

**PRÉSENTATION DE LA COMMISSION DES DROITS
DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE**

devant

LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

à l'occasion des consultations particulières et auditions publiques sur

LES CONDITIONS DE VIE DES ADULTES HÉBERGÉS EN CENTRE D'HÉBERGEMENT
ET DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Québec, 11 février 2014

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, constituée en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, a pour mission de veiller au respect des principes contenus dans cette Charte². Institution indépendante du gouvernement dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale³, la Commission a le mandat d'assurer la promotion et le respect de l'ensemble des droits qui y sont reconnus par toutes mesures appropriées⁴. Depuis sa création en 1976, elle est intervenue de diverses manières pour faire respecter les droits des personnes hébergées dans des établissements offrant des soins de longue durée. Aussi, la Commission remercie la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale de l'avoir conviée à participer à ces consultations particulières et auditions publiques sur les conditions de vie des adultes hébergés en centre d'hébergement et de soins de longue durée. Nos observations visent à ce que les recommandations qui émaneront de la réflexion des parlementaires soient animées par la recherche du respect des droits et libertés de la personne.

Afin d'exercer sa mission, la Commission est investie de plusieurs responsabilités⁵ qu'il nous apparaît utile de présenter. Ce portrait permettra d'établir le cadre d'analyse sur lequel nous nous fondons pour aborder les questions posées dans le document préparé pour la présente consultation⁶.

La Commission souhaite tout d'abord souligner que toute personne, quel que soit son âge, son état de santé ou son milieu de vie, a droit au respect de l'ensemble des droits et libertés que lui garantit la Charte québécoise. Il convient de rappeler que la Charte protège aussi les droits d'autres personnes qui sont directement concernées par l'objet de la présente consultation, soit d'une part les membres de la famille des personnes hébergées⁷ et d'autre part, les personnes

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12 (ci-après « Charte »).

² *Id.*, art. 57 al. 1.

³ *Id.*, art. 58 al. 2.

⁴ *Id.*, art. 57 al. 2 et art. 71 al. 1.

⁵ Voir notamment les responsabilités énumérées au 2^e alinéa de l'article 71 de la Charte.

⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Les conditions de vie des adultes hébergés en centre d'hébergement et de soins de longue durée, Mandat d'initiative, Document de consultation*, Assemblée nationale du Québec, Direction des travaux parlementaires, 2013.

⁷ Notamment en vertu des articles 5, 10, 44 et 48 al. 2 de la Charte.

chargées de donner les services et les soins aux personnes hébergées⁸. Les réflexions et les pistes de solution qui seront éventuellement proposées par les membres de la commission parlementaire doivent également en tenir compte. Nous nous concentrerons toutefois sur les droits des personnes âgées et des personnes handicapées, étant donné que la présente consultation vise en premier lieu leurs conditions de vie.

Les droits les plus significatifs dans le contexte de l'hébergement et des soins de longue durée sont le droit à la vie (art. 1), le droit à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne (art. 1), le droit à la sauvegarde de sa dignité (art. 4), le droit au respect de sa vie privée (art. 5), lequel protège entre autres le droit de choisir son lieu de vie⁹, le droit d'être protégé contre la discrimination (art. 10) et le droit pour les personnes âgées ou handicapées d'être protégées contre toute forme d'exploitation (art. 48). Cela dit, plusieurs autres droits et libertés de la Charte québécoise sont pertinents dans le contexte de l'hébergement et ils doivent également être respectés et mis en œuvre. Mentionnons par exemple la liberté d'expression (art. 3), la liberté d'association (art. 3), le droit au respect du secret professionnel (art. 9), le droit à l'information (art. 44), le droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent (art. 45) et le droit des personnes âgées ou handicapées à la protection et à la sécurité que doivent leur apporter leur famille ou les personnes qui en tiennent lieu (art. 48).

Précisons que la Charte québécoise interdit la négation ou la restriction de droits fondée sur un ou plusieurs motifs de discrimination énumérés à son article 10 et que l'âge, le handicap et le moyen de pallier un handicap constituent des motifs de discrimination illicite. Par conséquent, les personnes âgées ou handicapées hébergées en centre d'hébergement et de soins de longue durée peuvent invoquer le droit à l'égalité et à la non-discrimination pour assurer le respect de leurs droits. Elles peuvent également s'appuyer sur le droit à l'égalité lorsque l'atteinte à leurs droits se fonde sur un des autres motifs de discrimination interdits, tels que la

⁸ Notamment en vertu des articles 5, 10, 16, 18.1, 18.2 et 46 de la Charte.

⁹ Comme l'a conclu la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Godbout c. Ville de Longueuil* : « [E]n raison des considérations intimes qui motivent le choix du lieu où l'on veut vivre et des répercussions extrêmement importantes que ce choix entraîne inévitablement sur les affaires personnelles, j'estime que le droit de décider sans intervention injustifiée où l'on veut établir et maintenir sa demeure est clairement visé par la garantie du droit au "respect de [l]a vie privée" énoncée par la Charte québécoise. » (1997 CanLII 335 (CSC), [1997] 3 R.C.S. 844, par. 99, j. LaForest).

race, la couleur, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état civil, la religion, la langue, l'origine ethnique ou nationale et la condition sociale.

Comme nous venons de le mentionner, la Charte québécoise énonce deux droits qui visent nommément les personnes âgées et les personnes handicapées. En vertu de l'article 48, « toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation » et elle a « aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent leur apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu »¹⁰. Ces deux droits sont applicables en milieu d'hébergement et de soins de longue durée.

Rappelons, afin d'écarter toute ambiguïté, que le droit d'être protégé contre l'exploitation que confère la Charte québécoise ne se limite pas à l'exploitation financière. Il est établi que le droit inscrit à l'article 48 offre une protection contre toute forme d'exploitation, qu'elle soit « d'ordre physique, psychologique, social ou moral »¹¹. Cette interprétation a été confirmée en 2005 par la Cour d'appel du Québec, dans une décision marquante où elle a en outre spécifié que l'exploitation interdite par la Charte inclut l'exploitation « résultant de mauvaises conditions d'hébergement »¹². D'ailleurs, dès 1978, la Commission affirmait dans un avis que l'article 48 peut s'appliquer à des préjudices subis dans un établissement pour personnes âgées ou handicapées qui résulteraient de la négligence¹³. La Commission y précisait : « [Il] y a une autre forme d'exploitation qui [...] résulte de la négligence ou de l'incompétence. Cette forme d'exploitation peut exister dans les établissements publics aussi bien que privés [...]. »¹⁴

Les instruments internationaux en matière de droits de la personne renforcent cette interprétation.

¹⁰ Le Tribunal des droits de la personne a étendu l'obligation énoncée à l'article 48 aux intervenants des institutions publiques, tels que le réseau de la santé et des services sociaux et le Curateur public, lorsqu'ils agissent en remplacement de la famille : *Commission des droits de la personne du Québec c. Brzozowski*, [1994] R.J.Q. 1447, 1471 (T.D.P.Q.).

¹¹ *Vallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2005 QCCA 316, [2005] R.J.Q. 961, par. 29 et 31; *Commission des droits de la personne du Québec c. Brzozowski*, préc., note 10, 1471 : « Le terme "exploitation" à l'article 48 doit s'entendre de toute forme d'exploitation et n'est pas limité dans le texte à une exploitation économique, c'est-à-dire à un profit d'ordre financier. L'exploitation peut donc être, et de manière non limitative, d'ordre physique, psychologique, social ou moral. »

¹² *Vallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, préc., note 11, par. 31.

¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Avis concernant le manque de qualité de la nourriture dans un établissement pour personnes âgées ou handicapées*, 1978, p. 4.

¹⁴ *Id.*

Les *Principes des Nations Unies pour les personnes âgées*¹⁵ adoptés par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies en 1991, énoncent deux principes qui, conjugués ensemble, fixent les objectifs que l'État doit poursuivre pour assurer aux personnes âgées un milieu de vie respectueux de leurs droits. En vertu de l'article 5, « [l]es personnes âgées devraient pouvoir vivre dans des environnements sûrs qui puissent s'adapter à leurs préférences personnelles et à la modification de leurs capacités. » En vertu de l'article 17, « [l]es personnes âgées devraient avoir la possibilité de vivre dans la dignité et la sécurité sans être exploitées ni soumises à des sévices physiques ou mentaux. »

On peut également invoquer la protection que confère à tous, y compris aux personnes âgées et aux personnes handicapées, le droit au logement énoncé notamment au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁶. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, qui a le mandat de surveiller la réalisation du droit au logement par les États, « il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. »¹⁷

En ce qui concerne les personnes handicapées, le respect de leur dignité est au cœur de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, adoptée en 2006, et ce principe est nommément inscrit dans plusieurs de ses dispositions¹⁸. La Convention réitère par ailleurs d'autres droits fondamentaux dont doivent pouvoir jouir les personnes handicapées, quel que soit leur milieu de vie, dont le droit à la liberté et à la sûreté de leur personne¹⁹, le droit au

¹⁵ Doc. N.U. A/RES/46/91, 16 décembre 1991.

¹⁶ (1966) 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46, art. 11.

¹⁷ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES, *Observation générale n° 4 sur le droit à un logement suffisant*, Doc. N.U. E/1/1992/23, 13 décembre 1991, par. 7.

¹⁸ Doc. N.U. A/RES/61/106, 13 décembre 2006, Préambule par. y), art. 1, 3, 8, 16, 24 et 25.

¹⁹ *Id.*, art. 14.

respect de leur intégrité physique et mentale²⁰, le droit au respect de leur vie privée²¹ et le droit d'être protégées contre toutes formes d'exploitation, de violence et de maltraitance²².

Les droits reconnus par la Charte et par le droit international sont également énoncés dans d'autres lois québécoises. En particulier, plusieurs dispositions du Code civil et de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* réaffirment et précisent la portée des droits dont bénéficient les personnes qui reçoivent des services d'hébergement et des soins de longue durée. Si la Commission se réfère au besoin aux législations pertinentes dans le cadre de ses interventions, c'est toutefois en regard des droits garantis par la Charte qu'elle exerce sa compétence.

Comme on l'a dit plus haut, la Commission est chargée d'assumer plusieurs responsabilités afin d'assurer la promotion et le respect des principes contenus dans la Charte.

Elle est notamment chargée de recevoir et traiter les plaintes et d'enquêter en matière de discrimination et de harcèlement discriminatoire et en matière d'exploitation de personnes âgées et de personnes handicapées²³. Par ailleurs, la Commission a le pouvoir de faire enquête de sa propre initiative²⁴. Elle peut intervenir sur la base de ce pouvoir entre autres lorsqu'elle reçoit une dénonciation. Dans les faits, la majorité des enquêtes que la Commission mène en matière d'exploitation le sont de sa propre initiative et le plus souvent à la suite d'une dénonciation. Depuis 2010, les enquêtes en matière d'exploitation des personnes âgées sont menées par une équipe spécialisée mise en place à la faveur du *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015*²⁵.

Rappelons qu'une plainte concernant l'une ou l'autre de ces situations peut être portée par la personne victime²⁶ ou, si elle est inapte au sens du Code civil, par son représentant légal, soit

²⁰ *Id.*, art. 17.

²¹ *Id.*, art. 22.

²² *Id.*, art. 16.

²³ Charte, art. 71 al. 2 par. 1^o.

²⁴ *Id.*

²⁵ MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS, *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015*, 2010.

²⁶ Charte, art. 74 al. 1.

son tuteur, son curateur ou son mandataire. La plainte peut aussi être portée par un groupe de victimes ou par un organisme voué à la défense des droits ou au bien-être d'un groupe²⁷, par exemple un comité des usagers²⁸. Qu'il s'agisse de discrimination ou d'exploitation, le mécanisme de plainte est similaire avec toutefois une distinction notable : dans les cas d'exploitation, la plainte peut être portée sans le consentement de la victime²⁹.

À l'issue de l'enquête et advenant l'échec d'un règlement entre les parties, la Commission a le pouvoir d'émettre des mesures de redressement, telles que des mesures pour faire cesser la discrimination ou l'exploitation, le paiement d'une indemnité pour les dommages matériels ou moraux subis, le paiement de dommages-intérêts punitifs ou l'accomplissement d'un acte³⁰. Si les mesures proposées par la Commission ne sont pas mises en œuvre dans le délai qu'elle fixe, la Commission peut alors saisir un tribunal, en tenant compte de l'intérêt public³¹. Il s'agit en général du Tribunal des droits de la personne, un tribunal judiciaire spécialisé en matière de discrimination et d'exploitation³². La Commission prend alors fait et cause pour la victime et assume ses frais judiciaires³³. Le Tribunal a le pouvoir d'ordonner toute mesure nécessaire à la cessation de l'atteinte illicite à un droit ou à une liberté protégé par la Charte, ainsi qu'à la réparation du préjudice moral et matériel qui en résulte³⁴. Ainsi, la personne victime de discrimination ou d'exploitation peut obtenir, selon les circonstances, des dommages-intérêts matériels, des dommages-intérêts moraux, des dommages-intérêts punitifs, une injonction ou toute autre ordonnance permettant de faire cesser l'atteinte.

Le pouvoir de la Commission de saisir un tribunal s'étend aux situations de représailles³⁵ et, à toute étape de sa procédure, aux situations d'urgence. La Commission utilise ce recours pour

²⁷ *Id.*, art. 74 al. 3.

²⁸ Dans l'affaire *Commission des droits de la personne c. Coutu*, la Commission avait fait enquête dans un établissement privé à la suite de plaintes du comité des bénéficiaires, ainsi que du Comité provincial des malades (1995 CanLII 2537 (TDP), [1995] R.J.Q. 1628 (T.D.P.Q.), infirmé en partie sur un autre point par la Cour d'appel, REJB 1998-08181).

²⁹ Charte, art. 74 al. 3.

³⁰ *Id.*, art. 79.

³¹ *Id.*, art. 80.

³² *Id.*, art. 100 et 111.

³³ *Id.*, art. 80 et 84 (*a contrario*).

³⁴ *Id.*, art. 80 et 111.

³⁵ *Id.*, art. 82 et 111.

des mesures d'urgence, particulièrement dans les dossiers d'exploitation des personnes âgées, lorsqu'elle a raison de croire que la vie, la santé ou la sécurité de la victime est menacée ou qu'il y a risque de perte d'un élément de preuve ou de solution³⁶.

Par ailleurs, la Commission est tenue de signaler au Curateur public tout besoin de protection qu'elle estime être de la compétence de celui-ci, dès qu'elle en a connaissance dans l'exercice de ses fonctions³⁷. D'autre part, la Commission collabore, dans l'exercice de ses pouvoirs, avec différentes instances : Curateur public, institutions et établissements du réseau de la santé et des services sociaux et services policiers.

On constate, à l'issue de cette rapide présentation des pouvoirs de la Commission et du Tribunal des droits de la personne, que la Charte institue des recours importants dans les situations d'atteintes aux droits des personnes âgées et des personnes handicapées. Qu'en est-il de leur application?

Nos données révèlent que la majorité des plaintes adressées à la Commission en matière de discrimination où l'âge avancé de la victime serait en cause ne concerne pas l'hébergement, mais le secteur du travail³⁸. C'est également ce secteur que visent en premier lieu les plaintes en discrimination fondée sur le handicap³⁹.

Quant aux atteintes au droit de la personne âgée ou handicapée d'être protégée contre l'exploitation, les plaintes que reçoit la Commission peuvent viser tous les milieux de vie de la personne, y compris, comme on l'a mentionné plus haut, les centres d'hébergement et de soins de longue durée⁴⁰. On constate que le nombre de plaintes qu'elle reçoit et qu'elle traite concernant ce milieu de vie est faible. Ainsi en 2012-2013, la Commission a traité trois (3)

³⁶ *Id.*, art. 81 et 111.

³⁷ *Id.*, art. 71 al. 2 par. 3^o.

³⁸ Voir par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'activités et de gestion 2012-2013*, p. 55.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ En 1978, dans un avis concernant le manque de qualité de la nourriture dans un établissement pour personnes âgées ou handicapées, la Commission confirmait sa compétence à recevoir des plaintes fondées sur l'article 48 pour des atteintes aux droits subies dans un établissement pour personnes âgées ou handicapées : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, préc., note 13. Cet avis répondait à une demande du Comité provincial des malades, renommé en 1998 Conseil pour la protection des malades.

plaintes mettant en cause un centre d'hébergement et de soins de longue durée. Plusieurs raisons peuvent expliquer le petit nombre de plaintes dont est saisie la Commission, alors qu'elle intervient régulièrement dans d'autres milieux de vie, dont les résidences privées pour aînés. Cette donnée reflète sans doute le fait qu'à la lumière des particularités des situations ayant cours, le recours à un des mécanismes de plainte alternatifs peut sembler plus approprié que la tenue d'une enquête par la Commission.

On peut aussi probablement y voir une certaine méconnaissance des droits et recours prévus par la Charte. Pourtant, la Commission a tenu dans des centres d'hébergement et de soins de longue durée privés ou publics des enquêtes conséquentes qui ont mené à une décision judiciaire et des règlements substantiels.

Ainsi, dans l'affaire *Commission des droits de la personne c. Coutu*⁴¹, le Tribunal des droits de la personne a accueilli la demande de la Commission contre un établissement privé qui hébergeait des personnes présentant une déficience intellectuelle et pour certaines des déficiences physiques associées. À la suite de plaintes qui avaient été portées par le Comité provincial des malades et par le comité des usagers du centre d'hébergement en cause, la Commission avait enquêté non seulement sur l'utilisation de l'allocation mensuelle des usagers et le travail non-rémunéré de ceux-ci, des actes relevant d'une exploitation financière, mais aussi sur leurs conditions de vie et les soins qui leur étaient donnés. Le Tribunal des droits de la personne a conclu entre autres que les « droits à la liberté, à la dignité, à l'honneur [des usagers], ainsi que leur droit à la vie privée [avaient été] brimé[s] de façon quotidienne par les pratiques institutionnelles désuètes mises en place et tolérées dans l'établissement »⁴². Il a également statué que l'établissement avait porté atteinte au droit à la protection et à la sécurité des personnes hébergées en raison de l'absence de qualification du personnel, la tenue vestimentaire inadéquate imposée aux usagers, le langage irrespectueux tenu par le personnel à leur endroit, l'infantilisation dont ils faisaient l'objet, le non-respect de leur intimité et les punitions qu'ils subissaient. Les propriétaires de l'établissement ont été condamnés à payer aux victimes la somme de 1 413 300 \$ à titre de dommages compensatoires et de 141 330 \$ à titre de dommages exemplaires.

⁴¹ *Commission des droits de la personne c. Coutu*, préc., note 28.

⁴² *Id.*, p. 1645 et 1652.

La Commission a également mené deux enquêtes d'envergure sur les conditions de vie de personnes hébergées dans des établissements publics.

La première enquête, conclue en 2005, visait un centre d'hébergement et de soins de longue durée de la région de Montréal⁴³. Elle a identifié des lacunes importantes concernant la formation du personnel, le manque d'encadrement clinique de même que des problèmes importants dans l'attitude du personnel envers les résidents. La Commission a déterminé que des comportements inappropriés et des pratiques abusives envers les personnes hébergées résultant de ces lacunes constituaient de l'exploitation. Elle a donc émis une série de recommandations relatives au respect des droits des personnes hébergées, à la formation du personnel pour qu'il soit en mesure de répondre aux besoins particuliers de la clientèle, au soutien clinique, à la valorisation du personnel et à certains aspects de l'organisation du travail. Ces mesures avaient pour objectif de redresser la situation générale constatée dans l'établissement et d'assurer que le bien-être et le respect des droits des personnes hébergées soient l'objectif principal de l'activité de l'établissement et de tout son personnel. La direction du centre s'est engagée à mettre en œuvre ces mesures et à en assurer le suivi. Elle a également accepté d'indemniser une des résidentes pour l'atteinte à son droit à la protection contre l'exploitation⁴⁴.

Soulignons que certaines des mesures ont été mises en œuvre avec l'appui de la Commission. Par exemple, nous avons soutenu un groupe de résidents dans l'élaboration de la charte des droits et des valeurs du centre d'hébergement et la réalisation d'une exposition des œuvres des résidents sur ce thème⁴⁵.

La deuxième enquête, conclue en 2006, visait un centre d'hébergement et de soins de longue durée situé en région, un centre de réadaptation et, suite au regroupement de ces établissements résultant de la réorganisation du réseau sociosanitaire, un centre de santé et de

⁴³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse propose des mesures de redressement à la Résidence Saint-Charles-Borromée*, communiqué de presse, Montréal, 9 novembre 2005.

⁴⁴ CENTRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX JEANNE-MANCE, *Recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la Résidence Saint-Charles-Borromée*, communiqué de presse, Montréal, 9 novembre 2005.

⁴⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Une charte des droits et valeurs à Saint-Charles-Borromée*, communiqué de presse, Montréal, 31 mai 2005.

services sociaux⁴⁶. Cette intervention a mené à une entente hors cour⁴⁷ par laquelle l'établissement s'est engagé d'une part, à verser aux représentants des résidents visés par l'enquête un dédommagement pécuniaire et d'autre part, à mettre en œuvre plusieurs mesures d'ordre systémique. Ces dernières comprenaient :

- l'implantation d'une approche « Milieu de vie » dans les centres d'hébergement;
- l'amélioration de la procédure de signalement de comportement inacceptable envers la clientèle hébergée et du suivi des signalements;
- la mise en place d'une procédure de dépistage et de prévention des abus et de la violence;
- le resserrement des critères de sélection d'embauche du personnel;
- l'élaboration de plans d'interventions tenant compte de la capacité des résidents et visant leur autonomie;
- l'amélioration de la formation du personnel en cours d'emploi;
- l'adoption d'un règlement sur l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle des résidents;
- l'amélioration de la procédure de distribution des médicaments;
- et finalement, l'amélioration du service d'animation et de loisir.

Outre le pouvoir d'enquête et de saisir un tribunal, la Charte confère à la Commission d'autres moyens d'action pour assurer la promotion et le respect des droits qui y sont reconnus, dont celui d'analyser les lois du Québec et de faire les recommandations appropriées au gouvernement⁴⁸. Elle est ainsi intervenue à plusieurs reprises devant l'Assemblée nationale pour demander l'adoption de mesures législatives visant à renforcer le respect des droits des personnes âgées et des personnes handicapées, par exemple en matière de certification des

⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse considère qu'il y a eu des situations d'exploitation de personnes âgées au Centre de santé et de services sociaux de Beauce*, communiqué de presse, Montréal, 31 octobre 2006.

⁴⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Un règlement hors cour est intervenu entre la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Centre de santé et de services sociaux de Beauce*, communiqué de presse, Montréal, 22 juin 2008.

⁴⁸ Charte, art. 71 al. 2 par. 6°.

résidences pour personnes âgées et des ressources d'hébergement offrant des services à d'autres clientèles vulnérables⁴⁹.

Il incombe également à la Commission de développer des programmes et des outils d'éducation aux droits et de coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne⁵⁰. Elle offre entre autres, à travers le Québec, des ateliers de formation intitulés *Lutter contre l'abus et la maltraitance des personnes âgées*, qui sont destinés tant aux agents multiplicateurs qu'aux groupes de défense qui représentent les personnes âgées. Elle donne également des séances de formation en matière d'exploitation des personnes âgées auprès des centres de santé et de services sociaux et des agences régionales⁵¹.

La Commission peut également inviter toute personne ou groupement intéressé à lui présenter publiquement ses observations lorsqu'elle estime que l'intérêt public ou celui d'un groupement le requiert, afin de faire au gouvernement les recommandations appropriées⁵². C'est à ce titre qu'en 1999, à l'occasion de l'Année internationale des personnes âgées, les membres de la Commission ont lancé une vaste consultation publique sur l'exploitation des personnes âgées⁵³. Ils souhaitaient mieux connaître les formes que prend l'exploitation des personnes âgées, ainsi que les obstacles qui empêchent d'y mettre fin, accroître l'efficacité des moyens de prévention et des recours et finalement, favoriser une éducation publique des droits des personnes âgées⁵⁴.

⁴⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 83, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, 2005; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale à l'occasion des consultations particulières sur le Projet de loi n° 56, Loi sur les services de santé et les services sociaux concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement*, 2009; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 16, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées*, 2011.

⁵⁰ Charte, art. 71 al. 2 par. 2^o, 4^o et 8^o.

⁵¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 38, p. 89.

⁵² Charte, art. 71 al. 2 par. 7^o.

⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées : vers un filet de protection resserré. Rapport de consultation et recommandations*, 2001, p. 1.

⁵⁴ *Id.*

Se fondant sur les commentaires reçus et sur ses propres études, la Commission a formulé en 2001 des recommandations qui s'adressaient aux acteurs sociaux concernés, à savoir le gouvernement du Québec, plusieurs ministères et organismes publics, les ordres professionnels concernés, les institutions financières, les organismes communautaires, les administrateurs et le personnel de ressources d'hébergement publiques, les propriétaires et le personnel de résidences privées. Elle a ensuite effectué une étude de suivi pour s'assurer de la réalisation de ses recommandations. Le rapport de suivi, sorti en 2005, rendait compte publiquement des résultats obtenus et formulait de nouvelles recommandations⁵⁵.

Nous ne reprendrons pas ici l'ensemble des constats rapportés et des recommandations formulées dans ces deux rapports. Néanmoins, il est frappant de se rendre compte que plusieurs situations dénoncées à l'époque, notamment par les 117 personnes et organismes qui avaient contribué à la consultation, continuent de perdurer, et ce bien que des avancées importantes aient été réalisées depuis, notamment sur le plan de la législation⁵⁶ et des normes gouvernementales⁵⁷.

De l'avis de la Commission, un moyen primordial à mettre en œuvre pour assurer le respect des droits des personnes âgées et des personnes handicapées hébergées réside toujours dans la formation du personnel œuvrant auprès de ces personnes, car il est essentiel que celui-ci soit mieux outillé. Elle réitère que la formation de base devrait nécessairement comprendre un volet

⁵⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport Vers un filet de protection resserré*, 2005.

⁵⁶ Par exemple : *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2005, c. 32 (qui a entre autres renforcé le régime de traitement des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux); *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences privées pour aînés*, L.Q. 2011, c. 27 (qui a entre autres modifié la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* [L.R.Q., c. R-0.2], afin d'ajouter la négligence dans la liste des motifs visés par l'avis obligatoire au coroner, et ce pour donner suite à une recommandation de la Commission. Voir sur ce dernier point : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis sur l'application de la Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès dans les établissements, ressources et résidences pour personnes âgées*, M^{re} Claire Bernard, (Cat. 2.120-13.39), 2010.

⁵⁷ Par exemple : MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Plan d'action – Orientations ministérielles relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : contention, isolement et substances chimique*, 2002; MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées en CHSLD – Orientations ministérielles*, 2003; *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015*, préc., note 25.

sur les aspects physiques, psychologiques et psychosociaux associés soit au vieillissement et à la perte d'autonomie⁵⁸, soit aux incapacités des clientèles spécifiques⁵⁹.

En outre, la formation donnée devrait nécessairement comprendre un volet sur les droits et recours des personnes hébergées, la détection des situations d'exploitation, ainsi que la prévention des comportements abusifs⁶⁰.

De plus, la formation du personnel devrait comporter, dans les cas pertinents, un volet portant sur les besoins spécifiques des personnes issues de communautés autochtones ou des communautés ethnoculturelles. Ces formations devraient être élaborées en s'assurant de la collaboration étroite et constante de ressources provenant de ces milieux⁶¹.

D'autre part, la Commission se permet de rappeler les recommandations qu'elle a formulées en 2007, dans le *Rapport de consultation du Groupe de travail mixte contre l'homophobie*, relatives à l'adaptation du réseau de la santé et des services sociaux aux besoins des personnes de minorités sexuelles, y compris les personnes âgées⁶². La Commission a entre autres demandé au ministère de la Santé et des Services sociaux d'enjoindre « les agences de la santé et des services sociaux, ainsi que les centres de santé et de services sociaux [...] et [...] [les] CHSLD [...] de prendre en considération les réalités des personnes de minorités sexuelles »⁶³ et de prendre des mesures pour assurer la sensibilisation ou la formation entre autres du personnel des établissements⁶⁴. Elle a également recommandé que le ministère « adapte les services sociaux et de santé en matière d'hébergement et d'accompagnement, afin de répondre aux besoins des personnes âgées de minorités sexuelles concernant : l'usage d'un discours inclusif

⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 53, p. 148-150.

⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 43.

⁶⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 53, p. 148-150.

⁶¹ *Id.*, p. 153.

⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *De l'égalité juridique à l'égalité sociale – Vers une stratégie nationale de lutte contre l'homophobie*, Rapport de consultation du Groupe de travail mixte contre l'homophobie, 2007, p. 72-75.

⁶³ *Id.*, p. 72.

⁶⁴ *Id.*, p. 73-74.

dans les pratiques et les modèles d'intervention; le dévoilement de leur orientation sexuelle; la reconnaissance de la "famille de choix". »⁶⁵

Par ailleurs, la Commission réitère que les centres d'hébergement doivent prendre des mesures concrètes pour favoriser l'information et la présence régulière des familles des personnes hébergées⁶⁶. Celles-ci peuvent en effet constituer entre autres un facteur de protection important pour leur proche qui vit en hébergement.

Finalement, la reconnaissance de l'apport et des besoins des proches aidants a également retenu l'attention de la Commission et elle réitère les recommandations qu'elle a émises à leur sujet. Ainsi, elle réaffirme que les proches aidants doivent avoir accès à des services d'information, de formation, de soutien, d'entraide et de répit suffisants pour répondre à leurs besoins⁶⁷. Dans un mémoire subséquent portant sur le fonctionnement du système public de santé et de services sociaux, la Commission est allée plus loin en recommandant que le rôle essentiel des proches aidants soit pleinement reconnu par une politique de rétribution et en soulignant la nécessité d'adopter des mesures pour mieux protéger leur situation d'emploi⁶⁸.

⁶⁵ *Id.*, p. 74.

⁶⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 53, p. 165.

⁶⁷ *Id.*, p. 157.

⁶⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le document de consultation « Garantir l'accès : un défi d'équité, d'efficience et de qualité »*, 2006, p. 11.