



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Rapport d'intervention

Intervention au Centre intégré de santé et de services sociaux
des Laurentides et auprès du Curateur public du Québec

Québec, le 6 septembre 2017

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 conformément aux articles 24 et 25 de la *Loi sur le Protecteur des usagers*.

À l'exception des personnes à qui la loi en autorise la communication intégrale, certains extraits de ce rapport 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 un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

Table des matières

1	Contexte de la demande d'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	Pertinence de l'intervention.....	1
1.4	Instances visées par l'intervention.....	2
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	Mise en contexte et visite de la Résidence	2
3	Résultat de notre enquête.....	4
3.1	Orientation et pairage des usagers et des usagères	4
3.2	Environnement et milieu de vie	5
3.3	Qualité des services	5
3.4	Encadrement des personnes hébergées.....	7
3.5	Aspects financiers et statut contractuel de la ressource.....	8
4	Conclusion	10
5	Recommandations.....	11

1 Contexte de la demande d'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 en matière de santé et de services sociaux*. 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 usagers et de leurs droits est au cœur de la mission du Protecteur du citoyen.

1.2 Demande d'intervention

Le Protecteur du citoyen a reçu un signalement faisant état de lacunes quant à la qualité des soins et des services offerts aux résidents de la Résidence le Geai bleu inc. (la Résidence). Le signalement précisait que les personnes bénéficiaient d'un suivi du Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides et que plusieurs étaient également sous régime de protection par le Curateur public du Québec. Le signalement portait sur les éléments suivants :

- ▶ Le milieu est insalubre et on y retrouve des moisissures ainsi que des odeurs indésirables;
- ▶ Le système de chauffage ne fonctionne pas adéquatement et, à l'occasion de pannes ponctuelles, la maison devient excessivement humide;
- ▶ Chaque personne hébergée doit partager sa chambre;
- ▶ La nourriture ne présente ni la qualité ni la quantité voulues;
- ▶ L'une des deux salles de bain ne fonctionne pas, dû à son mauvais état;
- ▶ L'encadrement des usagers et des usagères est déficient et le personnel est insuffisant pour répondre aux besoins des plus vulnérables d'entre eux;
- ▶ Aucun employé n'est sur place au cours de certaines plages horaires de la journée.

1.3 Pertinence de l'intervention

Le Protecteur du citoyen a pris la décision d'intervenir dans la Résidence compte tenu de la gravité des faits portés à son attention concernant tout particulièrement des risques allégués pour la sécurité et l'intégrité de personnes vulnérables.

Dans le cadre de la pré-enquête, il a obtenu la confirmation que sept des personnes hébergées étaient sous régime de protection du Curateur public du Québec. De plus, l'ensemble des personnes hébergées bénéficiaient d'un suivi professionnel par le Centre intégré de soins et de services sociaux des Laurentides, et ce, malgré

¹ RLRQ, c. P-31.1, art. 1 et 7.

² *Ibid.*, art. 20 et suiv.

l'absence de statut légal de la Résidence en vertu de la Loi sur les services de santé et de services sociaux (LSSSS).

1.4 Instances visées par l'intervention

Les instances visées par la présente demande d'intervention sont le Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides (CISSS) ainsi que le Curateur public du Québec (le Curateur).

2 Conduite de l'intervention

2.1 Délégué désigné pour conduire l'enquête

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, la protectrice du citoyen a confié à l'un de ses délégués, soit M. Éric Tessier, le mandat de recueillir le témoignage des personnes concernées, le point de vue des instances impliquées ainsi que toute autre information jugée pertinente afin 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

Afin d'obtenir l'information pertinente et nécessaire à l'intervention, une visite non annoncée a été effectuée le 9 mai 2017 à la Résidence. Le Protecteur du citoyen s'est aussi entretenu avec cinq membres du personnel du CISSS affectés au suivi d'usagers et d'usagères hébergés dans la Résidence ainsi que sept membres du personnel de la direction du CISSS. Il a également communiqué avec la directrice adjointe du Curateur ainsi qu'avec le propriétaire de la Résidence.

2.3 Documentation consultée

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

- ▶ Cadre de référence : Les ressources intermédiaires et les ressources de type familial, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2016;
- ▶ Ententes de soutien en milieu alternatif;
- ▶ Ententes de services signées en vertu de l'article 108 de la *Loi sur les services de santé et de services sociaux* (LSSSS);
- ▶ Documents et comptes rendus de rencontres relativement au suivi et à l'orientation des usagers.

