

RAPPORT D'INTERVENTION

**Intervention au refuge de l'Hôtel-Dieu
de Montréal**

Québec, le 7 février 2024

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. Enfin, il évalue la mise en œuvre des appels à l'action issus des travaux de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (Commission Viens).

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 MATIERES

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	Installations visées par l'intervention	1
2	Conduite de l'intervention.....	2
2.1	Délégué désigné pour conduire l'enquête	2
2.2	Collecte d'information.....	2
2.3	Documentation consultée	2
2.4	Précisions et mise en contexte.....	2
3	Résultat de l'enquête	3
3.1	CONSTATS	3
3.1.1	Mandat initial et évolution du projet du refuge de l'Hôtel-Dieu	3
3.1.2	Absence d'un lien contractuel et mécanisme d'admission à déployer.....	4
3.1.3	Un cadre clinique, financier et administratif à préciser	6
3.2	ANALYSE.....	6
3.2.1	Un projet à redéfinir	6
4	Conclusion	7
5	Recommandations	8

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

Le Protecteur du citoyen est intervenu de sa propre initiative à la suite d'informations reçues en septembre 2023 portant sur la qualité des soins et des services donnés aux 186 personnes hébergées dans le refuge de l'Hôtel-Dieu (Refuge) opéré conjointement par les organismes la Mission Bon Accueil (MBA) et la Mission Old Brewery (OBM) dans la région de Montréal.

Les éléments portés à son attention concernaient des préoccupations récurrentes sur la qualité des soins et des services donnés au Refuge depuis son ouverture à l'été 2021.

La sécurité des usagers ainsi que la qualité des soins et des services offerts pouvant être compromises, le Protecteur du citoyen a pris l'initiative d'intervenir afin de s'assurer que les droits de la clientèle hébergée au Refuge soient respectés et que celle-ci reçoive les soins et les services auxquels elle est en droit de s'attendre.

1.3 Installations visées par l'intervention

Les établissements et les organismes visés par l'intervention sont les suivants :

- Le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal (CIUSSS);
- Le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM);
- Les organismes la Mission Bon Accueil (MBA) et la Mission Old Brewery (OBM).

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 Délégué désigné pour conduire l'enquête

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, le Protecteur du citoyen a confié à M. Éric Tessier, délégué 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, le Protecteur du citoyen a effectué une visite du Refuge le 22 novembre 2023 en plus de recueillir les commentaires et les observations des personnes suivantes :

- La commissaire aux plaintes et à la qualité des services du CIUSSS;
- Une gestionnaire du CIUSSS;
- Les directeurs généraux des organismes MBA et OBM;
- Une directrice de l'organisme OBM.

2.3 Documentation consultée

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

- État de situation produit par le CIUSSS concernant le Refuge, 1^{er} août 2023;
- État de situation produit par le bureau du commissaire aux plaintes et à la qualité des services du CIUSSS, 11 septembre 2023;
- Plan d'action du CIUSSS concernant le Refuge, 27 octobre 2023;
- Documents associés au financement, à la reddition de comptes et à la planification budgétaire du Refuge pour les années 2021 à 2024.

2.4 Précisions et mise en contexte

Le projet du Refuge a pris forme à l'été 2021 à la suite de l'annonce de la fermeture d'un refuge temporaire situé dans un hôtel du centre-ville de Montréal. Durant la pandémie, le refuge temporaire était géré exclusivement par la MBA.

Le Pavillon Royer du CHUM étant alors disponible, et considérant l'ampleur de ce nouveau projet qui comprenait désormais 186 lits, les organismes OBM et MBA ont décidé de gérer la ressource conjointement.

Concrètement, les employés d'OBM sont responsables du suivi des personnes hébergées au Refuge pour les quarts de jour tandis que ceux de la MBA interviennent pour les quarts de soir et de nuit. Par ailleurs, la MBA gère la planification des repas dans une autre de ses installations ainsi que leur transport vers le Refuge.

Quant au CHUM, il devait mettre les lieux aux normes et voir à leur entretien afin d'adapter l'endroit à sa nouvelle vocation de centre d'hébergement d'urgence pour des personnes en situation d'itinérance.

Fait à retenir et qui suscite d'ailleurs une recommandation du Protecteur du citoyen : il n'y a jamais eu d'entente formelle entre les parties depuis la mise en place du projet à l'été 2021 (CIUSSS, CHUM, OBM, MBA). Cette présentation des rôles respectifs découle donc essentiellement des informations colligées en cours d'enquête à partir des témoignages qu'a obtenus le Protecteur du citoyen.

