



**FÉDÉRATION DES CENTRES
D'ASSISTANCE ET
D'ACCOMPAGNEMENT
AUX PLAINTES (FCAAP)**

CRC – 015M
C.P. – P.L. 115
Maltraitance
envers les aînés
DEUXIÈME
VERSION RÉVISÉE

DE L'ACCOMPAGNEMENT À LA LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE : UNE RESPONSABILITÉ COLLECTIVE ET UNE APPROCHE PERSONNALISÉE

MÉMOIRE

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur 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

Janvier 2017

RÉDACTION

Manon Fortin, directrice générale, FCAAP

Martine Gilbert et Hélène Saint-Pierre, conseillères en recherche, développement et communications de la FCAAP

COLLABORATION

CAAP membres de la FCAAP

PRÉSENTATION

Manon Fortin (FCAAP), Nathalie Lavoie (CAAP Bas-St-Laurent), Stéphanie Bérard (CAAP Laurentides) et Josey Lacognata (CAAP Saguenay Lac-St-Jean)

Ce mémoire est également disponible en version PDF à l'adresse suivante : www.fcaap.ca

Dans cette publication, le genre masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte

© Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, Janvier 2017

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
1 La fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes . 5	
1.1 La Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes.....	5
1.2 Les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes	5
2 Introduction	7
3 Chapitre 1- Les objets et les définitions	8
3.1 Les définitions (article 2)	8
4 Chapitre II - La politique de lutte contre la maltraitance	8
4.1 Section 1- Adoption et mise en œuvre de la politique.....	8
4.1.1 La procédure d'examen de la plainte ou de signalement.....	9
4.1.2 Les mesures de soutien à la personne (article 3, par. 5).....	11
4.2 Section II – Diffusion de la politique.....	14
4.2.1 La promotion des droits et du régime d'examen des plaintes.....	14
4.3 Section V- Confidentialité, protection contre des mesures de représailles et immunité de poursuite.....	15
4.3.1 La crainte de représailles (art.10-11-12).....	15
4.3.2 Les délais de traitement.....	18
4.3.3 Des ressources financières et humaines suffisantes	18
4.4 Section VII- La reddition de comptes.....	19
5 Conclusion.....	20
6 ANNEXE 1 - Recommandations.....	21
7 ANNEXE 2 - Organigramme régime d'examen des plaintes.....	23
8 Sources de références	24

SYNTHÈSE

La maltraitance chez les aînés constitue une préoccupation fondamentale dans le développement et l'avenir de la société québécoise. Bien que la FCAAP entrevoit avec confiance la mise en place d'outils favorisant la protection des personnes âgées, certaines de nos recommandations soulignent l'importance de voir reconnaître plus formellement une structure d'accompagnement et d'assistance à la fois indépendante et neutre à l'égard du réseau de la santé et des services sociaux.

Parmi les quatorze recommandations émises, quatre d'entre elles confirment la volonté des CAAP à se positionner comme acteurs de première ligne relativement à l'assistance et à l'accompagnement offerts aux personnes en situation de vulnérabilité et vivant la maltraitance. À titre plus formel, les recommandations 6, 7, 9 et 10 mettent en évidence la pertinence d'utiliser l'expertise des CAAP, qui a fait ses preuves dans le cadre du régime d'examen des plaintes, pour les problèmes de maltraitance vécus par les personnes en situation de vulnérabilité.

La FCAAP souhaite également aborder certaines interrogations quant à la suffisance et à l'organisation de ressources allouées à l'élargissement du mandat et des responsabilités du commissaire aux plaintes et à la qualité de services (CPQS). D'autre part, nos membres estiment qu'il est légitime de prévenir et d'agir sur les situations de maltraitance mais qu'il faut s'assurer comme société, de déployer les moyens appropriés pour répondre convenablement aux besoins cachés ou exprimés par les aînés et les personnes en situation de vulnérabilité.

De plus, nous émettons certains questionnements quant à la crainte de représailles qui constitue certes, un obstacle majeur à la dénonciation de la maltraitance et empêche plusieurs personnes d'exercer leurs droits. Voilà pourquoi nous aborderons l'importance de définir plus spécifiquement l'aide et le soutien offerts à la personne vivant des représailles.

Bonne lecture!

1 LA FÉDÉRATION DES CENTRES D'ASSISTANCE ET D'ACCOMPAGNEMENT AUX PLAINTES ET SES MEMBRES

1.1 LA FÉDÉRATION DES CENTRES D'ASSISTANCE ET D'ACCOMPAGNEMENT AUX PLAINTES

Fondée en 1995, la Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (FCAAP) regroupe treize (13) Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) situés dans les différentes régions socio-sanitaire du Québec. La FCAAP a pour mission :

- de susciter le partage et la concertation entre les CAAP;
- de représenter les CAAP auprès des instances au plan politique, administratif et financier;
- de soutenir les CAAP dans le déploiement de leur mission par une gamme variée de services;
- de faire connaître la mission des CAAP à la population en générale, aux groupes œuvrant en santé et services sociaux au plan national et auprès des décideurs politiques pour accroître leur rayonnement;
- de développer une expertise de contenu, notamment par le dépôt de mémoires en commission parlementaire sur des sujets ciblés d'intérêt public en santé et services sociaux.

1.2 LES CENTRES D'ASSISTANCE ET D'ACCOMPAGNEMENT AUX PLAINTES

Créés en 1993-1994, les CAAP sont des organismes communautaires régionaux légalement constitués, mandatés par le ministre de la Santé et des Services sociaux pour assister et accompagner, sur demande, les personnes (ou leur représentant légal) qui désirent porter plainte auprès d'un établissement, d'un Centre intégré de services de santé et de services sociaux, d'un Centre intégré universitaire de services de santé et de services sociaux ou du Protecteur des usagers ou dont la plainte a été acheminée vers le Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens de l'établissement.

En 2015-2016, les CAAP ont assisté et accompagné plus de 6500 personnes dans leur démarche de plainte

Ces organismes, entièrement indépendants des établissements et ressources du réseau de la santé et des services sociaux, ont pour fonction d'informer l'utilisateur sur le régime d'examen des plaintes, de l'aider à clarifier l'objet de sa plainte, de la rédiger au besoin, de l'assister et de l'accompagner dans sa démarche à chaque étape du recours et finalement de faciliter la conciliation avec toutes les instances concernées. Par le soutien professionnel qu'ils assurent à l'utilisateur, les CAAP contribuent au respect de ses droits ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des services. Il est à noter que le mandat et la fonction des CAAP sont prévus aux articles 76.6 et 76.7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS).

De plus, dans le cadre du projet pilote initié en janvier 2016, les CAAP s'apprêtent à offrir un nouveau service d'assistance et d'accompagnement complémentaire à celui déjà proposé en matière de respect des normes et de critères de certification. L'initiative a pour but d'accompagner les personnes âgées vivant en résidence privée pour âgés (RPA) qui éprouvent des problèmes relativement aux conditions de leurs baux notamment dans leur démarche de négociation lors d'un recours auprès de la Régie du logement¹. Les résultats probants du projet pilote qui a pris fin en décembre 2016 démontrent la pertinence de ce service qui répond aux besoins des âgés dont la moyenne d'âge est de 85 ans. Les CAAP Bas-Saint-Laurent et Saguenay-Lac-Saint-Jean, initiateurs de ce projet, travaillent en collaboration avec la FCAAP et les autres CAAP en vue d'assurer le déploiement national de ce service.

¹ Sous réserve d'un financement accordé par le Secrétariat aux âgés du ministère de la Famille dans le cadre du Programme Québec ami des âgés ou autres sources de financement.

2 INTRODUCTION

Depuis maintenant plus de vingt ans, les CAAP sont interpellés par la question de la maltraitance dans le cadre de leur travail d'assistance et d'accompagnement des usagers du réseau de la santé et des services sociaux. Ils ont accompagné et assistent de nombreuses personnes dans leur démarche de plainte dans le cadre du processus de plainte prévu à la LSSSS. Ils ont développé au fil des années, une excellente connaissance des réalités vécues par ces personnes et plus largement de leurs besoins en termes d'assistance et d'accompagnement. De plus, les CAAP sont majoritairement membres des Tables de concertation des aînés et en maltraitance. Ils sont également impliqués dans leur milieu respectif et ont développé une culture de concertation.

La FCAAP accueille favorablement ce projet de loi. Nous sommes d'avis que le régime d'examen des plaintes s'avère un canal approprié pour dénoncer la maltraitance.

Toutefois, malgré l'accueil favorable réservé à ce projet de loi, certains questionnements demeurent. Par le biais de ce mémoire, la FCAAP souhaite mettre à profit l'expertise développée par ses membres au regard du régime d'examen des plaintes et de la lutte contre la maltraitance afin d'apporter certaines réflexions et propositions qui en permettront une éventuelle bonification.

3 CHAPITRE 1- LES OBJETS ET LES DÉFINITIONS

3.1 LES DÉFINITIONS (ARTICLE 2)

Les définitions produites dans le cadre du projet de loi nous apparaissent pertinentes, particulièrement la précision relative à la notion de vulnérabilité qui fait référence à la situation temporaire ou permanente.

Cependant, il nous apparaît nécessaire de définir le terme « toute autre personne » mentionné au Chap. II, section 1, art.3 au 2^{ième} paragraphe afin de dissiper toute ambiguïté.

RECOMMANDATION 1

Définir le terme « toute autre personne » mentionné au Chap. II, section 1, art.3 au 2^{ième} aliéna pour plus de précision.

4 CHAPITRE II - LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE

4.1 SECTION 1- ADOPTION ET MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

L'adoption d'une politique spécifique est de l'avis de la FCAAP nécessaire afin de faire avancer la lutte contre la maltraitance. Cependant, nous émettons quelques réserves. Nous croyons que le conseil d'administration doit assurer la mise en œuvre d'une telle politique par l'intermédiaire du directeur général notamment, en se dotant de moyens pour évaluer périodiquement l'application et les retombées de celle-ci.

RECOMMANDATION 2

Que l'article 3, alinéa 1 du projet de loi soit modifié afin de préciser que c'est au conseil d'administration qu'incombe la responsabilité d'établir cette politique et qu'il est responsable des mesures de mises en œuvre, d'évaluation et de l'efficacité de celle-ci.

D'autre part, nous questionnons l'application éventuelle de la politique dans les autres types de ressources d'hébergement (ressources intermédiaires ou de type familial, résidences privées pour aînés ou à domicile). Il est important de s'assurer que la personne en situation de vulnérabilité puisse avoir le choix de dénoncer une situation et que le contexte puisse favoriser cette démarche si nécessaire.

4.1.1 La procédure d'examen de la plainte ou de signalement

Le régime d'examen des plaintes, tel que prévu à la LSSSS offre déjà la possibilité de traiter les plaintes concernant des situations de maltraitance. En effet, certains aspects des plaintes relativement à cet enjeu sont parfois intriqués avec la question de l'offre de soins et de services en santé et services sociaux.

Puisque le présent projet de loi ouvre un spectre plus vaste pour le traitement de plaintes ou de signalements spécifiques à la maltraitance, la FCAAP considère qu'une harmonisation des procédures s'avère nécessaire.

