

REGROUPEMENT
QUÉBÉCOIS
DES RÉSIDENCES
POUR ÂÎNÉS



PROJET DE LOI NO 56

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX
CONCERNANT LA CERTIFICATION DE CERTAINES RESSOURCES
OFFRANT DE L'HÉBERGEMENT

COMMENTAIRES DU REGROUPEMENT QUÉBÉCOIS DES RÉSIDENCES POUR ÂÎNÉS
PRÉSENTÉS À LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

22 octobre 2009

INTRODUCTION

Le Regroupement québécois des résidences pour aînés (RQRA) est un organisme à but non lucratif qui regroupe et représente près de 600 membres, centres d'hébergement de soins de longue durée autofinancés et résidences pour aînés. Le plus important groupe d'intérêt d'entreprises privées d'hébergement pour personnes âgées au Québec, le RQRA accueille depuis moins d'un an des résidences de toutes tailles. C'est donc au nom de l'ensemble des propriétaires et gestionnaires des entreprises de ce secteur d'activité économique que nous nous exprimons, en soumettant à la Commission de la santé et des services sociaux nos commentaires au sujet du projet de loi n° 56.

Ce projet de loi-cadre est destiné à étendre le processus de certification des résidences pour personnes âgées à certaines ressources offrant de l'hébergement, notamment aux ressources d'hébergement de personnes aux prises avec des problèmes de dépendance. Nous comprenons le bien-fondé de cette initiative pour la clientèle vulnérable que ces ressources desservent. De plus, pour l'avoir réclamée au moment de l'adoption du projet de loi 83, nous accueillons favorablement la prolongation de la validité du certificat de conformité que doivent obtenir les résidences pour aînés.

Mais nous constatons qu'en modifiant plusieurs articles de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* actuelle, le projet de loi 56 aurait aussi un impact déterminant sur les résidences pour aînés. Dans les faits, il resserrerait sérieusement et à différents niveaux le contrôle que le gouvernement exerce déjà sur les résidences par le biais de la certification. De plus, certaines dispositions auraient pour effet d'assujettir ces entreprises, dont le financement est privé, à des exigences imposées aux établissements publics.

Nous ne disposons pas de toutes les informations nous permettant de savoir si ces articles ont été motivés par les difficultés rencontrées par certaines résidences pour aînés dans le cadre de la certification ou encore par des ressources d'hébergement. Mais nous croyons qu'en plaçant sous un même parapluie des organismes foncièrement différents à plusieurs égards pour régler les problèmes des uns, on créerait une situation inéquitable pour les autres.

Les modifications proposées par le projet de loi 56 imposeraient aux gestionnaires de résidences pour aînés un carcan rigide, mal adapté à leur réalité, et alourdiraient indûment la charge administrative et financière déjà contraignante qui leur incombe. Ce sont principalement ces modifications que nous examinerons ici.

ARTICLE 2 MODIFIANT L'INTITULE DE LA SOUS-SECTION 2.1 DE LA SECTION II DU CHAPITRE I DU TITRE 1 DE LA PARTIE III DE LA LSSSS

La structure même du projet de loi 56 nous pose problème. En effet, de nombreuses modifications seraient apportées aux dispositions de la sous-section 2.1 dans le seul but de pouvoir soumettre à la certification «certaines ressources offrant de l'hébergement», notamment les ressources d'hébergement de personnes aux prises avec des problèmes de dépendance. Or, ces ressources ont un statut, une mission, un mode de financement, une clientèle et un fonctionnement extrêmement différents de ceux des résidences pour aînés. Plusieurs d'entre elles sont d'ailleurs des centres de réadaptation pour les personnes alcooliques et les autres personnes toxicomanes, définis à l'article 86 paragraphe 3° de la LSSS.

Bien que nous n'ayons pas accès à toutes les informations les expliquant, nous émettons l'hypothèse que certaines modifications proposées découlent de difficultés liées à la culture de ces ressources d'hébergement plutôt qu'à celle des résidences pour aînés. C'est pourquoi nous proposons que soit conservé intégralement l'intitulé de la sous-section 2.1, «Fonctions reliées à l'identification et à la certification des résidences pour personnes âgées». Une sous-section 2.2 pourrait y être ajoutée, qui serait intitulée «Fonctions reliées à l'identification et à la certification de certaines ressources d'hébergement» et où seraient intégrés les articles de la Loi adaptés à ces ressources.