3 RESULTAT DE L'ENQUETE

3.1 CONSTATS

3.1.1 Mandat initial et évolution du projet du refuge de l'Hôtel-Dieu

Dans un premier temps, les directeurs généraux des organismes MBA et OBM ont tenu à préciser qu'ils agissent d'abord à titre de rempart de dernier recours afin d'éviter que des personnes se retrouvent à la rue.

Le projet du Refuge s'inscrivait dans cette logique en y ajoutant un accompagnement des personnes hébergées afin de faciliter notamment leur transition vers un appartement.

Malgré l'absence d'un lien contractuel qui en définit les paramètres, selon les témoignages recueillis, le projet n'avait pas pour mandat d'héberger des personnes ayant des limitations physiques ou un profil gériatrique.

Néanmoins, selon l'état de situation produit par le CIUSSS, il y avait en novembre 2023 au moins 22 personnes hébergées dont la condition nécessitait une évaluation particulière et pour qui une relocalisation était envisagée vers un milieu mieux adapté à leurs besoins.

Malgré l'absence de données officielles ou de statistiques, la coordonnatrice d'OBM estime que 30 % des personnes hébergées dans le Refuge accaparent l'essentiel des ressources humaines appelées à intervenir en lien avec des comportements, des toxicomanies ou une condition physique particulière.

Une section de l'immeuble a été réservée exclusivement à l'hébergement de la clientèle féminine afin d'en assurer la sécurité tandis que des chambres du rez-de-chaussée reçoivent des couples pour permettre une certaine intimité. Toutefois, de réels problèmes se posent quant à la mixité de la clientèle au regard de

l'organisation des services et de l'encadrement des personnes hébergées : troubles mentaux, toxicomanies, problèmes de santé physique, profil gériatrique, etc.

Les organismes MBA et OBM reconnaissent qu'ils hébergent certaines personnes dont la condition dépasse la capacité d'encadrement de la ressource. Toutefois, l'un comme l'autre estiment faire les frais d'une dérive du projet due principalement à une mauvaise interprétation du mandat du Refuge par leurs partenaires (organismes communautaires, réseau public de santé, différents centres hospitaliers etc.).

Concrètement, le fait de gérer un ancien centre hospitalier crée, selon les deux organismes, une fausse impression chez ces partenaires que la ressource dispose d'infrastructures et d'un personnel suffisant pour répondre à des besoins qu'un refuge n'assume généralement pas.

Le 22 novembre 2023, lors de sa visite, le Protecteur du citoyen a effectivement constaté que le milieu n'était pas conçu pour répondre à des enjeux de santé physique ou de mobilité.

Ainsi, des personnes se déplaçaient avec des aides à la locomotion malgré des obstacles comme des tapis en hiver qui pouvaient accroître le risque de chutes. Le Protecteur du citoyen a également constaté que la marchette d'une personne n'était plus en état de fonctionner.

Quoique le processus d'évaluation de la condition des personnes hébergées soit toujours en cours de réalisation, le Protecteur du citoyen estime qu'une attention particulière doit être accordée à l'évaluation de l'état des aides techniques afin qu'elles soient sécuritaires et adaptées à la condition de leurs utilisateurs.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a pris acte que le Refuge n'a pas l'intention d'adapter l'immeuble afin de répondre à des enjeux de mobilité et de santé physique. Toutefois, il considère qu'il faudrait minimalement éliminer les obstacles potentiels dans les sections où des personnes se déplacent avec des aides à la locomotion afin de prévenir les chutes et les blessures, et ce, en attendant la fin du processus d'évaluation du CIUSSS.

3.1.2 Absence d'un lien contractuel et mécanisme d'admission à déployer

Le Protecteur du citoyen est conscient des circonstances de la création du projet du Refuge, à l'été 2021 : comme déjà mentionné, ce projet visait à pallier la fermeture d'un milieu d'hébergement temporaire situé dans un hôtel du centre-ville de Montréal. Les délais limités et la nécessité de reloger des personnes vulnérables présentant des besoins variés représentaient les principaux défis à relever.

L'urgence dans laquelle s'est déployé le projet et l'absence de liens contractuels formels peuvent par ailleurs expliquer la confusion quant aux responsabilités cliniques et administratives des différents acteurs (CIUSSS, CHUM, OMB, MBA).

