

**Conférence 2008 de la Fédération internationale sur le
vieillessement
Groupe d'étude sur la protection juridique des adultes inaptes**

**Protection juridique des adultes inaptes :
quelles sont les principales avenues?**

Allocution de Diane Lavallée, curatrice publique

Le contenu de cette publication a été rédigé par la Direction de la planification stratégique et de la recherche en collaboration avec la Direction des communications et édité par la Direction des communications du Curateur public du Québec. Pour plus de renseignements sur les activités du Curateur public, s'adresser à :

Le Curateur public du Québec
600, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H3B 4W9
Téléphone : 514 873-4074
Télécopieur : 514 873-4972
Courriel : information@curateur.gouv.qc.ca
Web : www.curateur.gouv.qc.ca

© Gouvernement du Québec, septembre 2008

La reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à la condition que la source soit mentionnée.

Au Québec comme dans une majorité de pays occidentaux, l'évolution démographique transforme la société. À cela s'ajoutent d'autres facteurs tout aussi importants, pensons aux changements dans la composition des familles ainsi qu'à l'évolution des valeurs des individus. Ce contexte global nous touche aussi puisque notre clientèle prend un nouveau visage. Cela questionne la protection juridique actuelle des personnes majeures inaptes et plaide pour une adaptation des dispositifs existants. En ce sens, entreprendre une réflexion sur des nouvelles avenues possibles s'impose comme une urgence pour

répondre efficacement aux nouveaux besoins. L'occasion d'échanges qu'offre aujourd'hui cet atelier nous permettra de comparer différents modèles d'organisation mis en place pour assurer la protection efficace des adultes inaptes et d'apprécier les différences entre nos pratiques et celles qui ont cours en France, en Écosse et aux États-Unis, tel que les exposeront respectivement mesdames Brousse et Killeen, ainsi que M. English.

Avant d'aborder le modèle de protection en vigueur au Québec, je présenterai un bref historique de notre organisation et les grandes orientations qui l'ont façonnée au fil des décennies. Je souhaiterais également partager avec vous les impacts soulevés par la transformation de notre clientèle. Nul doute que l'exposé des particularités des pratiques respectives de nos invités nous apportera un éclairage intéressant qui saura alimenter notre propre réflexion.

L'historique

D'abord, un peu d'histoire. C'est en 1945 que la Loi instituant une curatelle publique a été adoptée par les parlementaires du Québec. Cette loi n'a pas seulement créé une institution. Elle a d'abord investi une personne, le curateur public, de pouvoirs relatifs à l'individu et aux biens des Québécois incapables, pour un temps ou pour toujours, de s'occuper d'eux-mêmes et d'administrer leur patrimoine. Cette fonction a beaucoup évolué depuis sa création il y a un peu plus de soixante années, d'autant que le Québec a vécu, dans les années 1960, de vastes remises en question concernant les hôpitaux psychiatriques, le traitement de la maladie mentale et la place que devait occuper la psychiatrie dans le réseau de la santé et des services sociaux. La mission du Curateur public s'est précisée davantage avec l'entrée en vigueur du Code civil du Québec qui a remplacé, en 1994, le Code civil du Bas-Canada datant du dix-neuvième siècle.

Le dispositif de protection juridique des majeurs inscrit au nouveau Code civil s'inspire des chartes des droits et libertés québécoise et canadienne. Il porte sur l'aptitude de la personne à décider pour elle-même, peu importe la cause de son incapacité. Il comporte, en outre, la judiciarisation de l'ouverture du régime de protection, permet la modulation du régime en fonction de l'inaptitude de la personne et prévoit aussi une réévaluation périodique des personnes déclarées inaptes. Le nouveau Code prône aussi une approche respectueuse des droits des personnes inaptes et la sauvegarde de leur autonomie.

Ce virage a représenté un objectif social ambitieux pour une institution qui, en 1990, comptait 250 personnes et puisait ses revenus à même des honoraires prélevés sur le patrimoine souvent très modeste des personnes qu'elle représentait. Aujourd'hui, environ 85 % de notre financement repose sur des crédits votés par l'Assemblée nationale. Notre budget totalise près de 56 millions de dollars, et l'effectif est maintenant constitué de plus de 600 employés répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

Depuis avril 2006, j'occupe la fonction de curatrice publique du Québec, en vertu de quoi je représente près de 12 000 personnes qu'un tribunal québécois a déclarées inaptes à s'occuper d'elles-mêmes ou de leurs biens. En outre, la loi me confie la surveillance de

plus de 7 000 tuteurs privés de majeurs inaptes et de 4 000 autres tuteurs privés responsables de la gestion des biens de personnes mineures.

Les responsabilités du Curateur public s'étendent maintenant à l'ensemble des personnes majeures inaptes, qu'elles aient ou non un régime de protection, ainsi qu'aux mineurs qui disposent d'un patrimoine.

Le Curateur public intervient en effet sur plusieurs plans concernant l'administration des biens de l'enfant mineur.

Il informe les tuteurs privés aux biens de leurs obligations et les assiste au besoin. En collaboration avec le conseil de tutelle, il surveille l'administration des biens des enfants qui sont sous la tutelle de leurs parents et dont le patrimoine excède 25 000 \$ et celle des mineurs ayant un tuteur datif aux biens, quelle que soit la valeur du patrimoine. Il assume également la charge de tuteur aux biens auprès d'enfants mineurs n'ayant personne pour exercer cette fonction dans leur entourage.

Le Curateur public dispose d'un pouvoir d'enquête qu'il peut utiliser, de sa propre initiative ou sur demande, lorsqu'un citoyen lui signale une situation d'abus touchant les biens d'un mineur, que l'administration de ces biens soit sous sa surveillance ou non. Ce même pouvoir d'enquête existe pour la protection des personnes inaptes majeures sous régime privé.

Lorsqu'on parle de protection et de représentation des adultes inaptes, il y a au Québec deux avenues possibles : les régimes de protection privés, assumés par la famille ou les proches, et les régimes de protection publics, au nombre de 12 000, assumés par l'État. On conviendra que la famille demeure toujours le premier lieu pour veiller au bien-être de la personne inapte. Voilà pourquoi le législateur suggère que l'État n'intervienne que dans le cas où les familles ne veulent ou ne peuvent s'occuper d'un proche. Le rôle du Curateur public est donc supplétif.

De fait, le Curateur public privilégie une approche proactive auprès des représentants privés et après l'ouverture d'un régime de protection, nous assurons une présence auprès de la famille et des proches qui auront à agir comme tuteur familial ou comme membre du conseil de tutelle. La communication établie avec les représentants légaux nous permet de mieux connaître la situation de la personne dont ils sont responsables, ainsi que de leur fournir l'information nécessaire pour s'acquitter adéquatement de leurs rôles et responsabilités. Le Curateur public joue également un rôle de surveillance auprès des tuteurs privés. Il partage cette responsabilité avec le conseil de tutelle du majeur inapte.

Il est à noter que tous les cas d'inaptitude n'ont pas besoin de protection juridique. Lorsque le besoin d'agir pour le compte d'une autre personne existe, il peut être comblé par la rédaction d'un mandat donné en prévision de l'inaptitude. Facilement accessible, ce document permet à celui qui le rédige de choisir à l'avance, quand il est encore apte et lucide, quelqu'un qui prendra les décisions relatives à sa personne ou qui veillera à

l'administration de ses biens s'il devenait inapte. La présence d'un mandat ne nécessite donc pas l'ouverture d'un régime de protection.

Les résultats d'un sondage que nous avons réalisé en mars 2006 ont démontré que plus du tiers (36 %) des Québécois ont déjà préparé leur mandat en prévision de l'inaptitude. Parmi les personnes âgées de 55 ans ou plus, cette proportion augmentait à 57 %.

Quelle qu'en soit la forme, le mandat donné en prévision de l'inaptitude n'est exécutoire qu'après avoir été homologué par un tribunal. L'homologation est une procédure légale qui a pour but de vérifier l'inaptitude de la personne ayant préparé le mandat, en exigeant notamment une évaluation médicale et psychosociale. Une fois le mandat homologué, la responsabilité du Curateur public se limite à intervenir lorsqu'un abus présumé lui est signalé.

Le greffier du tribunal nous informe systématiquement des mandats qui sont homologués et nous les consignons dans un registre accessible sur notre site Web. Au 31 mars 2008, près de 8 500 personnes (8 458) étaient effectivement représentées par un mandataire.

L'impact démographique

Facteur en croissance, les maladies dégénératives, qui touchent surtout les personnes âgées, sont désormais la première cause des nouvelles entrées alors qu'auparavant c'était la déficience intellectuelle. Parmi les quelque 12 000 personnes dont le Curateur assume personnellement la protection, environ 45 % présentent une déficience intellectuelle, 32 % souffrent de troubles mentaux graves et persistants, 16 % sont atteintes de maladies dégénératives, principalement de déficits cognitifs, et 7 % vivent avec les séquelles d'un traumatisme crânien ou d'une autre cause d'inaptitude.

Cette nouvelle tendance n'est pas encore significative statistiquement parce que l'ouverture du régime de protection des personnes âgées atteintes de maladies dégénératives se fait le plus souvent en fin de vie. Environ 30 % d'entre elles décèdent moins de deux ans après leur entrée sous régime de protection. On observe donc une prise en charge plus tardive et de moins longue durée. On note également la présence fréquente d'un patrimoine plus important, ce qui exige une gestion différente et souvent plus complexe.

Notons que les personnes de 65 ans ou plus représentent un peu plus du tiers de l'ensemble des citoyens québécois sous régime de protection public.

Le modèle de protection au Québec

Par l'étendue des responsabilités confiées au Curateur public, le dispositif québécois de protection des personnes inaptes se distingue de ceux instaurés dans d'autres sociétés démocratiques. Ailleurs au Canada, par exemple, il existe des institutions semblables au

Curateur public. L'étendue des responsabilités qui leur sont confiées varie toutefois d'une province ou d'un territoire à un autre. Bien que d'autres gouvernements aient opté pour un dispositif de représentation publique, l'ampleur qu'il a au Québec ne semble pas avoir d'équivalent ailleurs, et nulle part n'observe-t-on une tendance au renforcement du rôle de l'État à cet égard.

Les services offerts par le Curateur public sont diversifiés et couvrent de multiples facettes de la vie quotidienne des personnes. La professionnalisation de l'effectif, le recrutement de travailleurs sociaux, de spécialistes en soins infirmiers ou en relation d'aide ont permis de constituer des équipes de curateurs délégués dédiés à la protection et à la représentation des adultes inaptes. Chacun des 75 curateurs délégués intervient en moyenne auprès de 150 personnes inaptes. Leurs interventions visent, d'une part, à maintenir une relation personnelle avec chacune de ces personnes et, d'autre part, à gérer leurs biens avec le soutien d'un personnel spécialisé. Ils comptent aussi sur la collaboration d'environ 25 conseillers juridiques ainsi que sur celle du personnel de notre Direction médicale et du consentement aux soins, disponible 24 heures sur 24, 7 jours par semaine.

Plus d'une centaine de spécialistes assurent la gestion des biens au Curateur public. Dès l'ouverture d'un régime de protection d'une personne inapte, le Curateur public établit l'inventaire des biens et des avoirs de la personne. Une fois cet inventaire complété, un fiduciaire prend connaissance de la situation dans son ensemble et établit une planification budgétaire initiale. Il détermine ensuite une enveloppe budgétaire annuelle en fonction des revenus de la personne, laquelle sera gérée par le curateur délégué. Par exemple, plus de 25 millions de dollars sont versés aux personnes inaptes chaque année, en allocations personnelles. Le montant des chèques, émis de façon hebdomadaire ou mensuelle, varie de 100 \$ à 300 \$. On peine à imaginer le nombre de chèques que cela représente et il s'agit d'une opération parmi plusieurs autres.

De plus, bon an mal an, le Curateur public administre, selon une politique et une procédure très précise, un portefeuille de placements d'environ 280 millions de dollars; de même, il doit gérer un parc immobilier de plus de 400 immeubles (300 habitations, 125 terrains) avec tout ce que cela comporte de tâches administratives : inspection des édifices, entretien et réparations lorsque nécessaires, déménagement des personnes et de leurs biens, location (plus de 50 % des habitations sont des immeubles locatifs), entreposage et paiement des comptes courants d'utilité publique tels que l'électricité, le téléphone et le câble. Le Curateur public doit également s'assurer que tous les biens sont protégés et, s'il le faut, il engage les procédures et les suivis pour obtenir réparation pour tout dommage ou préjudice. Enfin, le Curateur public produit quelque 23 000 déclarations fiscales annuellement et traite des successions dans lesquelles les personnes représentées ont des droits. Il y a actuellement 500 dossiers de succession en traitement.

Dans l'exercice de son mandat, le Curateur public doit transiger avec de nombreux interlocuteurs. C'est entre autres le cas des établissements et des ressources du réseau de la santé et des services sociaux puisque près de 90 % des personnes représentées y sont hébergées; les relations que nous entretenons avec ces derniers sont capitales. Sont aussi importantes les interventions auprès du système judiciaire (les juges, greffiers, avocats, notaires ainsi que les policiers), des nombreux organismes communautaires offrant des services d'aide à la population vulnérable, des différents ministères et organismes gouvernementaux concernés, des assureurs et compagnies d'assurances ou des institutions financières pour tout ce qui est lié aux versements d'indemnités et de prestations, à la gestion des biens et du patrimoine en général (maison, placements, etc.). On le voit, actuellement, le Curateur public, en raison de son rôle pivot, est très interpellé et doit impérativement favoriser le maintien de liens avec tous ces acteurs.

Tout cela illustre la diversité, la complexité du mandat et la lourdeur du mécanisme de protection actuel et questionne la capacité même de l'État à maintenir un dispositif de protection efficace, performant et fondé sur l'établissement de rapports humains fréquents avec les personnes vulnérables.

Devant l'évolution démographique, les besoins nouveaux et changeants de la clientèle et la volonté d'assurer des services de qualité et appropriés, une pression accrue sur le financement de cette mission s'exerce depuis quelques années et un écart croissant se creuse entre les besoins et les ressources disponibles. Et cet écart est susceptible de s'élargir notamment en raison de l'accroissement du nombre de personnes ayant besoin de protection et de l'augmentation de l'espérance de vie d'autres groupes de personnes inaptes.

Il s'avère donc impératif d'examiner le dispositif actuel de protection de personnes majeures inaptes aujourd'hui et, comme je le mentionnais précédemment, de s'inspirer, pour ce faire, d'expériences alternatives mises en vigueur dans d'autres pays.

Il faut être créatifs et développer des modes de protection qui pourront faire évoluer le dispositif actuel et garantir à tout citoyen qu'il sera représenté de la meilleure façon possible, dans le respect de ses droits, de ses volontés et de ses intérêts s'il devient incapable de prendre soin de sa personne ou d'administrer ses biens.

L'échange d'aujourd'hui, comme je le disais, contribuera à alimenter notre réflexion. L'idée n'est pas de transposer directement au Québec des modèles, mais de nous donner un éclairage différent, une perspective nouvelle.

Mais j'aimerais bien entendre nos invités sur certains sujets qui me préoccupent, entre autres :

- Serait-il possible et avantageux d'élargir le bassin des ressources disponibles pour assurer la représentation des personnes inaptes lorsque la famille et les proches ne sont pas en mesure de l'assumer? Par exemple, à des professionnels indépendants ou à des organismes communautaires?
- Quelles responsabilités en matière de représentation pourraient leur être confiées, en tout ou en partie?
- Qu'en est-il de la formation et de l'information à donner, de l'assistance et de la surveillance à mettre en place, etc.?
- Quels sont les pièges à éviter?
- Quelles sont les limites à la représentation professionnelle ou à la délégation à des associations?

Nous avons tous en commun cette préoccupation pour la protection des personnes inaptes et je suis convaincue qu'à la suite de cet exposé, d'autres questions surgiront; toutefois avant d'entreprendre le débat, je vous invite à entendre nos invités. Nous serons ainsi en mesure de mieux comprendre les avantages et les limites de chacun des modèles abordés et d'en discuter ensemble par la suite.