

Mémoire sur le projet de loi n° 115

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

Janvier 2017

Nous tenons à remercier, pour leur précieuse collaboration à la rédaction du mémoire de l'AEPC sur le PL 115 les personnes suivantes :

Vincent Simonetta, président de l'AEPC
Annick Lavoie, directrice générale de l'AEPC

Les administrateurs de l'AEPC :

Isabelle Bélisle
Jessica Bergeron
Chantal Bernatchez
Diane Girard, vice-présidente de l'AEPC
George Guillon
Guy Joly
Stéphane Pichette
Stéphane Roy, trésorier de l'AEPC

Table des matières

Introduction.....	4
Commentaires généraux	5
Commentaires spécifiques	5
Chapitre I – Objets et définitions	5
Chapitre II – Politique de lutte contre la maltraitance.....	6
Chapitre IV – Dispositions modificatives	9
Conclusion	10
Annexe — Liste des recommandations.....	11

Introduction

L'Association des établissements privés conventionnés – santé services sociaux (ci-après l'AEPC) remercie la ministre responsable des aînés et de la Lutte contre l'intimidation de l'occasion qui lui est donnée de présenter son point de vue en regard du projet de loi n° 115.

L'AEPC est un partenaire incontournable de services d'excellence adaptés aux personnes en grande perte d'autonomie ou ayant des besoins spécifiques.

Notre mission est de promouvoir l'amélioration continue de la qualité des soins et des services offerts par nos établissements. Nous défendons un milieu de travail humain, des services personnalisés et une culture qualité performance. Ce faisant, nous soutenons la place de l'entreprise privée conventionnée dans le domaine de la santé et des services sociaux.

L'AEPC regroupe 30 propriétaires gestionnaires de 59 installations réparties dans 11 régions du Québec. La répartition de nos installations comprend 57 centres d'hébergement de soins de longue durée (ci-après CHSLD) et deux centres de réadaptation incluant une unité de soins palliatifs (ci-après CR). Nos membres répondent aux besoins de plus de 7 000 personnes, soit plus de 20 % de la clientèle hébergée de l'ensemble du réseau de la santé du Québec. Leurs employés sont des travailleurs du réseau de la santé assujettis aux différentes conventions collectives nationales et aux mêmes conditions de travail.

Depuis plus de 50 ans, nos membres, pour la majorité issus d'entreprises familiales et de communautés religieuses, œuvrent auprès de personnes de tout âge pour leur fournir un milieu de vie, des soins et des services de grande qualité au sein même du réseau de la santé et des services sociaux.

Afin de garantir la qualité de nos services, et ce, avant même l'obligation faite par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (ci-après LSSSS), les établissements privés conventionnés s'engageaient à obtenir l'agrément de leurs services dans une approche d'amélioration continue de la qualité.

La culture de bienveillance qui prévaut dans les établissements de nos membres prend racine de nos valeurs communes qui sont la qualité, la solidarité, le respect et la collaboration. Dans tous les établissements privés conventionnés, chaque résident est un client à qui on accorde toute l'attention qu'il mérite et tout le respect qui s'impose. Les résidents sont traités avec dignité et tout geste ou toute action allant à l'encontre de la bienveillance est décrié, dénoncé et sanctionné.

Dans le présent mémoire, nous vous présenterons tout d'abord nos commentaires généraux, suivis dans un deuxième temps, de nos commentaires spécifiques. Dans la mesure du possible, ces derniers suivront l'ordre numérique des articles du projet de loi, sauf lorsque les articles en cause portent sur une thématique globale que nous souhaitons aborder comme un tout. Enfin, en annexe, vous retrouverez la liste de nos recommandations.

Commentaires généraux

L'AEPC a accueilli avec intérêt le dépôt du projet de loi n° 115 — *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité* le 19 octobre dernier. Nous avons alors souligné le fait qu'une position claire et sans équivoque est nécessaire en matière de maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité. De plus, nous sommes heureux de constater que la ministre Charbonneau a décidé d'en faire une priorité.

Nous soulignons précédemment que les établissements privés conventionnés misent déjà sur une culture de bienveillance appuyée par des politiques en la matière. À cet effet, les établissements privés conventionnés disposent de pratiques organisationnelles qui contribuent à favoriser des milieux de vie de qualité où le respect des individus est au cœur des actions et des gestes quotidiens. Le personnel des établissements privés conventionnés adopte des attitudes respectueuses envers tous les résidents et leur famille.

Tout comme le législateur, nous considérons que la maltraitance est inacceptable. Nous trouvons regrettable dans notre société civilisée que l'État doive intervenir contre ce fléau. Néanmoins, nous comprenons l'esprit de la loi et force est de constater qu'une telle mesure s'impose. En ce sens, nous croyons que les dispositions de la loi doivent permettre de dégager des moyens dissuasifs et punitifs afin de contrer la maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité. À cet égard, nous considérons que certaines dispositions contreviennent à notre interprétation de l'esprit de la loi. Si une telle loi d'ordre public s'impose, le législateur doit lui donner la force répressive nécessaire.

Commentaires spécifiques

Chapitre I – Objets et définitions

Article 1 du PL 115

Parmi les mesures prévues par le législateur pour lutter contre la maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité une politique doit être élaborée et mise en œuvre par les établissements pour notamment faciliter le signalement. Nous sommes d'avis qu'il faut non seulement faciliter le signalement, mais encore créer l'obligation de dénoncer. Si l'objet de la loi tel que le titre en fait foi est de lutter contre la maltraitance, le simple fait de faciliter la dénonciation ne permet pas de contrer cette atteinte au respect des individus. Si le législateur parle de lutte contre la maltraitance, il se doit nécessairement d'y rattacher la notion d'obligation. S'il ne fait que faciliter les signalements, la loi risque d'être une échappatoire pour tous ceux qui seraient témoins de maltraitance et qui préféreront fermer les yeux n'étant pas obligés de signaler la situation. Au risque d'ignorer des cas de maltraitance.

Il ne faudrait pas croire que l'obligation de dénoncer entraînera indubitablement une kyrielle de situations fictives de maltraitance. Le jugement du commissaire local aux plaintes et à la qualité¹ sera requis dans l'examen des signalements qu'il s'agisse d'une dénonciation volontaire ou d'une obligation à dénoncer. C'est ce jugement qui servira de filtre aux signalements anodins, frivoles ou vexatoires. Ce qui nous amène à demander au législateur qui sera responsable de recevoir les plaintes et de les examiner dans le cas où un établissement n'a pas de commissaire local aux plaintes et à la qualité des services, comme dans le cas des résidences privées?

Bien entendu, nous sommes conscients qu'à la notion d'obligation se rattache celle de sanctions, afin de reconnaître le caractère important de l'objet de la loi. Ces dernières devraient être consignées dans les modalités de la politique de lutte contre la maltraitance rédigée par les établissements.

Recommandation 1

L'AEPC recommande que l'article 1 du PL 115 crée l'obligation de dénoncer tout acte ou absence d'acte causant de la maltraitance envers une personne majeure en situation de vulnérabilité.

Article 2 alinéa 2 du PL 115

Il nous semblerait essentiel de clarifier la définition de la maltraitance. Nous croyons que des situations de maltraitance peuvent avoir lieu en dehors d'une relation de confiance. À titre d'exemple, prenons le cas d'un visiteur qui invective et menace à chaque visite le compagnon de chambre de son parent. Ce geste répétitif cause de la détresse à la personne qui en est victime et on ne saurait qualifier de confiance cette relation.

Recommandation 2

L'AEPC recommande que l'article 2 du PL 115 vienne définir plus clairement et élargir la notion de maltraitance.

Chapitre II – Politique de lutte contre la maltraitance

Section I - Adoption et mise en œuvre de la politique

Article 3 alinéa 3 et articles 10 et 11 du PL 115

Ces articles seront traités ensemble puisqu'ils constituent pour nous un thème, soit le rôle du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services.

¹ Art. 30 du présent projet de loi

L'article 3 prévoit que l'établissement doit adopter une politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité. Cette politique doit contenir les modalités applicables permettant à une victime potentielle de maltraitance de porter plainte au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services. Ce dernier a au plus 45 jours pour informer le plaignant des conclusions motivées auxquelles il est arrivé.² Dans le cas où la personne qui fait preuve de maltraitance est un employé d'établissement, la direction de l'établissement qui désire prendre des mesures contre cet employé doit le faire à l'intérieur d'un délai de 30 jours de la connaissance par l'employeur de tous les faits pertinents liés à cet incident.³ Ce cas de figure soulève deux problématiques.

La première problématique est sans conteste le risque de délais indus dans le traitement d'une plainte de cette nature. La maltraitance d'une personne vulnérable impose une rapidité d'action.

Eu égard à ce qui précède, nous recommandons que les cas de dénonciation de maltraitance soient traités par le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services dans un délai beaucoup plus court que les 45 jours prévus par l'article 33 de la LSSSS.

La deuxième problématique relève de la notion de confidentialité qui entoure le travail du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services⁴ et qui est mise de l'avant par l'article 3 alinéa 6 ainsi que l'article 10. Cette disposition vient en contradiction avec l'obligation qu'a le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services d'informer la direction de l'employé sur qui porte la plainte ou le responsable des ressources humaines afin que la direction concernée puisse procéder à l'étude du comportement en cause et au suivi du dossier.⁵ Or, une direction d'établissement ne pourrait adéquatement étudier une plainte si elle ne pouvait entendre les propos du plaignant. Au surplus, si la mesure disciplinaire imposée à l'employé trouvé coupable de maltraitance venait à être contestée et portée en arbitrage, l'établissement se verrait brimé dans sa défense s'il ne pouvait faire entendre le plaignant. D'un autre côté, l'employé accusé d'avoir posé des actes de maltraitance n'aurait pas droit à une défense pleine et entière. (Notion de justice naturelle)

De plus, nous constatons que le projet de loi introduit des dispositions quant à la dénonciation sans que la notion de complicité de méfait ne soit prise en compte. Nous appuyons le fait qu'il prévoit l'interdiction d'exercer des mesures de représailles contre une personne qui, de bonne foi, fait un signalement ou collabore à l'examen d'un signalement ou d'une plainte.⁶ Toutefois, dans certains cas, cela reviendrait à accorder une immunité disciplinaire à un employé ayant participé à des gestes de maltraitance, mais l'ayant dénoncée. Nous serions en faveur, dans une telle situation, d'un allègement dans les mesures disciplinaires compte tenu de la collaboration à dénoncer une situation inacceptable. Ne dit-on pas que «faute avouée est à moitié pardonnée ?»

² LRQ, c. S-4.2, art. 33 al 6

³ LRQ, C-27, art. L1332-4

⁴ LRQ, c. S-4.2, art. 76 al 4

⁵ LRQ, c. S-4.2, art. 34 al 6

⁶ Art.11 du présent projet de loi

Selon l'AEPC, une analyse des impacts de ces trois dispositions, tant au point de vue de la cohérence des lois entre elles (droits et libertés de la personne, droit du travail, droit criminel) que du point de vue de la cohésion sociale, devrait être effectuée préalablement. Des droits et des principes importants sont touchés, dont certains, comme le droit de justice naturelle, sont inscrits dans la Charte des droits et libertés de la personne.

Recommandation 3

L'AEPC recommande que les cas de dénonciation de maltraitance soient traités par le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services avec diligence et dans un délai plus court que les 45 jours prescrits pour toute autre plainte, afin de permettre à la direction concernée de réagir promptement et ainsi assurer la sécurité du résident victime de maltraitance.

Recommandation 4

Si la plainte vise un employé de l'établissement, l'AEPC recommande de retirer la disposition par laquelle le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services doit conserver l'anonymat du plaignant ou de la personne qui effectue le signalement.

Recommandation 5

L'AEPC recommande que la notion de complicité de méfait soit prise en compte lorsqu'un employé impliqué dans la maltraitance dénonce la situation. Néanmoins, en raison de circonstances atténuantes des mesures disciplinaires allégées ou adaptées à la situation peuvent être imposées à cet employé s'il est trouvé coupable après enquête.

Section II – Diffusion de la politique

Article 5 du PL 115

Nous souhaitons que le législateur clarifie la disposition par laquelle il souhaite que les établissements rendent visible à la vue du public leur politique de lutte contre la maltraitance. Nous sommes inconfortables avec cette disposition puisque les CHSLD sont des milieux de vie. Or, personne n'affiche d'avis ou de politiques sur les murs de son salon ou des corridors. Au surplus, les autres politiques de l'établissement ne figurent pas sur les murs. Selon l'AEPC, il serait important d'aviser de l'existence de cette politique et de la rendre disponible en tout temps à la demande.

Cela étant dit, nous sommes d'avis que la politique doit faire partie du guide d'accueil des nouveaux employés, qu'une copie soit remise aux nouveaux résidents ou à leur famille, ainsi qu'au Comité des usagers. Des rappels doivent être faits régulièrement auprès des employés pour les sensibiliser au fait que dans l'établissement la politique de tolérance zéro s'applique dans tous les cas de maltraitance envers les résidents.

Recommandation 6

L'AEPC, dans le but de préserver la notion de milieu de vie, recommande au législateur d'assouplir l'obligation de diffuser sa politique de lutte contre la maltraitance eu égard à l'affichage de celle-ci à la vue du public. L'accessibilité et la diffusion de cette politique sur le site Internet de l'établissement, auprès des employés, des résidents, des familles et des divers comités engagés dans le mieux-être et la sécurité des résidents nous semblent suffisants pour permettre l'atteinte de l'objectif recherché par l'article 5 du PL 115.

Section VI – Application de la politique par les ressources intermédiaires ou les ressources de type familial et par les résidences privées pour aînés

Nous nous questionnons sur la mise en œuvre de la politique de lutte contre la maltraitance dans les établissements privés ou autres qui n'ont pas de commissaire local aux plaintes et à la qualité des services. Nous ne formulons pas de recommandation, mais nous désirons porter à l'attention du législateur cette situation.

Chapitre IV – Dispositions modificatives

Loi sur les services de santé et les services sociaux

Article 31 du PL 115

Permettez-nous, d'entrée de jeu, de mentionner que l'AEPC est en faveur de l'utilisation des caméras dans la chambre d'un résident, si et seulement si, ce dernier ou son répondant légal a donné son consentement libre et éclairé. Cette opinion est basée sur la notion de milieu de vie où chaque personne est libre d'organiser son environnement à son gré.

Toutefois, nous jugeons qu'il est raisonnable et sensé de connaître les modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance, tels que des caméras ou tout autre moyen technologique, dans les établissements qui pourraient être adoptées par règlements du gouvernement, et ce, avant de donner notre aval à cette disposition. Étant donné que les règlements qui viendront encadrer l'utilisation des mécanismes de surveillance auront un impact majeur sur des notions de droit, il est souhaitable, voire impératif, dans une société libre et démocratique qu'une réflexion approfondie soit réalisée.

Recommandation 7

Nous recommandons au législateur de retirer l'article 31 du PL 115, afin de traiter des modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance indépendamment du présent projet de loi et que celles-ci fassent l'objet d'un projet de loi distinct.

Conclusion

En conclusion, bien que l'on reconnaisse la nécessité de mettre en place des moyens pour lutter contre la maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité, nous sommes d'avis que le projet de loi n° 115 comporte des failles et qu'il n'a pas le mordant nécessaire pour contrer la maltraitance. Certains aspects du projet de loi mériteraient une réflexion de fond. À titre d'exemple, la notion de divulgation ou de non-divulgation est un sujet délicat et un acte lourd de sens et de conséquences.

L'AEPC ne saurait être en faveur d'accorder une immunité disciplinaire à un employé ayant participé à des gestes de maltraitance, mais l'ayant dénoncée. Nous nous opposons vertement à l'idée que la notion de complicité de méfait ne soit pas prise en compte lorsque vient le temps de réprimander des gestes de maltraitance. Toutefois, afin de ne pas dissuader les complices repentants de signaler un cas de maltraitance, nous préconisons l'application de mesures disciplinaires atténuées ou adaptées à la situation en fonction de la gravité des actes posés.

Annexe — Liste des recommandations

- **Recommandation 1**

L'AEPC recommande que l'article 1 du PL 115 crée l'obligation de dénoncer tout acte ou absence d'acte causant de la maltraitance envers une personne majeure en situation de vulnérabilité.

- **Recommandation 2**

L'AEPC recommande que l'article 2 du PL 115 vienne définir plus clairement et élargir la notion de maltraitance.

- **Recommandation 3**

L'AEPC recommande que les cas de dénonciation de maltraitance soient traités par le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services avec diligence et dans un délai plus court que les 45 jours prescrits pour toute autre plainte, afin de permettre à la direction concernée de réagir promptement et ainsi assurer la sécurité du résident victime de maltraitance.

- **Recommandation 4**

Si la plainte vise un employé de l'établissement, l'AEPC recommande de retirer la disposition par laquelle le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services doit conserver l'anonymat du plaignant ou de la personne qui effectue le signalement.

- **Recommandation 5**

L'AEPC recommande que la notion de complicité de méfait soit prise en compte lorsqu'un employé impliqué dans la maltraitance dénonce la situation. Néanmoins, en raison de circonstances atténuantes des mesures disciplinaires allégées ou adaptées à la situation peuvent être imposées à cet employé s'il est trouvé coupable après enquête.

- **Recommandation 6**

L'AEPC, dans le but de préserver la notion de milieu de vie, recommande au législateur d'assouplir l'obligation de diffuser sa politique de lutte contre la maltraitance eu égard à l'affichage de celle-ci à la vue du public. L'accessibilité et la diffusion de cette politique sur le site Internet de l'établissement, auprès des employés, des résidents, des familles et des divers comités engagés dans le mieux-être et la sécurité des résidents nous semblent suffisants pour permettre l'atteinte de l'objectif recherché par l'article 5 du PL 115.

- **Recommandation 7**

Nous recommandons au législateur de retirer l'article 31 du PL 115, afin de traiter des modalités d'utilisation des mécanismes de surveillance indépendamment du présent projet de loi et que celles-ci fassent l'objet d'un projet de loi distinct.