2.4 Mise en contexte et visite de la Résidence

Jusqu'en 2007, la Résidence était certifiée à titre de résidence privée pour aînés (RPA). Après quelques années, la propriétaire a décidé de se retirer du processus de certification afin de pouvoir recevoir des usagers dont la perte d'autonomie était moins importante. Le CISSS a corroboré ces informations.

Depuis 2007, la responsable des lieux ne dispose donc d'aucun statut en vertu de la LSSSS, malgré qu'elle figure toujours au registre des entreprises du Québec à titre de « Centre d'hébergement pour personnes âgées ». L'endroit héberge essentiellement des personnes qui y sont dirigées par le CISSS des Laurentides, mais ces dernières ne disposent d'aucun bail comme ce serait le cas pour un appartement ou pour une maison de chambres.

En 2012, le centre de réadaptation en déficience physique le Bouclier du CISSS des Laurentides a signé une première entente avec la Résidence, en vertu de l'article 108 de la LSSSS, pour l'hébergement de deux usagers. Plus spécifiquement, cet article prévoit qu' :

« Un établissement peut conclure avec un autre établissement, un organisme ou toute autre personne, une entente pour l'une ou l'autre des fins suivantes :

- 1° la dispensation, pour le compte de cet établissement, de certains services de santé ou services sociaux requis par un usager de cet établissement;
- 2° la prestation ou l'échange de services professionnels en matière de services de santé ou de services sociaux ».

Une seconde entente de même nature a été conclue en 2014 en vertu de l'article 108 de la LSSSS, mais uniquement pour une personne. Depuis 2016, le CISSS privilégie la signature d' « entente de soutien en milieu alternatif » pour deux des personnes qu'il oriente vers la Résidence.

Il nous apparaît ici important de signaler que cette nouvelle forme d'entente représente un montant inférieur à ce qui sera versé pour une ressource disposant d'un statut en vertu de la LSSSS. En résumé, le CISSS verse des montants forfaitaires pour trois personnes en vertu de l'article 108 de la LSSSS ou d'« entente de soutien en milieu alternatif » sur une base discrétionnaire puisque ces montants ne font pas l'objet d'une réglementation.

Au moment d'effectuer sa visite non annoncée le 9 mai 2017, le Protecteur du citoyen a su que 17 usagers et usagères occupaient les 9 chambres de la résidence. Ces personnes bénéficient toutes d'un suivi actif par l'un ou l'autre des programmes-services du CISSS. Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs obtenu la liste des intervenants et des intervenantes responsables de ces suivis ainsi que leurs coordonnées respectives.

Près de la moitié des résidents et résidentes de l'endroit s'y trouvent depuis plus de quatre ans, dont une personne depuis 2003. La moyenne d'âge se situe autour de 40 ans, avec quelques personnes de plus de 65 ans. Certaines présentent des problématiques de déficience intellectuelle, de déficience physique, de santé mentale ou de perte d'autonomie liée au vieillissement. Elles sont cependant toutes en mesure de se déplacer sans aides techniques.

La maison à paliers multiples comporte neuf chambres, deux salles de bain, une salle de lavage ainsi qu'une salle communautaire utilisée comme cuisine pour les repas. Tout près, la responsable de la résidence occupe un bureau où elle garde la médication de la clientèle.

3 Résultat de notre enquête

Considérant la nature des informations obtenues dans le cadre de l'intervention du Protecteur du citoyen, celles-ci seront traitées sur une base thématique afin d'en simplifier l'analyse.

3.1 Orientation et pairage des usagers et des usagères

Le Protecteur du citoyen a d'abord communiqué avec la responsable de la gestion des liens contractuels et des relations avec les ressources non institutionnelles (RNI) du CISSS. Questionnée sur la provenance et les profils des différentes personnes hébergées, celle-ci n'a pu répondre et a plutôt dirigé le Protecteur du citoyen vers les programmes-services du CISSS, une situation qui nous apparaît clairement anormale tant sur le plan administratif que clinique. Par la suite, le Protecteur du citoyen a également interpellé des employés, employées et gestionnaires de différentes directions et n'a eu droit qu'à des informations fragmentaires, ses interlocuteurs et interlocutrices l'orientant également vers d'autres directions. Le Protecteur du citoyen a donc dû multiplier ses demandes auprès des différentes instances pour comprendre la nature des services offerts par la Résidence et en savoir plus sur les 17 occupants et occupantes.

La Résidence est bien connue depuis plusieurs années de l'ensemble des acteurs régionaux. De fait, toutes les personnes consultées au CISSS l'ont confirmé, ajoutant qu'on y dirigeait régulièrement des usagers et des usagères des différents programmes-services.

Les raisons invoquées pour ce faire sont notamment le besoin d'encadrement et le soutien pour la gestion de la médication. Les personnes visées n'auraient pas l'autonomie nécessaire pour vivre en appartement. Dans certains cas, il est question de personnes plus vulnérables dont certaines ont été hébergées dans des ressources intermédiaires ayant fermé leurs portes au cours des dernières années. Ces renseignements ont été corroborés par le Curateur. Selon l'information obtenue de membres du personnel du CISSS, ceux-ci, au moment d'orienter des personnes vers la Résidence, recherchent prioritairement un milieu d'hébergement apte à offrir aide, soutien et assistance aux usagers et usagères. Le Curateur abonde dans le même sens et indique qu'il serait difficile d'envisager que les sept personnes vulnérables sous sa responsabilité puissent vivre en appartement ou dans un milieu sans services ou assistance.

Les représentants et représentantes des différents programmes-services consultés ont par ailleurs longuement exposé les démarches qu'ils effectuent sur un plan clinique avant d'orienter des personnes vers la Résidence afin d'assurer le meilleur pairage possible. Toutefois, ces démarches ont lieu dans chaque direction du CISSS et il n'y a pas d'échange formel d'information entre les différents programmes-services au moment d'effectuer le pairage.

Dès lors, les personnes interrogées ont fait valoir qu'il semblait impossible d'obtenir un portrait de l'ensemble du groupe dans ce milieu de vie et qu'il n'existe pas de mécanisme permettant la mise en commun d'informations entre les différents programmes-services du CISSS.

Certains intervenants et intervenantes du CISSS ignoraient même le nombre de personnes hébergées dans la résidence puisqu'il n'existe aucun mécanisme d'accès

permettant de gérer les admissions et les départs des usagers des différents programmes-services du CISSS.

Dans ce contexte, il peut y avoir intégration ou départ d'une personne résidante sans que les différents professionnels et professionnelles du CISSS assumant le suivi des autres personnes soient informés de la situation ou de l'émergence de difficultés particulières.

Bien que la responsable de la Résidence ait indiqué au Protecteur du citoyen que le contexte général est bon et que lorsqu'un problème est identifié, il est systématiquement rapporté au CISSS, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une démarche structurante doit être mise en place en ce qui a trait au processus d'intégration et de pairage des personnes hébergées.

Compte tenu de l'ensemble des faits recueillis, le Protecteur du citoyen émet des recommandations au CISSS des Laurentides (R-1 et R-2).

3.2 Environnement et milieu de vie

Lors de sa visite non annoncée, le 9 mai 2017, le Protecteur du citoyen a constaté le calme ambiant. Les neuf personnes qu'il a rencontrées ont toutes mentionné vouloir demeurer à cet endroit qu'elles apprécient. Les huit autres étaient soit dans leur chambre, soit à l'extérieur de la Résidence.

À l'exception d'une personne, les seize autres se trouvent à deux dans une même chambre. Les pièces sont propres et bien aménagées en plus d'offrir un espace suffisant permettant à chaque occupant ou occupante d'y installer ses effets personnels tout en ayant une certaine intimité. Visiblement, il existe une complicité entre les usagers et usagères. Ces personnes manifestent d'ailleurs un attachement certain envers leur milieu de vie. Certaines y habitent depuis plusieurs années.

Globalement, l'endroit offre un environnement modeste, mais entretenu adéquatement. Ainsi, aucune moisissure n'a été détectée et, lors de la visite du Protecteur du citoyen, les deux salles de bains étaient fonctionnelles. La nourriture y était en quantité suffisante et le menu affiché présentait une variété adéquate. De plus, des personnes ont dit avoir l'occasion d'émettre leurs préférences quant au contenu des repas.

Le Protecteur du citoyen n'adresse aucune recommandation sur ce sujet.

3.3 Qualité des services

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'il n'y avait aucun suivi structuré et systématique de la qualité des services par le CISSS. Qui plus est, aucun gestionnaire ou intervenant ou intervenante n'était en mesure de préciser les normes ou règles régissant le fonctionnement de la Résidence. On constate toutefois que les annexes des contrats signés en vertu de l'article 108 de la LSSSS font référence aux mêmes normes que celles qui régissent les ressources intermédiaires concernant l'aménagement des lieux physiques, l'alimentation, le respect du code d'éthique de l'établissement, la politique en cas d'hospitalisation, la gestion de la médication, etc.

À titre complémentaire, un rapport comprenant des recommandations pour l'orientation d'une usagère et son hébergement rédigé le 14 janvier 2016 apportait

la précision suivante : *Le fonctionnement de cette ressource est comparable à celui d'un appartement supervisé, ce que nous considérons intéressant pour la cliente.*

Questionné sur ces aspects, le Curateur s'est dit convaincu qu'il s'agissait d'une ressource devant offrir un niveau d'encadrement qui « s'apparente » à ce que l'on retrouve dans une ressource intermédiaire. Pour sa part, le CISSS a indiqué qu'il avait toujours fait preuve de transparence et qu'il avait clairement mentionné au Curateur qu'il s'agissait d'un milieu « autre »; d'un milieu « alternatif ». Le Protecteur du citoyen prend acte des divergences d'interprétation quant aux informations fournies par le CISSS au Curateur. Toutefois, en ce qui concerne les documents et leurs annexes produits par le CISSS sur le plan contractuel avec cette Résidence, force est de constater qu'ils portent à confusion quant au statut légal de la résidence en vertu des dispositions de la LSSSS.

Bien que dans les faits on ne retrouve dans cette résidence que trois personnes pour lesquelles le CISSS verse des montants forfaitaires (article 108 de la LSSSS ou entente de support en milieu alternatif), le Protecteur du citoyen estime que ce milieu de vie s'apparente à celui qu'offre une ressource intermédiaire (Services d'aide, soutien, et d'assistance), ceci considérant que la grande majorité des personnes qui y sont hébergées y ont été dirigées par des intervenants du CISSS. Par conséquent, on devrait donc y retrouver les mêmes critères et exigences que celles rattachées à ce type de ressource pour l'ensemble des personnes y étant hébergées.

À cet effet, le CISSS a tenu une enquête administrative entre le 9 et 20 juillet 2015. Une correspondance datée du 20 juillet 2015 à l'intention de la responsable de la Résidence précisait, notamment, qu'elle devait désormais lui soumettre l'horaire de ses employés afin de faire la preuve d'un certain niveau d'encadrement.

Le Protecteur du citoyen a également consulté plusieurs comptes rendus rédigés par le CISSS à la suite de l'enquête administrative où l'on fait état de problèmes identifiés dans la résidence soit :

- ▶ un encadrement des usagers déficient;
- ▶ une surveillance de nuit uniquement assumée par un résident;
- ▶ des écarts quant à la mise en application d'un plan d'intervention;
- ▶ la difficulté d'appliquer les orientations cliniques inscrites au plan de traitement d'une résidente relativement à la gestion de ses comportements;
- ▶ le bris du lien de confiance entre les parties.

En mars 2017, le CISSS opte pour ne pas renouveler l'entente conclue, tel que l'indique un extrait du compte rendu de la rencontre au cours de laquelle la décision a été prise :

« Les écarts de qualité ont mené l'établissement à ne pas renouveler l'entente de services conclue avec la ressource en vertu de l'article 108 de la LSSSS. Donc, l'établissement ne peut plus reconnaître la Résidence le Geai bleu inc. comme une ressource d'hébergement. Ainsi, l'établissement propose une solution alternative permettant le maintien de la cliente à la ressource ».

À ce sujet, les représentants et représentantes de l'établissement ont mentionné au Protecteur du citoyen qu'ils avaient développé ce modèle d'hébergement sous la pression de certaines familles et du Curateur afin d'éviter de devoir relocaliser des

usagers et des usagères pour qui on estimait que cette Résidence offrait un encadrement adéquat et « similaire » à ce qu'on retrouve dans une ressource intermédiaire. Bien qu'une telle sensibilité à la volonté des personnes hébergées soit louable, le Protecteur du citoyen estime que la signature de toute forme de liens contractuels entre un établissement de santé et de services sociaux et un milieu d'hébergement dans la communauté doit être assujettie à des normes de qualité objectives et mesurables faisant l'objet d'un suivi formel.

Par ailleurs, dans un contexte où les documents produits par le CISSS indiquaient clairement qu'il n'était pas satisfait des services rendus par cette résidence, le Protecteur du citoyen s'explique difficilement pourquoi le CISSS a malgré tout pris la décision de procéder à la signature d'une nouvelle forme de liens contractuels. De plus, le Protecteur du citoyen est d'avis que ce nouveau lien contractuel ne fait aucunement la démonstration qu'il permet d'améliorer l'encadrement de la qualité des services offerts dans cette même résidence, en raison de l'absence de balises mesurables permettant d'en faire le suivi.

Compte tenu de l'ensemble des faits recueillis, le Protecteur du citoyen émet une recommandation au CISSS des Laurentides (R-3).

3.4 Encadrement des personnes hébergées

Au-delà des constats effectués par le CISSS dans le cadre de son enquête administrative, le Protecteur du citoyen a observé différents autres éléments lors de sa visite des lieux.

Tout d'abord, à son arrivée, il a été accueilli par un résident alors qu'il n'y avait aucun employé ou employée sur place. Ce n'est qu'une heure et demie plus tard que la responsable de la Résidence est entrée. Questionnée au sujet de l'absence de tout membre du personnel, elle a répondu que son fils était sur place au moment où elle a quitté la résidence pour faire des courses. Ce dernier n'est toutefois apparu à aucun moment durant la visite des lieux.

Le Protecteur du citoyen a informé le CISSS concernant ce manque de personnel. Bien que ce dernier ait reconnu que la situation était préoccupante, il a réitéré qu'il s'agissait d'un milieu « autre », d'un milieu « alternatif ».

Concernant le ratio d'encadrement et l'horaire des employés, la responsable de l'endroit a expliqué au Protecteur du citoyen qu'elle assume le quart de jour tandis que deux employés se partagent les quarts de soir et de nuit. Concrètement, le personnel en place s'occupe de la préparation des repas, des tâches ménagères, de la gestion de la médication et de l'encadrement des dix-sept personnes hébergées. Cette même personne a également confirmé que ce ratio laisse peu de place pour l'organisation d'activités de loisirs, la stimulation des usagers et des usagères ou l'accompagnement des personnes à l'extérieur de la Résidence.

En matière de gestion de la médication, on ne retrouve aucun registre pour consigner l'administration des médicaments ou colliger des informations concernant les restrictions ou précautions à observer. À ce propos, la responsable a indiqué qu'elle communique régulièrement avec le pharmacien ou avec les intervenants du CISSS qui assument le suivi de la personne concernée, lorsque des questions se posent ou que des changements surviennent dans son fonctionnement quotidien.

Bien que la médication se trouve dans une armoire verrouillée dans le bureau de la responsable de la résidence, elle n'avait jamais été informée des dispositions des articles 39.7 et 39.8 du Code des professions relativement à la délégation d'activités généralement réservées à des professionnels comprenant notamment la gestion de la médication³. À noter que dans les semaines qui ont suivi l'intervention du Protecteur du citoyen, la responsable de la Résidence a été interpellée par le CISSS en vue de participer à une formation sur la loi en question, bien que la date demeure à déterminer.

Le Protecteur du citoyen a obtenu copie de plusieurs correspondances transmises par le CISSS et des attestations de formations auxquelles la responsable ainsi que ses employés ont participé avec d'autres ressources non institutionnelles (RNI) au fil des années. Ces formations portaient sur la gestion des troubles du comportement, l'usage des mesures de contrôle et les premiers soins. De telles séances découlent des normes généralement appliquées dans les ressources intermédiaires, les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) ou les centres de réadaptation.

Il va de soi que le Protecteur du citoyen est plus que favorable à l'offre de formation au personnel et à l'implantation de normes à respecter. Il demeure toutefois difficile de saisir pourquoi le fait de se conformer à plusieurs normes ou encore de participer à des formations généralement réservées aux RNI n'a pas permis à la Résidence d'obtenir un statut officiel, ce qui aurait pourtant permis de bien circonscrire les responsabilités réciproques des parties concernées (la Résidence et le CISSS).

Le Protecteur du citoyen émet une recommandation à ce sujet au ministère de la Santé et des Services sociaux (R-6).

3.5 Aspects financiers et statut contractuel de la ressource

Toutes les personnes hébergées dans la Résidence sont prestataires de la sécurité du revenu et versent à la ressource un montant mensuel qui varie de 742 \$ à 1070 \$. Pour trois de ces personnes, le CISSS verse un montant forfaitaire :

- ▶ Usager 1 : 100 \$ par mois;
- ▶ Usager 2 : 86,89 \$ par jour (indexation annuelle de 2,5 %);
- ▶ Usager 3 : 64,35 \$ par jour (indexation annuelle de 2,5 %).

Un montant similaire à ce qui serait versé pour un hébergement dans le réseau public ou en ressource intermédiaire est octroyé pour une seule de ces trois personnes (usager 2). En ce qui a trait à cette même personne (usager 2), le CISSS perçoit par ailleurs du Curateur un montant qui correspond précisément à ce qui est permis par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) pour une personne prestataire de la sécurité du revenu et hébergée dans un milieu substitut, soit 742 \$ par mois (contribution de l'usager hébergé dans un établissement public ou contractuel). Ces informations ont été corroborées par le Curateur. Pourtant, il nous apparaît ici essentiel de rappeler que cette résidence ne dispose pourtant d'aucun statut légal en vertu de la LSSSS et, de ce fait, elle n'est pas assujettie à ces dispositions de la RAMQ.

Alors que toutes ces personnes versent l'équivalent ou un montant supérieur à la contribution prévue par la RAMQ pour des personnes hébergées et prestataires de

³ Cadre de référence sur les ressources intermédiaires et de type familial, mars 2016, page 71.

la sécurité du revenu, le Protecteur du citoyen considère que les services qui leur sont fournis devraient satisfaire à des normes de qualité comparables, objectives et mesurables. Or, dans le présent cas, il s'avère impossible d'établir une corrélation entre les montants versés par les usagers et la qualité des services requis. À cet effet, la responsable de la Résidence a admis qu'elle doit parfois « faire preuve de créativité » afin d'assurer la viabilité financière de son milieu d'hébergement.

Le Protecteur du citoyen comprend et appuie la volonté du CISSS d'exiger que la Résidence se conforme à certaines normes et politiques afin de s'assurer que la prestation de services satisfasse aux critères de qualité et réponde aux besoins des personnes hébergées. Cela étant, la réponse à ces attentes administratives et cliniques passe implicitement par un financement adéquat. Dans le cadre de la présente enquête, il s'avère que la Résidence offre des services qui s'apparentent à ceux d'autres milieux d'hébergement de type ressource intermédiaire, alors qu'elle ne dispose que d'une fraction du financement généralement prévu.

Compte tenu de l'ensemble des faits recueillis, le Protecteur du citoyen émet des recommandations au CISSS des Laurentides (R-4 et R-5), et au Curateur (R-7).

4 Conclusion

Le Protecteur du citoyen est intervenu à la suite d'un signalement concernant la qualité des services dans une résidence qui héberge des personnes suivies par le CISSS des Laurentides.

Cette intervention a permis de vérifier l'exactitude de différentes allégations sans pouvoir statuer sur la capacité de la Résidence à répondre aux besoins de sa clientèle en vertu de normes objectives et mesurables.

L'enquête du Protecteur du citoyen ne permet pas d'identifier des situations où il y aurait eu atteinte à l'intégrité des personnes ou des agressions physiques, mais elle met clairement en évidence les limites de ce milieu de vie en matière d'encadrement.

Bien que la résidence réponde à un réel besoin en matière d'hébergement dans cette région, son fonctionnement révèle des lacunes importantes sur le plan des ressources humaines et financières nécessaires pour établir une offre de services en fonctions des besoins des usagers et usagères.

