

Chapitre 4

Ministère des Services familiaux et communautaires

Foyers de soins spéciaux et résidences communautaires

Contenu

Contexte	61
Étendue	63
Conclusion et résumé des résultats	63
Délivrance des permis aux foyers de soins spéciaux et aux résidences communautaires	65
Inspections par le ministère	74
Exécution	82
Directives et procédures	86
Reddition de comptes	89

Ministère des Services familiaux et communautaires

Foyers de soins spéciaux et résidences communautaires

Contexte

4.1 Une personne qui vit dans un foyer de soins spéciaux ou une résidence communautaire de même que sa famille, ses amis et la société, comptent sur l'établissement pour offrir des soins sûrs et adéquats. Le Nouveau-Brunswick exige par voie législative que les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires détiennent un permis et qu'ils respectent les normes d'exploitation établies. Par notre travail, nous avons voulu voir si le gouvernement applique et respecte les mesures législatives en question.

4.2 Les adultes qui ont des limitations fonctionnelles peuvent recevoir un éventail de services en vertu du programme des services de soins de longue durée. Une évaluation est faite pour déterminer les besoins de la personne en matière de soins. Les clients qui nécessitent des services plus exigeants que ceux pouvant être fournis à domicile peuvent être admissibles à un foyer de soins spéciaux ou à une résidence communautaire, qui offrent le logement et les repas ainsi que la surveillance et l'aide dont la personne a besoin dans les activités de la vie quotidienne.

4.3 Les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires sont des établissements privés exploités par des particuliers, des sociétés ou des organismes à but non lucratif. Leur taille varie, allant d'installations plus petites offrant seulement un ou deux lits à des installations plus grandes qui comptent plus de 50 lits. Il peut s'agir d'une résidence personnelle ou d'un établissement en milieu institutionnel. Les foyers de soins spéciaux fournissent des soins à des personnes dont les besoins sont relativement modérés, tandis que les

personnes qui vivent dans une résidence communautaire ont besoin de plus de soins, mais non de soins infirmiers réguliers.

4.4 Il y a dans la province quelque 465 foyers de soins spéciaux qui comptent autour de 3 700 lits, et environ 60 résidences communautaires qui comptent autour de 375 lits. Quelque 51 % des pensionnaires sont des adultes âgés de moins de 65 ans, tandis que 49 % sont des personnes âgées. Quelque 80 % des pensionnaires ont besoin d'une subvention du gouvernement, dont le total s'est élevé à environ 66 millions de dollars en 2004.

4.5 Le gouvernement reconnaît l'importance des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires et exerce un contrôle sur ces établissements de différentes façons.

- Le gouvernement délivre les permis aux foyers de soins spéciaux et aux résidences communautaires et procède à leur inspection pour mesurer la conformité aux normes établies afin d'assurer un environnement sûr et des soins adéquats.
- Le gouvernement exerce un contrôle sur le nombre de lits au moyen de la délivrance des permis.
- Le gouvernement exerce un contrôle sur les admissions aux foyers de soins spéciaux et aux résidences communautaires. La personne est évaluée et approuvée avant son admission. L'évaluation de l'admissibilité en vue de l'admission prend en considération les besoins en matière de soins de santé et les besoins sociaux à long terme de la personne.
- Le gouvernement accorde une aide financière aux pensionnaires admissibles. Une évaluation financière détermine la capacité des personnes de payer les soins dont elles ont besoin.

4.6 L'autorité qui régit l'intervention du gouvernement dans les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires est le *Règlement relatif aux installations de placement communautaire de type résidentiel* (le Règlement) de la *Loi sur les services à la famille* (la Loi).

4.7 L'objet du programme des services résidentiels pour adultes (le programme) est la délivrance des permis aux établissements et la surveillance des établissements afin d'assurer la sécurité des pensionnaires et la qualité des soins qu'ils reçoivent. Les membres du personnel qui s'occupent directement du programme comprennent les coordonnateurs d'établissements résidentiels pour adultes (les coordonnateurs) qui travaillent dans les bureaux régionaux du ministère et les deux conseillers du programme qui travaillent au bureau central.

Étendue

4.8 L'objectif de la vérification était de:

déterminer si le ministère des Services familiaux et communautaires a adopté des pratiques appropriées pour assurer la conformité aux mesures législatives et aux normes provinciales visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires.

4.9 Pour orienter nos efforts, nous avons élaboré cinq critères sur lesquels fonder notre vérification. Nous avons discuté de ces critères avec le ministère, et il a été convenu qu'ils étaient raisonnables. Les critères touchent les points suivants :

- délivrance des permis aux foyers de soins spéciaux et aux résidences communautaires;
- réalisation d'inspections pour mesurer la conformité de l'exploitant aux normes;
- mesures d'exécution en cas de non-conformité lorsque l'exploitant d'un établissement ne respecte pas les mesures législatives ou les normes;
- directives et procédures du programme;
- reddition de comptes par des rapports sur l'efficacité du programme.

4.10 La vérification n'a pas cherché à évaluer la qualité des normes visant les exploitants.

4.11 Notre vérification a suivi les normes établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour les missions de certification, ce qui englobe l'optimisation des ressources et la conformité, et a donc consisté dans des contrôles par sondages et autres procédés que nous avons jugé nécessaires dans les circonstances.

Conclusion et résumé des résultats

4.12 **Le ministère des Services familiaux et communautaires reconnaît qu'il est important que les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires fournissent des soins de qualité. Nous avons observé de nombreux éléments de valeur au sein du programme, notamment : des normes écrites que les exploitants d'établissement sont tenus de suivre; des procédures écrites que doit suivre le personnel du ministère dans la prestation du programme; les pratiques en vigueur pour l'inspection et la délivrance des permis aux établissements et pour la fermeture des établissements qui ne fournissent pas des services adéquats. Tout en reconnaissant les points forts du programme, nous avons conclu que les pratiques du ministère des Services familiaux et communautaires n'assurent pas le respect des mesures législatives**

et des normes provinciales par les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires.

4.13 Le programme prévoit un processus de délivrance des permis qui est clairement documenté et communiqué tant au personnel du ministère qu'aux exploitants d'établissement. Le processus de délivrance des permis nécessite une inspection de l'établissement par les Services de santé publique, le Bureau du prévôt des incendies et le ministère. Les permis sont valides pour un an seulement et ne sont pas renouvelés tant qu'une inspection n'a pas eu lieu. Bien que le ministère délivre les permis des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires, le processus établi n'est pas toujours suivi, et le ministère ne s'assure pas toujours que toutes les exigences relatives à la délivrance du permis ont été satisfaites avant de délivrer le permis. Les pratiques en matière de délivrance des permis ne sont pas uniformes dans toutes les régions, et les permis ne sont pas toujours renouvelés à temps.

4.14 Le ministère procède à une inspection de l'établissement avant de lui délivrer un permis; il n'a toutefois pas de processus obligatoires en vigueur pour établir les priorités des inspections et pour réaliser et documenter les inspections. En conséquence, des inspections détaillées ne sont pas toujours effectuées. Cela signifie que certains établissements titulaires d'un permis ne répondent peut-être pas aux normes, et leurs pensionnaires ne reçoivent peut-être pas la qualité de soins qu'ils devraient.

4.15 Le ministère a des procédures écrites qui encadrent bien l'application des mesures législatives et des normes, et le ministère a déjà fermé des établissements qui ne respectaient pas les normes. Cependant, les cas dans lesquels des mesures d'exécution sont appropriées ne sont pas toujours reconnus. Par exemple, nos contrôles par sondages ont révélé que, dans certains établissements, la norme concernant la vérification du casier judiciaire n'était pas respectée, car cette vérification n'avait pas été renouvelée au bout de cinq ans ou n'avait pas été faite avant l'embauche d'un nouvel employé. Si on délivre un permis sans s'assurer que tous les membres du personnel d'un établissement ont fait l'objet de la vérification du casier judiciaire exigée, la norme n'est pas appliquée comme elle se doit.

