



CONSEIL POUR LA
PROTECTION
DES MALADES

CSSS – 014M
C.P. – P.L. 16
Certification des
résidences pour
personnes âgées

Mémoire

Présenté à la Commission de la santé et des
services sociaux

Protéger

Concernant le projet de loi n° 16

Défendre

***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***

Agir

Par le

Conseil pour la protection des malades (CPM)

Récipiendaire du

Le 12 septembre 2011

*Prix
Droits et Libertés
1995*

et du

*Prix
Armand-Marquiset
1998*

1000, rue Saint-Antoine Ouest,
Bureau 609
Montréal, Québec
H3C 3R7

Téléphone : 514-861-5922
Télécopieur : 514-861-5189
Courriel : info@cpm.qc.ca
Site internet : www.cpm.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	2
PRÉSENTATION DU CONSEIL POUR LA PROTECTION DES MALADES	3
COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N°16	4
• Protection des personnes vulnérables	4
• Mécanismes de contrôle	5
• Attestation temporaire de conformité	6
• Formation du personnel exigée	6
• Antécédents judiciaires	7
• Outils d'évaluation de l'autonomie	8
• Comité de milieu de vie	9
• Seuil minimum de présence	9
• Pouvoirs de relocalisation en cas de danger	10
• Signalement au coroner	10
• Démarche à suivre en cas d'inaptitude	12
• Système d'appel	13
• Code d'éthique	13
CONCLUSION	14

I. REMERCIEMENTS

Le Conseil pour la Protection des Malades (CPM) est heureux de participer à la consultation particulière ainsi qu'aux auditions publiques 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*.

Nous désirons remercier le ou la président(e) de la Commission, les commissaires, le Ministre de la santé et des services sociaux, les députés de l'opposition ainsi que les autres intervenants qui prendront de leur temps afin de débattre d'un sujet aussi important, celui de la certification des résidences pour personnes âgées.

II. PRÉSENTATION DU CONSEIL POUR LA PROTECTION DES MALADES (CPM)

Grâce aux revendications de M. Claude Brunet, fondateur du Conseil pour la protection des malades et de ses collègues pionniers de la défense des droits des usagers, les premiers comités de bénéficiaires ont vu le jour en 1973. Depuis, le Conseil pour la protection des malades est un organisme à but non lucratif qui travaille en étroite collaboration avec ces comités, devenus comités des usagers et de résidents.

Sa mission est la promotion de l'humanisation et l'amélioration de la qualité des soins et services, ainsi que la défense des droits des usagers du réseau de la santé et des services sociaux. En effet, sa clientèle inclut le grand public qui regroupe les proches aidants ainsi que tout usager actuel ou potentiel du réseau. Le Conseil pour la protection des malades représente tous les comités des usagers ou de résidents de la province du Québec, affiliés ou non à l'organisation, qui ont recours aux services de ses professionnels.

Outre son service de conseil juridique et ses formations destinées aux comités et au grand public, le Conseil pour la protection des malades s'assure du respect de l'intérêt de l'utilisateur par ses interventions publiques. Le bien-être de l'utilisateur est au cœur de ses actions et revendications.

Les commentaires formulés dans ce document sont donc le fruit d'une réflexion amorcée sous l'angle de l'utilisateur du réseau de santé et des services sociaux.

III. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI NO 16

Le CPM a pris connaissance du projet de loi n°16 visant à modifier diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées. Nous vous ferons part de nos commentaires qui découlent d'une très longue expérience dans le réseau de la santé.

Devant l'impossibilité du réseau de la santé de répondre à la demande grandissante d'hébergement en soins de longue durée, un nombre accru de résidences pour personnes âgées est apparu au cours des dernières années. Un encadrement des résidences pour personnes âgées est devenu nécessaire et le CPM est heureux de constater les avancées au niveau de la certification. De plus, le ministère de la santé et des services sociaux est toujours aussi engagé à renforcer la sécurité des aînés et améliorer leur qualité de vie.

