



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

TOXICOMANIE
PROBLÈMES DE SANTÉ MENTALE
DÉFICIENCE INTELLECTUELLE

POUR UNE VIGILANCE ACCRUE
À L'ÉGARD DES RESSOURCES D'HÉBERGEMENT
QUI ACCUEILLENENT DES PERSONNES
PARMI LES PLUS VULNÉRABLES

**MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX
SUR LE PROJET DE LOI N° 56**

**Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux
concernant la certification de certaines ressources offrant de l'hébergement**

27 octobre 2009

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
DES PRÉCISIONS	2
- Le Protecteur du citoyen : son mandat, ses pouvoirs	2
- Le mécanisme de certification et le régime de traitement des plaintes dans les résidences d'hébergement privées, tels qu'appliqués pour les personnes âgées	2
- La certification volontaire des résidences pour personnes avec un problème de toxicomanie.....	3
- Des défis concrets se posent pour assurer le respect de la loi	4
L'AVIS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA CERTIFICATION.....	4
- Depuis 2005 et chaque année	4
- Des plaintes fondées éloquentes : négligence et abus derrière les façades.....	5
DES PRIORITÉS D'ACTION.....	6
- Favoriser la concertation des acteurs pour éviter les délais d'implantation.....	6
- Hausser les exigences de la certification en misant aussi sur la qualité du milieu de vie	7
- RECOMMANDATION 1	8
- Vérifier le maintien de la qualité	9
- Exiger une formation adéquate chez les intervenants.....	9
- RECOMMANDATION 2.....	9
- Concevoir des modalités d'application qui favorisent, autant que possible, la mise à niveau plutôt que la fermeture des ressources	10
- RECOMMANDATION 3.....	10
CONCLUSION.....	11

INTRODUCTION

Un appui au projet de loi

Je tiens à remercier la Commission de m'avoir invitée à contribuer à ses travaux. Le projet de loi n° 56 actuellement à l'étude vient, entre autres, répondre à une volonté du Protecteur du citoyen. D'entrée de jeu, je précise que j'en appuie le principe et les effets, comme je le confirmais d'ailleurs dans une lettre à la ministre déléguée aux Services sociaux le 1^{er} septembre dernier.

L'institution que je dirige a déjà clairement manifesté – notamment dans ses trois derniers rapports annuels – sa volonté de voir se resserrer les contrôles et la vigilance des pouvoirs publics concernant les conditions de vie en milieu d'hébergement privé pour des personnes parmi les plus démunies de notre société. Je pense ici principalement à celles qui vivent avec des problèmes de toxicomanie, de santé mentale ou de déficience intellectuelle, ainsi qu'à l'ensemble des personnes qui ont des problèmes d'adaptation psychosociale et qui n'ont pas de foyer stable.

Au cours des dernières années, des vérifications menées à la suite de signalements adressés au Protecteur du citoyen ont mis en lumière des contextes d'hébergement privé qui présentaient de sérieuses lacunes sur le plan de la sécurité, de la salubrité et de l'encadrement général des personnes prises en charge. Dans d'autres cas, on ne parlait plus de lacunes, mais bien d'un total laisser-aller en ce qui concernait l'environnement clinique et humain, quand il ne s'agissait pas carrément de négligence et d'abus. Dans mon rapport annuel 2008-2009, j'ai insisté à nouveau sur l'urgence de légiférer pour que soit obligatoirement certifié ce type de ressources (et non plus sur une base volontaire), au même titre que le sont les résidences pour les personnes âgées. Je recommandais également que ces ressources soient soumises à l'application du régime de traitement des plaintes prévu à la Loi sur les services de santé et les services sociaux¹. La certification obligatoire répond à un impératif d'encadrer l'offre de services et d'hébergement pour l'ensemble des clientèles démunies qui doivent y recourir. L'attention constante que porte le Protecteur du citoyen aux personnes vulnérables m'amène à formuler des recommandations précises pour donner pleine portée à une législation nécessaire et attendue. Une législation dont la mise en œuvre doit cependant être modulée pour atteindre ses objectifs. J'y reviendrai.

Si la certification des ressources d'hébergement réfère tout d'abord aux besoins des clientèles, elle vient également servir les grandes missions de l'État en lui donnant un portrait actualisé des personnes qui vivent dans des milieux jusqu'à maintenant non tenus de se conformer à des normes spécifiques. Qui sont ces personnes? Comment sont-elles réparties selon les régions? Quels sont leurs besoins? Comment les services publics y pourvoient-ils? Bon nombre d'entre elles échappent à la connaissance de l'État, silencieuses et confinées dans des ressources dont on sait peu de chose et dont on ne peut garantir l'adéquation aux besoins réels.

L'hébergement des personnes parmi les plus vulnérables doit refléter notre souci à tous d'assurer leur mieux-être dans la dignité, auprès d'intervenants attentifs et qualifiés, et dans un cadre de vie que nous approuverions s'il s'agissait d'une personne qui nous est chère.

¹ L.R.Q., c. S-4.2

DES PRÉCISIONS

Le Protecteur du citoyen : son mandat, ses pouvoirs

Le Protecteur du citoyen intervient auprès des ministères et des organismes publics du Québec ainsi qu'auprès des diverses instances composant le réseau de la santé et des services sociaux. Son action a pour but de remédier à une situation préjudiciable à une personne, physique ou morale, à un groupe de personnes ou à une association. Au besoin, il recommande à l'instance concernée les mesures nécessaires à la correction des erreurs, négligences, abus ou manquements qu'il a constatés. Il accepte des plaintes déposées pour le compte d'une personne par un tiers. Il peut également intervenir de sa propre initiative s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé. Au terme de son intervention, le Protecteur du citoyen communique ses conclusions à l'instance concernée, accompagnées, s'il y a lieu, de recommandations quant aux mesures correctives. Pour ce qui est du réseau de la santé et des services sociaux, le Protecteur du citoyen exerce cette fonction, sauf exception, en deuxième et dernier recours, les plaintes étant d'abord examinées par les commissaires locaux ou régionaux aux plaintes et à la qualité des services.

Dans l'exercice de sa fonction, le Protecteur du citoyen a tout pouvoir lui permettant d'obtenir des documents détenus par un ministère, un organisme public ou une instance du réseau de la santé et des services sociaux. Il peut aussi interroger toute personne dont il juge le témoignage essentiel à sa démarche.

Le mécanisme de certification et le régime de traitement des plaintes dans les résidences d'hébergement privées, tels qu'appliqués pour les personnes âgées

Actuellement limité aux résidences d'hébergement privées pour les personnes âgées, le mécanisme de certification obligatoire résulte de la mise en vigueur, en 2007, d'un règlement découlant de la Loi sur les services de santé et les services sociaux². Le même règlement prévoit les critères sociosanitaires d'obtention de la certification, soit des conditions liées notamment aux droits fondamentaux des résidents, à l'échange d'information entre l'exploitant et le résident, aux questions de santé, de sécurité, d'alimentation, de médication et d'assurance responsabilité. Outre ces critères, d'autres exigences interviennent en vertu de la Loi sur les produits alimentaires³, de la Loi sur la sécurité dans les édifices publics⁴ et de la Loi sur le bâtiment⁵. La certification ne porte pas sur l'appréciation de la qualité des services, mais plutôt sur le respect des critères énoncés au règlement.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux a mandaté le Conseil québécois d'agrément⁶ pour faire les vérifications nécessaires, lesquelles s'effectuent sur les lieux mêmes d'exploitation de la

² Art. 346.0.1 à 346.0.20. Il s'agit du Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité de résidence pour personnes âgées. (S-4.2, r.o.01.1)

³ L.R.Q., c. P-29

⁴ L.R.Q., c. S-3

⁵ L.R.Q., c. B-1.1

⁶ À distinguer ici du Conseil canadien d'agrément des services de santé, qui intervient au plan de l'agrément des établissements en vertu de l'art. 107.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

résidence. La vérification porte à la fois sur les documents que doit produire l'exploitant ainsi que sur la compréhension et l'application, par cet exploitant et son personnel, des politiques et des marches à suivre en vigueur à la résidence. Les critères sociosanitaires applicables sont répartis selon trois volets, soit l'information, l'organisation et les pratiques. Il y est question, notamment, des notions de courtoisie et d'équité dans le respect de la dignité des personnes hébergées, de l'aménagement de l'espace pour permettre les visites en toute intimité, des éléments d'information à transmettre aux résidents, du dispositif de sécurité et de l'entretien des lieux. Ce sont là quelques exemples parmi plus d'une vingtaine d'objets de vérification. L'analyse se fait au moyen d'entrevues et de périodes d'observation directe d'activités ou de résultats d'activités – comme la préparation des repas ou la planification des loisirs – qui ne sont pas en lien avec des services professionnels de santé, de réadaptation ou de services sociaux. À l'issue de la démarche, le Conseil québécois d'agrément remet son rapport à l'Agence de la santé et des services sociaux du territoire qu'il dessert. Si la résidence satisfait aux exigences posées, elle obtient son certificat de conformité, d'une durée de deux ans (le projet de loi prévoit en prolonger la validité à trois ans).

Pour les cas de non-conformité (ex. : qualité de la nourriture, salubrité et sécurité du bâtiment, dispositifs de prévention des incendies), le Conseil québécois d'agrément peut juger utile de faire intervenir des experts pour approfondir l'examen. Au regard des lois applicables, il recourt alors au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, à la Régie du bâtiment ou encore aux services municipaux.

Lorsqu'une résidence privée pour personnes âgées amorce le processus de certification, il devient alors possible pour un usager de s'adresser au commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services. S'il est insatisfait du résultat obtenu auprès de ce premier palier de recours, il peut en appeler au Protecteur du citoyen.

La certification volontaire des résidences pour personnes avec un problème de toxicomanie

Actuellement, les ressources privées ou communautaires pour personnes avec un problème de toxicomanie et offrant de l'hébergement sont invitées à obtenir leur certificat de conformité, **sur une base volontaire cette fois**. Aujourd'hui, près de la moitié de ces ressources ont été reconnues dans le cadre du processus de certification, soit 51 sur un total des 121 répertoriées à l'étendue du Québec.

Pour ces organismes, l'avantage de la certification se situe au plan d'une démarche continue d'amélioration de leurs services. Ils peuvent également s'afficher en tant que ressource qui respecte des normes définies par l'État.

De son côté, l'usager tire avantage de la certification parce qu'il peut dès lors se fier que la résidence qui a complété le processus respecte des normes et des lois qui offrent une garantie de conformité pour les situations où les critères utilisés s'appliquent.

Des défis concrets se posent pour assurer le respect de la loi

J'aimerais ici soulever le fait qu'un certain nombre de ces résidences privées et communautaires ne sont pas inscrites sur les listes des ressources connues et pourraient chercher à se soustraire à la certification pour poursuivre leurs activités. Alors qu'elles resteront dans l'ombre, certaines maintiendront des pratiques qui sont précisément parmi les plus répréhensibles à l'égard des personnes vulnérables qu'elles hébergent. Je m'interroge à savoir si le Ministère prévoit exercer une vigilance particulière pour détecter ces endroits afin, soit de les contraindre à se conformer aux normes, soit d'en forcer la fermeture? Compte tenu des enjeux sociaux et sanitaires, il y aurait lieu d'encourager les ministères et organismes ayant des responsabilités légales en cette matière à les assumer pleinement. Je pense notamment à l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles dont le règlement prévoit des conditions précises pour l'admissibilité à la prestation spéciale pour frais de séjour en ressource d'hébergement offrant des services en toxicomanie; des normes y sont spécifiées, par exemple, lorsqu'il apparaît nécessaire que la prestation soit directement versée à la ressource – qui doit alors être certifiée – plutôt qu'à la personne elle-même. Sur le plan institutionnel, les principaux acteurs sont le Curateur public, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministère de la Sécurité publique (les services correctionnels) de concert avec les municipalités. Il y a fort à parier qu'une action concertée en ce sens permettrait souvent de mettre au jour les ressources clandestines et, mieux encore, d'en dissuader la création.

L'AVIS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT LA CERTIFICATION

Depuis 2005 et chaque année...

En 2005, alors que le gouvernement soumet pour étude un projet de loi prévoyant notamment un processus de certification obligatoire des résidences pour personnes âgées, le Protecteur du citoyen produit un mémoire faisant part de son appui à la démarche de l'État. Il lui apparaît toutefois qu'en dépit des données démographiques confirmant l'accroissement de la population âgée, d'autres catégories de gens ont aussi des besoins particuliers. À l'évidence, il est pressant de tenir compte aussi des personnes hébergées présentant un déficit cognitif ou intellectuel, ou avec des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Pour le Protecteur du citoyen, ces personnes doivent bénéficier de la protection que procure la certification obligatoire. Sa recommandation en ce sens se formule comme suit : *Que toutes les résidences privées désirant accueillir des personnes qui présentent des besoins particuliers et qui sont référées par le réseau de la santé et des services sociaux soient tenues de détenir une certification*⁷. Il est à noter que le Protecteur du citoyen ne limite pas son intervention aux seules personnes hébergées qui sont référées par le réseau de la santé et des services sociaux : bon nombre de personnes avec un problème de toxicomanie, pour ne citer que celles-là, vont d'elles-mêmes vers des ressources d'hébergement. Par ailleurs, toute résidence de ce type devrait être soumise au régime d'examen des plaintes qui prévoit l'intervention du commissaire régional en première instance et celle du Protecteur du citoyen en

⁷ Mémoire du Protecteur du citoyen sur le projet de loi n° 83 – Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives, présenté à la Commission des affaires sociales, Québec, janvier 2005.

deuxième et dernier recours. En attendant qu'il en soit ainsi, *paradoxe, s'il en est*, souligne-t-il, *des ressources sont moins contrôlées du fait qu'elles ne détiennent aucune attestation de qualité...*

Dans mon rapport annuel 2006-2007, je fais les mêmes constats et réitère ces propos. Peu après, le ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, met en place un projet pilote pour, entre autres, inciter à la certification volontaire les organismes intervenant en toxicomanie et offrant de l'hébergement.

L'année suivante, des constats similaires amènent, encore une fois, le Protecteur du citoyen à mettre l'accent sur les mêmes réalités dans son rapport annuel.

À quand la certification obligatoire? En 2008-2009, je pose de nouveau la question, faisant valoir que de telles ressources ne sont toujours pas soumises à l'application du régime d'examen des plaintes, non plus qu'à la compétence du Protecteur du citoyen. Je saisis également l'occasion d'expliquer quelles ont dû être, au cours des mois précédents, nos façons de donner suite à des plaintes concernant des ressources en toxicomanie. À défaut de recourir à nos propres pouvoirs d'enquête, nous avons dû faire appel à divers ministères et organismes – ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale – pour nous assurer du respect de normes minimales. Ces derniers ont été en mesure de vérifier la conformité des ressources à leurs propres lois et règlements. Leur démarche s'arrêtait toutefois à ces considérations. Visant plus large, ils auraient outrepassé leur champ de compétences respectif.

Des plaintes fondées éloquentes : négligence et abus derrière les façades

Au cours des dernières années, des intervenants du réseau de la santé et des services sociaux se sont eux-mêmes adressés au Protecteur du citoyen après avoir été témoins de situations préoccupantes dans ce type de ressources d'hébergement. Ces intervenants connaissaient les limites du mandat du Protecteur du citoyen mais, comme ils ne pouvaient agir de leur propre chef, ils interpellaient son pouvoir de saisir les décideurs – Assemblée nationale et autorités des ministères – de préjudices réels ou potentiels, d'erreurs ou d'injustices, pour recommander des correctifs.

C'est ainsi qu'en 2007, dans la région de Montréal, une résidence privée hébergeant des personnes avec des problèmes de toxicomanie a fait l'objet d'une attention particulière de la part du Protecteur du citoyen. L'endroit se présentait alors comme une ressource de désintoxication – cure de deux semaines – assortie d'un service de réinsertion sociale à plus long terme. Or, il s'est avéré que la résidence en question, bien qu'ouvrant dans le domaine depuis plus de dix ans, ne comptait aucun employé qualifié, fonctionnait souvent au gré du bon vouloir de résidents bénévoles, n'offrait pas de supervision professionnelle et ne pouvait fournir à ses usagers l'accès à l'expertise requise, alors que la démarche supposément entreprise pouvait comporter des épisodes de sevrage qui allaient requérir une supervision professionnelle avec une expertise spécifique. Les lieux étaient délabrés et la distribution de la médication s'effectuait sans surveillance adéquate. La résidence en question recrutait ses locataires au sortir d'institutions publiques, confisquait leur chèque d'aide sociale et abusait de leur vulnérabilité.

Bien que les personnes hébergées dans cette ressource étaient clairement à la fois en situation de vulnérabilité et en milieu inadéquat, il demeurerait impossible pour le Protecteur du citoyen d'agir directement en vertu de ses pouvoirs d'enquête et d'intervention parce qu'il s'agissait d'une résidence non certifiée sur laquelle il n'avait pas compétence. Aurait-il été concevable, pour autant, de passer outre? J'ai communiqué avec le ministre de la Santé et des Services sociaux, invoquant l'article de la Loi sur les services de santé et les services sociaux qui lui accorde, en propre, des pouvoirs spéciaux d'inspection. Celui-ci a, sans délai, délégué à l'Agence de la santé et des services sociaux du territoire le soin de constituer *ad hoc* un groupe de personnes mandatées pour effectuer la visite des lieux et faire rapport. L'intervention a conduit à la fermeture de la résidence compte tenu de la gravité des faits.

Plus récemment, cet automne, un signalement parvient au Protecteur du citoyen. On nous informe qu'une ressource accueillant plus de 80 personnes aux prises avec une double problématique de toxicomanie et de santé mentale présenterait le portrait suivant : locaux sales et inadéquats, gestion des revenus des résidents qui donne lieu à des abus, aucun programme thérapeutique, aucune règle de vie minimale, aucun intervenant pour assurer l'encadrement des usagers durant les fins de semaine.

Dans un autre cas, on nous rapporte qu'un centre d'hébergement pour personnes avec une dépendance recruterait ses pensionnaires dans des lieux publics, promettait des services de traitement et d'hébergement à peu de frais, ne fournirait en réalité aucun support thérapeutique et exercerait une emprise sur ses résidents en les coupant de tout contact avec l'extérieur.

Ce sont là des exemples concrets, d'une part, de conditions de vie et de traitement inacceptables pour des personnes particulièrement vulnérables et, d'autre part, de l'impossibilité d'exercer une prévention nécessaire (certification) ou d'agir directement pour mettre fin à de tels scénarios (régime de traitement des plaintes). La certification de ce type de résidence permettra, une fois la loi sanctionnée, d'agir directement et sans délai dès qu'un organisme public reçoit un signalement et découvre une telle situation.

DES PRIORITÉS D'ACTION

Favoriser la concertation des acteurs pour éviter les délais d'implantation

La certification des résidences d'hébergement privées pour les personnes âgées est désormais obligatoire. Le processus existe depuis 2007. Ce mois-ci, le compte est le suivant : 1 529 résidences certifiées sur un total de 2 214.

Le principal reproche adressé à ce processus de certification est directement lié aux problèmes de retards dus, en grande partie, à une mauvaise coordination des acteurs impliqués : ministère de la Santé et des Services sociaux, Agences de la santé et des services sociaux, Conseil québécois d'agrément, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, ministère de la Sécurité publique, Régie du bâtiment et pouvoirs municipaux. De plus, le Protecteur du citoyen a fait part au ministère de la Santé et des Services sociaux de la nécessité de remédier à la situation par des mesures précises. Nous entendons par là, notamment, l'intensification des visites d'appréciation,

l'instauration de visites d'inspection non annoncées en certaines situations, et l'ajout de dispositions concernant la qualité des services dans les contrats conclus avec les résidences privées. Dans sa réponse, le Ministère a fait état de ses objectifs pour ce qui est du nombre de visites et de la supervision des ententes conclues entre les instances publiques et les résidences privées. Le Protecteur du citoyen demeure attentif aux suites données aux engagements.

On en retient donc un exemple à ne pas reproduire quant au rythme de la certification. Le Ministère envisage-t-il des changements dans les pratiques pour éviter pareils délais? Compte tenu de la responsabilité de coordination qui lui incombe, le ministère de la Santé et des Services sociaux doit faire en sorte que les autres acteurs gouvernementaux (incluant les organismes municipaux) concernés par la mise en œuvre du projet de loi y soient associés dans les meilleures conditions pour prévenir les difficultés rencontrées dans la certification des résidences privées pour les personnes âgées.

Hausser les exigences de la certification en misant aussi sur la qualité du milieu de vie

Les critères sociosanitaires de la certification permettent de passer en revue des éléments essentiels à la bonne tenue d'une ressource d'hébergement, quelle que soit sa clientèle, tels que l'entretien des lieux, les dispositifs de sécurité, la qualité de l'alimentation, l'adéquation des équipements de premiers soins, la présence d'une personne majeure qualifiée en tout temps. Pour le Protecteur du citoyen, l'étude du projet de loi se prête tout particulièrement à une réflexion étant donné que les ressources d'hébergement constituent des milieux de vie, à plus ou moins long terme, pour les personnes qui s'y trouvent. On dépasse alors la conformité à des normes de fonctionnement organisationnel, de sécurité ou d'hygiène, pour amorcer un débat sur la qualité, avec ses impacts sur les plans humain et relationnel. La valorisation des personnes, le souci de leur confort et de leur quiétude, l'empressement mis à comprendre leurs besoins, la planification requise pour permettre une prestation compétente de soins et de services de même que leur continuité s'inscrivent parmi des critères qualitatifs à mettre à l'avant-plan pour hausser les exigences de la certification et atteindre un réel mieux-être de personnes parmi les plus vulnérables.

Il m'apparaît pertinent de citer de brefs passages du *Cadre normatif* de la certification⁸ présentement utilisé pour l'évaluation des organismes privés ou communautaires intervenant en toxicomanie, offrant de l'hébergement et qui s'y soumettent sur une base volontaire. Ce cadre, émis par le ministère de la Santé et des Services sociaux, à l'intérieur duquel le Comité national de certification formule des recommandations sur la conformité des résidences privées et communautaires, comporte, entre autres orientations, des dispositions liées plus particulièrement à la qualité de vie en milieu d'hébergement avec certains critères touchant aussi la qualité des services :

⁸ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Cadre normatif – Certification des organismes privés ou communautaires intervenant en TOXICOMANIE et offrant de l'HÉBERGEMENT*, 2005.

« L'éthique et les règles de conduite

Les personnes toxicomanes présentent des problèmes psychosociaux qui les rendent vulnérables. Une vigilance est donc de mise pour tout administrateur et tout intervenant désireux de leur venir en aide. Il faut respecter les droits de ces personnes d'être accueillies, écoutées et aidées en fonction des besoins qu'elles expriment et dans le plus grand respect de leur liberté, de leur dignité et de leur intégrité. [...]

Les services personnalisés

L'organisme veille à l'accueil et à l'intégration du résident. Il s'assure que la condition et les besoins personnels du résident sont bien évalués afin de l'intégrer aux services offerts par l'organisme ou de l'orienter vers une ressource plus pertinente [...] L'organisme conduit une évaluation personnalisée pour chaque résident; [...] il rédige pour chaque résident un plan d'intervention. [...]

Le programme d'intervention

Un programme est un ensemble cohérent, organisé et structuré d'objectifs, d'activités, de ressources humaines et matérielles, regroupés pour offrir des services de réhabilitation en toxicomanie en vue de répondre aux besoins de la clientèle. Le programme doit s'appuyer sur des bases théoriques. [...] Les activités du programme correspondent à la mission et à la philosophie d'intervention de l'organisme. »

Ces énoncés, avec d'autres du *Cadre normatif*, font écho à la préoccupation qu'expriment les autorités du Ministère dans le document à l'effet qu'il est important que les personnes hébergées puissent faire confiance aux ressources auxquelles elles s'adressent. Rappelons que le *Cadre normatif* s'applique actuellement aux seules résidences privées et communautaires pour personnes toxicomanes. À l'égard des personnes avec une déficience intellectuelle, les principes de base, inconnus pour l'instant, devront davantage tenir compte de conditions liées à l'hébergement à long terme. Pour les personnes avec un problème de santé mentale, le contexte diffère encore. Il reste donc au Ministère à faire connaître quels seront les critères de certification des résidences pour les clientèles autres que toxicomanes. Ces bases devront refléter la conviction que seule une ressource qui considère la personne dans sa globalité, sa complexité, ses attentes et ses forces, tout autant que ses vulnérabilités peut prétendre proposer une solution valable.

RECOMMANDATION 1

CONSIDÉRANT QUE les ressources d'hébergement privées et communautaires, en plus de leur mission de services, assument celle d'offrir des milieux de vie de qualité et accueillants pour les personnes qui y séjournent;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

QUE soient approfondies les exigences concernant les aspects qualitatifs du milieu de vie en ressource d'hébergement et que soient développés, à cet égard, les indicateurs pertinents.

QUE, en conséquence, la certification des ressources d'hébergement privées et communautaires s'effectue également sur la base de ces critères et indicateurs.

Vérifier le maintien de la qualité

Qu'advient-il de la qualité des services après qu'une résidence privée ait obtenu sa certification? Il faut s'assurer que des visites impromptues soient faites *a posteriori* dans les ressources certifiées et ce, pas uniquement au moment du renouvellement de la certification ou dans le cas d'un signalement. La visite qui n'est pas annoncée au préalable peut, d'une part, permettre de constater les points qui se sont éventuellement détériorés; d'autre part, la simple possibilité qu'elle puisse avoir lieu à tout moment peut créer une saine stimulation à préserver la qualité des agissements et des équipements qui ont, antérieurement, mené à la certification initiale.

Exiger une formation adéquate chez les intervenants

Les signalements et les plaintes reçus par le Protecteur du citoyen concernant les ressources d'hébergement privées font invariablement ressortir des manques au plan de la formation parmi le personnel de ces résidences. Les responsabilités qui incombent à ces employés sont souvent assimilables à des tâches professionnelles qui ne peuvent s'accommoder de l'improvisation ou de la seule bonne volonté alors qu'il est question de soins de base, de distribution de médicaments, d'encadrement thérapeutique, d'intégration sociale et même de réinsertion sociale.

Les exigences découlant du *Cadre normatif de certification* appliqué pour les ressources d'hébergement des personnes toxicomanes sont plus élevées en ce qui a trait à la formation des intervenants que celles qui interviennent pour les résidences pour les personnes âgées. Je souscris évidemment à ces balises, en souhaitant qu'il en soit de même pour tout type de résidences d'hébergement (résidences pour des personnes avec un problème de santé mentale ou de déficience intellectuelle et résidences pour les personnes âgées).

RECOMMANDATION 2

CONSIDÉRANT QUE la mission des ressources d'hébergement privées et communautaires pour les personnes vulnérables visées par le présent projet de loi est assortie de responsabilités considérables sur le plan de la prestation de services de santé et de services sociaux à l'endroit des personnes hébergées et, dans certains cas, des chances d'intégration sociale de celles-ci;

QU'à un tel rôle correspondent des qualifications professionnelles précises.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

QUE la certification place la formation des intervenants parmi les critères de premier plan, ceci pour assurer l'accès à l'expertise requise dans les résidences d'hébergement privées et communautaires.

Concevoir des modalités d'implantation qui favorisent, autant que possible, la mise à niveau plutôt que la fermeture des ressources

Ces années-ci, le réseau public des services de santé et des services sociaux fait de plus en plus appel aux ressources d'hébergement privées et communautaires dans la prise en charge de personnes vulnérables avec des besoins particuliers. Ces ressources sont, dès lors, devenues des intervenants essentiels de la mission publique d'assistance à ces personnes.

Même si les nouvelles exigences du ministère de la Santé et des Services sociaux vont clairement dans la direction que privilégie le Protecteur du citoyen, elles devront être appliquées en tenant compte de la capacité des ressources à s'y ajuster. Ainsi, s'il va de soi que la certification posera certaines de ses exigences de façon immédiate en ce qui a trait, par exemple, à la sécurité des personnes, le processus devrait pouvoir autoriser un certain étalement dans le temps pour des conditions moins prioritaires, bien qu'importantes.

Laissant évidemment au Ministère et à ses agences le soin d'établir la hiérarchie des besoins, le Protecteur du citoyen estime qu'il faut, étant donné la place qu'occupent les résidences privées et communautaires dans le répertoire des ressources d'aide, favoriser autant que possible, leur « mise à niveau » plutôt que leur fermeture. En toute logique, et nul doute que le ministère de la Santé et des Services sociaux soit conscient de la problématique, il ne faudrait pas qu'une résidence disparaisse, faute d'avoir disposé du temps nécessaire pour s'adapter en totalité aux nouvelles conditions d'exercice.

Sans renoncer à l'atteinte, dans des délais raisonnables, d'objectifs associés de près à la qualité des services et du milieu de vie, on doit avoir à l'esprit les démarches à accomplir par les exploitants pour se conformer à ces nouvelles exigences. L'on doit aussi se préoccuper de ce qui adviendra dans les inévitables cas de fermeture de ressources. Il faut prévoir des délais et des mesures de transition. Tout doit être pensé et réalisé pour que les personnes qui y vivaient ne se trouvent pas placées devant la seule issue possible pour elles : la rue.

RECOMMANDATION 3

CONSIDÉRANT QUE les critères de certification des résidences d'hébergement privées et communautaires visées par le présent projet de loi impliqueront que plusieurs ressources devront apporter des changements majeurs à leurs bâtiments, ressources humaines et modes de fonctionnement;

QUE toutes les exigences de la certification ne présentent pas nécessairement le même caractère d'urgence;

QUE l'opération de certification ne doit pas signifier pour quiconque de se retrouver confronté au drame de l'itinérance ou de l'abandon.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE

QU'une hiérarchisation dans les critères de certification soit établie, notamment selon l'urgence avec laquelle les critères devront être appliqués obligatoirement;

QUE soient traités en priorité les critères essentiels ayant une incidence sur la santé physique, psychologique et mentale et sur la sécurité de la personne;

QUE des mesures transitoires soient prévues lorsque des améliorations ne peuvent être apportées de façon immédiate, pour autant que les critères essentiels soient respectés.

QUE le Ministère, avec le concours de ses agences, planifie la réorientation des personnes dont la ressource d'hébergement ne pourra être en mesure de satisfaire aux conditions de la certification; ces personnes devront alors pouvoir compter sur une solution de remplacement qui réponde, sans délai, à leur besoin d'hébergement et de services.

QUE les résidences privées et communautaires visées par le présent projet de loi puissent être accompagnées dans la mise en place des nouvelles conditions désormais imposées par le Ministère; cet accompagnement peut se traduire par l'apport d'information utile et de financement de transition qui permette une mise à niveau lorsque requise.

CONCLUSION

Concrétiser les orientations sur le terrain et faire preuve de diligence

Au moment de conclure sur les constats et recommandations, je tiens à rappeler que le Protecteur du citoyen est trop souvent appelé à dénoncer la distance entre, d'une part, les orientations et politiques et, d'autre part, la concrétisation des annonces et la réalité sur le terrain. À cet égard, la certification des résidences pour les personnes âgées accuse des délais qui maintiennent des citoyens vulnérables en attente de conditions de vie et de services qu'ils requièrent. Une fois adopté, le présent projet de loi, par sa portée, doit être mis en œuvre avec diligence.

Le présent mémoire appuie le renforcement qu'opère le Ministère dans sa supervision des ressources d'hébergement, renforcement dont le Protecteur du citoyen attend des retombées tangibles que ressentiront, dans leur vie quotidienne, des milliers de personnes parmi les plus vulnérables au Québec. Bon nombre d'entre elles n'auront que trop attendu.