Questionnés à ce propos, tant la MBA que l'OBM reconnaissent ne pas disposer du personnel requis pour répondre à des besoins en matière de santé physique ou à

des personnes présentant des profils gériatriques. Ils estiment dès lors que dans le cadre de son mandat régional en itinérance, le CIUSSS aurait dû leur fournir le personnel requis pour répondre à de tels besoins. En contrepartie, comme c'est généralement le cas pour l'ensemble des refuges de Montréal, le CIUSSS affirme qu'il n'assure pas une présence de type 24/7 dans ces milieux et que, par ailleurs, le projet du Refuge n'a jamais eu pour objectif de rejoindre une clientèle gériatrique.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que le Refuge a admis des personnes à la suite de références faites par différents organismes, centres hospitaliers et établissements du réseau de la santé en provenance de l'ensemble du territoire montréalais. Or, cela s'est produit dans un contexte où il n'y avait ni de mécanisme d'admission ni de critères d'évaluation préalable. En conséquence, ce n'est qu'au début de l'été 2023 que le CIUSSS indique avoir été informé par certains de ses professionnels de la présence dans le Refuge de personnes ayant des limitations physiques importantes, un profil gériatrique ou des difficultés comportementales.

À partir de septembre 2023, le CIUSSS a entamé des démarches de repérage de personnes dont les besoins dépassent la capacité d'encadrement du Refuge et a chargé certains de ses professionnels de procéder à l'évaluation de personnes présentant un niveau de vulnérabilité dépassant la capacité d'encadrement du personnel du Refuge.

Au moment d'écrire le présent rapport, 22 personnes ont ainsi été identifiées comme ayant des profils dépassant effectivement cette capacité. À cet égard, le Protecteur du citoyen a appris que le CIUSSS évalue actuellement différentes options avec ses partenaires des réseaux publics et communautaires afin de réorienter des personnes vers des milieux mieux adaptés à leur condition (ressources intermédiaires en santé mentale ou pour les aînés, et CHSLD).

De plus, par l'entremise de la Table des présidents-directeurs généraux adjoints (Table PDGA) du territoire montréalais, le CIUSSS a interpellé l'ensemble des établissements, le 2 novembre 2023, afin qu'ils cessent d'orienter vers le Refuge des personnes qui nécessitent :

- Des soins infirmiers;
- Des soins par des préposés aux bénéficiaires;
- Une aide particulière due à leur mobilité réduite.

Lors de sa visite le 22 novembre 2023, le Protecteur du citoyen a été informé qu'une grille était également en cours d'implantation afin de mieux évaluer les besoins des personnes orientées vers le Refuge au moment de leur admission. Le même outil doit également permettre de diriger vers d'autres partenaires des réseaux publics et communautaires les personnes dont la condition dépasse l'offre de services du Refuge.

3.1.3 Un cadre clinique, financier et administratif à préciser

Comme mentionné, le projet du Refuge a été réalisé dans un contexte d'urgence en 2021 sans avoir nécessairement balisé les différents rôles, les critères d'admission au Refuge ou d'exclusion, ou encore les modalités de reddition de comptes entre les organismes MBA et OBM et le CIUSSS.

En consultant des correspondances entre les parties (CIUSSS, CHUM, OBM, MBA), le Protecteur du citoyen a constaté des insatisfactions au regard du montage financier du projet initial et des coûts réels d'opération au quotidien.

Le CIUSSS estime que le budget octroyé est non seulement suffisant pour gérer le Refuge, mais que les coûts d'opération dépassent ceux de milieux offrant des services de même nature.

Quant aux opérateurs du Refuge, ils ont interpellé le CIUSSS à plusieurs reprises afin d'obtenir une révision à la hausse du budget octroyé pour la gestion du projet.

Étant donné qu'un vérificateur externe a été récemment mandaté pour faire la lumière sur la situation, le Protecteur du citoyen ne commentera pas davantage ce volet.

Des insatisfactions persistent aussi concernant la lourdeur administrative de la gestion d'un milieu aussi imposant et accueillant une clientèle aussi hétérogène. Les personnes interrogées se disent en réflexion. Selon elles, l'idée de créer de plus petits milieux figure parmi les options pour assurer la pérennité du projet et en simplifier la gestion.

Un fait demeure : indépendamment de la solution qui sera retenue au terme des travaux de la cellule de crise mise en place par le CIUSSS, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'absence d'un contrat entre ce dernier et les organismes impliqués est en grande partie responsable du contexte qui prévaut.

De l'aveu même du CIUSSS dans le plan d'action qu'il a produit à l'automne 2023, la situation actuelle a pour effet de placer les personnes hébergées en situation de maltraitance. Des solutions s'imposent donc afin d'apporter des correctifs rapidement.

3.2 ANALYSE

3.2.1 Un projet à redéfinir

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé les principaux problèmes de fonctionnement du Refuge et leurs causes. À cela s'ajoute le fait que l'immeuble qui abrite actuellement le Refuge ne sera plus libre dès juillet 2024.

Néanmoins, toutes les personnes interrogées estiment qu'on devra maintenir un nombre de lits suffisants pour les personnes en situation d'itinérance à l'échelle régionale.