Malgré cette bonne volonté, le CPM est préoccupé par la question de la protection des droits des personnes âgées semi-autonomes ou non-autonomes qui autrement serait prises en charge par le réseau public. Cette même clientèle ne bénéficie pas de la protection de la Partie I de la *Loi sur les services de santé et services sociaux* (LSSSS) si elle est hébergée en résidence pour personnes âgées. Il est primordial d'assurer une protection comparable pour cette portion de clientèle vulnérable.

Protection des personnes vulnérables

Dans le contexte de la protection des personnes âgées, le CPM réitère sa proposition émise en 2005, lors de la consultation sur le Projet de loi n° 83 *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, d'étendre cette protection à toute clientèle vulnérable telles que celles reliées à la santé mentale, la déficience intellectuelle, la toxicomanie et l'alcoolisme.

L'article 7 du Projet de loi n°16 définit la résidence pour personnes âgées comme suit : «[...] Est une résidence pour personnes âgées tout ou une partie d'un immeuble d'habitation collective occupé ou destiné à être occupé principalement par des personnes âgées de 65 ans et plus et où sont offerts par différents services compris, dans au moins deux des catégories de services suivantes, définies par règlement : services de repas, services d'assistance personnelle, soins infirmiers, services d'aide domestique, services de sécurité ou services de loisirs [...]»

Le CPM est d'avis qu'il serait plus opportun de fournir une définition à partir des soins et des besoins de la clientèle au lieu de préciser un âge spécifique. Le législateur devrait plutôt cibler les personnes vulnérables, semi-autonomes ou non-autonomes qui, en raison de leur état, ont besoin de soins et de services peu importe leur âge. De toute évidence, il y a une portion de la clientèle qui réside en résidence pour personnes âgées et qui bénéficie de services (ex. service de repas, service d'aide domestique, service de loisirs) sans pour autant constituer une clientèle vulnérable, semi-autonome ou non-autonome.

Mécanismes de contrôle

En 2005, dans le cadre de la consultation sur le Projet de loi n° 83, le CPM suggérait que le ministère prévoit les ressources budgétaires et humaines qu'il entend attribuer aux Agences pour leur fournir les ressources nécessaires suite à l'émission des certificats de conformité et aux inspections qu'elles devront effectuer pour faire les suivis et procéder aux inspections suite aux dénonciations qu'elles pourront recevoir.

Ces mêmes suggestions demeurent valides aujourd'hui car il faut prévoir des ressources pour assurer la certification, l'accompagnement des propriétaires dans l'implantation des mesures proposées et pour faire des visites ponctuelles sans préavis des résidences entre les certifications.

De plus, le CPM est d'avis que des visites d'appréciation de la qualité en résidence privée pour personnes âgées devront être instaurées afin d'assurer un milieu de vie de qualité pour cette clientèle vulnérable, et ce, au même titre que les Centre

d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) font l'objet des dites visites d'appréciation depuis 2004 avec des résultats appréciables.

De plus, le CPM souhaite que le législateur prévoie l'obligation pour l'exploitant d'appliquer une procédure de déclaration des incidents et des accidents ainsi que l'implantation d'un registre des incidents et accidents dans les résidences pour personnes âgées afin de permettre une cueillette des informations et une meilleure gestion des risques.

Attestation temporaire de conformité

La période de validité d'une attestation temporaire est d'un an. Le Projet de loi n°16 prévoit à l'article 8 que l'Agence peut prolonger la période d'un an si le respect d'un critère sociosanitaire est attribuable à une cause échappant au contrôle de l'exploitant.

Toutefois, rien n'est prévu lorsque l'Agence est dans l'impossibilité d'émettre le certificat de conformité au terme de la période désignée. Quels seront les conséquences et les recours de l'exploitant ? Le législateur doit envisager cette éventualité en prévoyant par exemple, une prolongation de l'attestation temporaire d'un an.

Formation du personnel exigée

L'article 9 du Projet de loi n°16 prévoit l'instauration de conditions auxquelles doivent satisfaire les membres du personnel comme par exemple la formation requise.

Le CPM est heureux de cette modification car en ce qui concerne les préposés aux bénéficiaires (PAB) il y a actuellement un écart important au niveau de leurs connaissances et compétences professionnelles selon la formation reçue. Il est impératif de protéger la clientèle en imposant des exigences de formation obligatoire dispensée par un établissement d'enseignement reconnu par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, selon une échéance acceptable comme par exemple trois ans.

Antécédents judiciaires

L'article 9 du Projet de loi n°16 prévoit les personnes visées par une vérification des antécédents judiciaires soit : l'exploitant, les membres du personnel, les bénévoles et toute personne œuvrant dans une telle résidence.

Toutefois, il n'y a aucune précision quant au moment et de quelle façon cette vérification sera faite au niveau de l'exploitant. S'agira-t-il d'une déclaration volontaire des antécédents ? Si oui, l'attestation temporaire sera-t-elle émise immédiatement si la déclaration volontaire ne révèle aucun antécédent ?

Le CPM propose une vérification systématique de l'absence d'empêchement tel que pratiqué dans tous les services de garde régis du Québec¹, et ce, avant l'émission d'une attestation temporaire. Les empêchements incluent :

- les condamnations pour des actes ou des infractions criminelles ayant un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire pour travailler dans une résidence pour personnes âgées lorsqu'aucun pardon n'a été accordé pour ces actes ou ces infractions ;
- les mises en accusation qui pèsent contre une personne, au moment de la vérification, pour des actes ou des infractions criminelles présumés ayant un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire pour travailler dans une résidence pour personnes âgées ;
- des comportements qui peuvent raisonnablement faire craindre que la personne représente un risque pour la sécurité physique ou morale des personnes âgées.

De plus, nous estimons qu'il serait pertinent d'élargir la vérification pour inclure les infractions à une loi statutaire, provinciale ou fédérale, une infraction disciplinaire ou une condamnation en vertu de l'article 48 de la Charte, si une telle condamnation a un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire pour travailler dans une résidence pour personnes âgées.

¹ La vérification de l'absence d'empêchement dans les services de garde éducatifs, Guide à l'intention des services de garde éducatifs, Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 2004.

Nous suggérons ces vérifications additionnelles puisqu'un certain nombre d'exploitants ont déjà œuvré en tant qu'employé ou professionnel dans le réseau de la santé.

Le CPM estime que la vérification systématique de l'absence d'empêchement doit s'étendre aux personnes suivantes : administrateurs et dirigeants d'une résidence pour personnes âgées, stagiaires, personnes qui effectuent régulièrement le transport pour les personnes âgées, personnes adultes qui habitent la résidence pour personnes âgées (ex. conjoint, enfants majeurs, autres parents, amis, etc.).

Le but premier de cette vérification est la protection des personnes âgées en permettant d'identifier les dangers potentiels pour la clientèle et vise un effet dissuasif.

Outils d'évaluation de l'autonomie

L'article 9 du Projet de loi n°16 prévoit «les outils devant être utilisés pour évaluer l'autonomie des personnes âgées qui résident ou souhaitent résider dans une résidence pour personnes âgées ainsi que les modalités d'évaluation de l'autonomie de ces personnes».

Le CPM salue cette initiative qui vise à uniformiser l'évaluation de l'autonomie des personnes avec l'imposition d'un outil universel comme par exemple, le système de mesure de l'autonomie fonctionnelle (SMAF).

De plus, le CPM invite le législateur à prévoir la nécessité d'évaluer les besoins au niveau des soins de la personne âgée semi-autonome ou non-autonome qui réside en résidence pour personnes âgées. L'élaboration d'un plan d'intervention individuelle en collaboration avec le résident ainsi qu'un échéancier relatif à son évaluation et sa révision est essentielle pour cette portion de clientèle.

Comité de milieu de vie

L'article 9 du Projet de loi n°16 propose l'obligation pour l'exploitant d'une résidence pour personnes âgées comptant plus que le nombre de chambres ou de logements déterminé par règlement de mettre sur pied un comité de milieu de vie ainsi que les fonctions de ce comité et sa composition.

