

## Nations Unies

### APPEL À CONTRIBUTIONS : VIOLENCE, MALTRAITANCE ET NÉGLIGENCE ENVERS LES PERSONNES ÂGÉES

#### LA RECONNAISSANCE DE LA MALTRAITANCE ORGANISATIONNELLE

#### Contribution aux travaux de l'experte indépendante chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme

1<sup>er</sup> mars 2023

La présente contribution vise à répondre à la question suivante concernant les cadres juridiques, politiques et institutionnels : **Existe-t-il un plan, une politique ou une stratégie nationale de lutte contre la violence à l'égard des personnes âgées, supervisé par un mécanisme national de suivi et de mise en œuvre?** Plus précisément, il sera question des avancements du Québec, une province du Canada, sur le plan de ses orientations gouvernementales et juridiques de la reconnaissance de la maltraitance organisationnelle.

L'existence de maltraitance organisationnelle est rapportée par plusieurs auteurs internationaux. Par exemple, Mysyuk et collaborateurs (2015) soutiennent l'idée que la maltraitance est souvent perpétuée par les organisations plutôt que d'être commise par des personnes. Les personnes âgées, lorsque questionnées sur leur expérience de maltraitance, tendent à statuer sur les échecs organisationnels plutôt que sur les comportements individuels. De surcroît, les attitudes et comportements négatifs des personnes employées par les organisations, bien que l'âgisme ambiant, sont également occasionnés par le manque de planification organisationnelle qui provoque des lacunes sur le plan de la formation et de la supervision ainsi qu'une surcharge de travail. Malgré cela, la maltraitance organisationnelle est rarement intégrée aux définitions et politiques gouvernementales.

Depuis 2010, le gouvernement du Québec a explicité ses orientations ministérielles dans trois éditions du Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées [PAM] (2010-2017, 2017-2022, et 2022-2027). Ces documents témoignent de l'évolution de la conceptualisation de la maltraitance au Québec et la notion de maltraitance organisationnelle y gagne en importance entre chaque version.

La légitimation de ce type de maltraitance par le gouvernement du Québec prend origine dans les travaux du Comité québécois de développement de la terminologie en maltraitance. En 2015, à travers un mandat du ministère de la Santé et des services sociaux (MSSS), plusieurs acteurs québécois issus de la pratique, de la recherche et de l'administration publique, dont la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées, ont élaboré une terminologie commune de la maltraitance. Cette dernière, qui sera intégrée au second PAM en 2017, reconnaissait pour la première fois la maltraitance organisationnelle comme « Toute situation préjudiciable créée ou tolérée par les pratiques ou les procédures d'organisations (privées, publiques ou communautaires) responsables d'offrir des soins ou des services de tous types aux personnes âgées. » (Gouvernement du Québec, 2017; p.18).

Dans le dernier PAM publié en 2022, la définition générale de maltraitance promue par le gouvernement fut élargie pour mettre en évidence l'existence de la maltraitance organisationnelle : « Il y a maltraitance quand une attitude, une parole, un geste ou un défaut d'action appropriée, singulier ou répétitif, se produit dans une relation avec une personne, **une**

**collectivité ou une organisation** où il devrait y avoir de la confiance, et que cela cause, intentionnellement ou non, du tort ou de la détresse chez une personne adulte. » (PAM 2022-2027; p.6). Au Canada, seuls les gouvernements de deux des dix provinces et trois territoires du Canada, soit ceux du Québec et de la Saskatchewan, reconnaissent explicitement ce type de maltraitance au sein de leurs définitions (Beaulieu, St-Martin, 2022).

En mai 2017, en complémentarité avec le deuxième PAM (2017-2022), l'Assemblée nationale du Québec a adopté et sanctionné la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité* (RLRQ, c. L-6.3). L'amélioration de l'identification, du signalement et de la prise en charge des situations de maltraitance soutient l'implantation de cette Loi. Pour être conformes à la L-6.3, les établissements de santé et de services sociaux publics et les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) privés devaient adopter une politique de lutte contre la maltraitance avant le 30 novembre 2018. Or, une analyse de la conformité des politiques a permis de constater que deux ans après la date limite, 39% des établissements ne l'avaient pas encore fait. De plus, la majorité des politiques d'établissement adoptées présentaient des éléments non conformes à la L-6.3 (Couture et al., 2021).

En préparation du plus récent PAM (2022- 2027), le gouvernement du Québec a mené une consultation auprès de plus de 200 groupes et reçu 45 mémoires. L'analyse de ces perspectives diverses a permis de constater la persistance des enjeux suivants :

« La maltraitance organisationnelle est surtout présente lorsque les besoins clinico-administratifs sont priorisés à tout prix, et ce, au détriment des besoins des usagers ou des personnes. La formation du personnel et des gestionnaires est essentielle pour prévenir la maltraitance organisationnelle. Elle permet notamment de sensibiliser le personnel aux différents besoins des personnes aînées pour potentiellement détecter des situations inacceptables. La reconnaissance de la maltraitance organisationnelle par le personnel et les gestionnaires de ces situations est un enjeu prioritaire afin d'endiguer des pratiques maltraitantes. » (p.31)

À la lumière de ces constats et de l'analyse des politiques d'établissement existantes, des modifications ont été apportées à la L-6.3 en avril 2022 afin de renforcer l'imputabilité des établissements de santé et de services sociaux et d'autres établissements ou organisations offrant des soins et services aux personnes aînées. Notamment, les établissements doivent soumettre au MSSS leur politique pour contrer la maltraitance qui, sur recommandation du ministre responsable des Aînés, les approuve avec ou sans modification afin de s'assurer de leur conformité à la Loi. De plus, les politiques d'établissements doivent maintenant statuer sur :

L'engagement du président-directeur général ou du directeur général de l'établissement, selon le cas, ou de la personne qu'il désigne d'y promouvoir une culture de bienveillance, notamment dans le cadre de l'application de pratiques ou de procédures, et de prendre les moyens nécessaires afin de prévenir la maltraitance et de mettre fin à tout cas de maltraitance porté à sa connaissance. » (Article 3, paragraphe 1.1)

Dorénavant, des sanctions pénales sont appliquées pour des actes de maltraitance perpétrés par une personne, mais également par les organisations. L'article 21.1 de la L-6.3 stipule qu'une organisation est passible d'amendes de 10 000 \$ à 250 000 \$ si elle, ses

responsables ou son exploitant sont maltraitants envers une personne en CHSLD, en résidence privée pour aînés (RPA), en ressource intermédiaire (RI) ou en ressource de type familial (RTF) sur ces lieux ou en déplacement ou envers une personne à domicile. De plus, l'article 22.2 proscrit les représailles ou menaces de représailles « contre une personne qui formule une plainte, effectue un signalement ou collabore à son examen ou à son traitement » en rendant ce type de comportement passible d'amendes de 10 000 \$ à 250 000 \$ pour une organisation. L'Article 22.3 quant à lui pose l'«interdiction de poursuivre en justice une personne pour avoir, de bonne foi, formulé une plainte, effectué un signalement ou collaboré à son examen ou à son traitement.»

Des mécanismes de surveillance ont également été ajoutés afin d'identifier et gérer plus rapidement les situations de maltraitance organisationnelle. Lorsqu'une situation est signalée, le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services [CLPQS] doit procéder à une vérification des faits. S'il a « des motifs raisonnables de croire à l'existence d'une situation susceptible de compromettre la santé ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'usagers, incluant une telle situation qui découlerait de l'application de pratiques ou de procédures », il doit transmettre au directeur général de l'établissement concerné ainsi qu'au ministre une copie de ses conclusions et ses recommandations au conseil d'administration concerné. (Article 33.1, Loi sur les services de santé et les services sociaux [LSSS], RLRQ c S-4.2).

Le MSSS s'est récemment muni de pouvoirs d'inspection et d'enquête auprès des établissements publics, mais également auprès des établissements privés, dont les CHSLD et les RPA. Les Articles 346.0.11 et 446 (LSSSS) ont été rectifiés afin d'attribuer aux centres intégrés de santé et services sociaux et au MSSS le pouvoir de révoquer l'attestation temporaire de conformité ou le certificat de conformité de l'exploitant d'une RPA dans le cas où ils ne prennent pas les moyens nécessaires afin de mettre fin à un cas de maltraitance porté à leur connaissance. En complémentarité, l'Article 22.8 de la L6.3 souligne que si une organisation « entrave ou tente d'entraver de quelque façon que ce soit l'exercice des fonctions d'un inspecteur ou d'un enquêteur » elle est passible d'amendes de 15 000 \$ à 150 000 \$.

Depuis 2015, le gouvernement du Québec s'est attardé à reconnaître la maltraitance organisationnelle et a progressivement mis en place des orientations et des mesures concrètes afin de responsabiliser les établissements de santé et de services sociaux dans la gestion des situations de maltraitance. En 2022, l'imputabilité a été amplifiée dans la L6.3 en réponse aux préoccupations de différents acteurs qui constataient la persistance de maltraitance organisationnelle. Il est bien sûr trop tôt pour statuer sur les effets réels de ces modifications. Néanmoins, le message du gouvernement du Québec est clair, les organisations offrant des soins et des services aux personnes âgées doivent s'assurer que leurs politiques et procédures ne sont pas maltraitantes et peuvent être reconnues responsable des agissements répréhensibles de leur personnel envers cette population.

Mélanie Couture, Ph. D.

Marie Beaulieu, Ph. D.

Kevin St-Martin, MSS



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

Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées,

Université de Sherbrooke et Centre de recherche sur le vieillissement  
Canada  
Contact : [melanie.couture@usherbrooke.ca](mailto:melanie.couture@usherbrooke.ca)

Cette contribution est déposée par des **membres actifs de l'INPEA**.

## Références

- Beaulieu, M. & St-Martin, K. (2022). Enrichir les données canadiennes sur la maltraitance envers les personnes âgées : Une étude exploratoire – Rapport final. Rapport produit pour le Ministère de la Justice du Gouvernement du Canada. 132p. [https://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pwgsc-tps-gc/por-ef/justice\\_canada/2022/004-21-f/004-21\\_rapport\\_fra.pdf](https://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pwgsc-tps-gc/por-ef/justice_canada/2022/004-21-f/004-21_rapport_fra.pdf)
- Couture, M., Israel, S., Dubé, A.-S., Gauthier Mongeon, J., Miller, G., Smele, S. (2021). Rapport synthèse de l'évaluation de la conformité des politiques d'établissement pour lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. Montréal, Québec : Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, Centre de recherche et d'expertise en gérontologie sociale (CREGÉS), p.21
- Loi sur les services de santé et les services sociaux, c. S-4.2 (2022, 15 octobre) Éditeur officiel du Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/S-4.2?&cible=>
- Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité , c. L-6.3 (2022, 15 octobre). Éditeur officiel du Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/L-6.3#:~:text=L'%C3%A9tablissement%20doit%20adopter%20une,l'%C3%A9tablissement%20ou%20%C3%A0%20domicile.>
- Gouvernement du Québec (2022). *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2022-2027*, Québec, Gouvernement du Québec, 128 p. Repéré à : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2022/22-830-44W.pdf>.
- Gouvernement du Québec (2017). *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2017-2022*, Québec, Gouvernement du Québec, 88 p. Repéré à : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/ainee/F-5212-MSSS-17.pdf>.
- Gouvernement du Québec. (2010). *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015*, Québec, Gouvernement du Québec, 82 p. Repéré à : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/ainee/F-5212-MSSS-10.pdf>.
- Mysyuk, Y., Lindenberg, J., Biggs, S., & Westendorp, R. (2015). Listening to the voices of abused older people: should we classify system abuse? *BMJ*, 350, h2697. DOI: 10.1136/bmj.h2697