

Mémoire
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

Présenté à

La Commission de la santé et des services sociaux
Dans le cadre de la consultation générale

Par la
Fédération des Centres d'Assistance et d'Accompagnement aux Plaintes
(FCAAP)

Québec
15 septembre 2011



Rédaction :

- ❖ Josey Lacognata, CAAP-Saguenay-Lac-St-Jean

Collaboration :

- ❖ Membres de la FCAAP

Mise en page

- ❖ Monique Maltais, CAAP-Saguenay-Lac-St-Jean

Fédération des CAAP
245, rue Soumande, bureau 214
Québec (Québec) G1M 3H6
Site Web : www.fcaap.ca

La forme masculine employée dans ce texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION.....	4
CONTEXTE HISTORIQUE	4
MANQUE DE RESSOURCES	5
L'ARRIMAGE DES DIVERSES LOIS, RÈGLES ET INSTANCES.....	6
LA SÉCURITÉ	6
LE COÛT DU LOYER.....	7
MESURES DISSUASIVES	8
INFORMATION ET RESPECT DES DROITS.....	8
LES RECOMMANDATIONS DES INSTANCES	9
CONCLUSION.....	10
LISTE DES RECOMMANDATIONS	10
LISTE DES CAAP MEMBRES DE LA FÉDÉRATION	12

PRÉSENTATION

Monsieur le président,
Madame la ministre déléguée,
Mesdames, Messieurs, membres de la Commission,

La Fédération des Centres d'Assistance et d'Accompagnement aux Plaintes est une entité sans but lucratif qui regroupe et représente sur une base volontaire des organismes communautaires appelés Centre d'Assistance et d'Accompagnement aux Plaintes (CAAP) (voir liste des membres en annexe).

Créés en 1993-1994, les CAAP sont des organismes régionaux mandatés par le ministre de la Santé et des Services sociaux pour assister et accompagner sur demande les usagers (ou leur représentant légal) qui désirent porter plainte *auprès d'un établissement de leur région, de l'Agence ou du Protecteur des usagers (article 76.6 de la LSSS)*.

Par ce mandat, **ces organismes, indépendants** des établissements et ressources du réseau de la santé et des services sociaux, ont pour fonction **d'informer l'utilisateur sur le régime d'examen des plaintes, de l'aider à clarifier l'objet de sa plainte, de la rédiger au besoin, d'assister et d'accompagner l'utilisateur à sa demande à chaque étape du recours et de faciliter la conciliation avec toute instance concernée**. Par le soutien qu'ils assurent à l'utilisateur, les CAAP contribuent au respect de ses droits ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des services (*article 76.7 de la LSSS*).

CONTEXTE HISTORIQUE

La qualité des services, la sécurité et la qualité de vie dans les résidences privées pour personnes âgées font l'objet de discussions et de préoccupations d'un ensemble d'acteurs, et ce, depuis plusieurs années. Avec le vieillissement de la population, la hausse des besoins et la pression croissante sur les services publics, le créneau de l'hébergement privé pour les personnes âgées a connu au fil des dernières années une hausse marquante.

À l'époque, les Régies régionales, par devoir moral, s'étaient dotées d'un *protocole régional du traitement des demandes d'intervention dans les résidences privées pour personnes âgées*. Cependant, l'intervention sans assises légales dépendait d'une part, de la bonne foi du propriétaire de la ressource et d'autre part, de la collaboration de ce dernier à l'intervention. Advenant une fin de non-recevoir du propriétaire, un résident insatisfait avait dans les faits deux options, se tourner vers les tribunaux pour faire valoir ses droits ou encore changer de résidence avec tout ce que cela implique.

Le 30 novembre 2005, le législateur en sanctionnant le projet de loi 83 est venu considérablement modifier la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives (2005, chapitre 32). Entre autres, une de ces modifications a été l'introduction d'un processus de certification obligatoire des résidences privées pour personnes âgées. Par ces changements, le législateur permettait

