



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

Québec, le 26 mars 2018

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*.

La loi autorise la communication intégrale de ce rapport à certaines personnes. En tout autre cas, des extraits du document peuvent être masqués conformément à la *Loi sur l'accès*, notamment en vertu des articles 53, 54, 83 et 88 aux motifs 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 les 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, signalements ou 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 le meilleur intérêt des personnes concernées.

Table des matières

1	Contexte de la demande d'intervention.....	1
1.1	Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux.....	1
1.2	Demande d'intervention.....	1
1.3	Pertinence de l'intervention.....	1
1.4	Instance visée par l'intervention	2
2	Conduite de l'intervention.....	2
2.1	Délégué désignés pour conduire l'enquête	2
2.2	Collecte d'information	2
2.3	Documentation consultée	2
3	Ouverture de la ressource Yellen	3
3.1	Contexte de l'ouverture de la ressource Yellen.....	3
3.2	Recrutement et processus d'évaluation initiale de la ressource Yellen	3
3.3	Mise aux normes de la ressource Yellen et planification des coûts associés.....	5
3.4	Évaluation de la conformité du bâtiment par le Service de sécurité incendie	7
3.5	Signalement et suivis effectués par la Régie du bâtiment du Québec.....	8
3.6	Visite du Protecteur du citoyen	8
4	Planification de la transition et réponse aux besoins des usagers.....	9
4.1	Qualité des services offerts aux usagers.....	10
4.2	Gouvernance et directives internes	11
4.3	Fermeture de la ressource Yellen et relocalisation des usagers vers de nouveaux milieux de vie	11
5	Conclusion	14
6	Recommandations.....	15

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 planification de l'ouverture ainsi que de la fermeture précipitée de la ressource intermédiaire la Résidence Yellen inc. (ressource Yellen). L'endroit était sous contrat avec le Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides (CISSS) et accueillait au moment de son ouverture, en mars 2016, dix-huit personnes. Une majorité d'entre elles provenaient du Pavillon Sainte-Marie, un centre de soins de longue durée (CHSLD) appartenant au Groupe Champlain, qui a fermé ses portes au printemps 2016. Au moment de sa fermeture en juillet 2017, la ressource Yellen hébergeait encore quatorze personnes sur une base permanente.

Le signalement reçu portait plus spécifiquement sur les éléments suivants :

- ▶ La planification déficiente de l'intégration des usagers et usagères dans la ressource à la suite de la fermeture du Pavillon Sainte-Marie;
- ▶ La fermeture injustifiée de la ressource Yellen et la planification déficiente de la relocalisation des usagers et usagères.

1.3 Pertinence de l'intervention

Le Protecteur du citoyen a pris la décision d'intervenir compte tenu de la gravité des allégations. Celles-ci concernaient tout particulièrement les impacts possibles, pour des personnes très vulnérables, d'un manque de continuité des services à la suite de deux relocalisations effectuées sur une courte période.

Le Protecteur du citoyen estime nécessaire de comprendre les circonstances ayant mené à la fermeture de la ressource Yellen, moins de dix-huit mois après la signature d'un lien contractuel avec le CISSS responsable.

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.

1.4 Instance visée par l'intervention

L'instance visée par la présente intervention est le Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides.

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, le Protecteur du citoyen a effectué, le 25 juillet 2017, une visite à la ressource Yellen. Il s'est aussi entretenu avec une trentaine de personnes. À noter que plus du tiers des témoignages recueillis relevaient de l'initiative de ces personnes puisqu'elles souhaitaient se faire entendre après avoir appris qu'une enquête était en cours, soit :

- ▶ des membres du personnel clinique et administratif (professionnels) du CISSS;
- ▶ des propriétaires, bailleurs de fonds et employés de la ressource Yellen;
- ▶ des membres des familles des usagers et usagères;
- ▶ des membres du personnel et des propriétaires de ressources d'hébergement où les usagers et usagères ont été relocalisés en juillet 2017;
- ▶ des membres du personnel ayant travaillé au Pavillon Sainte-Marie;
- ▶ un membre du personnel du Service de sécurité incendie de la ville de Sainte-Adèle;
- ▶ un membre du personnel de la Régie du bâtiment du Québec.

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;
- ▶ Régie du bâtiment du Québec : Particularités applicables aux établissements de soins et aux résidences supervisées;
- ▶ L'entente nationale de l'Association des ressources intermédiaires d'hébergement du Québec;
- ▶ L'instrument de détermination et de classification des services de soutien ou d'assistance aux usagers;
- ▶ La *Loi sur les contrats avec les organismes publics*;
- ▶ Des dossiers cliniques des usagers et usagères;

- ▶ Un état de situation relativement aux écarts de qualité dans la ressource;
- ▶ Des rapports d'évaluation des normes d'aménagement et de sécurité des ressources résidentielles;
- ▶ Le rapport d'inspection et d'évaluation immobilière en date du 13 mai 2016;
- ▶ Le rapport d'inspection du Service de sécurité incendie, ville de Sainte-Adèle, en date du 29 novembre 2016;
- ▶ Des rapports et avis de correction de la Régie du bâtiment du Québec;
- ▶ Des ententes de services signées en vertu de l'article 108 de la *Loi sur les services de santé et de services sociaux*, décembre 2016;
- ▶ Le dossier de la ressource Yellen au CISSS.

3 Ouverture de la ressource Yellen

3.1 Contexte de l'ouverture de la ressource Yellen

L'ouverture de la ressource Yellen a fait suite à l'annonce de la fermeture du Pavillon Sainte-Marie en mars 2016. L'état du bâtiment nécessitait des investissements importants pour sa mise aux normes ou la construction d'un nouvel immeuble à proximité.

À cet effet, le CISSS a informé le Protecteur du citoyen que des plans et devis avaient été réalisés en vue de remplacer ou rénover le Pavillon Sainte-Marie, qui ne répondait plus aux normes en vigueur. À défaut d'obtenir les montants requis pour la mise aux normes ou pour la construction d'un nouvel immeuble, il devenait, par conséquent, nécessaire de relocaliser les usagers dans un milieu répondant aux normes actuelles.

Le CISSS justifie principalement sa décision de relocaliser les personnes qui y étaient hébergées par sa volonté de leur offrir un milieu de vie :

- ▶ moins institutionnel;
- ▶ plus intégré dans la communauté;
- ▶ plus stimulant;
- ▶ permettant de recourir moins souvent aux mesures de contrôle et de contention.

À cet égard, le Protecteur du citoyen tient à mentionner qu'il ne remet nullement en question les considérations cliniques et matérielles ayant mené à la fermeture du Pavillon Sainte-Marie.

Cela dit, notre enquête a été portée principalement sur la planification de la transition des usagers déplacés du Pavillon Sainte-Marie vers la ressource Yellen et sur les raisons ayant mené à la fermeture précipitée de cette ressource.

3.2 Recrutement et processus d'évaluation initiale de la ressource Yellen

L'immeuble choisi pour accueillir les usagers était initialement un complexe hôtelier de trois étages. Les propriétaires de ce qui allait devenir la ressource Yellen ont acquis le bâtiment en décembre 2015. Au moment de l'acquisition, on nous a exposé que la majorité des sections de l'immeuble ne permettaient pas d'accueillir des personnes avant la réalisation de travaux majeurs.

L'évaluation de l'un des deux propriétaires, qui devait agir à titre de signataire principal du lien contractuel avec le CISSS, a pour sa part été effectuée en janvier 2016. Le rapport indique que l'homme opère une ressource intermédiaire depuis 17 ans, pour laquelle il détient un lien contractuel avec un établissement d'une autre région administrative. Fait à noter, le CISSS a eu accès à plusieurs des rapports d'évaluation réalisés par cet autre établissement qui dressent globalement un portrait positif des capacités du postulant quant aux services offerts, à la compréhension des outils cliniques et à la réponse aux besoins de la clientèle.

Cette même personne, à titre d'enseignant, s'acquittait de la formation de préposés aux bénéficiaires et d'infirmières auxiliaires. Les responsables du CISSS y voyaient un atout important pour le recrutement d'intervenants compétents auprès des personnes hébergées.

Le rapport d'évaluation mentionne également des enjeux quant au milieu physique et aux travaux à réaliser.

Finalement, le CISSS a octroyé une note de 95 % au dossier du promoteur et a recommandé de retenir sa candidature pour accueillir une « clientèle polyhandicapée et à mobilité réduite en excluant les usagers ayant des comportements agressifs ou imprévisibles ».

Le propriétaire, qui agissait à titre de responsable principal du lien contractuel, a tout d'abord signé en mars 2016 un premier contrat, octroyant cinq places d'hébergement. Par la suite, un nouveau contrat incluant cette fois vingt places d'hébergement a été signé à l'initiative du même établissement en avril 2016 avec ce même propriétaire, en remplacement de l'entente initiale. Or, cette hausse du nombre de places nécessitait d'occuper un espace nettement plus vaste et d'effectuer des travaux dans de nouvelles sections de l'immeuble.

À noter que l'octroi du lien contractuel, tant le premier que le deuxième n'ont donné lieu à aucun appel d'offres puisque le CISSS a plutôt eu recours à l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*³. Sommairement, cela lui permettait d'évoquer le caractère particulier du contexte pour justifier l'octroi d'un contrat de gré à gré. Dans le cas présent, le CISSS a évoqué l'urgence de la situation pour éviter l'appel d'offres.

Rappelons qu'un appel d'offres public visant l'octroi d'un contrat de cette nature comporte généralement des précisions et des exigences relativement au nombre de lits, aux besoins des personnes ciblées, au projet clinique associé, à l'aménagement du bâtiment, aux normes à respecter, etc. L'absence d'appel d'offres peut donc expliquer, en partie, le fait que les propriétaires de l'immeuble ainsi que plusieurs membres du personnel du CISSS ont affirmé qu'ils ignoraient jusqu'en mars 2016 que ce milieu de vie était destiné à accueillir un nombre de personnes nettement supérieur à ce qui avait été initialement évalué par le CISSS. À ce propos, les documents consultés et les témoignages obtenus par le Protecteur du citoyen confirment qu'avant le mois de mars 2016, rien n'indiquait que ce nouveau milieu de vie devait héberger vingt personnes.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a pris connaissance de différents échanges entre des professionnels et des gestionnaires durant cette période. Il en ressort clairement que les responsables de l'évaluation du milieu souhaitaient obtenir des précisions quant au nombre de personnes qui y seraient hébergées. Ils voulaient ainsi

3. *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1.

déterminer les sections prioritaires de l'immeuble nécessitant une évaluation et des travaux. En vertu des témoignages obtenus, ce n'est qu'à partir de la fin du mois de février et en mars 2016 qu'ils ont obtenu certaines précisions selon lesquelles la nouvelle ressource hébergerait majoritairement, mais pas exclusivement, des personnes en provenance du Pavillon Sainte-Marie.

Bien que le Protecteur du citoyen reconnaisse que les contrats signés respectivement en mars et avril 2016 impliquaient des responsabilités partagées entre les parties, il considère que le passage d'un projet de cinq lits à un projet de vingt lits aurait nécessité une évaluation nettement plus exhaustive des impacts de l'intégration des usagers dans un immeuble ne répondant pas aux normes de sécurité et des coûts additionnels associés à la réalisation de travaux majeurs à être effectués par les propriétaires sur une courte période de temps. Ces aspects sont d'ailleurs abordés dans la section suivante.

Compte tenu de l'ensemble des faits recueillis, le Protecteur du citoyen émet des recommandations au CISSS des Laurentides (R-1, R-2 et R-3).

3.3 Mise aux normes de la ressource Yellen et planification des coûts associés

En dépit du fait que le CISSS ait invoqué l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (caractère urgent) pour justifier la mise en place du projet, cela ne lui permettait pas de se soustraire aux autres normes en vigueur et auxquelles ce bâtiment était assujéti. À cet égard, le CISSS ainsi que les propriétaires de l'immeuble ont mentionné leur surprise quand ils ont appris qu'à la suite d'une inspection effectuée en mai 2016, le Service de sécurité incendie de la municipalité de Sainte-Adèle exigeait que l'immeuble respecte les critères et les normes prévues pour les bâtiments de type B2 (gicleurs, portes coupe-feu, etc.).

Il importe ici de prendre en compte les normes auxquelles doit se conformer une ressource intermédiaire en pareil cas. Ainsi, le critère 16 – Sécurité et salubrité du milieu de vie – du *Cadre de référence RI-RTF*⁴ prévoit que :

- ▶ le milieu de vie proposé doit respecter les dispositions pertinentes de la *Loi sur le bâtiment* et de tout règlement en découlant;
- ▶ il doit se conformer aux dispositions des lois et des règlements en matière de sécurité incendie, ainsi qu'à tout règlement municipal s'appliquant au type d'organisation résidentielle visé par le projet;
- ▶ les avis émis par les instances responsables doivent être appliqués;
- ▶ les règles d'hygiène et de salubrité concernant les produits alimentaires doivent être respectées;
- ▶ tous les milieux de vie doivent être pourvus de détecteurs de fumée et d'extincteurs en nombre suffisant.

Le cadre de référence⁵ apporte également les précisions suivantes :

« Il est de la responsabilité de l'établissement de s'assurer de la conformité des critères généraux déterminés par le ministre lors de son processus d'évaluation et de déterminer le moyen pour le faire (questionnaires, déclarations, entrevues, visites des lieux, etc.). Il est également de la responsabilité de l'établissement d'établir les

4. *Cadre de référence – Les ressources intermédiaires et les ressources de type familial*, avril 2016, p. 56.

5. *Ibid.*, p. 59.

modalités de suivi du maintien de la conformité d'une ressource aux critères généraux déterminés par le ministre. Pour ce faire, l'établissement détermine la procédure qu'il entend utiliser pour s'assurer, dans le temps, que la ressource est toujours conforme à ces critères. Les ressources doivent être informées de cette procédure et mises à contribution pour sa réalisation. »

De leur côté, le Service de sécurité incendie de la ville de Sainte-Adèle ainsi que la Régie du bâtiment du Québec ont confirmé qu'étant donné le nombre de personnes hébergées ainsi que leurs limitations physiques et intellectuelles, il est courant d'exiger les conditions associées à un bâtiment de type B2.

Conséquemment, l'identification des normes à respecter et le montage financier attestant de la capacité des propriétaires à réaliser les travaux requis auraient dû précéder non seulement la signature d'un lien contractuel, mais surtout l'intégration d'usagers et d'usagères dans cet immeuble qui ne répondait pas aux normes de sécurité exigées.

Le Protecteur du citoyen estime que l'identification des normes applicables et le manque de planification des coûts reliés à la réalisation des travaux constituent un élément clé ayant grandement nui au déploiement du projet. Or, tant les propriétaires de la ressource que les représentants du CISSS ont longuement insisté sur le fait que l'incapacité de compléter les travaux promptement était principalement attribuable au fait qu'ils ont appris en cours de réalisation de ce projet qu'ils devaient se conformer à des normes associées à un bâtiment de type B2.

