



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Rapport d'intervention

Intervention à la résidence privée pour aînés Domaine La Marguerite

Québec, le 8 août 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.

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 un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par au moins les deux tiers des membres de 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	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	1
2	Conduite de l'intervention.....	2
2.1	Délégués désignés pour conduire l'enquête	2
2.2	Collecte d'information	2
2.3	Documentation consultée	3
2.4	Caractéristiques du milieu de vie.....	3
3	Résultat de notre enquête.....	4
3.1	Une réglementation récente	4
3.2	Les avis du Conseil québécois d'agrément	4
3.3	Des contraventions émises par plusieurs organismes.....	5
3.4	Le non-respect des critères et des normes de certification des résidences privées pour aînés.....	6
3.5	Sécurité et surveillance.....	6
3.5.1	<i>Registre des incidents et accidents</i>	6
3.5.2	<i>Formulaire d'administration des médicaments (FADM) et accès aux médicaments</i>	7
3.5.3	<i>Vérification des antécédents judiciaires</i>	7
3.6	Alimentation	7
3.7	Formation du personnel.....	8
3.8	Environnement physique	8
3.9	Prévention des infections (gestion des éclosions de gale).....	9
3.10	Rôle et responsabilité du CISSS.....	10
4	Conclusion	12
5	Recommandations.....	13

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* (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 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 divers problèmes constatés dans une résidence privée pour aînés concernant la sécurité des usagers et des usagères, le service des repas, la formation du personnel, l'environnement physique et la prévention des infections.

1.3 Pertinence de l'intervention

Par cette intervention, le Protecteur du citoyen veut s'assurer que la clientèle de cette résidence privée pour aînés reçoive des soins et des services de qualité et que ses droits sont respectés.

1.4 Instance visée par l'intervention

L'installation visée par la présente intervention est la résidence privée pour aînés Domaine La Marguerite (ci-après la Résidence), située à Rimouski.

Les résidences privées pour aînés sont soumises au Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés³ (ci-après le Règlement sur la certification). Elles doivent respecter certaines exigences, modulées selon le nombre d'unités locatives et le degré d'autonomie de leur clientèle.

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.

3. RLRQ, chapitre S-4.2, r.5.01.

2 Conduite de l'intervention

2.1 Délégués désignés pour conduire l'enquête

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, la protectrice du citoyen a confié à deux de ses délégués, soit M. Pierre Alarie et M. Olivier Martin, le mandat de recueillir le témoignage des personnes concernées et 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

Dans le cadre de leur enquête, les délégués du Protecteur du citoyen ont procédé à des visites à la Résidence les 26 et 27 avril 2017. La première de ces visites n'a pas été annoncée afin de préserver l'authenticité des constats. Des activités d'observation ont été réalisées pendant ces journées. Les commentaires de différentes personnes ont été recueillis afin d'obtenir l'information pertinente et nécessaire à l'intervention.

Parmi le personnel de la Résidence :

- ▷ sa directrice;
- ▷ son infirmière auxiliaire;
- ▷ deux préposées;
- ▷ quatre autres membres de son personnel.

Parmi le personnel du Centre intégré de santé et de services sociaux du Bas-Saint-Laurent (ci-après le CISSS) :

- ▷ une gestionnaire, amélioration de la qualité;
- ▷ une gestionnaire, ressources privées pour aînés et ressources intermédiaires régulières et spécifiques (RPA-RI);
- ▷ une responsable de l'accréditation;
- ▷ le commissaire adjoint aux plaintes et à la qualité des services.

Autre :

- ▷ un employé auxiliaire du CLSC du Bas-Saint-Laurent.

Les délégués du Protecteur du citoyen ont également entendu les témoignages de quatre usagers et usagères de la Résidence.

2.3 Documentation consultée

Afin de compléter la collecte d'information, les délégués du Protecteur du citoyen ont consulté les documents suivants :

- ▷ le Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés;
- ▷ la Loi sur les services de santé et les services sociaux;
- ▷ le bail et les annexes;
- ▷ les rapports d'incidents et d'accidents;
- ▷ la liste des employés et employées et leur fonction;
- ▷ la liste des formations reçues par le personnel et le calendrier des formations;
- ▷ des exemples de menus;
- ▷ des exemples d'horaires d'activités;
- ▷ plusieurs autres documents administratifs fournis par le CISSS et la Résidence, incluant le plan de collaboration et le profil de la clientèle.

2.4 Caractéristiques du milieu de vie

La ressource visée est une résidence privée certifiée pour aînés, fondée en 1987. Elle appartient à la même famille depuis son ouverture. L'immeuble qui l'abrite a été construit en 1947. Pendant 40 ans, il a été connu sous le nom de « hôtel Saint-Louis »⁴ avant d'être transformé en résidence pour personnes âgées. Doté d'un ascenseur, il compte trois étages, en excluant le rez-de-chaussée et le sous-sol.

L'endroit accueille des personnes en perte d'autonomie légère qui conservent leur mobilité, s'alimentent sans aide et mangent à la salle à manger du rez-de-chaussée. Les usagers et usagères utilisant des culottes d'incontinence doivent être en mesure de se changer eux-mêmes. Leur âge va de 41 à 96 ans. Près de 30 % de la clientèle a plus de 85 ans.

La Résidence héberge 65 personnes au moment des visites du Protecteur du citoyen. Des chambres sont dotées de salles de bain privées tandis que d'autres partagent cette pièce avec la chambre voisine. Deux chambres sont inoccupées. La majorité de la clientèle provient de Rimouski et des municipalités des environs.

Le personnel comprend 17 personnes : la directrice, une infirmière auxiliaire, cinq préposés aux bénéficiaires (PAB), deux femmes de chambre, trois préposées à la salle à manger, un cuisinier, un sous-chef, deux plongeurs et un concierge.

La Résidence offre les services suivants : repas, soins infirmiers, assistance personnelle, aide domestique, loisirs et services de sécurité.

⁴ L'immeuble fait partie du site patrimonial du Berceau-de-Rimouski.

3 Résultat de notre enquête

3.1 Une réglementation récente

Avant 2005, la seule exigence pour l'exploitant d'une résidence était de s'inscrire au registre des résidences privées pour personnes âgées.

Le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité pour les résidences pour personnes âgées*⁵ entre en vigueur en février 2007. Dès lors, l'exploitant doit détenir un certificat de conformité délivré à l'époque par l'agence de santé et des services sociaux de sa région.

En 2013, un nouveau règlement⁶ remplace le Règlement sur la certification de 2007 et impose désormais l'appellation réservée « résidence privée pour aînés » aux seules résidences titulaires d'une attestation temporaire ou d'un certificat de conformité.

Pour maintenir la certification de sa résidence, l'exploitant d'une résidence privée pour aînés doit respecter l'ensemble des critères sociosanitaires et des normes d'exploitation prescrits par le nouveau Règlement sur la certification. Ces critères feront l'objet d'une vérification de conformité dans le cadre de la délivrance et du renouvellement du certificat de conformité émis par l'agence du territoire (aujourd'hui le CISSS) où est située la résidence et à l'occasion de visites d'inspection faites par l'agence ou par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Le non-respect des critères sociosanitaires ou des normes d'exploitation pourra faire l'objet d'un rapport d'infraction général ou d'un avis d'infraction qui pourrait amener la révocation ou le non-renouvellement du certificat de conformité.

La vérification de conformité est réalisée sur les lieux d'exploitation de la résidence et comporte deux types de vérification, soit celle des documents et celle des comportements. La vérification documentaire consiste à s'assurer que les documents produits par l'exploitant sont conformes aux critères sociosanitaires et aux normes tandis que la vérification des comportements porte sur la compréhension et l'application des politiques et des procédures qui sont en vigueur à la résidence. Si la résidence privée pour aînés se révèle conforme aux exigences réglementaires, le CISSS délivrera le certificat de conformité, lequel devra être renouvelé aux quatre ans.

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que la Résidence a toujours résisté à se conformer aux critères et normes prévus par la réglementation. Les autorités du CISSS ont peu réagi face à l'absence de collaboration de la Résidence comme l'illustrent les exemples ci-après.

3.2 Les avis du Conseil québécois d'agrément

Le Conseil québécois d'agrément (COA) vérifie la conformité des résidences privées pour aînés au Règlement sur la certification et en fait rapport au CISSS (auparavant l'Agence).

⁵ RLRQ, chapitre S-4.2, r.0.01.0.

⁶ RLRQ, chapitre S-4.2, r.5.01.

Ce dernier décide de renouveler ou non le certificat de conformité d'une résidence. Pendant la période de validité du certificat de conformité, le CISSS est responsable de s'assurer du maintien des conditions de la certification.

En 2014⁷, le CQA avise l'Agence de la santé et des services sociaux du Bas-Saint-Laurent (aujourd'hui le CISSS du Bas-Saint-Laurent) que la Résidence contrevient à 26 articles du Règlement sur la certification, notamment en raison des lacunes suivantes :

- ▷ l'absence de renouvellement des baux des usagers avec le formulaire prescrit;
- ▷ la méconnaissance par le personnel du plan de sécurité incendie;
- ▷ la non-conformité des procédures à suivre en cas de danger pour la vie et l'intégrité d'un résident;
- ▷ la non-conformité de l'administration des médicaments;
- ▷ l'absence d'un registre des incidents et des accidents;
- ▷ la non-conformité des menus au Guide alimentaire canadien.

En 2014, un plan d'action et des mesures d'encadrement sont élaborés par l'Agence (aujourd'hui le CISSS du Bas-Saint-Laurent) pour remédier aux nombreux manquements. L'Agence ne fait toutefois pas de suivi adéquat de la mise en œuvre de ce plan.

En mai 2015, la Direction de l'inspection et des enquêtes du MSSS relève que la Résidence ne se conforme pas à 13 articles du Règlement sur la certification. La moitié des contraventions visent des manquements déjà signalés.

En octobre 2016, l'inspectrice du MSSS constate, une fois encore, que la Résidence contrevient à plusieurs normes et critères prévus au Règlement sur la certification. Certains avis concernent des situations maintes fois dénoncées, dont l'absence d'un registre des incidents et des accidents et la non-conformité des procédures à suivre en cas de danger pour la vie et l'intégrité d'un résident.

Le 8 février 2017, le CISSS tente d'établir un plan de collaboration et de soutien avec l'exploitante de la Résidence. Le compte rendu de la rencontre indique que cette démarche échoue en raison de l'absence de collaboration de l'exploitante.

3.3 Des contraventions émises par plusieurs organismes

D'autres organismes ont expédié des constats d'infraction à la Résidence. C'est ainsi qu'en août 2016, le Service de prévention des incendies de Rimouski identifie un risque de catégorie « très élevé » lors d'un exercice d'évacuation⁸. Selon le rapport, l'ensemble de la clientèle ne s'est pas rassemblé à l'endroit prévu, le plan de sécurité n'est pas à jour et la durée de l'exercice est trop longue.

⁷ Lors de la visite du Conseil québécois d'agrément (CQA), en octobre 2013, la date d'échéance du certificat de la Résidence était le 5 octobre 2011. Le rapport du CQA est parvenu à l'Agence au mois d'avril 2014.

⁸ Ces manquements n'avaient pas fait l'objet de suivi de la part du Service de sécurité incendie de Rimouski au moment de l'enquête.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et la Régie du Bâtiment du Québec ont aussi envoyé des avis de non-conformité à la Résidence, sans succès. En octobre 2016, le MAPAQ note, dans la cuisine de la Résidence, certains équipements malpropres, du matériel non adapté et des sources de contamination microbiologique dans la chambre froide⁹. Il faut alors trois avis et l'imposition d'une amende avant que la situation soit corrigée.

3.4 Le non-respect des critères et des normes de certification des résidences privées pour aînés

Les témoignages et les documents consultés en cours d'enquête indiquent que la Résidence Domaine La Marguerite a banalisé ou ignoré la plupart des demandes de corrections, tant à l'égard de la non-conformité au Règlement sur la certification que de diverses transgressions à d'autres lois. Un intervenant déclare que l'exploitant n'est pas motivé pour mettre en œuvre les changements requis ou alors il prétend collaborer, sans jamais en fournir de preuve tangible. En effet, la Résidence a traditionnellement répondu que toutes les corrections demandées étaient implantées alors que cela ne reflétait pas la réalité.

Une nouvelle directrice est en poste depuis le printemps 2016. Membre de la famille des exploitants, elle a occupé différentes fonctions au sein de la Résidence au cours des sept dernières années. Elle se dit d'accord pour moderniser les façons de faire.

La démarche d'enquête du Protecteur du citoyen a porté sur les situations dénoncées dans le signalement.

3.5 Sécurité et surveillance

3.5.1 Registre des incidents et accidents

En date du 3 mars 2017, lors d'une visite d'inspection, le registre des incidents et accidents de la Résidence n'était pas à jour. Le registre n'était pas tenu correctement et le personnel ne remplissait pas ou peu les formulaires requis à la suite d'un incident ou d'un accident. Le CQA relevait la non-conformité du registre de la résidence en 2013.

Le Règlement sur la certification précise que l'exploitant doit tenir un registre des incidents et des accidents dans le but de corriger et de prévenir les situations à risque. Le Règlement sur la certification définit les termes « accident » et « incident » :

- ▷ un accident est une action ou une situation à l'origine de conséquences sur l'état de santé ou le bien-être d'un résident;
- ▷ un incident n'a pas entraîné de conséquences sur l'état de santé ou de bien-être d'un résident, mais aurait pu le faire.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que les préposées interrogées savaient comment et quand remplir un formulaire incident/accident. À la suite de la visite d'inspection de mars 2017, l'exploitant a désigné un responsable de la tenue du registre des incidents et accidents : le préposé de nuit.

⁹ Le MAPAQ a fait passer la charge de risque de « moyenne », lors de l'évaluation précédente, à « moyenne élevée ».

3.5.2 Formulaire d'administration des médicaments (FADM) et accès aux médicaments

Le FADM permet de s'assurer que la bonne dose du bon médicament est donnée à la bonne personne à la bonne heure. Il permet de limiter les erreurs de médication et de les retracer aisément le cas échéant.

Jusqu'au début de l'année 2017, le personnel de la Résidence ne remplissait pas le FADM. De plus, le livreur de la pharmacie laissait les médicaments sur le comptoir de la réception à l'entrée de la résidence, accessible aux résidents et résidentes. Déjà en 2014, un plan d'action de l'Agence (aujourd'hui le CISSS) faisait référence aux lacunes de la Résidence quant à l'administration des médicaments.

L'infirmière auxiliaire déclare que le personnel de la Résidence utilise le FADM depuis le mois de février 2017. Le pharmacien prépare les piluliers et les commandes spéciales et ces derniers sont ensuite déposés dans un contenant verrouillé auquel seul le personnel qualifié a accès, conformément aux pratiques reconnues.

3.5.3 Vérification des antécédents judiciaires

Le Règlement sur la certification prévoit la vérification des antécédents judiciaires de tout exploitant d'une résidence privée pour aînés, des membres de son personnel et des bénévoles. Ils ne doivent pas faire l'objet d'accusation relative à une infraction ou acte criminel ayant un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire à leurs fonctions. Le MSSS a publié un guide à l'intention des exploitants sur les antécédents judiciaires. Cette exigence existe depuis quatre ans. Avant 2013, des ententes devaient être conclues avec la Sûreté du Québec.

Le Protecteur du citoyen a constaté que la vérification des antécédents judiciaires du personnel de la Résidence était incomplète. Pourtant, cette vérification fait partie des responsabilités de la Résidence inscrites aux plans de collaboration qui se sont succédé au cours des ans.

Le Protecteur du citoyen fait une recommandation à la Résidence à ce sujet (R-1).

3.6 Alimentation

Des proches des usagers et des usagères considèrent que la nourriture est fade et manque de variété.

Le Règlement sur la certification indique que l'exploitant qui fournit des services de repas aux résidents doit offrir des menus variés conformes au Guide alimentaire canadien et adaptés aux besoins nutritionnels particuliers des personnes âgées.

