

DE : Madame Marguerite Blais
Ministre responsable des Aînés
et des Proches aidants

Le 3 mars 2022

Monsieur Christian Dubé
Ministre de la Santé et des Services sociaux

TITRE : Projet de loi n° 101 : Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Aux fins de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2, ci-après la « LSSSS »), « est une résidence privée pour aînés tout ou 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 l'exploitant de la résidence, outre la location de chambres ou de logements, 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. » (art. 346.0.1 de la LSSSS).

Cette loi confère au gouvernement différentes habilitations réglementaires afin d'encadrer le processus de certification des résidences privées pour aînés (RPA) et leur exploitation. Suivant l'article 346.0.6 de la LSSSS, le gouvernement peut, par règlement, prévoir notamment :

- les qualités requises, les renseignements et les documents à fournir et les autres conditions à respecter aux fins de la délivrance d'une attestation temporaire de conformité à une personne souhaitant exploiter une RPA;
- les critères sociosanitaires auxquels doit se conformer l'exploitant d'une RPA pour être titulaire d'un certificat de conformité, lesquels peuvent varier selon les catégories de RPA définies par règlement;
- toute autre norme applicable à l'exploitation d'une RPA.

De ces habilitations réglementaires découle le Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés (chapitre S-4.2, r. 0.01, ci-après le « Règlement »).

Selon la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (chapitre O-7.2), les fonctions reliées à l'identification et à la certification des RPA sont assumées par les centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS).

En 2011, dans le but de protéger les aînés contre les fermetures subites, la Loi modifiant certaines dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences privées pour aînés (2011, chapitre 27) a introduit l'obligation pour un exploitant de RPA qui souhaite cesser ses activités, même à l'égard d'une partie seulement de la résidence, de donner un préavis d'au moins six mois de son intention au CISSS concerné. Ce préavis obligatoire d'au moins six mois a été introduit pour deux raisons :

- donner au CISSS le temps nécessaire pour analyser la situation, prendre les dispositions utiles pour assurer la sécurité des résidents de la RPA et le respect de leurs droits, et les aider à se relocaliser dans un endroit adapté à leurs besoins;
- laisser aux résidents un délai raisonnable pour se trouver un autre lieu d'habitation répondant à leurs besoins.

Le défaut de donner ce préavis au CISSS prive d'effet tous les avis qui, en application des règles du Code civil du Québec relatives au bail d'un logement, auraient été donnés aux locataires préalablement à la cessation des activités de la RPA (art. 346.0.17.1 de la LSSSS).

Les dispositions de l'article 346.0.17.1 de la LSSSS s'appliquent également, avec les adaptations nécessaires, à l'acquéreur d'un immeuble d'habitation collective dans lequel est exploitée une RPA, si l'ancien exploitant de la RPA n'a pas donné au CISSS le préavis de son intention de cesser ses activités (art. 346.0.17.2 de la LSSSS).

Le défaut de l'exploitant d'une RPA ou du nouveau locateur visé à l'article 346.0.17.2 de la LSSSS de donner le préavis d'intention constitue une infraction passible d'une amende d'au moins 600 \$ et d'au plus 2 400 \$, s'il s'agit d'une personne physique, et d'au moins 2 400 \$ et d'au plus 9 600 \$, s'il s'agit d'une personne morale (art. 531.1.3 de la LSSSS).

2- Raison d'être de l'intervention

De récentes annonces de fermetures de RPA militent en faveur d'un renforcement des mesures applicables lorsqu'un exploitant cesse ses activités, et ce, pour assurer une meilleure planification et une meilleure coordination des actions nécessaires pour veiller notamment à la santé et à la sécurité des résidents qui sont susceptibles, dans un tel contexte, d'être relocalisés.

2.1- Le préavis

Malgré les dispositions de la LSSSS prévoyant l'obligation pour un exploitant de donner au CISSS un préavis d'au moins six mois avant la cessation de ses activités (art. 346.0.17.1 de la LSSSS), on constate que certains exploitants ne les respectent pas et, dans certaines situations, placent les résidents, leurs familles et le CISSS devant le fait accompli. L'exploitant cesse ses activités et ferme sa RPA en donnant des délais très courts pour la relocalisation des résidents, parfois aussi peu que deux à trois semaines suivant l'annonce.

2.2- Les infractions relatives au non-respect du préavis

Le montant des amendes dont sont passibles les exploitants qui contreviennent aux dispositions de l'article 346.0.17.1 de la LSSSS ne reflète pas suffisamment l'importance qui est accordée à la santé et à la sécurité des aînés vivant en RPA et, par le fait même, n'est pas suffisamment dissuasif pour assurer le respect de ces dispositions.

Le délai de prescription applicable pour la prise d'une poursuite pénale visant les infractions relatives au non-respect du préavis est d'un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction, en vertu de l'article 14 du Code de procédure pénale (chapitre C-25.1).

2.3- La collaboration entre les CISSS et les exploitants de RPA

Les différentes activités qui se multiplient dans les RPA et les besoins des résidents qui s'accroissent ont démontré au cours des dernières années l'importance qu'une collaboration étroite s'établisse entre les CISSS et les exploitants de telles résidences, et ce, sous différents plans.

3- Objectifs poursuivis

Les amendements proposés au projet de loi n° 101 intitulé « Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux » visent à renforcer les mesures prévues dans la LSSSS afin de mieux protéger les résidents de RPA lorsqu'un exploitant prévoit la cessation de ses activités. Ils visent également à fournir aux CISSS les moyens nécessaires pour veiller à la santé et à la sécurité des résidents affectés par la fermeture d'une RPA et à mentionner expressément l'obligation des CISSS de s'assurer qu'une personne qui demeure dans une RPA obtienne l'aide à sa relocalisation lorsque cette personne le requiert. De plus, les amendements proposés visent également à prévoir la possibilité d'accroître la collaboration entre les CISSS et les exploitants de RPA, laquelle peut avoir un impact favorable sur la qualité des services offerts dans les RPA.

4- Proposition

Les amendements proposés apporteraient des améliorations à l'encadrement de la cessation des activités d'un exploitant d'une RPA. Ils permettraient d'assurer une meilleure coordination des actions du CISSS et de l'exploitant lors de la fermeture d'une RPA. Les amendements prévoient une hausse des amendes pour le défaut de transmettre au CISSS concerné le préavis, remplacé par le plan de cessation des activités. Ils proposent également de créer une nouvelle infraction pour le défaut de respecter les mesures prévues à un tel plan. Ils prévoieraient finalement la possibilité pour le gouvernement de prévoir, par règlement, l'obligation pour l'exploitant d'une RPA et du CISSS concerné de conclure une entente de collaboration.

Les ajustements apportés ont le même objectif principal que le processus de certification des RPA, soit celui d'assurer la santé et la sécurité des aînés.

4.1- Le plan de cessation des activités

Il est proposé d'introduire un amendement au projet de loi afin de modifier l'article 346.0.17.1 de la LSSSS, dans le but de remplacer l'obligation de l'exploitant d'une RPA de donner un préavis au CISSS concerné d'au moins six mois par l'obligation pour un tel exploitant de transmettre au CISSS concerné un plan de cessation des activités au moins neuf mois avant la date prévue de la cessation des activités.

L'amendement prévoit que ce plan a principalement pour objet de s'assurer que la cessation des activités ne compromet pas la santé et la sécurité des résidents de la RPA. Il doit prévoir les démarches qui seront entreprises ainsi que les actions qui seront posées par l'exploitant durant une période minimale de six mois précédant la cessation des activités. L'amendement prévoit également que le plan doit minimalement comprendre les éléments suivants :

- la date prévue de la cessation des activités;
- les coordonnées des personnes concernées par la cessation des activités et, le cas échéant, de leurs répondants;
- les mesures qui seront prises par l'exploitant afin d'aider à la relocalisation des personnes concernées qui le requièrent et d'informer adéquatement les personnes concernées et, le cas échéant, leurs répondants, en ce qui a trait à toute aide disponible aux fins de la relocalisation et à l'évolution de la situation jusqu'à la cessation des activités.

Une habilitation réglementaire dévolue au gouvernement est prévue afin de bonifier, au besoin, la précédente liste des éléments devant faire partie du plan de cessation.

L'amendement prévoit également que le plan de cessation des activités doit faire l'objet d'une approbation par le CISSS concerné, avec ou sans modification, dans les trois mois suivant sa réception. Il est également prévu de maintenir la règle annulant les effets de tous les avis qui, en application des règles du Code civil relatives au bail d'un logement, doivent être donnés aux locataires préalablement à la cessation des activités, lorsqu'ils sont transmis avant l'approbation du plan de cessation des activités par le CISSS concerné.

Enfin, il est prévu que l'obligation de transmettre un plan de cessation des activités ne s'applique pas lorsqu'un exploitant cède valablement les droits que lui confère une attestation temporaire ou un certificat de conformité à un cessionnaire qui poursuivrait l'exploitation de la RPA.

Il est aussi proposé d'introduire un amendement pour modifier l'article 346.0.18 de la LSSSS afin de préciser qu'un CISSS qui approuve un plan de cessation des activités doit s'assurer qu'une personne qui demeure dans la RPA visée obtienne l'aide à sa relocalisation, si cette personne le requiert.

4.2- Les infractions applicables au non-respect des dispositions relatives au plan de cessation des activités

Il est proposé d'augmenter le montant des amendes pour le défaut de transmettre au CISSS concerné le préavis, remplacé par le plan de cessation des activités, et de créer une nouvelle infraction pour le défaut de respecter les mesures prévues à un tel plan.

Ainsi, l'exploitant d'une RPA ou le nouveau locateur visé à l'article 346.0.17.2 de la LSSSS qui contreviendrait à l'une des dispositions de l'article 346.0.17.1 de cette loi, soit en ne transmettant pas un plan de cessation des activités au CISSS concerné de manière conforme à cet article, soit en ne se conformant pas à un plan de cessation des activités approuvé par le CISSS concerné, serait passible d'une amende d'au moins 2 500 \$ et d'au plus 62 500 \$, s'il s'agit d'une personne physique, et d'au moins 7 500 \$ et d'au plus 187 500 \$, s'il s'agit d'une personne morale.

Par ailleurs, il est également proposé de prévoir qu'une poursuite pénale pour une infraction applicable au non-respect des dispositions relatives au plan de cessation des activités se prescrit par trois ans à compter de la date de la commission de l'infraction, et ce, afin d'éviter que le poursuivant se fasse opposer la prescription de la poursuite pénale vu que le délai d'au moins neuf mois pour transmettre le plan de cessation des activités pourrait être comptabilisé dans le délai de prescription alors qu'il est déjà écoulé.

4.3- La collaboration entre les CISSS et les exploitants de RPA

Il est proposé de conférer au gouvernement le pouvoir de prévoir, par règlement, l'obligation pour l'exploitant d'une RPA et le CISSS concerné de conclure une entente portant sur la dispensation de certains services aux résidents et prévoyant les obligations des parties à cet égard, de même que le contenu minimal d'une telle entente. Ainsi, cet amendement aurait pour effet de soutenir l'instauration d'une collaboration, encore plus efficace et plus efficiente, entre les exploitants de RPA et les CISSS, et ce, au profit de la qualité des services dispensés aux résidents.

5- Autres options

La volonté initiale était d'obliger un exploitant à poursuivre l'exploitation de sa RPA jusqu'à la fin de la période de validité de son certificat de conformité, lequel a une durée de quatre ans. Toutefois, la proposition doit tenir compte du fait que les RPA sont des entreprises du secteur privé et qu'il ne serait pas judicieux d'obliger un exploitant à poursuivre l'exploitation de sa RPA si celle-ci n'est plus rentable ou s'il n'est pas en mesure de trouver le personnel requis pour assurer la sécurité de ses résidents et la qualité des services qu'il leur offre.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les modifications contribueront à une meilleure prise en compte des besoins des aînés.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Aucune consultation auprès des partenaires n'a été réalisée.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Différents moyens seront utilisés pour faire connaître aux parties concernées les nouvelles obligations relatives au plan de cessation des activités. Il sera essentiel de faire connaître les changements apportés afin que l'application de la loi soit conforme à l'intention du législateur. Par ailleurs, il sera nécessaire de mettre à jour les outils appuyant la mise en œuvre des nouvelles mesures.

Le tableau ci-dessous présente les différentes étapes prévues pour la mise en œuvre du projet de loi et l'échéancier établi pour chacune de ces étapes.

| Étapes | Échéancier |
|--|---|
| Sanction et entrée en vigueur de la loi | D'ici la fin de la présente session parlementaire |
| Diffusion à l'ensemble des partenaires visés des nouvelles mesures prévues dans la loi | Dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi |

9- Implications financières

Le projet de loi ne comporte aucune implication financière.

10- Analyse comparative

Toutes les provinces canadiennes interviennent pour régir le secteur des RPA qui donnent, notamment, des services d'assistance personnelle à leurs locataires. Toutefois, l'implication des provinces en matière d'encadrement est à géométrie variable. L'Ontario et le Québec sont les seules provinces où un programme de certification est en vigueur. À lui seul, le Québec représente 50 % des unités en RPA au Canada.

La ministre responsable des Aînés
et des Proches aidants,

pour
MARGUERITE BLAIS

Le ministre de la Santé
et des Services sociaux,

CHRISTIAN DUBÉ