaux par l'instance locale du territoire visé de la résidence privée pour aînés devront être établies dans le cadre d'une entente conclue avec l'exploitant. Or, le contenu de cette entente n'est aucunement balisé. Quels sont alors les objectifs recherchés? Vise-t-on seulement la dispensation des services de santé et des services sociaux? Ou recherche-t-on plus largement un mécanisme d'arrimage et de concertation pour l'adaptation et l'amélioration de l'offre de services aux résidents? Je me demande également si une certaine uniformisation du contenu de l'entente serait profitable pour éviter des problèmes de disparité ou d'iniquité. Ainsi, j'estime que cette entente devrait contenir, au minimum, un mécanisme d'échange d'informations permettant à l'exploitant et à l'instance locale d'agir en partenariat dans la prévention et la gestion des risques.

EN CONSÉQUENCE, LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

R11 : *QUE l'article 40 du Règlement précise un contenu minimal devant constituer l'entente qui doit être établie entre l'exploitant et l'instance locale sur les modalités de dispensation des services de santé et de services sociaux aux résidents.*

## *La prévention et la gestion des risques*

J'accueille favorablement l'obligation de l'exploitant de prendre les mesures nécessaires pour corriger les situations à risque et en réduire l'incidence, de déclarer et de divulguer les incidents et les accidents ainsi que de tenir un registre sous la responsabilité d'une personne identifiée (articles 57 à 60). Je m'interroge cependant sur l'absence de support et de suivi par l'agence de la santé et des services sociaux responsable, pour assurer une gestion de risques sécuritaire pour les résidents.

*EN CONSÉQUENCE, LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :*

*R12 : QUE l'exploitant dépose annuellement à l'agence de la santé et des services sociaux le registre constitué en vertu de l'article 57 du Règlement.*

## **Conclusion**

L'apport du secteur privé pour répondre aux besoins des personnes âgées est de plus en plus marqué et essentiel. Cependant, les enjeux de sécurité, de qualité de vie et de respect des personnes demeurent fondamentaux, sans égard au caractère public ou privé des services offerts. Le resserrement des critères de certification est indissociable de pratiques d'inspection appliquées avec vigilance, constance et rigueur. Quoique le Règlement semble annoncer un resserrement des critères et normes de certification, c'est dans son application que les résidents en verront les bénéfices. Les agences exerceront-elles leurs responsabilités à ce sujet alors qu'elles peinent à le faire avec le règlement actuel?

En ce sens, je m'interroge sur l'absence dans le Règlement de mécanismes de suivi et de contrôle, même minimes, permettant aux agences d'exercer cette vigilance entre la certification et les renouvellements. Quoique le Règlement exige de l'exploitant qu'il conserve des documents, preuves et attestations confirmant qu'il répond aux exigences, il n'est aucunement prévu que ceux-ci, comme c'est le cas pour le plan de sécurité incendie et le registre des incidents et accidents, soient transmis aux agences concernées. Comment, dans ces conditions, ces dernières seront-elles mises au courant, avant que survienne un événement malheureux, qu'une résidence ne respecte pas les critères ou les normes exigés? Quels sont les indicateurs qui permettront aux autorités d'agir avant que l'irréparable se produise? Il m'apparaît que cet aspect devrait être abordé dans le Règlement.

## Liste des recommandations

### LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

- R1: *QUE des précisions soient apportées à la définition des services d'assistance personnelle de manière à identifier clairement la clientèle visée, notamment en balisant les niveaux d'intensité de l'offre de services des résidences privées pour aînés;*
- R2: *QUE les mesures de sécurité et de surveillance exigées des exploitants des résidences privées à petite capacité d'accueil soient adaptées d'abord en fonction des caractéristiques de la clientèle qui s'y trouve et de l'organisation des lieux, et non seulement en fonction du nombre de résidents;*
- R3: *Que le Règlement précise ce que l'on entend par « personne âgée autonome » et « personne âgée semi-autonome »;*
- R4: *QUE le Règlement prévoie les exigences de formation et l'expertise des membres du personnel de la résidence pour aînés qui seront appelés à évaluer l'autonomie fonctionnelle des personnes âgées qui y résident ou souhaitent y résider;*
- R5: *QUE l'exploitant de la résidence soit tenu de fournir à l'agence une attestation du service incendie de la municipalité confirmant qu'il approuve le plan de sécurité incendie et ses mises à jour;*
- R6: *D'ajuster le nombre de personnes devant être présentes en tout temps dans une résidence privée pour aînés en fonction, non seulement du nombre de résidents, mais également de leurs caractéristiques afin de tenir compte des comportements à risque (errance, chutes, etc.);*
- R7: *D'intégrer, en lieu et place de l'article 30 du projet de règlement, le libellé de l'actuel article 13 du Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence privée pour aînés (R.R.Q., c. S-4.2, R. 5) afin d'exiger l'installation d'un dispositif de sécurité pour alerter les membres du personnel lorsque l'exploitant accueille des résidents devant faire l'objet d'un tel contrôle parce qu'ils présentent des risques d'errance;*

## Liste des recommandations (suite)

- R8 : QUE le Règlement précise les mesures que l'exploitant d'une résidence privée pour aînés devra mettre en place afin de s'assurer que l'ensemble de son personnel maîtrise les compétences exigées;
- R9 : QUE la réglementation prévoie un pourcentage annuel minimal de préposés qui devront avoir complété les exigences de formation jusqu'à la date d'échéance fixée au 1<sup>er</sup> novembre 2015. Par exemple, qu'au moins le tiers des employés aient complété leur formation au 1<sup>er</sup> novembre 2013, et les deux tiers au 1<sup>er</sup> novembre 2014;
- R10 : D'ajuster, en fonction du nombre et des caractéristiques des résidents, le nombre d'infirmières, d'infirmiers, d'infirmières auxiliaires ou infirmiers auxiliaires membres en règle de leur ordre professionnel dont l'exploitant d'une résidence privée pour aînés semi-autonomes doit disposer selon l'article 35 du Règlement;
- R11 : QUE l'article 40 du Règlement précise un contenu minimal devant constituer l'entente qui doit être établie entre l'exploitant et l'instance locale sur les modalités de dispensation des services de santé et de services sociaux aux résidents;
- R12 : QUE l'exploitant dépose annuellement à l'agence de la santé et des services sociaux le registre constitué en vertu de l'article 57 du Règlement.