



PROTECTEUR
DU CITOYEN

RAPPORT D'INTERVENTION

Intervention concernant le
Centre intégré de santé et de
services sociaux de l'Outaouais et
la Ressource intermédiaire
La Victoriennne

Québec, le 27 septembre 2023

AVIS

Le présent rapport a été rédigé au terme d'une intervention effectuée par le Protecteur du citoyen conformément au chapitre IV de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (RLRQ, chapitre P 31.1) (Loi sur le Protecteur des usagers). Sa communication ou diffusion est régie par cette loi ainsi que par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, chapitre A-2.1) (Loi sur l'accès).

Ce rapport peut être communiqué par le Protecteur du citoyen aux instances et aux personnes concernées par l'intervention, et ce, conformément à l'article 24 de la Loi sur le Protecteur des usagers. De plus, le résultat de l'intervention peut être communiqué à toute autre personne intéressée.

Toutefois, des extraits du document peuvent être masqués conformément à la Loi sur l'accès, notamment en vertu des articles 53, 54, 83 et 88 au motif qu'ils contiennent des renseignements personnels concernant des personnes et permettant de les identifier. Ces extraits ne peuvent donc être divulgués sans le consentement des personnes concernées comme prescrit par l'article 59 de la Loi sur l'accès.

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements ou de divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

TABLE DES MATIÈRES

1	Contexte de l'intervention	1
1.1	<i>Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux</i>	1
1.2	Demande d'intervention	1
1.3	Installation visée par l'intervention	1
2	Conduite de l'intervention.....	2
2.1	Délégués désignés pour conduire l'enquête.....	2
2.2	Collecte d'information.....	2
2.3	Documentation consultée	2
2.4	Caractéristiques de la RI.....	3
3	RÉsultat de l'enquÊte	4
3.1	Historique	4
3.1.1	Mise en contexte	4
3.1.2	Récurrence des lacunes depuis l'ouverture	4
3.1.3	Accréditation malgré un historique préoccupant du postulant à l'égard de ses autres ressources	7
3.2	Principaux constats actuels.....	8
3.2.1	Usagers avec des profils de besoins et de comportements particuliers	8
3.2.2	Encadrement déficient des usagers, nécessitant l'omniprésence des professionnels du CISSSO	9
3.2.3	Milieu de vie non stimulant	11
3.3	Analyse	11
3.3.1	Lacunes dans le processus d'amélioration des services de la RI	11
3.3.2	Une impasse dans la capacité d'un redressement durable	12
4	Conclusion	14
5	Recommandations	15

1 CONTEXTE DE L'INTERVENTION

1.1 *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*

Le Protecteur du citoyen exerce les fonctions prévues à la Loi sur le Protecteur des usagers. Cette loi prévoit qu'il doit veiller, par toute mesure appropriée, au respect des usagers ainsi que des droits qui leur sont reconnus par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et par toute autre loi¹. En outre, il peut intervenir s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne physique ou un groupe de personnes physiques a été lésé par l'acte ou l'omission d'une instance de la santé ou des services sociaux ou peut vraisemblablement l'être².

Le respect des personnes et de leurs droits est au cœur de la mission du Protecteur du citoyen.

1.2 Demande d'intervention

En mai 2023, le Protecteur du citoyen recevait un signalement alléguant des lacunes dans les soins et les services dispensés aux usagers hébergés dans la Ressource intermédiaire La Victorienne (ci-après la RI), en lien contractuel avec le Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais (ci-après le CISSSO).

Les éléments signalés soulevaient des enjeux récurrents dans la qualité des soins et des services dispensés dans la RI, et ce, malgré la mise en place, depuis mars 2022, de divers plans d'amélioration instaurés par le CISSSO.

La sécurité des usagers pouvant être compromise, le Protecteur du citoyen a décidé d'intervenir afin de s'assurer que les droits de la clientèle vulnérable hébergée dans la RI soient respectés et qu'elle reçoive les soins et les services adéquats auxquels elle est en droit de s'attendre.

1.3 Installation visée par l'intervention

L'installation visée par la demande d'intervention est la Ressource intermédiaire La Victorienne située à Gatineau. Cette ressource est sous entente avec le CISSSO.

¹ *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. P-31.1, art. 1 et 7.

² *Ibid.*, art. 20 et suivants.

2 CONDUITE DE L'INTERVENTION

2.1 Délégués désignés pour conduire l'enquête

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, le Protecteur du citoyen a confié à M^{me} Line Vézina et à M. Éric Tessier, délégués aux enquêtes, le mandat de recueillir le témoignage des personnes concernées, le point de vue des instances impliquées ainsi que toute autre information jugée pertinente en vue de procéder à l'analyse de la situation et, le cas échéant, de proposer des correctifs et une approche favorisant leur mise en œuvre.

2.2 Collecte d'information

Dans le cadre de l'enquête, les délégués ont procédé à une visite non annoncée de la RI le 15 juin 2023. Ils ont aussi recueilli les commentaires et les observations des personnes suivantes :

- La personne signalante;
- La commissaire aux plaintes et à la qualité des services du CISSSO;
- La propriétaire de la RI, accompagnée de son avocat;
- Des responsables et des employés de la RI;
- Des professionnels et des gestionnaires du CISSSO;
- Des membres de la famille de personnes hébergées;
- Des professionnels et des gestionnaires du Curateur public représentant des usagers hébergés;
- La commissaire aux plaintes et à la qualité des services du Centre intégré de santé et de services sociaux de la Mauricie-Centre-du-Québec.

2.3 Documentation consultée

Pour compléter la collecte d'information, les documents suivants ont été consultés :

- Documentation associée au processus d'appel d'offres CISSSO-1920-023S et signature du lien contractuel entre les parties;
- Documents associés au suivi de la ressource intermédiaire par le CISSSO et audits de la qualité des services offerts;
- Compte-rendu d'une rencontre de suivi de qualité entre le CISSSO et la propriétaire daté du 20 octobre 2021;

- Plan d'action de février 2022 visant le redressement de la qualité des services et dont les livrables devaient s'échelonner jusqu'en juin 2022;
- Rapport d'expertise clinique complété par la Direction des soins infirmiers-Soutien à la pratique du CISSSO en mars 2022 et comportant 16 recommandations;
- Documents fournis par la propriétaire relativement à l'horaire du personnel pour la période du 28 mai au 24 juin 2023;
- Rapport d'enquête administrative daté du 21 février 2023;
- Dossiers complets de la commissaire aux plaintes et à la qualité des services concernant la RI;
- Évaluation de l'organisation et de la qualité des soins dispensés à la Résidence intermédiaire La Victorienne. Direction des soins infirmiers-Soutien à la pratique. CISSSO, 6 juillet 2023, et comportant 17 recommandations;
- Cadre de référence sur les ressources intermédiaires et de type familial. Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), 2016.

2.4 Caractéristiques de la RI

La RI est en exploitation depuis juillet 2021 dans un édifice nouvellement construit situé à Gatineau. L'édifice compte trois étages et peut accueillir 58 personnes de divers profils dans sept micro-unités. L'on y retrouve deux unités pour les usagers avec une déficience physique (20 lits); deux unités pour les usagers avec une déficience intellectuelle (18 lits); une unité pour les usagers avec un trouble du spectre de l'autisme (5 lits); et trois unités (15 lits) pour les usagers présentant des troubles graves du comportement (TGC).

L'édifice abrite aussi une autre ressource intermédiaire de 22 places, laquelle vise une clientèle essentiellement de personnes âgées avec des déficiences physiques et des troubles de comportement. Cette installation ne fait pas l'objet du présent signalement.

3 RÉSULTAT DE L'ENQUÊTE

3.1 Historique

3.1.1 Mise en contexte

Le 19 juillet 2021, le CISSSO signe une entente contractuelle avec la propriétaire de la RI pour une durée initiale de dix ans, visant l'ouverture de 30 places régulières pour recevoir les usagers de l'établissement.

L'article 4.1 de cette entente stipule que les usagers adultes avec les caractéristiques suivantes peuvent être confiés à la RI :

- Déficience intellectuelle;
- Déficience physique;
- Trouble du spectre de l'autisme;
- Troubles graves du comportement (TGC).

Le 30 août 2021, un addenda est signé entre les partenaires pour l'augmentation du nombre de places qui passe de 30 à 58.

Il s'agit donc, au départ, d'une RI de grande capacité devant héberger des usagers avec des profils très variés. Ce modèle atypique de milieu de vie présageait dès l'origine des enjeux importants de gestion exigeant une expertise particulière pour chaque profil, notamment pour les TGC.

De plus, la nécessité de recourir à de l'accompagnement « un pour un » pour plusieurs résidents, et encore plus pour les usagers TGC, est habituelle dans le cas de profils d'usagers comme ceux dont il vient d'être question.

La propriétaire a fait savoir au Protecteur du citoyen qu'elle comptait une expérience de plus de 15 ans dans la gestion de ressources de ce type; elle gère actuellement quatre ressources dans d'autres régions qui accueillent depuis plusieurs années une clientèle similaire à celle de la RI faisant l'objet d'une enquête.

La RI accueillait 20 résidents dès son ouverture en juillet 2021, 13 de plus en août 2021, 20 de plus en septembre 2021 et 3 autres en octobre 2021. Dès le mois d'octobre 2021, la majorité des places de la RI était donc comblée, soit 56 sur 58.

3.1.2 Récurrence des lacunes depuis l'ouverture

Depuis son ouverture en juillet 2021, la RI présente des lacunes récurrentes qui ont été constatées et dénoncées à de nombreuses reprises par divers

intervenants : des familles, des professionnels du CISSSO, la commissaire aux plaintes et à la qualité des services et le Curateur public. Ce dernier représente une dizaine de résidents vulnérables actuellement hébergés dans la RI.

Plusieurs problèmes ont été notés par les responsables du CISSSO, et des audits et des suivis ont été effectués tant pour les volets déficience intellectuelle et réadaptation que pour l'aspect des soins infirmiers. Un plan d'action continu de la qualité a d'ailleurs été élaboré en mars 2022 afin de voir à l'amélioration, entre autres, des éléments suivants :

- Gestion et administration de la médication : des résidents n'ont pas reçu leur médication adéquatement, ceci causant des séquelles graves pour l'un d'entre eux;
- Suivi de l'état de santé des résidents;
- Soins d'hygiène des résidents;
- Approche avec les usagers présentant des troubles de comportement (TGC et TSA);
- Activités favorisant la stimulation des résidents;
- Nombre de membres du personnel afin d'assurer une présence suffisante pour répondre aux besoins particuliers des résidents hébergés;
- Formation du personnel pour certains actes délégués, conformément à la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé*.

Un suivi serré de la RI par le CISSSO est donc maintenu depuis l'ouverture et toujours d'actualité lors de l'intervention du Protecteur du citoyen. Un local sur place est réservé aux professionnels du CISSSO qui supportent le personnel de la RI en continu dans leurs interventions quotidiennes. Des rencontres hebdomadaires entre les responsables du CISSSO et ceux de la RI voient toujours actuellement au suivi du plan d'action.

La propriétaire et ses employés expliquent qu'au départ, dans les premiers mois d'ouverture de la ressource, des professionnels du CISSSO auraient donné des consignes inadéquates, que les gestionnaires actuels du CISSSO ont par la suite modifiées. Une méconnaissance des rôles et des responsabilités de chacun des partenaires a donc contribué aux difficultés vécues à l'ouverture de la RI et favorisé une implication accrue du CISSSO.

Le CISSSO et la RI ont rapporté certaines améliorations depuis l'ouverture dont notamment :

- Le recours à une seule pharmacie pour la gestion de la médication;

- L'embauche d'une réceptionniste à l'accueil;
- La formation du personnel pour les actes délégués, conformément à la loi citée précédemment, complétée à 66 %;
- L'implication d'une cheffe en soins infirmiers embauchée par le CISSSO spécifiquement pour le soutien clinique à la RI dont le contrat se termine en janvier 2024.

Cependant, un récent rapport de juillet 2023, portant sur l'évaluation de l'organisation et la qualité des soins dispensés à la RI, complété par la Direction des soins infirmiers-Soutien à la pratique du CISSSO, souligne toujours d'importantes lacunes et émet plusieurs recommandations dont les suivantes :

- Qu'un redressement majeur de la gestion et de l'administration de la médication soit effectué, incluant la mise sous clé des médicaments ainsi que la gestion des narcotiques, des formulaires d'administration de la médication selon les exigences de la Feuille d'administration des médicaments (FADM), des piluliers, de l'entreposage de ceux-ci et du nettoyage du chariot ainsi que du réfrigérateur où sont entreposés les médicaments, de la double identification, et enfin des médicaments périmés;
- Que le personnel de la RI soit formé, afin de respecter le seuil minimal par quart de travail, pour les activités de soins délégués (Articles 39.7-39.8 du *Code des professions*) et que la RI puisse en fournir la preuve au CISSSO afin qu'il en assure la surveillance nécessaire conformément à la Règle de soins nationale;
- Que la RI se dote d'une procédure qui permette une vision globale des besoins de la clientèle et de l'organisation des tâches en fonction de ceux-ci par l'ajout d'une station visuelle au poste d'infirmière par exemple;
- Que le protocole de chute du CISSSO soit implanté dans la RI ainsi qu'un suivi des mesures alternatives pour la prévention des chutes;
- Qu'un suivi des mesures pour la prévention des lésions de pression soit mis en place, de même qu'un suivi du poids des usagers;
- Qu'un mécanisme de surveillance soit mis en place lors des repas pour la clientèle dysphagique (difficulté à avaler, plus fréquente chez les personnes âgées);
- Que l'organisation des soins infirmiers soit revue et que les directives infirmières soient claires et facilement accessibles pour l'équipe de soins. Il est attendu que la coordonnatrice des soins soutienne et assure une surveillance continue de l'application des activités confiées à son personnel. Une entente doit être conclue entre le CISSSO et la RI afin de clarifier les rôles et les responsabilités;

- Que le CISSSO apporte les changements demandés au rapport d'expertise de mars 2022.

3.1.3 Accréditation malgré un historique préoccupant du postulant à l'égard de ses autres ressources

Au moment d'évaluer la candidature d'un postulant à titre de ressource intermédiaire, le cadre applicable prévoit qu'un établissement offrant des services de santé et des services sociaux doit à priori s'assurer du respect des 19 critères généraux du ministre³.

Ensuite, en fonction des profils des personnes qu'il envisage d'orienter vers ce nouveau milieu, l'établissement doit notamment évaluer l'historique, l'expertise et la capacité du postulant de répondre adéquatement aux besoins de ces mêmes personnes.

Or, cette évaluation révèle que la propriétaire possédait non seulement des ressources intermédiaires dans une autre région administrative, mais que les résidents qui y vivaient présentaient des profils similaires à ce qui était envisagé à la RI La Victorienne, dont des usagers ayant un trouble grave du comportement.

Au moment de publier un avis d'adjudication du contrat (précisant que le contrat est octroyé), le 4 novembre 2019 à la suite de l'appel d'offres, le CISSSO a accordé une note de 86.3 % à la propriétaire de La Victorienne, ce qui la plaçait au premier rang. Dans le cadre d'un appel d'offres antérieur pour ce même projet, la note octroyée par le CISSSO à cette même propriétaire était de 79.3 %.

Or, il appert que certains critères ont été écartés ou non vérifiés. En effet, lors de l'enquête du Protecteur du citoyen, une seule démarche de sa part a suffi pour obtenir les informations et les documents concernant des problématiques au regard de la qualité des services dans des ressources gérées par la même propriétaire dans une autre région administrative du Québec. Ainsi, une ressource a fait l'objet d'un plan de redressement dès son ouverture en 2013, pour essentiellement les mêmes motifs que ceux énoncés dans le présent dossier, et demeurait encore en suivi en 2020.

Le Protecteur du citoyen a aussi appris qu'entre avril 2017 et avril 2020, le bureau du commissaire aux plaintes et à la qualité des services du CIUSSS de la Mauricie-Centre-du-Québec (MCQ) a traité 12 dossiers de plainte, en

³ Cadre de référence sur les ressources intermédiaires et de type familial. Ministère de la Santé et des Services sociaux. 2016, page 51.

plus d'entreprendre quatre dossiers d'intervention concernant une autre ressource de sa région.

Le Protecteur du citoyen s'interroge sur l'évaluation qui a été faite préalablement de la capacité de la propriétaire de prendre en charge la clientèle vulnérable ciblée dans l'entente contractuelle.

Dans un contexte où la RI a ouvert officiellement ses portes en juillet 2021, des informations pertinentes et préoccupantes concernant d'autres RI appartenant à la même propriétaire étaient pourtant disponibles au moment de réaliser l'appel d'offres et d'évaluer cette postulante.

En résumé, le Protecteur du citoyen estime que le CISSSO n'a pas assumé ses responsabilités adéquatement en ne tenant pas compte de l'historique préoccupant de la propriétaire postulante quant à ses autres ressources. Les informations qui étaient pourtant disponibles avant l'accréditation auraient permis d'avoir un portrait plus complet, objectif et nuancé de la situation au moment de l'évaluation de cette postulante. Qui plus est, une telle démarche aurait notamment permis de mieux accompagner la postulante ou de réviser à la baisse l'ampleur de ce projet d'hébergement, voire de ne pas retenir cette candidature.

3.2 Principaux constats actuels

3.2.1 Usagers avec des profils de besoins et de comportements particuliers

Comme exposé précédemment, la RI héberge une cinquantaine de résidents de profils variés incluant 20 places pour des personnes avec une déficience physique, 18 places pour celles qui ont une déficience intellectuelle (DI), 5 places pour celles qui ont un trouble du spectre de l'autisme (TSA) et 15 places pour des personnes avec des troubles graves de comportement (TGC).

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que cinq résidents, et possiblement un sixième qui devait être évalué, nécessitent un accompagnement « un pour un ». À cet égard, divers comportements ont été rapportés comme justifiant une surveillance accrue du personnel, par exemple le fait d'arracher le revêtement du plafond, de lancer du mobilier, de manger des objets, d'être réfractaire aux soins, de s'emparer d'objets appartenant à d'autres résidents, etc.

Selon la propriétaire, le CISSSO dirigerait vers sa ressource les cas les plus lourds, et ce, depuis son ouverture. Cette dernière explique que, lors de l'ouverture de la RI et encore aujourd'hui, le profil des usagers tel que présenté par le CISSSO préalablement à l'admission s'avère incomplet, ou

non conforme à la réalité. Ainsi, des résidents présentaient des comportements dont la gestion exigeait une certaine préparation ou des adaptations que le personnel aurait pu autrement anticiper selon elle, s'il en avait été informé avant l'accueil du résident. Une revue par le CISSSO du plan de classification des résidents était d'ailleurs en cours de réalisation lors de l'enquête du Protecteur du citoyen afin d'assurer la justesse des profils de besoins de chaque usager.

À noter par ailleurs que l'entente entre les parties prévoyait spécifiquement l'accueil d'une clientèle présentant des troubles graves de comportement. Aucune modification ni précision n'a été apportée depuis la signature de cette entente laissant croire que le type de clientèle ciblée devait être allégé.

3.2.2 Encadrement déficient des usagers, nécessitant l'omniprésence des professionnels du CISSSO

Lors de sa visite des lieux, le Protecteur du citoyen a constaté que le personnel présent semblait en nombre minimal, voire insuffisant. La plupart des unités visitées ne comptaient en effet qu'un seul employé. Des membres du personnel demandaient d'ailleurs à des gestionnaires en place d'être remplacés pour faire du lavage, dîner ou aller en pause, ne pouvant s'absenter puisqu'ils étaient seuls dans l'unité.

La propriétaire soutient qu'elle maintient en tout temps un préposé par unité. À cela s'ajoute pour l'ensemble de la RI deux préposés pour le quart de jour et un pour le quart de soir, la nuit et les fins de semaine. À ce nombre s'ajoutent les préposés additionnels pour les résidents qui nécessitent un accompagnement « un pour un ».

Malgré les réponses et les documents fournis par la propriétaire, un décalage important persiste entre les ressources qu'elle prétend déployer sur le terrain et les observations faites par le Protecteur du citoyen ainsi que les témoignages obtenus dans le cadre de la présente enquête. À titre d'exemple, le CISSSO affirme que la condition de six usagers requiert un accompagnement « un pour un ». Or, dans la pratique, les unités ne comptent qu'un seul employé. Le CISSSO dit avoir créé un tableau décrivant l'intensité de services (nombre d'heures) requis pour les soins aux résidents afin de sensibiliser les dirigeants de la RI aux besoins en termes de personnel. À ce jour, cela n'a pas eu le résultat espéré.

De plus, les professionnels du CISSSO présents en continu dans la RI interviennent régulièrement pour soutenir le personnel. Ils indiquent avoir dû régulièrement compenser le manque d'effectif en dispensant certains services de base comme les soins d'hygiène aux usagers. Le jour même de la visite du Protecteur du citoyen, les professionnels du CISSSO ont dû aider un membre du personnel concernant une résidente d'une unité TGC : celle-

ci étant endormie sur la toilette, la préposée n'arrivait pas à accompagner cette dernière tout en surveillant adéquatement les autres résidents.

La coordonnatrice clinique de la RI assure sur une base continue le soutien au personnel. Celui-ci fait appel à elle très fréquemment et elle ne suffit pas à la tâche, ce que le CISSSO reconnaît. Elle a révélé au Protecteur du citoyen qu'elle n'arrivait pas à faire face aux responsabilités qui lui incombent à titre de coordonnatrice, étant continuellement sollicitée par des employés pour des questions de comportement ou de soins. C'est d'ailleurs ce qu'a constaté le Protecteur du citoyen tout au long des échanges avec cette personne puisque celle-ci devait constamment répondre à des appels du personnel.

L'enquête a également fait ressortir une grande mobilité des résidents à travers les différentes unités de la résidence, sauf pour la clientèle TGC qui se trouve dans des unités fermées. Cette mobilité pouvait également impliquer des déplacements vers l'autre ressource intermédiaire située dans la même bâtisse, mais dont les accès sont ouverts. Quoiqu'il soit souhaitable que les résidents puissent circuler dans leur milieu de vie aussi librement que possible et socialiser entre eux, il demeure qu'à défaut d'une surveillance adéquate par du personnel en nombre suffisant, le risque d'incident voire d'accident en est accru.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle également des lacunes dans le suivi des résidents. En effet, les outils cliniques sont peu ou pas utilisés tels que les grilles d'escalade des comportements, les rapports d'incident-accident et les grilles d'observation pour les crises d'épilepsie. Le personnel de la RI documente peu ses observations, ce qui nuit au suivi clinique des résidents par le personnel du CISSSO.

Le Protecteur du citoyen observe aussi que le personnel connaît peu ou pas les approches à privilégier avec la clientèle qui a une déficience intellectuelle, un TSA ou un TGC. Ainsi, des cas ont été rapportés où un employé de la RI criait ses consignes à certains résidents, ou encore argumentait de façon excessive avec un résident pour lui faire admettre ses torts alors qu'une telle intervention peut souvent avoir pour effet d'exacerber les troubles de comportement.

Le CISSSO confirme d'ailleurs qu'il y a beaucoup d'enseignement et de coaching à faire auprès du personnel de la RI, notamment pour la gestion au quotidien de ces troubles en particulier.

En cours d'enquête, le CISSSO a fait savoir au Protecteur du citoyen qu'il envisageait d'aménager un bureau à l'extérieur de la RI pour ses propres professionnels afin de les dégager de certaines tâches du quotidien relevant du personnel de la RI.

Considérant toutefois la lourdeur inhérente à une clientèle susceptible de présenter de tels troubles, dont les TGC, le Protecteur du citoyen s'interroge sur la capacité de la RI à assurer à ces résidents les soins et les services auxquels ils ont droit de même qu'un encadrement adéquat et sécuritaire.

3.2.3 Milieu de vie non stimulant

La RI est située dans un immeuble neuf créé spécifiquement pour accueillir les résidents dans sept micro-milieus distincts selon les profils particuliers de chacun. Les lieux étaient propres lors de la visite du Protecteur du citoyen.

Cependant, le milieu manque cruellement de vie : le silence y est omniprésent et il n'y a que très peu d'interactions entre le personnel et les résidents. Alors que la visite du Protecteur du citoyen s'est déroulée à l'heure du dîner, les résidents mangeaient seuls, chacun de leur côté, plutôt que d'être réunis dans une salle à manger de leur unité.

De fait, les résidents sont très peu stimulés, ce que tend à corroborer l'attitude de certains d'entre eux qui suivaient les enquêteurs du Protecteur du citoyen lors de leur passage pour échanger avec eux, visiblement heureux de la distraction.

Un calendrier d'activités a été élaboré et une personne a récemment été embauchée pour sa mise en œuvre, ce que le Protecteur du citoyen ne peut qu'encourager. Il ne peut toutefois en évaluer les retombées étant donné que cette initiative est toute récente.

3.3 Analyse

3.3.1 Lacunes dans le processus d'amélioration des services de la RI

Malgré une volonté affirmée de la RI de s'affranchir de la présence constante du personnel du CISSSO dans ses activités quotidiennes et d'atteindre sa pleine autonomie pour remplir ses obligations contractuelles à titre de ressource intermédiaire, le Protecteur du citoyen considère que cet objectif n'est pas réaliste actuellement.

Le milieu de vie ne dispose pas d'un ratio suffisant d'employés ni de l'expertise clinique requise pour parvenir à gérer de façon indépendante les usagers présentement sous sa responsabilité, et de façon plus marquée ceux qui présentent un TGC.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le retrait du personnel du CISSSO des opérations quotidiennes de la RI risquerait plutôt de compromettre une

réponse appropriée aux besoins de soins et de sécurité des personnes hébergées.

Le Protecteur du citoyen prend acte d'améliorations apportées au cours des derniers mois : formation, gestion de la médication, maîtrise de la langue française par le personnel, etc.

Néanmoins, la situation demeure très précaire compte tenu du nombre d'employés disponibles pour répondre à des besoins diversifiés dans les sept unités du milieu de vie, et plus spécifiquement dans les trois unités TGC.

Bien qu'un tableau de bord produit par la Direction déficience et services de réadaptation fasse le point sur l'évolution et la portée des avancées réalisées au cours des derniers mois dans le cadre d'un plan d'action pour l'amélioration des services offerts par le personnel de la RI, le Protecteur du citoyen se questionne sur la cohésion de cette démarche entre les différentes directions impliquées au niveau du CISSSO.

À titre d'exemple, le tableau de bord décrit une amélioration significative des pratiques, notamment pour la gestion de la médication au cours des derniers mois. En contrepartie, un rapport de la Direction des soins infirmiers du CISSSO en juillet 2023 expose de nombreux manquements et des recommandations concernant cette même gestion de la médication.

Le rapport note aussi d'autres manquements et formule à nouveau des recommandations pour différents volets de l'organisation des services ainsi que pour l'aménagement du milieu de vie.

Le Protecteur du citoyen s'explique mal ces contradictions et cette importante divergence de point de vue de la part de deux directions relevant pourtant d'un même établissement de santé pour des éléments de même nature et pour une même période.

De l'avis du Protecteur du citoyen, l'amélioration durable des services dans cette RI passe inévitablement par la mise en place d'une démarche rigoureuse où l'ensemble des acteurs reconnaissent la nature des améliorations à effectuer, leurs rôles respectifs, les moyens concrets pour apporter des solutions et un échéancier clairement établi pour ce faire.

3.3.2 Une impasse dans la capacité d'un redressement durable

Pour sa part, la propriétaire de la RI estime que le principal problème découle d'un financement public insuffisant qui ne lui permet pas d'accroître son offre de services aux usagers.

À cet effet, lors de son témoignage au Protecteur du citoyen, elle a longuement fait état de ses préoccupations grandissantes quant à la viabilité financière du projet sous sa forme actuelle.

Le Protecteur du citoyen comprend les enjeux financiers présentés par la propriétaire de la RI. Il ne peut toutefois pas intervenir au sujet des dispositions financières associées au contrat entre le CISSSO et la RI dans la mesure où ces balises ont été fixées dans le cadre d'une entente collective dûment entérinée entre les autorités compétentes.

Il n'en demeure pas moins que l'amélioration des services aux usagers et la pérennité des changements nécessaires au bon fonctionnement de la ressource représentent des enjeux contemporains qui doivent être pris en compte par le CISSSO.

Il appartient donc à ce dernier de s'assurer que le manque de financement allégué ne compromette pas pour autant la qualité des services et la réponse aux besoins des usagers qu'il oriente vers ce milieu de vie.

À ce propos, le Protecteur du citoyen se préoccupe du fait que, dans son témoignage, la propriétaire a clairement mentionné ne plus avoir la capacité financière pour revoir son offre de services et encore moins d'envisager l'ajout de personnel.

Plus spécifiquement, la propriétaire estime que le support financier prévu par l'entente collective est insuffisant pour permettre l'encadrement « un pour un » de certains usagers, et ce, malgré le recours possible à des dispositions particulières de l'entente qui prévoient une bonification de la rémunération.

Conséquemment, la propriétaire estime que le CISSSO devrait assumer l'essentiel des frais pour ce type d'encadrement et pour le personnel requis.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a appris que le CISSSO avait entrepris de réviser la classification de chaque usager afin d'avoir un portrait actualisé des besoins des personnes hébergées.

Cependant, selon les informations obtenues, alors qu'une variation de ces cotes pourrait potentiellement se traduire par une bonification de la rémunération de la RI, cette mise à jour des besoins sur le plan clinique ne se traduirait pas nécessairement par l'ajout d'une somme additionnelle significative.

En résumé, pour les usagers dont la situation requiert un encadrement particulier sur le plan comportemental, Le Protecteur du citoyen constate l'impasse dans laquelle se trouvent le CISSSO et la propriétaire de la RI pour identifier une solution satisfaisante et durable.

Le Protecteur du citoyen est conscient que le CISSSO ne peut modifier de façon unilatérale les dispositions de l'entente concernant la rémunération d'une RI.

Cela ne saurait toutefois justifier la décision de continuer d'y diriger des personnes présentant des enjeux comportementaux majeurs vers ce milieu de vie alors que le niveau d'encadrement est insuffisant.

Dès lors, dans un contexte où il a été clairement établi que l'ajout de personnel n'est ni possible ni prévu présentement par la propriétaire de la RI, d'autres solutions doivent être envisagées.

4 CONCLUSION

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé des manquements récurrents liés à l'encadrement des personnes hébergées à la résidence intermédiaire La Victoriennne et à la qualité de certains services.

Depuis l'ouverture de ce milieu de vie en juillet 2021, le CISSSO ainsi que les responsables de la RI ont multiplié les efforts afin de redresser la situation et d'assurer la pérennité de ces changements dans les pratiques.

Malheureusement, malgré les améliorations constatées par le CISSSO dans le cadre d'un plan de redressement et en matière de qualité des services, l'enquête du Protecteur du citoyen révèle que les améliorations se font généralement au détriment d'autres volets de l'offre de services destinés aux personnes hébergées.

Ainsi, lorsqu'une amélioration est observée pour certaines situations, le manque de marge de manœuvre au niveau des ressources humaines se traduit par une incapacité à répondre à d'autres besoins des usagers au quotidien (stimulation, encadrement des comportements, gestion de la médication, etc.).

Cette situation est due, en grande partie, au fait que le personnel de la RI se trouve régulièrement en nombre insuffisant pour assurer une prise en charge complète et adéquate des besoins des personnes hébergées.

En pareilles circonstances, le personnel doit constamment choisir les tâches à privilégier, ce qui accroît le risque d'erreurs ou les délais à répondre aux besoins des usagers.

Par ailleurs, cet écart entre les services déployés et les besoins objectifs des personnes hébergées est souvent compensé par les professionnels du CISSSO présents quotidiennement sur les lieux, et ce, faute d'une marge de manœuvre suffisante au niveau des ressources humaines de la RI.

L'accès à des formations pourrait certainement contribuer à l'amélioration des services et à l'encadrement des enjeux comportementaux de certains usagers par le personnel de la RI. Toutefois, une prise en charge complète, sécuritaire et autonome des besoins des personnes hébergées dans ce milieu de vie par le personnel de la RI est impossible sans l'apport quotidien des professionnels du CISSSO.

Un fait demeure : le statu quo n'est pas envisageable à moyen et long terme, ce que la propriétaire a d'ailleurs confirmé en cours d'enquête.

5 RECOMMANDATIONS

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen formule les recommandations suivantes au Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais :

- R-1 S'ASSURER** qu'un encadrement adéquat et sécuritaire est offert par le personnel de la RI aux usagers hébergés à la résidence intermédiaire La Victoriennne;
- R-2 NOMMER** un cadre supérieur en autorité afin d'assurer la coordination de l'ensemble des directions impliquées dans les démarches associées au redressement et à l'amélioration des services dans la RI;
- R-3 S'ASSURER** que le personnel présent dans la RI est suffisant en tout temps pour répondre aux besoins spécifiques des résidents dont notamment lorsqu'un accompagnement « un pour un » est requis;
- R-4 DÉTERMINER** les formations prioritaires liées aux enjeux comportementaux et cliniques nécessaires au personnel de la RI et prévoir un calendrier de formation ;
- R-5 S'ASSURER** que le personnel affecté aux résidents présentant des troubles de comportement dispose des connaissances, de l'expertise et des formations adéquates pour répondre aux besoins spécifiques de ce type de profil;
- R-6 CESSER** toute nouvelle admission d'usager dont le profil requiert un niveau d'encadrement particulier sur le plan comportemental, tant et aussi longtemps que le redressement ne sera pas suffisant et sécuritaire pour les usagers;
- R-7 MAINTENIR** le personnel du CISSSO sur place tant et aussi longtemps qu'une amélioration significative n'aura pas été constatée et documentée;
- R-8 COMPLÉTER** la mise à jour des instruments de classification pour l'ensemble des usagers hébergés dans la RI;

R-9 À défaut d'un redressement significatif dans un délai de six mois des soins et des services dispensés aux usagers hébergés dans la RI, **RÉVISER** l'entente contractuelle avec celle-ci afin de modifier le type de clientèle qui y est orientée, ou ultimement pour résilier l'entente;

R-10 **RÉVISER** la procédure régissant les critères d'évaluation d'un postulant à titre de ressource intermédiaire préalablement à la signature d'un lien contractuel.

INFORMER le Protecteur du citoyen, d'ici le 24 novembre 2023, des mesures mises en place pour donner suite aux présentes recommandations et **FOURNIR** l'ensemble de la documentation et des échéanciers associés à la démarche de redressement.

Suivi attendu

Tel que le prévoit la Loi sur le Protecteur des usagers, le Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais doit informer le Protecteur du citoyen, dans un délai de 30 jours de la réception du présent document, de l'acceptation de mettre en œuvre les recommandations qui lui sont adressées, ou encore des motifs pour lesquels il n'entend pas y donner suite.



Bureau de Québec
800, place D'Youville, 19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : 418 643-2688

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : 514 873-2032

procteurducitoyen.qc.ca
Téléphone sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130
procteur@procteurducitoyen.qc.ca