Le Protecteur du citoyen remarque que le chef cuisinier actuel est en poste depuis le mois de février 2017. Les menus comportent deux choix. Le chef cuisinier établit les menus en respectant les diètes, le cas échéant. Il y a une rotation et le menu varie en fonction des saisons. Il y a aussi des menus thématiques. Le Protecteur du citoyen a noté que la clientèle se disait satisfaite de la nourriture qui lui est servie.

Selon des membres du personnel, la directrice précédente de la Résidence composait elle-même les menus sans tenir compte du Guide alimentaire. Tous estiment que la qualité et le goût de la nourriture se sont beaucoup améliorés depuis l'arrivée du nouveau cuisinier.

Le Protecteur du citoyen constate les efforts pour améliorer la qualité de la nourriture servie à la clientèle, dans le respect de leurs goûts et de leurs besoins.

3.7 Formation du personnel

Le signalement rapporte que le personnel manque de formation, en particulier sur la réanimation cardiorespiratoire, le secourisme général ainsi que l'approche et l'intervention auprès de la clientèle présentant des déficits cognitifs.

Selon le Règlement sur la certification, les préposés doivent notamment avoir complété avec succès les formations portant sur les matières suivantes : réanimation cardiorespiratoire, secourisme général, principes de déplacements sécuritaires des personnes et identification des besoins des personnes âgées.

Lors de sa visite d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le personnel possède les formations requises par le Règlement sur la certification. Les préposés rencontrés se disent encouragés, par la nouvelle direction, à suivre des formations telles que : l'administration des médicaments, l'approche avec les résidents, les soins d'assistance à la personne en résidence.

3.8 Environnement physique

Le signalement rapporte que la bâtisse est mal entretenue, qu'elle ne dispose d'aucune rampe d'accès et que son ascenseur est dangereux.

Le Règlement sur la certification édicte que l'exploitant d'une résidence privée pour aînés doit, afin d'assurer la santé et la sécurité des occupants et occupantes, effectuer régulièrement le ménage des lieux, notamment les aires communes, et qu'il doit procéder rapidement à toutes les réparations et les travaux d'entretien nécessaires.

Le Protecteur du citoyen a constaté que l'immeuble est en bon état et que les chambres visitées sont propres. Le sol est recouvert d'un plancher flottant. Dans les espaces communs, le tapis est défraîchi et usé par endroits, mais propre.

Le seuil du plancher de l'ascenseur n'arrête pas au même niveau que le plancher de l'étage qu'il dessert : il y a un espace de plusieurs centimètres. L'entretien de l'ascenseur est fait mensuellement par une entreprise spécialisée qui ne parvient pas à régler définitivement le problème en raison de l'âge de l'équipement. La direction de la Résidence répond que l'ascenseur sera remplacé en 2020.

La résidence ne dispose d'aucune rampe d'accès. Il y a trois marches à l'extérieur et quelques autres à l'intérieur. La Résidence affirme que ce n'est pas un problème puisqu'il y a toujours une personne disponible pour aider la clientèle qui a de la difficulté à se déplacer.

Les délégués du Protecteur du citoyen ont remarqué que des personnes circulaient en fauteuil roulant alors que certaines utilisaient des déambulateurs et différentes orthèses. Il peut donc s'avérer dangereux de passer d'un étage au suivant alors que l'ascenseur les oblige à manœuvrer avec grande précaution. De plus, les déplacements à l'extérieur de la Résidence sont entravés par les obstacles que constitue l'escalier intérieur et extérieur.

Le Protecteur du citoyen fait deux recommandations à la Résidence à ce sujet (R-2 et R-3).

3.9 Prévention des infections (gestion des éclosions de gale)

Une infestation de gale¹⁰ a sévi au cours de l'été et l'automne 2016¹¹. Les informations recueillies par les délégués du Protecteur du citoyen démontrent que ces épisodes ont été vécus douloureusement par la clientèle, leur famille et le personnel. Au total, la gale a contaminé 17 personnes (le quart des résidents et résidentes), dont quelques membres du personnel.

Au mois d'août 2016, une résidente se gratte constamment et présente des plaques rouges prurigineuses. La Résidence l'envoie consulter un médecin, puis un second, sans résultats. Elle est ensuite transportée à l'urgence, plus d'une fois et on se limite à diagnostiquer (erronément) une réaction allergique aux punaises de lit. Chaque fois, la dame revient à la Résidence et propage sans le savoir l'infestation. Un diagnostic de gale n'est finalement posé que le 26 août. Une éclosion est confirmée à la Résidence le 31 août. Le même jour, la Direction de la santé publique organise une conférence téléphonique qui réunit des intervenants du réseau de la santé. Ils se disent tous préoccupés par la situation.

Mis au courant d'une telle infestation, l'exploitant de la Résidence décide de dissimuler l'éclosion, pour éviter toute panique précise-t-il. Des membres du personnel montent des repas aux chambres d'usagers et d'usagères placés en isolement sans savoir pourquoi. Un employé mentionne que les exploitants ont déjà agi ainsi lors d'éclosions de cas de grippe ou de gastroentérite.

Aucune information sur les précautions à prendre n'est transmise au personnel. Pourtant le Règlement sur la certification prévoit que l'exploitant doit faire connaître aux membres de son personnel l'existence du « Guide de prévention des infections dans les résidences privées pour aînés ».

Selon les témoignages obtenus, la clientèle et le personnel n'ont eu droit à aucune séance d'information sur la situation. Une préposée va jusqu'à dire que « Si le but était de ne pas inquiéter les résidents, cela n'a pas marché ». Elle ajoute que les résidents et résidentes étant des adultes et non des enfants, on aurait dû leur expliquer ce qui se passait. « Cela a été dur pour le moral », conclut-elle. Une employée estime qu'on la « regardait de travers dans la ville », et qu'elle se sentait injustement traitée, car elle n'avait rien à se reprocher.

Les dossiers indiquent que le 6 septembre 2016, un épidémiologiste note ce qui suit : « La désinfection de l'environnement des cas confirmés traités n'est pas faite par la résidence, tel que recommandé. La résidence serait dépassée par la situation malgré le support important du service Soutien à l'autonomie des personnes âgées (SAPA) ». Pourtant, la directrice de la Résidence avait affirmé à l'épidémiologiste, lors d'une conférence téléphonique, que tout était fait correctement.

¹⁰ La gale est une infestation causée par un parasite qui pénètre la couche superficielle de la peau en creusant un tunnel afin d'y déposer ses œufs et ses excréments. La gale se manifeste par des démangeaisons, de petites bosses, des vésicules, des sillons, des lésions de grattage. Elle se transmet par contact de peau à peau ou, plus rarement avec les effets personnels, les vêtements, la literie contaminée. (Source : Guide de prévention des infections dans les résidences privées pour aînés.

¹¹ Un autre cas est survenu au printemps 2017 sans qu'il y ait de contamination.

De nouveaux cas de gale apparaissent à la mi-novembre. Le 14 novembre, la directrice de la Résidence se plaint à l'épidémiologiste du CISSS des coûts générés par l'éclosion de gale et de ne pas avoir reçu d'aide gouvernementale pour la gérer. Ce dernier écrit qu'« Il y a un problème de définition des rôles qui a entraîné une négligence pour l'application des mesures recommandées de prévention et de contrôle de l'éclosion. Cela explique la présence de nouveaux cas suspects survenant environ six semaines après le dernier cas diagnostiqué le 26 septembre ».

L'épidémiologiste note que le manque de garantie de l'application des mesures de prévention et contrôle recommandées, en référence au Guide, a nécessité une reprise des activités de contrôle du début et l'application de nouvelles mesures de contrôle. Il conclut ainsi : « Les responsabilités de la résidence pour appliquer ces mesures doivent être acceptées par la directrice. D'autres bris dans l'application des mesures favoriseront la reprise de l'éclosion ».

En novembre 2016, tous les membres du personnel et la clientèle ont reçu un traitement préventif. La Résidence a dû engager une entreprise spécialisée dans la désinfection. En dépit de cela, il y a eu une récurrence d'un cas de gale au printemps 2017. Une usagère ne répondait pas au traitement usuel. Il a fallu la traiter par d'autres moyens. Heureusement, cette éclosion a pu être circonscrite rapidement.

Le Protecteur du citoyen a observé que la direction des programmes de Soutien à l'autonomie des personnes âgées (SAPA) et les intervenants de la Direction de la santé publique ne donnaient pas toujours les mêmes directives à la Résidence¹². Des membres du personnel déplorent le manque de rigueur du personnel médical qui aurait dû informer les gens de la Résidence de ce qui se passait. Plusieurs employés dénoncent du même souffle l'inaction et l'absence de soutien des autorités du CISSS.

Les personnes interrogées s'entendent pour dire que les exploitants ont été lents à réagir à l'apparition de l'infestation. Cela a d'ailleurs incité certaines d'entre elles à s'informer par l'intermédiaire d'Internet et des réseaux sociaux, avec les risques que cela suppose. La Résidence n'était visiblement pas préparée pour affronter un pareil événement. La plupart des membres du personnel ont dit ignorer les mesures de prévention en matière de maladies infectieuses.

Le Protecteur du citoyen fait une recommandation à la Résidence à ce sujet (R4).

3.10 Rôle et responsabilité du CISSS

L'enquête du Protecteur du citoyen établit que les exploitants de la Résidence ne se conforment qu'avec réticence aux demandes du CISSS (et avant lui, l'Agence). Cela prend des années avant que les mesures soient mises en place, lorsqu'elles le sont. Le Protecteur du citoyen est préoccupé par le manque de suivi déployé par le CISSS alors que la situation vécue à la Résidence est connue depuis plusieurs années.

Le Règlement sur la certification est clair : l'exploitant d'une résidence privée pour aînés doit s'assurer du respect, dans sa résidence, de l'ensemble des dispositions du Règlement.

¹² Entre autres sur l'opportunité, ou non, d'entamer un traitement contre la gale sans confirmation par un diagnostic médical.

À cet égard, les documents démontrent que des intervenants du CISSS du programme soutien à l'autonomie des personnes âgées et de la certification ont tenté, sans succès, d'obtenir des résultats tangibles de la part des exploitants.

Selon les informations recueillies par le Protecteur du citoyen, le commissaire adjoint aux plaintes et à la qualité des services a recommandé au CISSS, en novembre 2016, de faire une inspection afin de constater si les dispositions du Règlement sur la certification sont respectées et si l'exploitant évite toute pratique susceptible de compromettre la santé et la sécurité des personnes à qui il fournit des services. Le CISSS a refusé de donner suite à cette recommandation, le 10 janvier 2017. Le CISSS a préféré opter pour « l'accompagnement de la ressource afin d'actualiser le plan d'encadrement ». L'une des participantes à la rencontre du 8 février 2017 pour élaborer ce plan affirme que celle-ci a été interrompue en raison du manque de sérieux de l'exploitante.

Le Protecteur du citoyen a appris que le CISSS avait évalué, au mois de mars 2017, le profil des usagers et usagères afin de déterminer si l'offre de service de la Résidence répondait adéquatement à leurs besoins. Par la suite, quelques personnes ont dû être relocalisées puisque leurs besoins excédaient la capacité de la Résidence. Or, cette dernière n'avait signalé au CISSS aucune situation de cette nature.

La gestion de l'éclosion de la gale constitue un exemple évident des effets du manque de suivi du CISSS vis-à-vis de la Résidence. Les intervenants du réseau de la santé et ceux de la direction des programmes de Soutien à l'autonomie des personnes âgées (SAPA) reprochent à la Résidence de ne pas avoir appliqué avec la rigueur requise les mesures nécessaires pour circonscrire l'éclosion de gale. De l'avis du Protecteur du citoyen, ces autorités auraient cependant dû prévoir qu'une Résidence aussi peu respectueuse de ses propres obligations puisse négliger d'apporter les solutions requises et exercer, dès lors, les contrôles requis.

Les informations recueillies révèlent que le CISSS n'a pas entrepris de démarches concrètes de redressement. Pourtant les modifications apportées au processus de certification en 2013 avaient pour but d'assurer aux aînés qu'ils seront accueillis dans des conditions sécuritaires et que les services seront de qualité. La responsabilité du CISSS est de veiller au suivi des non-conformités et de donner un délai prescrit pour se conformer. Le non-respect des critères sociosanitaires ou des normes d'exploitation pourrait faire l'objet d'un rapport d'infraction général ou d'un avis d'infraction. Le non-maintien des conditions de certification peut amener la révocation ou le non-renouvellement du certificat de conformité.

En ne faisant pas les contrôles et la surveillance requise concernant la résidence Domaine La Marguerite, le Protecteur du citoyen conclut que le CISSS n'a pas exercé le leadership nécessaire et a laissé perdurer des situations inacceptables relativement à la santé, à la sécurité et au bien-être des résidents, notamment lors des éclosions de gale.

Dans ce contexte, trois recommandations sont formulées au CISSS (R-5, R-6 et R-7).

4 Conclusion

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que la Résidence ne respecte les normes et critères que si elle est forcée de le faire. Le Protecteur du citoyen prend acte que certaines lacunes rapportées parmi les huit motifs du signalement n'étaient pas fondées. Notamment, le personnel en poste possède les formations requises par le Règlement sur la certification. De plus, l'équipe de travail est encouragée par la nouvelle directrice à suivre des formations. D'autres éléments du signalement sont corrigés ou en voie de l'être comme en font foi l'amélioration de l'alimentation ainsi que le formulaire d'administration des médicaments et le registre des accidents et incidents qui sont remplis depuis février-mars 2017. Bien que la Résidence semble s'engager dans une démarche de conformité depuis la dernière année, des correctifs maintes fois demandés n'ont toujours pas été apportés, entre autres la vérification des antécédents judiciaires.

Le Protecteur du citoyen a également constaté le manque de diligence, de suivi rigoureux et le peu d'empressement de la part des autorités responsables du CISSS à s'assurer que la résidence satisfasse et maintienne effectivement les conditions de conformité alors qu'une succession de plans et d'inspections indiquaient le contraire. Le CISSS doit faire savoir aux résidences privées pour aînés de son territoire qu'un refus de se conformer à la réglementation entraînera des conséquences.

Le Protecteur du citoyen déplore que le CISSS ait permis que des situations potentiellement préjudiciables pour les résidents et résidentes persistent si longtemps.

5 Recommandations

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande à la Résidence Domaine La Marguerite de :

- R-1 S'assurer** que la vérification des antécédents judiciaires de l'exploitant de l'endroit et de l'ensemble de son personnel soit complétée d'ici le 31 octobre 2017;
- R-2 Fournir**, en tout temps, un accès sécuritaire à l'immeuble en fonction des clientèles admises afin de favoriser les déplacements des personnes qui éprouvent des difficultés à utiliser les escaliers;
- R-3 S'assurer** que l'ascenseur réponde aux normes actuelles de fonctionnement, entre autres en arrêtant au niveau du plancher;
- R-4 S'assurer** que les membres de son personnel prennent connaissance du *Guide de prévention des infections dans les résidences privées pour aînés*, et faire un post-mortem de la situation vécue lors des éclosions de la gale;

Informez le Protecteur du citoyen, d'ici le 31 octobre 2017 des mesures prises afin de répondre aux recommandations.

Au Centre intégré de santé et de services sociaux du Bas-Saint-Laurent de :

- R-5 S'assurer** que la Résidence respecte l'ensemble des normes et critères du Règlement sur la certification, en recevoir les preuves concrètes et faire rapport au Protecteur du citoyen du suivi du dernier plan de collaboration établi par les intervenants du CISSS;
- R-6 Se doter** d'une procédure assurant la pérennité du redressement visé à la recommandation R-5 en supervisant la direction de la Résidence;
- R-7 Définir**, par une procédure prévoyant une gradation des moyens en cas de non-respect répété, les moyens déployés par le CISSS pour s'assurer du maintien de la conformité au Règlement sur la certification et du suivi de l'application concrète des correctifs notifiés aux Résidences privées pour aînés du Bas-Saint-Laurent;

Informez le Protecteur du citoyen, d'ici le 31 octobre 2017, des mesures prises afin de répondre aux recommandations R-5 à R-7.

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 l'instance entend donner aux recommandations qu'il contient ou des motifs pour lesquels elle n'entend pas y donner suite.

www.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**
Télécopieur : **1 866 902-7130**
Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca