

PAR COURRIEL

Québec, le 5 juin 2026

Madame Sonia Bélanger
Ministre de la Santé
Ministre responsable des Aînés et des Proches aidants
ministre@msss.gouv.qc.ca

Objet : *Projet de Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés*

Madame la Ministre,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive¹, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Dans le cadre de ses enquêtes et interventions, le Protecteur du citoyen constate régulièrement des situations préoccupantes touchant la qualité des soins et services dans les résidences privées pour aînés (RPA) et, de surcroît, touchant l'application du *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*².

Les principaux motifs de plainte et d'insatisfaction reçus par le Protecteur du citoyen concernent la qualité des soins et des services d'assistance personnelle, la compétence du personnel ainsi que la sécurité et la surveillance, principalement dans les RPA offrant des services destinés à des personnes âgées semi-autonomes (catégorie 3) ou en perte d'autonomie fonctionnelle modérée à sévère (catégorie 4).

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* publié le 22 avril 2026 à la *Gazette officielle du Québec*. Ce projet de règlement est proposé en remplacement de l'actuel *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*³.

¹ Loi sur le Protecteur du citoyen, RLRQ, c. P -32.

² Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés, RLRQ, c. S -4.2, r. 0.01 (ci-après le Règlement).

³ RLRQ, c. S-4.2, r. 0.01.

Avant de vous partager mon analyse du projet de règlement, je souhaite vous transmettre mes observations sur le processus de consultation préalable à son adoption.

Tout d'abord, je constate que les organisations consultées qui représentant les usagers ont un mandat davantage tourné vers les soins de santé et les services sociaux offerts par le réseau public à la population en général, plutôt qu'aux personnes âgées et dans les résidences privées pour aînés comme la Fédération de l'Âge d'Or du Québec (FADOQ) ou la Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes. Par ailleurs, je constate que le projet de règlement a été adopté par Santé Québec avant d'être publié à la *Gazette officielle du Québec*. Dans ce contexte, et tout en demeurant conscient de la possibilité, pour le gouvernement, d'approuver le projet de règlement avec modifications, je me questionne sur la possibilité pour des acteurs intéressés par le sujet, comme le Protecteur du citoyen, d'intervenir en temps utile sur les changements proposés à la réglementation.

Par son rôle, le Protecteur du citoyen est à même d'identifier et de suggérer des modifications du cadre réglementaire afin d'améliorer la qualité des services et d'assurer le respect des droits des personnes qui résident en RPA.

Au cours des dernières années, j'ai examiné les changements réglementaires portant sur l'exploitation et les baux en RPA et je suis intervenu à plusieurs reprises à ce sujet. Ainsi, je tiens à rappeler que ma prédécesseure et moi avons accueilli favorablement plusieurs des changements proposés lors des précédentes modifications réglementaires en 2022 et 2023, qui comportaient alors des avancées intéressantes⁴. Notamment, le resserrement des exigences en matière de formation des membres du personnel avant leur entrée en fonction devait permettre de s'assurer de l'acquisition de connaissances et de compétences, contribuant ainsi à des soins et services de meilleure qualité et plus sécuritaires.

Le projet de règlement vise à trouver un équilibre entre la sécurité et l'autonomie des résidents, tout en évitant un encadrement trop contraignant susceptible d'occasionner des fermetures de RPA.

Une RPA est avant tout un domicile, et il importe de respecter l'autonomie et l'autodétermination des personnes qui font le choix d'y vivre. Toutefois, pour bon nombre de personnes en perte d'autonomie, une RPA est aussi un milieu de soins, voire une alternative permettant d'éviter ou de retarder un hébergement public⁵. De fait, la majorité des RPA est destinée à des personnes semi-autonomes ou en perte d'autonomie plus avancée⁶.

⁴ Lettre de M. Marc-André Dowd, protecteur du citoyen, à la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants, M^{me} Marguerite Blais, relativement au projet de *Règlement modifiant le Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*, 3 juin 2022.

⁵ « Selon les gestionnaires et le personnel de RPA, les besoins des personnes âgées ont augmenté au cours des dernières années. Ils constatent aussi des écarts de plus en plus marqués entre leurs besoins et les services qu'ils peuvent offrir. Les personnes de la génération qui entre actuellement en résidence apparaissent plus exigeantes que celles de la génération précédente en ce qui concerne l'offre de services. Les gestionnaires considèrent que l'arrivée plus tardive des personnes âgées en RPA affecte directement l'augmentation des besoins de ces derniers. (p.60) ». Bourassa Forcier, M., Dumont, D., & Prevosto, H. (2024). *Les résidences privées pour aînés (RPA) au Québec : enjeux et opportunités* (2024RP-03, Rapports de projets, CIRANO.)

⁶ Selon les données compilées par Santé Québec, le Québec comptait, en décembre 2025, 1033 RPA destinées à des personnes semi-autonomes et 347 RPA destinées à des personnes en perte d'autonomie, contre 236 RPA dont les services sont destinés à des personnes autonomes. Ministère de la Santé et des Services sociaux / Santé-Québec, 3 février 2026, p. 21-22.

Les résidents des RPA pour personnes autonomes, semi-autonomes ou en perte d'autonomie détiennent les mêmes droits, protections et recours que tout autre citoyen et citoyenne. Or, les personnes qui résident en RPA et dont la perte d'autonomie liée au vieillissement est avancée peuvent présenter certaines vulnérabilités. Qui plus est, elles dépendent, au quotidien, d'exploitants pour recevoir les services nécessaires à leur santé, leur bien-être et leur sécurité. En tout temps, les exploitants de RPA doivent s'assurer de respecter les droits des personnes qui y résident, notamment les droits relatifs aux services et au statut de l'utilisateur prévus à la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*⁷ (LGSSSS).

Il se dégage de l'analyse du projet de règlement, du mémoire et de l'analyse d'impact réglementaire qui l'accompagnent, ainsi que des informations complémentaires obtenues auprès de Santé Québec, que la volonté d'allègement et de révision des normes portée par le projet de règlement se traduit par un assouplissement notable des exigences en matière de formation du personnel, de sécurité et de surveillance ainsi que d'information aux résidents. Ceux-ci sont des enjeux centraux qui font régulièrement l'objet de plaintes et de signalements au Protecteur du citoyen.

Après analyse, je vous fais part de mes commentaires et recommandations sur les sujets suivants :

- Le respect des droits des résidents;
- La sécurité et la surveillance;
- La formation du personnel;
- La collaboration entre les établissements de Santé Québec et les RPA.

1. Le respect des droits des résidents

Le projet de règlement a notamment comme objectif d'alléger les normes réglementaires. Louable en soi, l'allègement du fardeau de certaines obligations incombant aux exploitants de RPA ne doit pas se faire au détriment des résidents et de leurs droits, particulièrement le droit à l'information. Contrairement au *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*, des éléments ne sont plus mentionnés textuellement dans le projet de règlement, mais renvoient plutôt à la LGSSSS, à d'autres règlements, à certaines dispositions n'apparaissant que sur le formulaire de bail ou dans le code d'éthique dont : la promotion de la bientraitance, les appellations réservées aux RPA, la vérification des antécédents judiciaires du personnel ou encore l'obligation de maintenir l'intensité et le coût des services pendant toute la durée du bail et de prévoir le personnel suffisant.

Le morcellement de l'information risque de créer de la confusion et entraîner le non-respect de ces obligations. Le guide d'application qui accompagnera le *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* devrait permettre aux exploitants de RPA de s'assurer de la connaissance, de l'application et du respect des obligations légales et réglementaires, notamment pour les RPA de petite taille ou qui ne disposent pas de ressource, tel un service juridique, afin de ne pas les exposer à d'éventuels recours ou sanctions. J'invite donc à inclure au guide d'application une annexe regroupant, dans un

⁷ RLRQ, c. G -1.021.

langage clair, les diverses obligations législatives et réglementaires applicables à l'exploitation d'une RPA ainsi que leurs références juridiques en soutien.

1.1. Droit à l'information

1.1.1. Appellations réservées

Une résidence privée pour aînés est un type particulier d'habitation collective, encadré par la réglementation. Mais il existe d'autres formules d'habitation collective destinées à une clientèle aînée, parfois au sein d'un même immeuble. Par exemple, des exploitants de RPA proposent aussi une formule appelée « condos-services ». Ces autres formes d'habitation collective n'étant pas encadrées par une réglementation équivalente, les exploitants ne sont pas soumis aux mêmes obligations, et les personnes qui y habitent ne disposent pas des mêmes protections que les résidents en RPA. Ces personnes ne peuvent donc pas recourir au régime d'examen des plaintes pour exprimer leurs plaintes et insatisfactions. Or, le projet de règlement ne comporte plus, comme dans le règlement en vigueur à l'article 9, une liste « d'appellations réservées » qui ne peuvent être utilisées que par une personne qui est autorisée à exploiter une RPA. Bien que l'article 665 de la LGSSSS prévoit que « nul ne peut exercer une activité sous un nom incluant les mots « résidence privée pour aînés » [...] », je considère que cette omission est susceptible d'alimenter la confusion auprès du public.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 D'intégrer au projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* une disposition prévoyant une liste des appellations qui ne peuvent être utilisées que par une personne détenant une autorisation d'exploiter une résidence privée pour aînés.

1.1.2. Information sur l'offre de services et ses limites

Le Protecteur du citoyen est régulièrement interpellé sur des questions relatives à l'information sur la tarification et l'offre de services en RPA. À plusieurs reprises, j'ai relevé un manque de clarté, de disponibilité ou de fiabilité de l'information, sur différents plans : la tarification des services offerts en forfait, l'étendue de l'offre de services de soins infirmiers, la délégation de certaines activités en soins infirmiers à des préposés, la possibilité de servir des menus adaptés à des diètes particulières et, enfin, les particularités de l'offre de services destinée aux personnes qui effectuent un séjour temporaire (ex. : convalescence).

La personne qui envisage de signer, de renouveler un bail ou de conclure un contrat temporaire avec une RPA doit pouvoir le faire de manière éclairée. Je constate que l'article 26 du projet de règlement ajoute des précisions au contenu obligatoire du document d'information générale sur la vie à la résidence. J'invite à compléter l'exercice par l'ajout d'exigences supplémentaires concernant la description de l'offre de services de repas, de soins infirmiers en contexte de convalescence ou de court séjour.

1.1.3. Les services inclus au bail

Le projet de règlement introduit, à l'article 4, le projet de bail comme document obligatoire à remettre avant la conclusion du bail. Ce projet de bail spécifie les services inclus au bail, soit ceux dont le coût est inclus dans le loyer, ainsi que les services facultatifs que le résident choisit d'inclure à son bail.

Des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen visent régulièrement les services obligatoirement inclus au bail puisque dans certains cas, il s'agit d'une large gamme de services, ou d'une formule de services « tout inclus » qui ne sont pas nécessairement tous requis ni voulus par le résident. Ainsi, des résidents paient un montant de loyer plus élevé parce que des services qu'ils ne requièrent ou n'utilisent pas y sont obligatoirement inclus. Le projet de bail doit être transparent à cet égard puisque cela peut représenter des montants conséquents.

1.2. Droit de choisir son prestataire de services

L'article 54 du projet de règlement regroupe sous le vocable « visiteurs » toutes les personnes susceptibles de visiter les personnes âgées en RPA, incluant les prestataires de services choisis par un résident. Le but de la visite d'un prestataire de services, soit de dispenser des services et des soins de santé répondant aux besoins du résident, se distingue de celle des visiteurs usuels. Or, lors d'enquêtes, il a été constaté que des exploitants pouvaient entraver l'accès à la RPA aux prestataires externes. Ceci va à l'encontre du droit des usagers de choisir le professionnel ou l'établissement duquel il désire recevoir des services de santé ou des services sociaux, prévu à l'article 9 de la LGSSSS. En conséquence, le projet de règlement devrait réintégrer l'article 38.1 du *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*, qui prévoit que : « L'exploitant d'une résidence privée pour aînés doit permettre à tout prestataire de services choisi par un résident d'avoir accès à la résidence, à toute heure raisonnable, pour la prestation de ses services ».

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 D'intégrer au projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* une disposition prévoyant l'obligation, pour l'exploitant d'une résidence privée pour aînés, de respecter le droit de choisir le professionnel de son choix pour la prestation de services et de permettre l'accès de ce dernier à la résidence comme le prévoyait l'article 38.1 du *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*.

1.3. Droit au consentement

L'article 39 du projet de règlement prévoit qu'un exploitant doit aviser, avec le consentement du résident, la personne à prévenir en cas d'urgence ainsi que Santé Québec lorsque sont notamment constatés : des comportements dangereux, une perte d'autonomie imprévue, un état de santé présentant un risque ou des soins de santé requis, mais qui ne sont pas offerts par l'exploitant. Cette dernière circonstance est fréquente et pose des

enjeux importants, tant pour le résident que pour l'exploitant⁸. Le consentement du résident n'est toutefois pas requis en situation de danger grave ou immédiat pour le résident ou autrui. Cette distinction soulève des questionnements et des préoccupations quant à la manière dont sera apprécié le niveau de dangerosité et de gravité d'une situation.

La transmission d'un tel avis peut entraîner des répercussions significatives pour la personne concernée, comme une hospitalisation, un changement d'unité locative, une relocalisation dans un autre milieu de vie, l'augmentation de coûts par l'ajout et/ou l'intensification des services. Le projet de règlement ou son guide d'application devrait comporter des critères permettant de guider l'exploitant dans l'appréciation du caractère grave ou immédiat de la dangerosité qu'il constate.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 De prévoir et de diffuser auprès des exploitants de résidences privées pour aînés un outil leur permettant d'identifier les circonstances dans lesquelles il est possible de transmettre, sans le consentement du résident, l'avis prévu à l'article 39 du projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés*.

2. La sécurité et la surveillance

Les notions de sécurité et de surveillance constituent un thème central dans le *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*. Elles sont également la source de plusieurs plaintes et signalements reçus par le Protecteur du citoyen. Je suis d'avis que trois aspects du projet de règlement devraient être revus afin d'assurer la sécurité des personnes qui habitent en RPA.

2.1. Détection et prévention du risque d'errance

La proportion des personnes qui présentent un trouble neurocognitif majeur (TNCM) est en augmentation au Québec, et cette condition peut conduire à l'adoption de comportements d'errance⁹. Des mesures doivent donc être prises pour détecter l'apparition du risque d'errance et pour assurer la sécurité des personnes concernées.

Sur ce plan, le projet de règlement comporte des avancées qui méritent d'être soulignées. Notamment, la fréquence à laquelle le personnel doit réviser certaines procédures, dont la procédure en cas d'absence inexpliquée, est augmentée (art. 16 et 18 du projet de règlement). Il m'apparaît cependant que la prévention des situations d'absence inexpliquée dans les RPA destinées à des personnes semi-autonomes doit être renforcée. Deux actions sont proposées à cet effet.

⁸ « Le manque de places en CHSLD et en RI affecte directement la qualité de vie des aînés en RPA. Les RPA se retrouvent avec des personnes en grande perte d'autonomie devant résider dans des milieux non adaptés à leurs besoins. Cette réalité impacte négativement les personnes résidentes comme les gestionnaires et leur personnel » (p. 8). Bourassa Forcier, M., Dumont, D., & Prevosto, H. (2024). *Les résidences privées pour aînés (RPA) au Québec : enjeux et opportunités* (2024RP-03, Rapports de projets, CIRANO.).

⁹ Source : ministère de la Santé et des Services sociaux (2025), Plan d'action québécois sur la maladie d'Alzheimer et les autres troubles neurocognitifs 2025-2030 et MSSS (2026).

Tout d'abord, l'article 18 du projet de règlement, prévoyant les mesures de sécurité qui doivent être mises en place par les RPA qui accueillent des résidents présentant un risque d'errance, devrait être applicable à toutes les RPA dont les services sont destinés à des personnes semi-autonomes. Considérant le vieillissement de la population et le manque de places d'hébergement, les RPA qui accueillent des personnes semi-autonomes devraient pouvoir composer avec l'apparition du risque d'errance. En effet, il est fréquent que les besoins d'une personne en perte d'autonomie évoluent et que la RPA ne soit pas en mesure d'y répondre entièrement. En outre, les comportements d'errance peuvent se manifester de manière variable ou graduelle. Étendre la portée de l'article 18 à l'ensemble des RPA destinées à des personnes semi-autonomes m'apparaît réaliste puisque la gamme de moyens qui pourra être employée pour éviter qu'une personne à risque d'errance quitte la résidence a été élargie. Ceci allège le fardeau des exploitants.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 De favoriser la prévention du risque d'errance chez les personnes en perte d'autonomie qui habitent en RPA en rendant applicable à toutes les résidences privées pour aînés dont l'offre de services est destinée à des personnes semi-autonomes la portée de l'article 18 du projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés*.

Ensuite, les RPA destinées aux personnes semi-autonomes devraient être outillées pour détecter l'apparition du risque d'errance chez les personnes qui présentent un TNCM. La diffusion auprès du personnel d'outils sur la détection du risque d'errance, à l'instar de ce qui a récemment été produit par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour les personnes proches aidantes¹⁰, devrait être exigée. En plus de contribuer à éviter des situations fâcheuses, la détection précoce peut soutenir l'amorce d'une discussion avec le résident et ses proches sur les conséquences prévisibles de l'évolution de sa condition et les limites d'accueil de la RPA.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 De favoriser la détection précoce du risque d'errance chez les personnes en perte d'autonomie qui habitent en RPA en outillant à cette fin le personnel qui œuvre dans les résidences privées pour aînés dont l'offre de services est destinée à des personnes semi-autonomes.

2.2. Accès aux dossiers des résidents

Le dossier constitué par une RPA comporte généralement des renseignements importants sur les besoins et la condition de santé d'une personne et dont la connaissance peut être nécessaire en situation d'urgence, par exemple, lors d'un transfert en centre hospitalier ou d'une situation d'absence inexpliquée¹¹. L'article 59 du Règlement sur la certification des

¹⁰ Risques d'égarement : détection précoce, mesures préventives et de sécurité, ministère de la Santé et des Services sociaux (2026), 26-835-01WF

¹¹ Source : ministère de la Santé et des Services sociaux (2023), Manuel d'application et guide de vérification de la conformité, Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés.

résidences privées pour aînés exige de rendre les dossiers de résidents « rapidement accessibles en situation d'urgence ». Or, cette obligation n'a pas été reprise dans le projet de règlement, au motif que les notions de rapidité et d'urgence créent une pression induite sur les exploitants des RPA¹².

Je me questionne sur ce choix, puisque l'accessibilité à certains renseignements est indispensable pour assurer, en toutes circonstances, des services de qualité. Il m'apparaît aussi que les risques associés au retrait de cette disposition surpassent les bénéfices. L'obligation de rendre les dossiers des résidents rapidement accessibles en situation d'urgence devrait donc être maintenue.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 De modifier l'article 59 du projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* en précisant que les dossiers visés à l'article 57 de ce projet de règlement doivent être rapidement accessibles en situation d'urgence.

2.3. Seuil minimal de personnel dûment formé en RPA semi-autonome

Le projet de règlement assouplit les exigences de formation que doivent détenir les personnes qui assurent la surveillance dans les RPA dont les services sont destinés à des personnes semi-autonomes. Contrairement au règlement en vigueur¹³, la présence en tout temps d'une personne formée en soins d'assistance personnelle ne sera plus requise. Seules des formations en secourisme et en déplacement sécuritaire de personnes seront exigées.

Je suis préoccupé par les conséquences que cet assouplissement pourrait entraîner sur la qualité et sur la sécurité des services, puisque bon nombre des personnes qui font le choix de vivre dans une RPA de cette catégorie ont besoin d'aide pour accomplir des activités de la vie quotidienne, ou sont susceptibles de le devenir. J'observe également que les procédures de gestion des chutes qui sont intégrées aux ententes de collaboration entre les établissements de Santé Québec et les RPA sont conçues pour être appliquées par du personnel détenant minimalement une formation en soins d'assistance. Il m'apparaît donc que les RPA dont les services sont destinés à des personnes semi-autonomes devraient être tenues d'assurer, en tout temps, la présence d'au moins une personne dûment formée en services d'assistance à la personne.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-7 De modifier l'article 9 du projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* de manière à assurer, en tout temps, la présence d'au moins une personne dûment formée en services d'assistance à la personne dans toute résidence privée pour aînés dont l'offre de services est destinée à des personnes semi-autonomes.

¹² Source : Projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés*, mémoire au conseil des ministres (5 mars 2026).

¹³ Avec exception pour les RPA de moins de 10 unités locatives dont l'exploitant réside sur place.

3. La formation du personnel

Le Protecteur du citoyen est bien au fait des enjeux de main-d'œuvre auxquels les exploitants de RPA doivent faire face. Néanmoins, les situations que nous examinons dans le cadre de nos enquêtes et interventions démontrent que la formation adéquate du personnel est une condition incontournable pour assurer la sécurité des personnes qui résident en RPA et leur offrir des services de qualité.

Je salue donc le fait que l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un processus d'accueil et d'intégration à la tâche soit étendue à toutes les catégories de RPA¹⁴, comme nous le recommandions en juin 2022 lors d'une précédente révision de la réglementation¹⁵. Il m'apparaît cependant que le projet de règlement comporte aussi des reculs au niveau de la formation minimalement requise du personnel qui dispense des soins et services.

3.1. Formation en assistance à la personne

Le projet de règlement assouplit les exigences de formation du personnel qui dispense des services d'assistance personnelle. Or, année après année, plusieurs constats et recommandations du Protecteur du citoyen concernant les RPA portent sur le manque de compétences du personnel. Dans ce contexte, je me questionne sur les effets probables de cet assouplissement.

L'article 29 du *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés* comporte un énoncé détaillé des thèmes couverts par la formation en services d'assistance à la personne reconnue. L'article 13 du projet de règlement propose plutôt une description générale des compétences à acquérir. Ainsi, savoir identifier les responsabilités, obligations et comportements attendus, et savoir appliquer les pratiques de base pour prévenir les infections n'est plus explicitement exigé. Ces compétences sont pourtant fondamentales pour exercer les fonctions de préposé en soins d'assistance auprès d'une clientèle en perte d'autonomie. Il m'apparaît donc que la liste détaillée des compétences attendues devrait être maintenue.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-8 De modifier l'article 13 du projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* afin qu'il y soit décrite une liste détaillée des compétences qu'une personne formée en assistance à la personne doit détenir, dont :

- savoir identifier les responsabilités, obligations et comportements attendus;
- savoir appliquer les pratiques de base pour prévenir les infections.

Par ailleurs, on apprend à la lecture du mémoire qui accompagne le projet de règlement que l'assouplissement envisagé s'explique par des difficultés à offrir le programme de formation actuellement exigé et par le fait qu'une telle formation n'est pas exigée en ressource intermédiaire, bien que la clientèle présente des besoins importants.

¹⁴ À l'exception de certaines RPA de moins de dix chambres ou logements.

¹⁵ *Lettre de M. Marc-André Dowd, protecteur du citoyen, à la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants, M^{me} Marguerite Blais, relativement au projet de Règlement modifiant le Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés, 3 juin 2022.*

Sans minimiser les difficultés auxquelles les exploitants de RPA font face, cet argumentaire tente de justifier ce qui constitue, somme toute, un nivellement vers le bas, alors que les RPA constituent l'un des principaux dispensateurs de services de soutien à domicile et que le manque de formation du personnel des ressources intermédiaires est aussi un enjeu ¹⁶. Qui plus est, l'assouplissement accordé aux exploitants de RPA survient au moment même où sont mises de l'avant des initiatives pour renforcer les compétences des employés des entreprises d'économie sociale en aide à domicile, afin qu'ils puissent dispenser des services d'assistance personnelle à des personnes en perte d'autonomie.

Je suis préoccupé par cette tendance à définir, pour des clientèles aux besoins similaires, des exigences de formation variables selon le type de dispensateur de services. Les personnes en perte d'autonomie doivent avoir accès à des services sécuritaires et de qualité, peu importe le milieu dans lequel elles résident. Ce constat dépasse les changements proposés au cadre réglementaire applicable aux RPA. Je ne formulerai donc pas de recommandation, mais je souhaite attirer votre attention sur les enjeux d'équité ainsi soulevés. Pour ma part, j'entends effectuer un suivi attentif des travaux qui soutiendront la mise en œuvre des orientations de la politique nationale de soutien à domicile, en particulier au chapitre du développement des compétences.

3.2. Enjeux liés à la perte d'autonomie et aux troubles neurocognitifs

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a constaté que le manque de places en hébergement amenait des personnes en grande perte d'autonomie à vivre dans des milieux inadaptés à leurs besoins. Un rapport de recherche sur les RPA du Québec fait également état de cette problématique qui impacte négativement les personnes résidentes comme les gestionnaires et leur personnel¹⁷.

Certaines enquêtes réalisées, par le Protecteur du citoyen, mettent en évidence qu'une connaissance insuffisante des enjeux associés aux troubles cognitifs, par le personnel des RPA, a pu compromettre la bientraitance de résidents en situation de vulnérabilité.

Par conséquent, il est essentiel que le personnel des RPA, particulièrement dans les milieux accueillant des personnes semi-autonomes ou en perte d'autonomie, bénéficie d'une formation adéquate favorisant l'adoption de pratiques appropriées en intervention auprès des personnes présentant des troubles cognitifs.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-9 De modifier l'article 29 du projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* afin d'inclure, dans le processus d'accueil et d'intégration à la tâche des résidences dont l'offre de services est destinée à des personnes semi-autonomes ou en perte d'autonomie, une formation sur les enjeux propres à la clientèle aînée présentant des troubles cognitifs, de même que les approches d'intervention à privilégier.

¹⁶ En 2024-2025, 23 % des heures de services de soutien à domicile ont été dispensées par le personnel des résidences privées pour aînés (source : Mieux chez soi, Politique nationale de soutien à domicile, ministère de la Santé et des Services sociaux (2026)).

¹⁷ Bourassa Forcier, M., Dumont, D., & Prévosto, H. (2024). Les résidences privées pour aînés (RPA) au Québec : enjeux et opportunités (2024RP-03, Rapports de projets, CIRANO). p. 8.

3.3. Modalités applicables lors de l'utilisation des mesures de contrôle

Les articles 44 et 45 du projet de règlement permettent à l'exploitant d'une RPA destinée à des personnes semi-autonomes ou en perte d'autonomie d'utiliser des mesures de contrôle à l'endroit d'un résident, lorsqu'une situation revêt un caractère urgent et qu'elle présente un risque imminent de danger pour la vie ou pour l'intégrité d'un résident ou d'autrui. Or, l'application d'une mesure de contrôle, par l'utilisation de l'isolement, d'une contention ou d'une substance chimique envers un résident est une entrave à sa liberté de mouvement et à sa dignité¹⁸.

J'attire votre attention sur le fait que l'interdiction, pour l'exploitant d'une RPA, d'utiliser une substance chimique comme mesure de contrôle qui est énoncée à l'article 54 du *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés* n'a pas été reprise dans le projet de règlement. Sans explication permettant de comprendre le changement apporté, et vu les enjeux complexes liés à cette question, il m'apparaît important de formuler la recommandation qui suit.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-10 De maintenir l'interdiction, énoncée à l'article 54 du Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés, d'employer une substance chimique comme mesure de contrôle.

Je prends acte du fait que l'article 19 du projet de règlement prévoit que des modalités d'application des mesures de contrôle soient ajoutées aux ententes de collaboration entre Santé Québec et les RPA. Toutefois, compte tenu des enjeux éthiques et légaux liés à l'application de mesures de contrôle, ces pratiques doivent être bien encadrées. Par conséquent, je suis d'avis que le projet de règlement doit veiller à ce que le personnel appelé à appliquer des mesures de contrôle soit adéquatement formé et compétent pour le faire. Il doit, en outre, le faire dans le respect des balises établies.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-11 De modifier le projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* en ajoutant, pour le personnel qui œuvre auprès d'une clientèle semi-autonome ou en perte d'autonomie, une formation obligatoire sur l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle, afin d'assurer une dispensation de soins sécuritaire, humaine et respectueuse des droits fondamentaux.

4. La collaboration entre les établissements de Santé Québec et les RPA

Je tiens à saluer l'élargissement, que prévoit l'article 19 du projet de règlement, des modalités prévues de dispensation des soins et services aux résidents dans les situations

¹⁸ Source : ministère de la Santé et des Services sociaux (2015), Cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle (édition révisée) et (2002), Orientations ministérielles relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : contention, isolement et substances chimiques.

impliquant un partage de responsabilités entre les RPA et Santé Québec. Cette mesure permettra d'offrir une réponse plus adaptée et efficace aux besoins des personnes résidentes.

4.1. Engagement mutuel entre l'exploitant d'une RPA et son établissement de référence

Néanmoins, cet article prévoit que l'entente de collaboration sera désormais signée entre Santé Québec et l'exploitant d'une RPA. Auparavant, l'entente était conclue avec le centre intégré de santé et de services sociaux concerné.

Les plaintes examinées par le Protecteur du citoyen, au cours des dernières années, démontrent des enjeux de communication entre les établissements de santé et les RPA. Des lacunes subsistent dans l'application concrète des ententes de collaboration, notamment en matière de suivi et de coordination des interventions. Par ailleurs, une méconnaissance et un non-respect des modalités de dispensations des soins et services partagés sont observés dans certaines directions d'établissements, ce qui nuit à la compréhension et à l'application de l'offre de services en RPA.

Des problématiques liées à la communication et à la répartition des responsabilités entre les RPA et les établissements ont aussi été relevées dans le cadre d'une recherche sur les RPA du Québec¹⁹. Les auteurs soulignent la nécessité de renforcer les relations entre les parties et indiquent qu'une collaboration accrue contribuerait positivement à l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnes résidentes²⁰.

Dans ce contexte, je suis préoccupé du désengagement possible des établissements si ceux-ci ne sont pas porteurs de l'entente de collaboration des RPA sur leur territoire. Il m'apparaît important que l'établissement du territoire concerné fasse également partie de l'entente de collaboration afin que les modalités d'engagement puissent être ajustées aux réalités locales.

De plus, l'article 19 du projet de règlement rappelle que l'exploitant de la RPA est tenu de respecter cette entente, sans mention explicite du caractère partagé de ces responsabilités avec l'établissement concerné.

Considérant que l'entente de collaboration décrite à l'article 19 du projet de règlement repose sur une logique de collaboration et de partenariat adaptés aux réalités locales, il est recommandé de préciser le libellé de cet article afin de refléter cette réalité.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-12 De préciser l'article 19 du projet de *Règlement sur l'exploitation des résidences privées pour aînés* afin qu'il reflète explicitement l'obligation de l'exploitant de la RPA et de Santé Québec, par le biais de l'établissement concerné, de respecter l'entente de collaboration.

¹⁹ Bourassa Forcier, M., Dumont, D., & Prévosto, H. (2024). Les résidences privées pour aînés (RPA) au Québec : enjeux et opportunités (2024RP-03, Rapports de projets, CIRANO).

²⁰ Ibid., p. 162.

Je souligne également que le guide d'application du Règlement devrait clarifier la responsabilité des établissements quant à l'appropriation des principes de l'entente de collaboration, et ce, par l'ensemble des programmes-services concernés.

4.2. Partenariat pour de la formation continue et du soutien clinique

Je réitère²¹ l'importance de soutenir les exploitants de RPA par une offre de formation continue sur l'ensemble des aspects cliniques qui sont matière à l'entente de collaboration, de même que sur les besoins spécifiques à certains types de clientèle, notamment l'approche de soins auprès des personnes présentant une résistance aux soins en raison d'un trouble cognitif. Il s'agit d'un élément clé pour la qualité des services.

Je suis d'avis que les établissements de Santé Québec peuvent contribuer à la formation du personnel en RPA et soutenir les exploitants en cette matière. Cela pourrait prendre diverses formes : formation en milieu de travail, coaching, etc. Ainsi, je recommande que les ententes de collaboration prévoient des partenariats de formation à l'intention du personnel des RPA, adaptés à leur offre de soins et services ainsi qu'aux besoins spécifiques de la clientèle.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-13 D'ajouter à l'article 19 du projet de Règlement sur l'exploitation des résidences privées une disposition prévoyant que les ententes de collaboration intègrent des partenariats structurés visant la formation continue du personnel des résidences privées pour aînés, notamment en ce qui a trait à:

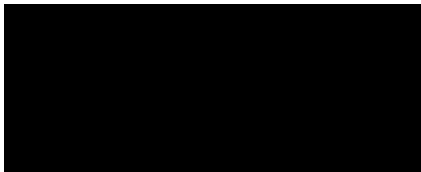
- La prévention des chutes et le protocole relatifs à l'intervention en contexte de chute;
- La prévention et le contrôle des infections;
- Les approches de soins adaptés aux personnes présentant des troubles neurocognitifs;
- L'utilisation de mesures de contrôle;
- L'exécution des soins invasifs d'assistance et l'administration des médicaments.

²¹ Lettres du Protecteur du citoyen à la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants relativement au projet de *Règlement modifiant le Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*, 3 juin 2022 et le 16 novembre 2023.

En terminant, je réitère que je suis sensible aux difficultés vécues par les exploitants de résidences privées pour aînés et aux efforts déployés pour y répondre. Toutefois, l'allègement de leurs obligations réglementaires ne devrait jamais se faire au détriment du respect des droits et de la sécurité des résidents. C'est ce principe qui a guidé notre analyse du présent projet de règlement.

Je vous prie de recevoir, Madame la Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,



Marc-André Dowd

- c. c. M. Daniel Paré, sous-ministre, ministère de la Santé et des Services sociaux
- M^{me} Geneviève Biron, présidente et cheffe de la direction, Santé Québec
- M^e Hélène Dumas-Legendre, avocate légiste, Direction des affaires juridiques et de la gouvernance, Bureau de la présidente et cheffe de la direction, Santé Québec
- M^{me} Roxanne Guévin, secrétaire de la Commission des institutions
- M^{me} Vicky Boucher, secrétaire de la Commission de la santé et des services sociaux