4.16 Les pratiques en matière de contrôle de la qualité sont insuffisantes pour assurer le respect des procédures écrites. Nous avons observé des incohérences parmi les régions et entre les

pratiques du ministère et les mesures législatives. Le ministère ne fait pas la surveillance des incidents et des plaintes, ce qui lui permettrait de dégager les tendances dans le nombre et la nature des incidents et des plaintes et ainsi de prendre des mesures correctives appropriées.

4.17 Nous avons observé des incohérences entre les mesures législatives visant le programme et les mesures législatives visant des programmes similaires administrés par le ministère (foyers de soins et installations de garderie). Nous avons recommandé que le ministère examine les mesures législatives visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires et qu'il propose les modifications qui s'imposent, en particulier pour rendre obligatoires la préparation d'un plan d'urgence et l'affichage du permis d'exploitation.

4.18 Le ministère ne fait pas rapport sur l'efficacité du programme en ce qui a trait aux foyers de soins spéciaux et aux résidences communautaires.

Délivrance des permis aux foyers de soins spéciaux et aux résidences communautaires

4.19 Les mesures législatives exigent que tous les foyers de soins spéciaux et résidences communautaires (établissements) obtiennent l'agrément du ministre pour exploiter leur établissement (permis). L'agrément consiste pour l'établissement à faire une demande de permis, à payer le droit et à satisfaire aux exigences législatives. Le ministère quant à lui doit s'assurer que les exigences sont respectées, puis délivrer le permis. Les coordonnateurs qui travaillent dans les bureaux régionaux doivent s'assurer que les exigences sont respectées et acheminer le permis au bureau central, où il est signé et délivré à l'exploitant de l'établissement.

4.20 Les permis sont valides durant un an. Chaque année, l'établissement doit demander le renouvellement de son permis. Les modalités de renouvellement sont les mêmes que pour l'obtention d'un premier permis, tout comme les exigences. Notre premier critère de vérification porte sur la délivrance des permis aux foyers de soins spéciaux et aux résidences communautaires :

Le permis d'exploitation d'un foyer de soins spéciaux ou d'une résidence communautaire devrait être délivré conformément aux mesures législatives et aux normes.

4.21 Dans nos constatations, nous avons relevé les points forts suivants relativement au processus de délivrance des permis :

- **Les exigences relatives à la délivrance des permis sont clairement énoncées dans les mesures législatives, et elles ont été communiquées aux personnes concernées.** Les exigences visant les membres du personnel qui travaillent dans les bureaux régionaux sont documentées dans le manuel à l'intention des coordonnateurs. Les exigences visant les exploitants de foyers de soins spéciaux et de résidences communautaires sont documentées dans le manuel des normes.
- **Le renouvellement des permis n'est pas automatique.** La date d'expiration est clairement indiquée sur le permis. Le permis n'est pas renouvelé tant que le coordonnateur n'a pas inspecté l'établissement et demandé au bureau central de délivrer un nouveau permis.
- **Le processus de délivrance des permis prévoit l'inspection de l'établissement par les Services de santé publique, le Bureau du prévôt des incendies et le ministère.** Tandis que les responsabilités relatives à l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires relèvent de trois ministères, le ministère des Services familiaux et communautaires a l'entière responsabilité de la délivrance des permis.

4.22 Nous avons relevé les points faibles suivants relativement au processus de délivrance des permis. Voici une brève description de chacune de nos constatations à cet égard :

- Les exigences ne sont pas toujours satisfaites avant que le ministère délivre un permis à un foyer de soins spéciaux ou à une résidence communautaire. Cela signifie que le ministère ne s'acquitte pas de ses responsabilités en matière de délivrance des permis. Lorsque le ministère ne s'assure pas que les exigences relatives à la délivrance du permis sont satisfaites avant de délivrer le permis, il ne respecte pas le Règlement.
- Les permis ne sont pas toujours renouvelés à temps. Cela signifie que les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires fonctionnent parfois sans permis, ce qui, selon les mesures législatives, est illégal.
- Le processus de délivrance des permis du ministère n'est pas toujours suivi. La non-conformité aux procédures écrites entraîne parmi les régions des incohérences dans les pratiques en matière de délivrance de permis.

- Les plaintes et les incidents signalés ne sont pas pris en compte dans la délivrance du permis à un foyer de soins spéciaux ou à une résidence communautaire.
- Nous avons observé des incohérences entre les exigences législatives visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires et les mesures législatives visant des programmes similaires, tels que ceux des foyers de soins et des installations de garderie. Les incohérences montrent la nécessité d'examiner et de peut-être modifier les mesures législatives visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires.

Les exigences ne sont pas toujours respectées avant la délivrance par le ministère d'un permis à un foyer de soins spéciaux ou à une résidence communautaire

4.23 Le Règlement énonce les exigences relatives à la délivrance du permis pour les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires. Le processus et les exigences sont les mêmes pour les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires, sauf pour les établissements qui ont moins de trois lits, pour lesquels une inspection annuelle par les Services de santé publique et le Bureau du prévôt des incendies n'est pas exigée.

4.24 Le ministère est tenu de s'assurer que les sept exigences suivantes sont respectées avant de délivrer un permis :

- la formule de demande a été reçue de l'exploitant;
- l'exploitant a payé le droit exigé;
- l'exploitant a fourni un certificat médical montrant qu'il est en bonne santé;
- Santé publique a délivré une attestation de conformité indiquant que les normes d'hygiène, d'éclairage, d'aération et autres normes générales de santé observées dans l'établissement répondent à ses normes;
- le Bureau du prévôt des incendies a délivré une attestation de conformité indiquant que l'établissement répond aux normes de prévention des incendies et de construction;
- l'établissement répond aux exigences énoncées dans le Règlement et aux normes prescrites par le ministère;
- l'exploitant de l'établissement satisfait aux six conditions de nature qualitative – notamment, il connaît les services communautaires locaux, il offre une atmosphère familiale et il est disposé à participer à des programmes de formation.

4.25 Nous avons choisi un échantillon de 40 permis sur lesquels nous avons effectué un contrôle par sondages. L'échantillon comprenait des établissements dans chacune des huit régions afin de nous permettre de faire des observations sur la cohérence dans

l'ensemble de la province. Tandis que la plupart des permis visaient des foyers de soins spéciaux, quelques résidences communautaires ont été incluses. L'échantillon était composé de 8 nouveaux permis (délivrés en 2003 et 2004) et de 32 renouvellements. Nous avons effectué un contrôle par sondages portant sur chacune des sept exigences législatives. Cependant, la dernière exigence énumérée ci-dessus, concernant le respect des conditions de nature qualitative par l'exploitant, a été examinée uniquement pour les huit nouveaux permis.

4.26 Pour notre contrôle par sondages, nous avons examiné le dossier tenu par le ministère sur chaque établissement de l'échantillon afin de vérifier s'il contenait de la documentation montrant que chacune des exigences relatives à la délivrance du permis était respectée. Nous avons observé que les établissements ne répondent pas toujours à toutes les exigences avant la délivrance du permis par le ministère. Seulement 11 des 40 dossiers contenaient de la documentation montrant que les six exigences législatives visant la délivrance des permis étaient respectées (72 % n'en contenaient pas).

4.27 Nous avons constaté en particulier ce qui suit :

- La formule de demande n'était pas toujours présente. Deux des huit régions n'exigent pas que l'exploitant présente une formule de demande.
- Le droit exigé pour le permis n'était pas toujours payé. Ce droit varie entre 25 \$ et 65 \$, selon le nombre de lits. Il semble que, dans la plupart des régions, les établissements exploités par un organisme sans but lucratif ne versent pas le droit exigé pour le permis. (Les mesures législatives ne prévoient aucune exception quant au paiement du droit.)
- Bien que la plupart des dossiers aient contenu des éléments probants de la bonne santé de l'exploitant, ces éléments étaient absents dans cinq des dossiers provenant de deux régions. Nous avons considéré comme une preuve acceptable la présence d'un certificat médical signé par un médecin ou d'une note du coordonnateur indiquant qu'il avait examiné le certificat médical.
- Une inspection des Services de santé publique recommandant la délivrance d'un permis à l'établissement était consignée dans tous les dossiers de renouvellement de permis sauf un. Cependant, seulement trois des huit nouveaux permis étaient justifiés par une inspection des Services de santé publique. Dans les cinq autres dossiers, cette inspection manquait, ou elle avait eu lieu et révélé

que l'exploitant ne respectait pas toutes les normes. Rien n'indiquait que les infractions avaient été corrigées. Cette situation ne répond pas aux exigences relatives à la délivrance des permis.

- La plupart des dossiers contenaient une attestation de conformité par le Bureau du prévôt des incendies. Dans d'autres, toutefois, la formule d'inspection relative à la prévention des incendies versée au dossier montrait que des aspects n'étaient pas conformes et ordonnait des mesures correctives. Rien n'indiquait que les infractions avaient été corrigées. Cette situation ne répond pas aux exigences relatives à la délivrance des permis.
- Pour tous les dossiers, il a été difficile de trouver des éléments probants pour montrer que l'établissement satisfaisait aux critères prescrits dans le Règlement et aux normes prescrites par le ministre. Même si tous les dossiers sauf deux contenaient de la documentation faisant suite à une visite de l'établissement, de nombreuses incohérences sont constatées dans la documentation des inspections, et la documentation exigée par le ministère est rarement présente.
- La dernière exigence énumérée ci-dessus concernant les conditions de nature qualitative auxquelles doit satisfaire l'exploitant a été vérifiée uniquement pour les huit dossiers concernant des nouveaux permis. Les huit dossiers contenaient des éléments probants montrant que l'exploitant répondait à l'exigence.

4.28 Les permis sont signés par le ministre ou son représentant et délivrés à l'établissement par le bureau central. Alors que le coordonnateur du bureau régional est chargé de s'assurer que toutes les exigences sont satisfaites avant de présenter un permis aux fins de sa signature, aucune documentation signée par le coordonnateur ne montre que tout a été fait. Seuls le permis et une lettre d'accompagnement sont envoyés au bureau central.

Recommandation

4.29 Le ministre devrait respecter le Règlement et veiller à ce que toutes les exigences prescrites dans le Règlement soient satisfaites avant de délivrer un permis à un foyer de soins spéciaux ou à une résidence communautaire.

Réponse du ministère

4.30 *Le ministère travaille actuellement à l'élaboration d'une nouvelle formule et d'un nouveau processus d'inspection, lesquels comprendront une liste de contrôle pour vérifier que toutes les exigences sont satisfaites avant de délivrer un certificat d'agrément au*

foyer de soins spéciaux ou à la résidence communautaire. Des activités de surveillance auront lieu périodiquement. [Traduction.]

Les permis ne sont pas toujours renouvelés à temps

4.31 Les permis sont valides durant un an. Les dates d'expiration des permis peuvent varier, mais, pour chaque établissement, la date d'expiration annuelle du permis est la même. Nous avons examiné la date de délivrance et la date d'expiration des 32 permis de renouvellement des établissements que nous avons contrôlés par sondages. Nous avons aussi noté la date d'expiration des permis délivrés antérieurement.

4.32 Nous avons constaté que les permis sont souvent renouvelés après l'expiration du permis précédent. Le permis a été délivré à temps dans seulement 2 des 32 dossiers que nous avons examinés. Pour les 30 permis renouvelés en retard, les établissements avaient été exploités sans permis de six jours à 29 mois. Dix des 30 permis à renouveler affichaient un retard de plus de trois mois. Notre examen de l'information fournie par le ministère nous a permis de déterminer que, au 31 décembre 2004, plus de 75 des quelque 525 établissements étaient exploités sans détenir un permis valide. (Au 30 avril 2005, le ministère signalait que la plupart des permis expirés avaient été renouvelés.)

4.33 Les mesures législatives prévoient que l'exploitation d'un établissement sans permis est une infraction. Lorsqu'un établissement est exploité sans un permis valide, l'exploitant ne respecte pas les mesures législatives, et le ministère n'applique pas les mesures législatives.

Recommandation

4.34 Le ministère devrait déterminer pourquoi les permis ne sont pas renouvelés avant leur date d'expiration et mettre en œuvre des mesures correctives pour assurer le renouvellement en temps opportun des permis.

Réponse du ministère

4.35 *Le ministère a demandé au personnel régional d'amorcer les modalités de renouvellement et d'effectuer une inspection au moins 60 jours avant l'expiration du certificat d'agrément afin d'accorder à l'exploitant le temps de prendre toutes les mesures nécessaires en vue du renouvellement du certificat. Des activités de surveillance auront lieu pour veiller au renouvellement à temps des certificats. [Traduction.]*

Le processus de délivrance des permis du ministère n'est pas toujours suivi

4.36 Le processus de délivrance des permis du ministère est documenté dans le manuel à l'intention des coordonnateurs. Il contient des procédures écrites et les formules du ministère. Notre contrôle par sondages de l'échantillon de 40 permis a révélé que les formules ne sont pas toujours utilisées et que les procédures exigées ne sont pas toujours suivies. Nous avons observé que les exigences du ministère qui suivent ne sont pas systématiquement respectées.

- Une lettre de renouvellement n'est pas toujours envoyée. Les procédures écrites précisent qu'une lettre de renouvellement et une formule de demande doivent être envoyées à l'exploitant 60 jours avant la date d'expiration du permis. Le fait d'envoyer une lettre de renouvellement peut aider l'exploitant à s'assurer qu'il obtient son renouvellement avant l'expiration de son permis actuel.
- La couverture d'assurance de l'exploitant n'est pas toujours vérifiée, contrairement aux procédures écrites. Une assurance responsabilité adéquate protège l'établissement en cas d'incident pour lequel l'exploitant est responsable.
- Les dossiers de certaines régions contenaient une liste informatisée des pensionnaires annotée à la main montrant que les pensionnaires avaient été vérifiés. Dans d'autres, rien ne montrait que cette vérification avait eu lieu. La vérification des pensionnaires d'un établissement est exigée pour vérifier que les pensionnaires subventionnés par le gouvernement provincial reçoivent effectivement les services voulus et assurer l'exactitude de l'information détenue par le ministère concernant le nombre et l'emplacement des places vacantes qui peuvent être offertes à d'autres personnes admissibles.
- Le manuel fournit des directives sur la documentation des visites et des inspections sur les lieux. La plupart des régions ne remplissent pas la formule exigée.

4.37 Le non-respect des procédures écrites donne lieu à des incohérences parmi les régions dans les pratiques en matière de délivrance des permis.

Recommandation

4.38 Le ministère devrait s'assurer que les procédures établies pour la délivrance des permis sont suivies. Si les procédures ne sont plus pertinentes, elles devraient être modifiées.

Réponse du ministère

4.39 *Le ministère a entrepris la modification du processus d'inspection et la mise à jour des procédures relatives à la délivrance des permis aux établissements résidentiels pour adultes. [Traduction.]*

Les plaintes et les incidents signalés ne sont pas pris en compte dans la délivrance d'un permis à un foyer de soins spéciaux ou à une résidence communautaire

4.40 Ni les procédures écrites relatives à la délivrance des permis, ni la pratique existante à cet égard ne considèrent les plaintes du public ou les incidents signalés par l'établissement.

4.41 À notre avis, le processus de délivrance des permis du ministère pourrait être amélioré en y intégrant les informations recueillies à ce sujet au cours de l'année. Les plaintes et les incidents pourraient être le signe d'un non-respect des normes. En intégrant de l'information de différentes sources, on diminue le risque de délivrer un permis à un établissement de façon inappropriée. Les incidents signalés par l'établissement et les plaintes reçues du public devraient être examinés avant que le permis de l'année suivante soit délivré.

Recommandation

4.42 **Le ministère devrait prendre en compte le nombre et la nature des incidents signalés par l'établissement et les plaintes reçues du public avant de renouveler un permis.**

Réponse du ministère

4.43 *Le ministère ajoutera aux normes et aux procédures relatives à la délivrance des permis l'obligation de prendre en compte le nombre et la nature des incidents signalés par l'établissement et les plaintes reçues du public avant de renouveler un permis. [Traduction.]*

Nous avons observé des incohérences entre les mesures législatives de ce programme et celles de programmes similaires

4.44 En plus d'être responsable de la délivrance des permis et de la surveillance des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires, le ministère est chargé de la délivrance des permis et de la surveillance des foyers de soins et des installations de garderie. Comme on s'attend à des mesures législatives différentes pour des programmes différents, on peut aussi s'attendre à des lois similaires pour les programmes similaires. Nous estimons que les mesures législatives visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires sont insuffisantes à deux égards : l'obligation de préparer un plan d'urgence et l'affichage du permis d'exploitation.

