



***Consultations particulières et auditions publiques  
sur le projet de loi n° 115  
Loi visant à lutter contre la maltraitance envers  
les aînés et toute autre personne majeure  
en situation de vulnérabilité***

**Mémoire du Curateur public du Québec à la  
Commission des relations avec les citoyens**

**Montréal – 20 janvier 2017**



## TABLE DES MATIÈRES

Présentation du Curateur public du Québec .....	1
Résumé du mémoire .....	3
Introduction.....	5
Analyse du projet de loi .....	9
I. La portée du projet de loi .....	9
II. Analyse des différentes mesures contenues dans le projet de loi .....	13
La bientraitance à l'endroit des aînés et des personnes vulnérables .....	22
Conclusion.....	25



## **PRÉSENTATION DU CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC**

Le Curateur public veille à la protection de personnes inaptes et du patrimoine de mineurs. Il sensibilise la population à l'inaptitude et à l'importance d'agir avant même qu'elle ne survienne. Le Curateur public accompagne également les familles et les proches qui représentent une personne ou qui participent à un conseil de tutelle et il surveille l'administration de ces tutelles et curatelles. Il agit lui-même comme curateur ou tuteur d'une manière personnalisée à l'endroit des personnes qu'il représente, lorsqu'aucun proche ne peut les représenter ou que ce n'est pas dans leur intérêt. Il s'assure que les décisions sont prises dans l'intérêt de la personne représentée, le respect de ses droits et la sauvegarde de son autonomie.

Le Curateur public s'acquitte de sa mission grâce à un personnel de plus de 650 employés dévoués à la protection des personnes inaptes. Au Québec, environ 35 000 adultes ont actuellement une mesure de protection en vigueur. Ces personnes, qui comptent parmi les plus vulnérables de la société, sont principalement hébergées dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et elles recourent aux services de celui-ci.

Ce ne sont bien sûr pas toutes les personnes vulnérables, ni même toutes les personnes inaptes, pour lesquelles un régime de protection est ouvert. En effet, certaines personnes sont aidées adéquatement par un proche, et alors il n'y a pas lieu d'ouvrir un régime de protection. Une personne peut être déclarée inapte par le tribunal lorsqu'elle est incapable de prendre soin d'elle-même ou de gérer ses biens et qu'elle a besoin d'être représentée dans l'exercice de ses droits civils. L'inaptitude est constatée, notamment, en raison d'une maladie mentale, d'un accident vasculaire cérébral, d'un handicap intellectuel, d'un traumatisme crânien ou d'une maladie dégénérative, qui altère les facultés mentales ou l'aptitude à exprimer sa volonté. Une mesure de protection est alors ouverte et un représentant légal est nommé. Cette mesure peut être un mandat de protection, dans lequel un proche a été désigné pour agir en tant que mandataire, ou ce peut

être une tutelle ou une curatelle. À défaut de proches pour remplir ce rôle, le régime sera public, et le Curateur public sera nommé à titre de tuteur ou de curateur.

## RÉSUMÉ DU MÉMOIRE

Le Curateur public, dont la mission est la protection des personnes inaptes, accueille favorablement le principe du projet de loi 115. Les mesures incluses dans le projet de loi restent toutefois plutôt limitées. Ainsi, le mécanisme de signalement reste circonscrit aux établissements et aux situations où des soins de santé et des services sociaux sont rendus. La dénonciation de la maltraitance pourrait être obligatoire pour certains groupes de personnes et les formes les plus graves de maltraitance, à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres provinces et en protection de la jeunesse. Le choix de désigner le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services pour recevoir les plaintes de maltraitance peut se justifier par sa connaissance du réseau, mais ces nouvelles responsabilités constituent un élargissement considérable de son rôle, portant dorénavant sur des situations très variées, touchant la maltraitance physique, psychologique, financière, sexuelle, organisationnelle, de violation des droits ou de négligence. De plus, ces plaintes pourront viser toute personne, incluant des proches de la personne, dans des situations à domicile. Il faut s'interroger si le commissaire disposera des ressources et de l'expertise pour intervenir efficacement : ne disposant pas de pouvoir d'enquête, il ne peut ni contraindre une personne à lui donner sa version des faits, ni rechercher de lui-même des éléments visant à constituer une preuve.

Le Curateur public appuie le développement et la mise en œuvre d'une entente favorisant la concertation entre partenaires dans les situations de maltraitance contre les aînés, mais cette entente devrait être étendue aux personnes vulnérables. Le déploiement d'une procédure d'intervention à l'ensemble du Québec représente toutefois un défi important, notamment dans les grands centres urbains. Quant aux dispositions du projet de loi sur l'élargissement de la levée du secret professionnel dans certaines situations graves, elles vont dans le sens souhaité par le Curateur public et respectent les critères établis par la jurisprudence.

Un important enjeu de respect de la vie privée se pose, notamment pour les personnes inaptes, dans l'encadrement de l'utilisation de caméras de surveillance dans les chambres des personnes hébergées en CHSLD. Cet enjeu se pose également pour les personnes en contact avec la personne hébergée dont l'image ou la voix ont été captées. La vérification du consentement de la personne et le respect de ses volontés sont des éléments essentiels. Le Curateur public soulève certains éléments dont le cadre législatif devrait tenir compte.

## INTRODUCTION

### *Le Curateur public et la protection des personnes inaptes*

La question de la maltraitance des personnes vulnérables et des personnes âgées, qui fait l'objet du projet de loi 115, concerne particulièrement le Curateur public, en raison de sa mission, de son rôle et des caractéristiques de sa clientèle.

En effet, et de façon plus large que le problème de la lutte contre la maltraitance, la protection des personnes inaptes est au cœur de la mission du Curateur public du Québec. Celui-ci exerce un rôle de soutien auprès des personnes qui agissent en tant que tuteur ou curateur privés d'une personne inapte et il exerce une surveillance de leur administration, notamment en examinant le rapport annuel de leur administration. Quand aucun proche n'est en mesure de le faire, le Curateur public peut être nommé tuteur ou curateur d'une personne inapte. Il peut alors agir pour la protection de la personne ou la gestion de ses biens, ou les deux à la fois.

L'ouverture d'un régime de protection est un processus juridique rigoureusement balisé. Dès le début du processus d'ouverture, le Curateur public peut intervenir auprès du tribunal, quand l'intérêt de la personne inapte et la défense de ses droits le justifient. Exceptionnellement, il peut aussi se voir confier par le tribunal l'administration provisoire des biens d'une personne dont l'inaptitude a été soulevée et qui risque de subir un préjudice sérieux, lorsque la situation est urgente et que l'ouverture d'un régime de protection est imminente. L'an dernier, ce sont 139 jugements d'administration provisoire qui ont été rendus.

Lorsqu'une personne représentée subit de la maltraitance de la part de son représentant légal ou si celui-ci ne s'acquitte pas correctement de sa tâche, le Curateur public peut demander au tribunal de le destituer et de le remplacer. Quand le Curateur public est nommé tuteur ou curateur en remplacement d'un représentant légal, il peut poursuivre ce dernier en justice si ses actes ont causé préjudice à la personne sous protection.

La loi confie aussi au Curateur public un large pouvoir d'enquête, qu'il peut utiliser de sa propre initiative ou à la suite d'une dénonciation d'une situation touchant une personne inapte. Chaque année, ce sont environ 40 enquêtes en matière d'abus financier qui sont conduites. Dans l'exercice de ce pouvoir, le cas échéant, le Curateur public collabore avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), afin d'assurer une coordination de leurs interventions lorsque l'un ou l'autre reçoit un signalement dans l'exercice de leurs fonctions respectives.

En ce qui a trait plus spécifiquement à son rôle en matière de maltraitance, le Curateur public pose déjà de nombreuses actions, tant en matière de prévention que d'intervention. Ainsi, lors des quelque 10 000 visites par année que les curateurs délégués effectuent auprès des personnes représentées, ils peuvent détecter ou constater des situations préjudiciables, et le Curateur public peut alors entreprendre les actions nécessaires pour remédier à la situation et assurer la protection des personnes. La vingtaine d'agents d'aide à la représentation privée que compte le Curateur public sont en contact régulier avec les représentants légaux et les secrétaires de conseil de tutelle qui entourent la personne inapte. Le Curateur public reçoit aussi des rapports de déclaration d'incidents ou d'accidents de la part des établissements, lorsque les personnes qu'il représente sont concernées, ce qui peut lui permettre d'identifier des événements ayant des conséquences sur la santé ou le bien-être de ces personnes. Enfin, lorsqu'une personne sous régime de protection ou en voie d'évaluation médicale est victime de maltraitance, le Curateur public peut recevoir un signalement et en amorcer le traitement. En 2015-2016, ce sont plus de 360 signalements d'abus envers des personnes inaptes qui ont été faits au Curateur public. Une *Politique sur le cheminement des signalements* balise la façon dont les signalements sont traités, en s'assurant qu'ils sont pris en charge.

Le Curateur public s'est aussi doté en 2013 d'une *Politique sur la détection et le traitement des abus financiers*. Elle a pour but de permettre à l'organisation d'agir

en amont, de détecter rapidement les situations potentielles d'abus financier de personnes inaptes, d'intervenir de façon structurée dans ces situations et d'assurer un recouvrement efficace. En matière de collaboration interministérielle sur le sujet de la maltraitance, le Curateur public coopère à plusieurs initiatives gouvernementales. Il participe notamment au *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance des personnes âgées 2010-2017*, dans lequel il avait inscrit six mesures sous sa responsabilité.

#### *Informersur l'inaptitude et la maltraitance*

Sensibiliser la population aux besoins découlant de l'inaptitude fait partie de la mission du Curateur public du Québec. Cela signifie entre autres informer les Québécois et divers groupes lors d'activités publiques (conférences et salons), en abordant le sujet de la maltraitance et le rôle du Curateur public lorsque la situation d'une victime présumée lui est signalée ou qu'il la constate lui-même. Ainsi, pendant ses conférences, le Curateur public explique ce qu'est un signalement et sur quoi il porte, quand il a la compétence pour le traiter et quels recours sont possibles en cas d'abus.

En 2016-2017, le Curateur public aura, à une soixantaine d'occasions, donné des conférences ou participé à des salons, dans de nombreuses régions du Québec. Outre ses communications auprès de groupes d'intervenants engagés dans la lutte à la maltraitance et le soutien aux personnes vulnérables, il a, par exemple, amorcé une tournée de conférences auprès des institutions financières. Il s'est adressé au Service de police de la Ville de Montréal pour pouvoir mieux traiter et plus rapidement les cas de maltraitance, et il a aussi donné des séances d'information quant à la maltraitance à ce même corps policier.

En matière de communication, le Curateur public du Québec aborde également le thème de la maltraitance en parlant de prévention, notamment à travers l'information sur les mesures de protection, qui constituent autant de moyens de protéger une personne inapte, dont le mandat de protection. Cette mesure de protection fait d'ailleurs l'objet d'une campagne publicitaire annuelle, qui portait

en 2016 sur l'importance de bien choisir son mandataire. Le site Web du Curateur public comprend une section étoffée sur le mandat de protection, de même que de nombreuses pages Web consacrées aux régimes de protection public et privé. Des publications papier et électroniques sont également disponibles pour le grand public. De plus, ces sujets sont abordés lors de conférences et pendant les salons auxquels le Curateur public participe. Enfin, le site Web comprend aussi une section sur les signalements.

## **ANALYSE DU PROJET DE LOI**

### **I. LA PORTÉE DU PROJET DE LOI**

Le Curateur public du Québec partage la volonté du gouvernement de lutter contre la maltraitance des personnes vulnérables. Le fait que le projet de loi vise largement les « personnes majeures en situation de vulnérabilité », en plus des personnes âgées, est d'ailleurs un point très positif. Il est également intéressant que l'une des mesures prévues au projet de loi, l'adoption et la mise en œuvre d'une politique de lutte contre la maltraitance par les établissements, soit étendue aux ressources intermédiaires et les ressources de type familial et les résidences privées pour âgés visées par la LSSSS.

Le titre du projet de loi laisse toutefois présager une loi cadre qui couvrirait toutes les situations de maltraitance visant les personnes vulnérables, dans tous les milieux. Or la portée du projet de loi est en réalité beaucoup plus restreinte. Ainsi, la politique contre la maltraitance et le mécanisme de plaintes qui sont prévus se limitent à un contexte de soins et de services sociaux. Ils s'appliquent aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux, aux ressources d'hébergement liées à ces établissements et aux lieux où des services de santé ou des services sociaux sont rendus. Autre limitation de la portée du projet de loi, le chapitre 3, qui porte sur la concertation avec les intervenants des milieux concernés pour lutter contre la maltraitance, ne couvre que les personnes âgées. La seule mesure générale qui n'est pas circonscrite à un groupe de personnes ou à un milieu défini est celle portant sur l'élargissement de la levée du secret professionnel.

De plus, le projet de loi se limite à quelques mesures, alors qu'il existe de nombreux autres domaines où il peut y avoir maltraitance envers des personnes vulnérables. Ainsi, la maltraitance financière, qui est une forme très courante de maltraitance, ne sera couverte par les dispositions du projet de loi que dans la

mesure où elle sera appréhendée en établissement, dans les installations liées ou dans le suivi à domicile. Aucune disposition du projet de loi ne vise les institutions financières québécoises, qui sont pourtant bien placées pour détecter des situations d'abus financier ou d'exploitation. Elles ont aussi un rôle important à jouer lorsque des fonds sont gelés pour servir de sûreté dans le cadre d'une tutelle ou curatelle privée : or il arrive que des fonds gelés soient néanmoins débloqués pour être utilisés indûment. Les institutions financières sont limitées dans leurs actions si elles souhaitent prendre des mesures pour protéger une personne vulnérable. La maltraitance est également fréquente dans le domaine de la vente, où par exemple des vendeurs sans scrupules profitent de la faiblesse de personnes vulnérables pour leur vendre à fort prix des objets dont ils ne peuvent se servir : une piste à explorer pourrait être de revoir le droit de la consommation afin de renverser le fardeau de la preuve dans ces situations ou d'établir une présomption en faveur de la personne âgée ou en situation de vulnérabilité. Un autre type de fraude constaté par le Curateur public est la cession d'immeuble appartenant à une personne inapte à un proche parent, sans prix de vente juste et raisonnable. Ces quelques exemples montrent qu'il y aurait intérêt à ce qu'un projet de loi général sur la lutte contre la maltraitance soit proposé.

Il faut également se poser la question si la dénonciation de la maltraitance ne devrait pas être obligatoire pour certains groupes de personnes (par exemple les employés des établissements), voire pour certaines formes particulièrement graves de maltraitance, si la sécurité des personnes en situation de vulnérabilité est compromise. En effet, une obligation de dénoncer qui serait ciblée pourrait apporter une meilleure protection aux personnes qui sont particulièrement vulnérables et qui sont souvent incapables, voire empêchées, de dénoncer elles-mêmes. Ces dispositions pourraient s'inspirer de ce qui existe en matière de protection de la jeunesse, avec les adaptations nécessaires. Rappelons qu'en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, tout professionnel qui prodigue des soins ou de l'assistance à des enfants, sauf l'avocat, tout employé d'un établissement, tout enseignant et tout policier ayant un motif raisonnable de

croire que la sécurité ou le développement d'un enfant sont ou peuvent être compromis, a l'obligation de signaler sans délai la situation au directeur de la protection de la jeunesse. En matière de mauvais traitements physiques et d'abus sexuels d'un enfant, tout citoyen a une telle obligation. Concernant les adultes, certaines provinces canadiennes, comme l'Alberta, l'Ontario et le Manitoba, ont adopté des dispositions législatives rendant obligatoire la dénonciation de mauvais traitements, d'abus ou de négligence de personnes recevant des soins. Cette obligation est également assortie de sanctions en cas de non respect. Le Québec ne devrait-il pas s'inspirer de ces exemples pour aller plus loin dans son projet de loi et rendre la dénonciation obligatoire ?

**Recommandation :**

1. que la dénonciation de la maltraitance à l'endroit des aînés et de toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité soit obligatoire pour certains groupes de personnes, et aussi pour les formes les plus graves de la maltraitance, lorsque la sécurité des personnes en situation de vulnérabilité est compromise, et que des sanctions soient prévues pour une personne qui enfreindrait cette obligation;

Enfin, certaines définitions contenues au chapitre 1 du projet de loi limitent les notions qu'elles explicitent. La définition de « maltraitance », à l'article 2, reprend celle qui est utilisée dans le *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2017* et qu'il tire de la Déclaration de Toronto en 2002 sur la prévention globale des mauvais traitements envers les aînés, de l'Organisation mondiale de la Santé. Cette définition de la maltraitance réfère à un « geste » et à « un défaut d'action appropriée »; or les paroles peuvent aussi constituer de la maltraitance, notamment lorsqu'il s'agit de maltraitance à caractère psychologique. La définition de « maltraitance » devrait être bonifiée pour inclure expressément les paroles associées à la maltraitance.

**Recommandation :**

2. que l'article 2, alinéa 2 du projet de loi, ayant trait à la définition de la « maltraitance », se lise ainsi : « **une parole** ou un geste, singulier ou répétitif, ou un défaut d'action appropriée qui se produisent dans une relation où il devrait avoir de la confiance et qui cause du tort ou de la détresse à une personne »;

Toujours à l'article 2 du projet de loi, la définition de « personne en situation de vulnérabilité » est basée sur la limitation de la capacité de la personne majeure « à demander ou d'obtenir de l'aide », alors qu'elle devrait l'être sur sa fragilité. Cela signifie, *a contrario*, qu'une personne dont la capacité de demander de l'aide n'est pas limitée par une contrainte, une maladie, une blessure ou un handicap, n'est pas en situation de vulnérabilité, et alors les dispositions du projet de loi ne s'appliqueraient pas à elle. Or une personne peut être tout à la fois vulnérable et capable de demander de l'aide : elle ne devrait pas être exclue de l'application d'une loi visant à lutter contre la maltraitance. Cette définition mériterait donc elle aussi d'être revue. Parmi les critères qui sont utilisés dans diverses définitions de la vulnérabilité, en plus des limitations vécues par la personne, qui sont diversement qualifiées, on retrouve notamment la position de dépendance par rapport à d'autres personnes, l'exposition à un risque plus grand d'abus ou d'agression, et l'incapacité à se protéger ou à protéger ses biens.

**Recommandation :**

3. que la définition de la « personne en situation de vulnérabilité », à l'article 2, alinéa 3 du projet de loi, soit revue;

## II. ANALYSE DES DIFFÉRENTES MESURES CONTENUES DANS LE PROJET DE LOI

### 1) Adoption et mise en œuvre d'une politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité

Le projet de loi prévoit que chaque établissement du réseau doit adopter une politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité qui reçoivent des services de santé et des services sociaux, que ce soit dans une installation maintenue par l'établissement ou à domicile. L'article 3 du projet de loi stipule que la politique de l'établissement est également applicable par toute ressource intermédiaire ou de type familial, et par toute résidence privée pour aînés visée par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS). Par ailleurs le projet de loi détermine plusieurs éléments qui devront être contenus dans la politique des établissements. Ces dispositions du projet de loi font en sorte que les politiques de lutte contre la maltraitance seront cohérentes, dans leurs grandes lignes, dans les différents établissements.

Les personnes inaptes, qu'elles soient représentées ou non, par un proche ou par le Curateur public, correspondent toutes à la définition de « personne en situation de vulnérabilité » prévue à l'article 2 du projet de loi. Au Québec, en 2016, 64 % des adultes sous curatelle, sous tutelle ou avec un mandat de protection homologué sont représentés par un de leurs proches, alors que 36 % sont représentés par le Curateur public. Toutefois, avec le vieillissement de la population et l'augmentation de l'espérance de vie, le nombre de personnes ayant une mesure de protection est en augmentation constante. Depuis les dix dernières années, le nombre d'adultes sous régime public (représentés par le Curateur public) a crû en moyenne de 2 % par année, alors que le nombre de ceux sous régime de protection privé a augmenté en moyenne de 3 % par an.

En ce qui concerne les personnes adultes sous régime de protection public, elles sont hébergées dans différentes institutions selon la répartition suivante : au 31

mars 2016, 75 % des 13 462 personnes représentées sous régime public vivaient en hébergement public (incluant les CHSLD privés conventionnés) ou au sein de ressources affiliées au réseau de la santé et des services sociaux (ressources intermédiaires, ressources de type familial et autres ressources), tandis que 1 278 personnes résidaient dans des ressources privées, soit 9 % d'entre elles, et que 16 % vivaient à domicile. Atteintes dans leurs capacités, que ce soit en raison d'une déficience intellectuelle, d'une maladie dégénérative, d'une maladie mentale ou d'un traumatisme crânien, ces personnes reçoivent des soins et des services du réseau de la santé et des services sociaux. À toutes fins pratiques, toutes les personnes inaptes représentées seront donc couvertes par la politique contre la maltraitance adoptée par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

#### *Le rôle du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services*

Il est prévu que le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services d'un établissement soit responsable du traitement des plaintes et des signalements effectués en vertu de cette politique. Il doit prendre les mesures propres à protéger la confidentialité des renseignements.

Le choix de désigner le commissaire local aux plaintes pour traiter les plaintes et les signalements peut se justifier par la connaissance approfondie que celui-ci a du réseau de la santé et des services sociaux, ainsi que des services qui y sont offerts. La *Loi sur les Services de santé et les Services sociaux* (LSSSS) prévoit certaines garanties pour qu'il puisse exercer son rôle avec l'indépendance nécessaire, puisqu'il est nommé par le conseil d'administration de l'établissement et qu'il rend compte à celui-ci. Cependant, les nouvelles responsabilités que lui confère le projet de loi constituent un élargissement considérable de son rôle : alors que dans son mandat actuel il examine les plaintes portant sur les services de santé et les services sociaux qu'un usager reçoit ou devrait recevoir (article 34 LSSSS), en vertu des nouvelles dispositions il devra dorénavant examiner des signalements concernant des situations de maltraitance, qui peuvent être d'ordre

physique, psychologique, financière, sexuelle, organisationnelle, de violation des droits de la personne ou de négligence.

De plus, alors que les plaintes ne visaient jusqu'à présent que le personnel des établissements du Réseau de la santé et des services sociaux, dorénavant elles pourront viser « toute autre personne », ce qui inclut des proches de la victime. Enfin, cela comprendra aussi les situations où des services ou des soins sont rendus à domicile. Un tel élargissement du domaine d'intervention du commissaire local aux plaintes pose d'importants défis : il aura dorénavant à se prononcer sur des situations qui peuvent se produire hors des établissements, possiblement des cas complexes impliquant des proches de la victime, dans une grande variété de situations de maltraitance, et touchant des personnes fragilisées qui peuvent avoir de la difficulté à exprimer ce qu'elles ont vécu.

D'autre part, la nature et l'étendue des pouvoirs du commissaire local aux plaintes soulèvent aussi des interrogations. En vertu de la LSSSS, le commissaire ne dispose pas de pouvoir d'enquête, et le projet de loi ne lui en confère pas non plus. Son rôle est d'appliquer la procédure d'examen des plaintes dans le respect des droits des usagers (article 33 LSSSS). Il peut toutefois recevoir les observations du plaignant et de la personne représentant la plus haute autorité de l'organisme impliqué (article 34 alinéa 4 (8°) LSSSS) et consulter une personne dont l'expertise est requise (article 32 LSSSS). De plus, toujours en vertu de la LSSSS, il ne dispose pas de pouvoir de décision : il examine la plainte avec diligence selon la procédure prévue, et il saisit la direction concernée « pour étude plus approfondie, suivi du dossier et prise de mesures appropriées, s'il y a lieu », ou encore le responsable des ressources humaines ou la plus haute instance concernée (article 33 LSSSS). Il peut également émettre une recommandation. L'exercice de sa compétence a été structuré en fonction d'interventions à l'intérieur du réseau de la santé et des services sociaux et concernant les acteurs de ce réseau : les nouvelles responsabilités que le projet de loi lui attribue vont au-delà de son rôle traditionnel, et il faut s'interroger s'il a ou disposera des ressources et de

l'expertise nécessaires pour intervenir efficacement pour faire respecter les droits des personnes vulnérables dans les situations de maltraitance.

En effet, le projet de loi ne lui accorde pas de nouveaux pouvoirs : tout au plus, l'article 30 vient préciser qu'il est « responsable du traitement des signalements effectués dans le cadre de la politique de lutte contre la maltraitance ». Il exercera donc ses nouvelles responsabilités de la même manière que celles qu'il exerce actuellement, c'est-à-dire qu'il traitera les signalements selon la procédure d'examen, recevant les observations des personnes concernées, mais sans faire enquête. Il ne pourra donc contraindre une personne à lui donner sa version des faits, et il ne pourra non plus rechercher de lui-même des éléments visant à constituer une preuve. Ses moyens d'investigation restent donc limités.

Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire local aux plaintes émet des recommandations et saisit la « direction concernée » pour étude approfondie. La question des signalements visant des situations de maltraitance à domicile se pose à nouveau ici : quelle « direction concernée » le commissaire saisira-t-il dans ce cas? L'article 30 du projet de loi stipule que le commissaire pourra, le cas échéant, « diriger les personnes formulant un signalement vers une autre instance appropriée. » On peut donc en déduire que dans les cas d'un signalement d'une situation de maltraitance à domicile, impliquant une personne autre qu'un employé du RSSS, la fonction du commissaire consistera alors à rediriger la personne faisant le signalement vers un autre organisme.

Les nouvelles dispositions du projet de loi risquent de créer un chevauchement dans les signalements de situation de maltraitance touchant des personnes incapables représentées, entre le commissaire local aux plaintes et le Curateur public. Tel que mentionné dans la section précédente, en vertu de sa compétence générale de protection des personnes incapables et de son pouvoir de surveillance, le Curateur public reçoit des signalements concernant ces personnes. Il détient également un pouvoir d'enquête. Il possède donc des pouvoirs d'intervention plus importants et contraignants que le commissaire local aux plaintes lorsqu'un

signalement implique une personne inapte représentée. Dans ces situations, la procédure d'examen par le commissaire local aux plaintes n'apporte donc pas une grande plus-value, et le signalement devrait être transféré sans délai au Curateur public, qui possède l'expertise en ce domaine et qui de plus a les pouvoirs d'agir et d'enquêter. En ce qui concerne les personnes vulnérables qui ne sont pas sous régime de protection, il pourrait être pertinent de doter le commissaire local aux plaintes d'un pouvoir d'enquête, avec les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*.

**Recommandation :**

4. que le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services, lorsqu'il est saisi d'une plainte qui a trait à une personne sous régime de protection public ou privé ou sous mandat de protection homologué, réfère ce cas sans délai au Curateur public;

Incidemment, la LSSSS prévoit déjà que les plaintes concernant les médecins, dentistes et pharmaciens ne sont pas traitées par le commissaire local aux plaintes, mais par un médecin examinateur. Le projet de loi ne traite pas de cette exception en ce qui a trait à la maltraitance : cet aspect pourrait être éclairci.

**2) Mettre en place un processus d'intervention concernant la maltraitance envers les aînés**

Le projet de loi concerne globalement les personnes en situation de vulnérabilité, mais son chapitre 3 vise spécifiquement la maltraitance des personnes âgées. Tel que déjà mentionné, on peut s'interroger pourquoi cette section ne s'applique pas aussi aux personnes en situation de vulnérabilité. L'article 17 du projet de loi stipule que « le ministre responsable des Aînés coordonne 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 Sécurité du Québec et

toute autre personne jugée utile. » Nous proposons que cette entente couvre aussi les personnes en situation de vulnérabilité.

**Recommandation :**

5. que les articles 16 et 17 du projet de loi soient amendés pour inclure « toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité »;

Une telle procédure a été testée sous forme de projet pilote dans les régions de la Mauricie et du Centre-du-Québec. Elle vise à permettre la concertation entre les partenaires lors de situations de maltraitance, à mettre fin à ces situations par une action concertée du système judiciaire et du milieu de la santé et des services sociaux, et à favoriser la coordination des actions entre les divers partenaires à l'entente. Le Curateur public a été partie prenante à cette procédure dans le cadre du projet pilote, sans toutefois être un partenaire formel à l'entente écrite. Il participe aussi aux travaux préparatoires du déploiement d'une telle entente à tout le territoire du Québec. La procédure pourrait permettre une détection rapide et une intervention efficace dans les situations de maltraitance des personnes âgées. Il est intéressant que le projet de loi précise que la responsabilité de la coordination des interventions, de la mise en place du processus et de la reddition de compte revient au ministre responsable des Aînés.

Le Curateur public réaffirme son appui au développement et à la mise en œuvre de ce type d'entente favorisant la collaboration de partenaires pour mettre fin à des situations de maltraitance touchant des personnes âgées. Il participe à cette procédure en tant que partenaire ponctuel, lorsque les personnes qu'il représente sont touchées. Le déploiement de la procédure à l'ensemble du territoire représente un défi important, en particulier dans les grands centres urbains, où le nombre d'interventions sera plus important, alors que le projet pilote a été testé dans une région de densité moyenne, où les intervenants sont aussi moins nombreux.

### **3) Élargir la levée de la confidentialité et du secret professionnel**

Le projet de loi, à son chapitre 4, vient modifier de façon identique plusieurs lois qui touchent la confidentialité et le secret professionnel. Actuellement, ces lois prévoient que le secret professionnel peut être levé s'il y a « danger imminent de mort ou blessures graves » et que cela menace une personne ou un groupe de personnes identifiables. Le projet de loi reformule cette disposition pour élargir la portée de la levée du secret professionnel en introduisant la notion de « risque sérieux » au lieu de danger imminent, et en ajoutant « que la nature de la menace inspire un sentiment d'urgence ». Le projet de loi vient également préciser que par « blessures graves » on entend « toute blessure physique ou psychologique qui nuit de manière importante à l'intégrité physique, à la santé ou au bien-être d'une personne ou d'un groupe de personnes identifiable. »

Ces modifications apportées par le projet de loi respectent les critères établis par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Smith c. Jones*. Dès 2007, à l'occasion des consultations publiques sur les conditions de vie des aînés, le Curateur public s'était déjà prononcé en faveur d'un assouplissement des exceptions au secret professionnel dans les situations d'exploitation et de maltraitance, notamment en ce qui concerne les institutions financières. Les dispositions du projet de loi, bien que différentes, vont dans le sens souhaité par le Curateur public d'un élargissement de la levée du secret professionnel dans des circonstances mettant en jeu l'intégrité et la protection d'une personne.

### **4) Déterminer par règlement l'utilisation de mécanismes de surveillance.**

L'article 31 du projet de loi prévoit que le gouvernement pourra déterminer par règlement les modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance, telles des caméras, dans les établissements et les diverses ressources d'hébergement ou tout autre lieu en lien avec la prestation de services de santé et de services sociaux. Il est en effet souhaitable que cette question débattue dans les médias soit encadrée puisqu'un important enjeu de respect de la vie privée de la personne

hébergée se pose, notamment pour les personnes inaptes dont les décisions sont prises par leur représentant légal (tuteur, curateur ou mandataire). Rappelons que les personnes hébergées en CHSLD ne sont pas toutes des personnes âgées.

Le Curateur public dispose d'une expertise en matière de consentement à l'utilisation de la voix et de l'image puisque, pour les personnes qu'il représente, il doit consentir préalablement à toute utilisation de celle-ci, que ce soit pour un reportage, une entrevue ou un article. Il consent aux demandes qui lui sont présentées en respectant les principes d'inviolabilité et de protection de l'intégrité de la personne.

L'utilisation de caméras ou d'autres moyens technologiques pour exercer une surveillance peut entraîner divers effets, certains positifs, mais d'autres au détriment de la personne hébergée. Ainsi, la présence d'une caméra, si elle est connue de tous ceux qui accèdent au lieu filmé, peut servir à améliorer des comportements envers une personne vulnérable. Par contre, une caméra peut aussi capter des moments intimes lorsque la personne hébergée reçoit des soins, dont le visionnement irait à l'encontre du respect de sa vie privée. Une caméra peut aussi capter des conversations de cette personne avec d'autres membres de la famille ou avec des professionnels qui rendent des services sur place. L'utilisation des images ou même des voix captées par quiconque est un enjeu sensible pour toutes les personnes qui ont été en contact avec la personne hébergée. L'enjeu de respect de la vie privée et de la confidentialité ne se pose en effet pas que pour la personne hébergée. Une réglementation sur le sujet devra réussir à maintenir le difficile équilibre entre les droits fondamentaux des uns et des autres, de la personne hébergée, de sa famille et de ses visiteurs, du personnel de l'établissement et des bénévoles. De plus, sans une habilitation expresse dans la loi, un règlement ne pourrait venir modifier, limiter ou étendre la portée de la loi. Ainsi, le règlement devra se conformer aux articles 5, 7 et 8 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et aux articles 35 à 41 du *Code civil du*

*Québec*, en matière de respect de la vie privée, d'inviolabilité du domicile, et de captation de la voix et de l'image.

En l'absence d'un projet de règlement connu, le Curateur public ne peut commenter cet article du projet de loi. Toutefois, en lien avec l'adoption d'un tel règlement, le Curateur public souhaite mentionner les éléments suivants :

- Le projet de règlement doit se fonder sur un principe essentiel, celui du respect de la vie privée de la personne hébergée;
- Ce principe a pour corollaire le respect de la vie privée de toute autre personne qui est présente dans la chambre de la personne hébergée;
- Le consentement de la personne hébergée à l'utilisation d'une caméra de surveillance ou de tout autre moyen technologique doit être impérativement obtenu ou, lorsque la personne hébergée est sous régime de protection, celui de son représentant légal : procéder autrement violerait son droit fondamental à la vie privée et son droit au respect de sa volonté;
- La surveillance par caméra ou tout autre moyen technologique devrait être justifiée par les circonstances, par exemple lorsqu'il y a des motifs de croire qu'il existe un risque pour la santé ou la sécurité de la personne hébergée;
- Le règlement devrait tenir compte du fait que la chambre de la personne hébergée est non seulement son milieu de vie, mais est également un milieu de soins professionnels, notamment de soins de santé, ce qui requiert une confidentialité accrue;
- La question de l'utilisation de l'enregistrement devrait également être abordée par le règlement, sous l'angle de la protection des renseignements personnels, tant de la personne hébergée que des autres personnes dont l'image ou la voix ont été captées et qui pourraient être diffusées dans les médias ou par Internet.
- Le règlement doit également aborder la question de la destruction sécuritaire de l'enregistrement effectué par la caméra de surveillance.

Le libellé du règlement devrait être assez précis pour permettre une application concrète de ces principes. Ainsi, la seule question de la vérification du consentement de la personne hébergée peut s'avérer délicate et très complexe dans les faits, notamment quant aux modalités de ce consentement : la personne hébergée peut consentir à ce qu'une caméra soit installée, mais seulement à certains moments ou en présence de certaines personnes. Dans certaines circonstances, l'établissement pourrait devoir vérifier si la personne hébergée a donné son consentement, de façon libre et éclairée. Comment se fera cette vérification, et qui la fera? Le respect des volontés de la personne hébergée peut s'avérer difficile à valider, d'autant plus qu'elles peuvent aussi changer dans le temps. Un autre cas de figure est celui d'une personne hébergée, inapte de fait, mais qui n'a pas de représentant légal : qui serait alors autorisé à donner un consentement? S'il y a désaccord au sein de la famille, comment arbitrer ces cas? On le voit, l'encadrement dans un règlement de ces situations risque de s'avérer ardu.

## **LA BIENTRAITANCE À L'ENDROIT DES ÂÎNÉS ET DES PERSONNES VULNÉRABLES**

Malheureusement, la maltraitance à l'endroit des aînés et des personnes vulnérables est trop présente dans notre société.

Combien de fois les médias rapportent des cas de maltraitance et, évidemment, pas seulement dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Au Curateur public, des cas de maltraitance sont constatés et d'autres nous sont signalés. Et on parle ici des cas dévoilés. Mais combien de cas ne sont pas rapportés, se réalisent en milieu privé, dans une maison, un logement, une chambre de CHSLD...

En 2007, Marguerite Blais, alors ministre responsable des Aînés, à l'issue d'une consultation publique sur les conditions de vie des aînés, écrivait dans son

message du Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015: « Plus de 4 000 personnes ont témoigné de l'existence de la maltraitance envers les aînés ainsi que de la souffrance engendrée chez elles et ceux qui la vivent ».

Il est à craindre que les cas de maltraitance augmentent. En effet, le vieillissement de la population est un trait marquant de notre société, les gens vivent de plus en plus vieux, mais avec l'avancement en âge, la vulnérabilité s'installe de plus en plus pour bien des raisons : maladie, pertes cognitives, l'isolement social, la crédulité, la dépendance à l'égard d'une personne plus ou moins bien intentionnée, la cohabitation avec une personne cupide, etc.

Ne faut-il pas penser à mieux et davantage protéger les aînés et les personnes vulnérables? N'est-il pas préférable de prévenir, d'agir en amont? Car agir en aval fait en sorte que les recours sont souvent difficiles, voire impossibles et la souffrance a fait son œuvre.

Et plutôt que de parler seulement de lutte contre la maltraitance, ne faudrait-il pas parler aussi de bienveillance à l'endroit des aînés et des personnes vulnérables?

Me Christine Morin, titulaire de la Chaire de recherche Antoine-Turmel sur la protection juridique des aînés posait la question : « Le Québec fait-il semblant d'aimer les aînés? » (*Le Soleil*, 2016-12-27, p. 27).

Nous devons beaucoup à nos aînés et c'est notre devoir de bien les protéger, de même que les personnes vulnérables.

« N'est-ce pas en fonction des réponses apportées par une société pour protéger les plus faibles de ses membres que l'on juge son niveau de civilisation? » (Myriam Quimimer, magistrate au Bureau de la justice pénale et des libertés individuelles du ministère de la Justice de France).

La maltraitance à l'endroit des aînés et des personnes en situation de vulnérabilité est présente de bien des façons et dans maints domaines. Il faut assurer à ces personnes un continuum dans la protection qui leur est due. En conséquence, le Curateur public propose qu'une loi-cadre portant sur la bienveillance à l'endroit des

aînés et des personnes vulnérables soit adoptée par l'Assemblée nationale du Québec.

**Recommandation :**

6. que le gouvernement adopte une loi-cadre pour contrer la maltraitance et assurer la bienveillance au sein de la société québécoise des aînés et de toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

## **CONCLUSION**

Le Curateur public partage la volonté du ministre responsable des Aînés et de la Lutte contre l'intimidation de lutter contre la maltraitance envers les personnes vulnérables et de faciliter la dénonciation de ces situations. Dans cette perspective, le Curateur public salue la présentation de ce projet de loi. Toutefois, compte tenu du vieillissement rapide de la population, du fait que les personnes vivent plus longtemps, que la maltraitance est malheureusement trop présente au sein de notre société, le Curateur public propose d'aller plus loin et d'étendre la lutte à la maltraitance à tous les secteurs où on peut la retrouver, et qu'ainsi on en vienne à l'adoption d'une loi-cadre qui s'attaquera à la maltraitance sous toutes ses formes et dans tous les domaines où elle peut avoir cours, et que cette loi traite de la bientraitance à l'endroit des aînés et des personnes en situation de vulnérabilité.

Enfin, le Curateur public du Québec maintiendra et poursuivra ses activités pour contrer la maltraitance des personnes inaptes, en collaboration avec ses partenaires, les familles et les proches des personnes inaptes. Le Curateur public contribuera à toute initiative qui s'inscrira dans cette perspective.

## **Recommandations**

En conséquence, le Curateur public fait les recommandations suivantes :

1. que la dénonciation de la maltraitance à l'endroit des aînés et de toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité soit obligatoire pour certains groupes de personnes, et aussi pour les formes les plus graves de la maltraitance, lorsque la sécurité des personnes en situation de vulnérabilité est compromise, et que des sanctions soient prévues pour une personne qui enfreindrait cette obligation;
2. que l'article 2, alinéa 2 du projet de loi, ayant trait à la définition de la « maltraitance », se lise ainsi : « une parole ou un geste, singulier ou répétitif, ou un défaut d'action appropriée qui se produisent dans une relation où il devrait avoir de la confiance et qui cause du tort ou de la détresse à une personne »;
3. que la définition de la « personne en situation de vulnérabilité », à l'article 2, alinéa 3 du projet de loi, soit revue;
4. que le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services, lorsqu'il est saisi d'une plainte qui a trait à une personne sous régime de protection public ou privé ou sous mandat de protection homologué, réfère ce cas sans délai au Curateur public;
5. que les articles 16 et 17 du projet de loi soient amendés pour inclure « toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité »;
6. que le gouvernement adopte une loi-cadre pour contrer la maltraitance et assurer la bienveillance au sein de la société québécoise des aînés et de toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.