Le Protecteur du citoyen en conclut également que le CISSS a adopté un mode de fonctionnement en vase clos, et ce, tant sur le plan clinique qu'administratif. Cette situation a notamment eu pour incidence que tout au long de son enquête, le Protecteur du citoyen n'a obtenu que des réponses fragmentaires, incomplètes, sectorielles, voire contradictoires.

Pourtant, le CISSS doit assurer la mise en place de normes de qualité ainsi que les services requis dans les différents milieux d'hébergement vers lesquels il dirige des personnes, mais il appert qu'un tel partenariat doit a priori faire l'objet d'un lien contractuel formel entre les parties concernées afin d'éviter toute ambiguïté quant à la prestation de services. Le Protecteur du citoyen estime d'autant plus que l'absence d'un lien contractuel formel avec la Résidence ne peut soustraire le CISSS à ses obligations compte tenu qu'il est le principal intermédiaire qui oriente les personnes qui y sont hébergées.

Par ailleurs, malgré les limites observées et colligées par le CISSS dans le cadre de son enquête administrative relativement à la prestation de services offerts par la ressource, il est inéquitable d'imputer l'ensemble de cette responsabilité à la gestionnaire des lieux compte tenu qu'elle reçoit un financement nettement inférieur à ce qu'un milieu « similaire » pourrait percevoir pour des services généralement réglementés. À cet effet, le CISSS était non seulement conscient de ces enjeux, mais il les cautionne toujours en continuant d'y diriger des personnes depuis plusieurs années.

Le Protecteur du citoyen ne peut faire abstraction de l'attachement des personnes à ce milieu de vie et de la nécessité de mettre tout en œuvre pour favoriser le maintien des services de cette résidence afin d'éviter le déménagement des résidents et des résidentes. Toutefois, le maintien de ceux-ci dans leur milieu de vie actuel doit s'accompagner impérativement de la mise en place de services offerts en vertu de normes objectives et mesurables. Conséquemment, il s'avère essentiel de clarifier le statut de la Résidence, de s'assurer que cette dernière dispose des ressources financières requises pour remplir ses obligations à l'égard des personnes hébergées et que le CISSS clarifie ses pratiques ainsi que les normes applicables, tant sur le plan administratif que clinique.

5 Recommandations

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides ce qui suit :

- R-1 Clarifier** le processus clinique et le mécanisme d'accès par l'entremise desquels tous les programmes-services du CISSS doivent transiger avant de diriger une personne vers la Résidence le Geai bleu inc;
- R-2 Uniformiser** le processus de suivi de toutes les ressources d'hébergement où le CISSS dirige des personnes, afin d'avoir une structure intégrée tant sur le plan clinique qu'administratif;
- R-3 S'assurer de la compréhension et de la mise en application** par le personnel clinique du CISSS des normes de qualité auxquelles les différents milieux d'hébergement sont assujettis avant d'y orienter des personnes;
- R-4 Clarifier et régulariser** le statut et la nature du lien contractuel avec la Résidence le Geai bleu inc. ;
- R-5 Maintenir** les personnes hébergées dans la Résidence le Geai bleu inc. durant le processus de régularisation de son statut. Le cas échéant, obtenir le consentement de la personne ou de son représentant légal et informer au préalable le Protecteur du citoyen des motifs justifiant une relocalisation.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec ce qui suit :

- R-6 D'accompagner** le CISSS des Laurentides dans la démarche de régularisation du statut de la Résidence, de préserver la stabilité des personnes hébergées et de s'assurer que les services offerts respectent des normes de qualité objectives et mesurables.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec ce qui suit :

- R-7 S'assurer** d'obtenir une confirmation formelle du statut légal d'un milieu d'hébergement et la nature de son lien contractuel avec le réseau de la santé et des services sociaux avant d'y confier une personne faisant l'objet d'un régime de protection.

Informé le Protecteur du citoyen des mesures mises en place quant à la réalisation de ces recommandations, au plus tard le 6 octobre 2017.

Suivi attendu

Tel que le prévoit la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (RLRQ, c. P-31.1), le Protecteur du citoyen doit être informé, au plus tard le 30^e jour de la réception du présent rapport, des suites que le CISSS, le MSSS ainsi que le Curateur public du Québec entendent donner aux recommandations qu'il contient ou des motifs pour lesquels ils n'entendent pas y donner suite.

protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
Bureau 1.25
525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

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

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télocopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca