

REGROUPEMENT
QUÉBÉCOIS
DES RÉSIDENCES
POUR ÂÎNÉS



CRC – 032M
C.P. – P.L. 115
Maltraitance
envers les aînés

Mémoire du Regroupement québécois des résidences
pour aînés
(RQRA)

Commentaires sur le projet de Loi 115

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

Consultations particulières et auditions publiques

Le 18 janvier 2017



Table des matières

Introduction	3
Les établissements et les personnes qui reçoivent des services de santé et des services sociaux : au cœur du projet de loi	4
Le rôle du commissaire aux plaintes et à la qualité des services	4
Deux processus incontournables à baliser	5
Le traitement des signalements	5
Le processus d'intervention	5
Article 31: vie privée et dignité	7
Conclusion	8
Annexe	9

INTRODUCTION

Le Regroupement québécois des résidences pour aînés (RQRA) représente plus de 700 résidences privées pour aînés (RPA). Répartis sur l'ensemble du territoire québécois, nos membres offrent aux aînés autonomes ou en perte d'autonomie près de 80 000 unités locatives. Comme association, nous nous efforçons de promouvoir l'efficacité, l'efficience et la qualité des services offerts par nos membres à la clientèle. Nos actions et représentations n'ont qu'un but : faire en sorte d'offrir des milieux de vie sécuritaires aux aînés, où ils pourront recevoir les services et les soins d'assistance qui leur permettront de conserver aussi longtemps que possible leur autonomie et la liberté d'organiser leur vie.

C'est pourquoi le RQRA accueille favorablement l'occasion qui lui est offerte de contribuer à la réflexion collective et de partager avec les membres de la Commission le point de vue des gestionnaires/propriétaires des résidences pour aînés (RPA) au sujet du projet de *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*. Ceux-ci sont d'autant plus sensibles à la question que le RQRA exige, notamment, que chacun de ses membres s'engage à agir de façon professionnelle, intègre, respectueuse et responsable à l'égard de ses résidents, de leur famille, de ses employés et de ses autres partenaires. Nos membres s'engagent également à offrir à leurs résidents des services sécuritaires et de qualité, en s'inspirant des meilleures pratiques connues dans le domaine. On trouvera, annexée à cet avis, la liste intégrale des engagements que doit prendre tout nouveau membre de notre regroupement.

Nous sommes donc tout à fait d'accord avec l'esprit du projet de loi 115 qui rejoint à la fois les préoccupations à l'égard de la maltraitance des aînés et les valeurs mêmes du RQRA. Dans les commentaires que nous avons soumis lors la consultation menée au printemps dernier sur le Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2017-2022, nous avons d'ailleurs fait valoir l'importance de favoriser une culture de bientraitance envers les aînés. Nous croyons qu'il en va de l'intérêt de tous de s'outiller pour à la fois sensibiliser, guider et encadrer les intervenants tout en dénonçant les situations où une personne en position de confiance pourrait prendre avantage de sa fonction pour maltraiter un aîné. Mais si le projet de loi est la pièce maîtresse du Plan d'action pour contrer la maltraitance, il nous semble aussi essentiel de s'assurer qu'il nous permettra de contrer cet inquiétant phénomène avec une efficacité maximale. C'est dans ce but que nous vous ferons part ici des quelques réflexions et préoccupations suscitées par une lecture attentive du projet de loi.

LES ÉTABLISSEMENTS ET LES PERSONNES QUI REÇOIVENT DES SERVICES DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX : AU CŒUR DU PROJET DE LOI

Le rôle déterminant que joueront les établissements de santé et de services sociaux dans l'application des dispositions de la Loi est affirmé dès l'article 1 du projet. L'article 3 énonce ensuite clairement l'obligation faite à chaque établissement d'adopter une politique de lutte contre la maltraitance, de même que l'objectif et les différents éléments que doit comporter cette politique. Il n'y a aucun doute qu'ainsi structurée et articulée, la Loi facilitera l'identification des personnes en situation de vulnérabilité **qui reçoivent des services de santé et des services sociaux** et qui font l'objet d'une forme de maltraitance. C'est à ces personnes que s'adresse la politique, comme le mentionne à plusieurs reprises l'article 3.

Mais si la grande majorité des citoyens reçoivent tôt ou tard des services des établissements de santé et de services sociaux, la plupart d'entre eux ne les reçoivent tout de même pas sur une base continue. Qu'en sera-t-il alors des personnes en situation de vulnérabilité habitant un domicile privé qui, pour une raison ou pour une autre, ne reçoivent aucun service d'un établissement et dont le réseau social est peu développé, mais qui sont néanmoins victimes de maltraitance et à l'égard de qui une intervention s'impose ?

Il y a tout lieu de craindre que ces aînés isolés ne soient laissés pour compte et qu'ainsi, leur détresse et leur vulnérabilité ne s'accroissent. Un grand nombre de résultats de recherches ont pourtant démontré l'importance de *l'isolement social* parmi les principaux facteurs associés au risque d'être victime de maltraitance. Ces données pourraient justifier la mise en place de programmes, parallèles à la Loi, de dépistage et de repérage de situations de maltraitance susceptibles d'échapper aux intervenants des établissements.

D'autre part, si le projet de loi demeure sous sa forme actuelle, nous croyons qu'une précision doit être ajoutée à son nom afin de mieux identifier les personnes qu'il vise à aider. Il pourrait alors porter le nom de *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité qui reçoivent des services de santé et des services sociaux*.

LE RÔLE DU COMMISSAIRE LOCAL AUX PLAINTES ET À LA QUALITÉ DES SERVICES

C'est au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services, « affecté au traitement des plaintes des usagers de chaque établissement » par la LSSSS qu'il reviendra de recevoir et de traiter les plaintes de maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité portées en vertu de la Loi. Mais les résidences privées pour aînés (RPA) ne constituent pas des *établissements* au sens où le définit l'article 79 de la LSSSS ni de la même façon que les ressources intermédiaires qui sont, en quelque sorte, le prolongement des établissements auxquels elles sont liées par contrat.

C'est plutôt au commissaire **régional** aux plaintes et à la qualité des services que la LSSSS confie le rôle de traiter les plaintes des résidents et de leurs proches, en résidence privée pour aînés. Ces derniers ont, par conséquent, une meilleure connaissance de la culture organisationnelle de ces milieux d'hébergement collectifs que les commissaires locaux aux plaintes chargés, par ailleurs, de recevoir et de traiter les plaintes des CHSLD et des ressources intermédiaires. Nous croyons donc qu'il serait plus équitable envers les RPA de confier aux commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services le rôle de recevoir et de traiter les plaintes de maltraitance des aînés en situation de vulnérabilité dans les résidences pour aînés. Le fait d'impliquer aussi les commissaires régionaux aux plaintes délésterait les commissaires locaux d'une partie de leur charge de travail, qui risque d'être assez lourde si le projet de loi demeure sous sa forme actuelle.

DEUX PROCESSUS INCONTOURNABLES À BALISER

Plusieurs dispositions du projet de loi 115 élaborent au sujet de la politique de lutte contre la maltraitance dont devra se doter chaque établissement. Mais aucune ne vient préciser comment s'articuleront les deux processus déterminants pour l'ensemble de la démarche : le traitement des signalements des cas de maltraitance reçus par le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services et l'intervention à laquelle ces signalements doivent donner lieu. Espérant que le règlement d'application de la Loi soit plus explicite sur ces sujets, nous désirons attirer votre attention sur certains aspects de la problématique qu'il nous semble important d'aborder, dans le cadre du règlement.

1) Le traitement des signalements

Nous nous interrogeons au sujet de la façon dont seront traités les signalements frivoles, vexatoires ou sans fondement qui pourraient provenir, par exemple, d'un locataire en désaccord avec l'application de certaines mesures du bail, d'un ex-employé furieux à la suite d'un congédiement qu'il juge injustifié ou encore du membre de la famille d'un résident mécontent d'avoir été écarté d'une décision prise par ce dernier ou par son

représentant légal. Quelles mesures seront prévues pour déterminer la bonne foi de la personne qui fera le signalement ? Et de quels moyens disposera le commissaire local ou régional aux plaintes et à la qualité des services pour enquêter, puis écarter un signalement qui s'avérerait calomnieux et motivé par un désir de vengeance ?

Nous ne remettons pas en cause le bien-fondé de l'article 11, qui traite de l'immunité de poursuite et nous apparaît justifié. Mais est-ce qu'on ne pourrait pas y inclure une précision à l'effet qu'un lien doit avoir été établi entre ce qui est perçu comme une *mesure de représailles* et un signalement de maltraitance ? Il se pourrait en effet que cette mesure s'explique par d'autres circonstances ou que la décision de l'appliquer ait été prise pour de tout autres motifs, avant que le signalement ne soit fait. Rappelons également qu'un résident ne peut être déplacé sans y avoir consenti et qu'on ne peut mettre un terme à un bail sans motif valable.

Finalement, afin d'assurer un juste équilibre entre les droits de toutes les personnes en cause, nous demandons que le projet de loi ou le règlement à venir accorde à la personne qui fait l'objet d'un signalement la possibilité de se prévaloir d'un recours.

2) Le processus d'intervention

On comprend, à la lecture du projet de loi, que c'est la politique de lutte contre la maltraitance qui constituera l'essentiel du processus d'intervention destiné à contrer ce phénomène troublant. L'article 3 énumère donc les différents éléments dont la politique doit faire état, incluant les mesures à mettre en place pour prévenir la maltraitance, telles des activités de sensibilisation, d'information ou de formation. Le mémoire que nous avons déposé en mai dernier contenait un certain nombre de recommandations concernant le type d'activités qui pourraient être organisées en résidences pour aînés et les clientèles qu'elles pourraient viser.

En contrepartie des sanctions que doit indiquer la politique de lutte contre la maltraitance en vertu de l'article 3, par. 7, nous croyons important que cet article mentionne aussi quel type d'aide sera apportée aux victimes si nécessaire ou, à défaut, vers quelles ressources elles seront orientées pour en obtenir. Peut-être le point 8, qui évoque « le suivi qui doit être donné à toute plainte ou à tout signalement » inclut-il cet aspect, mais la politique devrait, à notre avis, être plus explicite à ce sujet.

L'article 4, qui stipule que « La politique doit prévoir les adaptations nécessaires, le cas échéant, à son application par (...) une résidence privée pour aînés(...) » est le bienvenu. Il nous semble essentiel, notamment, que les CISSS incluent dans leur politique de lutte contre la maltraitance des mesures de lutte à des formes de maltraitance qu'on observe plus fréquemment dans les milieux d'hébergement collectifs comme les RPA, notamment l'intimidation et le harcèlement.

ARTICLE 31: VIE PRIVÉE ET DIGNITÉ

Nous présumons que l'article 31 du projet de loi traduit la volonté du législateur de baliser, en premier lieu, l'exercice du droit reconnu au résident et à sa famille de prendre les moyens nécessaires en vue d'assurer la sécurité du résident et la qualité des soins qu'il reçoit dans son domicile. Et comme l'unité locative d'une RPA constitue non seulement un domicile pour le résident mais aussi un milieu de travail pour l'employé, l'article 31 encadrera également le droit au respect de la vie privée de ce dernier lorsqu'il se trouve dans le logement d'un résident pour effectuer son travail. Il pourrait, notamment, avoir pour objectif de protéger la vie privée des employés qui travaillent dans les RPA et les CHSLD en évitant que ceux-ci soient filmés à leur insu en tout temps.

Le droit au respect de la vie privée des résidents et employés des RPA ainsi que le droit à la dignité des résidents sont des principes fondamentaux que nous sommes heureux de voir réaffirmés dans le cadre du débat suscité par ce projet de loi et qui sont énoncés par différentes lois, parmi lesquelles la Charte des droits et libertés de la personne. Le droit d'installer des caméras est reconnu, bien sûr, mais pour s'assurer qu'aucune entorse n'est faite à ces principes, cette installation doit se faire selon des règles précises. Ainsi, le résident ou son représentant, s'il n'est pas apte, doit autoriser personnellement l'installation de caméras chez lui, ce qui ne peut se faire sans qu'il le sache.

De plus, ces caméras doivent être installées de manière à respecter la dignité des résidents. Elles ne doivent pas, par exemple, être placées de manière à ce que la personne, dans son intimité, soit exposée directement à la vue lors de soins d'hygiène. De plus, l'angle de la caméra devrait permettre de voir de la tête du lit vers le pied et non l'inverse afin de laisser une certaine intimité au résident.

En somme, les caméras devraient être installées de la façon la moins attentatoire à la vie privée et à la dignité de la personne filmée possible, pour respecter l'objectif de surveiller et d'assurer la sécurité du résident sans toutefois porter atteinte à ses droits fondamentaux. De la même façon, le respect du droit des employés suppose qu'il y a des motifs de les surveiller par caméra, soit parce que la famille a des doutes au sujet de la sécurité du résident ou de la qualité des soins qu'il reçoit ou encore que le résident est à ce point vulnérable qu'il est difficile d'assurer sa protection sans cette mesure. On balisera ainsi l'exercice de droits fondamentaux des résidents et employés des RPA tout en prévenant les situations de maltraitance.

CONCLUSION

Le Regroupement québécois des résidences pour aînés, dont les actions et représentations ont essentiellement pour but d'assurer des services sécuritaires et de qualité aux aînés, se réjouit que le Québec se dote d'une première loi visant à contrer le phénomène de la maltraitance. Mais pour en augmenter l'efficacité, nous soumettons à la Commission des relations avec les citoyens les recommandations suivantes :

- 1) Augmenter la portée de la Loi en retirant de son article 3 les nonaîmbreuses références au fait qu'elle s'adresse aux personnes qui font l'objet de maltraitance **et qui reçoivent des services de santé et des services sociaux**. Ce, afin d'éviter que les aînés qui sont aussi victimes de maltraitance mais qui sont isolés, qui ne reçoivent aucun service d'un établissement et dont le réseau social est réduit ne soient laissés pour compte. À défaut de modifier le projet de loi dans ce sens, nous croyons que son nom doit être modifié pour mieux identifier les personnes à qui il s'adresse.
- 2) Par souci d'équité envers les résidences privées pour aînés, associer aussi le commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services, qui connaît mieux le milieu et la culture des RPA que le commissaire local, à la réception et au traitement des plaintes de maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité portées en vertu de la Loi.
- 3) Mieux baliser dans le règlement d'application de la Loi :
 - a) le processus de traitement des signalements
 - i. au sujet de la façon dont seront traités les signalements frivoles, vexatoires ou sans fondement
 - ii. du lien qui doit être établi entre une mesure de représailles et un signalement de maltraitance
 - iii. du recours dont doit pouvoir se prévaloir la personne qui fait l'objet d'un signalement.

b) le processus d'intervention

iii. pour que l'article 3 mentionne aussi quel type d'aide sera apportée aux victimes de maltraitance ou de quelles ressources elles pourront disposer

iiii. pour que les CISSS adaptent leur politique de façon à y inclure des mesures de lutte à des formes de maltraitance qu'on observe plus fréquemment dans les milieux d'hébergement collectifs comme les RPA, notamment l'intimidation et le harcèlement.

- 4) Bien baliser l'utilisation des mécanismes de surveillance tels que les caméras ou tout autre moyen technologique de façon à assurer le respect des principes fondamentaux que sont le droit au respect de la vie privée des résidents et employés des RPA ainsi que le droit à la dignité des résidents, tout en prévenant les situations de maltraitance.



Notre engagement

À titre de membre du RQRA :

Je m'engage à respecter tous les règlements de mon regroupement.

Je déclare que j'adhère pleinement aux valeurs organisationnelles fondamentales du RQRA de respect, d'intégrité et d'excellence sur lesquelles s'appuie le RQRA pour réaliser sa mission et qu'il véhicule auprès de ses membres.

Je crois à la qualité de vie de mes résidents. Cette qualité de vie passe par le droit à la dignité, au respect, à l'autonomie, à l'intimité et à l'information.

Par conséquent :

Je m'engage

- à respecter l'ensemble des lois et règlements touchant mon secteur d'activités, notamment la Loi sur les services de santé et les services sociaux;
- à agir de façon professionnelle, intègre, équitable, respectueuse et responsable à l'égard de mes résidents, de leur famille, de mes employés et de mes autres partenaires;
- à offrir des services sécuritaires et de qualité à mes résidents en m'inspirant des meilleures pratiques connues dans le domaine;
- à appliquer des règles rigoureuses d'hygiène et de propreté pour tous les aspects de l'environnement physique de ma résidence;
- à doter ma résidence de programmes ou de mécanismes d'amélioration continue de la qualité;
- à doter ma résidence d'un programme de formation continue s'adressant à l'ensemble des employés (gestionnaires, personnel clinique, préposés, employés de bureau, du service alimentaire et d'entretien, etc.);
- à favoriser, dans la mesure de mes moyens, le développement de mon secteur d'activités et à projeter une image positive des résidences pour aînés membres du RQRA.

Signature