4.45 Un plan d'urgence consiste habituellement dans un plan écrit qui montre les chemins d'évacuation et définit les responsabilités du personnel. Ce plan est généralement affiché dans un lieu commun de l'établissement où même les visiteurs peuvent facilement le lire et en suivre les instructions. La loi oblige les foyers de soins et les installations de garderie à avoir un plan d'urgence, mais pas les foyers de soins spéciaux ni les résidences communautaires. En Nouvelle-Écosse, les règlements exigent que les foyers de soins spéciaux aient

un plan d'urgence et que ce plan soit mis à jour aux trois ans et soumis de nouveau à l'approbation du ministre.

4.46 Bien que nous reconnaissons que les normes visant les exploitants exigent un plan d'urgence pour les établissements de 10 lits ou plus, nous croyons que cela n'est pas suffisant. La plupart des résidences communautaires comptent moins de 10 lits, et leurs pensionnaires ont des besoins plus grands en soins et sont moins susceptibles d'être ambulatoires. Nous sommes d'avis que tous les établissements de soins titulaires d'un permis devraient être tenus d'avoir un plan d'urgence.

4.47 Lorsque le public voit un permis délivré à un foyer de soins par le gouvernement, il présume que les normes gouvernementales sont respectées. Le permis qui est affiché fournit l'assurance que l'établissement est légal et laisse entendre que l'établissement est un endroit sûr. La *Loi sur les foyers de soins* précise que « Le titulaire d'un permis doit en tout temps afficher son permis dans un endroit bien en vue au foyer de soins ». Les normes visant les installations de garderie exigent l'affichage bien en vue de leur permis. Rien n'oblige les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires à afficher leur permis.

Recommandation

4.48 Le ministre devrait examiner les mesures législatives visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires et proposer les modifications qui s'imposent. En particulier, il devrait envisager de rendre obligatoires la préparation d'un plan d'urgence et l'affichage du permis d'exploitation.

Réponse du ministre

4.49 *Comme nous l'avons déjà dit, le ministre examinera les mesures législatives visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires et entamera des discussions avec le ministère de la Justice à cet égard. Le ministre convient d'ajouter aux exigences la préparation d'un plan d'urgence et l'affichage du certificat. [Traduction.]*

Conclusion

4.50 Il est partiellement satisfait au critère. Le programme prévoit un processus de délivrance des permis, assorti de formules types, qui est clairement documenté et communiqué aux personnes concernées. Le processus de délivrance des permis nécessite une inspection de l'établissement par les Services de santé publique, le Bureau du prévôt des incendies et le ministre. Les permis sont valides pour un an seulement et ne sont pas renouvelés tant qu'une inspection n'a pas eu lieu. Cependant, le processus établi n'est pas toujours suivi, et le

ministère ne s'assure pas toujours que toutes les exigences relatives à la délivrance du permis ont été satisfaites avant de délivrer le permis. Les pratiques en matière de délivrance des permis ne sont pas uniformes dans toutes les régions, et les permis ne sont pas toujours renouvelés à temps.

Inspections par le ministère

4.51 L'inspection des établissements pour vérifier s'ils sont exploités conformément aux exigences est une fonction importante qui est essentielle au processus de délivrance des permis. Les mesures législatives intègrent la fonction d'inspection à la délivrance du permis en exigeant la conformité de l'établissement au Règlement et aux normes avant que le ministre délivre un permis à l'établissement. Elles confèrent au ministre le pouvoir de nommer des inspecteurs. Enfin, elles confèrent aux inspecteurs le pouvoir d'entrer dans un établissement et de procéder à une inspection pour vérifier la conformité aux normes.

4.52 Le Règlement et les *Normes et procédures des établissements résidentiels pour adultes* (manuel des normes visant les exploitants) établissent des exigences opérationnelles, ce que nous nommons collectivement des « normes ». Les normes ont trait aux aspects suivants :

- administration (propriété, buts et objectifs, directives et procédures, délivrance des permis, gestion du budget, assurance, exigences en matière de rapports);
- personnel (exigences de l'emploi : certificat médical, formation, vérification du casier judiciaire; orientation; dossiers des employés);
- environnement et sécurité (exigences visant chacune des pièces : chambre à coucher, salle de bain, cuisine, escaliers, sorties; prévention des incendies; normes générales en matière de santé; secourisme);
- soins aux pensionnaires (admission, plan de soins, programmes d'activités, ratios d'encadrement, nourriture, hygiène personnelle, médicaments, gestion financière, vêtements, dossiers des pensionnaires);
- environnement social (droits des pensionnaires, visites, courrier, téléphone).

4.53 Les normes sont essentiellement les mêmes pour les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires. Seules quelques normes diffèrent. Par exemple, le ratio personnel-pensionnaires est plus élevé pour les résidences communautaires parce que les pensionnaires ont besoin de plus de soins.

4.54 Notre deuxième critère de vérification avait trait au processus d'inspection :

Une inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires devrait être effectuée pour mesurer la conformité aux mesures législatives et aux normes.

4.55 Pour déterminer s'il est satisfait au critère, nous avons examiné le manuel des normes du ministère visant les exploitants et les exigences législatives auxquelles les exploitants sont assujettis, nous avons accompagné un coordonnateur durant l'inspection d'un foyer de soins spéciaux et d'une résidence communautaire, nous avons contrôlé par sondages un échantillon de dossiers d'établissement, nous avons analysé l'information fournie par le ministère, nous nous sommes entretenus avec bon nombre des coordonnateurs et nous avons examiné les procédures écrites du ministère.

4.56 Dans nos constatations, nous avons relevé les points forts suivants relativement au processus d'inspection.

- ***Des ressources sont affectées à l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires.*** Il y a 12 postes de coordonnateurs d'établissements résidentiels pour adultes (les coordonnateurs), et chaque région a au moins un coordonnateur. Au moment de notre examen, tous les postes étaient pourvus. Leur rôle est documenté, et des responsabilités sont assignées aux coordonnateurs. L'inspection des établissements est la première responsabilité sur la liste.
- ***Les établissements sont tous affectés à des coordonnateurs.*** Chaque établissement est expressément affecté à un coordonnateur dans la région, qui est chargé de l'inspection de cet établissement.
- ***Le coordonnateur visite l'établissement et en fait l'inspection avant de délivrer un permis.*** Dans notre échantillon de 40 dossiers d'établissements titulaires d'un permis, nous avons recherché la présence de documentation montrant que le coordonnateur avait visité l'établissement et en avait fait l'inspection pour vérifier la conformité aux normes visant les exploitants. De la documentation se trouvait dans tous les dossiers sauf deux. (Au total, 95 % des établissements avaient fait l'objet d'une inspection avant la délivrance du permis.)

4.57 Nous avons relevé les points faibles suivants relativement au processus d'inspection. Voici une brève description de chacune de nos constatations à cet égard :

- Les inspections ne sont pas détaillées et ne mesurent pas la conformité à toutes les normes.
- La documentation de l'inspection est insuffisante.
- Le travail d'inspection n'est pas priorisé en fonction de la gestion des risques.
- Le préavis donné aux exploitants peut nuire à l'efficacité de l'inspection.
- La charge de travail en matière d'inspections ne semble pas répartie de manière égale parmi les coordonnateurs.
- Les directives et les procédures écrites relatives aux inspections sont limitées. Les inspections effectuées dans différentes régions de la province manquent d'uniformité.

Les inspections ne sont pas détaillées et ne mesurent pas la conformité à toutes les normes

4.58 En plus des exigences relatives à la délivrance des permis, le Règlement établit d'autres exigences visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires. Le ministère est tenu de s'assurer que l'établissement respecte les exigences prescrites dans le Règlement et les normes prescrites par le ministère avant de lui délivrer un permis. Le manuel des normes visant les exploitants de foyers de soins spéciaux et de résidences communautaires contient plus d'une centaine d'exigences, dont certaines sont très précises. Voici un exemple de norme qui a trait aux lits : « avoir un oreiller recouvert d'une taie, deux draps et au moins deux couvre-lits ».

4.59 Nous avons retenu quelques-unes des normes établies dans le Règlement pour en faire un contrôle par sondages. Nous avons contrôlé par sondages un échantillon de 40 établissements titulaires d'un permis. Nous avons examiné le dossier du ministère pour chacun des établissements retenus afin d'y vérifier la présence de documentation montrant le respect de chacune des normes suivantes :

- vérification du casier judiciaire de l'exploitant et du personnel;
- critères d'emploi du personnel des établissements : certificat médical et formation;
- ratio d'encadrement;
- matériel de premiers soins.

4.60 Une vérification du casier judiciaire est exigée pour tous les exploitants et tous les employés des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires, et les vérifications doivent être répétées aux cinq ans. Dans 5 des 40 dossiers, rien n'indiquait que le respect de la norme avait été vérifié. Dans 9 des 40 dossiers qui contenaient des éléments probants montrant que la vérification du casier judiciaire était surveillée, la norme n'était pas respectée, parce que la vérification du casier judiciaire n'avait pas été faite pour les nouveaux membres du personnel ou n'avait pas été renouvelée au bout de cinq ans.

4.61 D'autres normes visent en particulier le personnel qui travaille dans les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires. Les employés doivent présenter un certificat médical pour montrer qu'ils sont en bonne santé, ainsi qu'un certificat attestant qu'ils ont suivi une formation en secourisme et en RCR ainsi que d'autres programmes relatifs aux soins personnels. Six des 40 dossiers ne contenaient rien pour indiquer que le certificat médical avait été vérifié. Dans 8 des 40 dossiers, rien n'indiquait que les exigences relatives à la formation en secourisme et en RCR avaient été vérifiées. Enfin, dans 14 des 40 dossiers, rien n'indiquait si l'employé avait suivi d'autres programmes en soins personnels.

4.62 La norme concernant le ratio d'encadrement diffère en fonction des circonstances, telles que le niveau de soins exigés par les pensionnaires et la présence d'un système de gicleurs. Bien que le ratio diffère d'un établissement à l'autre, tous les ratios doivent satisfaire à la norme. Dans quatre dossiers, rien ne montrait que le ratio d'encadrement avait été vérifié.

4.63 Dans 29 des 40 dossiers, rien n'indiquait que l'exigence relative au matériel de premiers soins avait été vérifiée.

4.64 Il est possible que le coordonnateur fasse l'inspection de certaines normes sans documenter sa vérification. Alors que nous sommes d'avis que la vérification de toutes les normes visant les exploitants devrait être documentée, nous croyons que la documentation adéquate de la vérification des exigences législatives est particulièrement importante. Chacune des quatre normes que nous avons contrôlées par sondages et au sujet desquelles nous faisons des observations est une exigence prescrite par voie législative.

Recommandation

4.65 Le ministère devrait vérifier la conformité des exploitants à toutes les normes en effectuant des inspections complètes des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires.

Réponse du ministère

4.66 *La nouvelle formule et le nouveau processus d'inspection exigeront la vérification de la conformité de l'exploitant à toutes les normes. Une inspection complète de chaque établissement doit être effectuée chaque année avant le renouvellement du certificat d'agrément.* [Traduction.]

La documentation des inspections est insuffisante

4.67 Bien que le ministère ait une formule d'inspection type, celle-ci est désuète et inadéquate. La formule d'inspection n'est pas efficace, car elle ne mesure pas la conformité à toutes les normes. Il s'ensuit que, dans la plupart des régions, elle n'est pas systématiquement utilisée pour les inspections. La plupart des coordonnateurs ont mis au point leurs propres modalités pour la réalisation et la documentation des inspections. Une méthode uniforme est nécessaire pour consigner les inspections afin que le ministère puisse surveiller la conformité aux normes et dégager les tendances.

4.68 Les rapports d'inspection que nous avons examinés dans notre échantillon de 40 dossiers étaient en fait un compte rendu d'observations et de commentaires, plutôt qu'un rapport consignait les points de conformité et de non-conformité. Ils ne fournissent pas l'assurance qu'une inspection détaillée a eu lieu.

4.69 Bien que l'inspection cherche à mesurer la conformité aux normes, elle est également utile pour le processus de délivrance des permis et les mesures d'exécution. Si l'inspection révèle que les normes ont été respectées, les résultats sont utiles parce qu'ils appuient la délivrance du permis. Si l'inspection révèle des points de non-conformité, les résultats sont utiles parce qu'ils contribuent au processus d'exécution; soit des corrections sont apportées, soit l'établissement est fermé. Pour que les résultats d'inspection soient utiles, les inspections doivent être documentées de manière uniforme et adéquate. La manière dont les inspections sont documentées à l'heure actuelle n'est pas efficace, car les inspections ne fournissent pas d'informations qui peuvent appuyer la délivrance du permis ou la prise de mesures d'exécution.

4.70 Le ministère a reconnu les faiblesses de la documentation des inspections et est en train d'élaborer une nouvelle formule d'inspection.

Recommandation

4.71 **Le ministère devrait utiliser une formule d'inspection efficace pour mesurer la conformité à toutes les normes. La formule devrait être facile à utiliser et à comprendre et permettre d'intégrer facilement les résultats aux processus de délivrance des permis et d'exécution.**

Réponse du ministère

4.72 *Comme il est mentionné ci-dessus, le ministère travaille actuellement à l'élaboration d'une nouvelle formule et d'un nouveau processus d'inspection. La nouvelle approche sera plus détaillée et permettra de vérifier que toutes les exigences relatives à la délivrance du permis sont respectées. [Traduction.]*

Le travail d'inspection n'est pas priorisé en fonction de la gestion des risques

4.73 Une approche fondée sur la gestion des risques donnerait lieu à des inspections plus fréquentes ou plus détaillées dans les établissements où il est jugé que le risque est plus élevé. Le ministère ne suit pas une approche axée sur la gestion des risques ni n'a de méthode type pour prioriser le travail d'inspection au sein du programme. Les exigences en matière d'inspection sont les mêmes pour tous les établissements, y compris la fréquence des inspections. Le ministère reconnaît les avantages de la gestion des risques dans le domaine des inspections et a amorcé un projet à cet égard. D'après ce que nous comprenons, le projet traitera de la gestion des risques, de la fréquence des inspections et de l'ordonnancement des inspections.

Recommandation

4.74 Le ministère devrait adopter une approche officielle en matière de gestion des risques pour établir l'ordre de priorité des inspections dans les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires.

Réponse du ministère

4.75 *Le ministère est en train de mettre au point un outil d'évaluation de l'amélioration de la qualité ainsi qu'un processus pour l'inspection et la surveillance des établissements résidentiels pour adultes. Le nouvel outil fera en sorte que les coordonnateurs d'établissements résidentiels pour adultes auront un calendrier d'inspection pour guider leurs activités. [Traduction.]*

Le préavis donné aux exploitants peut nuire à l'efficacité de l'inspection

4.76 Dans certaines régions, les exploitants sont informés à l'avance de l'inspection. D'habitude, les inspections sont plus efficaces si elles ne sont pas annoncées au préalable. L'élément de surprise est important pour obtenir une véritable représentation des activités. Donner un préavis en envoyant une lettre ou en téléphonant à l'exploitant pour décider d'un moment convenable ou faire systématiquement l'inspection annuelle durant le mois au cours duquel le permis expire peut nuire à l'efficacité de l'inspection. Bien que nous comprenions qu'un préavis rend l'inspection plus commode pour l'exploitant et pour le coordonnateur, le sachant d'avance, le foyer de soins peut se « préparer » à l'inspection, ce qui peut nuire à l'inspection des activités réelles.

Recommandation

4.77 Le ministère devrait effectuer des inspections non annoncées afin d'obtenir une véritable représentation des activités au foyer de soins spéciaux ou à la résidence communautaire.

Réponse du ministère

4.78 Le ministère fait périodiquement des visites non annoncées et des vérifications à l'improviste, en particulier dans les établissements pour lesquels il a été ordonné à l'exploitant d'apporter des mesures correctives. Une directive sera envoyée aux coordonnateurs d'établissements résidentiels pour adultes pour leur demander de faire des inspections annuelles non annoncées. [Traduction.]

La charge de travail en matière d'inspections ne semble pas répartie de manière égale parmi les coordonnateurs

4.79 Nous avons analysé la charge de travail de façon à comparer le nombre d'établissements assignés aux coordonnateurs dans chacune des huit régions. Bien que les coordonnateurs soient chargés des mêmes responsabilités, on constate des différences considérables dans le nombre d'établissements assignés à chaque coordonnateur.

4.80 Le nombre d'établissements par poste de coordonnateur variait entre 28 et 59. Nous avons aussi observé que, tandis que deux régions comptaient environ le même nombre d'établissements titulaires d'un permis, soit 50 et 49 respectivement, l'une avait 1,5 poste de coordonnateur, tandis que l'autre en avait seulement 1.

Recommandation

4.81 Le ministère devrait réexaminer le fondement qui soutient l'affectation des postes de coordonnateur d'établissements résidentiels pour adultes aux huit bureaux régionaux.

Réponse du ministère

4.82 Le ministère examine constamment ses effectifs et ses besoins, et il continuera à le faire pour ce groupe d'employés aussi. [Traduction.]

Les directives et les procédures écrites relatives aux inspections sont limitées. Les inspections effectuées dans différentes régions de la province manquent d'uniformité

4.83 Les directives et les procédures écrites relatives aux inspections sont très limitées et n'offrent pas beaucoup d'indications pour la planification, la réalisation et la documentation des inspections. L'insuffisance de l'encadrement et le non-respect des procédures écrites ont donné lieu à un manque d'uniformité dans les pratiques d'inspection. Nous avons observé les incohérences suivantes parmi les différentes régions de la province.

- La politique du ministère est de procéder au minimum à une inspection annuelle. Nous avons constaté que cette inspection annuelle avait eu lieu dans la majorité des 40 dossiers contrôlés par sondages. Cependant, d'autres informations ont montré que des établissements n'avaient pas fait l'objet d'une inspection annuelle, au moins un établissement n'ayant pas eu d'inspection ni de visite

depuis plus de quatre ans. Nous avons aussi observé des incohérences dans la réalisation des vérifications à l'improviste. Plusieurs coordonnateurs ont indiqué qu'ils font des vérifications à l'improviste; la documentation montre qu'une région fait régulièrement des vérifications à l'improviste dans les établissements; un coordonnateur a signalé que des vérifications à l'improviste ont lieu uniquement comme suivi à une plainte.

- La documentation des inspections variait. Un coordonnateur se contente de quelques observations sur la formule de rapport de visite, tandis qu'un autre remplit en partie la formule d'inspection type du ministère. Un coordonnateur a mis au point une liste de vérification exhaustive qui englobe la plupart des normes. Une région a élaboré une série de graphiques pour surveiller le contenu des dossiers des pensionnaires et les compétences du personnel de l'établissement.
- Des incohérences sont constatées dans la tenue des copies des documents de l'exploitant versées au dossier de l'établissement au bureau régional. Tandis que certaines régions conservent une copie de la police d'assurance de l'établissement, la plupart ne le font pas. Certaines régions conservent une copie des certificats médicaux et des certificats de formation du personnel de l'établissement; d'autres ne le font pas. (Il n'y a pas de directives écrites pour guider les coordonnateurs à cet égard.)
- Certains coordonnateurs informent l'exploitant de l'inspection qui vient; d'autres n'informent pas l'exploitant à l'avance. (Il n'y a pas de directive écrite concernant l'avis d'inspection.)

4.84 Ces incohérences soulignent la nécessité de mieux documenter la marche à suivre et d'avoir des procédures de contrôle de la qualité pour la fonction d'inspection.

Recommandations

4.85 Le ministère devrait rédiger des directives et des procédures pour guider la planification, la réalisation et le rapport des inspections aux foyers de soins spéciaux et aux résidences communautaires.

4.86 Le ministère devrait élaborer des méthodes de contrôle de la qualité pour s'assurer que les directives et les procédures sont suivies.

Réponse du ministère

4.87 Comme il est mentionné ci-dessus, le ministère procède actuellement à l'élaboration d'un outil et d'un processus d'évaluation

de l'amélioration de la qualité, ce qui aidera les coordonnateurs d'établissements résidentiels pour adultes à évaluer la qualité des soins fournis dans les établissements résidentiels pour adultes et leur fournira un calendrier d'inspection pour guider leurs activités.
[Traduction.]

Conclusion

4.88 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que des coordonnateurs soient chargés de l'inspection de tous les foyers de soins spéciaux et résidences communautaires de la province avant la délivrance et le renouvellement des permis, la visite faite sur les lieux n'est pas une inspection complète de toutes les normes d'exploitation. Le ministère n'a pas établi de processus pour prioriser, réaliser et documenter les inspections. Il s'ensuit que les pratiques d'inspection présentent de nombreuses incohérences.

Exécution

4.89 Tandis que l'inspection permet de mesurer la conformité, les mesures d'exécution assurent la conformité aux mesures législatives et aux normes. Les mesures législatives confèrent au ministère le pouvoir de faire appliquer les mesures législatives et les normes en refusant de délivrer un permis, en délivrant un permis temporaire, en ordonnant des changements ou en révoquant un permis. Nous avons voulu savoir si le pouvoir d'exécution conféré par la loi est exercé. Que se passe-t-il lorsqu'un établissement est exploité sans permis? Quelles sont les conséquences du fait de ne pas répondre aux normes? Notre troisième critère porte sur l'exécution:

Des mesures d'exécution devraient être prises lorsqu'un foyer de soins spéciaux ou une résidence communautaire ne respecte pas les mesures législatives ou les normes.

4.90 Dans nos constatations, nous avons relevé les points forts suivants relativement au processus d'exécution.

- ***Le ministère a des procédures d'exécution écrites.*** Le manuel à l'intention des coordonnateurs fournit de bonnes indications pour ce qui est de faire appliquer les normes et de réaliser les enquêtes. En plus de fournir des procédures précises et de définir les responsabilités du personnel tant dans les bureaux régionaux qu'au bureau central, il contient différents modèles de lettres d'exécution. Voici des exemples de sujets traités : exploitation d'un établissement sans permis; refus de délivrer ou de renouveler un permis; enquête sur les plaintes; mauvais traitements ou négligence; mauvais usage de l'argent des pensionnaires; réalisations d'enquêtes officielles; fermeture d'un établissement.

- **Le ministère a recours au pouvoir que lui confère la loi pour faire appliquer les mesures législatives et les normes.** Dans l'examen de notre échantillon des dossiers d'établissement, nous avons observé des cas dans lesquels un établissement avait reçu des lettres d'exécution parce qu'il ne répondait pas à une norme, des cas dans lesquels le ministère avait adéquatement traité une plainte portée à l'encontre d'un établissement, et des cas dans lesquels une enquête officielle avait eu lieu. Outre nos propres observations, nous avons appris du ministère qu'il avait fermé d'un à trois établissements au cours de chacune des trois dernières années.

4.91 Dans nos constatations, nous avons relevé les points faibles suivants relativement au processus d'exécution. Une brève description de chacun suit.

- Les mesures d'exécution sont parfois insuffisantes.
- Le ministère n'a pas adopté des procédures adéquates pour repérer les cas d'exécution.
- Le permis temporaire n'est pas utilisé comme outil d'exécution.

Les mesures d'exécution sont parfois insuffisantes

4.92 Nous avons observé les situations suivantes dans lesquelles des mesures d'exécution auraient dû être prises mais ne l'ont pas été.

- Notre contrôle par sondages a révélé que la norme concernant la vérification du casier judiciaire n'était pas respectée parce que cette vérification n'avait pas été renouvelée au bout de cinq ans ou n'avait pas été faite avant l'embauche d'un nouvel employé. Le respect de cette norme est essentiel pour réduire le risque de mauvais traitements à l'égard de personnes vulnérables.
- Selon les normes, les exploitants sont tenus de signaler immédiatement les incidents majeurs et d'envoyer un rapport d'incident dans les 48 heures. « Les incidents à signaler immédiatement comprennent ce qui suit : blessure ou maladie graves d'un résident, tentative de suicide, cas présumé de mauvais traitements à l'égard de résidents, infraction contre la personne, comportement d'un résident nécessitant de recourir à la force physique, incendie ou tout autre sinistre survenus dans les locaux et tout autre incident qui affectera l'équilibre émotionnel et le bien-être physique du client. »

Nous avons trouvé plusieurs rapports d'incident dans bon nombre des dossiers examinés. Dans certains dossiers, nous avons vu des lettres d'exécution concernant la non-conformité à cette norme

adressées à des exploitants qui n'avaient pas envoyé de rapport depuis plusieurs mois. Nous avons aussi examiné des dossiers dans lesquels ni rapport d'incident, ni lettre d'exécution n'avaient été versés depuis plusieurs années. Ces observations laissent entendre que les rapports d'incident et l'exécution de la norme ne sont pas uniformes. Récemment, une région a reconnu qu'un certain nombre de ses foyers de soins spéciaux ne signalaient pas les incidents. Cette région a envoyé une lettre à tous les établissements pour rappeler aux exploitants l'existence de la norme et les conséquences qui découlent de l'infraction aux normes.

- Nous avons observé des cas dans lesquels plusieurs lettres de renouvellement de permis avaient été envoyées, alors que des lettres d'exécution auraient été plus appropriées. À chaque fois, la lettre demandait à l'exploitant de faire parvenir la documentation requise, dont une attestation de vérification du casier judiciaire et des qualifications professionnelles du personnel. Bien que nous comprenions que la lettre de renouvellement du permis sert de rappel à l'intention des exploitants, nous sommes d'avis qu'une lettre suffit. La correspondance échangée avec l'exploitant après l'expiration de son permis devrait porter sur les mesures d'exécution que l'exploitation illégale d'un établissement sans permis pourrait entraîner, notamment la retenue des paiements de subvention ou le refus d'approuver tout nouveau pensionnaire tant que l'établissement n'est pas conforme.

Recommandation

4.93 Le ministère devrait prendre des mesures d'exécution appropriées chaque fois qu'un exploitant de foyer de soins spéciaux ou de résidence communautaire ne respecte pas les exigences législatives ou les normes.

Réponse du ministère

4.94 *Au cours de la dernière année, le ministère a mis au point de nouvelles directives visant à aider le personnel régional à prendre des mesures d'exécution lorsqu'il y a lieu. Les sections pertinentes du manuel des normes des coordonnateurs d'établissements résidentiels pour adultes seront révisées et mises à jour en ce qui concerne l'exécution. [Traduction.]*

Le ministère n'a pas adopté des procédures adéquates pour repérer les cas d'exécution

4.95 Il est illégal d'exploiter un foyer de soins spéciaux ou une résidence communautaire sans détenir un permis. Bien qu'il ait des procédures d'exécution visant les fournisseurs de services dont on sait qu'ils exploitent leur établissement sans détenir un permis, le ministère n'a pas de procédures pour repérer les fournisseurs de services qui exploitent un établissement sans permis. Le ministère compte sur le public pour signaler les exploitants illégaux. Récemment, le ministère

a appris l'existence d'établissements offrant des lits sans détenir de permis et d'établissements qui avaient admis des pensionnaires privés payants sans l'approbation du ministère. (Les normes visant les exploitants exigent que tous les pensionnaires présentent une demande au ministère et que leur admissibilité soit déterminée avant leur admission.) Le ministère a fait enquête sur ces situations et pris les mesures appropriées.

4.96 Le ministère devrait être plus proactif et élaborer des procédures pour repérer les exploitants illégaux. Par exemple, demander aux exploitants titulaires d'un permis s'ils sont au courant de concurrents illégaux, consulter les annonces classées dans les journaux et lire les bulletins d'affichage publics dans les magasins où les fournisseurs pourraient annoncer leurs services pour trouver des pensionnaires sont autant de moyens que pourraient prévoir les procédures.

Recommandation

4.97 Le ministère devrait établir des procédures écrites pour repérer les exploitants de foyers de soins spéciaux et de résidences communautaires illégaux.

Réponse du ministère

4.98 *Le ministère ajoutera une section à ses lignes directrices et à ses directives afin de proposer des moyens de repérer les établissements illégaux dans la province. [Traduction.]*

Le permis temporaire n'est pas utilisé comme outil d'exécution

4.99 Le Règlement prévoit qu'un permis temporaire peut être délivré à un établissement lorsque le ministère croit que les exigences relatives à la délivrance du permis seront satisfaites dans un délai fixé, qui ne peut dépasser six mois. Étant donné cette disposition, nous sommes d'avis que le permis temporaire peut servir d'outil d'exécution. Il s'agit en fait d'un permis assorti de conditions qui accorde à l'exploitant le temps de corriger son rendement et de se conformer aux normes.

4.100 Le ministère est au courant de cette disposition et traite des permis temporaires dans le manuel à l'intention des coordonnateurs. Cependant, nous avons constaté que les coordonnateurs ne délivrent pas de permis temporaires.

Recommandation

4.101 Le ministère devrait avoir recours aux permis temporaires comme moyen de faire observer la conformité aux mesures législatives et aux normes.

Réponse du ministère

4.102 *Le ministère a préparé récemment de nouvelles lignes directrices et directives relativement à la délivrance de certificats*

d'agrément temporaires. De plus, les normes actuelles concernant la délivrance de certificats d'agrément temporaires seront examinées.
[Traduction.]

Conclusion

4.103 Il est partiellement satisfait au critère. Le ministère a des procédures écrites qui indiquent comment faire appliquer les mesures législatives et les normes. Le ministère a recours au pouvoir que lui confère la loi pour faire appliquer les mesures législatives et les normes et procède à la fermeture d'établissements qui ne sont pas conformes. Bien que nous ayons trouvé de nombreux cas dans lesquels le ministère avait pris des mesures d'exécution appropriées, nous avons aussi relevé plusieurs cas contraires. De plus, le ministère n'a pas de procédures adéquates pour repérer les situations dans lesquelles des mesures d'exécution s'imposent.

Directives et procédures

4.104 Les directives et les procédures documentent les règles d'un programme et décrivent les étapes à suivre dans la réalisation des tâches. Non seulement les directives et les procédures renseignent les membres du personnel sur la manière de bien remplir leurs responsabilités courantes, mais elles servent aussi de fondement à la surveillance des activités afin d'en assurer l'uniformité. Notre quatrième critère porte sur les directives et les procédures :

Des directives et des procédures pour la délivrance des permis et l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires et pour l'application des mesures législatives devraient être documentées et suivies.

4.105 Nous avons constaté que le ministère a un manuel à l'intention des coordonnateurs qui est bien organisé et semble utile. En plus de contenir des procédures précises, le manuel offre des formules types et des modèles de lettre. Un membre du personnel du bureau central est chargé d'assurer la pertinence du manuel en apportant les mises à jour nécessaires. Le manuel a été examiné récemment et modifié en octobre 2004. Nous avons trouvé que le manuel fournit de bonnes indications pour la délivrance des permis et l'exécution des mesures législatives.

4.106 Nous avons relevé les points faibles suivants relativement aux directives et aux procédures écrites. Une brève description de chacun suit.

- Le manuel ne fournit pas de directives suffisantes pour l'inspection des établissements.
- Il y a des incohérences entre les pratiques du ministère et les mesures législatives.

- Il n'y a pas de pratiques en matière de contrôle de la qualité. Aucune surveillance n'a lieu pour veiller à ce que les procédures écrites soient appliquées de manière uniforme dans toutes les régions.

Le manuel ne fournit pas de directives suffisantes pour l'inspection des établissements

4.107 Précédemment dans ce chapitre, nous avons affirmé que les directives et les procédures écrites relatives aux inspections sont limitées. Nous avons signalé plusieurs exemples d'incohérences parmi les inspections réalisées dans différentes régions de la province. Nous avons aussi recommandé au ministère de fournir de meilleures indications pour la planification, la réalisation et la documentation des inspections.

Il y a des incohérences entre les pratiques du ministère et les mesures législatives

4.108 Le Règlement indique clairement qu'une attestation de conformité du Bureau du prévôt des incendies est exigée pour les établissements de trois pensionnaires ou plus. Le manuel à l'intention des coordonnateurs précise qu'une inspection relative à la prévention des incendies est exigée pour les établissements ayant quatre pensionnaires ou plus. Dans les faits, la plupart des coordonnateurs exigent une telle inspection dans le cas des établissements ayant quatre pensionnaires ou plus.

4.109 Les mesures législatives prévoient que les établissements ayant un ou deux pensionnaires doivent détenir un permis si l'un des pensionnaires reçoit une subvention. Le manuel à l'intention des coordonnateurs précise qu'un permis « n'est pas [requis] pour un foyer de deux lits ou moins ». Dans les faits, certains coordonnateurs suivent la mesure législative, tandis que d'autres suivent l'exigence énoncée dans le manuel.

4.110 Les mesures législatives établissent les exigences relatives à l'admission des pensionnaires par l'exploitant; le ministère ne les suit pas. Depuis la mise en œuvre du programme des soins de longue durée en 1997, c'est au ministère, et non à l'exploitant, qu'incombe l'approbation de l'admission des pensionnaires à un foyer de soins spéciaux.

Recommandation

4.111 Le ministère devrait prendre des mesures correctives immédiates pour se conformer aux mesures législatives. Il se peut que de telles mesures correctives requièrent l'apport de changements aux pratiques, aux mesures législatives ou aux deux.

Réponse du ministère

4.112 *Le ministère examinera les mesures législatives et le Règlement en rapport avec les établissements résidentiels pour adultes et*

entamera des discussions avec le ministère de la Justice à une telle fin.
[Traduction.]

Il n'y a pas de pratiques en matière de contrôle de la qualité

4.113 Il n'y a pas de pratiques en matière de contrôle de la qualité pour veiller à ce que les directives et les procédures soient suivies. Il est important de surveiller le respect des procédures et de voir si le programme est dispensé de manière uniforme dans toute la province. Nous avons formulé plusieurs observations dans les cas où elles n'étaient pas suivies.

4.114 Selon le manuel visant les coordonnateurs, « On doit saisir dans le système d'information tous les incidents, plaintes, enquêtes, fermetures et motifs de fermeture dans les deux semaines qui suivent le moment où ils se sont produits. » Nous avons vu des éléments probants qui montraient que les incidents et les plaintes ne sont pas tous entrés dans le système d'information.

4.115 L'information doit être capturée et résumée de manière uniforme afin qu'elle puisse servir à la prise de décisions. Sans une application cohérente de la norme exigeant que l'exploitant soumette des rapports d'incident et sans une conformité systématique à la directive du ministère exigeant l'entrée de l'information dans le système d'information, les incidents et les plaintes ne peuvent pas être surveillés. La surveillance est importante, car elle permet de dégager les tendances dans le nombre et la nature des incidents et des plaintes et de prendre les mesures correctives appropriées.

4.116 Le manuel à l'intention des coordonnateurs précise aussi que les plaintes et les incidents doivent tous faire l'objet d'une enquête. Notre examen des dossiers a révélé que, alors que le ministère traite les plaintes de façon rapide et appropriée, dans la plupart des cas, les incidents signalés par les établissements ne font pas l'objet d'un suivi.

Recommandations

4.117 **Le ministère devrait élaborer et mettre en œuvre des pratiques en matière de contrôle de la qualité pour veiller à ce que les directives et les procédures soient suivies de manière uniforme dans les bureaux régionaux.**

4.118 **Le ministère devrait s'assurer que les incidents qui ont lieu dans les foyers de soins spéciaux et dans les résidences communautaires sont signalés et consignés et font l'objet d'une enquête de manière adéquate et rapide.**

4.119 Le ministère devrait surveiller les plaintes et les incidents afin de dégager les tendances dans le nombre et la nature de ceux-ci et de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Réponse du ministère

4.120 *Le ministère élaborera un plan de surveillance pour s'assurer que les directives et les procédures sont suivies de manière uniforme dans les bureaux régionaux et que les incidents qui surviennent dans les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires sont traités de manière appropriée. Le ministère prendra aussi des mesures appropriées pour dégager les tendances dans le nombre et la nature des plaintes et des incidents visant les établissements résidentiels pour adultes. [Traduction.]*

Conclusion

4.121 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que le ministère ait mis par écrit des procédures qui offrent de bonnes directives pour la délivrance des permis aux établissements et l'application des mesures législatives et des normes, l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires ne fait pas l'objet de directives adéquates. Il n'y a pas de pratiques en matière de contrôle de la qualité pour veiller à ce que les procédures écrites soient suivies, et nous avons observé des incohérences parmi les régions et entre les pratiques du ministère et les mesures législatives.

Reddition de comptes

4.122 Faire rapport sur l'efficacité du programme en ce qui concerne la délivrance des permis aux foyers de soins spéciaux et aux résidences communautaires est un élément de la reddition de comptes. Le paragraphe 13(2) de la *Loi sur le vérificateur général* confie à notre bureau le mandat de signaler les cas dans lesquels nous observons que des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport. Ce paragraphe sert de fondement à notre dernier critère.

Le ministère devrait mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport en ce qui concerne la délivrance des permis et l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires et faire appliquer les mesures législatives.

4.123 Une procédure appropriée en matière de rapports assure la prestation d'informations qui permettent de déterminer si un programme atteint ses objectifs. Des objectifs, des buts et des indicateurs du rendement assortis de procédures de surveillance sont un élément important de tout programme. Pour déterminer s'il est satisfait au critère, nous avons recueilli de l'information en rapport avec les questions suivantes.

- Y a-t-il surveillance d'indicateurs du rendement pour obtenir des preuves de l'atteinte des buts et des objectifs du programme?
- Le ministère fait-il rapport de manière pertinente et exacte sur l'efficacité du programme?

4.124 Le ministère nous a informés qu'il n'a pas d'indicateurs du rendement pour le programme en ce qui concerne la délivrance des permis et l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires. Il s'ensuit que le ministère n'est pas en mesure de faire rapport de manière pertinente et exacte sur l'efficacité du programme.

4.125 Le seul rapport externe sur les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires se trouve dans le rapport annuel du ministère. Le rapport annuel fournit une brève description des établissements de la province. Le gouvernement et l'Assemblée législative ne reçoivent pas d'informations utiles pour déterminer si les normes sont satisfaites et si le programme répond aux attentes.

4.126 Bien que le ministère n'ait pas de procédures appropriées pour mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport, nous pouvons signaler que le ministère reconnaît l'importance du processus et qu'il a entamé des travaux en ce sens. La responsabilité a été confiée à des membres du personnel, et un document de travail a été produit en mars 2004. Nous avons examiné le document et constaté qu'il est bien structuré. Nous avons félicité le ministère pour ses efforts initiaux et l'encourageons à poursuivre son travail sur la mesure et le rapport du rendement.

Recommandations

4.127 Afin de mesurer l'efficacité du programme en ce qui concerne la délivrance des permis et l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires, le ministère devrait établir des buts, des indicateurs du rendement et des procédures de surveillance pour le programme afin d'en évaluer le rendement.

4.128 Pour mieux rendre des comptes au public, le ministère devrait, dans son rapport annuel, faire publiquement rapport sur le rendement du programme en ce qui concerne la délivrance des permis et l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires.

Réponse du ministère

4.129 *Le ministère prendra des mesures appropriées pour mettre au point des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité du programme et d'en faire rapport en ce qui concerne la délivrance des permis et*

l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires et pour faire appliquer les mesures législatives.

4.130 *Le ministère convient de faire rapport à l'interne et au public sur le rendement du programme des services résidentiels pour adultes. [Traduction.]*

Conclusion

4.131 Il n'est pas satisfait au critère. Le ministère n'a pas établi de procédures appropriées pour mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport en ce qui concerne la délivrance des permis et l'inspection des foyers de soins spéciaux et des résidences communautaires et pour faire appliquer les mesures législatives.