

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 115
**Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînées et toute autre personne majeure
en situation de vulnérabilité**

PRÉSENTÉ PAR LA CHAIRE DE RECHERCHE SUR LA MALTRAITANCE ENVERS LES PERSONNES AÎNÉES
Préparé par Marie Beaulieu, Roxane Lebœuf et Daphné-Maude Thivierge

Dans le cadre

Des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 115 auprès de la
Commission des relations avec les citoyens



Chaire de recherche sur la maltraitance
envers les personnes aînées
Research Chair on Mistreatment of Older Adults

Le 20 janvier 2017

Table des matières

INTRODUCTION	1
ANALYSE DU PROJET DE LOI N° 115	3
1. La portée du projet de loi n° 115.....	4
<i>Interrogation 1</i>	4
2. La maltraitance.....	6
<i>Interrogation 2</i>	6
3. La population cible.....	8
<i>Interrogation 3</i>	8
<i>Interrogation 4</i>	10
<i>Interrogation 5</i>	10
4. La notion de situation de vulnérabilité.....	12
<i>Interrogation 6</i>	12
<i>Interrogation 7</i>	13
<i>Interrogation 8</i>	13
5. Le processus d'intervention et les mesures.....	14
<i>Interrogation 9</i>	14
<i>Interrogation 10</i>	19
CONCLUSION	22
RÉFÉRENCES.....	23

Tableau 1. Inventaire des mécanismes permettant de composer avec une situation de maltraitance en hébergement	20
Figure 1. Terminologie sur la maltraitance envers les personnes aînées	7
Figure 2. Continuum de services pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées	15

INTRODUCTION

Le présent mémoire est le fruit d'un travail collectif des membres de la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes aînées, de deux membres de l'Association wallonne de lutte contre la maltraitance envers les personnes aînées et d'une juriste qui a fait une partie de ses travaux au sein de la Chaire il y a quelques années.

D'entrée de jeu, nous soulignons qu'il est opportun que le gouvernement franchisse un pas supplémentaire en matière de réponse étatique à la maltraitance envers les personnes aînées. Depuis le début de nos travaux dans le domaine, soit en 1987, nous avons été témoins de préoccupations générales sur l'intégration des aînés dans la société, tel l'énoncé de la *Politique de la santé et du bien-être* de 1992 où le gouvernement entendait d'ici 2002 « Éliminer les obstacles à l'intégration sociale des personnes âgées » (Ministère de la Santé et des Services sociaux [MSSS], 1992). À l'époque, le gouvernement visait rien de moins que l'élimination. 25 ans plus tard, la visée est plus modeste... Les liens entre la lutte contre l'exclusion et celle contre la maltraitance sont indéniables. Comme l'ont démontré moult recherches, la maltraitance peut mener à l'isolement social des aînés.

Pendant 20-25 ans, soit du milieu des années 1980 jusqu'à 2010, il y a eu des aménagements spécifiques de lutte contre la maltraitance enchâssés dans des politiques et directives plus globales, particulièrement en santé et services sociaux. Nous en avons nommé plusieurs dans des écrits antérieurs (Beaulieu et Crevier, 2010; Beaulieu, 2012). Retenons nommément les directives sur les contentions dans les *Orientations ministérielles* de 2001 concernant les personnes aînées en perte d'autonomie où les « abus et la négligence » étaient vus comme une des 9 cibles d'intervention, à la visée de « contrer l'abus, la maltraitance et l'exploitation financière à l'endroit des personnes aînées » dans le *Plan d'action sur les services aux aînés de 2005-2010* pour n'en nommer que quelques-uns (MSSS, 2005).

En 2010, le Québec franchit une grande étape en ayant une politique publique spécifique à la maltraitance, soit le *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées* qui repose, rappelons-le, sur des engagements de 13 ministères et organismes gouvernementaux. L'implantation et le suivi des quatre actions structurantes et de la trentaine de mesures visant à améliorer des connaissances et des pratiques ont été porteurs de changement.

Le gouvernement en est maintenant à considérer un troisième type de dispositif pour renforcer ses acquis, soit un projet de loi. Il ne faut pas oublier que c'est la troisième fois qu'un projet de loi spécifique à la maltraitance est déposé et la seconde fois qu'un projet de loi est étudié. Il y en a eu un premier en 1996, rejeté notamment à la suite de pressions des aînés qui percevaient un âgisme important dans le fait que la loi de la protection de la jeunesse ait été à peine modifiée pour y inclure les aînés. Il y a ensuite eu en octobre 2013, le projet de loi n° 399 qui a été déposé par l'opposition officielle. Bien que jamais étudié en chambre, il a mené la Chaire à produire le rapport *La maltraitance envers les personnes aînées en milieu d'hébergement. État de situation sur sa prise en charge et mise en perspective d'une approche visant le signalement obligatoire*. Sa synthèse a été rendue publique en

mai 2016 (Beaulieu et Leboeuf, 2016a). Le gouvernement a déposé en octobre 2016 le projet de loi n° 115.

Trois remarques liminaires introduisent notre propos.

- 1) Nous avons besoin d'une loi pour renforcer les mécanismes existants et en créer d'autres.

Le chemin parcouru depuis les années 1980 est indéniable, mais force est de constater que l'implantation et le suivi des mesures du *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âînées de 2010* ont permis des avancés remarquables en matière d'actions. Deux constats se dégagent cependant pour justifier l'implantation d'une loi. D'abord, de nombreux cas de maltraitance sont toujours inconnus des intervenants et des services. Un mécanisme plus structuré, telle une loi, pourra les aider à repérer plus de cas, plus rapidement. Ensuite, de nombreux intervenants, tout comme des proches des aînés et des aînés eux-mêmes, témoignent des difficultés à faire cheminer des dossiers. Ils ne savent pas à quel endroit faire le signalement et certains intervenants ont l'impression de ne pas avoir de moyens structurés pour agir. Une loi pourra certes aider à outrepasser ces limites.

Le Québec n'est pourtant pas dépourvu de mécanismes. Dans notre rapport de mai 2016, nous avons fait mention de 25 mécanismes existants pouvant prévenir ou contrer la maltraitance en hébergement. Ce qui fait défaut est moins le manque de mécanismes que le renforcement de mécanismes existants. Notre principal constat fut la difficulté, voire l'impossibilité de savoir de quelle manière les mécanismes existants étaient appliqués, faute de traçabilité. Nous estimons qu'une loi, visant notamment à renforcer le signalement en donnant des responsabilités plus claires aux commissaires aux plaintes, est une avenue prometteuse. Nous estimons aussi que le fait d'amener les divers établissements à se doter de politiques – et non uniquement les milieux d'hébergement- est aussi une avenue prometteuse qui vient renforcer des mécanismes existants.

- 2) Il est avisé que l'approche retenue ne soit pas le signalement obligatoire.

Dans notre rapport de mai 2016, nous avons soulevé de nombreux arguments en défaveur du signalement obligatoire. Pour les besoins de ce mémoire, nous revenons sur 4 arguments. D'abord, parmi les quelque 150 partenaires clés avec qui nous avons échangé, un seul organisme était favorable à l'obligation. Tous les autres souhaitaient plutôt que soient renforcés les mécanismes actuels sans pour autant instaurer une culture de la surveillance et de délation. Ceci serait d'ailleurs contraire à la culture québécoise. Ensuite, il est démontré que le fait de rendre une dénonciation obligatoire crée un seuil critique, voire une retenue chez les divers acteurs. Sachant qu'un système important sera mis en branle, les individus – y compris les professionnels et autres intervenants- attendent souvent plus longtemps avant de signaler afin d'être assurés que les fondements de la dénonciation sont valides. Ainsi, toutes les maltraitances dites « moins graves » ou « ordinaires » passent sous silence. Comme 3^e argument, notons que la mise en place d'un système obligatoire nécessiterait non seulement la collaboration des ordres professionnels, mais aussi l'instauration de pénalités, à défaut de signaler. La mise sur pied d'une nouvelle structure punitive serait ainsi inévitable. Est-ce là que l'on souhaite investir nos

énergies? Comme 4^e et dernier argument, rappelons que c'est la combinaison de diverses actions, dont l'implantation et le suivi strict d'une loi, qui importe plus que sa sévérité. Rappelons-nous le principe Beccaria qui édicte que ce n'est pas la sévérité d'une peine (ou d'une loi) qui importe, mais bien sa certitude, soit le fait qu'elle soit systématiquement appliquée. Ainsi, renforcer le signalement et surtout répondre rapidement et systématiquement aux plaintes, déposées aux commissaires aux plaintes, est nettement plus efficace pour parvenir à des changements d'attitudes et de comportements.

3) Cette loi ne sera efficace que si l'on continue à renforcer les autres mécanismes existants.

Toujours dans le cadre de notre rapport de mai 2016, il fut démontré que le fait d'adopter une loi de signalement obligatoire ou non pouvait créer un faux sentiment qu'un problème social est pris en main. Comme ce fut mentionné au point précédent, c'est la combinaison de diverses actions qui prime. Donc, le fait d'avoir une loi, de l'implanter efficacement, d'en faire un suivi transparent dans une perspective d'amélioration continue doit aller de pair avec d'autres actions. Par exemple, plus de sensibilisation du grand public, plus de soutien aux familles, plus de formation du personnel dans leurs actions directes auprès des aînés, mais aussi dans la détection et le suivi de cas, des mécanismes d'inspections des milieux comprenant des indicateurs précis de la maltraitance, des rapports d'incidents et d'accidents plus spécifiques, etc. Bref, cette loi doit être pensée, implantée et soutenue comme un mécanisme supplémentaire et non comme la solution à tous les maux ou, pis encore, comme une invitation à moins investir dans le renforcement d'autres mécanismes.

ANALYSE DU PROJET DE LOI N° 115¹

Il est indéniable que l'adoption du projet de loi n° 115 aurait de nombreuses répercussions positives pour la société québécoise et en particulier pour contrer la maltraitance envers les aînés. Toutefois, la lecture et l'analyse du document ont fait émerger plusieurs questionnements importants qui démontrent que certains éléments du projet de loi manquent de précisions ou sont absents. Ainsi, nous estimons que des ajustements doivent y être apportés avant son adoption afin qu'il devienne un outil véritablement efficace pour contrer la maltraitance envers les aînés et les personnes majeures en situation de vulnérabilité.

Cinq éléments majeurs, transcendant l'ensemble du projet de loi, ont retenu notre attention : sa portée, c'est-à-dire les milieux où il s'applique, la problématique qu'il cible, la population visée, la notion de vulnérabilité, puis le processus de lutte contre la maltraitance proposé, incluant les mesures et les mécanismes mis de l'avant. Dans les prochaines sections, chacun de ces éléments sera analysé au moyen d'interrogations et d'exposés des éléments plus « problématiques ». Chacune des sections se conclura par une présentation de pistes de solution ou de réflexion permettant, croyons-nous, de bonifier le projet de loi.

¹ Il est important de noter que la présente analyse est teintée par notre expertise dans le champ de la maltraitance envers les personnes aînées et que, de ce fait, plusieurs éléments concernant les personnes majeures en situation de vulnérabilité n'ont pu être autant approfondis.

1. LA PORTÉE DU PROJET DE LOI N° 115

Interrogation 1

À quels milieux le projet de loi n° 115 s'applique-t-il?

La maltraitance envers les aînés peut se produire dans tous les milieux où ceux-ci se trouvent, entre autres à leur domicile (cela inclut les milieux d'hébergement), dans les endroits publics (épicerie, centre commercial, centre de loisirs, restaurant, parc, etc.), dans les transports (autobus, taxi), dans les établissements où ils reçoivent des soins et dans les organismes où ils reçoivent des services. Afin de contrer efficacement la maltraitance envers les aînés, le projet de loi n° 115 devrait avoir une portée très étendue et s'appliquer dans tous les milieux où peut se produire la maltraitance. La portée du projet de loi, tel qu'il est présentement rédigé, est difficile à évaluer, d'où l'origine de la première interrogation : À quels milieux le projet de loi n° 115 s'applique-t-il ?

Au premier abord, le projet de loi n° 115 semble avoir une large portée. En effet, le premier paragraphe de la note explicative précise que le projet de loi édicte des mesures qui visent à faciliter la dénonciation de la maltraitance ainsi que la mise en place d'un processus d'intervention. Toutefois, aucune précision n'est présentée quant à savoir si celles-ci s'appliquent à un contexte ou des milieux spécifiques. Cela laisse alors entrevoir que la loi pourrait éventuellement être appliquée dans tous les milieux où la maltraitance envers les aînés est vécue. Les paragraphes qui suivent font la synthèse des principales mesures proposées dans le projet loi, soit :

« [...] l'obligation pour un établissement au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux [LSSSS] d'adopter et de mettre en œuvre 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 ces services soient rendus dans une installation maintenue par l'établissement ou à domicile, et que la maltraitance soit le fait d'une personne œuvrant pour l'établissement ou de toute autre personne. Il prévoit également que la politique d'un établissement s'applique, selon les adaptations prévues, aux ressources intermédiaires [RI] et aux ressources de type familial [RTF] accueillant des usagers majeurs et aux résidences privées pour aînés [RTA], liées à cet établissement. Enfin, il habilite le gouvernement à exiger l'adoption d'une telle politique par tout autre organisme ou ressource qu'il désigne. » (Projet de loi n° 115, 2016 p.2)

« Le projet de loi confie au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement la responsabilité de traiter les plaintes et les signalements effectués dans le cadre de la politique de lutte contre la maltraitance [...] » (Projet de loi n° 115, 2016 p.2)

« [...] déterminer, par règlement, les modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance, tels des caméras ou tout autre moyen technologique, dans les lieux visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux.» (Projet de loi n° 115, 2016 p.3)

Ces trois extraits semblent indiquer que le projet de loi n° 115 s'applique essentiellement au sein des établissements et aux personnes qui y reçoivent des services au sens de la LSSSS. Cela inclut les services reçus à domicile, en résidences privées pour aînés (RPA), ressources intermédiaires (RI) et en ressources de type familiale (RTF). Le gouvernement se réserve le droit de faire adopter une politique par tout organisme ou ressource qu'il juge approprié, sans toutefois donner davantage de précisions à cet égard. Il est possible de conclure que plusieurs milieux et contextes dans lesquels une situation de maltraitance peut survenir ne sont pas inclus. Pensons notamment :

- À un aîné vivant à domicile qui reçoit des services au sens de la LSSSS, mais qui est financièrement maltraité par un bénévole d'un organisme de loisir communautaire.
- À un aîné vivant en RPA qui reçoit des services au sens de la LSSSS, mais qui est psychologiquement maltraité par le chauffeur du transport adapté qui le conduit au centre commercial toutes les semaines.
- À un aîné maltraité par un proche à son domicile, mais qui ne reçoit pas de services de santé ou de services sociaux d'un établissement au sens de la LSSSS.

Les deux premiers exemples démontrent les limites de tels mécanismes (ici une politique de lutte contre la maltraitance) qui s'appliquent uniquement dans des établissements au sens de la LSSSS. Ces exemples mettent également en lumière l'ambiguïté de la portée du projet de loi pour contrer la maltraitance faite envers des usagers maltraités dans un contexte de services offerts par d'autres organismes. En ce sens, le projet de loi ne semble pas être un outil favorisant la mise en œuvre d'un processus d'intervention pour contrer efficacement la maltraitance. Le troisième exemple illustre que le projet de loi n° 115 ne répond pas aux situations de maltraitance auprès des personnes non usagères au sens de la LSSSS. Puisque plusieurs aînés méconnus des établissements peuvent aussi subir de la maltraitance, nous nous interrogeons sur la façon dont le projet de loi permettrait de les rejoindre et de leur offrir du soutien.

Pistes de solution :

- Rapporter explicitement au chapitre I article 2 ce qui est entendu par un établissement au sens de la LSSSS (chapitre s-4.2) afin de faciliter la compréhension du lecteur.
- Définir au chapitre I article 2 ce qui est entendu par les autres organismes et ressources qui pourraient devoir adopter une politique de lutte contre la maltraitance par le gouvernement.
- Ajouter des mesures plus larges afin de couvrir tous les milieux où peut se produire la maltraitance. Par exemple, cibler des mécanismes internes et externes au réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) afin que les témoins d'une situation de maltraitance, qui se produit hors d'un établissement au sens de la LSSSS, ou qui ne touche pas un usager du RSSS, puissent effectuer un signalement.

2. LA MALTRAITANCE

Interrogation 2 *Quelle définition de la maltraitance devrait-on adopter?*

En 2010, le gouvernement du Québec adoptait une définition officielle de la maltraitance envers les personnes aînées dans son *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2010-2015* (PAM) (Ministère de la Famille et des Aînés [MFA], 2010). Ce plan, est toujours en vigueur puisqu'il fut prolongé jusqu'en 2017 par l'entremise de la politique *Vieillir et vivre ensemble chez soi, dans sa communauté, au Québec* (MFA et ministère de la Santé et des Services sociaux [MSSS], 2012). Cette définition est une traduction libre de celle proposée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2002 et elle se lit comme suit :

« Il y a maltraitance quand un geste singulier ou répétitif, ou une absence d'action appropriée, se produit dans une relation où il devrait y avoir de la confiance, et que cela cause du tort ou de la détresse chez une personne aînée. » (MFA, 2010, p.17)

À notre connaissance, il n'existe aucune définition officielle de la maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité. Étant donné que le projet de loi s'adresse simultanément à deux populations, soit les aînés et les personnes majeures en situation de vulnérabilité, celui-ci doit relever le défi de proposer une définition qui puisse les rejoindre l'une et l'autre. Dans ce contexte, il importe de s'interroger sur la définition de la maltraitance à adopter.

Celle proposée au chapitre I article 2 du projet de loi s'inspire fortement de celle adoptée pour les aînés dans le PAM. Les éléments soulignés démontrent les changements qui ont été apportés :

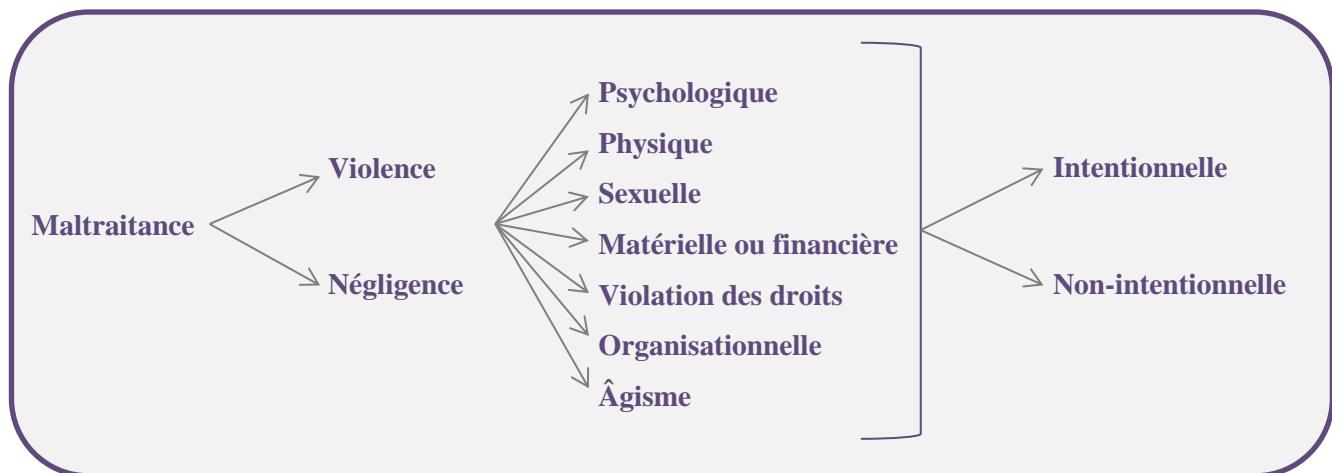
«2. « maltraitance » : un geste singulier ou répétitif ou un défaut d'action appropriée qui se produit dans une relation où il devrait y avoir de la confiance et qui cause du tort ou de la détresse à une personne ». (Projet de loi n° 115, 2016 p. 5)

Dans la définition adoptée dans le PAM, l'absence d'action appropriée inclut à la fois des actions non posées pour répondre aux besoins de l'aîné (ex. ne pas procurer de culottes d'aisance à un aîné en perte cognitive qui a un problème d'incontinence sévère) et des actions posées non appropriées pour l'aîné (ex. faire une toilette partielle du siège à un aîné et remettre sa culotte d'incontinence souillée). Dans les deux cas, il en résulte de la maltraitance sous la forme de négligence (Pratique de pointe pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, Ligne Aide Abus Aînés, Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes aînées, Secrétariat aux Aînés, 2016). Est-ce que pour le législateur l'expression « un défaut d'action » correspond parfaitement à une « absence d'action »? Si la réponse est négative, il y a lieu de préciser la nuance.

Le second changement observé dans la définition de la maltraitance proposé dans le projet de loi n° 115 est le remplacement des termes « chez une personne aînée » par « à une personne ». On peut présumer que la définition de la maltraitance spécifique aux aînés a été élargie afin d'inclure les personnes majeures en situation de vulnérabilité. Cependant, il en résulte que la nouvelle définition proposée s'applique à toute personne sans égard à son âge, soit de la naissance à la mort. L'article 38 de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) définit déjà certaines formes et certains types de maltraitance que peuvent vivre les mineurs soit : la négligence, les mauvais traitements psychologiques, les abus sexuels et les abus physiques (Gouvernement du Québec, 2016b). Par conséquent, la définition de la maltraitance donnée dans le projet de loi n° 115 appert trop générique quant à la population à qui elle s'adresse. Nous pensons qu'il serait bénéfique de qualifier les personnes qui y sont visées, soit nommément les aînés et les personnes en situation de vulnérabilité.

D'autre part, la maltraitance envers les aînés est une problématique complexe qui peut se manifester de différentes façons. La figure 1 illustre la *Terminologie sur la maltraitance envers les personnes aînées* développée par plusieurs acteurs clés dans la lutte contre la maltraitance envers les aînés au Québec en 2016. Selon cette terminologie, la maltraitance peut prendre deux formes (violence ou négligence) et se décliner en sept types (psychologique, physique, sexuelle, matérielle ou financière, violation des droits, organisationnelle, et âgisme) (Pratique de pointe pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, Ligne Aide Abus Aînés, Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes aînées, Secrétariat aux Aînés, 2016). La terminologie reconnaît également que la maltraitance peut être intentionnelle ou non intentionnelle. Étant donné que la définition de la maltraitance retenue dans le projet de loi n° 115 est fortement inspirée des connaissances à l'égard de la maltraitance envers les aînés, il importe de se questionner si la terminologie présentée ici est également retenue pour préciser les formes et types de maltraitance qui concernent les personnes majeures en situation de vulnérabilité. Nous sommes d'avis qu'un travail devrait être fait pour adapter la terminologie à ce groupe. Il est assuré que les acteurs ciblés pour appliquer cette loi bénéficieraient d'un outil beaucoup plus complet et précis quant aux situations qui doivent être encadrées et contrées.

Figure 1. Terminologie sur la maltraitance envers les personnes aînées



Pistes de solution :

- Conserver la définition de la maltraitance envers les aînés telle qu'elle a été rédigée dans le PAM puis y ajouter les termes suivants afin qu'elle inclue les deux groupes populationnels ciblés par le projet de loi n° 115 : « ou une personne majeure en situation de vulnérabilité ». Nous suggérons que la définition de la maltraitance envers les aînés et les personnes majeures en situation de vulnérabilité, présentée au chapitre I article 2 alinéa 2, se lise comme suit :

« Il y a maltraitance quand un geste singulier ou répétitif, ou une absence d'action appropriée, se produit dans une relation où il devrait y avoir de la confiance, et que cela cause du tort ou de la détresse chez une personne aînée ou chez une personne majeure en situation de vulnérabilité. »
- Adapter la *Terminologie de la maltraitance envers les personnes aînées* afin de couvrir les situations de maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité et préciser, à la suite de la définition de la maltraitance présentée au chapitre I article 2 alinéa 2, les deux formes (violence et négligence) et les sept types (psychologique, physique, sexuelle, matérielle ou financière, violation des droits, organisationnelle, et âgisme) ainsi que les intentions de la personne maltraitante (intentionnelle ou non intentionnelle). La *Terminologie sur la maltraitance envers les personnes aînées* définit clairement chacun de ces éléments. Nous proposons que cette adaptation de la terminologie soit incluse dans le projet de loi n° 115 ou dans un règlement qui l'accompagnera.

3. LA POPULATION CIBLE

Interrogation 3

Qui sont les personnes maltraitées ciblées?

Au premier abord, cette question peut sembler saugrenue puisque deux groupes populationnels sont clairement identifiés dans le titre même du projet de loi n° 115, soit les aînés et toutes autres personnes majeures en situation de vulnérabilité. Cependant, à la lecture du projet de loi n° 115, on comprend que parmi les adultes de tout âge, seuls ceux en situation de vulnérabilité seront couverts. Mais une interrogation persiste à l'égard des aînés qui le seront. Le seront-ils tous ou est-ce que ce sera uniquement ceux qui sont en situation de vulnérabilité? Alors que les énoncés de l'introduction précédant le chapitre I du projet de loi laissent supposer que ce dernier vise l'ensemble des aînés, la formulation du titre et les définitions données au chapitre I suggèrent le contraire. En effet, en spécifiant « et toutes autres personnes majeures en situation de vulnérabilité » dans son titre, le projet de loi peut sembler induire que les aînés sont de facto vulnérables. Plusieurs études scientifiques ont démontré qu'un aîné, ne présentant aucun facteur de vulnérabilité ni aucun facteur de risque, peut tout de même vivre une situation de maltraitance (Beaulieu et Bergeron-Patenaude, 2012), mais que

l'inverse est aussi vrai, soit qu'une personne très vulnérable puisse ne jamais être maltraitée. En fait, il s'avère que la maltraitance s'explique davantage par l'entourage ou l'environnement de l'aîné que par ses caractéristiques propres. Puisque seule une définition de ce qu'est une personne en situation de vulnérabilité est donnée sans préciser qui sont les individus qui composent le groupe des aînés et le groupe des personnes majeures, le projet de loi n° 115 peut sembler suggérer qu'il cible seulement les aînés en situation de vulnérabilité. De ce fait, il renforce même le préjugé âgiste selon lequel l'ensemble des aînés sont d'emblée en situation de vulnérabilité.

En juin 2016, plusieurs acteurs clés dans la lutte contre la maltraitance envers les aînés au Québec reconnaissaient l'âgisme comme étant un type de maltraitance (Pratique de pointe pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, Ligne Aide Abus Aînés, Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes aînées, Secrétariat aux Aînés, 2016). Il serait malaisé d'adopter un projet de loi visant à contrer la maltraitance qui induirait lui-même de la maltraitance envers la population à qui il s'adresse. Au regard de cette réflexion, il apparaît important que le projet de loi n° 115 soit plus précis quant à sa population cible.

Pistes de solution :

Le projet de loi devrait s'adresser à l'ensemble des personnes aînées qu'elles soient ou non en situation de vulnérabilité, car la maltraitance peut être vécue par tout un chacun (Beaulieu et Bergeron-Patenaude, 2012). Si les aînés n'étant pas en situation de vulnérabilité étaient exclus, il faudrait alors se questionner sur ce qui adviendrait le cas échéant où ils seraient maltraités. Il faudrait aussi se demander ce que ce projet de loi apporte de plus que l'application de l'article 48 de la Charte québécoise des droits et libertés qui repose également sur une notion de vulnérabilité (Drapeau, 2014). En étant plus englobant, le projet de loi n° 115 donne l'opportunité aux acteurs d'agir plus efficacement, et ce, peu importe la situation de maltraitance rencontrée. D'autre part, comme le projet de loi n° 115 ne vise pas une dénonciation obligatoire, le risque de brimer les droits et libertés des aînés, particulièrement ceux qui sont aptes et qui ne sont pas en situation de vulnérabilité, est un enjeu plutôt faible. Afin de préciser la population cible du projet de loi n° 115, nous proposons de :

- Modifier le titre du projet de loi n° 115 comme suit : Loi visant à lutter à la fois contre la maltraitance envers les aînés et toute personne majeure en situation de vulnérabilité.
- Définir ce qui est entendu par « aîné » dans le chapitre I et préciser clairement que le projet de loi cible l'ensemble d'entre eux; qu'ils soient en situation de vulnérabilité ou non.
- Définir ce qui est entendu par « personne majeure en situation de vulnérabilité ».

Interrogation 4

Est-ce que chacun des articles du projet de loi s'adresse à l'ensemble de la population cible, soit l'ensemble des aînés et l'ensemble des personnes majeures en situation de vulnérabilité?

Une fois la population mieux définie, une certaine ambiguïté demeure quant à la population visée par certains articles du projet de loi. Alors que les aînés et les personnes majeures en situation de vulnérabilité sont nommés de façon conjointe à certains endroits, on observe qu'à d'autres, seul un des deux groupes est indiqué. Cette formulation suggère que certains articles, voire des chapitres entiers de la loi, sont spécifiques à l'un des deux groupes; à moins qu'il y ait défaut de cohérence dans l'écriture! À titre d'exemple, alors que le chapitre III vise clairement les aînés, le chapitre II semble plutôt s'adresser aux personnes majeures en situation de vulnérabilité puisque seul ce groupe populationnel y est nommé. Ce chapitre inclut cependant des mesures capitales qui ne sont pas reprises dans le chapitre III, telle la mise en place d'une politique de lutte contre la maltraitance dans les établissements au sens de la LSSSS. Cela laisse croire que seules les personnes majeures en situation de vulnérabilité sont visées par ces mesures ou encore, qu'il est entendu que tout aîné en établissement est d'emblée en situation de vulnérabilité. À notre avis, ce manque de cohérence risque de compliquer l'application du projet de loi.

Pistes de solution :

- Nous croyons que l'ensemble des mesures du projet de loi n° 115 devrait s'appliquer à chacune des deux populations visées. Ainsi, nous suggérons de revoir le projet de loi en ce sens.
 - Au chapitre V, le projet de loi n° 115 présente les responsabilités de deux ministres : celui responsable des Aînés et celui de la Santé et des services sociaux. Cependant, lors de la conférence de presse annonçant le dépôt du projet de loi en octobre 2016, deux autres ministres s'étaient engagés à mettre en œuvre ce projet de loi, soit :
 - le ministre délégué à la Réadaptation, à la Protection de la jeunesse, à la Santé publique et aux Saines habitudes de vie
 - le ministre de la Justice
- À cet égard, il pourrait être pertinent que le projet de loi énonce également leurs responsabilités.

Interrogation 5

Qui sont les personnes maltraitantes ciblées?

L'angle d'écriture adoptée pour le projet de loi peut laisser sous-entendre que la maltraitance en milieu d'hébergement est essentiellement commise par le personnel qui y travaille. Tel que le démontrent les exemples suivants, plusieurs des mesures mises de l'avant ciblent d'ailleurs ce type de personnes maltraitantes :

« 3. [...] 7. Les sanctions, notamment les sanctions disciplinaires, qui pourraient, le cas échéant, être appliquées devant un constat de maltraitance; [...]. » (Projet de loi n° 115, 2016 p.7)

« 8. [...] Elle est tenue de faire connaître cette politique aux usagers et aux personnes qui œuvrent pour elle. » (Projet de loi n° 115, 2016 p.8)

« 9. [...] Il est tenu de faire connaître ses politiques aux résidents et aux personnes œuvrant pour la résidence. » (Projet de loi n° 115, 2016 p.8)

Toutefois, les études scientifiques en milieu d'hébergement relatent que la maltraitance peut être aussi perpétrée par les proches ou par les autres résidents (Beaulieu et Leboeuf, 2016a). Les mesures déployées dans ce projet de loi ne permettent pas de bien répondre à ce type de situations ni de considérer les manifestations de violence ou de négligence de type organisationnel, telles :

« [des] [c]onditions ou pratiques organisationnelles qui entraînent le non-respect des choix ou des droits des personnes [...] [une] [o]ffre de services inadaptée aux besoins des personnes, [une] directive absente ou mal comprise de la part du personnel, [une] capacité organisationnelle réduite, [une] procédure administrative complexe, [une] formation inadéquate du personnel, [...] etc.» (Pratique de pointe pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, Ligne Aide Abus Aînés, Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées, Secrétariat aux Aînés, 2016 p.2)

De plus, l'article 11 portant sur l'interdiction d'exercer des mesures de représailles lors de signalement, rapporte essentiellement des exemples à l'égard des intervenants ou des aînés :

« 11. Sont présumées être des mesures de représailles la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement d'une personne œuvrant pour l'établissement ainsi que toute sanction disciplinaire ou autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail. Sont également présumées être des mesures de représailles le déplacement d'un usager ou d'un résident, de même que la rupture de son bail. » (Projet de loi n° 115, 2016 p.8)

Les familles mériteraient d'être incluses, car des situations de représailles à leur égard, tels le contrôle ou la perte du droit de visite du proche, furent documentées.

Pistes de solution :

- S'assurer que tous les acteurs pouvant être maltraitants, y compris l'organisation, soient visés par le projet de loi.
- Ajouter des mesures de protection contre les représailles pour tout type de personne qui signale.

4. LA NOTION DE SITUATION DE VULNÉRABILITÉ

Interrogation 6

Est-ce que la définition de situation de vulnérabilité proposée représente bien la réalité des aînés ?

La définition d'une personne en situation de vulnérabilité, présentée dans le projet de loi n° 115, relève fortement du champ médical en associant la vulnérabilité à la résultante d'une contrainte, d'une maladie, d'une blessure ou d'un handicap d'ordre physique, cognitif ou psychologique. Toute la dimension psychosociale telle l'analphabétisme, le faible réseau social, le fait de traverser une situation difficile (veuvage, changement de milieu de vie, etc.) est absente. Chez les aînés, plusieurs facteurs de vulnérabilité sont identifiés comme pouvant les placer à risque d'être maltraités : être issu d'une communauté culturelle ou autochtone, être une personne de la communauté LGBT (lesbienne, gai, bisexuelle, transgenre), etc. (Beaulieu et Leboeuf, 2016b; Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes aînées, 2016). La littérature scientifique démontre que des facteurs intrinsèques et extrinsèques peuvent conduire un aîné maltraité, qui semble en apparence apte sur le plan physique, cognitif ou psychologique à demander ou obtenir de l'aide, à ne pas entreprendre de telles démarches. La réticence de celui-ci peut être présente même s'il y a un risque sérieux de mort ou de blessures graves. Ces facteurs sont notamment le sentiment de honte ou de culpabilité, la crainte de représailles, la crainte de devoir être hébergé, la crainte du recours aux services policiers et au processus légal, etc.

Finalement, n'ayant pas une expertise dans les études menées auprès des adultes en général, il nous est plus difficile de nommer les facteurs de vulnérabilité qui leurs sont spécifiques. Il faudrait cependant documenter si ce qui constitue une situation de vulnérabilité diffère selon qu'une personne soit âgée de 18, 40 ou 75 ans. D'ailleurs, il est reconnu que les facteurs de vulnérabilité associés à la maltraitance envers les aînés varient même en fonction du type de maltraitance. Par exemple, le fait de vivre avec autrui augmente les risques de certains types de maltraitance alors que cela protège pour d'autres.

- En ce sens, la définition d'une personne en situation de vulnérabilité présentée dans le projet de loi mériterait d'être revue.

De plus, la liste des personnes œuvrant pour l'établissement exposée à l'alinéa 4 de l'article 2 du chapitre I gagnerait à être bonifiée de façon à y inclure les professionnels qui veillent au bien-être social et psychologique des aînés et des personnes majeures en situation de vulnérabilité. Il est d'ailleurs connu que ces professionnels sont appelés à jouer un rôle important tout au long du processus d'intervention dans les situations de maltraitance, allant de la dénonciation à l'accompagnement et au suivi de cas.

- Au chapitre I article 2 sous-point 4, la Chaire propose d'ajouter à la liste de personnes œuvrant pour l'établissement les professionnels suivants : travailleurs sociaux, ergothérapeutes et physiothérapeutes.
- Le projet de loi aurait avantage à favoriser davantage le travail intersectoriel.

Piste de réflexion :

- Le projet de loi ne dispose pas d'éléments permettant de situer son application dans un Québec diversifié au plan populationnel. Est-ce le lieu dans un projet de loi d'énoncer une visée de sensibilité culturelle ou est-ce que cela devrait être précisé dans des règlements connexes ou dans des directives d'application? Il pourrait être pertinent d'interpeller le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), ainsi que le ministre responsable des Affaires autochtones, à cet effet.

Interrogation 7

Comment évalue-t-on qu'une personne est en situation de vulnérabilité?

La définition donnée d'une personne en situation de vulnérabilité énonce clairement que cette vulnérabilité peut être permanente ou temporaire. Dans tous les cas, afin d'établir clairement qu'une personne est en situation de vulnérabilité, une évaluation devrait avoir lieu. Le projet de loi n° 115 ne donne aucune indication à ce sujet tant sur le processus lui-même (serait-il systématique ou fait seulement lors des soupçons de maltraitance? Serait-il spécifique selon qu'il s'agit d'un aîné maltraité ou d'une personne majeure maltraitée?), que sur les outils utilisés ou la personne qui accomplira cette tâche selon le contexte dans lequel se produit la maltraitance (milieu, personne soupçonnée de maltraitance). De plus, si la situation de vulnérabilité est considérée comme temporaire, il importe alors de préciser les modalités qui seront mises en place pour s'assurer qu'elle soit réévaluée sur une base régulière. De ce fait, il importe de se questionner sur ce qu'il adviendra de la personne maltraitée ainsi que du processus d'intervention mis en place si, à la suite d'une réévaluation, elle n'est plus considérée comme étant en situation de vulnérabilité.

Pistes de réflexion :

- Il serait intéressant que le MSSS se penche sur l'évaluation de la vulnérabilité comme cela fut fait sur celle de l'autonomie fonctionnelle. Dans certains états des États-Unis, les intervenants de l'*Adult Protective Services* font usage de grille d'évaluation de la vulnérabilité. Nous ne sommes pas certains que ce soit le chemin à prendre, mais cette avenue devrait être explorée de façon nuancée.

Interrogation 8

Quelle place est accordée aux facteurs de risque liés à la maltraitance?

La maltraitance s'inscrit toujours dans une dynamique dyadique, qu'elle soit interpersonnelle ou une relation entre une personne et une organisation. Les facteurs de vulnérabilité ont trait aux caractéristiques intrinsèques de la personne, alors que les facteurs de risque se trouvent dans

l'environnement de la personne que ce soit des gens, des lieux physiques, des directives de pratique, etc. (Beaulieu et Bergeron-Patenaude, 2012). Dans le champ de la maltraitance envers les aînés, les deux types de facteurs, soit de vulnérabilité ou de risque, peuvent conduire à une situation de maltraitance. Cependant, tels qu'énoncés précédemment, de nombreux travaux récents montrent clairement que la survenue de situations de maltraitance est plus associée à l'environnement de l'aîné qu'à sa condition intrinsèque. Ainsi, en plaçant la lorgnette uniquement sur les caractéristiques individuelles des personnes maltraitées ou susceptibles de l'être, l'attention est mise sur la composante la moins importante pour comprendre une dynamique de maltraitance. Ainsi, nous répétons qu'un aîné ne présentant pas de facteurs de vulnérabilité peut tout de même être à risque de maltraitance en raison de l'environnement qui l'entoure (ex. un proche ayant des problèmes financiers, un professionnel en situation de fatigue professionnelle, un horaire de soin non adapté aux besoins de la clientèle, etc.). De plus, il importe de rappeler que les facteurs de risque, tout comme les facteurs de vulnérabilité, varient selon le type de maltraitance. En s'attardant uniquement aux situations de vulnérabilité, le projet de loi omet l'importance de la présence des facteurs de risque pouvant conduire à une situation de maltraitance. De ce fait, il limite les pistes d'actions préventives pouvant être mises en place dans l'environnement des personnes à risque et il complique les interventions spécifiques aux situations de maltraitance dont les facteurs de risque liés à l'environnement prédominent, telle la maltraitance de type organisationnelle².

Piste de réflexion :

- Il serait pertinent que le projet de loi déplace la lorgnette de la personne qui est maltraitée pour aussi mettre l'emphase sur les dynamiques qui mènent à la maltraitance.

5. LE PROCESSUS D'INTERVENTION ET LES MESURES

Interrogation 9

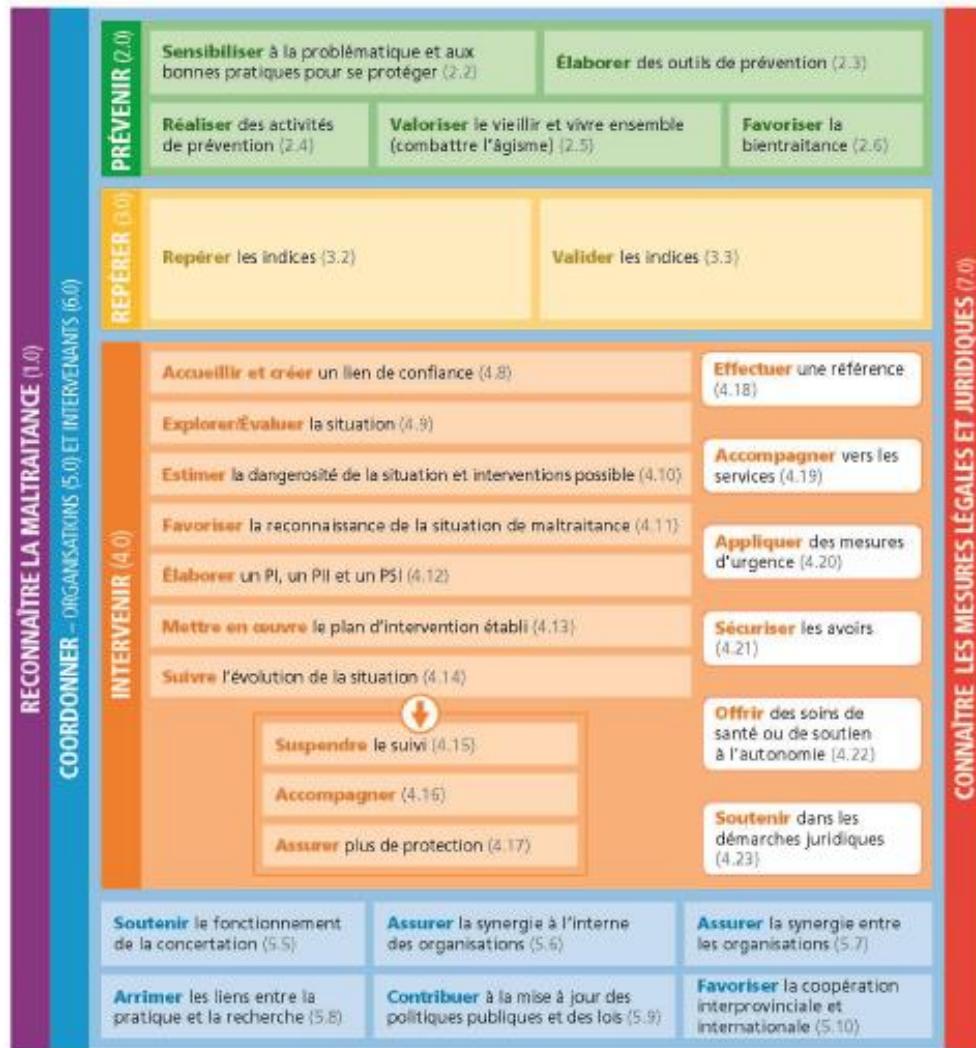
Le processus d'intervention proposé permet-il de contrer efficacement la maltraitance tant envers les aînés que les personnes majeures en situation de vulnérabilité?

La 2^e édition du *Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées* propose un continuum de services pour contrer la maltraitance envers les aînés (Gouvernement du Québec, 2016a). Illustré à la figure 2, ce continuum suggère un processus d'intervention de lutte contre la maltraitance basé sur trois grandes actions : la prévention, le repérage et l'intervention (incluant le suivi de la situation). Celles-ci sont soutenues par trois actions transversales : être en mesure de reconnaître la maltraitance, assurer une coordination entre les intervenants et les organisations puis connaître les mesures légales et juridiques. À notre connaissance, un tel processus d'intervention à l'égard de la

² Maltraitance organisationnelle : « Toute situation préjudiciable créée ou tolérée par les procédures d'organisations (privées, publiques ou communautaires) responsables d'offrir des soins ou des services de tous types, qui compromet l'exercice des droits et libertés des personnes. » (Pratique de pointe pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, Ligne Aide Abus Aînés, Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes aînées, Secrétariat aux Aînés, 2016)

maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité n'a pas été élaboré. Il serait pertinent qu'un groupe de travail veille à adapter ce continuum pour y inclure les diverses personnes susceptible de se trouver en situation de vulnérabilité (mais nous sommes conscients du défi de couvrir une panoplie de situations).

Figure 2. Continuum de services pour contrer la maltraitance envers les personnes âînées



(Gouvernement du Québec, 2016a p.4)

D'entrée de jeu, les notes explicatives du projet de loi présentent un processus d'intervention clair qui inclut des actions de prévention, de repérage, de signalement (les termes dénonciation et plainte sont également utilisés) et d'intervention en misant sur la complémentarité de chacune d'elles. Cependant, la population à qui il s'adresse génère une certaine confusion. Le premier paragraphe énonce que le « projet de loi a pour objet de lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité » (Projet de loi n° 115, 2016 p.2). Il suggère ainsi que le processus proposé et les mesures qui en découlent s'appliqueront à l'ensemble de la population ciblée. Cependant, la fin du premier paragraphe et les propos du quatrième paragraphe illustrent plutôt que les personnes majeures en situation de vulnérabilité sont laissées pour compte dans ce processus :

« [...] en édикtant des mesures qui visent notamment à faciliter la dénonciation des cas de maltraitance et à favoriser la mise en œuvre d'un processus d'intervention concernant la maltraitance envers les aînés. » (Projet de loi n° 115, 2016 p.2)

« Le projet de loi confie spécifiquement au ministre responsable des Aînés la responsabilité, en concertation avec les intervenants des milieux concernés, de lutter contre la maltraitance envers les aînés, notamment en favorisant la complémentarité et l'efficacité des interventions destinées à la prévenir, à la repérer et à lutter contre celle-ci. » (Projet de loi n° 115, 2016 p.2)

Néanmoins, d'autres extraits des notes explicatives évoquent que des mesures leurs sont spécifiques en omettant leur application aux aînés :

« [...] le projet de loi prévoit l'obligation pour un établissement [...] de mettre en œuvre une politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité qui reçoivent des services de santé et des services sociaux [...]. » (Projet de loi n° 115, 2016 p.2)

Alors que la lutte contre la maltraitance envers les aînés relève clairement de la responsabilité d'un ministre, le projet de loi ne spécifie en aucun cas quel est le ministère qui aura pour responsabilité d'assurer la lutte contre la maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité. L'article 34 identifie la responsabilité de l'application de la politique de lutte contre la maltraitance dans les établissements au sens de la LSSSS au ministre responsable de la Santé et des Services sociaux. Toutefois, cette mesure n'est qu'une partie du processus d'intervention qui peut rejoindre les personnes majeures en situation de vulnérabilité et surtout, elle ne s'adresse pas aux personnes majeures en situation de vulnérabilité qui sont maltraitées et qui ne reçoivent pas de services du RSSS. Ces « flottements » au sujet de la population ciblée par le processus d'intervention sont présents dans l'ensemble du document. Par conséquent, il est certain que le projet de loi n° 115 devra être précisé à cet égard.

Dans le même ordre d'idée, si le processus d'intervention semble clair dans les notes explicatives (prévention, repérage, dénonciation et intervention), les mesures qui en découlent y correspondent partiellement. Par conséquent, cela remet en question la capacité du projet de loi à contrer efficacement la maltraitance envers les aînés et les personnes majeures en situation de vulnérabilité.

Prévention :

En regard de l'article 3 alinéa 2³ et l'article 6⁴, les actions de prévention passent essentiellement par la mise en place d'une politique de lutte contre la maltraitance au sein des établissements au sens de la LSSSS. Ce qui signifie qu'aucune action n'est ciblée pour prévenir la maltraitance qui pourrait survenir en dehors du RSSS.

De plus, à l'article 3 alinéa 2, les pistes de prévention suggérées par l'entremise de la politique de lutte contre la maltraitance incluent des activités de sensibilisation, d'information ou de formation. Afin que les budgets nécessaires soient alloués à ces démarches, il serait pertinent de prévoir qui doit être la cible de chacune de ces activités, reconnaissant notamment les enjeux de formations dans le RSSS où le personnel « tourne » rapidement.

Repérage :

Alors que les notes explicatives énoncent clairement qu'il relève de la responsabilité du ministre responsable des Aînés de favoriser les interventions destinées à repérer la maltraitance envers les aînés, le projet de loi ne présente aucune mesure concrète à cet effet, et ce, tant pour les aînés que pour les personnes majeures en situation de vulnérabilité. Pour être en mesure de bien repérer une situation de maltraitance, il importe d'être informé sur ce qu'est la maltraitance et quels sont les indices pour la reconnaître ainsi que sur les actions à poser lorsqu'une situation a été identifiée, notamment en termes de signalement ou de référence. En ce sens, il est possible de déduire que le projet de loi facilite le repérage de façon implicite grâce à des mesures associées à la prévention et au signalement, telles que discutées dans la présente section du mémoire.

Signalement :

Le signalement (ou la formulation d'une plainte) des situations de maltraitance est l'une des actions phares promues par le projet de loi, car plusieurs mécanismes sont mis en place afin de le faciliter. Pensons notamment aux articles suivants qui sont associés à l'application d'une politique de lutte contre la maltraitance au sein des établissements au sens de la LSSSS :

« 3. [...] 4° les modalités applicables pour que toute autre personne, y compris une personne qui n'œuvre pas pour l'établissement, puisse signaler au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services un cas de maltraitance dont serait victime une personne en situation de vulnérabilité qui reçoit des services de santé et des services sociaux; [...]. » (Projet de loi n° 115, 2016 p. 7)

« 3. [...] 5° les mesures de soutien disponibles pour aider une personne à formuler une plainte ou à effectuer un signalement; [...]. » (Projet de loi n° 115, 2016 p. 7)

³ « 3. [...] La politique doit notamment indiquer les éléments suivants : [...] 2° 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; [...]. » (Projet de loi n°115, p.6)

⁴ « 6. La personne responsable de la mise en oeuvre de la politique doit informer les personnes oeuvrant pour l'établissement du contenu de la politique et, plus particulièrement, des mesures de prévention mises en place [...]. » (Projet de loi n°115, p.7)

« 3. [...] 6° les mesures mises en place par le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services pour assurer la confidentialité des renseignements permettant d'identifier toute personne qui effectue le signalement d'un cas de maltraitance; [...]. » (Projet de loi n° 115, 2016 p. 7)

« 3. [...] 8° le suivi qui doit être donné à toute plainte ou à tout signalement. [...]. » (Projet de loi n° 115, 2016 p. 7)

« 6. La personne responsable de la mise en œuvre de la politique doit informer les personnes œuvrant pour l'établissement du contenu de la politique et, plus particulièrement, des mesures de prévention mises en place et de la possibilité de signaler un cas de maltraitance au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services. [...]. » (Projet de loi n° 115, 2016 p. 7)

« 12. Une personne ne peut être poursuivie en justice pour avoir, de bonne foi, fait un signalement ou collaboré à l'examen d'un signalement, quelles que soient les conclusions rendues. [...]. » (Projet de loi n° 115, 2016 p. 7)

Cependant, cela implique que le signalement d'une situation de maltraitance ou la formulation d'une plainte est facilité uniquement au sein du RSSS.

D'autre part, la terminologie employée pour traiter du signalement au sein du projet de loi peut porter à confusion. Alors que le terme dénonciation est utilisé d'entrée de jeu dans les notes explicatives, la majorité du document traite de signalement. À quelques reprises s'insère également la notion de plainte. Malheureusement, l'article 2 du projet de loi n'offre aucune définition de ce qui est entendu par chacun des trois termes et laisse supposer qu'il peut s'agir de trois actions distinctes, ce qui pourrait compliquer l'application des mesures.

Intervention :

Le projet de loi mise principalement sur deux types d'intervention pour contrer les situations de maltraitance : sanctionner les personnes fautives et assurer le suivi de ces situations. Encore une fois, les interventions sont encadrées par la mise en place d'une politique de lutte contre la maltraitance au sein des établissements. Le contenu des alinéas 7 et 8 de l'article 3, est fort peu explicite :

« 3. [...] 7° les sanctions, notamment les sanctions disciplinaires, qui pourraient, le cas échéant, être appliquées devant un constat de maltraitance; » (Projet de loi n° 115, 2016 p. 7)

« 3. [...] 8° le suivi qui doit être donné à toute plainte ou à tout signalement. » (Projet de loi n° 115, 2016 p. 7)

Il importe que les interventions visant à faire cesser une situation de maltraitance soient adaptées au contexte de la situation et qu'elles ne se limitent donc pas à appliquer des sanctions. Pensons notamment à : revoir un processus de soin (dans le cas de maltraitance organisationnelle), formation (dans le cas de maltraitance non-intentionnelle), etc. Rappelons d'ailleurs que les sanctions, notamment

celles soulevés à l’alinéa 7 de l’article 3, s’appliquent plus difficilement lorsque la maltraitance est commise par un autre aîné ou un proche. D’autre part, une situation de maltraitance implique généralement plusieurs protagonistes : la personne maltraitée, la personne maltraitante, les témoins, la personne qui fait le signalement, la personne en charge de l’intervention, etc. La notion de suivi présentée à l’article article 3 alinéa 8 cité précédemment mériterait certainement d’être précisée, particulièrement en ce qui a trait au suivi apportée à la personne maltraitante.

Cette première analyse du processus d’intervention et des mécanismes laisse entrevoir des limites sur le plan de la portée (population et contexte ciblés). L’analyse révèle également que le nombre de mesures proposé diffère grandement d’une action à l’autre (prévention, repérage, signalement et intervention) ce qui suscite des interrogations sur la finesse du processus d’intervention proposé. Finalement, le processus d’intervention proposé semble plutôt linéaire (problématique – signalement – sanction) et s’inscrit davantage dans une interaction entre deux personnes (personne maltraitée vs personne maltraitance) en omettant le contexte dans lequel la maltraitance s’insère.

Pistes de solution :

- Uniformiser la terminologie employée dans le projet de loi afin d’utiliser uniquement le terme signalement et plainte.
- Définir les termes signalement et plainte dans le chapitre I article 2.
- Renforcer et diversifier les mesures de prévention, de repérage et d’intervention. Voici quelques exemples :
 - Faire connaître la politique de lutte contre la maltraitance aux proches qui soutiennent les aînés et les personnes majeures en situation de vulnérabilité, ainsi qu’au comité des usagers ou de résidents.
 - Diffuser la politique par l’entremise de la pochette d’accueil des établissements.
 - Proposer des mesures spécifiques de suivi selon le protagoniste : personne maltraitée, personne maltraitante, etc.
 - Préciser que les interventions devront être adaptées selon la situation de maltraitance et les besoins de la personne maltraitée.
 - Ajouter d’autres mesures d’intervention telles: méditation, formation, accompagnement.

Interrogation 10

Les mesures proposées pour contrer la maltraitance sont-elles suffisantes et diversifiées?

L’analyse du processus d’intervention a permis de mettre en lumière que le nombre de mesures proposées au sein du projet de loi selon les phases d’actions varie grandement. Par conséquent, il importe de s’interroger si ces mesures sont suffisantes et assez diversifiées pour répondre adéquatement aux situations maltraitance? Un rapport sur la maltraitance en milieu d’hébergement publié par la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes aînées en 2016 démontre qu’il existe

plusieurs mécanismes de surveillance, de recours et de lutte contre la maltraitance en hébergement au Québec. Le tableau 1 (présenté à la page 20) fait l'inventaire de ces mécanismes selon qu'ils ont trait à la surveillance de la qualité ou qu'ils sont des mécanismes de recours, ainsi que s'il s'agit de mécanismes internes ou externes au RSSS.

Les éléments soulignés représentent les mécanismes mis de l'avant par le projet de loi n° 115, soit : les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services, ainsi que les ordres professionnels. L'une des principales recommandations de ce rapport était qu'il existe suffisamment de mécanismes de surveillance et de recours au Québec afin de contrer la maltraitance envers les aînés, mais qu'ils sont malheureusement peu connus et sous-utilisés. Bien qu'il ajoute des mesures intéressantes comme la mise en place d'une politique au sein des établissements au sens de la LSSSS et la mise en place d'une entente socio-judiciaire, malheureusement, le projet de loi 115 ne permet pas de mettre en valeur les richesses des ressources disponibles au Québec. Tel qu'il a été discuté en introduction, un renforcement et une utilisation complémentaire de plusieurs mécanismes et mesures sont essentiels pour une application efficace du projet de loi n° 115.

Tableau 1 : Inventaire des mécanismes permettant de composer avec une situation de maltraitance en hébergement.

Mécanismes de surveillance de la qualité (n=17)	
CHSLD (7)	<ul style="list-style-type: none"> • Programme conjoint d'agrément du Conseil québécois d'agrément (CQA) • Visites d'évaluation de la qualité du milieu de vie du MSSS • Registre national des incidents et accidents • Comité de vigilance et de la qualité • Comités des usagers (CU), Comités de résidents, Conseil pour la protection des malades • Code d'éthique • Cadre de référence pour l'application des mesures de contrôle
RI et RTF (7)	<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance par les agences du gouvernement • Nouveau cadre de référence sur les RI et RTF • Visites d'appréciation de la qualité de vie du MSSS • Déclaration d'incidents et d'accidents • Comité de résidents • Code d'éthique • Protocole d'application des mesures de contrôle
RPA (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de certification • Déclaration d'incidents et d'accidents • Code d'éthique
Mécanismes de recours (n=9)	
Recours internes au RSSS(2)	<ul style="list-style-type: none"> • Régime d'examen des plaintes (REP) <ul style="list-style-type: none"> - <u>Commissaire local (CLPQS) et régional (CRQPS) aux plaintes et à la qualité des services</u> - Protecteur du citoyen • Curateur public
Recours externes au RSSS (7)	<ul style="list-style-type: none"> • Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) • Bureau du coroner • Forces policières • Autorité des marchés financiers • Régie du logement • <u>Ordres professionnels</u> • LAAA

Cette sous-utilisation des mécanismes pose plusieurs questionnements et enjeux :

- Les deux principaux mécanismes promus, soit le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services, ainsi que l'instauration d'une politique de lutte contre la maltraitance au sein des établissements au sens de la LSSSS relèvent du système interne au RSSS. Quels mécanismes externes pourraient être mobilisés? Il convient de s'interroger sur les recours possibles lors des situations de maltraitance qui sont perpétrées à l'extérieur du RSSS ou qui sont commises par une personne externe au RSSS (ex. un membre de la famille), ainsi que sur le pouvoir d'intervention d'un établissement sur une « autre personne » qui maltraiterait un de ses usagers tel qu'indiqué à l'article 3.
- Le projet de loi vise à augmenter les responsabilités des commissaires aux plaintes. Cependant, si leur pouvoir d'action reste intact et qu'aucune ressource supplémentaire n'est mise en place pour les soutenir dans leurs tâches, il leur sera difficile de les accomplir adéquatement.
- Notre rapport de mai 2016 a mis en valeur des interrogations parmi nos quelque 150 informateurs clés quant à la réelle liberté d'action des commissaires. En quoi sont-ils protégés de toute forme d'influence de la part du conseil d'administration?
- Les articles 5 à 9 du projet de loi indiquent qu'il relève des établissements d'assurer la diffusion et la mise en application de leur politique. À quel organisme revient la responsabilité d'assurer qu'ils le fassent et quelles seront les actions entreprises auprès des établissements pris en défaut?
- L'article 7 à l'égard de la révision de la politique au sein des établissements, s'applique-t-il aussi au RPA, RI et RTF? S'appliquera-t-il aux autres organismes auxquels le gouvernement aura pu demander de mettre en place une telle politique?
- L'article 11 édicte qu'il sera interdit d'exercer des mesures de représailles contre la personne qui fera un signalement. Cependant, c'est une mesure qui apparaît difficile à évaluer. Nous nous questionnons sur l'instance qui aura le rôle d'évaluer les éventuelles mesures de représailles, qui assurera un suivi auprès des personnes qui croient en vivre et surtout quelles seront les possibilités d'action de cette instance en tels cas.

Pistes de solution :

- Diversifier les mesures promues dans le projet de loi en regard des mécanismes existants tant à l'interne qu'à l'externe du RSSS (voir tableau 1) et renforcer leur champ d'action.
- Renforcer les pouvoirs et les ressources pouvant soutenir les commissaires aux plaintes.
- Offrir un canevas de politique type adaptable à l'ensemble des établissements et organismes pouvant être appelés à mettre en place une telle politique. À cet égard, la politique type pour contrer la maltraitance envers les résidents en milieu d'hébergement et de soins de longue durée développée par le CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'île-de-Montréal (2016) est un outil très intéressant.
- Préciser le type de mesures à mettre en place en cas de représailles et préciser le rôle de l'instance qui devra agir en de pareilles circonstances.

CONCLUSION

Malgré la quantité de nos commentaires, les membres de la Chaire saluent le projet de loi n° 115. Nous sommes d'avis qu'en le précisant mieux sur un certain nombre d'aspects, ce projet marquera une avancée importante dans la lutte contre la maltraitance envers les aînés et les personnes majeures en situation de vulnérabilité. Il donne plus de corps et de structure, voire de nouveaux moyens, pour prévenir et réagir face aux situations de maltraitance.

RÉFÉRENCES

- Beaulieu, M. (2012). Contrer la maltraitance envers les personnes aînées au Québec. Bilan historique des politiques publiques et inventaire des principales actions. *Risques & Qualité*, 9(4), 59-65.
- Beaulieu, M. et Bergeron-Patenaude, J. (2012). *La maltraitance envers les aînés. Changer le regard*. Québec : Presses de l'Université Laval, 132 p.
- Beaulieu, M., et Crevier, M. (2010). Contrer la maltraitance et promouvoir la bientraitance des personnes aînées. Regard analytique sur les politiques publiques au Québec. *Gérontologie et Société*, 133, 69-87.
- Beaulieu, M. et Leboeuf, R. (4 mai 2016a). *La maltraitance envers les personnes aînées en milieu d'hébergement, État de la situation sur sa prise en charge et mise en perspective d'une approche visant le signalement obligatoire, Sommaire exécutif du rapport de recherche de Beaulieu, M., Manseau-Young, M.-E., Pelletier, C., et Spencer, C.* (12 janvier 2015). Rapport remis à la ministre responsable des Aînés le 4 mai 2016. 27 p.
- Beaulieu, M et Leboeuf, R. (soumis 2016b). *L'isolement social des personnes aînées LGBT*. Document de travail inédit déposé au Conseil national des aînés dans le cadre des travaux sur l'isolement des personnes aînées au Canada.
- Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes aînées. (2016) *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2017-2022*. Mémoire remis au Secrétariat des aînés dans le cadre de la consultation sur le Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2017-2022. 25 p.
- CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'île-de-Montréal. (2016). *La politique-type pour contrer la maltraitance envers les résidents en milieu d'hébergement et de soins de longue durée*. CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'île-de-Montréal. 74 p.
- Drapeau, M. (2014). *Contre l'exploitation des personnes âgées ou handicapées*. Montréal : Wilson et Lafleur, 148 p.
- Gouvernement du Québec (2016a). *Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées. 2^e édition 2016*. Sherbrooke, Québec : Le Centre d'expertise en santé de Sherbrooke, 613 p.
- Gouvernement du Québec (2016b). *Loi sur la protection de la jeunesse*. Gouvernement du Québec, 56p.
- Ministère de la Famille et des Aînés. (2010). *Plan gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées*. Gouvernement du Québec, 83 p.
- Ministère de la Famille et des Aînés et ministère de la Santé et des Services sociaux. (2012). *Vieillir et vivre ensemble. Chez soi, dans sa communauté, au Québec*. Gouvernement du Québec, 200 p.

Ministère de la santé et des Services sociaux (2002). *Orientations ministérielles relatives à l'utilisation des mesures de contrôle: contention, isolement et substances chimiques*. Québec, 27 p.

Ministère de la santé et des Services sociaux (2005). *Plan d'action 2005-2010 sur les services aux aînés en perte d'autonomie: Un défi de solidarité*. 45 p.

Projet de loi n° 115. (2016). *Projet de loi n° 115. Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînées et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*. Ministre responsable des Aînés et de la Lutte contre l'intimidation, Gouvernement du Québec : Assemblée nationale, 14 p.

Pratique de pointe pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, Ligne Aide Abus Aînés, Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes aînées, Secrétariat aux Aînés. (2016). *Terminologie sur la maltraitance envers les personnes aînées*. Ministère de la Famille, Gouvernement du Québec, 2 p.