Le CPM prône l'importance d'un milieu de vie de qualité. Il est difficile de se prononcer sur cette modification sans connaître la portée dudit règlement sur le mandat, rôle, fonctionnement, composition, budget de fonctionnement, etc.

Toutefois, le CPM est d'avis que les fonctions du comité de milieu de vie doivent s'apparenter à celles des comités des usagers que nous retrouvons dans les établissements en vertu des articles 209 et suivants de la LSSSS. La promotion de l'amélioration de la qualité des conditions de vie et la défense de droit, doivent figurer dans le mandat de ces comités. De plus, un financement est nécessaire afin de pouvoir réaliser leur mandat.

Seuil minimum de présence

Le Projet de loi n°16 à l'article 10 prévoit également que le gouvernement doit «[...] prévoir le nombre minimal de personnes devant être présentes en tout temps dans une résidence pour personnes âgées pour assurer une surveillance adéquate des personnes qui y résident».

Le CPM est ravi de cette modification puisque notre organisme constate depuis des années le manque de présence physique sur les lieux surtout le soir et la nuit. Il est fort courant de retrouver du personnel à distance dit «de garde» qui peut être rejoint par cellulaire ou téléavertisseur en cas d'urgence. Évidemment, ce manque de surveillance sur les lieux menace gravement la sécurité de la clientèle.

Il serait souhaitable que le législateur précise les qualités requises pour assurer cette surveillance en prévoyant que ces personnes soient imputables (employés ou salariés) et détiennent une formation ainsi que les aptitudes nécessaires pour

assumer la tâche de surveillance (ex. formation en premier soins/réanimation cardio respiratoire/déplacement sécuritaire des personnes).

De plus, le CPM invite le législateur à tenir compte du nombre de résidents hébergés dans la résidence pour personnes âgées ainsi que le type de clientèle soit semi-autonome ou non-autonome afin de prévoir le seuil minimal de présence requise.

Ces modifications législatives viendront renforcer l'obligation de l'exploitant d'assurer la sécurité des résidents.

Pouvoirs de relocalisation en cas de danger

L'article 21 du Projet de loi n°16 permet à «l'agence de procéder à l'évacuation et à la relocalisation des personnes âgées hébergées dans une résidence pour personnes âgées lorsqu'elle a des motifs raisonnables de croire que l'exploitant de cette résidence s'adonne à des pratiques ou tolère une situation qui constituent un danger pour la santé ou la sécurité de ces personnes, dont notamment des actes de négligence ou de violence.»

Cet ajout permet aux agences d'intervenir rapidement pour procéder à l'évacuation et à la relocalisation de résidents dont l'intégrité serait menacée. Le CPM est en accord avec cette modification dans la mesure où une disposition spécifique prévoit que le résident en question est relocalisé vers un service d'hébergement adéquat.

Signalement au coroner

Les articles 42 à 44 du Projet de loi n°16 prévoient l'ajout de la notion de négligence. Le CPM est d'avis que cet ajout est nécessaire afin d'élargir les circonstances permettant un signalement au coroner.

L'objectif premier des modifications législatives à la *Loi sur la recherche des causes et circonstances de décès* (L.R.Q., chapitre R-0.2) est une meilleure protection de la vie humaine.

Actuellement, rien de spécifique n'est prévu au niveau du signalement au coroner pour la clientèle se retrouvant en CHSLD ou en résidence pour personnes âgées. Le médecin qui procède au constat d'un décès, survenu dans une installation qui n'est pas maintenue par un établissement qui exploite un centre hospitalier, de causes naturelles, mais qui ne peut pas en établir les causes médicales probables est tenu d'aviser un coroner ou un agent de la paix. Toutefois, il est possible pour les décès dont le médecin ne peut établir qu'ils résultent d'une cause naturelle qu'ils soient sous-déclarés. De plus, il y a des cas plus ambigus (ex. dénutrition, chute, etc.) qui peuvent résulter de mauvais soins, d'un manque de surveillance ou tout simplement de l'évolution de la maladie de la personne.

Étant donnée cette ambiguïté, il est impératif de prévoir comme le suggère *L'Avis sur l'application de la Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès dans les établissements, ressources et résidences pour personnes âgées* de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse (ci-après l'*Avis*), publié en décembre 2010 :

- que les facultés de médecine, le Collège des médecins du Québec et les fédérations de médecins s'assurent respectivement que la formation initiale ou continue des médecins intègre spécifiquement certains aspects de leurs responsabilités professionnelles et juridiques, tels que : constater le décès, remplir le bulletin de décès et aviser le coroner dans certaines circonstances ;
- un comité multidisciplinaire qui aurait le mandat d'examiner les décès de personnes âgées hébergées dont les causes ou les circonstances suscitent des interrogations.

De plus, le CPM suggère la tenue d'un registre des décès survenus en résidence pour personnes âgées afin de permettre de recueillir et analyser ces données à l'avenir.

Il existe actuellement, une obligation de signalement automatique pour les décès survenus dans les centres de réadaptation, les établissements de détention, les

postes de police, etc., Par contre, les CHSLD, les ressources intermédiaires et de type familiale et les résidences pour personnes âgées ne sont pas visés par une obligation d'avis obligatoire automatique au coroner, et ce, depuis 1991.

Dans *l'Avis*, il est fait mention d'imposer un avis obligatoire au coroner lorsque survient un décès en CHSLD, ressource intermédiaire ou de type familial ou résidence pour personnes âgées, en lui donnant un pouvoir discrétionnaire d'évaluer la pertinence de faire une investigation.

Le CPM trouve cette proposition intéressante et invite le législateur à prévoir un modèle d'avis de décès qui doit être transmis dans les 48 heures du décès au Bureau du coroner. Ce document peut se présenter sous forme de questionnaire comme celui qui est utilisé actuellement en Ontario et qui était annexé à *l'Avis*. Ledit avis de décès identifie des situations où le coroner doit être avisé.

Démarche à suivre en cas d'inaptitude

Le CPM est préoccupé par le nombre grandissant de personnes hébergées dans des résidences pour personnes âgées, lesquelles constituent une clientèle vulnérable.

Nous invitons le législateur à considérer cette réalité afin de prévoir la démarche à suivre, tel que déjà prévu à l'article 270 du Code civil du Québec, en présence d'une personne pouvant avoir besoin d'être assisté ou représenté dans l'exercice de ses droits civils en raison de son isolement, de la durée prévisible de son inaptitude, de la nature ou de l'état de ses affaires ou en raison du fait qu'aucun mandataire désigné par lui n'assure déjà une assistance ou une représentation adéquate. Le CPM est d'avis qu'il serait opportun de préciser l'obligation de l'exploitant de la résidence pour personnes âgées, de faire un rapport au curateur public en transmettant une copie au résident et en informant un proche de ce résident.

Système d'appel

Le CPM est d'avis qu'il est important de prévoir l'obligation pour l'exploitant de mettre à la disposition de chaque résident un système d'appel afin de renforcer l'obligation de sécurité de la clientèle.

Code d'éthique

Le CPM souligne l'importance d'imposer à l'exploitant l'obligation d'adopter et de diffuser un code d'éthique qui indique les droits des usagers et les pratiques et conduites attendues de la part du personnel.

VI. CONCLUSION

Sommaires toutes, les modifications législatives proposées par le Projet de loi n°16 sont très positives.

Les recommandations et commentaires issus du présent mémoire n'ont pas la prétention d'être parfaits mais constituent l'humble point de vue d'un organisme voué depuis près de quarante ans à la défense des droits des usagers, ces personnes dont la loi a pour fonction principale de protéger.

C'est donc pour ces motifs que le CPM appuie la grande majorité des modifications proposées par le Projet de loi n°16. Cependant, certains éclaircissements sont nécessaires et nous osons croire que les recommandations que nous émettons pourront servir de pistes à une réflexion dont les résultats viseront l'unique intérêt des usagers.