

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

M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Le 9 juillet 2012

TABLE DES MATIÈRES

1	LES EXEMPTIONS À L'APPLICATION DU RÈGLEMENT	2
2	LES LIMITES D'UNE RÉSIDENCE RELATIVES À SA CAPACITÉ D'HÉBERGER DES PERSONNES PRÉSENTANT UNE INCAPACITÉ	7
3	LES EXIGENCES PROPOSÉES EN MATIÈRE DE FORMATION.....	7
4	L'ÉVALUATION DE L'AUTONOMIE.....	8
5	L'ABSENCE DE DÉFINITION DE PERSONNES ÂGÉES AUTONOMES ET DE PERSONNES ÂGÉES SEMI-AUTONOMES.....	8

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹. La Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale², a la responsabilité d'analyser les textes législatifs pour vérifier leur conformité aux principes contenus dans la Charte et de faire les recommandations qu'elle estime appropriées³. C'est à ce titre que la Commission formule des commentaires sur le projet de règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés⁴.

Ce projet de règlement vise à remplacer, dans la foulée de modifications à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁵ adoptées en novembre 2011⁶, l'actuel *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées*⁷.

La Commission est très heureuse de constater que le projet de règlement introduit plusieurs dispositions qui répondent à des recommandations qu'elle fait depuis plusieurs années⁸, en particulier celles qui concernent le respect du bail, le code d'éthique, la formation du personnel

¹ L.R.Q., c. C-12 (ci-après « Charte »), art. 57 al. 1 et 2.

² Charte, art. 58 al. 2.

³ Charte, art. 71 al. 1 et al. 2 (6°).

⁴ (2012) 144 G.O. II, 2795 (ci-après « projet de règlement »).

⁵ L.R.Q., c. S-4.2.

⁶ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences privées pour aînés*, L.Q. 2011, c. 27.

⁷ Ce premier règlement à assujettir les résidences privées pour personnes âgées à des normes de contrôle a été adopté en 2006 : Décret 1168-2006 du 18 décembre 2006, (2007) 139 G.O. II, 89.

⁸ Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées : vers un filet de protection resserré. Rapport de consultation et recommandations*, 2001; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport Vers un filet de protection resserré*, 2005; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires portant sur les orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux en vue de l'adoption d'un règlement relatif aux critères sociosanitaires devant servir à la certification de conformité des résidences pour personnes âgées*, 2006; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale à l'occasion des consultations particulières sur le Projet de loi n° 56, Loi sur les services de santé et les services sociaux concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement*, 2009; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale, 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*, 2011.

et les mesures pour assurer le droit à l'information des résidents. De plus, elle observe avec satisfaction que le gouvernement a tenu compte des commentaires qu'elle a formulés sur l'avant-projet de règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence pour personnes âgées⁹.

Les présents commentaires porteront sur des éléments spécifiques du projet de texte réglementaire.

1 LES EXEMPTIONS À L'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Conformément à l'article 346.0.1 de la Loi, le projet de règlement distingue deux catégories de résidences, les résidences pour personnes âgées autonomes et les résidences pour personnes âgées semi-autonomes. Ces deux catégories sont déterminées en fonction du type et du nombre de services qui y sont offerts¹⁰. Certaines normes et règles s'appliqueraient à toutes les résidences, alors que d'autres viseraient spécifiquement l'une ou l'autre des catégories. Les articles 4 à 6 du projet de règlement proposent d'introduire des sous-catégories de résidences qui seraient définies selon la nature du lien unissant l'exploitant aux résidents et selon la taille de la résidence. Les résidences visées seraient partiellement ou totalement exemptées de respecter les obligations imposées par le règlement.

En vertu de l'article 4¹¹, les résidences qui accueilleraient exclusivement moins de cinq personnes liées au sens du paragraphe 10 de l'article 1¹², seraient entièrement exemptées de l'application du règlement. Qui plus est, elles seraient totalement exclues du régime de

⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires préliminaires sur l'Avant-projet de règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence pour personnes âgées*, 2011.

¹⁰ Projet de règlement, art. 2. Les résidences entrant dans la première catégorie sont celles qui n'offrent pas de services d'assistance personnelle et de soins infirmiers.

¹¹ « Le présent règlement de même que la sous-section 2.1 de la section II du chapitre I du titre I de la partie III de la Loi ne s'appliquent pas à l'exploitant d'une résidence privée pour aînés qui accueille exclusivement moins de cinq personnes liées. »

¹² « [O]n entend par : [...] "personne liée" : toute personne liée à l'exploitant par la parenté, le mariage, l'union civile ou l'union de fait ».

certification des résidences établi en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*¹³.

Autrement dit, les personnes résidant dans cette sous-catégorie de résidence ne bénéficieraient d'aucun des droits conférés par la Loi et par le règlement, même semble-t-il, dans les cas où elles louent la chambre ou le logement et rétribuent les services que leur offre l'exploitant. En effet, la définition de personne liée ne mentionne pas le caractère ou non rémunéré de l'occupation de la chambre ou du logement ou des services.

La Commission conçoit tout à fait que le régime de certification ne s'applique pas dans le contexte d'entraide conjugale ou familiale, d'autant que tant la Charte¹⁴ que le Code civil¹⁵ prévoient des obligations conjugales et familiales en termes implicites ou explicites. Cependant, elle considère que cette exclusion n'a pas sa raison d'être lorsque la chambre ou le logement et les services sont offerts en contrepartie d'un paiement. Elle recommande donc que le projet de règlement soit amendé afin de limiter l'exemption visant les personnes liées aux situations où la chambre ou le logement et les services ne sont pas offerts contre rémunération. Cela n'exclurait pas que la personne âgée puisse contribuer aux frais qu'encourt le proche pour s'occuper d'elle, comme par exemple les frais de nourriture ou de produits d'entretien. Par ailleurs, La Commission invite les agences à appliquer la définition de parenté de manière à inclure les liens de parenté reconnus dans des cultures traditionnelles.

Les articles 5 et 6 du projet de règlement proposent des sous-catégories définies en fonction de la taille de la résidence : les résidences qui accueillent moins de six résidents, les résidences pour aînés semi-autonomes qui comptent moins de dix chambres ou logements et les

¹³ Préc., note 5, art. 346.0.1 et suiv.

¹⁴ Charte, art. 48 :

« Toute personne âgée ou toute personne handicapée [...].

Telle personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu. »

¹⁵ *Code civil du Québec*, article 585 :

« Les époux et conjoints unis civilement de même que les parents en ligne directe au premier degré se doivent des aliments. »

résidences pour aînés autonomes qui comptent moins de dix chambres ou logements¹⁶. Cette catégorisation vise à exclure les résidences de petite taille de l'application de certaines dispositions du règlement.

Ce régime d'exception vise manifestement à alléger le poids des obligations des exploitants de petites résidences. Cependant, les personnes habitant dans ces résidences seraient du fait même privées des droits et des protections correspondant à ces obligations. Or, les personnes vivant dans les petites résidences sont tout autant, sinon dans certains cas davantage en situation de vulnérabilité que celles vivant dans des résidences plus grosses. Notre équipe d'intervention spécialisée en matière de lutte contre l'exploitation de personnes âgées agit régulièrement dans des petites résidences.

La Commission tient tout d'abord à souligner que ce régime d'exception ne devrait pas pouvoir s'appliquer à un exploitant qui gère plusieurs petites résidences.

Elle se demande d'autre part si la limite du nombre de résidents vise uniquement les personnes âgées ou le nombre total de résidents. Autrement dit, elle souhaite que la sous-catégorisation en fonction du nombre de résidents ne permette pas à l'exploitant d'une résidence accueillant une clientèle mixte de se soustraire à l'application du règlement.

Elle considère par ailleurs que les obligations imposées ne sont pas toutes onéreuses au point de justifier que les petites résidences en soient exemptées, comme le démontrera notre analyse des exceptions envisagées dans le projet de règlement.

Ainsi, les résidences qui accueillent moins de six résidents ou qui comptent moins de dix chambres ou logements ne seraient pas obligées « [d'] élaborer à l'intention de tout nouveau membre du personnel un programme d'accueil et d'intégration à la tâche lui permettant de se

¹⁶ « 5. Les articles 3, 14, 17 à 20, 37, 49, 57, le deuxième alinéa de l'article 64 et les articles 65 et 70 ne s'appliquent pas à l'exploitant d'une résidence privée pour aînés qui accueille moins de six résidents.

6. Les articles 3 et 20, de même que les deuxièmes alinéas des articles 64 et 65 ne s'appliquent pas à l'exploitant d'une résidence privée pour aînés qui accueille six résidents ou plus mais qui compte moins de dix chambres ou logements.

De plus, l'article 14 ne s'applique pas à l'exploitant d'une telle résidence dont les services sont destinés à des personnes âgées autonomes. »

familiariser avec son nouvel environnement de travail ainsi qu'avec les tâches inhérentes à ses fonctions et [de] l'appliquer »¹⁷. Il nous semble qu'un tel programme pourrait être mis en place, sans être nécessairement lourd ou très élaboré. Le ministère ou les agences pourraient proposer aux petites résidences des modèles, qui pourraient être adaptables selon les catégories de services qu'elles offrent.

Les résidences qui accueillent moins de six résidents ne seraient pas tenues de mettre en place des procédures en cas de danger pour la vie ou l'intégrité d'un résident, en cas de décès d'un résident, cas d'absence inexplicable d'un résident et en cas de chaleur accablante¹⁸. La Commission considère qu'à partir du moment où des résidences accueillent des personnes qui sont à risque de se retrouver dans une de ces situations, il y a lieu qu'elles prévoient des procédures minimales, telles qu'appeler le service d'urgence 911. Elle propose que la liste des éléments prescrits par l'annexe II soit adaptée à la réalité des petites résidences tout en préservant la sécurité des résidents.

L'exemption pour ces petites résidences de faire connaître aux membres de leur personnel le « Guide de prévention des infections dans les résidences privées pour aînés », un outil produit par la Direction générale de la santé publique,¹⁹ ne nous semble pas non plus justifiée.

L'exemption d'adopter un code d'éthique ne l'est pas plus²⁰. Le ministère ou les agences pourraient toutefois alléger le fardeau des petites résidences en élaborant un modèle.

Les exemptions de remettre un document d'information avant la conclusion du bail²¹ et de tenir un registre des incidents et des accidents²² constituent également un affaiblissement de moyens permettant d'assurer le respect des droits qui ne nous semble pas justifiée. La lourdeur que peut représenter ces moyens pourrait être atténuée, par exemple en n'exigeant pas la

¹⁷ Projet de règlement, art. 5, 6 et 20.

¹⁸ Projet de règlement, art. 5, 17 et annexe II.

¹⁹ Projet de règlement, art. 5 et 18.

²⁰ Projet de règlement, art. 5 et 37.

²¹ Projet de règlement, art. 5, 49 et 70.

²² Projet de règlement, art. 5 et 57.

désignation d'une personne responsable du registre²³, dans la mesure où l'exploitant pourrait exercer ce rôle.

Les résidences qui offrent des services de repas ne seraient pas tenues « [d']afficher visiblement, dans un lieu accessible, une grille de menus couvrant au minimum une période de trois semaines pour consultation par les résidents et leurs proches »²⁴ si elles accueillent moins de six résidents ou si elles comptent moins de dix chambres ou logements. S'il est vrai tout le monde ne possède pas d'ordinateur et d'imprimante pour réaliser cette tâche, il nous semble qu'il est relativement simple de transcrire le menu à la main et de l'afficher.

Les résidences qui offrent des services de loisirs ne seraient pas tenues « [d']offrir aux résidents des activités organisées d'animation ou de divertissement qui sont variées et adaptées au profil de la clientèle de la résidence et qui favorisent la socialisation »²⁵ et « [d']afficher visiblement, à la fin de chaque mois et dans un lieu accessible, un calendrier des activités de loisirs couvrant une période d'au moins un mois pour consultation par les résidents et leurs proches »²⁶, si elles accueillent moins de six résidents. Celles qui comptent moins de dix chambres ou logements seraient exemptées de la deuxième obligation²⁷. Il nous semble qu'étant donné que les résidences ne sont pas obligées d'offrir des services de loisirs²⁸, à partir du moment où elles choisissent de proposer cette catégorie de services, elles devraient s'engager à ce que les activités qu'elles offrent soient à tout le moins adaptées au profil de la clientèle de la résidence et propices à la socialisation. L'obligation d'affichage ne nous semble pas non plus disproportionnée, quitte à en assouplir les modalités.

En résumé, la Commission recommande que les dispositions en cause soient révisées afin d'introduire les assouplissements, lorsqu'ils sont nécessaires, plutôt que de prévoir une

²³ Projet de règlement, art. 57 al. 2.

²⁴ Projet de règlement, art. 5, 6 et 64 al. 2.

²⁵ Projet de règlement, art. 5 et 65 al. 1.

²⁶ Projet de règlement, art. 5 et 65 al. 2.

²⁷ Projet de règlement, art. 6 et 65 al. 2.

²⁸ Voir l'article 7 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences privées pour aînés* et l'article 2 du projet de règlement.

exclusion globale de certaines obligations pour les petites résidences. Elle recommande également que le ministère élabore des modèles de documents ou procédures pour faciliter la tâche des petites résidences ou confie aux agences la responsabilité de les élaborer. Finalement, elle réitère que le régime d'exception ne devrait pas permettre à l'exploitant qui gère plusieurs petites résidences ou à l'exploitant d'une résidence accueillant une clientèle mixte de personnes âgées et d'autres catégories de personnes de contourner le règlement.

2 LES LIMITES D'UNE RÉSIDENCE RELATIVES À SA CAPACITÉ D'HÉBERGER DES PERSONNES PRÉSENTANT UNE INCAPACITÉ

Le projet de règlement mentionne à plusieurs reprises qu'un exploitant peut préciser les conditions d'accueil des personnes présentant une incapacité et les limites de la résidence quant à sa capacité d'héberger ces personnes²⁹.

La Commission souhaite cependant rappeler que les exploitants des résidences privées doivent exercer ce pouvoir dans le respect du droit à l'égalité des résidents, garanti par les articles 10, 12 et 13 de la Charte. Les exploitants de résidences sont par conséquent assujettis, comme toute autre personne qui offre des biens et des services, à l'obligation d'accommodement raisonnable.

3 LES EXIGENCES PROPOSÉES EN MATIÈRE DE FORMATION

La Commission réitère que la formation du personnel responsable des services de repas devrait comporter un volet sur la préparation de menus adaptés aux besoins nutritionnels particuliers des résidents³⁰. Elle a en effet constaté, au cours de certaines enquêtes dans des résidences privées, des atteintes graves au droit à la sûreté et à l'intégrité résultant de la connaissance insuffisante par les membres du personnel des besoins alimentaires des résidents.

²⁹ Projet de règlement, art. 11 al. 1 (7°), 49 al. 1 (3°) et art. 63 al. 2.

³⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 16*, préc., note 8, p. 4.

4 L'ÉVALUATION DE L'AUTONOMIE

Le projet de règlement prévoit des dispositions relatives à l'évaluation de l'autonomie d'un résident ou d'une personne qui souhaite devenir résidente³¹. Elles ont le mérite de prescrire les outils d'évaluation qui pourront être utilisés, à savoir le formulaire Prisma-7 et le système de mesure de l'autonomie fonctionnelle (le SMAF).

Par contre, les dispositions proposées sont très vagues en ce qui concerne les modalités de la réalisation de ces évaluations. La Commission rappelle qu'elle avait indiqué, dans ses commentaires sur l'avant-projet de règlement, qu'il était « nécessaire de clarifier les conséquences juridiques, d'une part, lorsqu'un refus d'être évaluée entraîne le risque que la personne ne reçoive pas les services adaptés à ses besoins, crainte que certains groupes ont soulevée, et d'autre part, du fait qu'un exploitant invoque son obligation de proposer des évaluations afin de faire une sélection potentiellement discriminatoire des résidents actuels ou des candidats résidents »³².

De plus, la Commission recommande que l'évaluation de l'autonomie soit réalisée de manière indépendante et par des personnes formées pour le faire, afin de prévenir les risques d'exploitation de la personne âgée.

5 L'ABSENCE DE DÉFINITION DE PERSONNES ÂGÉES AUTONOMES ET DE PERSONNES ÂGÉES SEMI-AUTONOMES

Comme on l'a vu plus haut, le projet de règlement distingue les résidences pour personnes âgées autonomes et les résidences pour personnes âgées semi-autonomes. Les résidences pour personnes âgées semi-autonomes sont celles qui offrent des services d'assistance personnelle ou des soins infirmiers³³. Toutefois, ni la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ni le projet de règlement ne définissent ce qu'on entend par « personnes

³¹ Projet de règlement, art. 49 al. 1 (7°), 62 al. 1 et 73.

³² Préc., note 9, p. 9.

³³ Projet de règlement, art. 2 (2°).

âgées autonomes » et « personnes âgées semi-autonomes », bien que la distinction entre ces deux groupes de résidents constitue un des éléments substantiels du règlement.

Dans le même ordre d'idée, la Commission s'interroge sur la signification et les conséquences de l'article 68 du projet de règlement. Cette disposition prévoit ce qui suit : « L'exploitant d'une résidence visée par la présente section ne peut accueillir une personne âgée qui, avant son arrivée dans la résidence, présente des troubles cognitifs nécessitant une surveillance constante à moins que cette surveillance ne soit assurée par un tiers. »

Est-ce qu'il faut comprendre que le niveau d'autonomie de la personne se mesure en fonction du statut des personnes qui assurent sa surveillance plutôt qu'en fonction de son autonomie fonctionnelle? Pendant combien de temps cette surveillance devra-t-elle être assumée par un tiers? Est-ce que la résidence deviendra mixte, au sens de l'article 3, une fois que la résidence commencera à assumer la surveillance de la personne âgée?

En conclusion, la Commission espère que ces commentaires et recommandations contribueront à bonifier le projet de règlement.

Elle invite le ministère à mettre en place les ressources nécessaires pour que puissent être assurée tant la mise en œuvre des nouvelles normes que les mécanismes de surveillance.

CB/cl