

**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***

Québec, le 22 octobre 2009

Monsieur le Président,
Madame la Ministre,
Mesdames et Messieurs les députés,

Je suis Gaétan Cousineau, président de la Commission, et je suis accompagné de M^e Daniel Carpentier, directeur adjoint de la recherche, et de M^e Claire Bernard, conseillère juridique à la Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications.

Nous tenons à vous remercier de l'invitation qui a été faite à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de présenter ses observations sur le Projet de loi n^o 56, intitulé *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement*.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, a été instituée en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹ du Québec afin d'assurer la promotion et le respect de l'ensemble des droits reconnus dans la Charte. La Commission est chargée en outre d'assurer la protection de l'intérêt de l'enfant et le respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*².

La Charte québécoise confère à toute personne des libertés et des droits fondamentaux, qui comprennent le droit à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne³, le droit à la sauvegarde de sa dignité⁴, le droit au respect de sa vie privée⁵ et le droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens⁶. La Charte reconnaît également en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées, le droit à la protection contre l'exploitation et le droit à la protection et à la sécurité que peuvent leur apporter leur famille ou ses substituts⁷. Comme l'a confirmé la Cour d'appel dans une décision importante, le droit d'être protégé contre l'exploitation que consacre l'article 48 de la Charte québécoise ne se limite pas à l'exploitation financière, mais vise aussi d'autres formes d'exploitation telles que l'exploitation physique, l'exploitation psychologique, l'exploitation morale, l'exploitation sociale, ainsi que l'exploitation résultant de mauvaises conditions d'hébergement⁸.

La Commission rappelle qu'à la suite de la large consultation publique qu'elle a menée sur l'exploitation des personnes âgées, elle avait recommandé en 2001 que les résidences privées offrant des services aux personnes âgées fassent l'objet d'un encadrement fondé sur un processus d'accréditation obligatoire⁹. La Commission avait réitéré cette recommandation en 2005 devant la Commission des

¹ L.R.Q., c. C-12, ci-après « Charte ».

² Charte, art. 57 et 71 al. 1.

³ Charte, art. 1.

⁴ Charte, art. 4.

⁵ Charte, art. 5.

⁶ Charte, art. 6.

⁷ Charte, art. 48.

⁸ *Vallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Cour d'appel, 2005 QCCA 316, 4 avril 2005, par. 31. La Cour confirmait l'interprétation large donnée par le Tribunal des droits de la personne et ce, depuis sa toute première décision rendue en matière d'exploitation, *Commission des droits de la personne du Québec c. Brzozowski*, [1994] R.J.Q. 1447, 1471.

⁹ 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, pp. 160-161.

affaires sociales de l'Assemblée nationale dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi n° 83 intitulé *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*¹⁰, ainsi que dans son rapport de suivi sur l'exploitation des personnes âgées¹¹.

Comme vous le savez, les dispositions législatives sur la certification des résidences pour personnes âgées et le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées* encadrant ce régime sont entrés en vigueur le 1^{er} février 2007.

Lors de la consultation sur le projet de loi n° 83, la Commission avait aussi recommandé que les résidences privées qui offrent des services à d'autres clientèles vulnérables, telles que les personnes atteintes de maladie mentale et les personnes ayant une déficience intellectuelle, fassent l'objet d'une procédure de certification obligatoire.

La Commission a en effet la responsabilité d'intervenir, sur plainte ou de sa propre initiative, dans les cas de violation du droit à la protection contre toute forme d'exploitation que confère l'article 48 de la Charte aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Au cours de telles interventions, elle a été en mesure de constater que l'absence d'encadrement des ressources hébergeant des personnes vulnérables favorise les situations d'atteintes, parfois graves, à leurs droits.

La recommandation de la Commission n'avait toutefois pas été retenue. Lors des changements apportés à la loi en 2005, on s'est limité à imposer à l'établissement qui dirige un usager vers un service d'hébergement l'obligation de s'assurer que cet hébergement peut s'effectuer dans des conditions adéquates¹². Mais la disposition, qui représentait un premier pas, n'est pas encore entrée en vigueur.

La Commission accueille donc avec satisfaction le projet de loi à l'étude, car il comporte des mesures qui sont de nature à favoriser le respect des droits fondamentaux et, selon les ressources qui seront réglementées, à renforcer le droit de personnes handicapées en situation de vulnérabilité d'être protégées contre toute forme d'exploitation.

