



ASSOCIATION DES
RESSOURCES INTERMÉDIAIRES
D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

Partenaire pour des milieux de vie de qualité

Mémoire de l'Association des ressources intermédiaires d'hébergement du Québec (ARIHQ)

Projet de Loi 115 visant à lutter contre la
maltraitance envers les aînés et toute autre
personne majeure en situation de vulnérabilité

16 janvier 2017

Table des matières

Recommandations de l'ARIHQ	3
Présentation de l'ARIHQ	4
Positionnement de l'ARIHQ	5
Mise en contexte des recommandations de l'ARIHQ	5
Recommandation 1	5
Assurer et réaliser une vaste campagne de formation et d'information auprès des citoyens, des usagers et leurs proches, les employés des réseaux privés, publics ou communautaires ainsi que l'ensemble des milieux visés par le projet de Loi.	5
Recommandation 2:	6
Inclure des dispositions législatives claires en matière d'obligation de dénonciation pour tous les employés et les professionnels oeuvrant dans les secteurs publics, privés et communautaires visés par la Loi et prévoir des sanctions disciplinaires dans les cas avérés et démontrés d'omission de dénonciation de gestes de maltraitance.	6
Recommandation 3 :	8
Inclure une disposition législative visant l'adoption d'une politique en matière de lutte à la maltraitance dans les ressources intermédiaires selon les mêmes dispositions et obligations à l'article 3 du projet de Loi 115.	8
Recommandation 4 :	9
Confier au Protecteur du citoyen la responsabilité de traiter les plaintes et les signalements effectués dans le cadre de la politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité.	9
Recommandation 5 :	10
Consulter tous les acteurs impliqués dans les soins et l'assistance aux personnes vulnérables qui doivent pouvoir être entendus avant l'installation d'une caméra de surveillance afin de déterminer le motif raisonnable sous-jacent à l'installation provisoire d'un système de surveillance.	10
Conclusion	11

Recommandations de l'ARIHQ

Recommandation 1 :

- Assurer et réaliser une vaste campagne de formation et d'information auprès des citoyens, des usagers et leurs proches, les employés des réseaux privés, publics ou communautaires ainsi que l'ensemble des milieux visés par le projet de Loi.

Recommandation 2 :

- Inclure des dispositions législatives claires en matière d'obligation de dénonciation pour tous les employés et les professionnels oeuvrant dans les secteurs publics, privés et communautaires visés par la Loi et prévoir des sanctions disciplinaires dans les cas avérés et démontrés d'omission de dénonciation de gestes de maltraitance.

Recommandation 3 :

- Inclure une disposition législative visant l'adoption d'une politique en matière de lutte à la maltraitance dans les ressources intermédiaires selon les mêmes dispositions et obligations prévues à l'article 3 du projet de Loi 115.

Recommandation 4 :

- Confier au Protecteur du citoyen la responsabilité de traiter les plaintes et les signalements effectués dans le cadre de la politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité

Recommandation 5 :

- Consulter tous les acteurs impliqués dans les soins et l'assistance aux personnes vulnérables qui doivent pouvoir être entendus avant l'installation d'une caméra de surveillance afin de déterminer le motif raisonnable sous-jacent à l'installation provisoire d'un système de surveillance.

Présentation de l'ARIHQ

L'Association des ressources intermédiaires d'hébergement du Québec (ARIHQ) est reconnue par le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec comme le représentant et le porte-parole officiel de toutes les ressources intermédiaires pour adultes du Québec qui ne sont pas régies par la Loi sur la représentation des ressources (LRR).

Les ressources intermédiaires (RI) sont des milieux de vie qui accueillent des personnes vulnérables confiées par les établissements de santé et de services sociaux. Fort d'une expertise de près de 25 ans, le réseau des RI offre les services de soutien et d'assistance dont ces personnes ont besoin, dans un environnement répondant à des critères d'accessibilité, de sécurité et de confort. En date du 9^e décembre 2016, l'Association regroupait 873 ressources intermédiaires offrant 13 341 places. Nous estimons à 10 000 le nombre d'employés engagés dans ce réseau. Les personnes hébergées sont des adultes en perte d'autonomie et vulnérables en raison :

- du vieillissement (62% des RI membres de l'ARIHQ)
- d'une déficience intellectuelle (14%)
- d'un problème de santé mentale ou de toxicomanie (22%)
- d'un handicap physique (2%)

L'ARIHQ négocie les conditions nécessaires au développement durable des ressources intermédiaires à l'échelle du Québec. À ce titre, elle promeut les intérêts professionnels, sociaux et économiques de ses membres et les soutient concrètement dans leur mission spécifique par des services-conseils variés. L'offre de services de l'Association inclut des conseils et un accompagnement personnalisé, le développement d'outils de travail pratique (ex. : bulletin, revue, site internet, capsules d'information), de même que l'organisation d'activités d'information et de perfectionnement auprès de ses membres (ex. : formations, congrès annuels, ateliers, forums de discussion, déjeuners-causeries, etc.).

L'Association se tient à l'affût du développement des pratiques exemplaires tant en gestion que dans le domaine de l'intervention clinique. De cette manière, elle souhaite déployer une influence constructive auprès de ses membres et de ses partenaires afin de contribuer activement à l'amélioration de la qualité des services et des milieux de vie offerts à la population du Québec.

Positionnement de l'ARIHQ

Nos prises de position recourent ou reprennent les principes de protection et de promotion de l'intérêt premier des usagers, tels que défendus par le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. L'ARIHQ se tient à l'affût des bonnes pratiques et des connaissances diffusées par la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées créée en 2010 dans la foulée du Plan gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015.

Dans le présent mémoire, notre propos vise à souligner ce que l'ARIHQ estime être des conditions d'efficacité d'une éventuelle loi en matière de maltraitance, en partant de son expérience du réseau des ressources intermédiaires d'hébergement du Québec. Pour l'ARIHQ, l'enjeu d'un tel projet de loi est son efficacité à lutter contre les gestes de maltraitance et à encourager une réelle vigilance citoyenne à l'égard de cette problématique. Aussi, pour l'ARIHQ l'adoption d'un projet de loi pour lutter contre la maltraitance par le gouvernement du Québec est significatif et symbolique, mais insuffisant si le gouvernement n'ajoute pas les ressources nécessaires et indispensables pour faire une différence. On a pu constater dans le passé que des campagnes sociétales telle que la violence conjugale, l'alcool au volant, etc. sont efficaces, notamment par leur intensité, leur durée et les acteurs impliqués au quotidien. Selon l'ARIHQ, la lutte à la maltraitance doit s'effectuer simultanément par une campagne de sensibilisation gouvernementale, par des obligations d'agir dans les milieux d'hébergement des personnes vulnérables et par tout citoyen ou proche en contact avec les personnes vulnérables. Bref, c'est à la fois une responsabilité gouvernementale, celle des intervenants impliqués dans les soins et les services en hébergement et celle de tout citoyen ou proche d'une personne vulnérable. Ce n'est qu'ensemble que l'on pourra faire une différence dans la lutte à la maltraitance.

Mise en contexte des recommandations de l'ARIHQ

Recommandation 1 :

Assurer et réaliser une vaste campagne de formation et d'information auprès des citoyens, des usagers et leurs proches, les employés des réseaux privés, publics ou communautaires ainsi que l'ensemble des milieux visés par le projet de Loi.

Un constat s'impose, soit celui de bien former l'ensemble des acteurs qui interagissent auprès des personnes vulnérables afin de définir quels sont les comportements attendus et

ceux proscrits dans le contexte de la définition de la maltraitance. Cette formation est d'autant plus importante avec une obligation de signalement. En effet, dans un contexte de déclaration obligatoire, il faut non seulement s'assurer que l'ensemble des acteurs soient sensibilisé et formé à la maltraitance, mais que les employés et les professionnels des divers milieux d'hébergement visés par le projet de loi 115 soient véritablement en mesure d'être vigilants et actifs en matière de lutte à la maltraitance. Les différentes formes de maltraitance doivent être identifiables, et les procédures pour déclarer doivent être simples, faciles d'accès et connues de tous.

Plusieurs mécanismes doivent être mis en place afin de publiciser la loi, de bien faire comprendre la politique de l'établissement, de la diffuser non seulement au personnel, mais aussi aux résidents et à leurs proches.

Il s'agit également d'un enjeu social et, à ce titre, une campagne massive d'information et de sensibilisation doit avoir cours auprès du grand public : il faut développer une culture de tolérance zéro envers la maltraitance. En ce sens, on pourrait s'inspirer des campagnes sociétales d'information, de sensibilisation et de formation qui ont eu un impact dans la modification de comportements des citoyens du Québec : l'alcool au volant, la violence conjugale, l'intimidation des jeunes, etc. Il est indispensable et nécessaire d'avoir les ressources humaines, médiatiques, économiques et collectives appropriées pour véritablement informer et former les acteurs clés sur la maltraitance : les usagers et leurs proches, les employés et les professionnels œuvrant dans les ressources d'hébergement, les bénévoles etc.

Recommandation 2 :

Inclure des dispositions législatives claires en matière d'obligation de dénonciation pour tous les employés et les professionnels oeuvrant dans les secteurs publics, privés et communautaires visés par la Loi et prévoir des sanctions disciplinaires dans les cas avérés et démontrés d'omission de dénonciation de gestes de maltraitance.

On devrait retrouver à l'article 3, alinéa 3 du projet de loi, un article précisant que « tout membre du personnel d'un établissement public ou privé, en ressource intermédiaire ou en résidence privée pour aînés qui a un motif raisonnable de croire qu'il y a maltraitance envers une personne vulnérable qui y est hébergée ou qui y reçoit des soins, des services de santé ou des services sociaux est tenu de signaler sans délai la situation à la personne responsable de protéger les personnes vulnérables contre la maltraitance ».

Afin d'assurer la cohérence des différentes orientations gouvernementales en matière de lutte à la maltraitance, le projet de loi visant à lutter contre la maltraitance envers toutes les personnes vulnérables doit signifier qu'au Québec, la maltraitance envers les personnes

vulnérables, c'est tolérance zéro.

Il faut saluer l'initiative du projet de loi 115 dans la mesure où il envoie un signal clair à l'égard de ce qui est exigible de la société québécoise et de ses principaux acteurs engagés dans le réseau de la santé et des services sociaux. Il est regrettable cependant que ce projet gomme le tranchant de celui l'ayant précédé, soit le PL-399, déposé par l'ex-ministre Marguerite Blais en octobre 2013, en laissant tomber la disposition obligeant « tout professionnel ou membre du personnel d'un établissement [ayant] un motif raisonnable de croire qu'il y a maltraitance envers une personne vulnérable... » de signaler sans délai la situation ». Ce précédent projet de loi 399 allait ainsi beaucoup plus loin que l'actuel projet de loi 115 qui vise à déterminer des mesures pour faciliter la dénonciation de situations de maltraitance.

Pour le gouvernement et la population, il est essentiel que les différentes lois et politiques québécoises affichent une cohérence d'ensemble. Dans cette perspective, comment comprendre que le projet de loi 56, loi visant à prévenir et à combattre l'intimidation et la violence à l'école adoptée le 15 juin 2012 à l'Assemblée nationale, prévoit l'obligation de dénoncer toute situation d'intimidation et de violence envers les élèves, alors que le projet de loi 115 ne prévoit aucune obligation similaire?

D'ailleurs, plusieurs acteurs de la société civile suggèrent que, pour faire reculer la maltraitance, le projet de loi doit inclure des dispositions législatives en matière d'obligation de dénonciation et de sanctions pour les cas avérés d'omission de dénonciation de gestes de maltraitance. Selon Hélène Guay, avocate en pratiques privée, spécialisée en droit de la santé, en droits de la personne et des aînés :

Les consultations et déclarations publiques, de même que les rapports publics et les politiques adoptées depuis les années 90 témoignent de la volonté gouvernementale de contrer la maltraitance à l'égard des aînés. Mais la partie est loin d'être gagnée. Pour y arriver, une réelle intolérance à la violence à l'égard des aînés permettrait d'assurer la quiétude et le respect à toute personne qui arrive à un âge avancé.

Rappelons qu'une majorité des juridictions canadiennes sont dotées de mécanismes de signalement dans les milieux d'hébergement qui offrent des soins, mais ces mécanismes varient quant à l'obligation de signaler ou non. La Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées clarifie le concept de signalement obligatoire, qui repose sur un devoir légal de rapporter à une personne ou une instance désignée toute situation ou

¹ Guay, Hélène (2014). Abus et maltraitance envers les aînés : quel est l'apport du droit ? Revue du Barreau. Tome 73. 2015. PP-265-315.

atteinte prédéterminée ayant franchi un niveau jugé inacceptable à l'endroit de personnes présentant des facteurs de risques et de vulnérabilité à la maltraitance que ce soit en raison de leur âge, de leur perte d'autonomie, de leur réseau familial ou de tout autre facteur de vulnérabilité reconnu. Un signalement obligatoire est normalement accompagné de pénalités à défaut de s'y conformer (ex. : sanction disciplinaire, faute professionnelle, amende, emprisonnement, etc.).

La volonté gouvernementale d'assurer la protection des personnes vulnérables et l'importance de responsabiliser les acteurs qui œuvrent auprès d'elles va de pair avec un signalement obligatoire des « intervenants clés » qui sont présents quotidiennement auprès des personnes vulnérables. Conséquemment, pour l'ARIHQ, il apparaît essentiel que tous les employés incluant les professionnels qui donnent des services aux personnes vulnérables qui sont en hébergement soient tenus de déclarer tout geste de maltraitance dont ils pourraient être témoins. À défaut de signaler, des mesures disciplinaires devraient être appliquées.

Recommandation 3 :

Inclure une disposition législative visant l'adoption d'une politique en matière de lutte à la maltraitance dans les ressources intermédiaires selon les mêmes dispositions et obligations à l'article 3 du projet de Loi 115.

Afin d'assurer une meilleure efficacité et cohérence de l'application du projet de loi 115 dans le réseau des ressources intermédiaires, l'ARIHQ recommande une modification de l'article 8 du projet de loi par le libellé suivant qui indiquerait : « Toute ressource intermédiaire doit adopter une politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité hébergées en ressource intermédiaire.

Cette politique doit indiquer :

- la personne responsable et les coordonnées pour la joindre ;
- les activités de sensibilisation, d'information ou de formation ;
- les modalités applicables pour la personne qui croit être victime de maltraitance puisse formuler une plainte au Protecteur du citoyen;
- les modalités applicables pour que toute autre personne qui n'œuvre pas au sein de la ressource intermédiaire puisse signaler et formuler une plainte en cas de maltraitance d'une personne en situation de vulnérabilité ;
- les ressources de soutien disponibles pour aider une personne à formuler une plainte ou à effectuer un signalement ;
- les mesures mises en place par le « Commissaire local aux plaintes » pour assurer la confidentialité des renseignements permettant d'identifier toute personne qui

- effectue le signalement d'un cas de maltraitance ;
- les sanctions, notamment les sanctions disciplinaires, qui pourraient, le cas échéant, être appliquées devant un constat de maltraitance ;
- le suivi qui doit être donné à toute plainte ou à tout signalement. »

Cette proposition permettrait une meilleure appropriation et responsabilisation quant à une politique de lutte à la maltraitance en ressource intermédiaire. En effet, nous pensons que l'imputabilité des propriétaires et des gestionnaires de RI doit être affirmée clairement, de même que celle de toutes les personnes en position d'exercer un rôle spécifique à l'égard de la prévention et du traitement des situations de maltraitance. Une meilleure concertation, et une synergie entre tous sont requises.

Il s'agit aussi de considérer les responsabilités légales de l'organisation du travail en ressource intermédiaire. En effet, le projet de loi prévoit la possibilité de sanction disciplinaire pour le personnel de l'établissement. Toutefois, le personnel œuvrant en ressource intermédiaire relève directement du propriétaire/employeur et non de l'établissement public de santé. Conséquemment, pour une application cohérente et respectueuse du cadre légal de l'organisation du travail en ressource intermédiaire, l'ARIHQ croit que chaque ressource intermédiaire doit adopter une politique de lutte à la maltraitance avec des responsabilités semblables à ce qui est prévu dans le projet de loi.

Recommandation 4 :

Confier au Protecteur du citoyen la responsabilité de traiter les plaintes et les signalements effectués dans le cadre de la politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité.

Le projet de loi serait nettement bonifié avec des enquêtes relatives aux plaintes d'abus ou maltraitance par le Protecteur du citoyen. Ce dernier est indépendant et ne relève pas du gouvernement du Québec, mais plutôt de l'Assemblée nationale. Les plaintes en lien avec les établissements publics du réseau de la santé sont déjà traitées en toute confidentialité pour prévenir et corriger le non-respect des droits, les abus, la négligence, l'inaction ou les erreurs commises à l'égard des citoyens. Lors de constats de manquement, erreur ou injustice, les recommandations du Protecteur sont prises en compte par les autorités concernées à plus de 97 %, selon ce que rapporte son bureau. Pour les citoyens, les usagers et leurs familles, le Protecteur du citoyen constitue une institution publique crédible, rigoureuse et impartiale.

Dès que le Protecteur a connaissance de faits, d'événements ou autres situations portées à sa connaissance et qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une personne physique a été lésée, il peut non seulement intervenir de sa propre initiative, mais il peut aussi

convoquer et rencontrer toute personne et obtenir tout document et renseignement nécessaire à son investigation tout en forçant toute instance concernée à collaborer à son enquête. En cas de refus de collaborer à une enquête, le Protecteur du citoyen est investi des pouvoirs et de l'immunité prévus à la Loi sur les Commissions d'enquête (C-37), dont le pouvoir d'assigner les témoins, mais pas celui d'imposer l'emprisonnement.

Recommandation 5 :

Consulter tous les acteurs impliqués dans les soins et l'assistance aux personnes vulnérables qui doivent pouvoir être entendus avant l'installation d'une caméra de surveillance afin de déterminer le motif raisonnable sous-jacent à l'installation provisoire d'un système de surveillance.

Le projet de loi prévoit que l'article 505 de la Loi sur la santé et les services sociaux sera modifié par l'ajout à la fin de ce qui suit : «déterminer les modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance, tels des caméras ou tout autre moyen technologique, dans les installations maintenues par un établissement, dans les ressources intermédiaires ou les ressources de type familial, dans les résidences privées pour aînés ou dans tout autre lieu en lien avec la prestation de services de santé et de services sociaux qu'il détermine».

De manière générale, l'ARIHQ considère que, lorsqu'utilisée en continu dans la chambre du résident, la surveillance vidéo des activités de la ressource consiste en une mesure de protection paradoxale parce qu'elle porte atteinte au droit au respect de la vie privée des résidents, du personnel et des visiteurs. De plus, ce type de surveillance vient modifier le milieu de vie qui tient lieu de « chez-soi ». L'installation d'une caméra vidéo dans la chambre du résident soulève une série de questions qui touchent les fondements de la relation entre la personne âgée, la famille et le milieu d'hébergement (autorités et personnel soignant).

Les textes de loi l'indiquent, le droit fondamental à la vie privée n'est pas absolu, notamment dans les cas où la sécurité des personnes est compromise de façon vérifiable. Dans des circonstances particulières, les lois prévoient qu'une surveillance vidéo peut être justifiée, par exemple lorsqu'il est possible de montrer qu'un problème sérieux de sécurité existe et que ce type de surveillance pourra, à court ou moyen terme, aider à le résoudre.

En définitive, la décision d'installer une caméra de surveillance doit être fondée sur un motif raisonnable pour être acceptable. Elle ne peut être installée sans le consentement

2

Comité national d'éthique sur le vieillissement (2015). Aspects éthiques de l'utilisation de caméras vidéo dans les milieux de vie des aînés. Avis No 1 du Comité national d'éthique sur le vieillissement 29 juin 2015.

manifeste du résident ou son représentant légal. La nature du motif doit être juste et raisonnable afin de justifier un tel recours. Il y a nécessité d'assurer des mesures de protection relativement à l'accès aux images captées en temps réel ou en différé. Il est indispensable d'avoir des règles claires quant à leur diffusion et à la conservation des enregistrements. Le gouvernement doit baliser clairement et précisément l'utilisation des moyens de surveillance dans la chambre d'une personne vulnérable et que ce moyen doit être basé sur un motif raisonnable et de manière provisoire.

Conclusion

En n'incluant pas dans le projet de loi une obligation de dénoncer, manquons-nous l'occasion de marquer clairement le choix de société que nous avons fait et qui se résume dans l'expression « Tolérance zéro » ? Peut-on se satisfaire d'une loi dont les conditions pratiques d'efficacité ne semblent pas être pleinement développées ?

Rien qu'en citant le cas des lois encadrant l'intimidation en milieu scolaire ou encore celles protégeant l'intégrité des femmes victimes de violence conjugale, la cohérence de nos lois imposerait au projet de loi 115 une obligation de dénonciation.

Pourtant, même avec une force de frappe accrue, un tel projet de loi ne saurait suffire à transformer la culture relationnelle de soin qui est actuellement malmenée par les effets chaque jour constatés d'une maltraitance de type systémique ou organisationnelle. Si chacun sent que les acteurs et les décideurs ont des pas de géants à faire afin de générer des changements sur le plan des conditions de pratiques dans les milieux de vie et de soins et que cette démarche sera longue, la vigueur et l'efficacité d'une loi peuvent jouer le rôle de garde-fou pour les personnes à risque de maltraitance.

Nous croyons en l'importance de promouvoir des approches relationnelles axées sur la bientraitance et influençant directement la qualité et la sécurité des milieux de vie. Les employés, les professionnels et les proches qui interagissent avec les personnes vulnérables manquent souvent d'information, de formation et de supervision, et elles agissent parfois plus ou moins isolément. Toutes ces personnes devraient être sensibilisées à ce qui permet de prévenir la maltraitance, d'en détecter les risques, les signes et d'intervenir adéquatement lorsqu'elle survient.

Le Québec risque de rater sa chance s'il ne se décide pas à répondre sans ménagement à la maltraitance de type systémique et organisationnelle. Comme l'affirmait l'éditorialiste Brigitte Breton du journal *Le Soleil* publié le 23 octobre dernier après avoir souligné

l'optimisme affiché par le ministre Gaétan Barrette : « la population pourrait partager le même optimisme si elle avait l'assurance que les personnes âgées ou vulnérables ne seront plus privées de soins et de services à cause de contraintes budgétaires ou parce qu'elles ne figurent pas dans les priorités ».

Nous sommes forcés de constater la surcharge d'un réseau qui semble pris d'une fuite en avant peu propice à l'optimisation des moyens pourtant judicieux qu'il se donne. Pour les aînés et toutes les personnes fragilisées par la perte d'autonomie, il est certainement possible de faire mieux, mais la partie est loin d'être gagnée comme le suggère Hélène Guay dans l'extrait cité ci-haut: «Les consultations et déclarations publiques, de même que les rapports publics et les politiques adoptées depuis les années 90 témoignent de la volonté gouvernementale de contrer la maltraitance à l'égard des aînés. Mais la partie est loin d'être gagnée. Pour y arriver, une réelle intolérance à la violence à l'égard des aînés permettrait d'assurer la quiétude et le respect à toute personne qui arrive à un âge avancé».³

³ Guay, Hélène (2014). Abus et maltraitance envers les aînés : quel est l'apport du droit ? Revue du Barreau. Tome 73. 2015. PP-265-315.