que les personnes demeurant dans ces résidences puissent désormais utiliser **le régime d'examen des plaintes** lorsqu'elles se sentaient lésées. L'article 60 de la LSSS à l'alinéa 1 prévoit que *toute personne qui utilise les services d'un organisme communautaire visé à l'article 334 ou celle qui est hébergée dans une résidence privée d'hébergement ou par un organisme communautaire visé à l'article 454 ou dans une résidence pour personnes âgées visée à l'article 346.0.1, relativement aux services qu'elle a reçus ou aurait dû recevoir de l'organisme ou de la résidence* peut formuler directement une plainte à l'Agence. Le législateur a aussi introduit la possibilité pour un commissaire d'intervenir de sa propre initiative lorsque des faits sont portés à sa connaissance et qu'il a des motifs raisonnables de croire que les droits d'un usager ou d'un groupe d'usagers ne sont pas respectés. **Depuis ces modifications, les personnes âgées demeurant en résidence et souhaitant faire valoir leurs droits peuvent compter sur l'expertise et le soutien des CAAP.**

La position de la Fédération sur le projet de loi n° 16 s'appuie sur la compétence de ses membres développée depuis près de deux décennies. Les CAAP possèdent une vision globale des rouages, des multiples acteurs et divers programmes reliés au réseau de la santé et des services sociaux. Ils sont présents dans chacune des régions du Québec. Ils sont près des usagers et de leurs préoccupations. Ils répondent à leurs besoins et les aident à faire respecter leurs droits. Ce mémoire se veut donc un « *apport terrain* » reflétant le vécu des résidents ou de leurs proches.

D'entrée de jeu, nous sommes d'accord avec l'article 338 qui entraîne le retrait pour les organismes communautaires de devoir faire une séance publique d'information.

Concernant les résidences privées pour personnes âgées, la Fédération ne peut passer sous silence la volonté du législateur d'assurer une protection et une qualité de vie aux personnes âgées qui y vivent.

Le projet de loi n° 16 tout comme le projet de loi n° 22 (*loi modifiant le Code civil concernant certains cas de résiliation du bail d'un logement*) ou le projet de loi n° 56 (*loi modifiant la loi sur les services de santé et les services sociaux concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement pour les clientèles vulnérables*) amènent des assises pour contrer les abus et améliorer la qualité des services. À partir de ces assises légales, des règlements et des manuels d'application ont été créés.

Cependant, nous constatons diverses lacunes :

1. MANQUE DE RESSOURCES

Il est très bien d'ajouter des règles, mais des ressources doivent aussi être prévues pour en assurer l'application. Parallèlement, il faut reconnaître que plusieurs gestionnaires de résidences tentent d'offrir des services de qualité et tentent de répondre aux différentes

normes qui leur sont demandées. Selon nous, dans ce contexte, un soutien professionnel devrait leur être apporté.

Recommandations

- ❖ **Que le MSSS prévoit l'ajout de ressources humaines responsables de veiller à la conformité des résidences privées, c'est-à-dire de réaliser la mise en œuvre, le contrôle et le suivi des volontés du législateur.**
- ❖ **Que le MSSS prévoit l'ajout de ressources humaines visant à soutenir les dirigeants de résidences afin de favoriser des pratiques éthiques qui s'inscrivent dans une culture des droits et des responsabilités.**
- ❖ **Que ces effectifs soient sous la responsabilité ou en contact étroit avec les Agences de santé qui sont les acteurs désignés au niveau de la certification.**

2. L'ARRIMAGE DES DIVERSES LOIS, RÈGLES ET INSTANCES

Les obligations créées par la Loi sont assumées par différentes autorités (le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), la Régie du bâtiment (RBQ), la Régie du logement, etc.). Réussir l'arrimage d'une multitude de lois et de règlements tout en concertant les autorités qui ont leur propre juridiction et leurs propres procédures de travail engendre un défi supplémentaire. Citons ici l'exemple d'un usager qui dépose une plainte à l'Agence de sa région sur différents éléments dont entre autres, l'absence de soins infirmiers 24 heures par jour alors que cet item était prévu à son bail. Le bail et ses annexes étant sous la juridiction de la Régie du logement, le commissaire régional doit transférer cet aspect à celle-ci. Le résident doit composer avec de nouvelles procédures édictées par une nouvelle organisation. Même si entre deux organisations, des modalités d'application semblent avoir été déterminées via le *Manuel d'application du Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées*, il est impératif selon nous de renforcer les liens de collaboration.

