



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Projet de loi n° 115

***Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre
personne majeure en situation de vulnérabilité***

**Texte de l'intervention
du protecteur du citoyen par intérim
devant la Commission des relations avec les citoyens**

La version lue fait foi

Le 17 janvier 2017

Monsieur le Président,

Madame la Ministre responsable des Aînés et de la Lutte contre l'intimidation,

Mesdames, Messieurs les Députés membres de la Commission,

Je tiens tout d'abord à remercier la Commission des relations avec les citoyens pour son invitation à commenter le projet de loi n° 115 — *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*.

Résumé du projet de loi n° 115

En résumé, ce projet prévoit l'obligation pour tout établissement du réseau de la santé et des services sociaux de se doter d'une politique pour contrer la maltraitance envers les personnes majeures vulnérables qui bénéficient de ses services, et ce, que cette maltraitance soit le fait d'une personne œuvrant pour l'établissement ou de toute autre personne.

Les services dont il s'agit ici peuvent être donnés à l'intérieur même de l'établissement, à l'extérieur en vertu d'ententes ou de contrats avec des dispensateurs publics et privés ou encore dans le cadre de soins ou de services à domicile.

La nouvelle politique s'appliquerait donc dans toute installation relevant de l'établissement, dans les ressources intermédiaires, les ressources de type

familial accueillant des usagers majeurs et dans les résidences privées pour aînés, ainsi que dans le cadre de soins ou services reçus à domicile.

Les plaintes ou signalements qui en découleraient seraient sous la responsabilité du commissaire aux plaintes et à la qualité des services nommé en vertu de l'article 30 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Remarques préliminaires sur le projet de loi n° 115

Le projet de loi envoie un message sans équivoque : la maltraitance envers les personnes vulnérables est inacceptable dans la société québécoise. Le Protecteur du citoyen ne peut que souscrire pleinement à cette prise de position.

Déjà un bon nombre d'acteurs – regroupements d'usagers, chercheurs, ordres professionnels, organismes communautaires, organismes publics et autres instances – travaillent à prévenir et à remédier à la maltraitance. D'ailleurs, une trentaine d'entre eux participent aux travaux de la présente commission.

Toutefois, aucun de ces intervenants n'a pour mission unique la prévention de la maltraitance. Leurs rapports – notamment leur reddition de comptes – comportent peu de résultats portant spécifiquement sur la maltraitance. Le Protecteur du citoyen voit donc dans le projet de loi n° 115 une volonté claire de cristalliser la lutte contre la maltraitance par la mise en place de politiques et de redditions de comptes spécifiques à cet enjeu.

En ce sens, j'ajouterai qu'effectivement, plus un problème est connu et bien cerné, meilleures sont les chances de le contrer.

Commentaires généraux sur le projet de loi n° 115

En plus de l'obligation pour les établissements du réseau de la santé et des services sociaux d'adopter et de mettre en œuvre une politique visant à contrer la maltraitance envers les personnes âgées ou majeures en situation de vulnérabilité, le projet de loi n° 115 comporte certaines avancées qu'il convient de relever.

Ainsi, il prévoit des conditions « allégées » pour communiquer des renseignements protégés dans certaines circonstances assimilables à de la maltraitance. On vise ici, par exemple, la levée du secret professionnel s'il y a un « risque sérieux » avec un « sentiment d'urgence ». Jusqu'à maintenant, on ne pouvait l'envisager qu'en cas de « danger imminent ». Ceci marque un progrès.

De plus, la loi interdirait toute forme de représailles à l'égard de personnes qui feraient un signalement de bonne foi ou collaboreraient à l'examen d'un signalement ou d'une plainte. Le Protecteur du citoyen est tout à fait d'accord avec un tel énoncé, tout comme il est favorable à une définition élargie de « blessures graves » qui inclurait dorénavant les « blessures psychologiques », et ce, malgré le fait que celles-ci soient plus difficiles à démontrer.

Par ailleurs, le projet de loi n° 115 habiliterait le gouvernement à déterminer, par règlement, les modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance, comme des caméras ou tout autre moyen technologique, dans les lieux visés par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Je vous précise que le Protecteur du citoyen s'est déjà penché sur cette question. Cela nous amènera à être très attentifs lors de la publication de ce projet de

règlement. En effet, alors que les caméras peuvent s'avérer un outil utile, il ne faudrait pas que le règlement vienne compliquer les choses pour des usagers qui voudraient en installer dans leur milieu de vie et qui seraient désormais confrontés à une série d'autorisations préalables. Par ailleurs, l'usage de caméras doit respecter le droit à la vie privée des usagers dans leur milieu de vie. Les caméras doivent donc être installées seulement avec le consentement de l'utilisateur visé ou de son représentant légal en cas d'inaptitude, et lorsque les circonstances le justifient.

Quelques améliorations essentielles

Ceci dit, le projet de loi n° 115 nécessite à notre avis certaines améliorations afin de pleinement atteindre ses objectifs, notamment parce qu'il comporte des imprécisions.

S'assurer de toujours couvrir non seulement les aînés, mais également toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité

Le projet de loi n° 115, comme le précise d'ailleurs son titre, ses notes explicatives et son article 1, a pour objet de lutter contre la maltraitance envers toutes les personnes majeures qui sont vulnérables, et ce, qu'il s'agisse de personnes âgées ou de toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

Cette inclusion de toutes les personnes vulnérables, sauf évidemment les personnes mineures puisqu'elles sont couvertes par les dispositions de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, m'apparaît fort indiquée.

Or, certaines dispositions du projet de loi n° 115 portent uniquement sur les aînés et incitent donc à penser qu'elles ne s'appliqueraient pas aux autres personnes majeures en situation de vulnérabilité.

C'est le cas, Monsieur le Président, de tout le chapitre III – soit les articles 16 à 18 – qui porte le titre de « Maltraitance envers les aînés », et qui n'a pas son équivalent pour les autres personnes majeures en situation de vulnérabilité.

Si le Protecteur du citoyen salue ces dispositions qui officialisent la nécessaire concertation des intervenants et la conclusion d'ententes en matière de protection des aînés contre la maltraitance, il considère que cette concertation est tout aussi pertinente et essentielle pour la protection des autres personnes majeures en situation de vulnérabilité. Le fait que le projet de loi soit muet à cet égard signifie-t-il qu'un processus d'intervention et des ententes distinctes devront être développés pour les autres personnes majeures en situation de vulnérabilité, et ce, sans la force conférée par leur intégration à la Loi?

Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il serait contre-productif de multiplier les structures ou les ententes qui, bien souvent, viseront les mêmes intervenants. C'est pourquoi il préconise que le processus d'intervention prévu au chapitre III – incluant les ententes multisectorielles – vise aussi, dans toute la mesure du possible, les autres personnes majeures en situation de vulnérabilité. Ce processus d'intervention pourrait, par exemple, être constitué d'un tronc commun qui inclurait des mesures communes tout en prévoyant des modalités particulières pour les différentes catégories de personnes à protéger, aînés et autres personnes majeures en situation de vulnérabilité.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

De modifier le projet de loi afin que le chapitre III prévoie que les mêmes efforts de concertation doivent être consacrés au bénéfice de toutes les personnes majeures en situation de vulnérabilité. (*Recommandation 1*)

Établir une référence claire au mécanisme actuel de traitement des plaintes

En matière de santé et de services sociaux, le Protecteur du citoyen a essentiellement le même champ de compétence que les commissaires aux plaintes et à la qualité des services, sauf qu'il intervient généralement au terme de l'intervention du commissaire à l'égard de la plainte d'un usager, ou directement à la suite d'un signalement fait par un tiers. D'ailleurs, l'article 34 alinéa 4 (9°) de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit que le commissaire, lorsqu'il rend sa conclusion à l'usager, doit l'informer de son recours au Protecteur du citoyen.

L'article 14 du projet de loi prévoit que le commissaire aux plaintes et à la qualité des services ajoutera au rapport annuel qu'il destine à l'établissement une section portant sur les cas de maltraitance. Cette nouvelle pratique est nécessaire, mais elle ne suffit pas à mon avis pour établir un lien entre la politique contre la maltraitance et le régime d'examen des plaintes. C'est pourquoi, pour ce qui est des gestes de maltraitance qui pourraient être posés envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité qui reçoivent des services de santé et des services sociaux, la politique contre la maltraitance doit s'inscrire clairement dans le cadre plus large du régime d'examen des plaintes intégré à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Une précision à cet effet dans le projet de loi

n° 115 ferait en sorte de rendre sans équivoque la possibilité de s'adresser au Protecteur du citoyen en 2^e instance.

J'illustre mon propos par un cas concret. Un résident en CHSLD se fait agresser à répétition par un autre résident ou par un employé de l'établissement. En vertu de l'article 2 du projet de loi, il y a là « [...] un défaut d'action appropriée [...] dans une relation où il devrait y avoir de la confiance et qui cause du tort [...] ». Ce genre de situation paraît donc précisément relever de la nouvelle politique.

Il ne faudrait pas que les usagers et les commissaires assimilent cette politique à un régime de plaintes différent de celui prévu par la procédure d'examen des plaintes inscrite à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (articles 29 à 76.14) et, en conséquence, qu'on occulte le recours au Protecteur du citoyen. En effet, je suis d'avis que le résident visé dans mon exemple – qui aurait dénoncé la situation au commissaire – doit pouvoir, s'il est insatisfait des conclusions de ce dernier, s'adresser au Protecteur du citoyen.

Notre compréhension est à l'effet que la démarche prévue au projet de loi n° 115 pour mettre fin aux cas de maltraitance dans le réseau sociosanitaire s'inscrit dans le cadre du régime d'examen des plaintes. Il nous apparaît cependant important de le préciser expressément à l'article 3 du projet de loi n° 115, ne serait-ce que pour dissiper toute ambiguïté et éviter des interprétations divergentes à ce sujet.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

Que l'article 3 du projet de loi n° 115 soit modifié afin de rendre explicite le fait que les démarches entreprises pour mettre fin à la maltraitance,

ainsi que le traitement des plaintes et des signalements, s'inscrivent dans le cadre du régime d'examen des plaintes prévu aux articles 29 à 76.14 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. (Recommandation 2)

Définir clairement le champ d'application et les responsabilités respectives

Bien définir le champ d'application et les responsabilités qui en découlent est fondamental pour tout projet de loi. Avant d'aborder cette question eu égard au projet de loi n° 115, il convient de décrire succinctement la situation actuelle en matière de maltraitance envers les personnes âgées ou toute personne majeure en situation de vulnérabilité, notamment quant aux responsabilités des commissaires aux plaintes et à la qualité des services.

Actuellement, la compétence du commissaire s'exerce dans la mesure où il y a un lien avec le réseau de la santé et des services sociaux : établissement, employé dans l'exercice de ses fonctions, ressources accréditées ou sous entente – on pense ici notamment aux résidences pour personnes âgées ou aux ressources de type familial. Par exemple, une personne qui reçoit des soins ou des services à domicile peut se plaindre auprès du commissaire quant à ceux-ci. Elle ne pourrait toutefois pas se plaindre au commissaire des abus commis par un proche.

Avec la politique de lutte contre la maltraitance que les établissements devraient adopter en vertu de l'article 3 du projet de loi n° 115, le commissaire pourrait recevoir une telle plainte. Il s'agit là d'un élargissement de son champ de compétence. Néanmoins, même s'il est responsable de recevoir cette plainte, il ne sera pas nécessairement en mesure d'en faire le traitement.

En effet, dans son libellé actuel, l'article 30 du projet de loi n° 115 prévoit que le commissaire est responsable, « le cas échéant, de diriger les personnes formulant un signalement vers une autre instance appropriée ». Le Protecteur du citoyen est d'avis que cette référence doit obligatoirement se faire dans le cas où le commissaire n'est pas en mesure de traiter adéquatement le dossier, et notamment de formuler une recommandation pertinente. En effet, dans certains cas, même s'il enquêtait sur une personne « hors réseau », le commissaire n'aurait aucune emprise par la suite, ne pouvant recommander aucune mesure corrective pertinente à une instance sur laquelle il a un pouvoir d'intervention. De plus, cette obligation de diriger vers une instance appropriée devrait s'appliquer non seulement dans le cas d'un signalement, mais aussi dans le cas d'une plainte de la personne elle-même.

Par ailleurs, même lorsqu'il a compétence, le commissaire devrait se faire un devoir de signaler aux instances appropriées (par exemple à la police) les situations qui le requièrent, en continuant s'il y a lieu sa propre enquête et, le cas échéant, en formulant des recommandations à l'établissement visé.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

Que l'article 30 du projet de loi n° 115 soit modifié :

- **par le remplacement des mots « formulant un signalement » par les mots « formulant une plainte ou un signalement »;**
- **et par l'ajout, à la fin, des mots suivants : « , le commissaire devant obligatoirement référer ces personnes lorsqu'il ne sera pas en mesure de recommander une mesure corrective pertinente à une instance**

relevant de sa compétence en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ». (Recommandation 3)

Conclusion

Le Protecteur du citoyen approuve pleinement l'esprit du projet de loi n° 115, lequel témoigne de la préoccupation que nous avons tous à l'égard de gestes inacceptables de maltraitance. Et justement parce qu'on parle ici de faits intolérables, il faut être certain de se doter de moyens efficaces et réalistes pour livrer une lutte porteuse de résultats.

Nos recommandations ont essentiellement pour but de donner à la Loi son plein effet pour mieux assurer la protection des personnes en situation de vulnérabilité. C'est la raison pour laquelle la politique prévue doit être clairement intégrée au régime d'examen des plaintes existant, lequel a fait et continuera de faire ses preuves en matière de lutte contre la maltraitance. Le commissaire aux plaintes et à la qualité des services doit également être mieux outillé pour diriger les personnes qui font des plaintes ou des signalements vers la bonne instance, et ce, au moment opportun.

Je termine ici mon intervention, convaincu de m'adresser à des personnes qui ont, tout comme le Protecteur du citoyen, à cœur de mettre fin à une réalité intenable. Il nous suffit de penser à ceux de nos proches qui sont plus vulnérables en raison de leur âge ou de toute autre limitation. Pour aucun d'entre eux, nous n'accepterions de compromis à leur sécurité et à leur droit à la dignité. Nous faisons ici le même constat pour l'ensemble des citoyens.

Je vous remercie.