

**DE :** Madame Marguerite Blais  
Ministre responsable des Aînés  
et des Proches aidants

Le 23 septembre 2021

Monsieur Christian Dubé  
Ministre de la Santé et des Services sociaux

---

**TITRE :** Projet de loi n° 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

---

## **PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC**

---

### **1- Contexte**

Le 9 juin 2021, le projet de 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 (projet de loi n° 101) a été présenté à l'Assemblée nationale du Québec. Ce projet de loi propose notamment des modifications à la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité (chapitre L-6.3, ci-après la « Loi visant à lutter contre la maltraitance »).

Bien que les consultations particulières en lien avec le projet de loi n° 101 n'aient pas encore été tenues, il semble malgré tout nécessaire de le bonifier à certains égards. En effet, la présentation du projet de loi a suscité certaines réactions générales, d'où le présent mémoire visant à présenter les amendements souhaités d'emblée au projet de loi n° 101.

#### **1.1- Pratiques ou procédures compromettant la sécurité ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'utilisateurs**

Le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services (CPQS) occupe une position privilégiée pour constater des situations problématiques au sein du réseau de la santé et des services sociaux. Par exemple, l'accumulation de plaintes ou de signalements qui invoquent des motifs similaires et qui implique un même milieu de vie peut lui permettre de faire certaines observations quant à l'existence d'une situation dans ce milieu qui pourrait justifier une intervention.

Le fonctionnement des institutions du réseau de la santé et des services sociaux fait place à l'application de nombreuses pratiques et procédures. Il est important qu'une attention particulière soit apportée dans les milieux de vie afin de s'assurer que l'application de ces pratiques ou procédures ne donne pas lieu à l'existence de situations susceptibles de compromettre la santé ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'utilisateurs.

Des indices fournis par la formulation de plusieurs plaintes ou par la réception de plusieurs signalements, pris ensemble, peuvent amener le CPQS à questionner les pratiques et les procédures d'un milieu et à alerter les autorités en cas de situation problématique.

## **1.2- Introduction d'une infraction pénale à l'égard de l'auteur d'un acte de maltraitance**

Certaines personnes risquent davantage que d'autres d'être victimes de maltraitance en raison de la situation de vulnérabilité dans laquelle elles peuvent se trouver.

C'est le cas notamment des personnes hébergées dans un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), des usagers qui sont pris en charge par une ressource intermédiaire (RI) ou par une ressource de type familial (RTF) et des résidents d'une résidence privée pour aînés (RPA). En effet, ces personnes peuvent très souvent présenter une grande perte d'autonomie, avoir un problème de santé mentale, un handicap physique ou une déficience intellectuelle ou être ou devenir inaptes.

Considérant que la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité peut leur porter des atteintes significatives et parfois irréversibles, il est important de faire preuve de vigilance pour prévenir, repérer et lutter contre la maltraitance et ainsi agir auprès de ces personnes. Certes, il existe certains mécanismes de surveillance pour permettre au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et aux établissements de santé et de services sociaux de s'assurer de la qualité des soins et des services offerts dans les différents milieux de vie, lesquels mécanismes trouvent principalement leurs assises dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2, ci-après la « LSSSS »). De même, des sanctions administratives pourraient s'appliquer si la situation s'y prête. Toutefois, aucune infraction pénale n'est prévue dans la loi précisément en lien avec le fait de poser un acte de maltraitance.

Actuellement, le projet de loi n° 101 propose l'ajout d'infractions pénales en lien avec l'obligation de signaler un cas de maltraitance, avec l'exercice de représailles contre une personne et avec l'entrave à l'exercice des fonctions d'un inspecteur ou d'un enquêteur. Aucune infraction pénale n'est donc prévue pour l'auteur d'un acte de maltraitance.

## **2- Raison d'être de l'intervention**

À la suite de la présentation du projet de loi n° 101, certains acteurs impliqués dans la lutte contre la maltraitance ont formulé des critiques à l'égard de celui-ci.

### **2.1- Pratiques ou procédures compromettant la sécurité ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'usagers**

Avec la récente pandémie de COVID-19, plusieurs situations déplorables ont été portées à la connaissance des autorités gouvernementales et de la population, notamment par les médias, pouvant mettre en cause des pratiques ou des procédures et semblant avoir des répercussions négatives sur la santé ou le bien-être de personnes hébergées dans un CHSLD, d'usagers pris en charge par une RI ou par une RTF et de résidents dans

une RPA. Devant ces constats, il appert qu'une vigilance accrue doit être apportée aux pratiques et procédures qui pourraient compromettre la santé ou la sécurité de certains usagers, notamment de personnes âgées et de toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

## **2.2- Introduction d'une infraction pénale à l'égard de l'auteur d'un acte de maltraitance**

L'absence d'infraction pénale pour l'auteur d'un acte de maltraitance suscite des questionnements et des préoccupations dans la mesure où la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal (chapitre B-3.1) prévoit, elle, des infractions pénales comparables. Les articles 5, 6 et 8 de cette loi imposent en effet certaines normes de conduite à l'égard d'un animal. Par exemple, le propriétaire d'un animal ou la personne qui en a la garde doit s'assurer que le bien-être ou la sécurité de l'animal n'est pas compromis (art. 5) et doit fournir à l'animal la stimulation, la socialisation ou l'enrichissement environnemental qui conviennent à ses impératifs biologiques (art. 8). La loi prévoit également que « Nul ne peut, par son acte ou son omission, faire en sorte qu'un animal soit en détresse. » (art. 6).

En complément de ces normes de conduite, la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal prévoit des infractions ainsi que la possibilité d'imposer une sanction pénale à une personne. Ainsi, le premier paragraphe de l'article 68 de cette loi prévoit que quiconque contrevient notamment à l'une ou l'autre des dispositions des articles 5, 6 et 8 commet une infraction et est passible d'une amende de 2 500 \$ à 62 500 \$, s'il s'agit d'une personne physique, et de 5 000 \$ à 125 000 \$, dans les autres cas.

Pour les acteurs impliqués dans la lutte contre la maltraitance, il est incohérent, voire inadmissible, que l'application d'une sanction pénale soit possible lorsqu'une personne commet un acte qui est susceptible de compromettre le bien-être ou la sécurité d'un animal, alors qu'aucune sanction pénale ne peut être appliquée en vertu de la Loi visant à lutter contre la maltraitance à l'égard de l'auteur d'un acte de maltraitance envers une personne âgée ou toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité.

## **3- Objectifs poursuivis**

Les personnes victimes de maltraitance sont susceptibles de vivre des répercussions significatives sur leur vie familiale et sociale ainsi que sur leur mode de vie, sur leur santé physique et mentale ainsi que sur leur situation financière, ce qui est à éviter.

### **3.1- Pratiques ou procédures compromettant la sécurité ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'usagers**

La capacité d'agir avec diligence face à une situation susceptible de compromettre la santé ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'usagers doit être renforcée notamment lorsque cette situation découle de l'application de pratiques ou de procédures qui seraient ainsi incompatibles avec la poursuite de la mission de l'organisation visée. Il est important dans un tel cas précisément que les autorités concernées en soient informées par le CPQS et qu'ils puissent alors exercer leurs fonctions et pouvoirs de manière à enrayer

ce genre de situations pouvant découler de l'application de telles pratiques ou procédures.

### **3.2- Introduction d'une infraction pénale à l'égard de l'auteur d'un acte de maltraitance**

La capacité d'agir avec impact sur les auteurs d'un acte de maltraitance qui gravitent dans le réseau de la santé et des services sociaux auprès des personnes les plus vulnérables doit être accentuée pour renforcer la lutte contre la maltraitance. Il apparaît important de fournir à l'État d'autres moyens plus dissuasifs afin d'assurer la sécurité et le bien-être des personnes majeures en situation de vulnérabilité qui sont accueillies dans des milieux de vie régis par la LSSSS ou encore afin d'assurer la sécurité et le bien-être de telles personnes qui reçoivent à domicile, pour le compte d'un établissement, des services de santé et des services sociaux. Il est requis d'avoir un levier puissant pour éviter que des actes de maltraitance soient tolérés ou commis et que des récidives en la matière soient effectuées.

## **4- Proposition**

Afin de favoriser des environnements sécuritaires et exempts de maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité, il est proposé de présenter des amendements au projet de loi n° 101.

### **4.1 Pratiques ou procédures compromettant la sécurité ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'utilisateurs**

L'article 33.1 de la LSSSS, tel qu'il est proposé de l'introduire par l'article 15 du projet de loi n° 101, concerne l'obligation du CPQS de transmettre au directeur général d'un établissement<sup>1</sup> ainsi qu'au ministre de la Santé et des Services sociaux une copie de ses conclusions motivées et, le cas échéant, de ses recommandations au conseil d'administration concerné, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire, dans l'exercice de ses fonctions, à l'existence d'une situation susceptible de compromettre la santé ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'utilisateurs.

Il est souhaité de bonifier cet article 33.1 afin d'être plus explicite sur le fait qu'une situation susceptible de compromettre la santé ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'utilisateurs peut découler de l'application de pratiques ou de procédures.

En référant plus expressément à la situation susceptible de compromettre la santé ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'utilisateurs du fait de l'application de pratiques ou de procédures, cela rappelle que les pratiques et les procédures appliquées notamment dans les établissements de santé et de services sociaux doivent être exemplaires. Cette modification est particulièrement pertinente pour insister sur l'importance que les autorités responsables d'assurer la sécurité et le bien-être des usagers du réseau de la

---

1. Selon le premier alinéa de l'article 50 de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (chapitre O-7.2), « une référence au directeur général d'un établissement public est une référence au président-directeur général d'un centre intégré de santé et de services sociaux ou d'un établissement non fusionné, compte tenu des adaptations nécessaires ».

santé et des services sociaux, notamment le ministre, soient informées en temps opportun de toute situation susceptible de compromettre la santé et la sécurité d'un usager ou d'un groupe d'usagers et soient en mesure de réagir avec diligence pour mettre fin à une telle situation.

#### **4.2- Introduction d'une infraction pénale à l'égard de l'auteur d'un acte de maltraitance**

Considérant la vulnérabilité des personnes pouvant se trouver dans certains milieux de vie, il est souhaité d'ajouter une disposition au projet de loi n° 101 visant à ce qu'il y ait une infraction liée au fait de commettre un acte de maltraitance envers ces personnes et, de façon complémentaire, d'y prévoir une sanction pénale applicable à l'auteur d'un tel acte.

Ainsi, il est proposé de créer une infraction et de prévoir l'application d'une sanction pénale, dans la Loi visant à lutter contre la maltraitance, lorsqu'un acte de maltraitance est commis envers une personne hébergée dans un CHSLD, envers une personne prise en charge par une RI ou par une RTF ou envers un résident d'une RPA alors que cette personne ou ce résident se trouve sur les lieux du CHSLD, de la RI, de la RTF ou de la RPA qui l'accueille. Dans ce cas, qu'il soit le fait d'un prestataire de services de santé et de services sociaux, d'un membre du personnel du milieu de vie, d'un bénévole œuvrant dans le milieu de vie, d'un proche parent de la personne victime de l'acte de maltraitance ou de tout autre tiers, l'auteur de cet acte commet une infraction et s'expose à une sanction pénale.

Par ailleurs, il est souhaitable que les personnes qui exercent des responsabilités professionnelles dans les milieux de vie visés n'échappent pas à l'application de la disposition ci-haut mentionnée du simple fait que la personne ou le résident envers qui elles commettraient un acte de maltraitance se trouvaient, au moment de l'acte, à l'extérieur des lieux du milieu de vie qui l'accueille. Ainsi, il est proposé de créer une infraction et de prévoir l'application d'une sanction pénale lorsqu'un acte de maltraitance est commis envers une personne hébergée dans un CHSLD, envers une personne prise en charge par une RI ou par une RTF ou envers un résident d'une RPA alors que cette personne ou ce résident se trouve, sous la responsabilité de l'établissement ou de l'exploitant de la ressource ou de la résidence, à l'extérieur des lieux du milieu de vie qui l'accueille. Dans ce cas, l'établissement, l'exploitant de la RI, de la RTF ou de la RPA et tout membre de leur personnel pourraient ainsi commettre une infraction et s'exposer à une sanction pénale s'ils sont l'auteur de l'acte de maltraitance envers la personne visée.

De plus, il est souhaitable que les personnes qui offrent des services de santé et des services sociaux à domicile, pour le compte d'un établissement de santé et de services sociaux, n'échappent pas, elles non plus, à l'application de la disposition ci-haut mentionnée. Ainsi, il est proposé de créer une infraction et de prévoir l'application d'une sanction pénale lorsqu'un acte de maltraitance est commis par une personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, fournit directement des services de santé ou des services sociaux à domicile à une personne, pour le compte d'un établissement, envers une telle personne sur les lieux de son domicile.

Dans tous ces cas, le montant de l'amende qui est suggéré de prévoir est le même que celui indiqué ci-haut, soit de 5 000 \$ à 125 000 \$, dans le cas d'une personne physique, ou

de 10 000 \$ à 250 000 \$, dans les autres cas. En cas de récidive, ces montants seraient portés au double.

L'ajout d'une disposition dans la Loi visant à lutter contre la maltraitance qui crée une infraction et qui prévoit l'application d'une sanction pénale pour les auteurs d'un acte de maltraitance envoie un message sans équivoque qu'il n'y a aucune tolérance à la maltraitance auprès des aînés et de toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. Combinée à la proposition faite par le projet de loi n° 101 d'élargir l'obligation de signaler un cas de maltraitance dont seraient victimes un usager qui est pris en charge par une RI ou par une RTF, un résident d'une RPA ou une personne dont l'inaptitude à prendre soin d'elle-même ou à administrer ses biens a été constatée par une évaluation médicale, mais qui ne bénéficie pas d'une mesure de protection, cette proposition d'ajouter à la loi une infraction et des sanctions pénales pourra être réellement dissuasive pour toute personne qui pourrait avoir l'intention de commettre un acte de maltraitance.

Ceci resserrerait donc les mailles du filet de sécurité qui protège les personnes à risque d'être victimes de maltraitance, notamment dans les milieux d'hébergement de longue durée ou dans les autres milieux de vie pour aînés.

## **5- Autres options**

En ce qui concerne la « maltraitance organisationnelle », il a été envisagé d'ajouter une définition spécifique pour ce type de maltraitance dans la Loi visant à lutter contre la maltraitance. Cette option n'a pas été retenue étant donné que la notion de « maltraitance organisationnelle » ne fait pas l'objet d'une compréhension commune de la part des différents acteurs impliqués dans la lutte contre la maltraitance et de la population en général.

En ce qui concerne l'ajout d'une infraction et d'une sanction pénale pour les auteurs d'un acte de maltraitance, il est essentiel d'envoyer un message fort à la population quant au fait qu'il n'y a aucune tolérance face à la maltraitance dans les milieux de vie des personnes les plus vulnérables de la société. Aucune autre option n'a donc été envisagée sur ce point.

## **6- Évaluation intégrée des incidences**

Le projet de loi aura des impacts sur les aînés et sur les autres personnes majeures en situation de vulnérabilité. Certaines personnes sont en perte d'autonomie, présentent une déficience ou vivent des problématiques psychosociales importantes. Dans tous les cas, ces personnes doivent pouvoir compter sur une société qui sait les respecter et les protéger.

Par les amendements proposés dans le présent mémoire, le MSSS et le gouvernement du Québec lancent le message à la population qu'aucun cas de maltraitance n'est toléré dans le réseau de la santé et des services sociaux. De plus, les autorités se dotent des leviers nécessaires pour sévir directement contre les auteurs d'un acte de maltraitance en prévoyant la possibilité de leur appliquer des sanctions pénales.

## **7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes**

Les difficultés ou les enjeux auxquels les amendements proposés dans le présent mémoire tentent de répondre ont fait l'objet des consultations menées auprès de différents partenaires avant la présentation à l'Assemblée nationale du Québec du projet de loi n° 101, lesquels figurent dans le mémoire présenté précédemment au Conseil des ministres.

Le fait de référer expressément à la possibilité que des pratiques ou des procédures puissent compromettre la santé ou le bien-être de certaines personnes en situation de vulnérabilité est perçu favorablement par différents partenaires du MSSS dans la lutte contre la maltraitance. Cet ajout a même été qualifié de geste courageux de la part du gouvernement du Québec.

Quant aux sanctions pénales, leur application a été questionnée par certains partenaires du MSSS, mais leur pertinence n'a pas été remise en question.

## **8- Mise en œuvre, suivi et évaluation**

Différents moyens seront utilisés pour donner au projet de loi n° 101, une fois qu'il sera adopté, la meilleure visibilité possible auprès des différents acteurs impliqués dans la lutte contre la maltraitance. Il sera essentiel de faire connaître les changements apportés afin que l'application concrète de la loi soit conforme à l'intention du législateur.

De nouveaux outils appuyant la mise en œuvre de la Loi visant à lutter contre la maltraitance seront également développés.

## **9- Implications financières**

Les amendements proposés dans le présent mémoire n'impliquent aucune somme supplémentaire.

## **10- Analyse comparative**

Au Manitoba, l'article 2 de la Loi sur la protection des personnes recevant des soins (C.P.L.M., chapitre P-144) prévoit que « il incombe au gestionnaire d'un établissement de santé de veiller à ce que les patients de l'établissement ne subissent pas de mauvais traitements ou ne fassent pas l'objet de négligence et de leur garantir un niveau de sécurité convenable. ». L'article 12 de cette loi prévoit que « quiconque contrevient à la présente loi commet une infraction et encourt sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, dans le cas d'une personne particulier, une amende maximale de 2 000 \$, dans le cas d'une personne morale, une amende maximale de 30 000 \$ ».

En Ontario, l'article 19 de la Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée (L.O. 2007, chapitre 8) prévoit que « le titulaire de permis d'un foyer de soins de longue durée protège les résidents contre les mauvais traitements de la part de qui que ce soit et veille à ce qu'ils ne fassent l'objet d'aucune négligence de sa part ou de la part du

personnel ». L'article 182 (2) de cette loi prévoit que « quiconque est déclaré coupable d'une infraction prévue par la présente loi est passible, pour une première infraction, d'une amende maximale de 100 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de 12 mois, ou d'une seule de ces peines et, pour une infraction subséquente, d'une amende maximale de 200 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de 12 mois, ou d'une seule de ces peines. ».

L'article 69 (1) et (3) de cette loi prévoit également que « les administrateurs et les dirigeants d'une personne morale qui est titulaire d'un permis veillent à ce que la personne morale se conforme à toutes les exigences que prévoit la présente loi » et que « sont coupables d'une infraction les personnes qui ne se conforment pas au présent article. ». Dans ce cas, l'article 182 (3) de cette loi prévoit que « si le particulier qui est déclaré coupable d'une infraction prévue par la présente loi par l'effet de l'article 69 est un membre visé au paragraphe 69 (2) ou encore un administrateur ou un dirigeant d'une personne morale qui est le titulaire de permis d'un foyer de soins de longue durée à but non lucratif, le particulier est passible d'une amende maximale de 2 000 \$, et que dans les autres cas, le particulier est passible d'une amende maximale de 100 000 \$ pour une première infraction et d'une amende maximale de 200 000 \$ pour une infraction subséquente ».

En Alberta, l'article 10 (1) et (5) prévoit que « every service provider or individual employed by or engaged for services by a service provider who provides care or support services to a client has a duty (a) to take reasonable steps to protect the client from abuse while providing care or support services, and (b) to maintain a reasonable level of safety for the client » and « a person who fails to comply with this section is guilty of an offence ». L'article 24 (2) de cette loi prévoit « a person who is guilty of an offence under section 7 (5), 10 (5), 15 (2), 17 (8), 18 (4) or 19 (5) is liable (a) in the case of an individual, to a fine of not more than \$10 000, or (b) in the case of a service provider, to a fine of not more than \$100 000 ».

La ministre responsable des Aînés  
et des Proches aidants,

pour  
MARGUERITE BLAIS

Le ministre de la Santé  
et des Services sociaux,

CHRISTIAN DUBÉ