



**Ordre des travailleurs sociaux
et des thérapeutes conjugaux
et familiaux du Québec**

CSSS – 008M
C.P. – P.L. 56
Certification de certaines
ressources offrant de
l'hébergement

L'HUMAIN. AVANT TOUT.

Mémoire de l'Ordre des travailleurs sociaux
et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec
dans le cadre des consultations particulières
portant sur le projet de loi 56

Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux
concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement.

21 octobre 2009

Table des matières

Préambule	3
Un pas dans la bonne direction	5
Le projet de loi 56 vu sous l'angle du travail social	6
Des principes incontournables : l'universalité et l'accessibilité	7
Un processus qui doit être revu en profondeur	7
Des impacts organisationnels et budgétaires non négligeables	8
Au-delà des discours, qu'en est-il du social?	8
La formation du personnel	9
La dimension éthique	10
Conclusion et recommandations	11

Préambule

L'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec (OTSTCFQ) – qui regroupe environ 7 600 membres travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux – est fier de participer aux consultations particulières portant sur le projet de Loi 56, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement.

Dans le cadre de son mandat de protection du public et en référence à la nature du travail social et de la thérapie conjugale et familiale, l'OTSTCFQ s'est donné pour mission de s'assurer de la qualité des activités professionnelles de ses membres et de favoriser le maintien et le développement de leurs compétences; de promouvoir la mise en place et le maintien de politiques et de services qui favorisent le développement de la justice sociale; de défendre les droits des personnes, notamment des individus et des groupes les plus à risque¹.

L'Ordre privilégie l'excellence, la rigueur professionnelle et l'engagement social comme sources d'inspiration dans l'ensemble de ses activités afin d'accomplir sa mission. Dans leur pratique quotidienne, tant dans le réseau de la santé et des services sociaux qu'au sein d'organismes communautaires, de la fonction publique ou en pratique autonome, la grande majorité de nos membres œuvre auprès de clientèles dites vulnérables.

Par ailleurs, l'objet d'étude et d'intervention du travail social concerne la personne en situation, soit la personne dans son environnement. Les travailleurs sociaux sont en contact, au quotidien, avec des personnes vulnérables au plan socioéconomique et au plan de la santé physique et mentale. Ils interviennent tant auprès de ces personnes que de leur environnement dans le but de favoriser leur développement social, ainsi que d'améliorer ou de restaurer leur fonctionnement social.

Dans leur pratique quotidienne, sur le terrain, les travailleurs sociaux s'inspirent de valeurs et de principes qui encadrent et définissent leur profession. Ces valeurs sont les suivantes :

- *le respect de la dignité de tout être humain, des droits des personnes, des groupes et des collectivités, du principe d'autonomie de la personne, du droit de tout individu en danger de recevoir assistance et protection selon ses besoins, ainsi que les principes de justice sociale;*
- *la croyance en la capacité humaine d'évoluer et de se développer;*

¹ Rapport annuel 2008 – 2009 de l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec, p. 63.

- *la reconnaissance de la nécessité de percevoir et de comprendre l'être humain en tant qu'élément de systèmes interdépendants et potentiellement porteurs de changements².*

Les travailleurs sociaux ont été les pionniers et les piliers de la réinsertion sociale des personnes institutionnalisées au Québec. Ils ont pu jouer ce rôle grâce à leur croyance en la capacité des individus à se prendre en main lorsqu'ils reçoivent le support et l'encadrement nécessaires.

Ce sont encore les travailleurs sociaux qui ont permis la réadaptation par la mise sur pied de ressources diversifiées. De la même façon, le suivi dans la communauté et les services à domicile ont longtemps été la responsabilité des travailleurs sociaux.

Ainsi, en fonction de nos valeurs et de nos activités professionnelles, nous avons la conviction de pouvoir apporter un éclairage pertinent et crédible aux présents travaux entourant le projet de loi 56.

² Idem.

Un pas dans la bonne direction

Nous saluons la volonté de l'État d'étendre le processus de certification des résidences pour personnes âgées à certaines ressources du domaine de la santé et des services sociaux qui offrent de l'hébergement et de rendre obligatoire, pour ces milieux de vie, l'obtention d'un certificat de conformité afin qu'elles répondent à des standards de qualité assurant la sécurité physique et psychologique des personnes hébergées. Pour obtenir cette certification, les ressources visées devront se conformer à des critères sociosanitaires ainsi qu'à des exigences qui seront déterminés par voie réglementaire.

En janvier 2005, devant cette même Commission, nous avons d'ailleurs recommandé à l'État de légiférer afin d'élargir le processus de certification à toutes les ressources d'hébergement qui accueillent des personnes vulnérables³. Le projet de loi 56 représente donc un pas dans la bonne direction.

Le mécanisme de traitement des plaintes établi pour les résidences de personnes âgées s'appliquera désormais à ces ressources qui rejoignent une clientèle vulnérable. C'est d'ailleurs cet aspect du projet de loi qui nous interpelle le plus et qui rejoint nos principales préoccupations. À cette enseigne, nous avons accueilli avec enthousiasme les propos de la ministre déléguée aux Services sociaux, Mme Lise Thériault, lorsqu'elle a reconnu que les pratiques de ce secteur d'activités, qui fait partie intégrante de la mission sociale du ministère, doivent être encadrées pour assurer une meilleure qualité des services offerts⁴.

Nous accueillons tout aussi favorablement la décision de modifier la loi, en ce qui concerne les résidences pour personnes âgées, afin de fixer à trois ans la durée du certificat de conformité ainsi que la possibilité de déterminer les conditions auxquelles devront répondre, sur le plan de la sécurité, le personnel et les bénévoles œuvrant dans ces résidences.

Certains autres éléments de la loi méritent d'être soulignés. Nous faisons ici référence à la possibilité, pour la clientèle de ces ressources, de porter plainte directement à l'Agence ainsi que la capacité, pour l'Agence, d'intervenir là où elle

³ « En ce qui concerne l'émission des certificats de conformité aux résidences privées pour aînés, nous aimerions connaître les critères sociosanitaires auxquels devront se conformer ces résidences. Nous croyons également qu'il est fondamental d'étendre l'obligation de certification à toutes les résidences qui touchent les clientèles les plus vulnérables de notre société. » M. Claude Leblond, t.s., président de l'Ordre, mars 2005; présentation orale du mémoire de l'Ordre concernant le projet de loi 83, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives.

⁴ « (...) c'est pourquoi il m'apparaît important de regarder ce secteur d'activité qui fait partie des missions services sociaux du ministère et de pouvoir encadrer, si vous voulez, les pratiques qui se font. (...) C'est important de s'assurer que les intervenants qui oeuvrent dans ces centres d'hébergement là, puisqu'ils travaillent avec une clientèle qui est vulnérable, puissent avoir une qualité au niveau de leur travail et qu'on puisse répondre à certaines normes. (...) M. le Président, pour notre gouvernement, la protection des personnes vulnérables est une priorité. » Extraits du discours de la ministre déléguée aux Services sociaux, Lise Thériault, dans le cadre du débat entourant l'adoption du principe du projet de loi 56, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement, le jeudi 1^{er} octobre 2009.

a des raisons de croire que la sécurité ou l'intégrité des bénéficiaires pourraient être menacées, sans devoir attendre le dépôt d'une plainte. Enfin, notons que désormais l'Agence pourra refuser d'accorder un renouvellement de certificat à toute ressource ayant négligé d'apporter les correctifs ordonnés, dans les délais fixés.

Le projet de loi 56 vu sous l'angle du travail social

Il est nécessaire de situer nos observations dans une perspective sociale. À cet effet, il importe de rappeler que l'ensemble des activités professionnelles accomplies par les travailleurs sociaux vise à répondre aux besoins psychosociaux des individus, des familles, des groupes et des collectivités dans le but de développer, d'améliorer ou de restaurer leur fonctionnement social. Sur le plan de l'individu, le fonctionnement social signifie la capacité de jouer efficacement son rôle au sein de la société – et par extension au sein de sa famille et son réseau social et professionnel – ce qui se traduit notamment par l'accomplissement de divers rôles sociaux et la capacité d'organiser sa vie au quotidien.

Nous l'avons affirmé plus haut, l'élargissement de la certification obligatoire à des ressources d'hébergement visant des clientèles autres que des personnes âgées constitue certes une bonne nouvelle. Outre les ressources d'hébergement en toxicomanie nommément visées par la loi, nous aurions aimé connaître les intentions précises de l'État quant aux types de ressources qui seront identifiés par voie réglementaire. En effet, quels types de ressources seront privilégiés? Selon quels critères? Quelles seront les priorités? Sur quelles valeurs reposeront-elles? Quelle est, pour la ministre responsable du projet de loi, la définition de la notion de « clientèle vulnérable »? Peut-on convenir que toute personne dont l'état nécessite qu'elle soit hébergée (parce qu'elle ne peut plus assurer seule ses besoins de base, parce qu'elle a besoin de protection, parce qu'elle représente un danger pour elle-même ou pour les autres, etc.) doit être considérée comme étant vulnérable? Est-ce que d'autres paramètres devraient être considérés dans l'établissement du « profil » de la personne vulnérable?

L'Ordre tient à souligner le travail remarquable effectué par l'Association des centres de réadaptation en dépendance du Québec qui voit ses efforts récompensés par le projet de loi 56 qui rend obligatoire le processus de certification pour les ressources d'hébergement en toxicomanie. Les personnes hébergées dans ces ressources représentent effectivement à nos yeux une clientèle vulnérable. Mais qu'en est-il des personnes hébergées rendues vulnérables par une problématique de santé mentale? de déficience intellectuelle? d'itinérance?

Des principes incontournables : l'universalité et l'accessibilité

Nous sommes également grandement préoccupés par le sort réservé aux personnes hébergées dans des ressources clandestines ou qui ne seront pas visées par le processus de certification. Comment s'assurer que ces personnes reçoivent des services adéquats? Comment intervenir dans le cas contraire? Afin de répondre adéquatement à ces questions, il faut s'inspirer des principales assises sur lesquelles repose notre système collectif de santé et de services sociaux, notamment l'accessibilité et l'égalité de droits entre tous les citoyens, ainsi que des valeurs de solidarité et d'équité sociale qui sont affirmées dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux, qui stipule, à l'article 5 :

« Toute personne a le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats sur le plan scientifique, humain et social, avec continuité et de façon personnalisée ».

Cela signifie que toute personne doit avoir un accès égal aux services de santé et aux services sociaux, peu importe ses ressources financières et sans égard au nombre de services requis. Ces services doivent être de qualité et offerts dans des délais raisonnables. Tout comme il ne pourrait y avoir deux catégories de citoyens, au Québec, il ne peut y avoir deux catégories de personnes vulnérables au plan biopsychosocial.

Un processus qui doit être revu en profondeur

Il faut le reconnaître, les critiques ne sont pas tendres à l'endroit du processus de certification des résidences privées pour personnes âgées, entrepris par le gouvernement dans la foulée de l'adoption du projet de loi 83, en 2005. Dans son plus récent rapport, la protectrice du citoyen, Mme Raymonde Saint-Germain, s'inquiète de la lenteur du processus de certification. En effet, alors que tous les propriétaires de résidences privées, sauf une poignée, ont soumis une demande, environ 700 d'entre eux, sur un total de 2 200, ont reçu leur certification en avril 2009, alors que l'ensemble du processus aurait dû être bouclé à la fin du mois de février⁵. La protectrice du citoyen estime que le problème ne repose pas sur un manque de collaboration de la part des propriétaires, ni d'un manque de financement, mais découlerait plutôt d'une mauvaise gestion des priorités de la part du ministère.

Le point de vue de personnes aussi crédibles que la protectrice du citoyen nous porte à croire que le processus utilisé par le ministère de la Santé et des

⁵ « En avril 2006, le Ministère annonçait qu'il verrait à ce que les résidences privées pour personnes âgées soient dorénavant certifiées. Les propriétaires avaient jusqu'en février 2009 pour obtenir une telle certification. À l'heure du bilan, plusieurs constats inquiètent le Protecteur du citoyen. Le Ministère a reporté de quatre mois la date butoir pourtant convenue dans une loi dûment sanctionnée près de trois ans plus tôt. De plus, alors que la presque totalité (99,7 %) de ces propriétaires de résidences privées ont transmis des demandes de certification dans les temps impartis, seulement 31 % d'entre eux l'ont obtenue (686 propriétaires sur 2 199 demandeurs). Pourtant, le Conseil québécois d'agrément a informé le Protecteur du citoyen, le 8 avril 2009, qu'il a de son côté visité toutes les résidences visées au 7 avril 2009. » Rapport annuel 2008 – 2009 du Protecteur du citoyen, p. 55.

Services sociaux pour la certification des résidences privées pour personnes âgées doit être redressé⁶ avant d'entreprendre les démarches prévues au projet de loi 56 auprès de ressources offrant de l'hébergement à d'autres types de clientèles. Il en va de l'efficacité et de la crédibilité de l'ensemble de l'opération.

Des impacts organisationnels et budgétaires non négligeables

Sur un autre plan, un certain nombre de propriétaires ou d'exploitants de ressources d'hébergement pour personnes âgées se sont plaints de la complexité du processus bureaucratique et du volume de paperasse à compléter. En ouvrant aux organismes communautaires, lesquels comptent sur un personnel réduit et sur des bénévoles, il y a tout lieu de s'inquiéter de la charge de travail que cette opération pourrait représenter.

Par ailleurs, des regroupements de résidences et CHSLD privés ont affirmé que la démarche de certification (frais d'inspection, aménagements ou réaménagements intérieurs, dispositifs de sécurité, formation du personnel, tenue de dossiers, etc.) entraînait des coûts non négligeables. Cela dit, nous croyons qu'il est tout à fait normal d'investir pour améliorer la sécurité et la qualité des soins offerts aux clientèles hébergées. Cependant, à notre avis, le ministère devra tenir compte de cette réalité afin d'ajuster en conséquence les budgets consentis aux organismes communautaires. Dans le cas contraire, ces organismes seront contraints de couper ailleurs dans leur budget pour intégrer ces dépenses. Malheureusement, dans bien des cas, c'est la quantité et la qualité des services offerts à la clientèle qui écoperont.

Au-delà des discours, qu'en est-il du social?

Le projet de loi insiste beaucoup sur l'aspect sécurité au plan sociosanitaire, mais qu'en est-il de la qualité des services? Il semble que malgré toute sa bonne volonté le gouvernement tombe encore une fois dans le piège du curatif, de la sécurité physique des personnes, en négligeant l'aspect psychosocial. Pourtant, et nous ne le répéterons jamais assez, une vision globale de la santé ne peut se priver de son volet social. Négliger le social, dans une perspective de santé nationale, c'est se résigner à ne faire que la moitié du travail; c'est choisir de mettre une pression encore plus forte sur le curatif, à moyen ou à court terme. Enfin, négliger le social, c'est renoncer aux valeurs de justice et d'équité sociale,

⁶ « Avant que les parlementaires soient saisis d'un tel projet de loi, le Protecteur du citoyen croit qu'une analyse de la situation s'impose afin de corriger les ratés rencontrés dans la certification des résidences privées pour personnes âgées : Le Ministère envisage-t-il des changements à sa pratique qui a entraîné les délais dans la certification? Le Protecteur du citoyen a-t-il des garanties que la certification des résidences privées desservant des clientèles vulnérables ne connaîtra pas les ratés du système mis en place pour la certification des résidences privées pour personnes âgées de sorte que la qualité des services soit assurée? Est-ce qu'une adaptation plus fine des exigences en fonction de la taille et du volume des résidences est prévue, sans que cela se fasse au détriment de la qualité des services et de la sécurité des résidents? » Rapport annuel 2008 - 2009 du Protecteur du citoyen, p. 55.

d'entraide et de solidarité qui animent la société québécoise et qui sont si chères à notre ordre professionnel et à ses membres.

Dans son discours prononcé le 1^{er} octobre dernier, alors qu'elle lançait le débat entourant l'adoption du principe du projet de loi 56, la ministre déléguée aux Services sociaux a démontré une belle sensibilité et une excellente compréhension des enjeux en affirmant que le secteur d'activité que représentent les ressources d'hébergement fait partie de la mission des services sociaux du ministère et que la protection des personnes vulnérables est une priorité pour son gouvernement. Elle a ajouté qu'à ce titre, les intervenants qui y travaillent doivent être en mesure d'offrir des services de qualité et qui répondent à certaines normes.

Or, à la lecture du projet de loi, on ne peut que constater l'absence de cette préoccupation pour la dimension sociale évoquée par la ministre. D'entrée de jeu, la principale condition à laquelle devront satisfaire les organismes demandeurs de certificat de conformité, selon le texte de la loi sera de « *se conformer aux critères sociosanitaires déterminés par règlement* ».

Plus loin, à l'article 4, on peut lire : « *Le gouvernement peut, par règlement, déterminer (2.1^o) les conditions auxquelles doivent satisfaire les membres du personnel et les bénévoles d'une résidence pour personnes âgées selon les responsabilités qu'ils assument, notamment en ce qui a trait à la sécurité* ».

Pour les travailleurs sociaux, il est clair que des préoccupations sociosanitaires, bien que nécessaires, sont largement insuffisantes lorsqu'il est question d'améliorer ou de restaurer le fonctionnement social de personnes vulnérables et de leur permettre de jouer à nouveau un rôle au sein de la société, de leur famille, de leur réseau social.

La formation du personnel

L'environnement et le milieu de vie sont à l'origine de 19 % des interventions du Protecteur du citoyen auprès des centres d'hébergement et de soins de longue durée, alors que l'attitude, le comportement ou la compétence du personnel représentent 9 % des plaintes et signalements fondés à l'égard des centres hospitaliers⁷. Il nous apparaît donc essentiel d'accorder une attention particulière à la formation du personnel, tant sous l'angle des compétences nécessaires au seuil d'emploi qu'en ce qui concerne la formation continue. Or, dans le projet de loi 56, l'idée d'améliorer la formation du personnel ne s'applique qu'aux ressources d'hébergement pour personnes âgées. Le législateur souhaite en effet que ce personnel soit en mesure d'offrir des services de qualité aux niveaux sécuritaire et sociosanitaire. Pourtant, étant donné la nature des activités et des

⁷ Rapport annuel 2008 – 2009 du Protecteur du citoyen, p. 53.

services dispensés aux clientèles des ressources qui seront touchées par le projet de loi 56, nous sommes d'avis qu'une attention particulière doit être accordée à la formation et aux compétences de l'ensemble du personnel concerné et que cette formation doit aller bien au-delà des considérations de nature sécuritaire et sociosanitaire.

Nous sommes de plus préoccupés par l'utilisation de mesures de contention et d'isolement dans certaines ressources. Le projet de loi 21⁸, adopté en juin 2009, réserve en effet cette activité aux membres de certains ordres professionnels. Ainsi, nous sommes d'avis que les personnes qui effectuent présentement cette activité ont besoin d'une formation et d'un encadrement adéquats. En ce qui concerne les travailleurs sociaux, la réserve de cette activité de contention et d'isolement ne leur est accordée que dans des lieux où la Loi sur la Santé et les Services sociaux s'applique. Étant donné la nature et le haut risque de préjudice que comportent l'isolement et la contention, dans les ressources d'hébergement comme partout ailleurs, il importe que les rôles soient bien définis afin que la clientèle soit bien protégée.

La dimension éthique

La loi 83, instituait l'obligation, pour les établissements, de se doter d'un code d'éthique et de préciser aux usagers ce à quoi ils sont en droit de s'attendre en ce qui a trait aux pratiques et aux conduites du personnel à leur endroit, l'objectif étant de s'assurer que ces pratiques et cette conduite soient respectueuses. Nous exprimons aujourd'hui le souhait que cette obligation de se doter d'un code d'éthique soit élargie à l'ensemble des ressources d'hébergement visées par le projet de loi 56 et que ce code d'éthique soit affiché bien à la vue, tant pour les clients que pour les visiteurs, dans chaque ressource.

⁸ Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé et des relations humaines. Dans le cadre de cette loi, la pratique de certaines activités pouvant être à risque de préjudice pour une clientèle vulnérable seront réservées aux membres de certains ordres professionnels. La notion de risque de préjudice est tirée du rapport Trudeau : « Les activités ont été considérées préjudiciables lorsqu'elles : présentent un caractère irrémédiable; sont complexes; impliquent un haut degré de technicité; sont contre-indiquées dans certaines situations; peuvent causer ou entraîner des complications; peuvent entraîner ou accentuer une atteinte à l'intégrité physique ou morale, notamment sous forme de blessure, de dépendance, de dommage de nature psychologique, de douleur morale ou d'incapacité; comportent un potentiel d'abus physique, émotif ou sexuel; peuvent causer ou entraîner des perturbations, telles l'aliénation, la dépendance ou la détresse; peuvent causer ou entraîner la perte d'un droit comme l'exercice de l'autorité parentale, la libre gestion de ses biens, l'aptitude à rendre compte de ses actes. » Rapport Trudeau *Partageons nos compétences* p. 35.

Conclusion et recommandations

L'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec accueille favorablement l'esprit du projet de loi 56 qui vise à élargir à une plus grande variété de ressources d'hébergement le processus obligatoire de certification en vigueur auprès des ressources d'hébergement privées pour personnes âgées.

Nous enregistrons cependant notre réserve sur trois points majeurs :

- l'absence de paramètres permettant d'identifier les types de ressources qui seront déterminés par règlement et soumis aux dispositions du projet de loi en ce qui concerne la certification⁹;
- la capacité de la certification d'assurer la qualité des services et des soins dispensés aux clientèles vulnérables qu'on y retrouve, étant donné que le projet de loi ne fait référence qu'à des considérations sociosanitaires;
- la complexité des démarches entourant le processus de certification qui risque d'occasionner des problèmes chez les ressources de petite ou moyenne taille ou chez certains organismes communautaires.

Nous souhaitons que les Agences agissent avec diligence afin d'informer rapidement les ressources de leur territoire de la portée de ce projet de loi et des modalités entourant le processus de certification.

Nous déplorons que l'État n'ait pas profité de l'occasion pour majorer de façon substantielle les amendes quasi symboliques auxquelles s'expose quiconque exploite une ressource visée par le projet de loi sans posséder de certificat de conformité.

⁹ À l'exception des ressources d'hébergement en toxicomanie, nommément visées par le projet de loi.