



Mémoire – Lutter contre la maltraitance envers les personnes aînées

Mémoire rédigé en lien avec le projet de loi 101, Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux

Le 15 septembre 2021

Réseau FADOQ

4545, avenue Pierre-De Coubertin
Montréal (Québec) H1V 0B2

Téléphone : 514 252-3017
Sans frais : 1 800 544-9058
Télécopie : 514 252-3154
Courriel : info@fadoq.ca

© Réseau FADOQ 2021

Responsables : Gisèle Tassé-Goodman, présidente et Danis Prud'homme, directeur général

Rédaction : Philippe Poirier-Monette, conseiller en droits collectifs

Révision et correction : Sophie Gagnon

Table des matières

Présentation du Réseau FADOQ	3
Introduction	4
Les définitions de la maltraitance	5
La maltraitance organisationnelle	5
La maltraitance et ses conséquences	7
La défense des droits et la protection des victimes	9
Placer la victime au centre de la démarche.....	10
Imputabilité, transparence et responsabilité	11
Imputabilité.....	11
Transparence	11
Responsabilité.....	12
Conclusion	13
Recommandations	14
Bibliographie	15

Présentation du Réseau FADOQ

Le Réseau FADOQ est un regroupement de personnes de 50 ans et plus qui compte près de 550 000 membres. Il y a plus de 50 ans, l'objectif principal de la fondatrice, Marie-Ange Bouchard, était de briser l'isolement des aînés en leur offrant une panoplie d'activités de loisir, sportives et culturelles.

L'un des intérêts principaux de notre organisation est de faire des représentations auprès de différentes instances politiques dans le but de conserver et d'améliorer la qualité de vie des aînés d'aujourd'hui et de demain. Ainsi, nous offrons notre collaboration et mettons notre expertise à profit afin d'encourager les différents paliers gouvernementaux à faire des choix judicieux tenant compte du contexte démographique qui fait du Québec l'une des sociétés occidentales dont le vieillissement de la population est le plus marqué.

Ainsi, le Réseau FADOQ profite de toutes les tribunes afin de susciter une prise de conscience, dans l'objectif que la voix des aînés soit représentée et surtout considérée dans les enjeux politiques. Bien que le vieillissement de la population soit un état de fait, nous estimons que cet enjeu ne doit pas être regardé par une lorgnette pessimiste.

Toutefois, il est nécessaire que les impacts du vieillissement de la population soient examinés sérieusement par les autorités gouvernementales. Le Réseau FADOQ estime qu'il est important de travailler à des solutions proactives et novatrices, permettant une évolution positive de notre société face à cette réalité.

Introduction

La maltraitance envers les personnes âgées est évidemment un phénomène qui préoccupe grandement le Réseau FADOQ. À de nombreuses reprises, notre organisation est intervenue afin de dénoncer les situations d'âgisme et de maltraitance de toutes sortes. Encore récemment, le Réseau FADOQ répondait à l'appel de mémoires du gouvernement du Québec en lien avec l'élaboration du troisième Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées (PAM).

C'est donc avec grand intérêt que notre organisation a pris connaissance du projet de loi 101, Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux. D'autant plus que notre organisation avait émis un certain nombre de critiques relativement à la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

Dans le présent mémoire, notre organisation traite des concepts de maltraitance et de bientraitance. Pour le Réseau FADOQ, il est clair qu'on doit s'attaquer de front à la maltraitance afin de mettre fin à ce fléau. Mais il importe également de mettre de l'avant des pratiques bienveillantes envers les personnes vulnérables.

La maltraitance organisationnelle est ensuite abordée. Il s'agit d'un thème important pour le Réseau FADOQ, et qui n'est pas touché par le projet de loi 101. Trop souvent, des situations inadmissibles ont été dénoncées dans les établissements publics tout autant que les établissements privés. Un cas-choc fait les manchettes, puis l'enjeu tombe tristement dans l'oubli jusqu'à ce qu'une autre situation déplorable soit constatée. Pour mettre fin à la maltraitance organisationnelle, il importe de bien définir ce concept dans le projet de loi 101 et de mettre des efforts considérables, autant au niveau humain qu'au niveau budgétaire, pour s'assurer que les soins et services offerts aux citoyens sont convenables.

Subséquemment, le présent mémoire examine les conséquences liées aux actes de maltraitance. Précédemment, notre organisation soulignait que l'absence de sanctions pénales constituait une lacune de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. Bien que le projet de loi 101 ajoute un certain nombre de sanctions pénales, notre organisation aurait souhaité que cette pièce législative aille plus loin.

Par la suite, le Réseau FADOQ souhaite rappeler aux législateurs l'importance de bien informer les personnes vulnérables quant à leurs droits et leurs recours lorsqu'ils subissent une situation de maltraitance. Notre organisation en profite également pour aborder la situation particulière des locataires en résidence privée pour aînés ainsi que l'importance d'allouer suffisamment de ressources afin de veiller à l'application de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

Finalement, le Réseau FADOQ salue différentes dispositions mises de l'avant dans le projet de loi 101, notamment le fait de placer la victime au centre de la démarche entourant une situation de maltraitance et, en ce qui trait au rehaussement de l'imputabilité, la responsabilité et la transparence des autorités en charge d'assurer l'application de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

Les définitions de la maltraitance

L'article 1 du projet de loi 101 propose de préciser la définition de « maltraitance », en abordant expressément les torts ou la détresse qui sont causés sur les plans physique, psychologique, sexuel, matériel ou financier. Le Réseau FADOQ est évidemment en accord avec ces ajouts puisque les types de maltraitance sont multiples et que les impacts sur les victimes sont importants à tous les niveaux.

Au Réseau FADOQ, nous utilisons deux termes afin d'aborder la question des traitements envers les aînés sous des angles distincts. D'abord, « maltraitance », un concept qui réfère directement aux mauvais traitements ou à l'absence volontaire d'attention envers une personne, ce qui a un impact négatif sur cette dernière. Nous utilisons également « bientraitance », un concept empreint d'un impact positif sur une personne ou un groupe de personnes, à l'opposé de la maltraitance.

Fréquemment dénoncés par le Réseau FADOQ, les gestes et les paroles teintés d'âgisme se sont multipliés dans le cadre de la crise de la COVID-19. La discrimination en fonction de l'âge est fréquente, mais fait l'objet de trop peu de signalements. En effet, en examinant le rapport d'activités et de gestion 2019-2020 de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), on constate que seulement 43 personnes ont demandé l'ouverture d'un dossier relativement à un acte de discrimination en fonction de leur âge, ce qui représente environ 6 % de l'ensemble des dossiers ouverts (CDPDJ, 2020). De l'aveu de la CDPDJ, il s'agit de la pointe de l'iceberg. De nombreuses personnes ne sont pas conscientes qu'elles subissent de l'âgisme ou n'ont pas le courage d'entamer des démarches à ce sujet.

Dans le monde du travail, la discrimination en fonction de l'âge est documentée depuis longtemps. Les problèmes sont nombreux chez les travailleurs d'expérience : âgisme (invectives, interpellations), organisation du travail peu adaptée à leurs besoins et déficit en matière de formation continue. L'ensemble de ces facteurs fait en sorte que les chômeurs âgés sont plus pessimistes quant à leurs chances de se trouver un emploi (Statistique Canada, 2015). Les statistiques démontrent que les taux de chômage officiels et de chômage à long terme augmentent avec l'âge, ce qui est révélateur des problèmes croissants des travailleurs à mesure qu'ils approchent de l'âge de la retraite (Réseau FADOQ, 2018). De plus, ces taux ne prennent pas en compte les individus qui se retirent de la population active en prenant une retraite de façon prématurée, faute d'avoir trouvé un emploi.

Il importe donc de sensibiliser la population québécoise face aux traitements subis par les personnes âgées. Les aînés doivent être informés des différents visages que revêt la maltraitance afin de reconnaître ces actes et de les dénoncer avant d'en subir les conséquences. Les citoyens doivent également prendre conscience de la nature diversifiée des gestes de maltraitance et être incités à modifier positivement leurs interactions avec leurs proches afin de favoriser une culture de bientraitance et de bienveillance envers les personnes vulnérables.

C'est pourquoi le Réseau FADOQ encourage le gouvernement du Québec à mettre en œuvre une campagne de sensibilisation à la maltraitance envers les personnes aînées et d'y aborder également des notions de bientraitance afin de développer des réflexes bienveillants chez la population. À ce sujet, une récente campagne menée par JuridiQC était très intéressante puisqu'elle touchait l'enjeu du divorce et de la séparation afin de sensibiliser la population à l'importance de la conciliation pour le bien-être des enfants et des parents eux-mêmes. D'ailleurs, le Réseau FADOQ est consulté par JuridiQC dans le cadre d'une nouvelle série de capsules qui abordera des sujets qui ont un impact direct sur les personnes aînées.

La maltraitance organisationnelle

La maltraitance organisationnelle est fréquemment dénoncée par le Réseau FADOQ. C'est d'ailleurs à cause de l'absence de changements concrets dans le système de santé québécois que notre organisation a appuyé en juillet 2018 une demande de recours collectif de 500 M\$ contre le gouvernement du Québec pour les nombreuses situations de maltraitance organisationnelle vécues

depuis plusieurs années par les résidents des CHSLD. Cette demande a d'ailleurs été autorisée en septembre 2019 et le dossier suit son cours.

En 2020, lors de son passage devant la Commission de la santé et des services sociaux en lien avec le projet de loi 52, Loi visant à renforcer le régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux notamment pour les usagers qui reçoivent des services des établissements privés, le Réseau FADOQ avait demandé qu'une définition de la maltraitance organisationnelle soit incluse dans la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

Malheureusement, la maltraitance organisationnelle n'avait pas été ajoutée dans la mouture finale du projet de loi 52. Néanmoins, le Réseau FADOQ espérait qu'une définition de la maltraitance organisationnelle soit insérée dans le projet de loi 101. D'autant plus que cette réalité a été récemment abordée de front par la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants, Marguerite Blais, dans son mot d'introduction du document de consultation entourant le prochain plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2022-2027 (PAM).

Le PAM 2017-2022 indiquait que « la maltraitance organisationnelle fait spécifiquement référence à toute situation préjudiciable créée ou tolérée par les procédures d'organisations (privées, publiques ou communautaires) responsables d'offrir des soins ou des services de tout type et qui compromet l'exercice des droits et des libertés des personnes » (Ministère de la Famille – Secrétariat aux aînés, 2017). Pour le Réseau FADOQ, il y a présence de maltraitance organisationnelle quand les politiques budgétaires et autres ont des impacts sur la capacité du système à desservir convenablement sa clientèle ou lorsque les procédures d'un établissement créent des situations pouvant causer du tort ou de la détresse aux usagers.

Même hors pandémie, le système de santé québécois est constamment sous tension. Périodiquement, les situations de maltraitance organisationnelle envers les aînés font les manchettes. Concrètement, il ne s'agit pas de gestes malveillants d'un travailleur posés à l'endroit d'un patient en particulier. C'est plutôt le résultat combiné d'un manque de ressources humaines, de réformes successives et de sous-investissements dans le domaine de la santé, entre autres, qui fait en sorte que les patients n'ont pas accès à des soins et des services de qualité.

Bien que les nombreux problèmes liés au système de santé soient soulignés périodiquement, force est de constater que la culture organisationnelle ne change pas. En 2018, la Protectrice du citoyen soulignait dans son rapport annuel que les conditions de vie en CHSLD s'apparentaient à de la maltraitance (Protecteur du citoyen, 2018). Ce rapport relevait notamment que seuls les soins de base étaient prodigués dans de nombreux CHSLD et que des services tels que les bains hebdomadaires et les soins d'hygiène buccale s'en trouvaient reportés. Récemment, la Protectrice du citoyen écorchait les administrations gouvernementales successives à l'occasion du dépôt de son rapport annuel 2019-2020. Les préoccupations énumérées dans ces rapports rejoignent celles soulevées par le Réseau FADOQ : épuisement du personnel soignant, installations vétustes, manque de formation du personnel, offre de soins et de services à domicile inadéquate (Protecteur du citoyen, 2020). Le maintien du *statu quo* face à ces constats répétés fait en sorte que le gouvernement du Québec est complice d'une forme de maltraitance organisationnelle

Malheureusement, comme nous l'avons souligné précédemment, la maltraitance organisationnelle est complètement absente de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité et le projet de loi 101 ne modifie pas cet état de fait.

Pour l'avenir, il importe qu'une définition de la maltraitance organisationnelle soit insérée dans la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité et que soit incluse une procédure d'analyse et d'amélioration en regard des plaintes et signalements liés à la maltraitance organisationnelle. Ces éléments sont essentiels afin de mener à des changements concrets dans le système de santé et des services sociaux ainsi que dans les différents établissements œuvrant auprès d'une clientèle aînée.

La maltraitance et ses conséquences

Pour le Réseau FADOQ, le succès de la lutte contre la maltraitance – tous types confondus – envers les personnes âgées passe par une amélioration de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. Tout d’abord, il importe que cette pièce législative soit assortie de conséquences suffisamment importantes afin de décourager tout acte associé à de la maltraitance.

Le projet de loi 101 apporte un certain nombre d’améliorations, notamment en ajoutant des sanctions pénales à la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. C’est notamment le cas pour les prestataires de services de santé et de services sociaux ou tout professionnel au sens du Code des professions qui ne se conformeraient pas à l’obligation de dénoncer ou de signaler un cas de maltraitance. Le projet de loi 101 fait en sorte que toute personne qui contrevient à cette obligation commet une infraction et est passible d’une amende de 2 500 \$ à 25 000 \$. En cas de récidive, ces montants sont doublés.

Néanmoins, ces sanctions pénales ne sont réservées qu’aux prestataires de services de santé et de services sociaux et à tout professionnel au sens du Code des professions. Pour le Réseau FADOQ, il est évident que les sanctions pénales prévues lorsqu’un cas de maltraitance n’est pas dénoncé doit concerner l’ensemble du personnel œuvrant auprès d’une clientèle âgée ou vulnérable directement ou indirectement. Il peut s’agir de la personne travaillant au poste d’accueil autant que le cuisinier ou encore le concierge d’un établissement énuméré à l’article 21 de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité tel que modifié par le projet de loi 101. La maltraitance est l’affaire de tous et il importe que les gens qui travaillent quotidiennement auprès d’une clientèle âgée ou vulnérable soient responsabilisés face à ces traitements inadmissibles lorsqu’ils sont constatés dans le cadre de leur travail.

Par ailleurs, le projet de loi élargit le signalement obligatoire lorsqu’une situation de maltraitance concerne un usager qui est pris en charge par une ressource intermédiaire ou par une ressource de type familial, un résident d’une résidence privée pour aînés et une personne dont l’inaptitude à prendre soin d’elle-même ou à administrer ses biens a été constatée par une évaluation médicale, mais qui ne bénéficie pas d’une mesure de protection. Il s’agit d’améliorations notables que le Réseau FADOQ appuie. L’article 22 de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité indique que le gouvernement peut, par règlement, déterminer que l’obligation de signalement s’applique à d’autres personnes recevant des services de santé et des services sociaux. Pour notre organisation, il est nécessaire que l’obligation de signalement s’applique automatiquement à toute personne recevant des services de santé et des services sociaux, notamment les personnes qui reçoivent des soins à domicile. La politique de lutte contre la maltraitance s’applique déjà à tous. Il serait cohérent de faire en sorte que les dénonciations soient obligatoires pour tous.

Une autre sanction pénale est prévue à l’article 11 du projet de loi 101 relativement à des mesures de représailles portées envers les victimes d’un acte de maltraitance ou encore une personne qui, de bonne foi, formule une plainte, effectue un signalement ou collabore à l’examen d’une plainte ou au traitement d’un signalement. Cette mesure est également bien accueillie par le Réseau FADOQ. Les mesures de représailles sont bien énumérées en ce qui concerne les prestataires de services de santé et de services sociaux ou tout professionnel au sens du Code des professions. Néanmoins, le Réseau FADOQ estime que les mesures de représailles sont trop circonscrites pour les personnes victimes de maltraitance. Alors que l’article 22,2 du projet de loi 101 spécifie que le déplacement d’un usager ou d’un résident, la rupture de son bail de même que l’interdiction ou la restriction de visites à l’usager ou au résident sont présumés être des mesures de représailles, de nombreux gestes posés envers un usager ne sont pas énumérés. Il importe d’inclure, notamment, la réduction des soins et des services effectués auprès de l’usager, le changement volontaire et soudain d’attitude envers cette personne de

la part du personnel et de l'administration, le maintien dans le milieu des travailleurs visés par une plainte ou un signalement et le changement de routine sans justification valable.

La dernière sanction pénale ajoutée par le projet de loi 101 concerne l'entrave ou les tentatives d'entrave à l'exercice des fonctions d'un inspecteur ou d'un enquêteur en vertu de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. Plus précisément, le projet de loi 101 indique que d'effectuer une fausse déclaration ou de refuser de fournir un document ou un fichier qui peut être exigé en vertu de la loi rend une personne passible d'une amende. Il s'agit évidemment de mesures avec lesquelles le Réseau FADOQ est en accord.

Il importe que les sanctions pénales ne soient pas circonscrites à trois cas de figure. Actuellement, le personnel d'un établissement public peut faire face à des sanctions disciplinaires lorsqu'une situation de maltraitance est confirmée. Toutefois, les conséquences liées à ces gestes de maltraitance se limitent à ces sanctions. De surcroît, le président de l'association Les Usagers de la santé du Québec, Pierre Blain, rappelle que « toute offense commise par un employé est retirée de son dossier après un an s'il n'y a pas eu récurrence » (Chouinard, 2019). Bien que notre organisme conçoive qu'une offense commise ne soit pas inscrite au dossier d'un employé fautif tout au long de sa carrière, le Réseau FADOQ estime que la période avant que cette offense soit évacuée du passif du travailleur est trop courte. Ainsi, notre organisation propose au gouvernement du Québec de doubler la période pendant laquelle une offense s'apparentant à de la maltraitance apparaît au dossier d'un employé du système de santé du Québec.

Par ailleurs, les sanctions disciplinaires ne peuvent être appliquées lorsqu'un travailleur ayant effectué un acte de maltraitance quitte son emploi (changement de domaine, départ à retraite, etc.). Dans ce genre de situation, les travailleurs fautifs s'en tirent à bon compte.

Notons qu'il est possible d'effectuer un recours afin d'obtenir des dommages et intérêts dans le cas d'une discrimination qui s'est avérée en vertu de l'article 10 de la Charte des droits et libertés ou encore par le biais de l'article 48 en cas d'une situation d'exploitation. Un procès peut également être intenté contre une personne ayant commis un acte inclus au Code criminel, tel que des voies de fait, la prolifération de menaces ou encore des méfaits.

Toutefois, afin de punir les actes qui ne peuvent pas être examinés par la CDPDJ ou qui ne touchent pas le domaine criminel, notre organisation est en faveur de l'introduction de sanctions pénales contre les maltraitants. Cette possibilité est également préconisée par M^e Jean-Pierre Ménard, avocat spécialisé en droit de la santé, qui estime, avec raison, que « la loi n'a pas de dents » (Ibid.).

Un tel changement permettra de punir les travailleurs fautifs qui ne font plus partie du personnel d'un établissement public, de réprimander les gestes qui ne sont pas encadrés par la Charte des droits et libertés ou encore l'Autorité des marchés financiers et de châtier les actes qui se situent aux frontières de la criminalité. Indiquons au passage que la ministre Marguerite Blais avait signifié vouloir déposer un projet de loi cet automne pour améliorer la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité afin d'y ajouter « des sanctions pénales — donc des amendes — aux auteurs de maltraitance » (Chouinard, 2021). Ainsi, le Réseau FADOQ incite la ministre à atteindre cet objectif dans le projet de loi 101, en introduisant des sanctions pénales pour les auteurs de maltraitance.

La défense des droits et la protection des victimes

Bien que perfectible, le projet de loi 101 apporte des améliorations notables en matière de défense des droits et de protection des individus contre la maltraitance. C'est notamment le cas avec l'article 3 du projet de loi qui permet à toute personne qui croit être victime de maltraitance ou qui est témoin d'un acte de maltraitance de formuler une plainte même si la victime est une personne en situation de vulnérabilité qui n'est pas visée par l'application de la politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité d'un établissement en particulier. Les articles 5 et 6 du projet de loi 101 contraignent également les administrateurs de ressource intermédiaire ou de ressource de type familial accueillant des usagers majeurs ainsi que les exploitants d'une résidence privée pour aînés d'afficher à la vue du public la politique de lutte contre la maltraitance du centre intégré de santé et de services sociaux ou de l'instance locale, selon le cas, du territoire où est située la résidence. Puisque cette politique est particulièrement étoffée, le Réseau FADOQ suggère que l'affichage doive obligatoirement mettre en évidence les ressources à la disposition des usagers afin de défendre leurs droits et de protéger leur intégrité.

Néanmoins, les résidences privées pour aînés demeurent particulières, puisqu'elles sont sous l'égide de deux autorités gouvernementales : le CISSS ou le CIUSSS de leur territoire ainsi que le Tribunal administratif du logement. Dans les résidences privées pour aînés, il importe que soient affichés les ressources disponibles aux locataires en cas d'insatisfaction en ce qui concerne les soins reçus ainsi que les points de contact afin de dénoncer une situation de maltraitance. Par ailleurs, puisque l'exploitation financière constitue un type de maltraitance, il est important également de mettre à la vue de tous les locataires en résidence privée pour aînés les ressources à leur disposition afin d'effectuer un recours auprès du Tribunal administratif du logement. De nombreuses personnes ne connaissent pas l'étendue de leurs droits à titre de locataires et plusieurs ne savent pas comment entamer une démarche en matière de logement. De son côté, l'article 9 du projet de loi vient, entre autres, instaurer un centre d'assistance et de référence concernant la maltraitance. Il s'agit d'une importante amélioration que le Réseau FADOQ souligne. L'article 11, qui vise à assurer la confidentialité des personnes effectuant une plainte et d'éviter qu'elles soient victimes de représailles, est également bien accueilli. D'ailleurs, dans son mémoire sur le projet de loi 67, le Réseau FADOQ citait le Protecteur du citoyen, qui indiquait en 2016 dans son rapport que les locataires en RPA « craignent d'être la cible de représailles s'ils expriment librement leur mécontentement ou s'ils entreprennent un recours » (Réseau FADOQ, 2016).

L'article 11 du projet de loi 101 instaure également un processus d'inspection et d'enquête relativement à l'application de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité, ce qui est également très positif. Afin de faire respecter sa loi, le gouvernement du Québec prévoit autoriser toute personne à agir comme inspecteur. Ce rôle, tout autant que les pouvoirs qui lui seront conférés, sont pertinents et bien accueillis par le Réseau FADOQ. Néanmoins, il importe que le nombre d'inspecteurs ainsi que les budgets leur étant accordés soient à la hauteur de la tâche. Rappelons que le Québec compte près de 1 800 RPA, 313 CHSLD publics, 59 CHSLD privés conventionnés, 40 CHSLD privés non conventionnés et plus de 1 800 ressources intermédiaires (Lavoie, 2020).

Les articles 17, 20 et 27 du projet de loi 101 introduisent des éléments dont la crise sanitaire de la COVID-19 a démontré l'importance : la possibilité pour le gouvernement du Québec de mettre sous tutelle, partiellement ou totalement, les ressources intermédiaires, les résidences privées pour aînés ainsi que les établissements privés qui ne sont pas conventionnés. Il s'agit de mesures essentielles avec lesquelles le Réseau FADOQ est en accord. Il importe que le gouvernement ait les coudées franches afin d'intervenir rapidement dans ces milieux lorsque la situation le nécessite. Notre organisation est également en faveur des articles 21 et 23, qui lient la délivrance d'un certificat de conformité ainsi que la révocation d'un permis d'un établissement au respect de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

Placer la victime au centre de la démarche

En 2019, le Réseau FADOQ avait participé aux consultations particulières entourant le projet de loi 18, Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile, la Loi sur le curateur public et diverses dispositions en matière de protection des personnes, adopté en juin 2020. Ce projet de loi avait obtenu la faveur de notre organisation puisqu'il permettait d'assurer le respect des droits humains et le respect de l'autonomie des personnes. À plusieurs égards, le projet de loi 101 démontre une sensibilité à ces aspects en plaçant les victimes au centre des démarches et en s'assurant du respect de la vie privée des patients ainsi que des résidents.

L'article 2 du projet de loi 101 précise que le processus entourant les plaintes et signalements doit favoriser l'implication de la personne victime de maltraitance à chacune des étapes, en plus d'assurer un suivi auprès de cette dernière. Il s'agit d'un ajout essentiel puisqu'il est essentiel que les victimes ne soient pas infantilisées et qu'elles soient en mesure de jouer un rôle dans un processus qui les concerne au premier chef.

L'article 9 du projet de loi 101 modifie et ajoute une série d'articles et de chapitres à la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité afin de préciser l'importance d'informer une victime. Cette dernière devra être renseignée sur la portée des actions qui pourraient être entreprises, l'appui dont elle pourrait bénéficier et les suites à entrevoir.

Par ailleurs, l'article 9 exige également d'obtenir le consentement de la personne en situation de vulnérabilité lors du déclenchement d'un processus d'intervention concerté. Ce consentement est nécessaire afin de communiquer à d'autres intervenants des renseignements personnels qui concernent cette personne. Il s'agit de mesures essentielles à la protection des renseignements personnels.

De son côté, l'article 11 prévoit des paramètres afin d'assurer la confidentialité des plaignants. Cet article aborde également la question du respect de la vie privée des résidents puisque les inspecteurs ou les enquêteurs devront obtenir le consentement de l'occupant avant de procéder à la visite.

Dans l'ensemble, il s'agit de mesures nécessaires que le Réseau FADOQ salue. Notre organisation souhaite néanmoins que certaines améliorations soient apportées à ce volet. Puisque certaines personnes victimes d'un acte de maltraitance sont dans une situation de vulnérabilité et que plusieurs d'entre elles sont protégées par une tutelle à différents niveaux, il importe également que les mandataires de ces personnes soient informés et prennent part au processus d'intervention lorsque la situation le justifie.

Imputabilité, transparence et responsabilité

La pandémie de la COVID-19 nous a démontré que différents établissements pour aînés ne prenaient pas leurs responsabilités afin de favoriser le bien-être de leur clientèle et qu'il était ardu de considérer une personne imputable face à une situation de négligence qui concerne un milieu de vie dans son ensemble.

Imputabilité

Le projet de loi 101 propose certaines améliorations sur ces aspects, relativement à l'application de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. Notamment, l'article 2 du projet de loi impose l'identification d'un responsable de la mise en œuvre de la politique et contraint cette personne à prendre tous les moyens nécessaires afin de mettre fin à tout cas de maltraitance porté à sa connaissance. Il s'agit d'une mesure essentielle : la pandémie de la COVID-19 a mis en lumière que l'absence d'un responsable dans chacun des établissements hébergeant des personnes âgées était problématique puisque aucun individu ne pouvait être identifié comme imputable d'une situation laissée en perdition.

Le ministre de la Santé et des Services sociaux ainsi que le ministre responsable des Aînés seront également redevables envers la population québécoise puisque ces derniers seront responsables d'approuver la politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité qui reçoivent des services de santé et des services sociaux déployée par chacun des établissements.

D'ailleurs, la charge du ministre responsable des Aînés est explicitée aux articles 9 et 13 du projet de loi 101, lesquels précisent que le ministre doit assumer la responsabilité de lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne en situation de vulnérabilité. Pour ce faire, le ministre doit favoriser la complémentarité et l'efficacité des mesures qui sont prises par les intervenants afin de prévenir, repérer et lutter contre la maltraitance. Les articles insérés insistent également sur la nécessité de tenir compte des réalités spécifiques des régions dans l'adoption d'une entente cadre, une précision essentielle. Le projet de loi 101 vient d'ailleurs détailler le contenu d'une entente cadre, notamment les principes directeurs, la vision d'ensemble, la coordination de l'action, la mise en place de comités ainsi que les obligations des différentes parties prenantes.

Transparence

Du côté de la transparence, il importe de souligner que l'ensemble des commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services doivent dresser un bilan annuel de leurs activités contenant une section spécifique relativement aux plaintes et aux signalements qu'ils ont reçus concernant des cas de maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité. L'article 8 du projet de loi 101 vient préciser les éléments qui doivent être inclus dans cette section, notamment le nombre de plaintes et de signalements, le nombre d'interventions par type de maltraitance et la nature des principales recommandations que les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services ont effectuées. Néanmoins, le Réseau FADOQ souhaiterait l'ajout de compléments d'information qui pourraient figurer dans les rapports. Notamment en ce qui concerne le profil des victimes (âge, sexe, degré d'autonomie) ainsi que le profil des fautifs (âge, sexe, lien avec la victime). Évidemment, notre organisation souhaite le maintien de la confidentialité des dossiers de signalement. Toutefois, ces compléments d'information seront utiles afin de savoir si un type de profil particulier a plus de risque de subir une forme de maltraitance et permettront de cibler les populations plus promptes à effectuer un acte de maltraitance.

Il incombe également au ministre responsable des Aînés de déposer un rapport à l'Assemblée nationale du Québec afin de rendre compte annuellement de l'application des dispositions en lien avec le processus d'intervention concerté concernant la maltraitance. À ce sujet, il serait intéressant que le rapport annuel déposé par le ministre contienne également des statistiques relativement aux plaintes et aux signalements ainsi que le nombre d'interventions par type de maltraitance à l'échelle du Québec. Il pourrait aussi être pertinent d'ajouter des compléments, tels que le profil des victimes (âge, sexe, degré d'autonomie) ainsi que le profil des fautifs (âge, sexe, lien avec la victime).

Responsabilité

Le projet de loi 101 identifie également les responsabilités qui incombent aux personnes en charge de mener à bien la politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité. Lorsqu'une plainte ou un signalement est effectué, une personne est alors nommée responsable d'assurer le suivi de cette plainte ou de ce signalement. Par ailleurs, lors d'un processus d'intervention concerté, la personne responsable du dossier devra également informer tout intervenant ayant été impliqué dans le dossier sur la nature de la prise en charge de la situation de maltraitance concernée.

Les responsabilités des commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services sont également détaillées par l'article 15 du projet de loi 101. Auparavant, la Loi sur les services de santé et les services sociaux ne faisait qu'établir que les commissaires étaient également responsables du traitement des signalements effectués dans le cadre de la politique de lutte contre la maltraitance. Quant à lui, le projet de loi 101 vient préciser que ces derniers doivent également faire preuve de vigilance en dénonçant systématiquement toute situation lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle puisse compromettre la santé ou le bien-être d'un usager.

Conclusion

Lorsqu'il est question de la maltraitance, il est fréquemment question de la violation des droits. Or, plusieurs situations constituent une négation des droits : l'imposition d'un traitement médical, le déni du droit de choisir ou le non-respect des volontés d'une personne. Devant une absence d'accès à un service de santé ou autre, l'État prive une personne de soins ou de services auxquels elle est en droit de s'attendre.

Évidemment, l'État québécois n'a pas la responsabilité de s'assurer que chaque besoin, peu importe sa nature, est satisfait. Néanmoins, lorsqu'il est question de soins de santé, le Québec a une responsabilité envers sa population.

Pour le Réseau FADOQ, il importe qu'une définition de la maltraitance organisationnelle soit ajoutée au projet de loi 101 et qu'un processus d'analyse soit constitué afin de mener à des changements concrets lorsque ce genre de situation est mis au jour. À titre d'exemple, notre organisation estime, entre autres, que l'amélioration du ratio professionnels en soins/patients favorisera un traitement adéquat des personnes au sein de notre système de santé. Le Réseau FADOQ estime également que l'établissement de nouveaux ratios permettra d'encourager la bientraitance. Afin d'éviter que les patients soient considérés comme des numéros, il faut que le personnel soignant soit en mesure de leur consacrer le temps nécessaire et d'adapter leur routine en fonction de la clientèle.

Par ailleurs, notre organisation répète depuis un certain nombre d'années qu'il importe que des sanctions pénales soient prévues pour les personnes reconnues coupables d'un acte de maltraitance envers une personne vulnérable. Malheureusement, le projet de loi 101 se contente d'ajouter des sanctions pénales qui sont exclusives aux professionnels du domaine de la santé. Toutefois, afin de punir les actes qui ne peuvent pas être examinés par la CDPDJ ou qui ne touchent pas le domaine criminel, notre organisation estime qu'il est nécessaire d'introduire des sanctions pénales contre les maltraitants.

Nous le reconnaissons, le projet de loi 101 était attendu et apporte des améliorations notables. Cette pièce législative place la victime au centre de la démarche entourant le processus de plainte en lien avec une situation de maltraitance, ce qui est positif. De surcroît, le projet de loi 101 permet de rehausser le degré de responsabilité et d'imputabilité des personnes en charge de l'application de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

Néanmoins, il importe que les personnes aînées soient au fait de leurs droits et des recours à leur disposition. En ce sens, le gouvernement du Québec doit continuellement sensibiliser la population face au phénomène de la maltraitance. Ainsi, il serait intéressant de mieux informer les personnes aînées sur leurs droits et de déployer une campagne de sensibilisation sur l'enjeu de la maltraitance.

Recommandations

- 1- Que le gouvernement du Québec déploie une campagne de sensibilisation à la maltraitance envers les personnes vulnérables, qui aborderait également les notions de bientraitance afin de favoriser des réflexes bienveillants chez la population québécoise.
- 2- Qu'une définition de la maltraitance organisationnelle soit insérée dans la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité et que soit incluse une procédure d'analyse et d'amélioration à l'égard des plaintes et signalements liés à cette forme de maltraitance.
- 3- Que les sanctions pénales prévues lorsqu'un cas de maltraitance n'est pas dénoncé concernent l'ensemble du personnel œuvrant auprès d'une clientèle aînée ou vulnérable, directement ou indirectement, lorsqu'une telle situation est constatée dans le cadre de leurs fonctions.
- 4- Que l'obligation de signaler une situation de maltraitance s'applique à toute personne recevant des services de santé et des services sociaux, notamment les personnes qui reçoivent des soins à domicile.
- 5- Que les mesures de représailles envers un usager ou un résident considérées par le projet de loi 101 ne soient pas circonscrites à son déplacement, à la rupture de son bail de même qu'à l'interdiction ou à la restriction de visites à l'usager ou au résident. Il importe d'inclure, notamment, la réduction des soins et des services effectués auprès de l'usager, le changement volontaire et soudain d'attitude envers cette personne de la part du personnel et de l'administration ainsi que le changement de routine sans justification valable.
- 6- Que la période pendant laquelle une offense s'apparentant à de la maltraitance apparaît au dossier d'un employé du système de santé du Québec soit doublée.
- 7- Que des sanctions pénales envers les auteurs de maltraitance soient incluses dans le projet de loi 101.
- 8- Que l'affichage obligatoire à la vue du public de la politique de lutte contre la maltraitance du centre intégré de santé et de services sociaux ou de l'instance locale mette en évidence les ressources à la disposition des usagers afin de défendre leurs droits et de protéger leur intégrité.
- 9- Que soit mis à la vue de tous les locataires en résidence privée pour aînés les ressources à leur disposition afin d'effectuer un recours auprès du Tribunal administratif du logement.
- 10- Que le nombre d'inspecteurs chargés de l'application de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que les budgets leur étant accordés soient à la hauteur de leurs responsabilités.
- 11- Que les mandataires des personnes victimes d'un acte de maltraitance en soient informés et prennent part au processus d'intervention concerté lorsque la situation le justifie.
- 12- Que le bilan annuel des activités des commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services contienne des éléments concernant le profil des victimes (âge, sexe, degré d'autonomie) ainsi que le profil des fautifs (âge, sexe, lien avec la victime) afin de cibler le type de profil ayant le plus de risque de subir une forme de maltraitance et de permettre de viser les populations plus promptes à effectuer un acte de maltraitance. Les informations devront néanmoins préserver la confidentialité des victimes.

Bibliographie

Chouinard, Tommy. (2021). « Maltraitance envers les aînés Marguerite Blais déposera une nouvelle loi cette année », La Presse, *en ligne* <https://www.lapresse.ca/actualites/2021-01-26/maltraitance-envers-les-aines/marguerite-blais-deposera-une-nouvelle-loi-cette-annee.php>.

Chouinard, Tommy. (2019). « Maltraitance envers les aînés : 866 dossiers en un an », La Presse, *en ligne* <https://www.lapresse.ca/actualites/sante/2019-10-14/maltraitance-envers-les-aines-866-dossiers-en-un-an>.

Commission des droits de la personne et de la jeunesse. (2020). « Rapport d'activité et de gestion 2019/20 », *en ligne* https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/RA_2019_2020.pdf.

Lavoie, Mireille. (2020). « Privé, public, conventionné ou non : les différents types de foyers pour aînés », Radio-Canada, *en ligne* <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1693454/chsld-residences-aines-personnes-agees-quebec-coronavirus>.

Ministère de la Famille – Secrétariat aux aînés. (2017). « Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2017-2022 », Gouvernement du Québec, *en ligne* <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/ainee/F-5212-MSSS-17.pdf>.

Protecteur du citoyen. (2018). « Rapport annuel d'activités 2017-2018 », *en ligne* https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_annuels/rapport-annuel-2017-2018-pcq.pdf.

Protecteur du citoyen. (2020). « Rapport annuel d'activités 2019-2020 », *en ligne* https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_annuels/RAA-2019-2020-protecteur-citoyen.pdf.

Réseau FADOQ. (2018). « Le travail après 50 ans », *en ligne* https://www.fadoq.ca/wpcontent/uploads/2018/07/le-travail-aprs-50-ans_2018.pdf.

Réseau FADOQ. (2016). « Les aînés et le logement – Une situation particulière », *en ligne* https://www.fadoq.ca/wp-content/uploads/2016/09/2016-10-21-avis_fadoq_consultation_shq.pdf.

Statistique Canada. (2015). « La recherche d'emploi chez les chômeurs âgés », *en ligne* <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-001-x/2012003/article/11698-fra.htm>.