Le CISSS nous a expliqué que la fermeture du Pavillon Sainte-Maire découlait en partie de l'incapacité de rendre l'immeuble conforme à des normes de type B2. Le Protecteur du citoyen s'explique mal comment le CISSS peut alléguer qu'il ne pouvait présumer que la ressource Yellen devait se soumettre à des normes similaires de sécurité, considérant que l'on y hébergerait essentiellement les mêmes personnes.

Il en ressort que, bien que le CISSS se soit impliqué financièrement afin de faciliter la mise aux normes du bâtiment (en versant près de 175 000 \$ sous forme d'avance de fonds aux propriétaires et en assumant des coûts de l'ordre de 89 000 \$ pour l'adaptation du milieu), le fait de devoir se conformer rapidement aux normes associées à un bâtiment de type B2 a placé les propriétaires dans l'incapacité d'absorber les coûts des travaux qui n'avaient pas été prévus initialement.

À ce propos, certains membres des familles des personnes hébergées ainsi que des professionnels du CISSS ont tenu à faire part au Protecteur du citoyen de leurs observations quant à l'état des lieux au moment de l'intégration des usagers et usagères au printemps 2016. À titre d'exemple, on nous a souligné l'absence de garde-robe dans certaines chambres, le prélat pas fixé au sol, des travaux de peinture dans les pièces communes et les chambres, ainsi que des travaux importants sur la structure de l'immeuble, et ce, malgré la présence des usagers.

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

3.4 Évaluation de la conformité du bâtiment par le Service de sécurité incendie

En avril 2016, le Service de sécurité incendie de la municipalité de Sainte-Adèle est informé par les nouveaux propriétaires de l'immeuble qu'ils sont sur le point de concrétiser un projet d'hébergement pour des personnes avec une déficience intellectuelle ou un problème de santé mentale, et que la majorité d'entre elles seraient à mobilité réduite.

Une première visite des lieux est effectuée au mois de mai suivant. Le Service de sécurité incendie note alors que le bâtiment héberge déjà des usagers, bien qu'il ne soit pas conforme aux normes établies. Toutefois, plusieurs travaux sont en cours de réalisation.

En juillet, le même service effectue un signalement à la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) après avoir constaté que le bâtiment est toujours non conforme. On y énumère les irrégularités suivantes :

- ▶ le système d'alarme est incomplet et plusieurs composantes incendie sont manquantes;
- ▶ le système de gicleurs se limite à une seule section de l'immeuble alors qu'il doit en couvrir l'ensemble;
- ▶ le système de sécurité incendie n'est pas répandu à l'ensemble de l'immeuble et ceci concerne les équipements suivants :
 - ▷ gicleurs
 - ▷ détecteurs de fumée
 - ▷ détecteurs de chaleur
 - ▷ poste manuel incendie
 - ▷ cloches incendie
- ▶ on ne retrouve aucun système de détection dans les cages d'escaliers;
- ▶ les portes coupe-feu ne sont pas conformes et ne comportent aucun mécanisme de fermeture automatique;
- ▶ certaines portes des issues de secours sont obstruées ou verrouillées;
- ▶ les extincteurs portatifs, en nombre insuffisant, ne sont pas installés de façon adéquate;
- ▶ aucun plan d'évacuation n'a été élaboré et l'on ne retrouve aucune affiche de consignes à ce sujet sur les murs de l'immeuble;
- ▶ des panneaux de signalement d'urgence ne sont pas installés ou sont manquants;
- ▶ une séparation coupe-feu est manquante au sous-sol;
- ▶ l'éclairage de sécurité est manquant dans l'ensemble du bâtiment.

En novembre 2016, le Service de sécurité incendie effectue une relance auprès de la RBQ puisqu'il attend toujours un suivi de l'inspecteur alors que le bâtiment demeure non conforme. Nous traiterons spécifiquement des aspects concernant le suivi réalisé et les explications fournies par la RBQ dans la section suivante du présent rapport.

3.5 Signalement et suivis effectués par la Régie du bâtiment du Québec

En plus d'émettre des avis de corrections aux propriétaires de la ressource Yellen en août 2016 et janvier 2017, la RBQ a multiplié les relances dans ce dossier. Néanmoins, l'immeuble demeurait non conforme, mais des travaux importants (gicleur, portes coupe-feu, etc.) étaient en cours de réalisation à la suite de l'obtention, en février 2017, d'un nouveau délai de la part de la RBQ.

À la lumière des éléments colligés dans le cadre de la présente enquête du Protecteur du citoyen, le prolongement des délais s'explique principalement par l'incapacité des propriétaires d'obtenir le financement requis pour effectuer les travaux de mise aux normes du bâtiment exigés par la RBQ dans les délais prescrits initialement. Selon les informations obtenues de la RBQ, les travaux prioritaires se rattachant aux avis de corrections ont été réalisés au courant du mois de mars 2017.

Le Protecteur du citoyen s'assurera auprès de la RBQ que les suivis que cette dernière a effectués à l'égard des avis de correction étaient conformes aux bonnes pratiques.

3.6 Visite du Protecteur du citoyen

Malgré la fermeture de la ressource Yellen en juillet 2017, le Protecteur du citoyen a pris la décision de visiter les lieux afin d'avoir le portrait le plus complet possible de la situation.

Globalement, il a constaté que plusieurs travaux avaient été effectués, mais que des sections demeuraient en chantier et que la finition était incomplète dans plusieurs sections ayant été occupées par des usagers et usagères.

À titre d'exemple, les locaux devant servir de cuisine pour la préparation des repas étaient toujours en chantier, malgré l'acquisition par les propriétaires d'un four industriel. Ce dernier était couvert de matériaux de construction tandis que les conduits de ventilation n'avaient jamais été installés et étaient entreposés sur une terrasse extérieure. Le personnel utilisait la salle communautaire du rez-de-chaussée pour la préparation des repas.

Aux étages, aucun garde-corps n'avait été aménagé dans les cages d'escalier alors qu'un simple madrier en bois de type « 2 x 4 » servait de main courante.

Des lacunes ont également été constatées dans les locaux utilisés au quotidien par les employés, dont ceux réservés au rangement des charriots contenant le matériel médical ainsi que la médication, les appareils de télécommunication (téléphone et télécopieur) et les culottes d'incontinence. Encore là, la finition de ces pièces était inachevée : l'isolant et les fils électriques étaient visibles en plusieurs endroits et certains détecteurs de fumée n'étaient pas fixés au plafond, mais plutôt suspendus et retenus par le fil d'alimentation électrique.

Sur les deux premiers étages, on retrouvait toutefois une vaste douche aménagée pour des personnes se déplaçant en fauteuil roulant ou à mobilité réduite. Le CISSS avait pour sa part fourni un bain thérapeutique, équipement qui n'était plus sur place lors de la visite parce qu'il a été récupéré au moment de la fermeture de la ressource.

En résumé, bien qu'il s'agissait d'un vaste immeuble offrant de nombreux espaces compatibles avec sa mission, le Protecteur du citoyen a constaté que les sections en chantier se confondaient avec les locaux utilisés au quotidien par les personnes hébergées.

Considérant que cette ressource n'héberge plus d'usagers et d'usagères depuis juillet 2017, le Protecteur du citoyen n'émet pas de recommandation à la ressource Yellen.

4 Planification de la transition et réponse aux besoins des usagers

Le CISSS a procédé à l'intégration de dix-huit personnes dans la ressource Yellen en quelques semaines au printemps 2016, et ce, parallèlement à la réalisation de travaux importants dans l'ensemble de l'immeuble. Aussi, les propriétaires de la ressource Yellen allèguent qu'ils ne disposaient pas de toutes les informations nécessaires au sujet des usagers et des usagères au moment de leur intégration.

Considérant les documents et les témoignages obtenus, il nous apparaît que ce manque d'information est principalement attribuable au rythme auquel s'est effectuée la transition. Pourtant, dans un contexte où le CISSS savait depuis plusieurs années que le Pavillon Sainte-Marie était sur le point d'atteindre la fin de sa durée de vie utile, une meilleure planification et un rythme d'intégration moins intense auraient permis d'atténuer les impacts sur les usagers.

En considération des nombreux témoignages obtenus auprès d'employés du CISSS et de la ressource Yellen, le Protecteur du citoyen conclut que malgré des efforts soutenus sur le plan clinique, la planification des services a parfois dû céder la place à des solutions improvisées et urgentes où le pragmatisme devenait le mot d'ordre devant l'ampleur de la tâche à accomplir par les propriétaires sur le plan administratif et clinique, et surtout, à cause de l'échéancier que le CISSS s'était fixé pour actualiser cette transition.

Compte tenu de l'ampleur des travaux de rénovation et de la coordination y étant associée, le Protecteur du citoyen estime qu'il s'avérait difficile pour les propriétaires de s'investir pleinement dans le déploiement d'un projet clinique et l'accueil des usagers et usagères de façon concomitante sur une période aussi courte.

Conséquemment, le Protecteur du citoyen estime qu'un rythme d'intégration moins soutenu ainsi que le déploiement d'une offre de service appropriée auraient dû avoir préséance sur la volonté du CISSS d'avoir accès rapidement à cette nouvelle ressource.

Compte tenu de l'ensemble des faits recueillis, le Protecteur du citoyen émet une recommandation au CISSS des Laurentides (R-6).

4.1 Qualité des services offerts aux usagers

L'enquête du Protecteur du citoyen démontre clairement que la relation de confiance s'est grandement détériorée entre le CISSS et les propriétaires de la ressource Yellen au fil des mois.

À titre d'exemple, le CISSS indique que la ressource Yellen n'offrait pas toujours les services requis, que le personnel ne respectait pas les politiques relatives à la gestion des avoirs des personnes hébergées ou qu'il n'appliquait pas les mesures de contrôle et de contention comme prescrites.

On notera qu'une intervention indépendante a été menée dans le but d'évaluer objectivement les pratiques internes de la ressource Yellen en juin 2017. Sur la base des conclusions de celle-ci, le CISSS a estimé que les difficultés résultaient d'un « manque de leadership clinique et de disponibilités⁶ ». Les propriétaires des lieux ont soutenu, pour leur part, que le CISSS n'avait tout simplement pas honoré certaines de ses promesses et obligations.

À ce propos, selon les propriétaires, il arrivait que le personnel fourni par des agences de placement ne se présente pas pour combler certains quarts de travail ou que ces personnes n'aient pas les compétences requises.

Selon les correspondances entre les parties que nous avons consultées, la contribution du CISSS constituait initialement une avance de fonds devant permettre à la ressource Yellen de compenser sa difficulté d'embaucher le personnel requis. Les propriétaires, pour leur part, soutiennent qu'ils ne pouvaient pas sélectionner eux-mêmes le personnel fourni par les agences de placement.

Aussi, le Protecteur du citoyen est d'avis que la planification complète de ces services aurait dû faire l'objet d'une évaluation initiale en plus d'être clairement définie dans le cadre d'un appel d'offres, afin d'éviter toute forme d'ambiguïté.

De plus, en dépit du fait que plusieurs familles aient mentionné au Protecteur du citoyen qu'elles auraient souhaité être mieux informées des modalités du transfert de leur proche du Pavillon Sainte-Marie vers la ressource Yellen, certaines d'entre elles ont signalé des réussites découlant de l'engagement des professionnels cliniques du CISSS ainsi que de ceux de la ressource, dont la réduction des mesures de contention, ainsi qu'une amélioration des capacités relationnelles chez plusieurs usagers au cours de leur séjour dans cette ressource. Le niveau de satisfaction de certaines familles se traduit même par la volonté ou l'espoir que la ressource Yellen puisse reprendre ses activités. À ce propos, plusieurs professionnels du CISSS ont également confirmé au Protecteur du citoyen des réalisations de cet ordre et des bénéfices pour les usagers sur le plan clinique, malgré les circonstances du déploiement de ce projet.

En dépit des difficultés rencontrées, du manque de cohésion entre les parties et du climat difficile, le Protecteur du citoyen considère qu'il y a eu certains bénéfices sur le plan clinique pour les personnes hébergées et que la qualité des services cliniques offerts aux usagers et usagères a été adéquate.

Compte tenu de l'ensemble des faits recueillis, le Protecteur du citoyen n'émet pas de recommandation sur ce point.

6. Rapport préliminaire du CISSS : Mandat d'intervention à la ressource intermédiaire Yellen, 20 juin 2017.

4.2 Gouvernance et directives internes

Bien que la Direction des programmes déficience intellectuelle, trouble du spectre de l'autisme et déficience physique (DI-TSA-DP) du CISSS ait indiqué avoir pris tous les moyens possibles pour minimiser les impacts pour les usagers et les usagères, les correspondances consultées ainsi que les témoignages obtenus démontrent qu'un écart considérable s'est creusé entre ce qui avait été planifié sur le plan administratif et les opérations sur le terrain. À titre d'exemple, des professionnels du CISSS ont indiqué n'avoir été informés de la fermeture du Pavillon Sainte-Marie qu'à la fin de février 2016, tandis que d'autres ne l'ont apprise qu'en mars 2016.

Malgré que les besoins et la dynamique des usagers et usagères étaient bien documentés, les professionnels consultés ont été formels : cette transition aurait dû être nettement plus progressive et centrée sur le rythme d'adaptation des personnes, et non pas sur des considérations administratives basées sur un calendrier trop serré à respecter.

Interrogés à ce sujet, tant le directeur que le directeur adjoint des programmes DI-TSA-DP ont reconnu qu'il y avait un plan de communication interne et que les informations « sensibles et stratégiques » étaient réservées à un groupe restreint d'employés du CISSS, conformément à ce plan.

À cet effet, on retrouve le constat suivant au *Bilan de clôture de projet*, produit par le CISSS en mars 2017 à la suite de la fermeture du Pavillon Sainte-Marie : « La nature confidentielle du début du projet a limité les communications possibles. »

Malgré le caractère confidentiel et stratégique de certaines informations, le Protecteur du citoyen considère que le CISSS a nettement sous-estimé les impacts de ce manque d'informations sur la réalisation du projet de relocalisation.

Compte tenu de l'ensemble des faits recueillis, le Protecteur du citoyen émet une recommandation au CISSS des Laurentides (R-7).

4.3 Fermeture de la ressource Yellen et relocalisation des usagers vers de nouveaux milieux de vie

En février 2017, l'arrivée de deux nouveaux partenaires financiers devait permettre de soutenir les deux propriétaires de la ressource Yellen et faciliter la réalisation des travaux de mise aux normes du bâtiment. Fait à noter, ces bailleurs de fonds n'étaient pas signataires du contrat en vigueur entre le CISSS et la ressource Yellen, ils agissaient essentiellement sur le plan financier.

De janvier à juin 2017, la relation de confiance s'est détériorée entre l'un des propriétaires signataires du contrat et les gestionnaires du CISSS. Or, ce propriétaire a informé le CISSS le 21 juin 2017 de son intention de se retirer et de mettre un terme à son lien contractuel. Une correspondance officielle du CISSS émise le 17 juillet 2017 confirme la fin de ce lien contractuel en date du 30 juin 2017.

Bien qu'un document signé par ce partenaire au contrat confirme sa volonté de se retirer du projet de façon libre et éclairée, le principal intéressé affirme avoir pris cette décision sous la pression du CISSS pour éviter la fermeture de la ressource Yellen ainsi que la relocalisation des usagers et usagères. Le document signé le 21 juin 2017 indique que l'un des partenaires financiers devait prendre la relève par l'entremise d'un nouveau contrat comprenant trente places, et par la création d'une nouvelle entreprise. À noter qu'aucun appel d'offres n'a été produit par le CISSS à la suite de ce changement de propriétaire.

Dans un courriel aux employés de la ressource Yellen ainsi qu'aux familles des usagers et usagères datée du 22 juin 2017, la nouvelle responsable de l'endroit y précise que les changements administratifs et de gouvernance en cours avaient notamment pour objectif d'assurer la viabilité du projet et que cela se traduirait également par l'ajout de nouvelles places. À ce moment, il appert que cette transition était perçue très positivement par les familles et le personnel de la ressource Yellen, puisque ces changements étaient présentés comme un moyen d'assurer la pérennité ainsi que la viabilité du projet.

Dans un autre courriel adressé cette fois à la Direction des programmes DI-TSA-DP du CISSS, le 12 juillet 2017, la responsable de la ressource Yellen indique qu'en plus des « défis humains », il y a une « difficulté d'établir un plan viable sur le plan financier » pour assurer le fonctionnement de la ressource Yellen. Elle demande donc au CISSS de relocaliser tous les usagers et usagères avant le 14 juillet 2017 à minuit, soit dans un délai de 48 heures.

Questionnés par le Protecteur du citoyen sur les motifs de ce changement de cap radical entre le 22 juin et le 12 juillet 2017, la nouvelle responsable et le CISSS ont indiqué qu'à la suite de propos adressés à l'endroit de la dame par l'ancien responsable, celle-ci craignait désormais pour sa sécurité et avait d'ailleurs formulé une plainte à ce sujet auprès des services policiers.

Évaluation faite, les dirigeants du CISSS ont considéré que la sécurité des usagers et des usagères était compromise et c'est pourquoi ils ont pris la décision d'agir promptement. Questionnés sur l'urgence d'agir, le directeur et le directeur adjoint des programmes DI-TSA-DP du CISSS ont maintenu que le caractère urgent de la situation justifiait pleinement une telle décision.

À l'évidence, la précarité financière du projet combiné à la détérioration du lien de confiance entre les parties compromettait grandement la viabilité de la ressource Yellen. Néanmoins, cette tension entre les partenaires existait au moment de proposer une réorganisation de la gestion de la ressource Yellen en juin 2017. Bien que cette proposition était conditionnelle au fait que la nouvelle responsable termine les travaux dans l'immeuble, le défi demeurait de taille, compte tenu de l'état du bâtiment.

De plus, dans un état de situation rédigé par le CISSS en juillet 2017, il apparaît que la nouvelle responsable de la ressource Yellen avait découvert des informations en juin 2017, après avoir obtenu l'avis d'intention⁷ du CISSS, selon lesquelles cette ressource cumulait des dettes et que des travaux majeurs devaient être effectués au niveau de la toiture, « ce qui rendait la ressource non viable financièrement ».

Alors que cet avis d'intention a été octroyé sans appel d'offre par le CISSS, le Protecteur du citoyen estime que ce dernier aurait dû exiger, au préalable, d'avoir accès à la présentation d'un cadre financier, considérant l'état de l'immeuble et la précarité financière dans laquelle les propriétaires se trouvaient depuis plusieurs mois. Le CISSS était visiblement au courant de cette très grande précarité, puisqu'il avait lui-même dû effectuer des avances de fonds pour assurer le fonctionnement de la ressource et permettre la réalisation de certains travaux prioritaires.

7. SYSTÈME ÉLECTRONIQUE D'APPEL D'OFFRES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC : Avis utilisé pour la publication de l'intention d'accorder un contrat à un fournisseur identifié ou de limiter l'appel d'offres à des fournisseurs identifiés. L'avis fournit une brève description de l'objet du contrat, son montant et sa durée estimés ainsi que les motifs de la décision prise. Un délai est prévu pour permettre aux fournisseurs intéressés de formuler des observations ou commentaires.

En résumé, le Protecteur du citoyen prend acte de l'ampleur des difficultés vécues entre les parties dans un contexte visiblement affecté par une pression financière nuisant aux relations entre les partenaires. Toutefois, le CISSS devait minimalement prendre tous les moyens nécessaires à sa disposition pour éviter une nouvelle relocalisation ou, si celle-ci devenait inévitable, s'assurer d'une intégration progressive des usagers et usagères vers leur nouveau milieu de vie et également permettre aux familles et aux représentants légaux d'avoir le temps requis pour prendre des décisions éclairées. À cet effet, plusieurs de ces représentants ont indiqué au Protecteur du citoyen n'avoir jamais été consultés avant cette relocalisation ou informés des difficultés de fonctionnement de la ressource.

À la suite de la relocalisation des usagers et des usagères en juillet 2017, le Protecteur du citoyen a consulté leurs familles en plus de visiter quelques ressources d'hébergement, ceci afin de s'assurer que ces milieux répondent adéquatement aux besoins des personnes. Cette démarche lui a permis de constater que les nouveaux milieux de vie semblent convenir à la clientèle, malgré la nécessité de réaliser certaines adaptations pour des personnes se déplaçant en fauteuil roulant.

Dans un contexte où les familles ignoraient la nature, mais surtout l'ampleur des enjeux entourant le fonctionnement de la ressource Yellen, ces dernières se disent encore sous le choc, mais elles ont surtout le sentiment d'avoir été mises devant le fait accompli par le CISSS.

Compte tenu de l'ensemble des faits recueillis, le Protecteur du citoyen émet une recommandation au CISSS des Laurentides (R-8).

5 Conclusion

Le Protecteur du citoyen est intervenu à la suite d'un signalement concernant la planification de l'intégration d'usagers et d'usagères ainsi que leur relocalisation à la suite de la fermeture d'une ressource intermédiaire ayant été en fonction pendant un peu moins d'une année et demie.

Malgré certains rappels et correctifs exigés par le CISSS quant aux pratiques de cette ressource, le Protecteur du citoyen estime que l'engagement du personnel clinique du CISSS combiné aux efforts des employés de cette ressource a permis d'assurer une prestation de services adéquate malgré des contraintes financières majeures et le mauvais état des lieux.

L'enquête du Protecteur du citoyen ne permet pas d'identifier des situations où il y aurait eu atteinte à l'intégrité des personnes, mais elle met clairement en évidence des manquements importants au regard de la conformité des lieux.

Dans un contexte où le Service de sécurité incendie ainsi que la RBQ précisent que cet immeuble aurait dû être conforme aux normes avant d'accueillir des personnes, le Protecteur du citoyen est d'avis que le CISSS aurait dû se limiter à l'usage du premier étage dans le cadre d'une première phase du projet afin de mieux circonscrire les risques associés à la sécurité des résidents et avoir un meilleur contrôle sur les coûts de mise aux normes.

Bien que la présente enquête porte majoritairement sur les lacunes quant à la planification administrative et financière de l'ensemble de ce projet, le Protecteur du citoyen considère que le CISSS a nettement sous-estimé les impacts humains et psychologiques pour les personnes hébergées ainsi que pour leurs familles respectives à la suite de deux relocalisations effectuées sur une période de moins de 18 mois.

L'enquête du Protecteur du citoyen confirme que des enjeux financiers importants concernant la mise aux normes de la Ressource Yellen côtoyaient des conflits entre le signataire du contrat initial, les responsables du CISSS et les nouveaux partenaires financiers. Le Protecteur du citoyen considère toutefois que le besoin du CISSS de développer de nouvelles places d'hébergement pour des personnes lourdement handicapées ne peut légitimer ou justifier le fait d'avoir mis à risque ces personnes par leur intégration dans un immeuble qui n'était pas conforme.

Ce dossier illustre la nécessité de bien planifier la transition, et ce, même dans un contexte où des décisions doivent être prises rapidement. Un sentiment d'urgence ne doit pas générer des décisions précipitées dont les usagers subissent les conséquences. Plutôt que d'effectuer deux relocalisations à l'intérieur de 18 mois, il aurait été nettement préférable de bien planifier une seule relocalisation.

6 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 Établir** une politique interne encadrant l'émission d'un appel d'offres pour l'octroi de contrats avec des ressources non institutionnelles;
- R-2 Déterminer** les critères encadrant et justifiant le recours à l'article 13 de *la Loi sur les contrats avec les organismes publics*;
- R-3 S'assurer** que le représentant du CISSS qui assume l'évaluation initiale d'une nouvelle ressource dispose de toutes les informations pertinentes relativement au projet clinique, aux travaux à réaliser et aux normes applicables;
- R-4 Obtenir** un montage financier validé par le service des finances du CISSS et attestant la viabilité d'un projet d'hébergement, avant la signature d'un lien contractuel avec une ressource intermédiaire ou de type familiale;
- R-5 Obtenir** un avis de conformité des lieux physiques d'une ressource émit par la municipalité concernée ou le service de sécurité incendie avant d'y intégrer des usagers et des usagères;
- R-6 S'assurer** que la planification d'une transition vers une nouvelle ressource respecte le rythme des personnes concernées;
- R-7 S'assurer** que l'ensemble des employés impliqués auprès des personnes hébergées dispose de toutes les informations pertinentes lorsqu'un plan de transition ou la fermeture d'une ressource doit être réalisé;
- R-8 Établir** une politique administrative qui détermine et qui encadre les circonstances et les étapes pouvant justifier la relocalisation de personnes hébergées en urgence sans leur consentement ou l'autorisation du représentant légal.

Informé le Protecteur du citoyen des mesures mises en place quant à la réalisation de ces recommandations, au plus tard le 18 mai 2018.

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 Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides entend donner aux recommandations qui lui sont adressées ou des motifs pour lesquels il n'entend pas y donner suite.

protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
19^e étage
800, place D'Youville
Québec (Québec) G1R 3P4
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**
Télécopieur : **1 866 902-7130**
Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca