

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 115,
*LOI VISANT À LUTTER CONTRE LA MALTRAITANCE ENVERS LES AÎNÉS
ET TOUTE AUTRE PERSONNE MAJEURE EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ*

Document adopté à la 635e séance de la Commission,
tenue le 13 janvier 2017, par sa résolution COM-635-5.1.1



Véronique Emond, avocate
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Collaboration à la recherche :

Claudia Verreault, stagiaire
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Ramon Avila
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Révision de texte :

Diane Dupont, bibliothécaienne
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LE DROIT À LA PROTECTION DES PERSONNES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ CONTRE TOUTE FORME D'EXPLOITATION PROTÉGÉ PAR LA CHARTE	3
1.1 La protection prévue à l'article 48 de la Charte	3
1.2 Le rôle de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en matière d'exploitation des personnes en situation de vulnérabilité.....	8
2 LE RESPECT DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE DANS LE PROCESSUS DE PLAINE OU DE SIGNALEMENT ENVISAGÉ.....	14
2.1 Le consentement de la personne victime de maltraitance.....	16
2.2 La prévention des représailles pour cause de signalement.....	23
2.3 La protection du droit au secret professionnel de la personne victime de maltraitance	24
2.4 L'accompagnement, la concertation et la prévention comme alternatives à l'intervention de force	30
3 L'UTILISATION DE MÉCANISMES DE SURVEILLANCE DANS LES ÉTABLISSEMENTS VISÉS.....	36
CONCLUSION.....	40

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Pour ce faire, la Commission a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁵. C'est à ce titre que la Commission a procédé à l'analyse du Projet de loi n° 115 *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*⁶ présenté à l'Assemblée nationale le 19 octobre 2016.

Comme son titre l'indique, ce projet de loi « a pour objet de lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité »⁷. Le législateur y prévoit une série de mesures, notamment « en imposant à tout établissement l'obligation d'adopter et de mettre en œuvre une politique de lutte contre la maltraitance envers ces personnes, en facilitant le signalement des cas de maltraitance ainsi qu'en favorisant la mise en place d'un processus d'intervention concernant la maltraitance envers les aînés »⁸.

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 [ci-après « Charte »].

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ Charte, préc., note 2, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁶ *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, projet de loi n° 115 (présentation — 19 octobre 2016), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc.) [ci-après « projet de loi n° 115 »].

⁷ *Id.*, Notes explicatives.

⁸ *Id.*, art. 1.

L'objet et les dispositions du projet de loi n° 115 concernent la mise en œuvre de plusieurs droits et libertés protégés par la Charte reconnus aux personnes en situation de vulnérabilité au même titre que toute autre personne. Citons à ce chapitre le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne⁹, le droit à la personnalité juridique¹⁰, le droit au secours de toute personne dont la vie est en péril¹¹, le droit à la sauvegarde de sa dignité¹², le droit au respect de sa vie privée¹³ et le droit au secret professionnel¹⁴. Selon les circonstances, le droit de toute personne à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens¹⁵ tout autant que le droit à l'inviolabilité de la demeure¹⁶ peuvent également être en cause. Il en est de même du droit à l'égalité protégé en vertu de l'article 10 de la Charte.

Il convient plus spécifiquement de référer à l'article 48 de la Charte en vertu duquel toute personne âgée ou handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation et a droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu¹⁷. Rappelons à cet égard que la Commission a, entre autres, la responsabilité spécifique de faire enquête sur les situations d'exploitation de personnes âgées ou handicapées en vertu de cette disposition de la Charte, de proposer des moyens de régler ces situations ou de saisir le tribunal pour ce faire. Dans ce contexte, la Commission a développé un modèle d'intervention adapté aux situations d'exploitation des personnes en situation de vulnérabilité respectueux de leurs droits et libertés et elle entend continuer à exercer les responsabilités que lui confère la Charte en matière d'exploitation des personnes vulnérables.

Cela dit, la Commission souscrit aux objectifs du projet de loi n° 115 et souhaite y concourir, notamment dans le cadre du processus d'intervention concernant la maltraitance envers les aînés dont il prévoit la mise en œuvre. Elle tient également à souligner la reconnaissance que

⁹ Charte, préc., note 2, art. 1.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*, art. 2.

¹² *Id.*, art. 4.

¹³ *Id.*, art. 5.

¹⁴ *Id.*, art. 9.

¹⁵ *Id.*, art. 6.

¹⁶ *Id.*, art. 7. Voir également *id.*, art. 8.

¹⁷ *Id.*, art. 48.

constitue le projet de loi n° 115 de la responsabilité que partagent l'État québécois et l'ensemble de la société québécoise, y compris les acteurs du réseau de la santé et des services sociaux plus particulièrement visés par les mesures proposées, dans la lutte contre la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité. Néanmoins, la Commission entend commenter certaines dispositions du projet de loi qui suscitent quelques préoccupations plus particulières en regard des droits et libertés de la personne précités. La Commission veut entre autres s'assurer que les modalités envisagées en vue de permettre le signalement de cas de maltraitance de personnes en situation de vulnérabilité respectent les droits que la Charte leur garantit.

Le présent mémoire est divisé en trois parties. Dans un premier temps, la Commission entend rappeler l'importance du droit à la protection des personnes en situation de vulnérabilité contre toute forme d'exploitation protégé par la Charte et le rôle qu'elle joue en cette matière. La Commission s'attardera ensuite à la possibilité de signalement prévue au projet de loi à la lumière des droits et libertés garantis par la Charte. Elle commentera enfin le recours à des mécanismes de surveillance dans les établissements ciblés qu'envisage d'encadrer le projet de loi.

1 LE DROIT À LA PROTECTION DES PERSONNES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ CONTRE TOUTE FORME D'EXPLOITATION PROTÉGÉ PAR LA CHARTE

1.1 La protection prévue à l'article 48 de la Charte

Le projet de loi n° 115 a pour objectif de lutter contre la maltraitance visant une personne majeure en situation de vulnérabilité. Le projet de loi cible ainsi la maltraitance comme étant « un geste singulier ou répétitif ou un défaut d'action approprié qui se produit dans une relation où il devrait y avoir de la confiance et qui cause du tort ou de la détresse à une personne »¹⁸. On y définit également la notion de personne en situation de vulnérabilité de la façon suivante :

¹⁸ Projet de loi n° 115, préc., note 6, art. 2(2).

« une personne majeure dont la capacité de demander ou d'obtenir de l'aide est limitée temporairement ou de façon permanente, en raison notamment d'une contrainte, d'une maladie, d'une blessure ou d'un handicap, lesquels peuvent être d'ordre physique, cognitif ou psychologique. »¹⁹

Cette définition de la notion de personne en situation de vulnérabilité serait la première à être inscrite dans une loi québécoise²⁰. Ni la Charte ni le Code civil du Québec ne définissent cette notion.

Cela dit, rappelons que, pour la Commission, la notion de vulnérabilité « apparaît comme le pivot de la logique de l'exploitation »²¹ visée par l'article 48 de la Charte. Cette disposition se lit comme suit :

« Toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation.

Telle personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu. »

Dès 1983, la Commission a défini l'exploitation au sens de l'article 48 de la Charte en fonction de trois conditions, à savoir : 1) qu'une personne âgée ou handicapée subisse un préjudice moral ou matériel de la part d'une autre personne ou d'un organisme; 2) que son âge avancé ou son handicap l'affecte au point de la placer dans une situation de dépendance et 3) que la personne ou l'organisme mis en cause mette à profit cette situation de dépendance²². Ces éléments ont d'ailleurs été confirmés par la jurisprudence qui définit une situation d'exploitation comme étant « 1) une mise à profit; 2) d'une position de force, 3) au détriment d'intérêts plus vulnérables »²³.

¹⁹ *Id.*, art. 2(3).

²⁰ Voir notamment en droit fédéral : *Loi sur le casier judiciaire*, L.R.C. 1985, c. C-47, art. 6.3(1).

²¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées. Vers un filet de protection resserré. Rapport de consultation et recommandations*, 2001, p. 8, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/publications/exploitation_age_rapport.pdf

²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *L'exploitation des personnes âgées ou handicapées*, (Cat. 2.180.1), 1983, p. 35-36.

²³ Voir notamment : *Commission des droits de la personne du Québec c. Brzowski*, [1994] R.J.Q. 1447 (T.D.P.Q.), par. 141; *Vallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2005] R.J.Q. 961 (C.A.), par. 46.

La jurisprudence enseigne également que le terme exploitation doit ici s'entendre de « toute forme d'exploitation et n'est pas limité dans le texte à une exploitation économique, c'est-à-dire un profit d'ordre financier »²⁴. Ainsi, « l'exploitation peut être, et de manière non limitative, d'ordre physique, psychologique, social ou moral »²⁵. La Cour d'appel confirme d'ailleurs cette interprétation large de la notion d'exploitation²⁶, ajoutant que celle-ci inclut notamment l'exploitation « résultant de l'imposition de mauvaises conditions d'hébergement »²⁷. Plus généralement, la Cour rappelle que l'article 48 de la Charte doit recevoir une interprétation large et libérale « susceptible d'offrir une protection à ces personnes vulnérables contre diverses situations d'exploitation : financière, physique, psychologique, sociale ou morale »²⁸.

Dans un tel contexte, la vulnérabilité peut donc être physique, psychique, mentale ou affective, culturelle, mais aussi économique et elle dépend de différents facteurs. La vulnérabilité ne doit pas être présumée en raison de l'âge, mais peut découler de l'âge avancé, de maladies et pertes associées au vieillissement, de certaines conditions offertes par l'environnement telles que la dépendance, une perte d'autonomie, l'isolement, l'insécurité, etc.²⁹ Comme le résume M^e Maurice Drapeau dans son ouvrage sur la question, « l'état de vulnérabilité d'une personne se démontre donc par le constat des facteurs de vulnérabilité qui l'affectent et la fragilisent en la rendant peu en mesure de se défendre »³⁰. Parmi ces facteurs, citons : la maladie, les déficits physiques et cognitifs, le décès du conjoint, l'isolement, l'insécurité, la détresse émotionnelle et la fragilité psychologique. M^e Marc-André Dowd mentionne que « le contexte de vie de la personne pourra également accentuer cette vulnérabilité : absence ou déficience du soutien familial, services d'aide inaccessibles ou inadéquats, réseau d'amis restreint, faibles revenus,

²⁴ *Commission des droits de la personne du Québec c. Brzozowski, id.*, par. 143.

²⁵ *Id.*

²⁶ Voir notamment : *Coutu c. Commission des droits de la personne du Québec*, J.E. 98-2088 (C.A.), confirmant sur ce point [1995] R.J.Q. 1628, 1637-1638 (T.D.P.Q.).

²⁷ *Vallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, préc., note 23, par. 31.

²⁸ *Id.*, par. 29.

²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 9. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées. Rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport Vers un filet de protection resserré*, 2005, p. 39, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/publications/suivi_exploitation.pdf

³⁰ Maurice DRAPEAU, *Contre l'exploitation des personnes âgées ou handicapées*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2014, p. 21.

placement contre le gré de la personne âgée ou handicapée, etc. »³¹. La vulnérabilité peut en outre être temporaire ou permanente.

Retenons par ailleurs que la Charte québécoise s'applique tant aux rapports privés³² qu'à l'État³³. Le champ d'application de l'article 48 de celle-ci s'étend ainsi à de nombreux secteurs d'activités, incluant les services de santé et les services sociaux, mais ne se limitant pas à ceux-ci. Cela dit, en consacrant le droit à la protection contre l'exploitation à l'article 48 de la Charte, l'État québécois s'est engagé « à adopter des mesures permettant d'en assurer la mise en œuvre »³⁴ et « à mettre en place des mécanismes et des recours visant à assurer le respect de ce droit à la protection »³⁵. Le Tribunal des droits de la personne le souligne en ces termes dans l'affaire *Brzozowski* :

« Si ce droit implique pour l'État une obligation distincte de celle associée à un "droit-créance" en tant que tel, il s'ensuit néanmoins qu'il trace la voie pour l'État à la mise en place d'une structure visant à protéger ces personnes et à prévenir les situations d'abus à leur endroit par la prise en charge sociale avec la Loi sur les services de santé et les services sociaux et par la prise en charge juridique avec la Loi applicable en matière de curatelle. »³⁶

La Cour d'appel le confirme également dans l'arrêt *Vallée* lorsque la juge Thibault écrit :

« Les instruments juridiques internationaux constituent une source d'inspiration lorsqu'il est question d'interpréter un texte de la loi car, bien souvent, les gouvernements ont manifesté leur accord aux principes véhiculés dans ces textes en les ratifiant. Différents textes internationaux ont été reproduits dans le jugement de première instance. Il ressort

³¹ Marc-André DOWD, « L'exploitation des personnes âgées ou handicapées : Où tracer les limites de l'intervention de l'État? », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, vol. 182, *Pouvoirs publics et protection (2003)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 55, à la p. 62.

³² Voir notamment à ce sujet : Christian BRUNELLE, « Les domaines d'application des Chartes des droits », dans Collection de droit 2015-2016, École du Barreau du Québec, vol. VII, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 35.

³³ Charte, préc., note 2, art. 54.

³⁴ Claire BERNARD, *Le droit des personnes âgées d'être protégées contre l'exploitation : Nature et portée de l'article 48 de la Charte des droits et libertés de la personne*, Communication présentée au Colloque 2005 de la Chaire du Notariat de l'Université de Montréal : L'exploitation des aînés : problématique et pistes de solutions, (Cat. 2.500.125), novembre 2005, p. 2, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/exploitation_interpretation_article_48.pdf

³⁵ M.-A. DOWD, préc., note 31, p. 63.

³⁶ *Commission des droits de la personne du Québec c. Brzozowski*, préc., note 23, par. 144 [notre soulignement].

de leur analyse que la communauté internationale reconnaît le besoin d'adopter des mesures sociales susceptibles de protéger les personnes âgées parce que celles-ci sont considérées comme des personnes vulnérables. Dans ce sens, l'article 48 de la Charte fait écho au vœu de la communauté internationale de protéger les aînés [...]. »³⁷

La Cour d'appel cite ensuite M^e Jennifer Stoddart à l'appui de son propos :

« Conceptuellement, l'exploitation se situe donc au cœur des obligations internationales de l'État d'assurer la protection et l'épanouissement des citoyens particulièrement vulnérables et au centre d'un faisceau de lois internes dans le domaine des droits civils et sociaux, comme celles qui régissent la protection des consommateurs et des personnes incapables ou l'administration des soins de santé. »³⁸

Conformément aux engagements pris par l'État québécois en vertu de l'article 48 de la Charte, les mesures proposées par le projet de loi n° 115 s'inscriraient donc dans le cadre de ce « faisceau de lois internes » que le Québec a mis en place dans le domaine des droits civils et sociaux en vue d'assurer la protection et l'épanouissement des personnes en situation de vulnérabilité conformément à ses obligations internationales. Le projet de loi n° 115 viendrait ainsi opérationnaliser la protection que prescrit l'article 48 de la Charte dans un secteur particulier.

En ce sens, l'article 48 de la Charte protège un droit substantiel à la protection pour les personnes vulnérables et rend possible pour celles-ci d'intenter un recours spécifique à la Commission³⁹, mais il « doit également servir de principe d'interprétation pour les autres dispositions législatives qui tissent le filet de protection mis en place pour les personnes vulnérables »⁴⁰, incluant pour les dispositions du projet de loi n° 115.

³⁷ Vallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, préc., note 23, par. 28 [référence omise, notre soulignement].

³⁸ Jennifer STODDART, « L'exploitation au sens de l'article 48 de la Charte des droits et libertés de la personne » dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit familial (1995)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 151, à la p. 155 [notre soulignement].

³⁹ Vallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, préc., note 23, par. 23.

⁴⁰ M.-A. DOWD, préc., note 31, p. 66.

1.2 Le rôle de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en matière d'exploitation des personnes en situation de vulnérabilité

Au moment de présenter le projet de loi n° 115 en conférence de presse, la ministre responsable des Aînés et de la Lutte contre l'intimidation, Mme Francine Charbonneau, soulignait le travail de la Commission, notamment à titre de partenaire du projet pilote d'entente pour la mise en place d'une procédure d'intervention sociojudiciaire concernant les formes criminelles de maltraitance envers les aînés.

À ce sujet, retenons que le projet de loi n° 115 confierait au ou à la ministre responsable des Aînés la responsabilité, « en concertation avec les intervenants des milieux concernés, de lutter contre la maltraitance envers les aînés »⁴¹. De façon plus particulière, le ou la ministre aurait la responsabilité de coordonner « la mise en place d'un processus d'intervention concernant la maltraitance envers les aînés, notamment par la conclusion d'une entente entre l'établissement, le directeur des poursuites criminelles et pénales, les corps de police municipaux, la Sûreté du Québec et toute autre personne jugée utile »⁴². Le projet de loi n° 115 laisse ainsi au ou à la ministre le soin de définir la suite du projet-pilote d'entente socio-judiciaire précité.

Nous l'avons déjà mentionné, la Commission est investie par la Charte d'importantes responsabilités visant la promotion et le respect des droits et libertés de la personne⁴³. À cet égard, il importe de rappeler qu'elle a notamment le pouvoir de faire enquête sur toute situation qui lui paraît constituer un cas d'exploitation d'une personne âgée ou handicapée⁴⁴ et que les plaintes qu'elle reçoit peuvent viser tous les milieux, y compris les établissements visés par le projet de loi n° 115, leurs préposés ou toute autre personne visée à l'article 3 al. 2 du projet de loi.

Ne serait-ce qu'au cours des cinq dernières années, la Commission a ainsi ouvert plus de 450 dossiers en matière d'exploitation de personnes âgées ou handicapées, que ce soit à la suite

⁴¹ Projet de loi n° 115, préc., note 6, art. 16.

⁴² *Id.*, art. 17. Voir également :

⁴³ Charte, préc., note 2, art. 71.

⁴⁴ *Id.*, art. 71 al. 2(1) et 74.

d'une plainte ou de sa propre initiative. Ce nombre représente environ 10 % des dossiers d'enquête ouverts à la Commission au cours de cette période⁴⁵. La Commission a également traité plus de 600 demandes qui n'ont pas mené à l'ouverture d'un dossier d'enquête. C'est le cas, par exemple, lorsque la demande s'avère ne pas être recevable, mais également lorsque la prise de mesures immédiates permet d'instaurer un filet de protection suffisant autour de la victime ou qu'il s'avère plus approprié de référer la demande à une autre instance telle que le Curateur public.

Notons que des particuliers représentent la vaste majorité des personnes mises en cause dans ces dossiers d'exploitation ouverts à la Commission. Quelques-uns de ces dossiers ont néanmoins impliqué différents acteurs du secteur des services de santé et des services sociaux, notamment des résidences.

Dès l'ouverture d'un dossier en matière d'exploitation, la Commission met en œuvre les mesures permettant de mettre fin à la situation et d'en prévenir la récurrence. À défaut de pouvoir instituer de telles mesures, la Commission prend à tout le moins les moyens nécessaires pour stabiliser la situation et mettre en place un filet de protection autour de la personne⁴⁶.

La Commission agit également de façon à favoriser un règlement à l'amiable entre les parties⁴⁷. Si elle n'y parvient pas, elle peut, au terme de son enquête, proposer des mesures de redressement qui tiennent compte de l'intérêt public et de celui de la victime, telles que la cessation de l'acte reproché, l'accomplissement d'un acte, le paiement d'une indemnité ou de

⁴⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, 2016, p. 54-55, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/RA_2015_2016.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, 2015, p. 51-52, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/RA_2014_2015.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport annuel de gestion 2013-2014*, 2014, p. 52-53, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/RA_2013_2014.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport annuel de gestion 2012-2013*, 2013, p. 55, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/RA_2012_2013.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport annuel de gestion 2011-2012*, 2012, p. 55, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/RA_2011_2012.pdf

⁴⁶ Jacques FRÉMONT, *Allocution de monsieur Jacques Frémont, Président de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Forum de discussion : La protection juridique des personnes aînées contre l'exploitation*, (Cat. 2.600.235), Université Laval, 27 novembre 2015, p. 7.

⁴⁷ Charte, préc., note 2, art. 71 al. 2(2).

dommages-intérêts punitifs⁴⁸. Fait à noter, ces mesures de redressement peuvent être de nature systémique ou préventive, notamment en vue de « mieux protéger d'autres personnes vulnérables des risques de récurrence de conduites exploitantes de la part de la défenderesse »⁴⁹.

Si ces mesures de redressement ne sont pas mises en œuvre⁵⁰, la Commission peut saisir un tribunal en vue d'obtenir toute mesure appropriée contre la personne en défaut ou pour réclamer, en faveur de la victime, les mesures de redressement jugées adéquates⁵¹. Ajoutons que la Commission peut aussi s'adresser à un tribunal en vue d'obtenir d'urgence une mesure propre à faire cesser une menace ou un risque lorsqu'elle a des raisons de croire que la vie, la santé ou la sécurité d'une personne visée par un cas d'exploitation est menacée ou qu'il y a un risque de perte d'un élément de preuve ou de solution d'un tel cas⁵². De même, elle peut saisir un tribunal pour qu'une mesure soit prise contre quiconque exerce ou tente d'exercer des représailles contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'un cas d'exploitation ou qui y a participé, que ce soit à titre de victime, de plaignant, de témoin ou autrement⁵³.

Signalons par ailleurs que les pouvoirs d'enquête de la Commission ne se limitent pas à des cas individuels. Elle est intervenue dans des milieux de vie, que ce soit des résidences privées fournissant des services ou des établissements du réseau public de santé et de service sociaux. Dès 1977, la Commission a par exemple obtenu un jugement ordonnant la fermeture d'une résidence privée pour motif d'exploitation⁵⁴. Dans l'affaire *Coutu*, le Tribunal des droits de la personne a aussi accueilli la demande de la Commission contre un établissement privé qui hébergeait des personnes handicapées, à la suite d'une enquête portant sur une exploitation financière, mais également sur leurs conditions de vie et les soins qu'elles recevaient. Le Tribunal avait alors condamné les propriétaires à payer aux bénéficiaires de la résidence la

⁴⁸ *Id.*, art. 79.

⁴⁹ M.-A. DOWD, préc., note 31, p. 65.

⁵⁰ Charte, préc., note 2, art. 79.

⁵¹ *Id.*, art. 80.

⁵² *Id.*, art. 81.

⁵³ *Id.*, art. 82.

⁵⁴ *Commission des droits de la personne du Québec c. Gagnon*, C.S. Montréal, n° 500-05-013033-773, 23 juin 1977, j. Boudreault.

somme de 1 413 300 \$ à titre de dommages compensatoires et de 141 330 \$ à titre de dommages exemplaires, jugement qui a par la suite été confirmé par la Cour d'appel⁵⁵.

En outre, la Commission a mené deux enquêtes importantes sur les conditions de vie de personnes hébergées dans des établissements publics offrant des services d'hébergement et des soins de longue durée. À l'issue de la première, la Commission a formulé quatorze recommandations visant, d'une part, à indemniser une résidente pour atteinte à son droit à la protection contre l'exploitation, mais également à redresser la situation générale constatée dans l'établissement eu égard au respect des droits des personnes hébergées, à la formation du personnel, au soutien clinique, à la valorisation du personnel et, sous certains aspects, à l'organisation du travail⁵⁶. À la suite de la deuxième enquête de la Commission, l'établissement en cause s'est engagé par règlement à dédommager financièrement les résidents touchés pour les mauvaises conditions d'hébergement et de vie qu'ils ont subies, mais aussi à mettre en œuvre une série de mesures systémiques, notamment quant à l'implantation d'une approche « milieu de vie », à l'amélioration de la procédure de signalement de comportements inacceptables, à la mise en place d'une procédure de dépistage et de prévention de la violence et des abus, au resserrement des critères de sélection du personnel ou à la formation continue dont il peut bénéficier⁵⁷.

Enfin, conformément aux responsabilités diversifiées que lui confère la Charte⁵⁸, la Commission collabore depuis de nombreuses années avec d'autres acteurs qui, comme elle, ont la

⁵⁵ Préc., note 26.

⁵⁶ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse propose des mesures de redressement à la Résidence Saint-Charles-Borromée*, communiqué de presse, Montréal, 9 novembre 2005; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la Résidence Saint-Charles-Borromée*, communiqué de presse, Montréal, 9 novembre 2005; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Une charte des droits et valeurs à Saint-Charles-Borromée*, communiqué de presse, Montréal, 31 mai 2005.

⁵⁷ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse considère qu'il y a eu des situations d'exploitation de personnes âgées au centre de santé et de services sociaux de Beauce*, communiqué de presse, Montréal, 31 octobre 2006; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Un règlement hors cour est intervenu entre la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Centre de santé et de services sociaux de Beauce*, communiqué de presse, Montréal, 22 juin 2008.

⁵⁸ Rappelons que la Commission a notamment la responsabilité d'élaborer et appliquer un programme d'information et d'éducation, destiné à faire comprendre et accepter l'objet et les dispositions de la Charte; de diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux; de relever les (...suite)

responsabilité d'intervenir face à une situation d'exploitation d'une personne âgée ou d'une personne handicapée. Pensons notamment aux établissements et installations du réseau de la santé et des services sociaux, par exemple en élaborant des modalités de fonctionnement avec les CLSC, aux services de police ou aux organismes de défense des droits des personnes aînées. Pendant plusieurs années, des représentants de la Commission ont également participé à diverses tables de concertation contre les abus faits aux aînés.

Certains rapports de collaboration ont d'ailleurs été plus formellement établis au cours des dernières années afin d'assurer la coordination souvent indispensable en vue de déployer une intervention adéquate en matière d'exploitation. C'est ainsi que dès 1989-1990, la Commission a contribué à mettre sur pied un projet-pilote avec le Centre de services sociaux de Québec afin « de mettre à l'épreuve un modèle de concertation avec le réseau des services sociaux et de la santé » et d'implanter graduellement une « culture multidisciplinaire » entre les intervenants de la Commission et d'autres organismes⁵⁹. La Commission a aussi adopté un protocole de collaboration avec le Curateur public en 2006⁶⁰.

En outre, la Commission a joué un rôle important dans le cadre de plusieurs mesures mises en place en vertu du *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2010-2015*⁶¹. Elle a notamment formé une équipe spécialisée en matière de lutte contre l'exploitation des personnes aînées.

dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et de faire au gouvernement les recommandations appropriées; de recevoir les suggestions, recommandations et demandes qui lui sont faites touchant les droits et libertés de la personne, les étudier, éventuellement en invitant toute personne ou groupement intéressé à lui présenter publiquement ses observations lorsqu'elle estime que l'intérêt public ou celui d'un groupement le requiert, pour faire au gouvernement les recommandations appropriées; ou encore de coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne. Charte, préc., note 2, art. 71 al. 2.

⁵⁹ Claire BERNARD et Alberte LEDOYEN, *La lutte contre l'exploitation des personnes âgées : le modèle québécois*, Communication présentée lors de la 4^e Conférence mondiale de la Fédération internationale du vieillissement, Montréal, septembre 1999, p. 12-13.

⁶⁰ L'article 71 al. 2(3) de la Charte confère à la Commission la responsabilité de « signaler au Curateur public tout besoin de protection qu'elle estime être de la compétence de celui-ci, dès qu'elle en a connaissance dans l'exercice de ses fonctions ».

⁶¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2010-2015*, Québec, 2010, [En ligne].
https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/documents/plan_action_maltraitance.pdf

Entre 2014 et 2016, la Commission a aussi fait partie du projet-pilote d'entente sociojudiciaire portant sur les formes criminelles de maltraitance envers les aînés de la région de la Mauricie et du Centre du Québec. Cette entente regroupait les établissements de santé et de services sociaux de ces régions, les directeurs des poursuites criminelles et pénales, la Ville de Trois-Rivières de même que la Sûreté du Québec. Le Curateur public et l'Autorité des marchés financiers étaient aussi interpellés au besoin. L'objectif de cette entente était de garantir une meilleure protection aux personnes aînées qui sont en situation de vulnérabilité ou qui sont susceptibles de l'être. Ainsi, elle prévoyait notamment la mise en place d'une procédure d'intervention sociojudiciaire permettant des actions rapides, concertées et complémentaires afin de leur venir en aide.

La Commission profite donc de l'occasion pour réitérer son engagement à lutter contre l'exploitation et la maltraitance des personnes aînées et des personnes handicapées dans le respect des droits que leur garantit la Charte et en vertu de tous les moyens que celle-ci met à sa disposition. Certes, le projet de loi n° 115 prévoit l'élargissement du mandat du commissaire local 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*⁶². Celui-ci serait en effet « responsable du traitement des signalements effectués dans le cadre de la politique de lutte contre la maltraitance adoptée en vertu [du projet de loi] et, le cas échéant, de diriger les personnes formulant un signalement vers une autre instance appropriée »⁶³. La Commission conserve néanmoins ses responsabilités et compétences en matière d'exploitation des personnes vulnérables et continuera de les exercer. En ce sens, elle constitue notamment l'une des « instances appropriées » précitées et vers laquelle le commissaire local aux plaintes pourra diriger les personnes formulant un signalement.

La Commission souhaite également confirmer sa volonté de participer à une entente nationale portant sur un processus d'intervention concernant la maltraitance envers les aînés que prévoit le projet de loi n° 115. Elle y contribuera notamment en offrant son support à la formation et la sensibilisation contre l'exploitation des personnes âgées.

⁶² *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2 [ci-après « LSSSS »].

⁶³ Projet de loi n° 115, préc., note 6, art. 30.

2 LE RESPECT DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE DANS LE PROCESSUS DE PLAINE OU DE SIGNALEMENT ENVISAGÉ

Le projet de loi n° 115 vise à faciliter le signalement des cas de maltraitance d'une personne majeure en situation de vulnérabilité, mais ne prévoit pas d'obligation à cet égard⁶⁴.

Pour ce faire, le projet de loi n° 115 vise d'abord à obliger tous les établissements de santé et de services sociaux ciblés à adopter et mettre en œuvre une politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité.

Cette politique de lutte contre la maltraitance, dont la mise en œuvre serait sous la responsabilité du président directeur général ou du directeur général de l'établissement⁶⁵, viserait les personnes majeures en situation de vulnérabilité⁶⁶ qui reçoivent des services de santé et de services sociaux, « que ces services soient rendus dans une installation maintenue par l'établissement ou à domicile »⁶⁷. On devrait en outre prévoir faire les adaptations nécessaires dans le cas des ressources intermédiaires, ressources de type familial ou résidences privées pour aînés visées par la LSSSS⁶⁸.

Dans chaque cas, cette politique devrait établir des mesures visant à prévenir la maltraitance, à lutter contre celle-ci et à soutenir les personnes dans toute démarche entreprise pour y mettre fin⁶⁹. Plus particulièrement, elle devrait notamment indiquer les éléments suivants⁷⁰ :

- la personne responsable de sa mise en œuvre et les coordonnées pour la rejoindre;
- les mesures mises en place pour prévenir la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité, notamment des activités de sensibilisation, d'information ou de formation;

⁶⁴ *Id.*, art. 1.

⁶⁵ *Id.*, art. 3 al. 3.

⁶⁶ *Id.*, art. 2(3).

⁶⁷ *Id.*, art. 3 al. 1.

⁶⁸ *Id.*, art. 4, 8 et 9.

⁶⁹ *Id.*, art. 3 al. 2.

⁷⁰ *Id.*, art. 3 al. 4.

- les modalités applicables pour qu'une personne en situation de vulnérabilité qui se croit victime de maltraitance puisse formuler une plainte au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services;
- les modalités applicables pour que toute autre personne, y compris une personne qui n'œuvre pas pour l'établissement, puisse signaler au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services un cas de maltraitance dont serait victime une personne en situation de vulnérabilité qui reçoit des services de santé et des services sociaux;
- les mesures de soutien disponibles pour aider une personne à formuler une plainte ou effectuer un signalement;
- les mesures mises en place par le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services pour assurer la confidentialité des renseignements permettant d'identifier toute personne qui effectue un signalement;
- les sanctions, notamment disciplinaires, qui pourraient être appliquées devant un constat de maltraitance;
- de même que le suivi qui devrait être donné à toute plainte ou tout signalement.

Toujours en vertu du projet de loi n° 115, chaque établissement visé devrait par ailleurs afficher sa politique à la vue du public dans les installations qu'il maintient et la faire connaître aux usagers qui reçoivent ses services à domicile⁷¹. La personne responsable de cette politique devrait également informer les personnes œuvrant pour l'établissement de son contenu⁷².

Les politiques ainsi mises en œuvre devraient être révisées au plus tard tous les cinq ans⁷³.

Rappelons que la Commission a déjà recommandé que chaque établissement de santé et de services sociaux ait l'obligation d'adopter une telle politique. La Commission avait notamment formulé la recommandation suivante dans le rapport qu'elle a publié en 2001 à la suite de la large consultation qu'elle a menée sur l'exploitation des personnes âgées :

⁷¹ *Id.*, art. 5.

⁷² *Id.*, art. 6.

⁷³ *Id.*, art. 7.

« Que les administrateurs de chaque établissement adoptent une politique interne, élaborée avec les syndicats et le comité des usagers, visant spécifiquement à enrayer les abus des usagers par des employés ou des bénévoles et qu'un gestionnaire ou, advenant l'adoption du *Projet de loi n° 27* [*Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*], le commissaire local à la qualité des services soit imputable de la mise en œuvre de cette politique. »⁷⁴

La Commission est donc d'accord avec l'obligation que propose en ce sens le projet de loi n° 115.

Elle souhaite toutefois commenter certains éléments de la procédure de plainte ou de signalement envisagée par le projet de loi en vue d'assurer le respect des droits et libertés garantis aux personnes en situation de vulnérabilité qui sont au cœur d'une telle démarche.

Dans les sous-sections suivantes, la Commission s'attardera également à la protection contre des mesures de représailles de même qu'à la modification de l'exception au droit au secret professionnel en cas de risque de blessure grave que prévoit le projet de loi n° 115. Certes, ces mesures ne sont pas destinées à être insérées dans les politiques d'établissement au même titre que les mesures facilitant le signalement des cas de maltraitance. La Commission estime néanmoins qu'elles soulèvent des enjeux parallèles quant au respect des droits et libertés de la personne, notamment le droit au respect de la vie privée.

2.1 Le consentement de la personne victime de maltraitance

Comme c'est le cas dans le cadre d'une plainte déposée à la Commission en vertu de l'article 48 de la Charte⁷⁵, la procédure de signalement envisagée par le projet de loi n° 115 ne nécessite pas le consentement préalable de la victime de maltraitance. Rappelons ainsi que contrairement à l'exigence que prescrit la Charte dans les cas de discrimination, le consentement de la victime n'est pas nécessaire pour porter plainte à la Commission en

⁷⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 148.

⁷⁵ En vertu de l'article 74 al. 3 de la Charte, une plainte peut être portée en vertu de l'article 48 de la Charte sans le consentement de la victime. La Commission peut alors intervenir, par le biais d'un recours judiciaire ou autrement, sans celui-ci.

matière d'exploitation⁷⁶. Le consentement écrit de la victime n'est pas non plus exigé de la Commission pour saisir le tribunal⁷⁷.

L'intervention de la Commission, comme de tout autre intervenant en la matière, « doit néanmoins se faire en tenant compte des autres droits de la personne âgée, notamment, le respect de son autonomie qui est au cœur du droit à l'intégrité et du droit au respect de la vie privée »⁷⁸. La Commission l'a ainsi souligné à maintes reprises, la possibilité d'intervenir sans le consentement de la victime doit demeurer exceptionnelle⁷⁹ et, lorsque possible, la participation de celle-ci « est cruciale à la résolution des cas d'exploitation »⁸⁰.

Il importe de réitérer que le respect des obligations de confidentialité et la recherche du consentement de la victime dans le cadre d'une intervention visant à mettre fin à une situation de maltraitance met en cause de nombreux droits garantis par la Charte et permet leur exercice effectif. M^e Drapeau le rappelle : « de manière générale, l'article 1 [de la Charte] déclare que tout être humain "possède la personnalité juridique", ce qui donne le droit de décider pour soi (sauf exception, comme l'inaptitude) »⁸¹. Citons également le droit à l'intégrité et à la liberté de sa personne⁸², le droit à la sauvegarde de sa dignité⁸³, le droit au respect de sa vie privée (qui inclut l'autonomie de la personne)⁸⁴ de même que le droit à l'égalité⁸⁵.

Remarquons que le droit à l'autonomie n'est pas explicitement mentionné à la Charte, mais « il est lié à l'exercice des autres droits [et] sert à la fois de protection de ces autres droits et de

⁷⁶ Charte, préc., note 2, art. 74 al. 2.

⁷⁷ *Id.*, art. 83.

⁷⁸ C. BERNARD, préc., note 34, p. 8.

⁷⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 40.

⁸⁰ J. STODDART, préc., note 38, p. 161.

⁸¹ M. DRAPEAU, préc., note 30, p. 85.

⁸² Charte, préc., note 2, art. 1.

⁸³ *Id.*, art. 4.

⁸⁴ *Id.*, art. 5.

⁸⁵ *Id.*, art. 10.

droit autonome »⁸⁶. Par exemple, le droit à l'autonomie « joue un rôle central dans la reconnaissance de la dignité de la personne par le respect de ses vues subjectives sur les droits qui la touchent et composent sa personnalité »⁸⁷. La Cour suprême enseigne également que le droit à la liberté « s'étend à une sphère irréductible d'autonomie personnelle où les individus peuvent prendre des décisions intrinsèquement privées sans l'intervention de l'État »⁸⁸. Elle confirme en outre que le droit à l'autonomie dans l'aménagement de sa vie personnelle et familiale est l'une des composantes du droit à la vie privée⁸⁹.

Par ailleurs, la recherche du consentement de la personne âgée ou handicapée victime d'exploitation ou de maltraitance constitue une conséquence nécessaire de la mise en œuvre des grands principes qui fondent les droits de la personnalité garantis en droit québécois. Le Tribunal des droits de la personne réfère d'ailleurs à ces principes dans l'affaire *Brzowski*. Dans son premier jugement rendu en matière d'exploitation en vertu de l'article 48 de la Charte, le tribunal cite notamment le respect et l'autonomie de la personne, le droit à l'autodétermination et à l'information de même que la préservation de l'identité⁹⁰.

En ce qui concerne les personnes en situation de handicap, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées⁹¹ vient renforcer les droits contenus à la Charte à cet égard. L'article 12 de cette Convention est particulièrement pertinent :

⁸⁶ Sylvain BOURASSA, « Les droits de la personnalité », dans Collection de droit 2015-2016, École du Barreau du Québec, vol. 3, *Personnes, familles et successions*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2015, p. 68. Voir également : François DUPIN, « Réflexions sur l'acception juridique de l'autonomie », dans SERVICE DE LA FORMATION CONTINUE, vol. 261, *Autonomie et protection (2007)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 163, à la p.164.

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, par. 66 (j. Laforest).

⁸⁹ *Id.*, par. 98.

⁹⁰ *Commission des droits de la personne du Québec c. Brzowski*, préc., note 23, par. 146.

⁹¹ *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, 2515 R.T.N.U. 3, [2010] R.T. Can. n° 8 (entrée en vigueur au Canada le 11 mars 2010). Le gouvernement du Québec s'est engagé à mettre en œuvre cette convention le 10 mars 2010 : *Décret 179-2010 du 10 mars 2010 concernant l'assentiment du Québec et son engagement à être lié par la Convention relative aux droits des personnes handicapées*, (2010) 142 G.O. II, 1196.

Notons que la Commission suit par ailleurs de près les travaux que mène le Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement à la demande de l'Assemblée générale de l'ONU « vers un instrument international global et intégré pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes âgées ». ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Vers un instrument international global et intégré pour la promotion (...suite)*

« 12. Les États Parties réaffirment que les personnes handicapées ont droit à la reconnaissance en tous lieux de leur personnalité juridique.

Les États Parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres.

Les États Parties prennent des mesures appropriées pour donner aux personnes handicapées accès à l'accompagnement dont elles peuvent avoir besoin pour exercer leur capacité juridique.

Les États Parties font en sorte que les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique soient assorties de garanties appropriées et effectives pour prévenir les abus, conformément au droit international des droits de l'homme. Ces garanties doivent garantir que les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique respectent les droits, la volonté et les préférences de la personne concernée, soient exemptes de tout conflit d'intérêt et ne donnent lieu à aucun abus d'influence, soient proportionnées et adaptées à la situation de la personne concernée, s'appliquent pendant la période la plus brève possible et soient soumises à un contrôle périodique effectué par un organe compétent, indépendant et impartial ou une instance judiciaire. Ces garanties doivent également être proportionnées au degré auquel les mesures devant faciliter l'exercice de la capacité juridique affectent les droits et intérêts de la personne concernée.

Sous réserve des dispositions du présent article, les États Parties prennent toutes mesures appropriées et effectives pour garantir le droit qu'ont les personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, de posséder des biens ou d'en hériter, de contrôler leurs finances et d'avoir accès aux mêmes conditions que les autres personnes aux prêts bancaires, hypothèques et autres formes de crédit financier; ils veillent à ce que les personnes handicapées ne soient pas arbitrairement privées de leurs biens. »⁹²

À l'instar du Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, notons que cette disposition doit être interprétée en fonction des principes généraux de la Convention énoncés à l'article 3 de celle-ci, notamment :

- le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes;
- la non-discrimination;
- la participation et l'intégration pleines et effectives à la société;
- le respect de la différence et l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité;

et la protection des droits et de la dignité des personnes âgées, Doc. N.U. A/RES/67/139 (13 février 2013), [En ligne]. <http://social.un.org/ageing-working-group/>

⁹² ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 91, [nos soulignements].

— l'égalité des chances⁹³.

Ainsi, les mesures d'accompagnement envisagées en vertu de cette Convention doivent « assurer la protection de tous les droits, y compris ceux liés à l'autonomie (droit à la capacité juridique, droit à la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité, droit de choisir son lieu de vie, etc.) et ceux liés au droit de ne pas être victime de violence et de mauvais traitements (droit à la vie, droit à l'intégrité physique, etc.) »⁹⁴.

En ce sens, le modèle d'intervention qui découle de la Charte en matière d'exploitation des personnes âgées ou handicapées implique de développer « une approche qui permet à la personne âgée [ou handicapée] de décider elle-même où se trouve son intérêt, tout en lui fournissant les services qui l'aident à préserver son autonomie »⁹⁵. L'article 48 ne devrait pas être placé au-dessus des autres droits de la Charte et la Cour d'appel le confirme d'ailleurs lorsqu'elle écrit que « l'article 48 de la Charte a été conçu dans une perspective de protection de la personne âgée, mais non dans celle d'une perte de droits »⁹⁶.

M^e Audrey Turmel explique fort à propos les implications de cette approche dans le passage suivant :

« Ainsi, par respect pour la vie privée et pour le secret professionnel, droits fondamentaux prévus à la Charte des droits et libertés de la personne, mais aussi par respect pour le droit à l'autodétermination de la personne aînée, il est du devoir de l'intervenant de tenter d'obtenir le consentement de la personne aînée avant d'échanger des informations la concernant.

D'ailleurs, le fait de consulter la personne aînée sur les solutions possibles afin de mettre fin aux situations d'abus lui redonne du pouvoir sur sa vie et l'intervenant s'assure que la solution choisie correspond aux besoins et aux désirs de la personne aînée.

Lorsque la personne aînée refuse d'être aidée, il peut être utile de s'interroger sur les motifs de cette réaction. Le refus repose très souvent sur des craintes légitimes auxquelles les intervenants et leurs partenaires pourront répondre. À titre d'exemple, la personne peut se demander : « Qu'est-ce que les voisins vont dire si la police vient chez

⁹³ COMITÉ DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES, *Observation générale n° 1, article 12, Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité*, 19 mai 2014, CRPD/C/GC/1, par. 4, [En ligne]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/21/PDF/G1403121.pdf?OpenElement>

⁹⁴ *Id.*, par. 25.

⁹⁵ C. BERNARD et A. LEDOYEN, préc., note 59, p. 1.

⁹⁶ *Turcotte c. Turcotte*, 2012 QCCA 645, par. 47.

moi?” ou “Je ne veux pas que mon fils se retrouve en prison” ou “Qui s’occupera de moi si je porte plainte contre mon aidant naturel?” ou “J’ai tellement honte” ou “J’ai peur des représailles”.

En répondant aux craintes de la personne aînée, l’intervenant réussit très souvent à obtenir son consentement.

Qu’en est-il si, malgré tout, la personne aînée ne désire pas porter plainte ou demander de l’aide? Ce refus de la personne aînée s’explique souvent par le fait que l’agresseur est connu de sa victime. Il faut comprendre qu’une personne en danger n’est pas nécessairement en mesure de saisir le danger couru ou encore d’y faire face même si cette personne semble tout à fait autonome.

Il est fréquent que la personne aînée, victime de maltraitance, soit par ailleurs fragilisée par des problèmes cognitifs ou de démence liés à l’âge ou à la maladie. Dans la majorité de ces cas, il faut savoir que la loi nous permettra d’agir. »⁹⁷

Le défi consiste donc « à trouver un moyen qui optimise l’équilibre entre l’autonomie de la personne et sa sécurité »⁹⁸.

Il devra en être de même dans le cadre des procédures et modalités envisagées en vertu du projet de loi n° 115 en vue de faciliter le signalement des cas de maltraitance de personnes en situation de vulnérabilité.

Ce faisant, il faudra notamment tenir compte de la grande diversité qui caractérise les clientèles des divers établissements ou installations visés par le projet de loi n° 115, entre autres quant à leur aptitude ou, le cas échéant, à leur degré d’inaptitude et d’autonomie résiduelle. Ainsi, les mesures prises pour prévenir la maltraitance, lutter contre celle-ci, soutenir les personnes dans toutes démarches prises pour y mettre fin et faciliter le signalement de cas de maltraitance devront être adaptées au contexte propre à chaque établissement ou installation et permettre le respect des droits des personnes en situation de vulnérabilité qui reçoivent ses services selon le contexte dans lequel elles se trouvent. À titre d’exemple, pensons à une personne majeure en situation de handicap vivant dans une ressource intermédiaire, ou à la même personne dont un CHSLD constitue le milieu de vie; à une personne âgée malade qui reçoit des soins dans un

⁹⁷ Audrey TURMEL, « L’échange de renseignements confidentiels en toute légalité : un outil précieux pour aider les intervenants à contrer les abus financiers » dans Raymonde CRÉTE, Ivan TCHOTOURIAN et Marie BEAULIEU (dir.), *L’exploitation financière des personnes aînées : prévention, résolution et sanction*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 503, 506 [références omises, nos soulèvements].

⁹⁸ C. BERNARD et A. LEDOYEN, préc., note 59, p. 1.

centre hospitalier; à un couple de personnes âgées qui reçoit des services de santé et des services sociaux à domicile, etc.

Retenons également que le projet de loi n° 115 cible la maltraitance, que celle-ci soit le fait d'une personne œuvrant pour l'établissement⁹⁹ ou de toute autre personne¹⁰⁰, incluant par exemple un membre de la famille de la personne vulnérable, un proche de celle-ci, une simple connaissance, etc. Certes, accorder une telle portée au projet de loi n° 115 permettra de lutter plus efficacement contre la maltraitance visant les personnes en situation de vulnérabilité. Tout en étant d'accord avec la portée conférée au projet de loi à cet égard, la Commission souhaite néanmoins souligner que cela imposera un défi supplémentaire quant au respect des droits de celles-ci eu égard à l'obtention de leur consentement et à la protection de leur droit au respect de la vie privée.

Se fondant toujours sur cette nécessité d'optimiser l'équilibre entre l'autonomie de la personne et sa sécurité, la Commission rappelle par ailleurs l'importance de modèles d'intervention contre l'exploitation et la maltraitance qui permettent d'assurer la protection des personnes tout en évitant les approches dites interventionnistes ou protectionnistes. Les membres du Groupe de travail visant à réduire la vulnérabilité des personnes ayant recours à une assistance dans la gestion de leurs biens l'ont également noté : « Protéger une personne contre sa volonté peut porter atteinte à son autonomie; il doit s'agir d'une solution de dernier recours »¹⁰¹.

Sans compter que le fait d'enfreindre une obligation de confidentialité sans le consentement d'une personne afin d'effectuer un signalement ou une plainte du seul fait qu'elle est âgée ou handicapée peut se révéler discriminatoire et contraire à la Charte¹⁰². Cela peut également

⁹⁹ Le paragraphe 2(4) du projet de loi n° 115 définit les termes «personnes œuvrant pour l'établissement» comme suit : «un médecin, un dentiste, une sage-femme, un membre du personnel, un résident en médecine, un stagiaire, un bénévole ainsi que toute autre personne physique qui fournit directement des services à une personne pour le compte de l'établissement».

¹⁰⁰ Projet de loi n° 115, préc., note 6, art. 3 al. 2.

¹⁰¹ GROUPE DE TRAVAIL VISANT À RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ DES PERSONNES AYANT RECOURS À UNE ASSISTANCE DANS LA GESTION DE LEURS BIENS, *Rapport du Groupe de travail visant à réduire la vulnérabilité des personnes ayant recours à une assistance dans la gestion de leurs biens*, Québec, 2011, p. 24, [En ligne].
https://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/publications/autorite/rapport_groupe-travail-vulnerabilite.pdf

¹⁰² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 126.

nuire à la personne en situation de vulnérabilité, notamment en « ouvrant la porte à des renseignements non pertinents à la situation »¹⁰³.

Certes, une approche fondée sur les droits de la personne peut s'avérer plus complexe d'application. La Commission a d'ailleurs maintes fois traité des enjeux que soulève la recherche du consentement de la personne en situation de vulnérabilité¹⁰⁴. En outre, il a déjà été établi que le non-consentement de la victime « représente la principale difficulté que pose la mise en œuvre du droit des personnes âgées d'être protégées contre l'exploitation »¹⁰⁵.

Néanmoins, la Commission réitère l'importance de réaliser, au cas par cas, cet exercice d'équilibre entre le droit à l'autonomie de la personne et son droit à la protection contre l'exploitation et la maltraitance, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'établissements prévues au projet de loi n° 115.

2.2 La prévention des représailles pour cause de signalement

Le projet de loi n° 115 prévoit par ailleurs interdire toutes mesures de représailles ou menace de telles mesures « contre une personne qui, de bonne foi et dans le cadre de la politique [...] fait un signalement ou collabore à l'examen d'un signalement ou d'une plainte »¹⁰⁶. Cette personne ne pourrait non plus être poursuivie en justice, quelles que soient les conclusions rendues aux termes de l'examen du signalement¹⁰⁷.

Retenons à cet égard que les participants à la consultation sur l'exploitation réalisée par la Commission « ont souligné que la peur des représailles représente une limite sérieuse qui empêche bon nombre de personnes âgées de dénoncer les abus subis »¹⁰⁸. Il en est d'ailleurs de même pour les intervenants.

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21 et 29.

¹⁰⁵ C. BERNARD et A. LEDOYEN, préc., note 59, p. 10.

¹⁰⁶ Projet de loi n° 115, préc., note 6, art. 11.

¹⁰⁷ *Id.*, art. 12.

¹⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 170.

Constatant que « la prévention des représailles relève avant tout de la responsabilité des organismes ou des personnes qui ont le mandat de recevoir les plaintes », la Commission avait souscrit à l'inscription dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, de dispositions visant la protection de l'utilisateur et de toute personne qui dépose une plainte en son nom contre les représailles. Comme l'a ensuite souligné la Commission, plusieurs codes de déontologie ont également introduit une disposition visant à assurer une meilleure protection contre les représailles aux professionnels¹⁰⁹.

Le Protecteur du citoyen a néanmoins fait le constat suivant, même après la mise en œuvre de plusieurs de ces dispositions :

« La prémisse de base est la suivante : il existe des mécanismes relativement efficaces de traitement des plaintes individuelles dans les établissements. [...] Toutefois, nous faisons le constat que, dans un grand nombre de situations, la vulnérabilité des usagers et la peur des représailles constituent des freins importants qui empêchent plusieurs personnes d'exercer leur droit légitime de se plaindre et de bénéficier d'un examen rigoureux de leurs motifs d'insatisfaction. Ce contexte particulier, souvent marqué par une grande dépendance de la personne envers les équipes soignantes et le personnel de l'établissement, vient sérieusement restreindre le "pouvoir d'agir" des usagers et résidents. »¹¹⁰

La Commission tient donc à souligner l'importance de mesures visant à prévenir et contrer les représailles faisant suite à un signalement pour maltraitance et saluer l'article 11 du projet de loi n° 115.

2.3 La protection du droit au secret professionnel de la personne victime de maltraitance

Par le biais du projet de loi n° 115, le législateur envisage en outre modifier la dérogation législative expresse au droit au secret professionnel, auquel renvoie l'article 9 de la Charte, en modifiant les lois suivantes : la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics* et sur la

¹⁰⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 29, p. 32.

¹¹⁰ PROTECTEUR DU CITOYEN, *La résolution des conflits et le rôle du Protecteur du citoyen*, Discours prononcé par Marc-André Dowd, Vice-protecteur du citoyen, au 11^e Colloque annuel du Conseil pour la protection des malades : l'action du Protecteur du citoyen dans le réseau de la santé et des services sociaux, l'importance des comités d'usagers et de résidents pour le respect des droits, 4 juin 2012, [En ligne].
<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/discours/la-resolution-des-conflits-et-le-role-du-protecteur-du-citoyen-1>

protection des renseignements personnels¹¹¹, la Loi sur l'administration fiscale¹¹², la Loi sur le Barreau¹¹³, le Code des professions¹¹⁴, la Loi sur les normes du travail¹¹⁵, la Loi sur le notariat¹¹⁶, la Loi concernant le partage de certains renseignements de santé¹¹⁷, la Loi sur la protection de la jeunesse¹¹⁸, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé¹¹⁹, la LSSSS¹²⁰ et la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les Autochtones cris¹²¹.

Avant tout, rappelons que l'article 9 de la Charte protège le droit au secret professionnel de toute personne, à moins qu'elle n'y renonce ou que la loi y fasse exception. Cette disposition se lit comme suit :

« 9. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel. »¹²²

Ainsi, toute personne tenue par la loi au secret professionnel ne peut divulguer les renseignements confidentiels qui lui ont été révélés en raison de son état ou de sa profession, à moins qu'elle n'y soit autorisée par celui qui lui a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi. En l'espèce, le titulaire de ce droit serait la personne en situation de

¹¹¹ Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, c. A-2.1., art. 59.1.

¹¹² Loi sur l'administration fiscale, RLRQ, c. A-6.002, art. 69.0.0.11.

¹¹³ Loi sur le Barreau, RLRQ, c. B-1, art. 131.

¹¹⁴ Code des professions, RLRQ, c. C-26, art. 60.4.

¹¹⁵ Loi sur les normes du travail, RLRQ, N-1.1, art. 3.1.

¹¹⁶ Loi sur le notariat, RLRQ, N-3, art. 14.1.

¹¹⁷ Loi concernant le partage de certains renseignements de santé, RLRQ, c. P-9.0001, art. 102.

¹¹⁸ Loi sur la protection de la jeunesse, préc., note 3, art. 72.8.

¹¹⁹ Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, RLRQ, c. P-39.1, art. 18.1.

¹²⁰ LSSSS, préc., note 62, art. 19.0.1.

¹²¹ Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les Autochtones cris, RLRQ, c. S-5, art. 7.

¹²² Charte, préc., note 2, art. 9 [notre soulignement].

vulnérabilité ayant reçu des services d'un établissement visé par le projet de loi n° 115 et qui fait ou pourrait faire l'objet d'un signalement pour maltraitance.

Or, les lois précitées comprennent une disposition expresse faisant exception au droit au secret professionnel depuis l'adoption en 2001 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes*¹²³. Dans chaque cas, un article prévoit clairement que les personnes visées peuvent communiquer un renseignement malgré le droit au secret professionnel, sans le consentement des personnes concernées, « en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il existe un motif raisonnable de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable »¹²⁴.

L'adoption de cette loi témoigne notamment de l'intention du législateur « d'accorder préséance au droit à la vie et à la sécurité en regard du secret professionnel et de la confidentialité mais en veillant néanmoins à ce que l'atteinte au respect de la vie privée et au secret professionnel soit minimale »¹²⁵. Retenons à cet égard que la communication des renseignements doit alors se limiter à ceux qui sont nécessaires aux fins poursuivies par la communication et qu'elle ne peut se faire qu'à la personne ou aux personnes exposées au danger et aux personnes susceptibles de leur porter secours¹²⁶.

Cette exception législative au droit au secret professionnel repose sur l'arrêt *Smith c. Jones*, dans lequel la Cour suprême énonce expressément les trois conditions en vertu desquelles le secret professionnel de l'avocat doit être écarté en faveur de la protection de la sécurité publique¹²⁷, à savoir : 1) une personne ou un groupe de personnes identifiables sont clairement

¹²³ *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes*, L.Q. 2001, c. 78.

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ Jean TURMEL, « Le secret professionnel de l'avocat(e) en cas de danger », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, vol. 351, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire (2012)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 5, à la p. 20.

¹²⁶ Voir par exemple, LSSSS, préc., note 62, art. 19.0.1.; *Loi sur la protection de la jeunesse*, préc., note 3, art. 72.8.

¹²⁷ *Jones c. Smith*, [1999] 1 R.C.S. 455; voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 180, Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard (...suite)*

exposées à un danger; 2) elles risquent d'être gravement blessées ou tuées et 3) le danger est imminent, c'est-à-dire que le risque est sérieux¹²⁸. Ainsi, explique la Cour :

« Il est établi depuis longtemps [que le privilège du secret professionnel de l'avocat est] un principe de la plus haute importance pour l'administration de la justice et qu'il doit être maintenu chaque fois qu'il est possible de le faire. Néanmoins, lorsque la sécurité publique est en jeu et qu'il y a danger imminent de mort ou de blessures graves, le privilège doit être écarté »¹²⁹.

Puis, la Cour suprême ajoute que « par déduction nécessaire, si l'exception relative à la sécurité publique s'applique au secret professionnel de l'avocat, elle s'applique à toutes les catégories de privilèges et d'obligations de confidentialité »¹³⁰. La Cour a d'ailleurs réitéré ces mêmes critères en juin dernier : « la divulgation de documents privilégiés ne [peut] être motivée que par un danger clair, grave et imminent »¹³¹.

Après analyse du projet de loi n° 180 ayant mené à la *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes* précitée, la Commission avait conclu que l'exception en vigueur depuis l'adoption de la loi de 2001 respecte les critères établis par la Cour suprême en vue de restreindre le droit au secret professionnel¹³². Sous réserve d'une recommandation prise en compte par le législateur avant l'adoption de la loi, la Commission avait également conclu que les dispositions législatives en cause passaient le test prescrit à l'article 9.1 de la Charte. Rappelons que cette disposition permet au législateur de restreindre, sous certaines conditions, l'exercice des droits fondamentaux qu'elle protège, dans ce cas-ci le droit au respect de sa vie privée et le droit au secret professionnel respectivement garantis aux articles 5 et 9 de la Charte.

à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes, (Cat. 2. 412.92), 2001, p. 2, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/pl180_confidentialite.pdf.

¹²⁸ *Id.*, par. 77.

¹²⁹ *Id.*, par. 35.

¹³⁰ *Id.*, par. 44.

¹³¹ *Canada (Procureur général) c. Chambre des notaires du Québec*, 2016 CSC 20, par. 83.

¹³² *Jones c. Smith*, préc., note 127.

Cela dit, le projet de loi n° 115 entend modifier l'exception au secret professionnel prévue dans les lois précitées depuis 2001. Dans chacune de ces lois, on souhaite ainsi remplacer les mots « danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable » par les termes « risque sérieux de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personne identifiable et que la nature de la menace inspire un sentiment d'urgence »¹³³.

En ce qui a trait aux critères établis par la Cour suprême, notons que les conditions de gravité et de clarté demeureraient inchangées. Référant au critère de gravité, la formulation proposée en vertu du projet de loi n° 115 implique encore un risque de mort ou de blessure grave. Puis, quant au critère de clarté, le projet de loi n° 115 maintient que le risque doit viser une personne ou un groupe de personnes identifiable. Le critère de l'imminence serait cependant reformulé en termes de risques sérieux inspirant un sentiment d'urgence. Or, toujours dans l'arrêt *Smith c. Jones*, la Cour suprême enseigne que le danger sera imminent lorsque le risque lui-même sera sérieux, c'est-à-dire « un risque sérieux de blessures graves »¹³⁴. Ainsi, écrit la Cour :

« La nature de la menace doit être telle qu'elle inspire un sentiment d'urgence. Ce sentiment d'urgence peut se rapporter à un moment quelconque dans l'avenir. Selon la gravité et la clarté de la menace, il ne sera pas toujours nécessaire qu'un délai précis soit fixé. Il suffit qu'il y ait une menace claire et imminente de blessures graves dirigée contre un groupe identifiable et que cette menace soit faite de manière à inspirer un sentiment d'urgence. »¹³⁵

La nouvelle formulation proposée par le projet de loi n° 115 eu égard à l'exception au droit au secret professionnel inscrite dans plusieurs lois québécoises correspond donc aux trois critères établis par la Cour suprême en la matière. Cette nouvelle formulation ne devrait d'ailleurs pas être interprétée de façon à élargir l'exception permettant d'écarter le droit au secret professionnel pour des raisons de sécurité publique.

De l'avis de la Commission, il convient par ailleurs d'examiner cette restriction aux droits fondamentaux protégés par la Charte à la lumière de l'article 9.1 de celle-ci. Rappelons en effet

¹³³ Projet de loi n° 115, préc., note 6, art. 19 à 32.

¹³⁴ *Jones c. Smith*, préc., note 127, par. 84.

¹³⁵ *Id.* [notre soulignement].

qu'il peut y avoir atteinte au droit au respect de sa vie privée, même si le droit au respect du secret professionnel est respecté. Or, contrairement à ce dernier, le libellé du droit à la vie privée garanti à l'article 5 de la Charte ne comporte ni limitation intrinsèque ni possibilité d'exception législative. L'article 5 de la Charte se lit plutôt comme suit : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée ».

Outre les cas où la personne concernée renonce à son droit au respect de la vie privée, l'article 9.1 de la Charte constitue donc la seule voie prévue en vue de restreindre ou d'encadrer celui-ci. Cette disposition prévoit ainsi ce qui suit :

« Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »

L'État doit donc justifier une disposition législative restreignant un droit fondamental protégé par la Charte, sans quoi elle sera jugée incompatible avec celle-ci. Une telle justification se fait selon une démarche largement confirmée par la jurisprudence et composée de deux étapes¹³⁶.

Dans un premier temps, l'État doit démontrer que l'objectif poursuivi est urgent et réel. En l'espèce, l'objectif demeure le même que celui que poursuivait le législateur en vertu de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes* adoptée en 2001, à savoir la protection des personnes en danger de mort ou de blessure grave. Il va de soi qu'il s'agit d'un objectif urgent et réel se rapportant à des valeurs démocratiques, à l'ordre public et au bien-être général des citoyens du Québec tel que le prescrit l'article 9.1 de la Charte. Insérée dans un projet de loi sur la maltraitance des personnes majeures en situation de vulnérabilité, cette mesure législative est en outre appelée à contribuer à faire respecter la protection que leur confère l'article 48 de la Charte.

Dans un deuxième temps, l'État doit prouver que les moyens retenus pour réaliser cet objectif sont raisonnables et proportionnels, c'est-à-dire que 1) la mesure en cause est rationnellement

¹³⁶ Voir notamment : *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, par. 63.

liée à l'objectif poursuivi; 2) les moyens utilisés sont proportionnels à celui-ci et 3) les effets bénéfiques de la mesure l'emportent sur les effets néfastes. À cet égard, le projet de loi n° 115 envisage également le même moyen qu'en 2001, à savoir la levée du secret permettant que secours soit porté à une personne en danger. En ce sens, la mesure est toujours rationnellement liée à l'objectif poursuivi. Les moyens utilisés demeurent aussi proportionnels à cet objectif dans la mesure où le législateur respecte à nouveau les conditions établies restrictivement par la Cour suprême dans l'arrêt *Smith c. Jones* précité. Enfin, la communication devra toujours être limitée aux renseignements nécessaires et ne pourra se faire qu'à la ou aux personnes exposées de même qu'à la ou aux personnes susceptibles de lui porter secours. Suivant ces paramètres, la Commission est d'avis que les effets bénéfiques de la mesure l'emportent sur les effets néfastes qu'elle peut comporter eu égard aux droits fondamentaux de la personne en danger.

2.4 L'accompagnement, la concertation et la prévention comme alternatives à l'intervention de force

À la suite des trois sous-sections précédentes du présent mémoire, et toujours dans le but d'assurer le juste équilibre entre la protection de tous les droits des personnes majeures en situation de vulnérabilité, incluant leur droit à l'autonomie et à la vie privée et leur droit à la protection contre la maltraitance et l'exploitation, la Commission tient à insister sur l'importance des mesures d'accompagnement, de concertation et de prévention.

Dans le cadre du rapport qu'elle a rendu public à la suite de sa consultation sur l'exploitation des personnes âgées, la Commission relate « qu'accompagner la personne âgée victime d'abus constitue une alternative valable et même beaucoup plus souhaitable qu'une intervention de force »¹³⁷. La Commission y souligne également que « l'objectif de l'intervention doit être de faire cesser l'abus ou l'exploitation "à la satisfaction de la personne âgée" c'est-à-dire "en respectant sa volonté" »¹³⁸. La très grande majorité des participants à cette consultation étaient d'ailleurs d'avis que le meilleur moyen pour ce faire « est d'intégrer la personne âgée à

¹³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 127.

¹³⁸ *Id.*

la démarche, de la mettre en confiance, de "l'apprivoiser, de prendre le temps qu'il faut et de garder le contact avec elle ou le signalant" »¹³⁹.

Comme le souligne fort utilement la professeure Emmanuelle Bernheim :

« Il est communément admis que la valorisation du discours des populations vulnérables et leur participation aux décisions les concernant — l'*empowerment* — permettent une amélioration de leurs conditions d'existence. Dans cette perspective, il s'agit de redonner aux personnes vulnérables un certain pouvoir sur leur vie, mais également de changer le rapport social. D'une part, la participation des personnes vulnérables aux décisions les concernant impose la reconnaissance et l'acceptation inclusives de la différence. D'autre part, elle permet l'activation d'une certaine solidarité essentielle à l'intervention auprès des personnes vulnérables. »¹⁴⁰

Il convient en outre de le réitérer, des solutions qui préconisent une approche psychosociale concertée peuvent constituer une alternative satisfaisante au refus qu'une personne en situation de vulnérabilité victime d'abus peut opposer aux tentatives d'intervention¹⁴¹. Ainsi, le rapport de la Commission sur l'exploitation des personnes âgées relatait que « tous les intervenants s'accordent sur la nécessité d'une intervention multidisciplinaire, compte tenu de la réalité vécue par de nombreuses victimes dont la situation implique une combinaison de facteurs sociaux, physiques, émotifs, voire mentaux »¹⁴². La Table de concertation « Agir pour mieux vieillir » du CLSC du Havre soulignait par exemple « que la concertation vise justement à relever le défi "de conjuguer les normes de confidentialité et les différentes façons d'intervenir. La confidentialité ne doit pas empêcher d'agir, elle doit réguler l'intervention" »¹⁴³. La Commission concluait en ce sens que « la concertation peut protéger de façon optimale la personne âgée tout en respectant ses droits fondamentaux »¹⁴⁴.

¹³⁹ *Id.*

¹⁴⁰ Emmanuelle BERNHEIM, « Repenser la vulnérabilité sociale en termes d'égalité réelle : une contribution des droits de la personne », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE DU BARREAU DU QUÉBEC, vol. 330, *La protection des personnes vulnérables (2011)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 189, aux p. 198-199.

¹⁴¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 134.

¹⁴² C. BERNARD et A. LEDOYEN, préc., note 59, p. 11.

¹⁴³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 126.

¹⁴⁴ *Id.*, p. 127.

L'intervention préventive des abus demeure également de « portée beaucoup plus grande que celle de l'intervention correctrice, par ailleurs essentielle »¹⁴⁵. Comme le souligne le Groupe de travail visant à réduire la vulnérabilité des personnes ayant recours à une assistance dans la gestion de leurs biens :

« [...] l'intervention préventive des abus par la formation des professionnels est nécessaire pour permettre aux professionnels : de reconnaître les victimes potentielles; de reconnaître les situations à risque ou de déceler les indicateurs de risques (danger réel ou potentiel); de développer des compétences de savoir-être pour amener le client à s'ouvrir et à se protéger; d'orienter les clients vers des sources d'information, d'autres professionnels, des intervenants ou des organismes; de consulter d'autres professionnels ou des personnes compétentes. »¹⁴⁶

Ces conclusions peuvent être adaptées au réseau de la santé et des services sociaux. Notons d'ailleurs que parmi les problèmes identifiés lors de cette consultation menée en 2001, la Commission remarquait entre autres le fait que les intervenants demeuraient peu sensibilisés aux besoins des personnes âgées, qu'ils pouvaient avoir de la difficulté à reconnaître les abus dont ils sont témoins ou encore qu'ils ignoraient les recours disponibles en cas d'abus¹⁴⁷. Elle signalait en outre une méconnaissance des services et un manque d'information des personnes âgées et de leur entourage sur les risques d'exploitation et d'abus¹⁴⁸. À ce chapitre, la Commission recommandait de travailler sur plusieurs fronts, notamment « l'information aux personnes âgées et à la population en général sur le phénomène des abus et les recours [...] et la formation de tous les intervenants appelés à œuvrer auprès d'une clientèle âgée vulnérable »¹⁴⁹.

Certes, plusieurs mesures ont été mises en œuvre à ce chapitre au cours des dernières années¹⁵⁰. L'analyse des plaintes que continue de recevoir la Commission en matière

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ GROUPE DE TRAVAIL VISANT À RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ DES PERSONNES AYANT RECOURS À UNE ASSISTANCE DANS LA GESTION DE LEURS BIENS, préc., note 101, p. 26.

¹⁴⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 29, p. 17.

¹⁴⁸ *Id.*, p. 33.

¹⁴⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 141-153.

¹⁵⁰ Voir notamment : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 61; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un défi de solidarité : les services aux aînés en perte d'autonomie, Plan d'action 2005-2010*, Québec, 2005, [En ligne]. <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2005/05-830-01.pdf>

d'exploitation des personnes vulnérables nous mène néanmoins à insister encore une fois sur l'importance des mesures que les établissements visés par le projet de loi n° 115 devront continuer à déployer pour prévenir la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité qui reçoivent leurs services, notamment à travers des activités de sensibilisation, d'information ou de formation¹⁵¹.

La Commission a d'ailleurs déjà formulé différentes recommandations à ce sujet dont il conviendra de tenir compte dans la mise en œuvre de l'article 3 al. 4 (2) du projet de loi n° 115. De même, la Commission invite la ministre responsable des Aînés à prendre ces recommandations en considération dans le cadre des responsabilités qui lui seront dévolues en vertu de l'article 16 du projet de loi.

Ainsi, la Commission tient à nouveau à rappeler qu'« un moyen primordial à mettre en œuvre pour assurer le respect des droits des personnes âgées et des personnes handicapées [...] réside toujours dans la formation du personnel œuvrant auprès de ces personnes, car il est essentiel que celui-ci soit mieux outillé »¹⁵². La Commission réitère donc que la formation de base du personnel des établissements visés par le projet de loi n° 115 œuvrant auprès de leur clientèle devrait comprendre un volet sur les aspects physiques, psychologiques et psychosociaux associés soit au vieillissement et à la perte d'autonomie¹⁵³, soit aux incapacités des clientèles spécifiques¹⁵⁴. Cette formation devrait également comprendre un volet sur les droits et recours des personnes hébergées, la détection des situations d'exploitation, ainsi que la prévention des comportements abusifs¹⁵⁵. Des activités de sensibilisation et d'information destinées à la clientèle des établissements visés et à leurs proches devraient en outre être organisées à ce sujet.

¹⁵¹ Projet de loi n° 115, préc., note 6, art. 3 al. 4(2).

¹⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale à l'occasion des consultations particulières et auditions publiques sur les conditions de vie des adultes hébergés en centre d'hébergement et de soins de longue durée*, (Cat. 2.180.8), 11 février 2014, p. 12, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/consultations_adultes_heberges_CHSLD.pdf

¹⁵³ *Id.* Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 148-150.

¹⁵⁴ *Id.* Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21.

¹⁵⁵ *Id.*, p. 13. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 148-150.

De plus, notamment en vue de répondre aux conclusions que la Commission de vérité et réconciliation du Canada a formulées en matière de santé¹⁵⁶, la Commission rappelle que les activités de sensibilisation, d'information ou de formation mises en place par les établissements dans le cadre de la politique prévue en vertu du projet de loi n° 115 devraient comporter un volet portant sur les besoins spécifiques des personnes issues des communautés autochtones ou des communautés ethnoculturelles. Ces activités devraient, le cas échéant, être pensées, élaborées et offertes avec la collaboration étroite et la participation de ressources provenant de ces milieux¹⁵⁷. Elles devraient aussi permettre de mieux adapter les services offerts aux besoins des personnes de minorités sexuelles, y compris les personnes âgées¹⁵⁸.

Enfin, la Commission appuie l'obligation qu'imposerait le projet de loi n° 115 à l'établissement visé eu égard à l'affichage public de sa politique¹⁵⁹ et tient à insister sur l'importance que d'autres mesures soient mises en œuvre afin d'informer les proches des usagers des services et de favoriser leur implication. Tel que l'a déjà souligné la Commission, ceux-ci « peuvent en effet constituer entre autres un facteur de protection important pour leur proche qui vit en hébergement »¹⁶⁰. Au-delà des services d'hébergement ou des services à domicile, « les membres de la famille peuvent assurer le respect des droits de leur parent de plusieurs manières et à plusieurs niveaux »¹⁶¹. De l'avis de la Commission, les établissements visés par le projet de loi n° 115 où est hébergée une clientèle composée de personnes en situation de vulnérabilité ou susceptibles de l'être devraient donc avoir l'obligation de prendre des mesures concrètes pour favoriser l'information et la présence régulière des familles des personnes hébergées.

¹⁵⁶ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Honorer la vérité pour réconcilier l'avenir, Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, 2015, notamment les recommandations 23 et 24. [En ligne]. http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/French_Exec_Summary_web_revised.pdf

¹⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 152, p. 13. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 153.

¹⁵⁸ *Id.* Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *De l'égalité juridique à l'égalité sociale — Vers une stratégie nationale de lutte contre l'homophobie*, Rapport de consultation du Groupe de travail mixte contre l'homophobie, 2007, p. 72-75.

¹⁵⁹ Projet de loi n° 115, préc., note 6, art. 5.

¹⁶⁰ *Id.*

¹⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 21, p. 142.

- Recommandation 1 :** La Commission recommande que les établissements visés par l'article 3 al. 4 (2) du projet de loi n° 115 doivent explicitement tenir compte des éléments suivants dans la mise en œuvre de cette disposition :
- que la formation de base du personnel des établissements visés par le projet de loi n° 115 œuvrant auprès de leur clientèle comprenne un volet sur les aspects physiques, psychologiques et psychosociaux associés soit au vieillissement et à la perte d'autonomie, soit aux incapacités des clientèles spécifiques;
 - que cette formation de base comprenne également un volet sur les droits et recours des personnes qui composent les clientèles visées par le projet de loi, la détection des situations d'exploitation, ainsi que la prévention des comportements abusifs;
 - que des activités de sensibilisation et d'information destinées à la clientèle des établissements visés et à leurs proches soient organisées sur les droits et recours, la détection des situations d'exploitation, ainsi que la prévention des comportements abusifs;
 - que les activités de sensibilisation, d'information ou de formation mises en place par les établissements dans le cadre de la politique prévue en vertu du projet de loi n° 115 comportent un volet portant sur les besoins spécifiques des personnes issues des communautés autochtones ou des communautés ethnoculturelles. Ces activités devraient, le cas échéant, être organisées avec la collaboration étroite et la participation de ressources provenant de ces milieux;
 - que les activités de sensibilisation, d'information ou de formation mises en place par les établissements dans le cadre de la politique prévue en vertu du projet de loi n° 115 permettent de mieux adapter les services offerts aux besoins des personnes de minorités sexuelles, y compris les personnes âgées;

- que les établissements visés par le projet de loi n° 115 où est hébergée une clientèle composée de personnes en situation de vulnérabilité ou susceptibles de l'être aient l'obligation de prendre des mesures concrètes pour favoriser l'information et la présence régulière des familles des personnes hébergées.

Recommandation 2 : La Commission recommande à la ministre responsable des Aînés de tenir également compte de ces éléments, compte tenu des adaptations nécessaires le cas échéant, dans le cadre des responsabilités qui lui seront dévolues en vertu de l'article 16 du projet de loi.

3 L'UTILISATION DE MÉCANISMES DE SURVEILLANCE DANS LES ÉTABLISSEMENTS VISÉS

Enfin, l'article 31 du projet de loi n° 115 prévoit octroyer au gouvernement le pouvoir réglementaire de « déterminer les modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance, tels des caméras ou tout autre moyen technologique, dans les installations maintenues par un établissement, dans les ressources intermédiaires ou les ressources de types familiales, dans les résidences privées pour aînés ou dans tout autre lieu en lien avec la prestation de services de santé et de services sociaux qu'il détermine ».

Il va sans dire que l'utilisation de tels mécanismes de surveillance dans les établissements et installations régis par la LSSSS soulève d'importants enjeux eu égard à certains droits et libertés protégés par la Charte. Ces enjeux sont d'ailleurs d'autant plus sérieux que nombre d'établissements visés par le projet de loi n° 115 constituent dans les faits le milieu de vie de personnes majeures en situation de vulnérabilité ou susceptibles de l'être.

Ainsi, la Commission tient à réitérer l'importance du défi que représente le respect du droit à la vie privée dans le contexte actuel de rapides évolutions technologiques. Tel que l'a déjà souligné la Commission, « les développements technologiques ne devraient pas entraîner un

renoncement à la protection des droits fondamentaux »¹⁶². De même, « l'utilisation d'une innovation technologique constituera un progrès seulement si les impacts de cette technologie sur les droits de la personne ont été évalués »¹⁶³.

En ce qui a trait plus particulièrement à l'utilisation de mécanismes de surveillance tels que des caméras, retenons également que la Commission s'est déjà prononcée sur le recours à ceux-ci dans différents contextes, notamment dans les lieux publics par les organismes publics¹⁶⁴, dans les garderies¹⁶⁵ ou dans la salle d'isolement d'un centre hospitalier¹⁶⁶. Dans chaque cas, la Commission a établi que les mesures en cause portaient *a priori* atteinte au droit au respect de la vie privée protégé par l'article 5 de la Charte¹⁶⁷.

Les enjeux en cause sont d'autant plus importants que, comme l'a déjà écrit la Commission :

« La vie privée est d'une nature telle que "dès qu'on y a porté atteinte, on peut rarement la regagner dans son intégralité". Il est donc primordial de prévenir les violations et d'en empêcher la survenance puisque la réparation est souvent impossible. »¹⁶⁸

Selon les circonstances, les mécanismes de surveillance envisagés sont également susceptibles de porter atteinte à plusieurs droits protégés par la Charte, tant pour les usagers de services des établissements visés que les employés et bénévoles qui y œuvrent. Citons

¹⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le document d'orientation intitulé « Plus de transparence, pour une meilleure gouvernance : orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels »*, (Cat. 2.412.42.6), 2015, p. 5-6, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_transparence-gouvernance.pdf

¹⁶³ *Id.*, p. 5.

¹⁶⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission d'accès à l'information sur la surveillance vidéo dans les lieux publics par les organismes publics : son incidence sur les droits protégés par la Charte*, (Cat. 2.110.1), septembre 2003, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/surveillance_lieux_publics.pdf

¹⁶⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Surveillance vidéo dans les garderies. Diffusion et accessibilité des images*, (Cat. 2.178.6), mars 2003, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/surveillance_garderies.pdf

¹⁶⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Conformité à la Charte de l'utilisation de caméras-vidéos dans la salle d'isolement d'un centre hospitalier. Aspects généraux*, (Cat. 2.115.9.4.2), 1998, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/cameras_videos_aspects.pdf

¹⁶⁷ Voir également : C.c.Q., art. 35 et 36.

¹⁶⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 162, p. 7, citant : R. c. O'Connor, [1995] 4 R.C.S. 411, par. 119.

notamment le droit à la liberté de sa personne, les libertés d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association, le droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation, le droit au respect du secret professionnel, le droit à l'égalité et à la non-discrimination fondée notamment sur l'âge ou le handicap, de même que le droit des employés touchés à des conditions de travail justes et raisonnables, respectivement protégés en vertu des articles 1, 3, 4, 9, 10 et 46 de la Charte.

Par ailleurs, les mécanismes de surveillance envisagés peuvent constituer des moyens de faire respecter des droits dont bénéficient les usagers de services des établissements visés, tels le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne, le droit d'être secouru lorsque la vie est en péril, le droit à la sauvegarde de sa dignité et enfin, le droit à la protection contre l'exploitation et le droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu, qui sont reconnus respectivement par les articles 1, 2, 4 et 48 de la Charte.

Les droits fondamentaux garantis par la Charte ne sont pas absolus et il est possible de limiter l'exercice des articles 1, 3, 4, 5 et 9 de la Charte précités. Il appartiendrait dès lors à l'État de justifier le recours à des mécanismes de surveillance par des motifs rationnels fondant des moyens rationnels et raisonnables tels que le prescrit l'article 9.1 de la Charte. Dans tous les cas, retenons toutefois que cette disposition limitative qu'est l'article 9.1 de la Charte ne peut être appliquée qu'aux articles 1 à 9 de la Charte et ne pourrait servir à justifier une mesure contraire à l'article 10 précité.

La Commission réserve évidemment ses commentaires quant à la conformité à la Charte des modalités d'utilisation de mécanismes de surveillance encore à déterminer. Elle tient néanmoins à insister sur le sérieux et la portée des enjeux posés de même que sur l'importance de sensibiliser les acteurs concernés eu égard à ceux-ci.

La Commission est par ailleurs préoccupée du fait que le pouvoir réglementaire qui serait inséré à la LSSSS en vertu du projet de loi n° 115 semble être formulé de façon à pouvoir être étendu à tout établissement compris au sens de la LSSSS, incluant par exemple, un centre de

protection de l'enfance et de la jeunesse¹⁶⁹ ou encore un centre de réadaptation pour les personnes ayant une dépendance¹⁷⁰. Pourtant, la discussion entourant l'adoption du projet de loi n° 115 vise avant tout l'objet de celui-ci, à savoir la lutte contre la maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité et interpelle plus particulièrement les acteurs œuvrant sur cette question. Le recours à des mécanismes de surveillance dans des établissements du réseau de la santé et des services sociaux offrant des services à d'autres types de clientèle soulève pourtant des enjeux tout aussi importants. Sous certains aspects, ces enjeux peuvent d'ailleurs être particuliers à ces milieux. Ainsi, la Commission recommande que la détermination des modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance pouvant être étendus à l'ensemble des établissements régis par la LSSSS fasse l'objet d'une consultation formelle qui serait davantage ouverte à l'ensemble des intervenants et des usagers qui peuvent se sentir concernés par un tel débat.

Entre-temps, la Commission recommande que les modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance par les établissements visés par le projet de loi n° 115 et en lien avec la prestation de services de santé et de services sociaux offerts à des personnes majeures en situation de vulnérabilité ou susceptibles de l'être soient déterminées dans le cadre de la loi et fassent l'objet d'un débat public au lieu d'être renvoyées au pouvoir réglementaire du gouvernement.

Recommandation 3 : La Commission recommande que la détermination des modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance pouvant être étendus à l'ensemble des établissements régis par la LSSSS fasse l'objet d'une consultation formelle qui serait davantage ouverte à l'ensemble des intervenants et des usagers qui peuvent se sentir concernés par un tel débat.

Recommandation 4 : La Commission recommande que les modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance par les établissements visés par le projet de loi n° 115 et en lien avec la prestation de services de santé et de services sociaux offerts à des personnes majeures en

¹⁶⁹ LSSSS, préc., note 62, art. 79 (3) et 82.

¹⁷⁰ *Id.*, art. 79(3) et 84.

situation de vulnérabilité ou susceptibles de l'être soient déterminées dans le cadre de la loi — et fassent ainsi l'objet d'un débat public prévu dans le cadre du processus d'adoption des lois par l'Assemblée nationale — au lieu d'être renvoyées au pouvoir réglementaire du gouvernement.

CONCLUSION

L'objet et les dispositions du projet de loi n° 115 concernent de nombreux droits et libertés protégés par la Charte et dont jouissent les personnes en situation de vulnérabilité comme toute autre personne. Il importe entre autres de référer au droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne, au droit à la personnalité juridique, au droit au secours de toute personne dont la vie est en péril, au droit à la sauvegarde de sa dignité, au droit au respect de sa vie privée, au droit au secret professionnel et au droit à l'égalité.

Il convient également de citer l'article 48 de la Charte qui protège le droit de toute personne âgée ou handicapée d'être protégée contre toute forme d'exploitation et le droit de ces personnes à la protection et à la sécurité que doivent leur apporter leur famille ou les personnes qui en tiennent lieux. Le présent mémoire a été l'occasion pour la Commission de rappeler l'importance du droit qu'énonce cette disposition de la Charte, mais aussi le principe d'interprétation qu'elle constitue eu égard aux mesures que l'État québécois met en œuvre en vue de protéger les personnes en situation de vulnérabilité.

Depuis 1976, la Commission est investie d'importantes responsabilités relatives à la Charte et à l'article 48 de celle-ci. Elle a souhaité profiter de l'occasion pour réitérer son engagement à lutter contre l'exploitation et la maltraitance des personnes âgées et des personnes en situation de handicap dans le respect des droits que leur garantit la Charte et en vertu de tous les moyens que celle-ci met à sa disposition. La Commission maintient en outre son engagement à œuvrer avec les différents partenaires d'une entente portant sur le processus d'intervention concernant la maltraitance envers les aînés que prévoit le projet de loi n° 115.

La Commission souscrit donc aux objectifs du projet de loi n° 115. Elle a néanmoins jugé nécessaire de commenter certaines dispositions de celui-ci suscitant certaines préoccupations en regard des droits et libertés de la personne.

À cet égard, la Commission souhaite s'assurer que les modalités envisagées en vue de faciliter le signalement de cas de maltraitance de personnes en situation de vulnérabilité respectent les droits que la Charte leur garantit. Le respect des obligations de confidentialité et la recherche du consentement de la victime dans le cadre d'une intervention visant à mettre fin à une situation de maltraitance met en jeu de nombreux droits protégés par la Charte. Ainsi, dans le but d'optimiser l'équilibre entre, d'une part, le droit à l'autonomie et, d'autre part, le droit à la sécurité et la protection, la Commission a ainsi réitéré l'importance de mettre en œuvre une démarche qui implique et respecte la personne victime de maltraitance et permet de l'accompagner. La Commission insiste en outre sur le fait que la prévention demeure de plus large portée que l'intervention correctrice et s'avère essentielle pour lutter contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité.

En ce sens, la Commission a fait la recommandation suivante :

- Recommandation 1 :** La Commission recommande que les établissements visés par l'article 3 al. 4 (2) du projet de loi n° 115 doivent explicitement tenir compte des éléments suivants dans la mise en œuvre de cette disposition :
- que la formation de base du personnel des établissements visés par le projet de loi n° 115 œuvrant auprès de leur clientèle comprenne un volet sur les aspects physiques, psychologiques et psychosociaux associés soit au vieillissement et à la perte d'autonomie, soit aux incapacités des clientèles spécifiques;
 - que cette formation de base comprenne également un volet sur les droits et recours des personnes qui composent les clientèles visées par le projet de loi, la détection des situations d'exploitation, ainsi que la prévention des comportements abusifs;

- que des activités de sensibilisation et d'information destinées à la clientèle des établissements visés et à leurs proches soient organisées sur les droits et recours, la détection des situations d'exploitation, ainsi que la prévention des comportements abusifs;
- que les activités de sensibilisation, d'information ou de formation mises en place par les établissements dans le cadre de la politique prévue en vertu du projet de loi n° 115 comportent un volet portant sur les besoins spécifiques des personnes issues des communautés autochtones ou des communautés ethnoculturelles. Ces activités devraient, le cas échéant, être organisées avec la collaboration étroite et la participation de ressources provenant de ces milieux;
- que les activités de sensibilisation, d'information ou de formation mises en place par les établissements dans le cadre de la politique prévue en vertu du projet de loi n° 115 permettent de mieux adapter les services offerts aux besoins des personnes de minorités sexuelles, y compris les personnes âgées;
- que les établissements visés par le projet de loi n° 115 où est hébergée une clientèle composée de personnes en situation de vulnérabilité ou susceptibles de l'être aient l'obligation de prendre des mesures concrètes pour favoriser l'information et la présence régulière des familles des personnes hébergées.

Recommandation 2 : La Commission recommande à la ministre responsable des Aînés de tenir également compte de ces éléments, compte tenu des adaptations nécessaires le cas échéant, dans le cadre des responsabilités qui lui seront dévolues en vertu de l'article 16 du projet de loi.

La Commission salue par ailleurs l'article 11 du projet de loi n° 115 concernant la prévention des représailles, réitérant que celles-ci constituent une « limite sérieuse qui empêche bon nombre de personnes âgées de dénoncer les abus subis ».

La Commission s'est également attardée à la protection du droit au secret professionnel de la victime de maltraitance. Rappelant l'importance d'accorder la protection qu'il convient à ce droit de même qu'au droit au respect de la vie privée protégés par la Charte, la Commission conclut que la modification législative proposée par le projet de loi n° 115 à cet égard respecterait les critères établis en vertu de l'article 9.1 de la Charte.

Enfin, la Commission a tenu à réitérer l'importance des enjeux que soulève l'utilisation de mécanismes de surveillance dans les établissements et installations ciblés par le projet de loi n° 115 eu égard à certains droits et libertés protégés par la Charte. À ce propos, la Commission a fait les recommandations suivantes :

Recommandation 3 : La Commission recommande que la détermination des modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance pouvant être étendus à l'ensemble des établissements régis par la LSSSS fasse l'objet d'une consultation formelle qui serait davantage ouverte à l'ensemble des intervenants et des usagers qui peuvent se sentir concernés par un tel débat.

Recommandation 4 : La Commission recommande que les modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance par les établissements visés par le projet de loi n° 115 et en lien avec la prestation de services de santé et de services sociaux offerts à des personnes majeures en situation de vulnérabilité ou susceptibles de l'être soient déterminées dans le cadre de la loi — et fassent ainsi l'objet d'un débat public prévu dans le cadre du processus d'adoption des lois par l'Assemblée nationale — au lieu d'être renvoyées au pouvoir réglementaire du gouvernement.