Recommandations

- ❖ **Qu'afin d'assurer une prise en charge rapide et optimale, l'Agence de la santé et des services sociaux soit l'autorité désignée pour coordonner l'ensemble de sa situation.**
- ❖ **Que des protocoles d'entente soient élaborés entre les différentes organisations qui interviennent au niveau de la certification afin de concerter les actions.**

3. LA SÉCURITÉ

Nous sommes en accord avec l'article 346.0.2.1 concernant la vérification des antécédents criminels des administrateurs ou dirigeants. Nous sommes également heureux de constater à l'article 346.0.7 l'arrivée d'un nombre minimal de personnes devant être présentes en tout temps dans la résidence. Cependant, comme l'état de santé des résidents est appelé à évoluer, par quel procédé sera maintenu un ratio employés/résidents sécuritaire?

Le règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité qui est en place actuellement prévoit à l'article 19 des éléments reliés au plan de sécurité incendie en cas de sinistre. Néanmoins, il n'est pas tout d'avoir en main un plan d'urgence, encore faut-il savoir réagir et gérer pareille situation.

Recommandations

- ❖ **Émettre l'obligation, pour toutes les résidences, y compris les immeubles où résident 10 personnes et moins, de tenir deux exercices d'évacuation chaque année dont une en période hivernale.**
- ❖ **Que le législateur instaure trois visites annuelles à l'improviste dans chacune des résidences.**

4. LE COÛT DU LOYER

Le paragraphe 7 du projet de loi n° 16 vient modifier l'article 346.0.1 en indiquant que « *le coût de ces services peut être inclus dans le loyer ou être payé selon un autre mode* ». Nous sommes en désaccord avec le fait que le coût des services peut être inclus dans le loyer. Au fil des situations accompagnées par les CAAP, nous avons constaté que lorsque le coût est présenté sous une forme globale dans le bail, le résident qui, par exemple, est hospitalisé, doit déboursier pour des repas et des services qu'il ne consomme pas et de ce fait, il se sent lésé.

Recommandations

- ❖ **Que le coût pour l'hébergement soit inscrit distinctement des coûts pour les repas et services à l'intérieur du bail.**
- ❖ **Qu'en contexte d'hospitalisation, le résident soit exempté (au prorata des jours) de défrayer les coûts des repas et des services.**

Au moment du renouvellement du bail, comment s'assurer que les hausses tarifaires demandées sont justifiées par le propriétaire? Bien que la Régie du logement fixe les hausses maximales pour le loyer, qui a compétence et détient la capacité de mesurer ce que devrait être la hausse au niveau des services?

Les services à la carte et les forfaits regroupant divers services qu'on illustre parfois en terme de plan bronze, argent ou or gagnent en popularité chez les propriétaires de résidences privées. Malheureusement, bien souvent lorsque le résident a besoin de services, c'est qu'il est en perte d'autonomie. Il est donc plus vulnérable et présentement il n'a aucun moyen réel de mesurer et de gérer sa consommation de services. Lorsqu'il choisit un plan de services, bien souvent il paie pour des éléments qu'il n'utilisera pas. Lorsque le résident verra son autonomie diminuée, il est évident que son besoin de services sera plus important, mais qu'en sera-t-il de sa capacité financière? Devant l'explosion des coûts, certains s'abstiennent de recourir aux services, et ce, au détriment de leur sécurité.

Recommandation

- ❖ **Que le MSSS fixe la hausse maximale pour le coût des services.**

Une autre pratique est également répandue chez les propriétaires de résidence, soit celle de gérer directement pour les résidents le crédit d'impôt pour leur maintien à domicile. Bien qu'elle ne soit pas illégale, c'est une pratique qui selon nous, n'est pas à encourager, car elle ouvre la porte à des abus possibles.

Recommandation

- ❖ **Que l'Agence incite les propriétaires à informer les résidents des mesures fiscales existantes.**

5. MESURES DISSUASIVES

La Fédération est en accord avec les modifications apportées à l'article 531.1. En effet, l'ajout de sanctions administratives aux propriétaires qui contreviennent à la Loi, envoie un signal clair et donnent aux autorités des leviers d'actions concrets. Néanmoins, comme le législateur indique des montants minimum et maximum d'amende, il devra aussi prévoir des lignes directrices claires afin qu'il y ait une uniformité dans l'application de ces amendes. De plus, comme nous l'avons souligné au tout début de cette présentation, si le ministère ne dote pas l'Agence de santé de ressources humaines en nombre suffisant, comment pourra-t-il faire appliquer et faire le suivi de ces mesures?

