

Fédération

Centres d'assistance
& d'accompagnement
aux plaintes



fcaap

UN PAS DE PLUS POUR CONTRER LA MALTRAITANCE

Mémoire déposé dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi 101, Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux.

SEPTEMBRE 2021

Rédaction:
Nathalie Carrier, FCAAP

Collaboration:
Nathalie Dubois, FCAAP
Sébastien Harvey, FCAAP
Nathalie Lavoie, DG, CAAP Bas-Saint-Laurent
Stéphanie Bérard, DG, CAAP Laurentides
Lyne Grenier, DG, CAAP Chaudières-Appalaches
Josée Larivière, DG, CAAP Abitibi-Témiscamingue
Sylvie Ouellet, DG, CAAP Nord-du-Québec (Jamésie)
Josée Bissonnette, DG, CAAP Lanaudière

Ce mémoire est aussi disponible en version PDF à l'adresse suivante: www.fcaap.ca

Dans cette publication, le genre masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

© Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, septembre 2021

Table des matières

1	Résumé.....	3
2	Qui sommes-nous?.....	5
2.1	<i>La Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes.....</i>	<i>5</i>
2.2	<i>Les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes.....</i>	<i>5</i>
3	Introduction.....	6
4	Définir la maltraitance	7
4.1	<i>Un langage commun pour un usage juste et efficace.....</i>	<i>7</i>
4.2	<i>Oser nommer la maltraitance organisationnelle.....</i>	<i>7</i>
5	Les résidences privées pour aînés mieux prises en compte	8
5.1	<i>Obligation de signalement pour tous les prestataires de services.....</i>	<i>8</i>
5.2	<i>Administration provisoire des RPA.....</i>	<i>8</i>
5.3	<i>Inspection et pouvoir d'enquête accordé au ministre à l'égard des RPA.....</i>	<i>9</i>
6	Différencier guichet d'information et centre d'assistance	9
7	Un portrait plus détaillé des situations de maltraitance	11
8	L'imputabilité et les sanctions pénales	12
8.1	<i>La crainte des représailles, un véritable enjeu.....</i>	<i>12</i>
8.2	<i>Liste des représailles présumées.....</i>	<i>13</i>
8.3	<i>Infractions et amendes</i>	<i>13</i>
9	Promouvoir la politique adéquatement.....	14
10	Conclusion.....	15
11	Annexe 1 – Liste des recommandations.....	16

1 Résumé

Depuis plus de vingt-cinq ans, les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) sont interpellés par la question de la maltraitance dans le cadre de leur travail d'assistance et d'accompagnement auprès des usagers du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS), ainsi que des personnes vivant en résidences privées pour aînés (RPA).

À ce titre nous tenons à vous partager nos commentaires sur le projet de loi 101, Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux.

D'une manière générale, la Fédération des CAAP se réjouit du projet déposé. Celui-ci rencontre, en effet, plusieurs de ses préoccupations, déjà évoquées dans différents mémoires rédigés par le passé. Parmi celles-ci, il y a notamment le fait que les résidences privées pour aînés (RPA) soient mieux prises en compte. Nos conseillers interagissent fréquemment avec les résidents et ils ont souvent été les témoins d'actes de maltraitance : abus financiers, maltraitance psychologique, absence de soins ou services de piètre qualité faute de personnel suffisant, etc... Les exemples ne manquent pas. Le fait que le signalement obligatoire s'applique dorénavant au personnel des RPA comble l'une de nos revendications.

De même, le fait que les commissaires aux plaintes et à la qualité des services (CPQS) devront dorénavant fournir des rapports annuels plus détaillés constitue une autre avancée appréciable, même si à notre sens, l'aspect qualitatif demeure quelque peu déficient.

En revanche, d'autres points mériteraient d'être complétés ou précisés :

1. **Nulle part nous n'avons vu le terme maltraitance organisationnelle.** Or, dans le cadre du réseau de la santé et des services sociaux, la maltraitance est rarement un geste isolé et volontaire porté par un seul individu. Le plus souvent, c'est le système qui est en défaut par des procédures ou parce qu'il ne s'assure pas d'avoir le personnel suffisant, qualifié et adéquatement formé pour répondre aux besoins des usagers ou des résidents. Si la loi elle-même n'ose pas aborder la question de la maltraitance organisationnelle ni la définir, comment s'attendre à ce qu'un commissaire (CPQS) puisse la nommer dans ses conclusions ou dans un rapport annuel.
2. La question **des amendes** nous interpelle également, que ce soit celles prévues en lien avec le signalement obligatoire ou les représailles. **Les modalités qui devront être mises en place pour appliquer les amendes prévues au projet de loi ne sont pas clairement définies.** Nous nous demandons qui va avoir l'autorité de mettre à l'amende et comment cela va s'appliquer concrètement? De plus, en ce qui concerne l'amende liée à l'absence de signalement, nous nous demandons s'il n'y aura pas une incidence à la baisse sur les plaintes ou les signalements parce que les personnes que nous accompagnons ne veulent pas nuire à autrui. Enfin, nous constatons que si le président-directeur-général ou le directeur général de l'établissement doit prendre les moyens nécessaires afin de mettre fin à tout cas de maltraitance, aucune sanction pénale n'est prévue s'il s'en abstient.

3. Vous prévoyez aussi, dans le projet de loi, que **la politique de l'établissement** en matière de lutte contre la maltraitance doit être affichée à la vue du public. Nous pensons que c'est insuffisant. Afficher à la vue ne veut pas dire que les personnes peuvent en prendre connaissance facilement ni qu'elles sont en mesure de la comprendre. Nous pensons que la politique de lutte contre la maltraitance (ou du moins un document qui la résume) devrait être obligatoirement insérée dans tous les documents d'accueil et que, de plus, on devrait prendre le temps nécessaire pour s'assurer de la compréhension des informations incluses dans cette politique à l'arrivée de toute personne au sein d'une ressource. Par ailleurs, il serait essentiel que le personnel des établissements soit sensibilisé à la maltraitance, qu'il connaisse le contenu de la politique et qu'il l'applique.
4. Enfin, nous éprouvons une certaine **appréhension face au nom centre d'assistance et de référence concernant la maltraitance et à sa fonction d'accompagnement**. Nous pensons que ce n'est pas la dénomination appropriée. S'il est vrai que sa principale fonction consiste à fournir de l'information sur les ressources disponibles et les recours possibles, cela s'apparente davantage à un guichet d'information qu'à un centre d'assistance. L'appellation prévue actuellement est bien trop proche de la nôtre (Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes) et pourrait créer beaucoup de confusion, tant dans le réseau que chez les usagers. Ensuite, s'il est question d'accompagnement, nous tenons à rappeler que, dans le cadre du régime d'examen des plaintes en santé et services sociaux, le CAAP est l'organisme mandaté pour assister et accompagner une personne dans une démarche de plainte ou de signalement. Nous vous demandons donc avec insistance de modifier le nom, par exemple en Guichet d'informations et de référence concernant la maltraitance.

En conclusion, nous apprécions le souci sincère du législateur de vouloir renforcer les mécanismes existants de lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. Nous pensons que beaucoup de dispositions vont véritablement dans la bonne direction mais que certaines mesures mériteraient d'être approfondies encore davantage.

2 Qui sommes-nous?

2.1 La Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes

Fondée en 1995, la Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (FCAAP) regroupe aujourd'hui treize des Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP), situés dans les régions socio-sanitaires du Québec.

Elle a pour mission de:

- Représenter, sur le plan politique, administratif et financier, les CAAP auprès des instances;
- Soutenir, par une gamme variée de services, les CAAP dans le déploiement de leur mission;
- Susciter le partage et la concertation entre les CAAP;
- Faire connaître la mission des CAAP à la population en général, aux groupes œuvrant sur le plan national en santé et services sociaux, et auprès des décideurs politiques, afin d'accroître leur rayonnement;
- Développer une expertise de contenu, notamment par le dépôt de mémoires en commission parlementaire, sur des sujets ciblés d'intérêt public en santé et services sociaux.

2.2 Les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes

Créés en 1993-1994, les CAAP sont des organismes communautaires régionaux mandatés par le ministre de la Santé et des Services sociaux pour assister et accompagner, sur demande, les usagers (ou leurs représentants) qui désirent porter plainte concernant les services et les soins reçus, ou qu'ils auraient dû recevoir, dans le réseau de la santé et des services sociaux (RSSS).

Entièrement indépendants des établissements et ressources du RSSS, les CAAP ont pour mission d'informer l'utilisateur sur le régime d'examen des plaintes prévu à la Loi, de l'aider à clarifier l'objet de sa plainte, de la rédiger au besoin, de l'assister et de l'accompagner dans sa démarche à chaque étape du recours et de faciliter la conciliation avec toutes les instances concernées. Par le soutien qu'ils assurent à la personne, ils contribuent au respect de ses droits ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des services (LSSSS, art.76.7).

Par ailleurs, dans le cadre du régime d'examen des plaintes, les CAAP sont également mandatés pour accompagner les résidents des résidences privées pour aînés (RPA) dans leurs démarches de plaintes, en lien avec les critères et normes de certification de ces résidences. Depuis le 1^{er} avril 2019, ils ont aussi été désignés par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) pour assister et accompagner les personnes vivant en RPA dans le règlement de leurs litiges en matière de baux.

3 Introduction

Depuis plus de vingt-cinq ans, les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) sont interpellés par la question de la maltraitance dans le cadre de leur travail d'assistance et d'accompagnement auprès des usagers du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) et des personnes vivant en résidences privées pour aînés (RPA). En aidant ces personnes à faire respecter leurs droits, et du fait de leur implication dans le milieu, les CAAP ont développé une expertise qui leur permet de bien connaître les manifestations variées et la complexité de la maltraitance.

À ce titre, la Fédération des CAAP et ses membres se sentent concernés et accueillent favorablement le projet de loi 101, déposé le 9 juin 2021 par Madame Marguerite Blais, Ministre responsable des Aînés et des Proches aidants.

Ce projet de loi rejoint plusieurs recommandations faites par la FCAAP dans le cadre de consultations antérieures¹. Nous nous réjouissons particulièrement que les résidences privées pour aînés (RPA) soient mieux prises en compte et que le signalement obligatoire concerne désormais toutes les personnes qui y travaillent².

Néanmoins, nous regrettons que tous les types de maltraitements ne soient pas explicitement définis et que l'on fasse fi de la notion de maltraitance organisationnelle. Nous pensons également que les sanctions pénales prévues dans ce projet de loi manquent d'encadrement. Il est essentiel que des balises claires soient définies pour garantir leur mise en place et leur efficacité. Nous avons donc des réserves à ce sujet. Par ailleurs, nous craignons fortement que l'appellation de « centre d'assistance et de référence concernant la maltraitance » ne suscite une confusion importante dans l'esprit des gens avec notre propre appellation (Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes). Le mandat d'accompagnement des personnes qui doit lui être confié nous interroge aussi fortement, étant donné le caractère distinctif de notre propre mission.

Dès lors, malgré les bonnes visées du projet de loi 101, la FCAAP croit qu'il pourrait être bonifié. Par ce mémoire, nous souhaitons attirer votre attention sur certains aspects qui nous touchent plus particulièrement dans le cadre de notre mandat d'assistance et d'accompagnement des usagers du Réseau de la santé et des services sociaux et des résidents en RPA.

¹ FCAAP, *De l'accompagnement à la lutte contre la maltraitance: une responsabilité collective et une approche personnalisée*, Mémoire déposé dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 115, Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité, Québec, janvier 2017
FCAAP, *Choisir la bientraitance*, Mémoire déposé dans le cadre du plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les aînés 2022-2027, Québec, mars 2021

FCAAP, *Bonifier ensemble le régime d'examen des plaintes au profit de l'utilisateur*, Mémoire déposé dans le cadre du projet de loi 52, Québec, février 2020

² *Choisir la bientraitance*, Mémoire déposé dans le cadre du plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2022-2027, mars 2021, p. 7, recommandation 6.

4 Définir la maltraitance

4.1 Un langage commun pour un usage juste et efficace

La bonification faite de la notion de maltraitance nous apparaît pertinente et même essentielle. Cependant, nous nous questionnons sur le fait d'avoir choisi de **ne pas inscrire tous les types de maltraitance**.

Tel que mentionné dans la Politique-cadre de lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité³, il est obligatoire d'inscrire les définitions dans la politique adoptée par chacun des établissements afin que celle-ci « soit conforme à la loi et qu'une terminologie harmonisée soit utilisée à travers le RSSS pour assurer une compréhension commune des différentes définitions ». Il est donc nécessaire **que l'ensemble des types de maltraitance ainsi que les formes** de maltraitance soient explicitement inscrits dans le présent projet de loi.

Par conséquent, afin de fournir à chacun une référence permettant une compréhension commune des concepts, la FCAAP considère qu'un langage commun clair et complet favoriserait l'atteinte de l'objectif, qui vise à renforcer la lutte contre la maltraitance.

Recommandation :

R1 : À l'article 2, dresser la liste et définir l'ensemble des types de maltraitance ainsi que leurs formes. Et, à l'article 3, les ajouter comme éléments à être indiqués dans la Politique-cadre qui doit être adoptée par chaque établissement

4.2 Oser nommer la maltraitance organisationnelle

Il semble maintenant établi que la maltraitance organisationnelle existe et qu'elle doit être prise en compte. Bien que dénoncée depuis des années, la pandémie l'a mise en évidence et a aussi exacerbé certaines situations de maltraitance organisationnelle qui ne peuvent pas être tolérées.

La FCAAP a déjà signalé le fait que c'est « dans les milieux d'hébergement, tant publics que privés, que l'on constate le plus souvent des actes de maltraitance. Il ne s'agit que très rarement de gestes isolés d'un individu envers un autre mais, plus souvent qu'autrement, **de maltraitance organisationnelle**, beaucoup plus difficile à identifier »⁴.

³ Politique-cadre de lutte contre la maltraitance envers les aînés et tout autre personne majeure en situation de vulnérabilité, <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2020/20-819-01W.pdf>, Québec, 12 novembre 2020

⁴ FCAAP, *Choisir la bientraitance*, Mémoire déposé dans le cadre du plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les aînés 2022-2027, mars 2021, p. 4

La FCAAP est d'avis qu'il est donc plus que nécessaire **que la définition de la maltraitance organisationnelle soit présente dans le projet de loi** :

« 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 des libertés des personnes »⁵.

Recommandation :

R2 : Ajouter, à l'article 2, la définition de la maltraitance organisationnelle.

5 Les résidences privées pour aînés mieux prises en compte

À l'occasion de la Journée mondiale de lutte contre la maltraitance des personnes âgées, qui s'est tenue le 15 juin 2021, la Fédération des CAAP et diverses organisations représentant les aînés et les locataires du Québec, toutes soucieuses de leur bien-être, se sont concertées pour produire une déclaration commune⁶. Cette déclaration, qui s'appuyait sur les témoignages de résidents de RPA avec lesquels nous travaillons, dénonçait **des situations de maltraitance financière, physique, psychologique ou organisationnelle**.

La FCAAP apprécie donc que le projet de loi englobe davantage dans son champ d'application les résidences privées pour aînés (RPA).

5.1 Obligation de signalement en RPA et pour tous les prestataires de services

Dans son mémoire déposé en mars 2021⁷, la FCAAP recommandait « que le signalement obligatoire s'applique également au personnel des RPA lorsqu'il constate qu'un résident vulnérable est victime de maltraitance ». Le fait que les RPA rentrent dans le champ d'application du présent projet de loi comble l'une de nos revendications de longue date.

Par ailleurs, l'ajout des « prestataires de services de santé et de services sociaux » au paragraphe 5.1^o de l'article 2 de la Loi permet également d'inclure le personnel engagé par des agences et qui ne dépend pas directement de l'établissement ou d'une RPA.

5.2 Administration provisoire des RPA

La FCAAP est en accord avec l'administration provisoire des RPA lorsque la situation le justifie. Cela peut être bénéfique de permettre une transition au lieu de fermer catégoriquement une ressource. N'oublions pas

⁵ Ligne Aide Abus Aînés, Terminologie sur la maltraitance, <https://www.aideabusaines.ca/types-de-maltraitance/>, Québec, 2017

⁶ Une meilleure protection pour les aînés vivant en RPA – FCAAP, DECLARATION-COMMUNE_VF, https://fcaap.ca/wp-content/uploads/2021/06/DECLARATION-COMMUNE_VF.pdf, juin 2021

⁷ FCAAP, *Choisir la bientraitance*, Mémoire déposé dans le cadre du plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les aînés 2022-2027, Québec, mars 2021

qu'un déménagement est toujours source de stress et d'anxiété pour des résidents. De plus, l'encadrement permettra une situation plus favorable à l'exécution des recommandations.

Par ailleurs, la FCAAP est d'avis **que le fait de fournir à une résidence de l'aide et de l'accompagnement devrait être une obligation** « lorsque l'exploitant (...) éprouve des difficultés relatives à la qualité des services qu'il offre ou à l'administration, à l'organisation ou au fonctionnement de la résidence ». **Il en va du bien-être et de la sécurité des résidents.**

Recommandation :

R3 : À l'article 346.0.10, remplacer « peut fournir » par « doit fournir ».

5.3 Inspection et pouvoir d'enquête accordé au ministre à l'égard des RPA

Nos observations nous amènent à penser que les commissaires locaux aux plaintes utilisent trop rarement leur pouvoir d'enquête. Si, de surcroît, le commissaire avertit le gestionnaire avant de se rendre sur place, les résultats de l'enquête ne peuvent qu'être biaisés.

Il faudrait qu'un minimum d'inspections ne soient pas planifiées à l'avance afin d'avoir une opinion plus juste de la situation et pouvoir ainsi intervenir adéquatement. Il serait souhaitable de créer une structure pour tous et pas juste une évaluation anticipée comme celle faite pour la certification des résidences privées pour aînés (RPA). Le fait de pouvoir se préparer ne permet pas d'évaluer toute la réalité du vécu.

Recommandation :

R4 : Que les commissaires aux plaintes et à la qualité des services utilisent davantage leur pouvoir d'enquête et qu'ils le fassent sans avertissement comme on le fait dans d'autres milieux tels que les Centres de la petite enfance (CPE).

6 Différencier guichet d'information et centre d'assistance

Le nom proposé de « Centre d'assistance et de référence concernant la maltraitance » risque d'être confondu avec notre propre dénomination. En effet, l'ensemble des Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) utilise cette appellation depuis 1998 et nous jugeons la ressemblance trop grande entre les deux appellations.

Par conséquent, **il serait préjudiciable pour le mandat des CAAP** que le nom choisi reste tel quel. Après analyse des fonctions que l'on veut attribuer au « Centre d'assistance et de référence concernant la maltraitance », nous en venons à la conclusion qu'il relève plutôt d'un guichet d'information et de référence.

Nous suggérons donc de modifier l'appellation de cet organisme pour quelque chose s'apparentant plus précisément aux fonctions énoncées dans le projet de loi.

En outre, le point 4 préconise de référer la personne vers des intervenants plus aptes à lui venir en aide, et notamment le commissaire aux plaintes et à la qualité des services. Nous aimerions faire remarquer ici qu'une personne victime de maltraitance est particulièrement vulnérable et, qu'avant tout, elle a besoin de temps, de soutien et d'écoute. Dans le cadre du régime d'examen des plaintes, orienter d'abord la personne vers les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) serait une belle façon de favoriser la bientraitance. Bien entendu, le commissaire aux plaintes et à la qualité des services va traiter la plainte ou le signalement, mais le CAAP, en raison de son expertise et de sa proximité avec l'utilisateur, serait plus utile comme premier interlocuteur pour soutenir la personne dans sa démarche. Nous pensons donc que les CAAP (mais aussi les CAVAC dans le cadre d'une démarche judiciaire) ont une place essentielle dans le processus de plainte et qu'ils devraient être explicitement désignés dans le projet de loi.

Enfin, nous avons une inquiétude particulière concernant la volonté exprimée au point 5 de confier une **mission d'accompagnement** à ce que nous qualifions de guichet d'information. L'accompagnement, au sens où nous l'entendons, consiste à être présent physiquement auprès de la personne afin de la soutenir dans sa démarche, par exemple devant le commissaire aux plaintes et à la qualité des services. Ce n'est pas un service qui peut être offert exclusivement à distance, par téléphone. Considérant la charge émotionnelle de la personne en situation de maltraitance ou de celle qui veut signaler une telle situation, nous croyons qu'il est important qu'elle ait accès à un accompagnement en présentiel. **Nous insistons donc sur le fait que le seul organisme qui a présentement le mandat d'assister et d'accompagner dans une démarche de plainte une personne victime de maltraitance dans le réseau de la santé et des services sociaux, c'est le CAAP.** Il serait primordial d'éclaircir ou de préciser le mandat du "guichet" sur ce point.

Recommandations :

- R5 : Aux articles 20.5 et 20.6, nous recommandons d'utiliser l'appellation « **Guichet d'informations et de référence concernant la maltraitance** » au lieu de « Centre d'assistance et de référence concernant la maltraitance ».*
- R6 : À l'article 20.5, alinéa 4, préciser que la personne qui manifeste le besoin d'être accompagnée dans une démarche de plainte ou de signalement dans le cadre du régime d'examen des plaintes en santé et services sociaux doit spécifiquement être référée vers le CAAP, ou vers le CAVAC dans le cadre d'une démarche judiciaire.*
- R7 : À l'article 20.5, alinéa 5, **restreindre la notion d'accompagnement prévu dans le projet de loi à ce qui est extérieur au réseau de la santé et des services sociaux.** Nous souhaitons que le caractère distinctif de l'assistance et de l'accompagnement offert par les CAAP aux personnes victimes de maltraitance dans le réseau de la santé et des services sociaux demeure, qu'il soit reconnu et renforcé, et qu'il ne puisse y avoir aucune confusion avec toute autre structure à laquelle serait confié tout mandat d'accompagnement éventuel.*

Par ailleurs, pour remplir le mandat du « guichet » visé par cet article du projet de loi, nous estimons, qu'étant donné son mandat et ses fonctions⁸, l'organisme *La ligne Aide Abus Aînés* serait le mieux qualifié, puisqu'il est reconnu et possède déjà une expertise en la matière.

7 Un portrait plus détaillé des situations de maltraitance

La FCAAP se réjouit de la bonification prévue par le projet de loi concernant la reddition de comptes du commissaire aux plaintes et à la qualité des services. **Nous remarquons cependant que l'aspect quantitatif demeure privilégié au détriment de l'aspect qualitatif.** Par exemple, en plus du type de maltraitance, nous pensons que la forme que prend la maltraitance (violence ou négligence) devrait être indiquée.

Les seules données quantitatives nous semblent limitées pour arriver à faire une véritable analyse permettant de cibler les problèmes et les insatisfactions. Connaître de quoi relève les plaintes et les signalements en ce qui concerne le **type de maltraitance, sa forme** et si elle est ou non **organisationnelle**, permet de mieux cibler les actions spécifiques à entreprendre pour la contrer.

Par ailleurs, lorsqu'une situation de maltraitance organisationnelle est identifiée, nous constatons que les conclusions s'appuient trop souvent sur le manque de personnel, sans aller plus loin. Cela peut donner l'impression qu'il n'y a rien à faire et minimiser l'urgence d'agir comme s'il fallait accepter la situation. L'analyse de la maltraitance, particulièrement dans les cas de maltraitance organisationnelle, doit être faite en profondeur. Les causes devraient être relevées et argumentées et les pistes de solutions soulignées. **Nous sommes convaincus qu'aucune forme de maltraitance ne peut être tolérée, même en contexte de manque de personnel.**

Recommandations :

*R8 : Indiquer **la forme** que prend la maltraitance (violence ou négligence) et aussi si cette maltraitance est **organisationnelle**.*

R9 : On devrait retrouver obligatoirement, dans le bilan annuel des activités du commissaire aux plaintes et à la qualité des services, une analyse des cas de maltraitance organisationnelle relevés, qu'importe les types ou les formes qu'elle prend. Celle-ci devrait être faite en profondeur afin d'apporter la compréhension des services qui sont rendus, la façon dont ils sont rendus et, le pourquoi ils sont plus ou moins bien rendus. Les causes devraient être relevées et argumentées. De plus, des pistes de solutions devraient être soulignées.

⁸ À propos | La Ligne Aide Abus Aînés, <https://www.aideabusaines.ca/a-propos/>, Québec

La FCAAP apprécie le fait que le bilan des commissaires local aux plaintes et à la qualité des services (CPQS) doive désormais être plus complet. Cependant, nous sommes d'avis que les CPQS **devraient aussi davantage préciser et justifier les motifs pouvant mener au rejet d'une plainte ou d'un signalement.**

De plus, nous soulevons l'importance de faire des recommandations même si des mesures correctives sont mises en place. Sans recommandations claires, il est difficile de définir un cadre d'intervention pouvant servir à améliorer plus largement les services et prévenir la maltraitance dans l'ensemble de l'établissement.

Par ailleurs, il faudrait également s'assurer d'inclure, dans le bilan annuel des activités, les mesures correctives apportées et les causes systémiques des cas de maltraitance qui ont été observés. Cela, encore une fois, pour mieux comprendre et ensuite cibler les actions à entreprendre pour lutter contre la maltraitance sous tous ses types et ses formes.

Recommandation :

R10 : À l'article 14, ajouter dans le bilan annuel des activités du commissaire local les éléments suivants:

- Les motifs de rejet d'une plainte ou d'un signalement.*
 - Les mesures correctives apportées et les causes systémiques des cas de maltraitance observés.*
-

8 L'imputabilité et les sanctions pénales

8.1 La crainte des représailles, un véritable enjeu

La FCAAP appuie fortement l'intégralité du CHAPITRE IV.1 du projet de loi 101, et notamment le fait qu'il soit **interdit d'exercer des mesures de représailles** contre une personne qui veut formuler une plainte ou un signalement, ou de la menacer d'en prendre, et ce sous peine d'amende.

Malgré cette avancée positive, il reste un enjeu à ne pas négliger. En effet, les CAAP sont en mesure de confirmer qu'il existe **bel et bien un malaise chez les personnes (membres du personnel, résidents ou simple témoins) amenées à dénoncer des situations de maltraitance.** Cette crainte des représailles est bien réelle et les CAAP en ont de multiples témoignages.

Le lien entre employé et employeur peut raisonnablement engendrer un sentiment de peur ou d'inconfort face à la dénonciation des situations de maltraitance. Diverses raisons sont évoquées par les employés, dont la peur d'être suspendu sans salaire ou de perdre son emploi, particulièrement dans le cas de ceux dont les conditions de travail sont précaires.

Les CAAP assistent et accompagnent régulièrement des employés du réseau de la santé et des résidences privées pour aînés dans leurs démarches de signalement et les portent souvent en leur nom, ce qui permet à l'employé de préserver son anonymat. L'aide apportée par le CAAP concourt à lever les barrières freinant la dénonciation.

Bien entendu, cette **crainte des représailles est également présente chez les personnes hébergées** (que ce soit en RPA, en CHSLD, en RI ou RTF) car elles sont souvent dépendantes de leur milieu pour les soins liés aux activités à la vie quotidienne ou domestique.

8.2 Liste des représailles présumées

Nous pensons que la liste des représailles énumérées à l'article 22.2, alinéa 3, concernant l'utilisateur ou le résident, n'est pas complète et qu'elle **devrait comprendre, sans s'y limiter** : l'isolement, la coupure de service, le changement d'attitude du personnel, des gestionnaires ou de la direction avec l'utilisateur ou le résident, l'éviction ou toutes autres mesures et comportements portant atteinte aux droits de l'utilisateur.

Recommandation :

*R11 : À l'article 22.2, alinéa 3, nous suggérons de modifier la première et la deuxième phrase en ajoutant le mot « **notamment** ».*

*« Sont présumés être des mesures de représailles, **notamment**, la rétrogradation [...] ».*

*« Sont également présumés être des mesures de représailles, **notamment**, le déplacement d'un usager ou d'un résident [...] ».*

*Enfin, ajouter à la suite de « [...] la restriction de visites à l'utilisateur ou au résident » : « **l'isolement, la coupure de service, le changement négatif d'attitude du personnel, des gestionnaires ou de la direction avec l'utilisateur ou le résident, l'éviction ou toutes autres mesures et comportements portant atteinte aux droits de l'utilisateur.** »*

8.3 Infractions et amendes

La FCAAP a une **réserve quant aux modalités qui vont être mises en place pour appliquer les amendes prévues au projet de loi**. Nous trouvons que cela manque de clarté et d'encadrement. Nous nous posons la question à savoir qui va avoir l'autorité de mettre à l'amende et comment cela va se faire.

Sans une procédure claire identifiant, entre autres, qui a le pouvoir de sanctionner, il n'y a pas vraiment d'application des sanctions possible.

De plus, en ce qui concerne l'amende liée à l'absence de signalement, nous nous demandons s'il n'y aura pas une incidence à la baisse sur les plaintes ou les signalements parce que les personnes que nous

accompagnons ne veulent pas nuire à autrui. Ce que les gens veulent c'est que ça ne se reproduise plus, ils ne réclament pas de sanction.

Enfin, nous remarquons que, s'il est clairement indiqué dans le projet de loi que le PDG ou le DG d'un établissement doit prendre les moyens nécessaires afin de mettre fin à tout cas de maltraitance porté à sa connaissance, nous ne voyons pas de sanctions ou d'amendes prévues s'il ne le fait pas. Où se trouve la notion d'imputabilité dans ce cas ? Une procédure claire qui sanctionne la négligence ou le manque de collaboration du PDG ou du DG devrait également figurer à l'article 3 de ce projet de loi.

Recommandations:

R12 : Que la façon dont les amendes vont être appliquées soit mieux définie en déterminant les rôles, fonctions et pouvoirs des différents acteurs.

R13 : Que des sanctions soient prévues et clairement définies à l'égard des gestionnaires (PDG ou DG) qui tolèrent des politiques ou des procédures reconnues comme maltraitantes ou qui ne prennent pas les moyens nécessaires pour faire cesser une situation de maltraitance portée à leur connaissance.

9 Promouvoir la politique adéquatement

Dans son mémoire déposé dans le cadre du *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2022-2027*⁹, la FCAAP a fait ressortir que les personnes, particulièrement les plus vulnérables, ont **besoin d'être informées pour être rassurées** dans leur démarche. Or, nous avons quelques doutes quant à une réelle visibilité et accessibilité de la politique dans la pratique. En effet, certaines personnes n'ont pas accès à Internet ou ne savent pas comment l'utiliser. Pour cette raison, indiquer seulement que la politique est disponible à partir d'un site web ne semble pas suffisant pour la faire connaître. Pour permettre la prise de connaissance du document, une copie physique devrait être rendue disponible en tout temps pour en faciliter la consultation.

Mieux encore, **la politique de lutte contre la maltraitance (ou du moins un document qui la résume) devrait être obligatoirement insérée dans tous les documents d'accueil**. De plus, on devrait prendre les moyens nécessaires pour s'assurer de la compréhension des informations incluses dans cette politique à l'arrivée de toute personne au sein d'une ressource ou de son répondant légal s'il y a lieu et des proches-aidant de la personne.

Par ailleurs, nous constatons que quantité d'employés dans le réseau ne connaissent pas les droits des usagers prévus à la LSSSS, ne savent pas que ces derniers peuvent porter plainte, ni qu'il existe un

⁹ FCAAP, *Choisir la bientraitance*, Mémoire déposé dans le cadre du plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les aînés 2022-2027, Québec, mars 2021, p. 13

organisme spécifiquement désigné pour les assister. Ces mêmes employés ne savent pas qu'ils peuvent eux-mêmes dénoncer des situations de maltraitance, même si le signalement est devenu obligatoire dans certaines situations. **Il serait essentiel que le personnel des établissements soit sensibilisé à la maltraitance, qu'il connaisse le contenu de la politique et l'applique.**

Recommandations :

R14 : Qu'une copie physique soit laissée à la disposition des usagers et de leurs proches en tout temps pour faciliter la consultation.

R15 : Qu'il soit demandé que la politique de lutte contre la maltraitance (ou du moins un document qui la résume) soit obligatoirement insérée dans tous les documents d'accueil et prendre les moyens nécessaires pour s'assurer de la compréhension des informations incluses dans cette politique à l'arrivée de toute personne au sein d'une ressource ou de son répondant légal s'il y a lieu et des proches-aidant de la personne.

R16 : Que soit ajoutée à la présente loi, l'obligation pour les établissements d'afficher à la vue du public les coordonnées des CPQS et des CAAP.

10 Conclusion

La Fédération des CAAP apprécie le souci sincère du législateur de vouloir renforcer les mécanismes existants de lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. On l'a souvent dit et répété, nous sommes d'avis que ces mécanismes existent mais qu'ils ne sont pas toujours efficaces et qu'ils nécessitent un renforcement. Nous pensons que plusieurs des dispositions prévues dans ce projet de loi vont véritablement dans ce sens mais que certaines mesures mériteraient d'être renforcées. Souvent, c'est dans la mise en œuvre et l'arrimage avec la réalité qu'émergent les difficultés. C'est pourquoi nous avons notamment insisté dans ce mémoire sur la nécessité de mieux encadrer les sanctions pénales si on veut qu'elles démontrent leur utilité.

Pour finir, nous vous demandons une nouvelle fois, avec insistance, de bien vouloir éclaircir le mandat du centre d'assistance et de lui trouver une autre appellation afin d'éviter toute confusion, tant dans le réseau que chez les usagers.

11 Annexe 1 – Liste des recommandations

- R1 : À l'article 2, lister et définir l'ensemble des types de maltraitance ainsi que leurs formes. Et, à l'article 3, les ajouter comme éléments à être indiqués dans la Politique-cadre qui doit être adoptée par chaque établissement.
- R2 : Ajouter, à l'article 2, la définition de la maltraitance organisationnelle.
- R3 : À l'article 346.0.10, remplacer « peut fournir » par « doit fournir ».
- R4 : Que les commissaires aux plaintes et à la qualité des services utilisent davantage leur pouvoir d'enquête et qu'ils le fassent sans avertissement comme on le fait dans d'autres milieux tels que les Centres de la petite enfance (CPE).
- R5 : Aux articles 20.5 et 20.6, nous recommandons d'utiliser l'appellation « Guichet d'informations et de référence concernant la maltraitance » au lieu de « Centre d'assistance et de référence concernant la maltraitance ».
- R6 : À l'article 20.5, alinéa 4, préciser que la personne qui manifeste le besoin d'être accompagnée dans une démarche de plainte ou de signalement dans le cadre du régime d'examen des plaintes en santé et services sociaux doit être référée vers le CAAP, ou vers le CAVAC dans le cadre d'une démarche judiciaire.
- R7 : À l'article 20.5, alinéa 5, restreindre la notion d'accompagnement prévu dans le projet de loi à ce qui est extérieur au réseau de la santé et des services sociaux. Nous souhaitons que le caractère distinctif de l'assistance et de l'accompagnement offert par les CAAP aux personnes victimes de maltraitance dans le réseau de la santé et des services sociaux demeure, qu'il soit reconnu et renforcé, et qu'il ne puisse y avoir aucune confusion avec toute autre structure à laquelle serait confié tout mandat d'accompagnement éventuel.
- R8 : Indiquer la forme que prend la maltraitance soit violence ou négligence et aussi si cette maltraitance est organisationnelle.
- R9 : On devrait retrouver obligatoirement, dans le bilan annuel des activités du commissaire aux plaintes et à la qualité des services, une analyse des cas de maltraitance organisationnelle relevés, qu'importe les types ou les formes qu'elle prend. Celle-ci devrait être faite en profondeur afin d'apporter la compréhension des services qui sont rendus, la façon dont ils sont rendus et, le pourquoi ils sont plus ou moins bien rendus. Les causes devraient être relevées et argumentées. De plus, des pistes de solutions devraient être soulignées.
- R10 : À l'article 14, ajouter dans le bilan annuel des activités du commissaire local les éléments suivants :
- Les motifs de rejet d'une plainte ou d'un signalement.
 - Les mesures correctives apportées et les causes systémiques des cas de maltraitance observés.

R11 : À l'article 22.2, alinéa 3, nous suggérons de modifier la première et la deuxième phrase en ajoutant le mot « notamment ».

« Sont présumés être des mesures de représailles, notamment, la rétrogradation [...] ».

« Sont également présumés être des mesures de représailles, notamment, le déplacement d'un usager ou d'un résident [...] ».

Enfin, ajouter à la suite de « [...] la restriction de visites à l'usager ou au résident »: « l'isolement, la coupure de service, le changement négatif d'attitude du personnel, des gestionnaires ou de la direction avec l'usager ou le résident, l'éviction ou tous autres mesures et comportements portant atteinte aux droits de l'usager. »

R12 : Que la façon dont les amendes vont être appliquées soit mieux définie en déterminant les rôles, fonctions et pouvoirs des différents acteurs.

R13 : Que des sanctions soient prévues et clairement définies à l'égard des gestionnaires (PDG ou DG) qui tolèrent des politiques ou des procédures reconnues comme maltraitantes ou qui ne prennent pas les moyens nécessaires pour faire cesser une situation de maltraitance portée à leur connaissance.

R14 : Qu'une copie physique soit laissée à la disposition des usagers et de leurs proches en tout temps pour faciliter la consultation.

R15 : Qu'il soit demandé que la politique de lutte contre la maltraitance (ou du moins un document qui la résume) soit obligatoirement insérée dans tous les documents d'accueil et prendre les moyens nécessaires pour s'assurer de la compréhension des informations incluses dans cette politique à l'arrivée de toute personne au sein d'une ressource ou de son répondant légal s'il y a lieu et des proches-aidant de la personne.

R16 : Que soit ajoutée à la présente loi, l'obligation pour les établissements d'afficher à la vue du public les coordonnées des CPQS et des CAAP.

265, rue de la Couronne, bureau 110
Québec (Québec) G1K 6E1

Tél.: 1 877 527-9339
direction@fcaap.ca

fcaap.ca