En inscrivant le droit à la protection contre l'exploitation dans le chapitre des droits économiques et sociaux de la Charte, l'État québécois s'engageait à instaurer des mesures pour en assurer la mise en œuvre¹³. La certification de ressources privées et communautaires qui fournissent des services dans un contexte d'hébergement à des personnes vulnérables, et les mécanismes de surveillance par le ministère et les agences, constituent des moyens reconnus¹⁴ de prévenir l'exploitation dont elles peuvent être victimes ou de la faire cesser. À cet égard, il est effectivement utile d'étendre le pouvoir d'inspection ministériel, qui autorise un représentant ministériel ou une agence à pénétrer dans tout lieu où il y a raison de croire que des activités pour lesquelles un certificat est exigé sont exercées, aux résidences

¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 83, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, février 2005, p. 6.

¹¹ 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, p. 44.

¹² *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, ci-après « L.S.S.S.S. », art. 103.1.

¹³ Voir dans ce sens : *Commission des droits de la personne du Québec c. Brzozowski*, préc., note 8, 1471-1472; Pierre BOSSET, « Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise? », (1996) 75 *R. du B. can.* 583, 601-602.

¹⁴ Voir : Hilary BROWN, *Protection des adultes et des enfants handicapés contre les abus*, Conseil de l'Europe, mars 2003, pp. 113-114, 135, 144-145 et 173-175.

privées pour personnes âgées et aux ressources réglementées en vertu des nouvelles dispositions¹⁵. En outre, le projet de loi crée de nouveaux recours en faveur des personnes hébergées dont les droits seraient lésés. Ainsi, les plaintes concernant les ressources réglementées pourront être adressées aux commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services¹⁶ et, en second lieu, au Protecteur du citoyen¹⁷. De plus, les commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services et le Protecteur du citoyen auront le pouvoir d'intervenir de leur propre initiative dans ces ressources¹⁸. Les personnes handicapées dont les droits protégés par la Charte seraient lésés continueront bien sûr de bénéficier du recours spécifique auprès de la Commission et, éventuellement, du Tribunal des droits de la personne, afin d'obtenir la cessation de l'atteinte à leurs droits et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

Étant donné que certaines des ressources privées ou communautaires visées par le projet de loi hébergent des enfants ou des adolescents, par exemple des ressources intervenant en toxicomanie, c'est aussi à titre d'organisme chargé d'assurer la protection de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits que la Commission accueille avec satisfaction les changements proposés. Rappelons que, conformément à l'article 3 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁹, l'État québécois est tenu de veiller « à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants [...] soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié. » Comme l'a indiqué le Comité des droits de l'enfant lors de la journée de débat général portant sur le secteur privé en tant que prestataire de services et son rôle dans la mise en œuvre des droits de l'enfant, « l'article 3 de la Convention fait [...] obligation aux États parties de fixer des normes conformes aux dispositions de cet instrument et de veiller à ce que ces normes soient respectées grâce à une surveillance appropriée des institutions, services et installations, tant publics que privés. »²⁰ Selon la Commission, les modifications législatives proposées pourront contribuer à assurer le respect des droits des enfants et des adolescents, à condition que les ressources qui les hébergent soient effectivement réglementées et que le ou les règlements adoptés en vertu des nouvelles dispositions établissent des normes conformes aux dispositions de la Convention.

Si elle appuie le principe du projet de loi, la Commission tient cependant à formuler quelques commentaires et mises en garde.

L'article 3 du projet de loi prévoit que lors de la constitution du registre des résidences pour personnes âgées, l'agence devra recueillir des renseignements sur les membres du conseil d'administration, lorsqu'une résidence est gérée par un conseil d'administration. Les renseignements visés sont le nom, l'adresse, l'occupation et la fonction de chacun des membres du conseil d'administration, ainsi que les liens de parenté qui les unissent entre eux ou avec des personnes œuvrant au sein de la résidence. Cette nouvelle règle s'appliquerait également aux ressources puisqu'on peut supposer qu'en vertu du

¹⁵ L.S.S.S.S., art. 489, tel que modifié par P.L. n° 56, art. 11.

¹⁶ L.S.S.S.S., art. 60, tel que modifié par P.L. n° 56, art. 1.

¹⁷ *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, L.R.Q., c. P-31.1, art. 8 al. 1, par. 2.

¹⁸ L.S.S.S.S., art. 66; *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, art. 20 al. 1, par. 2.

¹⁹ 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1992 n° 3.

²⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Rapport sur la trente et unième session (16 septembre-4 octobre 2002)*, CRC/C/121, 12 mars 2003, par. 653.

nouvel article 346.0.21, les agences seraient tenues de constituer un registre à jour des ressources, comme cela existe pour les résidences pour personnes âgées.

La Commission rappelle que l'article 5 de la Charte protège le droit au respect à la vie privée et que l'article 10 garantit à tous le droit de ne pas faire l'objet de discrimination sur la base de son état civil. Par conséquent, elle s'interroge sur les motifs qui peuvent justifier que l'on recueille des renseignements relatifs aux liens de parenté des membres du conseil d'administration, entre eux ou avec des personnes œuvrant au sein de la résidence, renseignements qui seront de plus diffusés publiquement, entre autres sur le site du ministère.

L'article 4 du projet de loi prévoit que le gouvernement pourra déterminer par voie réglementaire les conditions auxquelles doivent satisfaire les membres du personnel et les bénévoles d'une résidence pour personnes âgées selon les responsabilités qu'ils assument, notamment en ce qui a trait à la sécurité.

La Commission tient à signaler que tout règlement qui définirait les conditions en matière de sécurité auxquelles devront satisfaire les membres du personnel et les bénévoles d'une résidence pour personnes âgées ou d'une ressource devra être conforme aux principes de la Charte, et notamment au droit à la réputation, au droit au respect de la vie privée et au droit de ne pas faire l'objet de discrimination fondée sur les antécédents judiciaires, garantis par les articles 4, 5 et 18.2 de la Charte²¹.

D'autre part, la Commission recommande que l'article 4 du projet de loi soit amendé afin d'ajouter à la fin du paragraphe « les conditions auxquelles doivent satisfaire les membres du personnel et les bénévoles d'une résidence pour personnes âgées selon les responsabilités qu'ils assument, notamment en ce qui a trait à la sécurité » les termes « et à la formation ». Il lui apparaît en effet essentiel que la réglementation prévoit dans quels domaines les personnes qui œuvrent avec des clientèles vulnérables doivent être formées.

Les articles 6 et 7 du projet de loi proposent de modifier les dispositions des articles 346.0.11 et 346.0.12 qui permettent respectivement de refuser de délivrer un certificat de conformité à un exploitant ou de suspendre, révoquer ou refuser le renouvellement du certificat sur la base de ses antécédents judiciaires. Les termes « a été déclaré coupable d'un acte criminel lié à l'exploitation d'une résidence pour personnes âgées, à moins qu'il n'en ait obtenu le pardon » seraient remplacés par les termes « a été déclaré coupable d'une infraction ou d'un acte criminels ayant un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire pour la tenue d'une résidence de sa catégorie ou a vu l'un de ses administrateurs ou dirigeants être déclaré coupable d'une telle infraction ou d'un tel acte, à moins qu'il n'en ait obtenu le pardon ».

À première vue, la nouvelle formulation ne semble pas poser problème du point de vue du respect du droit de ne pas faire l'objet de discrimination sur la base de ses antécédents judiciaires, protégé par l'article 18.2 de la Charte. La Commission suggère cependant de remplacer les mots « a vu » par une formulation plus claire. On pourrait par exemple écrire « [...] ou dont l'un des administrateurs ou dirigeants a été déclaré coupable [...] ».

En conclusion, la Commission accueille favorablement le projet de loi n° 56, d'autant qu'il répond à une recommandation qu'elle a adressée il y a déjà quelques années à l'Assemblée nationale. La Commission estime que les modifications proposées contribueront à assurer un plus grand respect des droits des personnes qui recevront les services des ressources réglementées. À cet égard, elle recommande au gouvernement que le ou les règlements qu'il adoptera visent à tout le moins les ressources accueillant

²¹ Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La vérification policière des antécédents judiciaires des personnes appelées à œuvrer auprès d'une clientèle vulnérable*, M^e Claire Bernard et M^e Pierre Bosset, (Cat. 2.128-2.5), 1999.

des enfants et adolescents et des personnes handicapées, telles que les personnes atteintes de maladie mentale et les personnes ayant une déficience intellectuelle ou une déficience physique.

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

CB/cl