Recommandation

- ❖ **Que le MSSS prévoit des lignes directrices afin, entre autres, d'assurer une uniformité dans l'application des amendes.**

6. INFORMATION ET RESPECT DES DROITS

L'article 9 du projet de loi vient modifier l'article 346.0.6 en introduisant « l'obligation pour l'exploitant d'une résidence comptant plus que le nombre de chambres ou de

logements déterminé par règlement de mettre sur pied un comité de milieu de vie ». Nul ne peut nier que pour corriger des problèmes et arriver à comprendre la réalité de l'autre, il faut à la base communiquer. Il faut prendre le temps de le faire et avoir un endroit propice pour le faire. Il est toujours intéressant de voir que les gens s'impliquent dans leur propre milieu pour améliorer leur quotidien. Néanmoins, il serait intéressant de mieux saisir le mandat que le législateur prévoit confier à ces comités de milieu de vie. Est-ce plus un rôle visant à dynamiser le milieu par des loisirs et activités communautaires? Si le législateur y voit plus un rôle de gardien des droits, il peut y avoir certaines difficultés. En effet, il n'est pas toujours facile de trouver à l'intérieur des milieux de vie, des gens qui veulent s'impliquer et s'afficher comme défenseur des droits. Parfois la situation vécue est trop problématique et nécessite de recourir à un processus externe à la résidence.

Bien que depuis 2005 le régime d'examen des plaintes englobe également les résidences privées pour personnes âgées, il serait faux de prétendre que cet outil est bien connu des résidents et utilisé avec aisance. La peur des représailles, la complexité que peut représenter une procédure de plainte sont des éléments qui freinent les personnes à faire connaître leurs difficultés

Recommandations

- ❖ **Que le MSSS prenne les moyens pour publiciser davantage le régime d'examen des plaintes et les services d'assistance auprès de cette clientèle.**
- ❖ **Que le MSSS sensibilise les employés et les propriétaires au droit à l'accompagnement et à l'assistance.**

7. LES RECOMMANDATIONS DES INSTANCES

Le paragraphe 13 modifiant l'article 346.0.11 indique : « *L'agence peut révoquer l'attestation temporaire de conformité d'un titulaire ou refuser de délivrer, révoquer ou refuser de renouveler le certificat de conformité d'un titulaire* » et précise à 2e alinéa « *qui n'a pas apporté, à l'intérieur des délais fixés par l'agence, les correctifs ordonnés par celle-ci, notamment à la suite des recommandations formulées par l'agence dans le cadre du régime d'examen des plaintes* ». Cet alinéa inclus-t-il les recommandations émises par le Protecteur du citoyen? Qu'en est-il des recommandations émises dans le cadre du pouvoir d'intervention?

Recommandation

- ❖ **Que soit précisé à l'alinéa que les recommandations émises par les instances du régime d'examen des plaintes (commissaire et Protecteur du citoyen) s'appliquent aussi lorsque ces recommandations sont formulées dans le cadre d'une intervention de ces instances.**

CONCLUSION

Nous reconnaissons les avancées importantes et la volonté du législateur de protéger les personnes âgées hébergées en résidences privées. Les points que nous avons soulevés et les recommandations qui ont été émises découlent de la réalité vécue par les résidents et leurs proches. Le processus de certification a permis de réprimer des abus et surtout grâce au régime d'examen des plaintes, il a introduit un recours pour les résidents. Il a prévu des sanctions administratives visant à freiner les propriétaires récalcitrants. Pour être efficace, il faudra prévoir des ressources pour accroître la surveillance, supporter les propriétaires soucieux du bien-être de leur clientèle et il faudra faire connaître aux résidents les recours qui existent.

Merci !

LISTE DES RECOMMANDATIONS

La Fédération des Centres d'Assistance et d'Accompagnement aux Plaintes recommande :

- R.1 Que le MSSS prévoit l'ajout de ressources humaines responsables de veiller à la conformité des résidences privées c'est-à-dire de réaliser la mise en œuvre, le contrôle et le suivi des volontés du législateur**
- R.2 Que le MSSS prévoit l'ajout de ressources humaines visant à soutenir les dirigeants de résidence afin de favoriser des pratiques éthiques qui s'inscrivent dans une culture des droits et des responsabilités.**
- R.3 Que ces effectifs soient sous la responsabilité ou en contact étroit avec les Agences de santé qui sont les acteurs désignés au niveau de la certification.**
- R.4 Qu'afin d'assurer une prise en charge rapide et optimale, l'Agence de la santé et des services sociaux soit l'autorité désignée pour coordonner l'ensemble de sa situation.**
- R.5 Que des protocoles d'entente soient élaborés entre les différentes organisations qui interviennent au niveau de la certification afin de concerter les actions.**
- R.6 D'émettre l'obligation, pour toutes les résidences y compris les immeubles où résident 10 personnes et moins, de tenir 2 exercices d'évacuation chaque année dont une en période hivernale.**
- R.7 Que le législateur instaure 3 visites annuelles à l'improviste dans chacune des résidences.**
- R.8 Que le coût pour l'hébergement soit inscrit distinctement des coûts pour les repas et les services à l'intérieur du bail.**

- R.9** Qu'en contexte d'hospitalisation le résident soit exempté (au prorata des jours) de défrayer les coûts des repas et des services.
- R.10** Que le MSSS fixe la hausse maximale pour le coût des services.
- R.11** Que l'Agence incite les propriétaires à informer les résidents des mesures fiscales existantes.
- R.12** Que le MSSS prévoit des lignes directrices afin, entre autres, d'assurer une uniformité dans l'application des amendes.
- R.13** Que le MSSS prenne les moyens pour publiciser davantage le régime d'examen des plaintes et les services d'assistance auprès de cette clientèle,
- R.14** Que le MSSS sensibilise les employés et les propriétaires au droit à l'accompagnement et à l'assistance.
- R.15** Que soit précisé à l'alinéa que les recommandations émises du régime d'examen des plaintes (commissaire et Protecteur du citoyen) s'appliquent aussi lorsque ces recommandations sont formulées dans le cadre d'une intervention de ces instances.

LISTE DES CAAP MEMBRES DE LA FÉDÉRATION

UN NUMÉRO SANS FRAIS UNIQUE POUR TOUS LES CAAP : 1-877-767-2227

CAAP – Bas-Saint-Laurent

125, boul. René-Lepage Est, bureau 311
Rimouski (Québec) G5L 1N9
Téléphone : (418) 724-6501
Télécopieur : (418) 725-7411
Courriel : soutien@caapbsl.org
Site Internet : www.caapbsl.org

CAAP – Saguenay/Lac-St-Jean

100-106, St-Joseph Sud C.P. 312
Alma (Québec) G8B 5V8
Téléphone : (418) 662-6774
Télécopieur : (418) 662-1087
Courriel : info@plaintesante.ca
Site Internet : www.plaintesante.ca

CAAP – Mauricie et Centre-du-Québec

634, 4^e Rue
Shawinigan (Québec) G9N 1G8
Téléphone : (819) 537-3911
Télécopieur : (819) 537-3164
Courriel : info@caap-mcq.qc.ca
Site Internet : www.caap-mcq.qc.ca

CAAP-Outaouais

92, boul. St-Raymond
Bureau 203
Gatineau (Québec) J8Y 1S7
Téléphone : (819) 770-3637
Télécopieur : (418) 770-4748
Courriel : ccaap-out@videotron.ca
Site Internet : www.caap-outaouais.ca

CAAP – Abitibi-Témiscamingue

139, avenue Québec, bureau 104
Rouyn-Noranda (Québec) J9X 6M8
Téléphone : (819) 797-2433
Télécopieur : (819) 797-2432
Courriel : caapat@cablevision.qc.ca
Site Internet : www.caapat.com

CAAP – Côte-Nord

859, rue Bossé, bureau 201, 2^e étage
Baie-Comeau (Québec) G5C 3P8
Téléphone : (418) 295-2779
Télécopieur : (418) 295-2929
Courriel : caap-cn@globetrotter.net
Site Internet : www.caap-cn.org

CAAP – Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine

37, rue Chrétien, bureau 24
Gaspé (Québec) G4X 1E1
Téléphone : (418) 368-7433
Télécopieur : (418) 368-6991
Courriel : caap-gim@cgocable.ca
Site Internet : www.caapgim.qc.ca