ARTICLE 3 MODIFIANT L'ARTICLE 346.0.1 DE LA LSSSS

Cette disposition ferait en sorte que, lorsque sa résidence est gérée par un conseil d'administration, l'exploitant devrait ajouter la liste des membres de ce conseil d'administration aux informations qu'il transmet à l'agence pour le *Registre des résidences pour personnes âgées*. Cette liste devrait inclure des informations concernant les membres du conseil d'administration, soit «le nom, l'adresse, l'occupation et la fonction de chacun d'eux ainsi que les liens de parenté qui les unissent entre eux ou avec des personnes œuvrant au sein de la résidence, s'il y a lieu.»

Cette exigence nous apparaît légitime dans le cas d'un grand nombre de ressources d'hébergement de personnes qui ont des problèmes de dépendance. Ces ressources, qui ont un statut d'organismes communautaires, publics ou privés sans but lucratif, bénéficient pour la plupart de subventions ou de financement public, ce qui justifie la divulgation de telles informations.

Mais tel n'est pas le cas de la grande majorité des résidences pour aînés dont la propriété est entièrement privée, bien qu'un petit nombre d'entre elles aient un statut d'OSBL. Plusieurs résidences pour aînés sont des entreprises familiales, certes, mais rien ne proscrit l'exploitation d'entreprises familiales, au Québec. Ces entreprises sont d'ailleurs encadrées juridiquement, au même titre que toutes les autres entreprises au Québec, par la *Loi sur les compagnies*, le *Code civil du Québec* et une foule de lois, de règlements et de règles qui devraient les dispenser de rendre ce type de comptes. Un bon nombre d'informations requises par l'article 3 sont d'ailleurs déjà consignées au registre des entreprises du Québec

Cette modification de l'article 346.0.1 illustre bien ce que nous soulignons précédemment à propos du statut et du mode de financement différents des résidences pour aînés et des ressources d'hébergement. Nous comprenons mal sur quoi est fondée cette nouvelle exigence, qui alourdira encore la charge administrative des gestionnaires de résidences, en plus d'être perçue comme une ingérence de la part du gouvernement. Rappelons que ces gestionnaires ne reçoivent pas et n'administrent pas d'argent public.

Pour les fins de la certification, nous croyons que les informations objectives, d'ordre général, actuellement exigées et permettant à l'agence de broser le portrait d'une résidence et de connaître son type de propriété et son mode de gestion devraient suffire.

ARTICLE 4 MODIFIANT L'ARTICLE 346.0.6 DE LA LSSSS

Ajout d'un paragraphe 2.1°

Ce paragraphe donnerait au gouvernement le pouvoir de déterminer les conditions auxquelles devraient 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».

La qualité des services à la clientèle et la sécurité des résidents sont deux préoccupations majeures du Regroupement québécois des résidences pour aînés et de ses membres. La formation y est grandement valorisée, comme en témoignent les nombreux efforts consentis en cette matière par ce qui était encore récemment l'ARCPQ. Les programmes élaborés conjointement par cet organisme avec l'Université de Sherbrooke à l'intention des gestionnaires de résidences et avec la Commission scolaire des Navigateurs pour la formation sur l'assistance aux aînés des préposés attestent aussi de cet intérêt. Sans compter l'important travail que continue à abattre la Table de concertation sur les besoins de formation du personnel des résidences et CHSLD privés du Québec, qui s'apprête à mettre sur pied une mutuelle de formation.

Mais dans la mesure où chaque membre du personnel et chaque bénévole d'une résidence pour aînés assume, de près ou de loin, des responsabilités liées à la sécurité des résidents, la portée du paragraphe 2.1° nous apparaît beaucoup trop large. Tel que formulé, en effet, il couvre **l'ensemble** du personnel et des bénévoles œuvrant dans les résidences pour aînés.

Or, il nous semble essentiel de bien circonscrire la catégorie de personnel visée ici. C'est à des titres différents que les employés des résidences exercent leurs fonctions et veillent au bien-être des résidents. Mais ce sont les préposés qui assument le plus grand nombre de responsabilités de première ligne mettant directement en cause leur sécurité, comme l'aide aux bains, à l'habillement, à l'alimentation, aux transferts, etc. Nous croyons, que c'est pour cette catégorie d'employés, qui dispensent les soins et les services quotidiens aux résidents, qu'il serait important de définir des exigences de formation.

Le recul des limites du quatrième âge et les transformations du réseau public d'hébergement des aînés laissent d'ailleurs présager qu'une bonne formation sera indispensable pour bien répondre aux besoins des résidents de demain. Nous ne pouvons donc qu'être favorables à l'adoption de normes minimales et uniformes de formation des futurs préposés de résidences.

Toutefois, au moment où seront élaborées ces conditions, il sera indispensable de prendre en compte l'impact économique qu'elles ne manqueront pas d'avoir sur les résidences. Comme les gestionnaires du réseau public, ceux des résidences privées sont confrontés à une sérieuse pénurie de ressources humaines. Ils doivent aussi composer avec la concurrence que représentent pour eux les établissements publics, dont ils ne peuvent égaler les salaires. De plus, pour les fins du premier exercice de certification de leur résidence, les exploitants ont dû assumer les frais directs et indirects de la formation d'une bonne partie de leur personnel et pour plusieurs d'entre eux, ces frais ne sont pas négligeables.

Plusieurs préposés ont reçu, en effet, une formation d'une infirmière ou infirmière auxiliaire du CSSS ou de leur résidence sur les soins invasifs d'assistance à la vie quotidienne et l'administration de médicaments, comme l'exigent les articles 39.7 et 39.8 du Code des professions et le règlement sur la certification. Au moins un employé par quart de travail a aussi reçu, conformément aux exigences du règlement sur la certification, une formation en réanimation cardio-respiratoire, déplacement sécuritaire des aînés et secourisme général. Ces sessions de formation s'ajoutaient à la formation de base de niveau secondaire et à la formation d'assistance aux aînés de 86 heures qu'ont suivie plusieurs préposés.

Ce sont là les raisons pour lesquelles nous recommandons que les nouvelles exigences de formation des préposés de résidences pour aînés reconnaissent l'expérience et l'expertise des préposés en place et soient, par conséquent, assorties d'une clause grand-père.

Quant aux bénévoles, il serait dommage qu'on les décourage d'offrir leurs services dans le milieu des résidences pour aînés, où ils sont déjà trop peu nombreux. On peut supposer que si la Loi les assujettit à des exigences de formation précises, les résidences pourraient restreindre le type de tâches qui leur seraient confiées.

Ajout d'un paragraphe 5^o

L'imprécision du libellé de ce paragraphe, qui donnerait au gouvernement le pouvoir de déterminer par règlement «toute autre mesure nécessaire à la procédure de certification», nous inquiète. La Loi ouvrirait ainsi la porte toute grande à la possibilité d'ajouter au *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées* de nouvelles mesures qui pourraient avoir des conséquences disproportionnées par rapport au rôle que jouent nos membres et aux ressources dont ils disposent. Puisqu'elles font l'objet d'un paragraphe différent, ces «mesures» seraient vraisemblablement différentes des «critères sociosanitaires» mentionnés au paragraphe 2^o, mais de quelle façon? Nous aimerions en savoir davantage sur le type de mesures que le gouvernement projette d'ajouter à ce règlement.

ARTICLE 5, MODIFIANT L'ARTICLE 346.0.10 DE LA LSSSS

Modification du paragraphe 1^o

Comme nous l'avons souligné d'entrée de jeu, nous nous réjouissons de ce que la période de validité du certificat de conformité serait dorénavant de trois ans plutôt que deux. Nous avons

d'ailleurs déjà soumis une demande en ce sens en 2005, dans notre mémoire à la commission parlementaire précédant l'adoption du projet de loi 83. Cette modification simplifierait certainement la vie des quelques entreprises membres du RQRA qui ont un double statut de résidence et de CHSLD et sont soumises à la fois à la certification et à l'agrément. Puisque le certificat est renouvelable aux deux ans et l'agrément, aux trois ans, ces exploitants sont perpétuellement en processus d'évaluation de conformité ou de qualité.

Modification du paragraphe 2°

Le fait que la demande de renouvellement du certificat de conformité doive être soumise à l'agence six mois avant la date de son expiration plutôt que 90 jours, comme c'est le cas actuellement, permettra sans doute aux exploitants de résidences comme aux agences de mieux s'y préparer.

ARTICLE 6 MODIFIANT L'ARTICLE 346.0.11

Remplacement du paragraphe 3°

Cette nouvelle formulation du paragraphe 3° élargirait considérablement la portée de l'article 346.0.11. Celui-ci donnerait à l'agence de santé et de services sociaux des raisons supplémentaires de refuser de délivrer à l'exploitant d'une résidence un certificat de conformité, en ajoutant au motif de culpabilité d'un **acte criminel** celui de culpabilité d'une **infraction criminelle**. Ces motifs pourraient être invoqués non plus seulement contre l'exploitant de la résidence qui fait la demande de certificat, mais aussi contre les administrateurs et les dirigeants de la résidence. De plus, on a introduit dans ce nouveau paragraphe des notions vagues et non définies, comme celles des «aptitudes requises» et de la «conduite nécessaire pour la tenue d'une résidence de sa catégorie».

La question soulevée au début de ce mémoire s'impose ici encore : en introduisant cet article, veut-on remédier à une situation qui met en cause des résidences pour personnes âgées ou des ressources d'hébergement de personnes aux prises avec des problèmes de dépendance ?

Nous craignons qu'ainsi reformulé, le paragraphe 3 de l'article 346.0.11 ne soit une source de grande confusion et, surtout, qu'il n'ouvre la porte à l'arbitraire, ce qui diminuerait l'objectivité du processus de certification.

Pourquoi ajouter à cet article la notion d'«infraction criminelle» ? Que considérerait-on comme ayant un lien avec les «aptitudes requises» et la «conduite nécessaire» ? Et qui statuerait au sujet du lien qui devrait être établi entre une infraction ou un acte criminel donné et les «aptitudes requises» et la «conduite nécessaire pour la tenue d'une résidence» ? Demanderait-on à chaque agence de le faire et si oui, n'y aurait-il pas là un risque d'abus de pouvoir ? Ces termes sont si imprécis que le risque est réel, à notre avis.

Rien dans l'article ne réfère, non plus, au nombre d'années qui devraient s'être écoulées depuis que cette infraction ou cet acte criminels a été commis. Une usurpation d'identité à vingt ans sera-t-elle retenue contre un exploitant, un administrateur ou un dirigeant de résidence vingt ans

plus tard, si ce dernier n'en a pas demandé le pardon ? N'est-il pas fréquent qu'aucun pardon ne soit demandé pour un crime considéré comme étant de moindre gravité ?

Les termes «aptitudes requises» et «conduite nécessaire pour la tenue d'une résidence» ont, à notre avis, une connotation morale préjudiciable aux exploitants et être tellement imprécis qu'ils pourraient bien faire l'objet de contestations devant les tribunaux. Pour ces raisons, nous recommandons fortement que soit conservée la formulation actuelle de l'article 346.0.11. Dans la mesure où cet article met directement en cause un exploitant de résidence «déclaré coupable d'un acte criminel lié à l'exploitation d'une résidence pour personnes âgées», la formulation en est beaucoup plus claire.

Enfin, nous comprenons mal que le paragraphe 3^o vise également les administrateurs et les dirigeants des résidences, à moins que le terme «dirigeant» ne désigne que les directeurs de résidences. Les membres des conseils d'administration de résidences et les dirigeants des grands réseaux ne traitent directement ni avec les résidents, ni avec les employés des résidences.

Pour quelle raison les exigences de la Loi seraient-elles plus sévères à l'égard des membres des conseils d'administration des résidences que de ceux des établissements publics ? Il suffit de se référer à l'article 150 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour constater que c'est effectivement le cas. Les motifs pour lesquels une personne ne peut être membre du CA d'un établissement sont énoncés dans cet article sans ambiguïté. Mais on y qualifie surtout avec précision le type de crime et d'infraction qui doivent avoir été commis et depuis combien de temps, pour qu'une personne ne puisse occuper la fonction d'administrateur d'un établissement.

Rappelons, une fois de plus, que les membres des CA d'établissements publics administrent l'argent des citoyens du Québec, ce qui n'est pas le cas des administrateurs des CA de résidences pour personnes âgées.

ARTICLE 7 MODIFIANT L'ARTICLE 346.0.12

L'article 346.0.12 prévoit que l'agence pourrait suspendre, révoquer ou refuser de renouveler le certificat de conformité d'un titulaire dans certaines circonstances. Comme celles qui sont énoncées au paragraphe 4^o seraient reformulées à peu près dans les mêmes termes que ceux du paragraphe 3^o de l'article 346.0.11, les réserves que nous avons émises ci-dessus s'appliquent également ici.

L'article 346.0.12 précise, au moins, que c'est au cours de la période de validité du certificat de conformité que le titulaire doit avoir été déclaré coupable d'une infraction ou d'un acte criminels. Mais comme pour l'article 346.0.11, ceux-ci doivent avoir «un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire à la tenue d'une résidence (...)», des termes qui nous apparaissent beaucoup trop ambigus.

L'exploitant d'une résidence pour aînés qui se verrait refuser un certificat de conformité ou dont le certificat serait suspendu, révoqué ou non renouvelé par l'agence ne pourrait plus opérer cette résidence et devrait alors la fermer ou déclarer faillite. Cette situation aurait, évidemment, des conséquences économiques et sociales graves, mais pas seulement pour l'exploitant. L'impact

qu'elle aurait sur les résidents forcés de déménager, les employés mis à pied et sur le CSSS qui devrait relocaliser les résidents doit aussi être considéré.

ARTICLE 9 MODIFIANT L'ARTICLE 346.0.20

Cet article permettrait que les droits liés au certificat de conformité puissent être cédés, en certaines circonstances, d'un exploitant de résidence à un autre. Mais dans quelles circonstances et selon quels critères ?

ARTICLE 10 AJOUTANT L'ARTICLE 346.0.21

Conformément à ce que nous avons souligné au sujet de l'article 2, nous croyons que cet article devrait être intégré à une nouvelle sous-section 2.2 intitulée «Fonctions reliées à l'identification et à la certification de certaines ressources d'hébergement». Il faudrait alors déterminer quelles dispositions de la sous-section précédente s'appliqueraient, en tenant compte des adaptations nécessaires, «à toute ressource ou catégorie de ressource offrant de l'hébergement déterminée par règlement du gouvernement (...)». Cette sous-section pourrait aussi comporter d'autres articles rédigés expressément pour ces ressources d'hébergement.

Pour ce qui est du paragraphe suivant, toutes les résidences pour aînés et toutes les ressources offrant de l'hébergement devraient bénéficier de l'exemption des frais exigibles pour la délivrance ou le renouvellement d'un certificat de conformité, quel que soit leur statut et tout comme les ressources constituées à des fins non lucratives. Les coûts directs et indirects que doivent assumer les exploitants de résidences pour la certification s'ajoutent à des frais d'opération de plus en plus importants et n'ont rien à voir avec leur structure administrative.

ARTICLE 11 MODIFIANT L'ARTICLE 489

Ce tout petit article aurait un gros impact sur les résidences pour aînés. Il ferait en sorte qu'«Une personne autorisée par écrit par le ministre à faire une inspection» pourrait, «à tout moment raisonnable, pénétrer dans tout lieu où elle a raison de croire que des opérations ou des activités pour lesquelles un permis [ou un certificat de conformité] est exigé en vertu de la présente loi sont exercées, de même que dans toute installation maintenue par un établissement ou dans tout centre médical spécialisé afin de constater si la présente loi et les règlements sont respectés.»

Une fois de plus, on peut s'interroger au sujet de la raison d'être de cette modification de l'article 489. Celui-ci a été conçu pour que le ministre exerce son pouvoir de surveillance sur les établissements financés par l'État ou encore sur des centres où travaillent des professionnels payés par l'État. Qui, des résidences pour aînés ou des ressources offrant de l'hébergement, veut-on surtout assujettir à cette disposition et pour quelle raison ? Les visites de conformité aux critères sociosanitaires exigées par le processus de certification, le pouvoir d'inspection attribué aux agences par l'articles 346.0.8 et les pouvoirs du commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services ne sont-ils pas plus que suffisants pour assurer une surveillance adéquate des résidences pour aînés ?

Cette modification de l'article 489 ouvrira-t-elle aussi la porte aux visites d'appréciation de la qualité dans les résidences pour aînés, comme le réclamait le Protecteur des citoyens dans son rapport annuel 2008-2009 ? Rappelons que ce même rapport fait état de 19 plaintes reçues au sujet de résidences par rapport aux 1 181 de l'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux, ce qui représente à peine 1.6 % de l'ensemble des plaintes reçues.

Pourquoi ajoute-t-on à la charge qu'assument déjà les exploitants de résidences une autre des obligations des établissements publics, alors qu'ils n'ont aucun des avantages dont jouissent ces établissements et surtout pas celui de faire des déficits financiers ? Rappelons ici encore que les conséquences d'un rapport d'inspection négatif pour un exploitant qui verrait, par exemple, sa marge de crédit rappelée par la banque, pourraient être plus sérieuses qu'elles le seraient pour un gestionnaire d'établissement public.

CONCLUSION

En 2005, avant que le projet de loi 83 qui a institué la certification obligatoire ne soit adopté, nous avons fortement incité le gouvernement à préserver la spécificité du caractère privé des résidences pour aînés. Nous appréhendons précisément qu'«avec la mise en place de cette procédure, d'énormes pressions s'exercent sur les résidences privées pour les inciter à ressembler aux organismes publics.» S'il était adopté sous sa forme actuelle, le projet de loi 56 nous donnerait malheureusement raison.

La première ronde de certification n'est pas encore terminée que déjà, ce projet de loi apporterait d'importantes modifications à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, lesquelles seront fort probablement suivies d'autres changements au règlement sur la certification. Ces modifications risquent d'accroître encore le fardeau administratif et financier des exploitants de résidences. Or, c'est là le principal reproche que les membres du RQRA adressent au processus de certification, comme l'ont démontré les résultats d'un sondage que nous avons effectué auprès d'eux il y a trois mois. Ce sentiment est d'autant plus présent que des problèmes importants de conformité aux normes de sécurité incendie sont survenus, auxquelles on n'a toujours pas trouvé toutes les solutions.

Nous craignons sérieusement que cette longue suite d'exigences, imposées à un rythme trop rapide, ne compromette le succès du changement de culture qui a commencé à s'opérer dans le milieu des résidences pour aînés avec l'implantation de la certification. Nous comprenons les contraintes que représente l'intégration des ressources offrant de l'hébergement au régime de certification, mais nous demandons instamment de le faire sans que le cadre réglementaire imposé aux exploitants de résidences ne devienne plus complexe.

Le gouvernement du Québec peut certainement être fier d'avoir réussi à mettre en place un processus de certification des résidences pour personnes âgées unique en son genre. Mais l'industrie même qu'il encadre connaîtra des difficultés si les exploitants de résidences étouffent sous un trop grand nombre d'exigences législatives et réglementaires. Une réglementation trop stricte, dont certains éléments seraient hors de proportion avec les problèmes qu'on souhaite régler, aurait un effet restrictif sur la concurrence, le mode d'organisation du travail et l'offre de services de la résidence. Il en résulterait une augmentation des coûts qui se traduirait forcément par des prix plus élevés et des services à la fois moins variés et moins accessibles pour les résidents.