Il en résulte donc qu'en plus de déployer des solutions transitoires tel qu'exigé par la Table des PDGA du territoire montréalais pour assurer la sécurité et la réponse

aux besoins des personnes hébergées au Refuge d'ici juillet 2024, le CIUSSS devra inévitablement lancer un nouvel appel de projets pour maintenir un nombre de lits suffisants sur le plan régional.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le CIUSSS doit élaborer dès le départ une entente qui balisera notamment les rôles respectifs des partenaires impliqués dans ce projet, le cadre financier, les modalités de reddition de comptes et le mécanisme d'admission au Refuge. Les besoins des personnes en situation d'itinérance sont réels et indéniables, mais les moyens pour y apporter des solutions demeurent à redéfinir entre les partenaires en ce qui concerne le Refuge visé par la présente enquête.

En pareilles circonstances, un éventuel appel de projets devrait permettre de mieux définir la clientèle visée par ces services tout en assurant une corrélation entre les besoins de ces personnes et les qualifications du personnel en place.

4 CONCLUSION

L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de confirmer que certaines personnes orientées vers le Refuge présentaient des besoins auxquels le personnel en place ne pouvait répondre adéquatement.

Bien qu'il présume de la bonne foi des parties impliquées dans le projet du Refuge pour répondre à des problématiques complexes sur le plan clinique, et de surcroît dans un contexte d'urgence en 2021, le Protecteur du citoyen s'explique mal l'absence d'un lien contractuel entre ces mêmes parties à ce jour.

S'il est vrai que le CIUSSS doit non seulement assumer la coordination et le financement de certains services régionaux en matière d'itinérance, mais également le financement d'initiatives dans le milieu communautaire, le Protecteur du citoyen est d'avis que les difficultés rencontrées dans la gestion du Refuge s'inscrivent a priori dans une logique de responsabilité partagée. L'offre de services et les rôles respectifs des partenaires auraient dû être clairement établis dès le départ dans le cadre d'une entente formelle (CIUSSS, CHUM, OMB, MBA).

De plus, bien que l'on puisse comprendre que certains centres hospitaliers montréalais se retrouvent parfois avec une clientèle en situation d'itinérance et que certaines de ces personnes occupent des lits alors leur condition ne nécessite pas des soins hospitaliers, ces dernières ne devraient pas pour autant être systématiquement orientées vers le Refuge ni vers des ressources similaires.

Plus spécifiquement, dès que la condition d'une personne en situation d'itinérance requiert des soins infirmiers, des soins par des préposés aux bénéficiaires ou qu'elle présente une mobilité réduite, elle ne devrait pas être orientée vers un refuge à moins d'une entente particulière à cet effet. Une telle entente devrait alors inclure, si requis, l'ajout d'intervenants capables d'assurer une prestation de services adéquate et sécuritaire.

Dans un contexte où la mise en place d'un nouveau projet sera nécessaire pour pallier la perte de l'immeuble actuel en juillet 2024, des solutions devront être adoptées afin qu'aucun refuge n'accueille des personnes pour lesquelles il ne dispose ni de l'expertise ni de l'encadrement requis pour assurer leur sécurité et répondre à leurs besoins.

5 RECOMMANDATIONS

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen formule les recommandations suivantes au CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal :

- R-1** Compléter l'évaluation des personnes hébergées au refuge de l'Hôtel-Dieu et procéder à la relocalisation de celles dont la condition requiert des soins infirmiers, des soins par des préposés aux bénéficiaires ou qui présentent une mobilité réduite;
- R-2** S'assurer du respect des directives émises par la Table des présidents-directeurs généraux adjoints (PDGA) au regard des critères à respecter pour l'orientation de personnes vers le refuge de l'Hôtel-Dieu;
- R-3** Évaluer plus spécifiquement la condition des personnes utilisant des aides techniques pour se déplacer afin de s'assurer que les appareils sont en bonne condition et sécuritaires;
- R-4** Lancer un appel de projets pour pallier la perte de l'immeuble, prévue en juillet 2024, où se situe le refuge de l'Hôtel-Dieu;
- R-5** Élaborer un projet de contrat qui balise les rôles respectifs de l'ensemble des partenaires impliqués dans le projet, les critères d'accès, les formations requises, les services et la reddition de comptes attendus, et s'assurer de sa signature dès la mise en place du nouveau projet avec les organismes qui auront été sélectionnés dans le cadre de l'appel de projets.

Informez le Protecteur du citoyen, d'ici le 1^{er} mai 2024, des mesures mises en place pour atteindre ces objectifs.

Suivi attendu

Tel que le prévoit la Loi sur le Protecteur des usagers, le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal 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.



800, place D'Youville, 19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone : 418 643-2688
Sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130

protecteurducitoyen.qc.ca
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca