





RAPPORT ANNUEL 2019-2020

Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité Chapitre II – Politique de lutte contre la maltraitance

MINISTÈRE DE LA SANTÉ

ET DES SERVICES SOCIAUX

1er AVRIL 2019 AU 31 MARS 2020

Édition

La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux

Le présent document est disponible uniquement en version électronique à l'adresse : www.msss.gouv.qc.ca section Publications.

Le genre masculin utilisé dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020 Bibliothèque et Archives Canada, 2020

ISBN: 978-2-550-87659-5 (version PDF)

Les photographies contenues dans cette publication ne servent qu'à illustrer les différents sujets abordés. Les personnes y apparaissant sont des figurants.

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction ou la diffusion de ce document, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable des Publications du Québec. Cependant, la reproduction de ce document ou son utilisation à des fins personnelles, d'étude privée ou de recherche scientifique, mais non commerciales, sont permises à condition d'en mentionner la source.

© Gouvernement du Québec, 2020

Monsieur François Paradis Président de l'Assemblée nationale Hôtel du Parlement 1045, rue des Parlementaires Québec (Québec) G1A 1A3

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 15 de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité, nous vous présentons le Rapport annuel 2019-2020 sur la politique de lutte contre la maltraitance, lequel couvre la période allant du 1^e avril 2019 au 31 mars 2020.

Le présent rapport donne les éléments inclus dans le chapitre II de cette loi, notamment : l'adoption et la mise en œuvre de la politique, la diffusion de celle-ci et les travaux de révision prévus à son sujet.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le ministre de la Santé et des Services sociaux,

La ministre responsable des Aînés et

des Proches aidants,

Original signé

Original signé

Christian Dubé

Marguerite Blais

Table des matières

Mise en contexte	5
Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité	
La politique de lutte contre la maltraitance	6
La population visée	7
Les objectifs poursuivis	7
Les contenus obligatoires	8
Section I – Adoption et mise en œuvre	9
Section II – Diffusion de la politique	10
Section III – Révision de la politique	11
Section IV – Application de la politique par d'autres intervenants	12
Section V – Confidentialité, protection contre des mesures de représailles et immunité	
de poursuite	
Section VI – Adoption d'une politique par d'autres organismes ou ressources	14
Section VII – Reddition de comptes	14
Conclusion	15

Mise en contexte

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

La Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité (Loi), adoptée et sanctionnée le 30 mai 2017, est venue s'ajouter aux différentes actions existantes et à plusieurs mesures législatives afin de resserrer les mailles du filet de sécurité pour prévenir la maltraitance, repérer les personnes qui pourraient en être victimes et intervenir pour les protéger.

Le présent rapport correspond à une disposition inscrite à l'article 15 de la Loi (RLRQ, c. L-6.3) :

« Le ministre de la Santé et des Services sociaux rend compte annuellement de l'application des dispositions du présent chapitre [chapitre II] dans un rapport qu'il dépose à l'Assemblée nationale dans les quatre mois de la fin de l'année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. Ce rapport est également publié sur le site Internet de son ministère. »

Il couvre la période comprise entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020, date de la fin de l'année financière.

Il fait état des éléments compris dans le chapitre II de la Loi, notamment l'adoption et la mise en œuvre de la politique de lutte contre la maltraitance, sa diffusion, les travaux de révision prévus pour celle-ci, ainsi que la reddition de comptes du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services.

La politique de lutte contre la maltraitance

Le principe directeur ayant guidé les travaux d'élaboration de la Loi est la recherche d'un équilibre entre autodétermination et protection. L'esprit de la Loi est également de faciliter et d'encourager l'identification, le signalement et la prise en charge précoce de toutes les situations de maltraitance afin de les faire cesser ou de minimiser les conséquences néfastes de celles-ci.

Pour ce faire, la Loi prévoit notamment l'obligation d'adopter une politique de lutte contre la maltraitance pour les établissements au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie James.

Afin d'assurer un soutien aux établissements, le MSSS a confié au Centre de recherche et d'expertise en gérontologie sociale (CREGÉS) du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, à l'automne 2017, un mandat visant :

- l'élaboration d'une politique-cadre de lutte contre la maltraitance;
- la validation de son contenu par une consultation auprès des parties prenantes concernées par la politique-cadre;
- l'identification des meilleures stratégies de mise en œuvre de politiques en santé et services sociaux par une recension des écrits scientifiques;
- l'accompagnement auprès des établissements du réseau tout au long de l'implantation de cette politique;
- le développement d'une stratégie d'évaluation des politiques d'établissement.

Cette politique-cadre a été conçue afin de faciliter la compréhension et l'application de la Loi au sein des établissements du RSSS et d'aider les établissements à mettre en place leur propre politique. Elle vise également à clarifier les rôles et les responsabilités des acteurs concernés dans la lutte contre la maltraitance. Elle constitue un outil de travail dans lequel sont présentées des lignes directrices pour prévenir la maltraitance et pour gérer les situations de maltraitance présumées ou confirmées.

En plus de la politique-cadre, le CREGÉS a également conçu un guide de développement et de mise en œuvre de la politique de lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité (guide de mise en œuvre) pour les établissements de santé et de services sociaux. Ce guide a pour objectif de soutenir les personnes responsables du développement et de la mise en œuvre de la politique dans leur établissement.

Ces outils sont accessibles à l'adresse suivante : https://www.creges.ca/programmes-guides-et-outils/#maltraitance

La population visée

Les populations ciblées par la Loi sont les personnes aînées et les personnes majeures en situation de vulnérabilité. La politique de lutte contre la maltraitance s'adresse quant à elle aux personnes aînées et aux personnes majeures en situation de vulnérabilité qui reçoivent des services de santé et des services sociaux, que ces services soient rendus dans une installation maintenue par l'établissement ou à domicile.

Bien que tous soient susceptibles de vivre de la maltraitance, et ce, sans égard à leur âge, certaines personnes sont plus à risque que d'autres d'être en situation de vulnérabilité. C'est le cas notamment de certaines personnes parmi les groupes suivants :

- les personnes aînées;
- celles présentant une grande perte d'autonomie;
- les personnes inaptes;
- celles présentant des problèmes de santé mentale;
- les personnes ayant un trouble du spectre de l'autisme;
- celles ayant un handicap physique;
- les personnes présentant une déficience intellectuelle.

Les établissements doivent donc s'assurer d'être vigilants pour détecter la maltraitance auprès de ces groupes de personnes qui reçoivent des services de santé et des services sociaux.

Les objectifs poursuivis

La politique de lutte contre la maltraitance a comme objectif principal de lutter contre la maltraitance en édictant les orientations, les stratégies et les mesures mises en place pour y parvenir. Plus précisément, la mise en œuvre de cette politique vise à :

- assurer la sécurité, le bien-être et la qualité de vie des usagers par la mise en place de mesures visant à contrer la maltraitance;
- ➤ identifier et prendre en charge rapidement et efficacement les situations de maltraitance en visant la diminution des conséquences néfastes et des risques de récidive;
- soutenir l'amélioration continue des pratiques cliniques et organisationnelles ainsi que la qualité des services;

- promouvoir des environnements de soins et de travail respectueux, sécuritaires et bienveillants;
- soutenir les personnes dans leurs démarches pour contrer la maltraitance, notamment pour signaler une situation ou pour déposer une plainte auprès du Commissaire aux plaintes et à la qualité des services (CPQS);
- ➤ informer et outiller les personnes œuvrant pour l'établissement et les prestataires de services quant à leurs obligations et à l'importance de signaler les cas de maltraitance;
- ➤ informer les prestataires de services, les bénévoles, les usagers et leurs proches de la politique et de son contenu;
- assurer la compréhension et le respect de la Loi.

Les contenus obligatoires

Conformément aux articles 3 et 4 de la Loi, les politiques de lutte à mettre en place dans les établissements doivent obligatoirement inclure ces éléments :

- ➢ la personne responsable de la mise en œuvre de la politique et les coordonnées pour la joindre;
- les mesures mises en place pour prévenir la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité qui reçoivent des services de santé et des services sociaux, telles des activités de sensibilisation, d'information ou de formation;
- les modalités applicables pour qu'une telle personne qui croit être victime de maltraitance puisse formuler une plainte au CPQS;
- les modalités applicables pour que toute autre personne, y compris une personne qui n'œuvre pas pour l'établissement, puisse signaler au CPQS un cas de maltraitance dont serait victime une personne en situation de vulnérabilité qui reçoit des services de santé et des services sociaux;
- ➤ les mesures de soutien disponibles pour aider une personne à formuler une plainte ou à effectuer un signalement;
- ➢ les mesures mises en place par le CPQS pour assurer la confidentialité des renseignements de 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 ainsi que le délai dans lequel il doit être réalisé.

Elle doit également prévoir les adaptations nécessaires, le cas échéant, à son application par :

- une ressource intermédiaire (RI), une ressource de type familial (RTF) et tout autre organisme, société ou personne auquel l'établissement recourt pour la prestation de ses services, notamment par entente;
- une résidence privée pour aînés (RPA) du territoire concerné.

À ce sujet, la politique-cadre développée par le CREGÉS contient certaines suggestions d'adaptations à prendre en compte par les établissements au regard des RI, des RTF et des RPA, notamment en matière de sensibilisation et de formation, de diffusion de la politique et de révision de celle-ci.

Section I – Adoption et mise en œuvre

Depuis la sanction de la Loi en mai 2017, plusieurs communications ont été réalisées auprès des établissements afin de les informer, notamment de :

- l'entrée en vigueur de la Loi (mai 2017);
- l'élaboration de la politique-cadre par le MSSS et pour leur demander de nommer une personne responsable de la mise en œuvre (octobre 2017);
- la transmission d'une demande de validation de la politique-cadre (avril 2018);
- la transmission de la politique-cadre (juin 2018);
- la transmission du guide de mise en œuvre (septembre 2018).

De plus, un suivi régulier de l'élaboration des politiques de lutte contre la maltraitance a été fait depuis octobre 2017. Des précisions ont d'ailleurs été apportées concernant les rôles et les responsabilités pour la mise en œuvre de la politique de lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité, et ce, notamment par l'entremise :

- du regroupement des CPQS du Québec;
- des tables nationales de coordination du MSSS, dont celles composées des :
 - directeurs de la qualité, de l'évaluation, de la performance et de l'éthique (présentation février 2020);
 - directeurs du programme-services Soutien à l'autonomie des personnes âgées (SAPA) (présentations en septembre et décembre 2019);
 - directeurs du programme-services en déficience intellectuelle (DI), en déficience physique (DP) et en trouble du spectre de l'autisme (TSA) (mars 2019);
 - o services en santé mentale et en psychiatrie légale (mars 2019).

Par ailleurs, un suivi mensuel est également offert aux coordonnateurs régionaux spécialisés en matière de lutte contre la maltraitance envers les personnes aînées, acteurs incontournables dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de lutte contre la maltraitance.

L'ensemble des travaux d'élaboration et de mise en œuvre de la politique-cadre s'est fait sous la coordination de la Direction des orientations de services aux aînés en perte d'autonomie (DOSAPA) avec l'étroite collaboration de la Direction de l'éthique et de la qualité (DEQ), du Secrétariat aux aînés (SA) et des partenaires du CREGÉS du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal. La responsabilité de ce dossier a été transférée à la Direction de la bientraitance et de la lutte contre la maltraitance et l'isolement social du SA à l'automne 2019.

Comme le prévoit l'article 38 de la Loi, les politiques des établissements devaient être adoptées au plus tard le 30 novembre 2018.

À ce jour, 30 établissements publics sur une possibilité de 34 étaient dotés d'une politique, ce qui représente 88 % des établissements publics.

En ce qui a trait aux établissements privés, sur la base des informations transmises au MSSS, y compris les données issues des visites d'évaluation de la qualité des milieux de vie réalisées depuis le 1^{er} avril 2018, 57 % des établissements concernés se sont dotés d'une politique à ce jour. Toutefois, si l'on se base uniquement sur le nombre de politiques reçues, ce chiffre est de 48 %.

Section II – Diffusion de la politique

La Loi prévoit que tous les établissements sont tenus d'afficher leur politique à la vue du public et de la publier sur leur site Internet. Ils doivent également, par les moyens qu'ils souhaitent, faire connaître cette politique aux usagers, y compris notamment ceux qui reçoivent des services à domicile.

Afin de soutenir les établissements dans l'implantation de leur politique et d'assurer que le RSSS a une signature visuelle uniforme et facilement reconnaissable en ce qui a trait à la lutte contre la maltraitance, le MSSS a créé des outils de diffusion et de promotion de la politique de lutte contre la maltraitance qui ont été mis à la disposition des établissements en juin 2019.

Ainsi, un feuillet et une affiche intitulés *Ici, la maltraitance c'est NON* sont accessibles dans le site Web du MSSS, à l'adresse suivante : www.msss.gouv.qc.ca, dans la section « Publications ».

Les établissements sont aussi responsables de faire connaître cette politique auprès des intervenants du RSSS dans le territoire qu'ils desservent. Pour contribuer à cette promotion, le déploiement d'une formation sur la maltraitance, incluant un volet sur la Loi, est accessible sur l'environnement numérique d'apprentissage (ENA) du RSSS et pour les partenaires hors réseau à l'adresse suivante : https://fcp-partenaires.ca.

Section III – Révision de la politique

La révision de la politique vise son amélioration continue et, par le fait même, les procédures et les pratiques qui en découlent. De ce fait, l'établissement contribue à prévenir les situations de maltraitance et à donner des soins et des services de qualité aux usagers dans un contexte sécuritaire.

À cet effet, la Loi prévoit que :

- « La première révision de la politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité qui reçoivent des services de santé et des services sociaux doit être réalisée au plus tard le 30 mai 2020 » (article 39).
- Par la suite, « l'établissement doit réviser sa politique au plus tard tous les cinq ans » (article 7).

En date du 31 mars 2020, deux établissements ont procédé à la révision de leur politique de lutte contre la maltraitance qui avait été adoptée respectivement en juin et décembre 2018.

Dans une perspective de soutien aux établissements, le MSSS a mandaté le CREGÉS afin de procéder à la première évaluation de la mise en œuvre des politiques d'établissement.

Cette évaluation portera notamment sur :

- > le contenu des politiques adoptées par les établissements;
- ➤ les facteurs facilitants et les obstacles au développement et à la mise en œuvre des politiques d'établissement;
- les bénéfices perçus de la mise en œuvre des politiques d'établissement.

Un comité visant à suivre les travaux d'évaluation et à formuler des recommandations sur certaines étapes de la démarche, notamment en ce qui concerne le cadre d'évaluation, les constats préliminaires issus de l'évaluation et le rapport final a été mis sur pied par le MSSS à l'automne 2019. Les membres de ce comité proviennent du CREGÉS, du MSSS, du RSSS et de l'ENAP.

Le comité de suivi s'est réuni à trois reprises. Ces travaux ont permis notamment de valider le Cadre d'évaluation de l'élaboration, de la conformité et de la mise en œuvre des politiques d'établissement pour lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité rédigé par le CREGÉS. Ce document qui servira de base à l'évaluation des politiques du RSSS a été entériné par le Comité de direction du MSSS (CODIR) en octobre 2019 et a reçu l'aval du Secrétariat du Conseil du trésor en décembre 2019.

Dans le cadre de ses travaux, le comité a appuyé le CREGÉS dans la création d'outils de révision. Un webinaire, visant à soutenir les personnes responsables de la mise en œuvre et de la révision des politiques, devait être donné au printemps 2020. Toutefois, compte tenu de la mobilisation du RSSS à d'autres tâches en raison de la présente pandémie, le webinaire a été déplacé à une date ultérieure. Par ailleurs, l'Outil de soutien à la révision des politiques de lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité 2020 a été élaboré. Il a été mis sur le site du CREGÉS en juin 2020, et une communication du MSSS a été faite à l'ensemble des personnes responsables de la mise en œuvre des politiques pour les aviser de cette publication. Un soutien personnalisé est également disponible à la demande des établissements.

Dans le contexte de la pandémie actuelle, une révision des politiques est dorénavant attendue pour le 30 mai 2021.

Section IV – Application de la politique par d'autres intervenants

Les articles 8 et 9 de la Loi stipulent que la politique de lutte contre la maltraitance adoptée par les établissements doit être appliquée par les RI-RTF qui accueillent des usagers majeurs. La responsabilité de faire connaître cette politique aux usagers visés, aux membres significatifs de la famille des usagers ainsi qu'aux personnes qui œuvrent pour eux est également du ressort des RI-RTF. Ces modalités s'appliquent également à tout exploitant d'une RPA.

À la fois la politique-cadre et le guide de mise en œuvre produit par le CREGÉS relèvent l'importance de l'application de ces articles dans la politique de lutte contre la maltraitance de chaque établissement.

Section V – Confidentialité, protection contre des mesures de représailles et immunité de poursuite

Conformément aux articles 10, 11 et 12 de la Loi, des dispositions ont été prises afin de garantir la confidentialité de la personne qui fait le signalement, la protection de celle-ci contre toutes formes de représailles (ex. : rétrogradation, suspension, congédiement, déplacement d'un usager ou d'un résident, rupture

du bail, etc.) de même que son immunité de poursuite pour avoir fait, de bonne foi, un signalement ou collaboré à l'examen d'un signalement.

La politique-cadre transmise aux établissements, en plus de rappeler le contenu de ces trois articles, fait état de différentes modalités à prendre en considération dans leur politique en ce qui a trait aux déclarations et aux signalements, soit :

- que tout usager, ou son représentant, qui croit être victime de maltraitance puisse formuler sa plainte au CPQS, conformément à la procédure d'examen des plaintes déjà en vigueur dans les établissements;
- que toute autre personne, y compris une personne qui n'œuvre pas pour l'établissement, puisse signaler au CPQS un cas de maltraitance d'un usager qui reçoit des services de l'établissement, que ce signalement soit obligatoire ou non.

Ces dispositions viennent aussi encourager les signalements. D'autant que certaines situations doivent faire l'objet d'un signalement obligatoire. L'obligation de signaler certains cas de maltraitance trouve naissance dans le chapitre IV (article 21) de la Loi, qui indique que :

- « Tout prestataire de services de santé et de services sociaux ou tout professionnel au sens du Code des professions (chapitre C-26) qui a un motif raisonnable de croire qu'une personne est victime d'un geste singulier ou répétitif ou d'un défaut d'action appropriée qui porte atteinte de façon sérieuse à son intégrité physique ou psychologique doit signaler sans délai ce cas pour les personnes majeures suivantes :
- 1° toute personne hébergée dans une installation maintenue par un établissement qui exploite un centre d'hébergement et de soins de longue durée au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux:
- 2° toute personne en tutelle ou en curatelle ou à l'égard de laquelle un mandat de protection a été homologué. »

Finalement, les signalements obligatoires sont effectués soit auprès du CPQS, si la personne présumée maltraitée reçoit des services de l'établissement, ou auprès d'un corps de police dans les autres cas.

Section VI – Adoption d'une politique par d'autres organismes ou ressources

À ce jour, le gouvernement ne s'est pas prévalu de cet article visant à exiger l'adoption, par règlement, d'une politique de lutte contre la maltraitance pour tout organisme ou ressource qu'il désignerait. Une évaluation des politiques et de leur déploiement est nécessaire avant d'envisager d'exiger l'adoption de telles politiques pour d'autres organismes ou ressources.

Section VII – Reddition de comptes

Le chapitre II de la Loi édicte deux mécanismes de reddition de comptes :

 Le premier concerne les plaintes et signalements reçus par le CPQS de chaque établissement.

Afin d'y répondre, le Système d'information et de gestion des plaintes et de l'amélioration de la qualité (SIGPAQS) a été modifié à l'automne 2018 pour que les CPQS soient en mesure de rendre compte des plaintes et des signalements reçus en vertu de la Loi. Cette modification au SIGPAQS permet au CPQS de rendre compte annuellement du nombre de plaintes et de signalements traités dans le cadre de la Loi. Comme prévu à l'article 14 de la Loi, Le CPQS doit prévoir, dans le bilan des activités qu'il adresse à l'établissement, une section traitant spécifiquement des plaintes et des signalements qu'il a reçus concernant des cas de maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité.

 Le second se manifeste par le présent rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale, qui doit également être publié sur le site Internet du MSSS.

Conclusion

Cet exercice de reddition met en lumière les différents travaux qui ont mené à l'adoption, à la mise en œuvre et à l'exercice d'évaluation et de révision des politiques de lutte contre la maltraitance dans chacun des établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Les prochaines étapes consisteront à évaluer les politiques adoptées, à s'assurer de l'adoption des politiques dans les établissements qui n'en ont pas et à réviser celles adoptées. Des modalités d'accompagnement des établissements se poursuivront également dans la prochaine année.

Rappelons que ces politiques visent à lutter activement contre la maltraitance tant envers les personnes aînées qu'envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité. Elles agissent de façon transversale dans les établissements afin que tous soient concernés et à même d'agir pour mettre fin à la maltraitance.

Les travaux d'analyse et d'évaluation se poursuivent et permettent d'améliorer les politiques en plus d'apporter un soutien aux établissements aussi bien dans la mise en œuvre que dans le processus de révision de celles-ci.

Santé et Services sociaux
Québec * *