La FCAAP pense qu'il est indispensable de mettre à profit ou d'utiliser la structure complète du régime d'examen des plaintes dans le cadre du traitement des plaintes et des signalements de maltraitance. Initialement, si cela était la volonté du législateur, il serait important de le formuler de façon claire et précise. Le régime d'examen des plaintes (Annexe 2-organigramme du régime d'examen des plaintes) dans lequel œuvre les commissaires aux plaintes et à la qualité des services (CPQS) et les CAAP, prévoit la possibilité d'aller en deuxième instance pour faire appel des conclusions émises par le CPQS ou le médecin examinateur en ce qui concerne la plainte médicale. Dans le cas où la personne le souhaite, il s'avère important de prévoir la possibilité d'un recours en deuxième instance. La FCAAP estime également que les plaintes concernant une situation de

maltraitance résultant d'un acte d'un médecin, d'un dentiste ou d'un pharmacien doivent être traitées par le médecin examinateur.

Par ailleurs, le règlement sur la procédure d'examen des plaintes effectif dans chaque établissement devra être mis à jour en prenant en compte la nouvelle réalité mise de l'avant par le projet de loi. En principe, certains éléments différeront du traitement des plaintes et signalements effectués dans le cadre du régime d'examen des plaintes. La FCAAP se questionne à savoir quelle sera la trajectoire de traitement de la plainte ou du signalement dans les cas de maltraitance. Par exemple, dans le cas où un signalement serait effectué à l'insu de la personne vulnérable victime de maltraitance, le CPQS devra-t-il vérifier si cette personne souhaite ou non une intervention de sa part avant d'agir ?

Enfin, notons que la FCAAP croit que c'est au comité de vigilance de l'établissement que revient la responsabilité d'assurer l'intervention ou le suivi des recommandations du CPQS, comme c'est le cas dans le cadre du régime d'examen des plaintes. Nous croyons également, à la pertinence d'amener le coordonnateur régional en maltraitance à siéger au sein du comité de vigilance.

RECOMMANDATION 3

Que la structure complète du régime d'examen des plaintes soit utilisée dans le cadre du traitement des plaintes et des signalements de maltraitance.

RECOMMANDATION 4

Que le comité de vigilance des établissements assure le suivi des recommandations et des interventions du CPQS qui seront formulées ou effectuées dans le cadre du traitement des plaintes et des signalements prévus au présent projet de loi et que le coordonnateur régional en maltraitance puisse siéger à ce comité.

4.1.2 Les mesures de soutien à la personne (article 3, par. 5)

Lorsque de la maltraitance envers un aîné ou une personne majeure en situation de vulnérabilité telle une personne handicapée est connue suite au dépôt d'une plainte ou d'un signalement, des actions concrètes doivent aussitôt être mises en œuvre afin de protéger la personne. En ce sens, la FCAAP propose que le règlement précise la procédure applicable à l'intérieur des établissements. En définissant les mécanismes de concertation, le travail des intervenants impliqués dans la trajectoire de services sera facilité et il résultera une meilleure prise en charge des personnes touchées.

De plus, il faut prévoir au règlement et à la politique, des mesures de soutien plus substantielles afin d'amorcer l'accompagnement dès qu'une situation de maltraitance est repérée. Pour la FCAAP, il est nécessaire d'être présent car la maltraitance cause une atteinte et de la détresse chez la personne qui la subit. Les CAAP, par leur expertise en matière de relation d'aide, peuvent offrir le soutien nécessaire à cet effet.

Plusieurs personnes ont une méconnaissance de leurs droits et ne sont pas au fait des ressources mises à leurs dispositions pour l'exercice de ceux-ci. D'autres ne savent pas comment procéder ou encore, perçoivent le processus de plainte comme une démarche difficile. La complexité du processus jumelé à une charge émotive importante en décourage plus d'une. Une enquête menée pour le compte du Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE) mettait d'ailleurs en évidence cette perception de difficulté associée à la démarche de plainte et le manque de connaissance des ressources disponibles pour soutenir la personne dans celle-ci.² Encore plus présente auprès des personnes vulnérables de notre société, cette perception constitue un obstacle majeur à l'exercice de leurs droits.

Le CSBE soulignait d'ailleurs, dans son avis sur les droits et responsabilités en matière de santé, la nécessité de s'assurer que les personnes, spécialement les plus vulnérables, puissent recourir facilement à des ressources [...] d'assistance et d'accompagnement afin de les aider à cheminer dans le système, notamment

² CLERC Isabelle, COLLETTE Karine et CLAMAGERAN Sylvie (2009), *Littératie et droits en matière de santé et de services sociaux : paroles citoyennes, Rapport remis au Commissaire à la santé et au bien-être*, p.144 [En ligne: http://bv.cdeacf.ca/RA_PDF/149472.pdf (consulté le 25 octobre 2016)]

lors du dépôt d'une plainte³. Ces personnes ont besoin d'être informées pour être rassurées sur la démarche. À ce propos, la FCAAP estime que les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP), présents dans toutes les régions du Québec représentent, la ressource toute désignée pour assumer ce mandat complémentaire lié à la maltraitance.

Bien implantés au niveau local, les CAAP sont des organismes reconnus pour leur expertise et leur professionnalisme. Ils ont développé au fil des années des pratiques exemplaires garantissant un accompagnement et une assistance professionnelle de qualité, dont une approche confidentielle favorisant la protection des renseignements personnels.

Nombreux sont les partenaires de la FCAAP qui reconnaissent et appuient le travail professionnel réalisé par les CAAP. Parmi ceux-ci, notons l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ), le Réseau FADOQ, la Conférence des Tables régionales de concertation des aînés, l'Association des retraités et retraitées de l'éducation et des autres services publics du Québec (AREQ-CSQ), l'Alliance des patients pour la santé, l'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic (AQRP), le Conseil pour la protection des malades et finalement, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ). Ce travail est également reconnu par le Protecteur du citoyen avec qui les CAAP entretiennent des liens fréquents dans le cadre du régime d'examen des plaintes. De plus, notons que dans son rapport spécial sur le respect des droits et des obligations des locataires et des locateurs dans les résidences privées pour aînés, le Protecteur du citoyen proposait d'élargir le mandat des CAAP. Cette modification permettrait aux locataires des résidences privées pour aînés qui souhaitent exercer un recours auprès de la Régie du logement ⁴ de pouvoir bénéficier de l'aide et du soutien d'un conseiller du CAAP.

En tout temps, l'intervention proposée par les CAAP est accessible et adaptée aux besoins et à la réalité particulière de chaque personne. Que ce soit pour de l'information relative aux droits en santé et services sociaux, pour l'écriture d'une lettre de plainte, pour de l'accompagnement lors de rencontres dans le cadre du régime d'examen des plaintes, bref, la présence d'un conseiller professionnel se

³ COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (2010), « *Informé des droits et sensibiliser aux responsabilités en matière de santé, Consultation et analyse, synthèses et recommandations* », Québec : Gouvernement du Québec, p. 105.

⁴ Protecteur du citoyen (2016), « *Rapport spécial du Protecteur du citoyen, Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle* », Québec, p. 20 [En ligne : https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2016-06-16_droit-aines-residences-privées.pdf (consulté le 27-10-2016)]

veut rassurante. Les CAAP contribuent ainsi à rendre le régime d'examen des plaintes plus accessible à la population et en particulier, aux personnes les plus vulnérables.

Par ailleurs, la FCAAP ne peut passer sous silence l'intérêt du Regroupement provincial des comités d'usagers (RPCU) de se voir confier le mandat d'assistance et d'accompagnement des personnes désirant porter plainte ou signaler une situation de maltraitance. Bien que la FCAAP reconnaisse la qualité de leur travail et le rôle important que les comités d'usagers ont à jouer dans la prévention de la maltraitance, nous croyons que les enjeux liés à la protection des renseignements personnels posent ici un problème important étant donné que ceux-ci ne sont pas des organismes légalement constitués et que leur statut, par rapport à l'établissement, est flou tel que le confirment certaines jurisprudences.

RECOMMANDATION 5

Que le règlement précise la procédure applicable à l'intérieur des établissements pour contrer la maltraitance et ce, en précisant les mécanismes de concertation des intervenants impliqués dans la trajectoire de services.

RECOMMANDATION 6

Que les mesures de soutien disponibles pour aider une personne à formuler une plainte ou effectuer un signalement soient précisées. En ce sens, que les CAAP qui sont la ressource ayant la structure et l'expertise nécessaires pour jouer ce rôle soient dûment nommés au paragraphe 5° de l'article 3 comme étant les organismes communautaires désignés pour assister et accompagner une personne à formuler une plainte ou effectuer un signalement.

RECOMMANDATION 7

Cette recommandation s'applique également pour le Chapitre IV – dispositions modificatives – LSSSS

Que les articles 76.6 et 76.7 de la LSSSS soient modifiés afin d'ajouter au mandat et fonctions des CAAP l'assistance et l'accompagnement des aînés et de toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité lors de leur démarche de plainte ou de signalement. Que les ressources financières afférentes à l'actualisation du mandat des CAAP soient ajustées en conséquence.

4.2 SECTION II – DIFFUSION DE LA POLITIQUE

4.2.1 La promotion des droits et du régime d'examen des plaintes

Œuvrant depuis plusieurs années à sensibiliser la population aux droits des usagers en santé et services sociaux et à l'importance de les faire valoir, la FCAAP constate malheureusement que ceux-ci sont encore méconnus de plusieurs. D'ailleurs, la recherche réalisée pour le compte du commissaire à la santé et au bien-être soulignait que le mécanisme pour porter plainte n'était pas suffisamment connu pour que le droit de porter plainte soit effectivement exercé⁵. Un sondage réalisé par l'Institut de la statistique du Québec révélait également que sept usagers des services de santé sur dix ne savaient pas comment faire pour porter plainte en cas d'insatisfaction⁶.

Ceci étant dit, la FCAAP considère qu'il ne suffit pas que chaque établissement se dote d'une politique de lutte contre la maltraitance et l'affiche à la vue du public. Il faut aller plus loin en informant et en sensibilisant la population sur le régime d'examen des plaintes, sur les droits en santé et services sociaux, sur les différents types de maltraitance ainsi que sur l'aide disponible pour soutenir les personnes dans leur démarche. Il importe que les établissements s'assurent de rendre ces informations accessibles, spécialement auprès des personnes les plus vulnérables. À notre avis, le déploiement de campagnes de sensibilisation et d'information contribuera à la prévention de la maltraitance. En étant mieux informées sur leurs droits, les personnes sont davantage en mesure de les faire respecter et disposées à exercer un recours si nécessaire.

D'autre part, il est important de faire de cette promotion une campagne d'envergure nationale. Il faut s'assurer de rejoindre toutes les personnes qui sont touchées par la maltraitance ou susceptibles de l'être un jour ou l'autre, de même que ceux et celles qui pourraient en être témoins. Bien sûr, la FCAAP serait heureuse de contribuer par son expertise, à une telle campagne.

⁵ CLERC Isabelle, COLLETTE Karine et CLAMAGERAN Sylvie (2009), *Ibid*, p. 139.

⁶ DUBÉ Gaëtane, FOURNIER Claire et TRAORÉ Issouf, (2008), *"Sept usagers des services de santé sur dix ne savent pas comment porter plainte : de qui s'agit-il?"*, Institut de la statistique du Québec, 2 p. [En ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/sante/bulletins/portrait-200812.pdf> (consulté le 25 octobre 2016)]

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement effectue une campagne d'information et de sensibilisation d'envergure nationale afin d'informer la population sur les différents types de maltraitance, sur les droits des personnes et sur le régime d'examen des plaintes comme moyen permettant de dénoncer la maltraitance.

Que les établissements soient mandatés pour faire la promotion du régime d'examen des plaintes comme outil de dénonciation de la maltraitance ainsi que les mesures de soutien disponibles pour les personnes qui souhaitent déposer une plainte ou effectuer un signalement. Que les ressources financières nécessaires à la réalisation de ce projet soient accordées par le gouvernement.

RECOMMANDATION 9

Que soit ajoutée à la présente loi, l'obligation pour les établissements d'afficher à la vue du public les coordonnées des CPQS et des CAAP.

4.3 SECTION V- CONFIDENTIALITÉ, PROTECTION CONTRE DES MESURES DE REPRÉSAILLES ET IMMUNITÉ DE POURSUITE

4.3.1 La crainte de représailles (art.10-11-12)

La crainte de représailles constitue un autre obstacle important à la dénonciation de la maltraitance et empêche plusieurs personnes d'exercer leurs droits. Une enquête réalisée pour le compte du CSBE mettait d'ailleurs en évidence la généralisation du malaise face à la plainte dû entre autres, à la peur de représailles. Il semble que ce phénomène soit davantage présent chez les personnes en situation de vulnérabilité (personnes âgées, handicapées, immigrantes ou ayant des problèmes de santé mentale).⁷ D'autres facteurs viennent également accroître ce sentiment particulièrement chez les personnes hébergées en résidence privée pour aînés ou nécessitant des services de maintien à domicile qui sont souvent dépendant de leur milieu pour les soins liés aux activités à la vie quotidienne et domestique (AVQ et AVD).

⁷ CLERC Isabelle, COLLETTE Karine et CLAMAGERAN Sylvie, *Ibid.* p.150.

N'oublions pas que la crainte des représailles n'est pas unique aux usagers, elle touche également les travailleurs du réseau de la santé et des services sociaux, les bénévoles œuvrant au sein des établissements, la famille et les proches des personnes victimes de maltraitance. En effet, le lien de proximité avec l'établissement, peut engendrer un sentiment de peur ou d'inconfort face à la dénonciation des situations de maltraitance. Diverses raisons sont évoquées dont la peur d'être suspendu sans salaire ou de perdre son emploi en référence à une personne en situation d'autorité, particulièrement celles dont les conditions de travail sont précaires. Certains travailleurs peuvent également appréhender des représailles personnelles de la part d'un collègue abuseur venant d'être dénoncé. De leur côté, les bénévoles tels que ceux faisant partie des comités des usagers ou de résidents peuvent craindre de se retrouver dans un rapport de force avec l'établissement duquel ils reçoivent le financement en plus des soins et des services. Enfin, il arrive que les familles craignent que la situation de leur proche se détériore davantage en dénonçant les actes de maltraitance ou encore qu'on leur refuse l'accès à l'établissement.

Bien qu'à l'heure actuelle, la LSSSS (art. 73) prévoit un mécanisme pour protéger une personne qui formule ou entend formuler une plainte contre l'exercice de représailles à son endroit, cette peur demeure bien réelle et en décourage plus d'une. Même si le projet de loi 115 prévoit des mesures semblables afin d'assurer la protection de la personne portant plainte ou signalant une situation de maltraitance, il est possible que certaines hésitent toujours à le faire. C'est à ce moment que l'accompagnement des CAAP permet de rééquilibrer les rapports des forces et de redonner aux personnes un pouvoir d'agir sur leur vie. Une étude effectuée par le CLSC-CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières, (centre affilié universitaire) soulignait que les interventions des CAAP contribuent à rassurer les personnes qui craignent les représailles.⁸ L'aide apportée par ceux-ci concourt à lever les barrières freinant la dénonciation. Notons que l'indépendance et la neutralité des CAAP par rapport aux établissements en cause les placent dans une position privilégiée pour effectuer le travail d'assistance et d'accompagnement.

Une autre alternative s'offre aux personnes souhaitant dénoncer une situation de maltraitance, mais qui craignent les représailles. À leur demande, le signalement peut être porté par un CAAP leur laissant ainsi la possibilité de préserver

⁸ CLÉMENT Michèle, CÔTÉ Ginette, GAGNON Éric., PAQUET Steve (2002), « Impact et soutien des centres d'assistance et d'accompagnement (CAAP) sur la réception des plaintes, Tome 2 », Programme PRISM. CLSC-CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières, centre affilié universitaire, 125 p.

entièrement l'anonymat. Dans le document « Le pouvoir d'intervention du commissaire aux plaintes et à la qualité des services », l'origine d'une intervention du commissaire peut tirer sa source de faits qui lui sont rapportés par un CAAP.⁹ Ainsi, tout en permettant la dénonciation de la maltraitance, cette façon de procéder est plus rassurante. À cet effet, nous pensons que les employés des CAAP devraient bénéficier d'une immunité dans le cadre de leurs fonctions.

Dans un autre ordre d'idée, la FCAAP se questionne à savoir quelles actions pourront concrètement être posées par le CPQS afin de mettre un terme aux mesures de représailles exercées contre une personne, et ce, particulièrement dans le cas où celles-ci se déroulent hors établissement. La FCAAP estime qu'il est important de définir le spectre des interventions possibles et la concertation pouvant être réalisée avec les partenaires notamment, la personne responsable en maltraitance pour le CIUSSS ou le CISSS et celles prévues dans le cadre des ententes socio-judiciaires.

RECOMMANDATION 10

Que la possibilité de recourir à un CAAP pour porter le signalement d'une personne qui souhaite garder l'anonymat tout en dénonçant une situation de maltraitance, soit expressément indiquée et décrite dans les politiques de lutte contre la maltraitance adoptées par les établissements.

Concernant l'article 12, que l'immunité soit accordée aux employés des CAAP dans le cadre de leur travail et spécifié au présent projet de loi et à la LSSSS.

Recommandation 11

Que soit précisé à l'art.11 qu'il est interdit d'exercer des mesures de représailles contre une personne qui porte plainte. L'article actuel le prévoit pour le signalement seulement. Que soient définies les interventions du CPQS lors de mesure de représailles exercées à l'encontre d'une personne et que les mécanismes de concertation entre les intervenants soient mis en place.

⁹ Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008), « *Le pouvoir d'intervention du commissaire aux plaintes et à la qualité des services* », Québec : La direction des communications du MSSS, p.21 [En ligne : <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2007/07-723-02.pdf> (consulté le 27-10-2016)]

4.3.2 Les délais de traitement

La LSSSS, dans le cadre du régime d'examen des plaintes, prévoit un délai de 45 jours pour le traitement des plaintes au premier palier. En ce qui concerne les signalements, la décision d'intervenir appartient exclusivement au CPQS et aucun suivi et délai de traitement n'est prévu au sens de la loi précitée. La notion de signalement, dans le contexte de maltraitance, revêt un caractère distinct. C'est pourquoi, il est important d'abord de le définir et d'en préciser les modalités d'application. Étant donné le délai nécessaire pour le traitement de plaintes, il est impératif de prévoir des mesures de soutien dès la réception d'une plainte ou du signalement. L'urgence d'agir s'impose et ces cas doivent être prioritaires.

RECOMMANDATION 12

Que la notion de signalement, dans le cadre de maltraitance, puisse être définie et que les modalités de traitement soient énoncées clairement étant donné le caractère distinct de celle-ci, comparativement à celle déjà prévue au régime d'examen des plaintes.

Que les plaintes et les signalements concernant les situations de maltraitance soient traités de façon prioritaire par les instances concernées.

4.3.3 Des ressources financières et humaines suffisantes

À ce jour, il semble que les équipes des CPQS soient débordées par le traitement des plaintes et des signalements effectués dans le cadre du régime d'examen des plaintes. L'ajout de nouvelles requêtes ne doit pas ralentir le traitement de l'ensemble des demandes. En ce sens, il faudra s'assurer que cette nouvelle responsabilité, qui incombe au CPQS, s'accompagne des ressources financières et humaines supplémentaires nécessaires au bon déroulement des opérations.

RECOMMANDATION 13

Que les ressources humaines et financières nécessaires au bon déroulement des opérations des CPQS soient accordées sans disparité régionale.

4.4 SECTION VII- LA REDDITION DE COMPTES

Le projet de loi prévoit qu'une section du rapport annuel rédigé par les CPQS traite spécifiquement des plaintes et des signalements reçus concernant les cas de maltraitance, c'est une bonne chose. La FCAAP propose d'explicitier davantage les exigences liées à la reddition de compte en répertoriant les motifs de plaintes en fonction des types de maltraitance.¹⁰ Par la suite, une analyse exhaustive de ces données pourra permettre de préciser les manifestations de la maltraitance et d'en tirer des conclusions permettant de définir un plan d'action et des stratégies beaucoup plus efficaces en vue de la contrer.

RECOMMANDATION 14

Que les motifs de plaintes et de signalements concernant les situations de maltraitance soient répertoriés de façon exhaustive au rapport annuel par type de maltraitance.

¹⁰ CHAIRE DE RECHERCHE SUR LA MALTRAITANCE ENVERS LES PERSONNES ÂÎNÉES (2016), « *Terminologie sur la maltraitance envers les personnes âgées* », 2 p., [En ligne : [http://maltraitancedesaines.com/images/Terminologie sur la maltraitance envers les personnes âgées.pdf](http://maltraitancedesaines.com/images/Terminologie%20sur%20la%20maltraitance%20envers%20les%20personnes%20âînées.pdf) (consulté le 25 octobre 2016)]

5 CONCLUSION

Bien que la FCAAP soit en accord avec la grande majorité des aspects liés au projet de Loi 115, nous croyons que celui-ci appose seulement les premières pierres d'un édifice qui reste encore à ériger. Il y a bien sûr la maltraitance vécue par les personnes lors de la prestation des soins et des services publics et aussi les autres types de maltraitance qui nécessiteront l'apport des intervenants impliqués dans le cadre des ententes socio-judiciaires régionales. Ce dernier point a besoin d'être mieux documenté au projet de loi pour plus de clarté.

Nous avons soulevé l'importance de la concertation entre les intervenants impliqués en vue de permettre des actions cohérentes et substantielles pour régler les problèmes de maltraitance. À cet effet, nous nous interrogeons sur certains aspects, dont un en particulier. Est-ce qu'un coordonnateur en matière de maltraitance par région pourra répondre aux défis que soulève la mise en place de mécanismes de concertation efficaces?

Des mesures sociales en vue de contrer la maltraitance doivent être également initiées. En ce sens, la proposition de campagne d'information et de sensibilisation joue un rôle essentiel qui permet d'influer notamment à titre préventif.

Pour dénoncer une situation, il faut d'abord connaître ses droits et avoir le pouvoir d'agir pour mener à terme une démarche de plainte et de signalement. Les CAAP sont témoins que l'aide appropriée au moment opportun fait une énorme différence.

Il est également important de rappeler qu'il y a trop souvent de projets gouvernementaux initiés qui n'ont pu donner les résultats probants à cause d'un manque de ressources humaines et financières. L'importance accordée à la dignité et à la sécurité des personnes vulnérables est pour la société québécoise une des valeurs fondamentales à transmettre aux générations futures. C'est pourquoi il est nécessaire de se donner les moyens de nos ambitions afin de bâtir un monde meilleur et plus juste où il fait bon vivre.

Au-delà des différents aspects abordés dans les 14 recommandations de la FCAAP, les constats soulevés sont le reflet d'une démarche terrain appuyée sur une expertise significative tant du point de vue local que national. La future politique pour contrer la maltraitance envers les aînés et les personnes en situation de vulnérabilité, dont les personnes handicapées, devra tenir compte des ententes socio-judiciaires en cours d'implantation dans plusieurs régions du Québec. La FCAAP et ses membres continueront de s'investir auprès des personnes pour qui l'accompagnement et l'assistance contribuent à faire la différence.

6 ANNEXE 1 - RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Définir le terme « toute autre personne » mentionné au Chap. II, section 1, art.3 au 2^{ème} aliéna pour plus de précision.

RECOMMANDATION 2

Que l'article 3, alinéa 1 du projet de loi soit modifié afin de préciser que c'est au conseil d'administration qu'incombe la responsabilité d'établir cette politique et qu'il est responsable des mesures de mises en œuvre, d'évaluation et de l'efficacité de celle-ci.

RECOMMANDATION 3

Que la structure complète du régime d'examen des plaintes soit utilisée dans le cadre du traitement des plaintes et des signalements de maltraitance.

RECOMMANDATION 4

Que le comité de vigilance des établissements assure le suivi des recommandations et des interventions du CPQS qui seront formulées ou effectuées dans le cadre du traitement des plaintes et des signalements prévus au présent projet de loi et que le coordonnateur régional en maltraitance puisse siéger à ce comité.

RECOMMANDATION 5

Que le règlement précise la procédure applicable à l'intérieur des établissements pour contrer la maltraitance, et ce en précisant les mécanismes de concertation des intervenants impliqués dans la trajectoire de services.

RECOMMANDATION 6

Que les mesures de soutien disponibles pour aider une personne à formuler une plainte ou effectuer un signalement soient précisées. En ce sens, que les CAAP qui sont la ressource ayant la structure et l'expertise nécessaire pour jouer ce rôle soient dûment nommés au paragraphe 5^o de l'article 3 comme étant les organismes communautaires désignés pour assister et accompagner une personne à formuler une plainte ou effectuer un signalement.

RECOMMANDATION 7

Cette recommandation s'applique également pour le Chapitre IV – dispositions modificatives – LSSSS

Que les articles 76.6 et 76.7 de la LSSSS soient modifiés afin d'ajouter au mandat et fonctions des CAAP l'assistance et l'accompagnement des aînés et de toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité lors de leur démarche de plainte ou de signalement. Que les ressources financières afférentes à l'actualisation du mandat des CAAP soient ajustées en conséquence.

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement effectue une campagne d'information et de sensibilisation d'envergure nationale afin d'informer la population sur les différents types de maltraitance, sur les droits des personnes et sur le régime d'examen des plaintes comme moyen permettant de dénoncer la maltraitance.

Que les établissements soient mandatés pour faire la promotion du régime d'examen des plaintes comme outil de dénonciation de la maltraitance ainsi que les mesures de soutien disponibles pour les personnes qui souhaitent déposer une plainte ou effectuer un signalement. Que les ressources financières nécessaires à la réalisation de ce projet soient accordées par le gouvernement.

ANNEXE 1 - RECOMMANDATIONS (SUITE)

RECOMMANDATION 9

Que soit ajoutée à la présente loi, l'obligation pour les établissements d'afficher à la vue du public les coordonnées des CPQS et des CAAP.

RECOMMANDATION 10

Que la possibilité de recourir à un CAAP pour porter le signalement d'une personne qui souhaite garder l'anonymat tout en dénonçant une situation de maltraitance, soit expressément indiquée et décrite dans les politiques de lutte contre la maltraitance adoptées par les établissements.

Concernant l'article 12, que l'immunité soit accordée aux employés des CAAP dans le cadre de leur travail et spécifié au présent projet de loi et à la LSSSS.

RECOMMANDATION 11

Que soit précisé à l'art.11 qu'il est interdit d'exercer des mesures de représailles contre une personne qui porte plainte. L'article actuel le prévoit pour le signalement seulement. Que soient définies les interventions du CPQS lors de mesure de représailles exercées à l'encontre d'une personne et que les mécanismes de concertation entre les intervenants soient mis en place.

RECOMMANDATION 12

Que la notion de signalement dans le cadre de maltraitance puisse être définie et que les modalités de traitement soient énoncées clairement étant donné le caractère distinct de celle-ci comparativement à celle déjà prévue au régime d'examen des plaintes.

Que les plaintes et les signalements concernant les situations de maltraitance soient traités de façon prioritaire par les instances concernées.

RECOMMANDATION 13

Que les ressources humaines et financières nécessaires au bon déroulement des opérations des CPQS soient accordées sans disparité régionale.

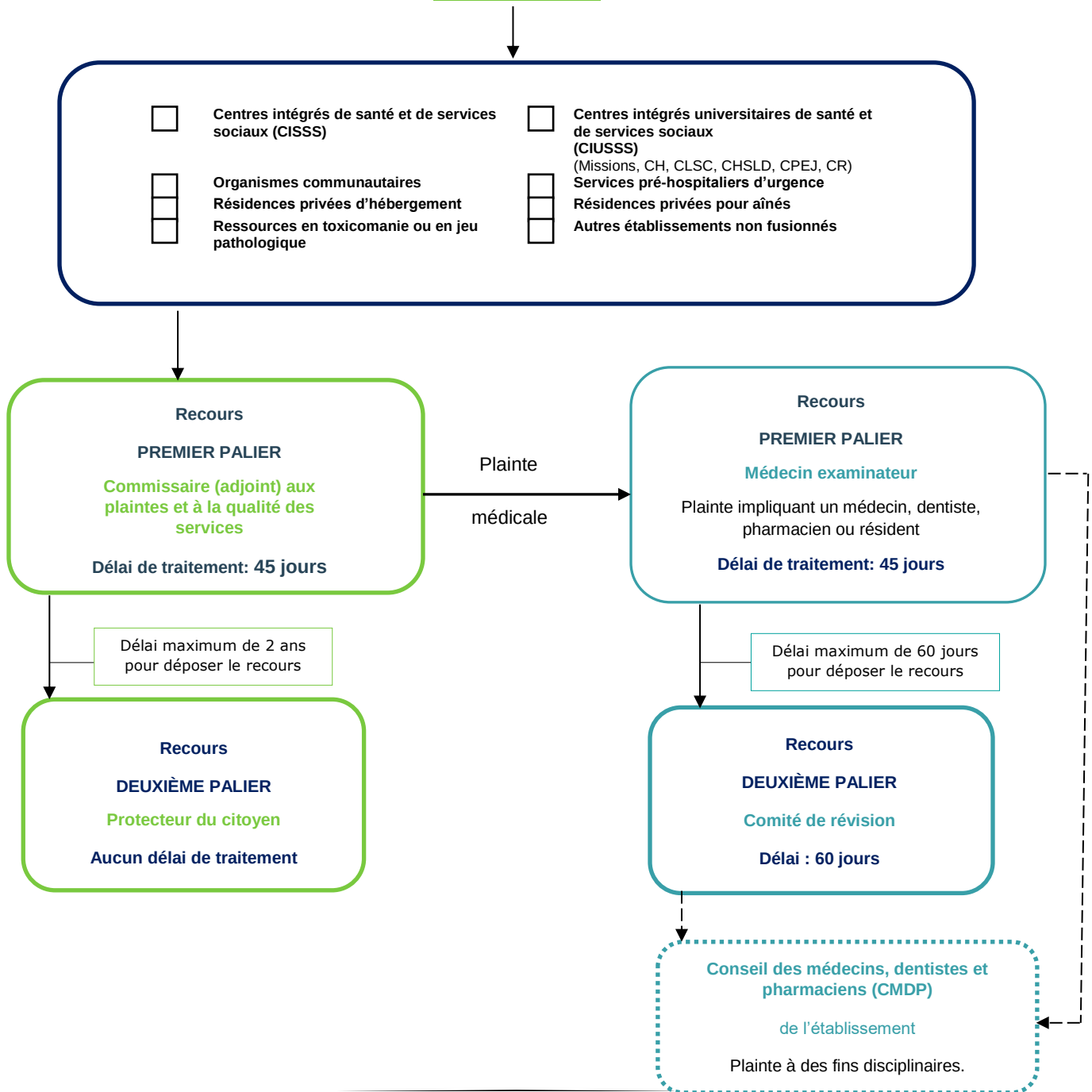
RECOMMANDATION 14

Que les motifs de plaintes et de signalement concernant les situations de maltraitance soient répertoriés de façon exhaustive au rapport annuel par type de maltraitance.

7 ANNEXE 2- ORGANIGRAMME RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES

LE RÉGIME D'EXAMEN DES PLAINTES EN SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

LA PERSONNE



8 SOURCES DE RÉFÉRENCES

BEAULIEU Marie, MANSEAU-YOUNG Marie-Ève, Pelletier Caroline, Spencer, Charmaine. (2015), « *La maltraitance envers les personnes âgées en milieu d'hébergement. État de situation sur sa prise en charge et mise en perspective d'une approche visant le signalement obligatoire. Sommaire exécutif* », Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées, 27 p.

CHAIRE DE RECHERCHE SUR LA MALTRAITANCE ENVERS LES PERSONNES ÂÎNÉES (2016), « *Terminologie sur la maltraitance envers les personnes âgées* », 2 p., [En ligne : http://maltraitancedesaines.com/images/Terminologie_sur_la_maltraitance_envers_les_personnes_aînees.pdf (consulté le 25 octobre 2016)]

CLERC Isabelle, COLLETTE Karine et CLAMAGERAN Sylvie (2009), *Littératie et droits en matière de santé et de services sociaux : paroles citoyennes, Rapport remis au Commissaire à la santé et au bien-être*, 304 p., [En ligne : http://bv.cdeacf.ca/RA_PDF/149472.pdf (consulté le 25 octobre 2016)]

CLÉMENT Michèle, CÔTÉ Ginette, GAGNON Éric., PAQUET Steve (2002), « *Impact et soutien des centres d'assistance et d'accompagnement (CAAP) sur la réception des plaintes, Tome 2* », Programme PRISM. CLSC-CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières, centre affilié universitaire, 125 p.

COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE (2010), « *Informé des droits et sensibiliser aux responsabilités en matière de santé, Consultation et analyse, synthèses et recommandations* », Québec : Gouvernement du Québec, 153 p.

DUBÉ Gaétane, FOURNIER Claire et TRAORÉ Issouf, (2008), "*Sept usagers des services de santé sur dix ne savent pas comment porter plainte : de qui s'agit-il?*", Institut de la statistique du Québec, 2 p. [En ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/sante/bulletins/portrait-200812.pdf> (consulté le 25 octobre 2016)]

Ménard Martin avocats. « *Vos droits en santé* » [En ligne : <http://www.vosdroitsensante.com/42/le-comite-des-usagers#formulaire> (consulté le 28-10-2016)]

Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008), « *Le pouvoir d'intervention du commissaire aux plaintes et à la qualité des services* », Québec : La direction des communications du MSSS, 36 p. [En ligne : <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2007/07-723-02.pdf> (consulté le 27-10-2016)]

Protecteur du citoyen (2016), « *Rapport spécial du Protecteur du citoyen, Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle* », Québec, 48 p. [En ligne : https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2016-06-16_droit-aines-residences-privees.pdf (consulté le 27-10-2016)]