**ASSOCIATION POUR LA DEFENSE DES PERSONNES
ET DES BIENS SOUS CURATELLE PUBLIQUE**

1857 boul. De Maisonneuve Ouest, bureau 120, Montréal, QC H3H 19J
Tel: (514) 906-1845 Courriel: curabec@outlook.com Tc: (514) 937-5548

**L'ACCES A L'INFORMATION DES PERSONNES
COMPOSANT AVEC LE CURATEUR PUBLIC:
UN VASE CLOS AVEC EFFETS PERVERS**

Mémoire présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre de la consultation générale et auditions publiques sur le rapport quinquennal 2016 intitulé «Rétablir l'équilibre - Rapport sur l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.».

Préparé le 31 mai 2017 par:
Ura Greenbaum, LL.L., Directeur général
Dominique Brief, M. Sc., Chercheuse

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. Avant-Prpos & Résumé	1
II. Le Contexte	2
1. L'ADPBCP	
2. Le Curateur public	
3. La Personne Inapte et ses particularités	
4. La Problématique	
III. Les lacunes et les déficiences législatives	5
1. La spécificité des personnes inaptes	
2. Deux lois, deux mesures	
3. Les qualités contradictoires du Curateur public	
4. Le double caractère des documents confidentiels	
5. Interprétation déformée	
6. Détournement de la confidentialité	
7. Conflit d'intérêts sur l'autorisation	
8. Absence de recours prévus	
9. Absence de balises	
10. Exclusion de la Commission d'accès à l'information	
11. Absence d'intervention de la part des autres organismes	
IV. La Commission d'accès à l'information	13
1. Les délais d'audition	
2. Le manque de rectitude	
3. Le Président	
4. Les règles de déontologie	
5. Le statut des Commissaires	
V. Conclusions	14
VI. Recommandations	15
Annexe	19

AVANT-PROPOS

« ... Dieu dit: "Que la lumière soit!" Et la lumière fut. Dieu vit que la lumière était bonne; ... » La Bible, Genèse 1.3, 1.4

« Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman. ».. - [Louis Brandeis](#), juge de la Cour suprême des États-Unis

I.

RÉSUMÉ

Pour les personnes composant avec l'organisme étatique qu'est le Curateur public, le système de l'accès à l'information s'avère un échec abject à ses deux niveaux, les lois pertinentes sont contradictoires et systématiquement contournés par le Curateur public et le fonctionnement de la Commission d'accès à l'information est inefficace et inefficace. Le système ne répond pas aux attentes et aux besoins des personnes inaptes et leur entourage au point où les citoyens touchés sont devenus cyniques et décrochent. La législation applicable et la Commission doivent être améliorées impérativement et ponctuellement de fond en comble afin que ce monde puissent réaliser pleinement leurs droits à la transparence et l'imputabilité ancrés dans la loi.

II.

LE CONTEXTE

Afin de cerner la problématique dans son contexte nous allons d'abord faire un survol sommaire des acteurs dans le domaine qui nous occupe à savoir le Curateur public, les clientèles et les rapports entre eux.

A. L'Association

Indigné et navré du fait que le Curateur public opère dans un vacuum sans transparence et sans imputabilité, un noyau soucieux de combler la lacune avait fondé en 1995 une ressource communautaire dont la mission est, premièrement, d'aider les gens composant avec l'inaptitude, les régimes de protection et, notamment, le Curateur public et, deuxièmement, de surveiller son fonctionnement. L'Association pour la défense des personnes et les biens sous curatelle publique est un regroupement de gens à travers la province qui font affaires avec ou s'intéressent à la curatelle publique, dont les protégés, leur parenté, leurs aidants professionnels et naturels et leurs sympathisants. Aujourd'hui comptant au-delà de 500 membres, elle est la plus importante ressource spécialisée en le domaine.

L'Association a joué un rôle instrumental en ayant incité le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général d'entamer leurs enquêtes sur le Curateur public lesquelles ont abouti en des rapports accablants en 1997 et 1998 respectivement ce qui ont amené le gouvernement à déclencher un redressement à fond de l'organisme et d'instaurer un programme de compensation des victimes qui ont subi des pertes financières à la suite de la mauvaise gestion. De par l'activisme de l'Association, entre autres, elles ont obtenu réparation financière. Le ministre des Relations avec les citoyens de l'époque avait reconnu l'apport important de l'Association à la divulgation des lacunes du Curateur public. Des gens d'Ontario et de Colombie britannique nous ont contactés pour des conseils sur la façon de former un organisme similaire dans leur juridiction et d'autres en France ont exprimé leur admiration de cette initiative communautaire innovatrice. Par contre, la réussite dans la mise au grand jour des ratés ont amené le Curateur public à déployer de grands efforts dans le but de l'étouffer.

Il fait partie de sa mission de faire valoir les soucis des citoyens faisant affaires avec le Curateur public pris dans un engrenage qui contribue à leurs malheurs et dans ce mémoire nous allons refléter leur vécu afin de sensibiliser les parlementaires aux difficultés éprouvées et, à moins de revirement, que d'autres en subiront dans l'avenir.

Dans ce mémoire, basé sur le vécu et les observations des personnes composant personnellement avec le Curateur public nous voulons analyser pourquoi il en est ainsi et la part du système de l'accès à l'information actuel.

2. Le Curateur public

Officier étatique, la responsabilité principale du Curateur public est de veiller sur le sort des personnes déclarées inaptes. Par le biais d'un organisme d'environ 675 effectifs il assume la protection actuellement de plus de 13,000 protégés dont il gère leurs biens à concurrence de 500 millions \$ à sa charge par le tribunal, surveille la gestion de plus de 17,500 tuteurs et curateurs privés et, sur signalement, il peut aussi intervenir sur la conduite d'un autre 12 255 adultes dont le mandat en cas d'inaptitude a été homologué. Le nombre de personnes sous régime public de protection augmente de façon constante au rythme de 2% par an et cette augmentation s'accroîtra au cours des prochaines années, tant à cause du vieillissement de la population que de la réduction de la taille des familles. La responsabilité est lourde et en croissance. Ce qu'est moins connu est que le Curateur public monopolise leur information et contrôle l'accès. Par exemple, le courrier destiné au protégé est viré au siège social Curateur public qui l'ouvre et décide quoi en faire. Plus crucial, le Curateur public maintient un dossier sur chaque protégé qu'il administre dans lequel il consigne tous les documents relatifs à la gestion.

3. La Personne inapte et ses particularités

Dans ce milieu il y a une variété d'acteurs. Les protégés sont en perte d'autonomie, partielle ou totale, un bon nombre institutionnalisés. Incapables et sans défense, ils doivent compter sur l'aide des intervenants: les proches, les aidants professionnels et naturels, les organismes communautaires et quelques organismes publics. Leurs parents et aidants sont souvent accablés par d'autres priorités, pesantes et pressantes, d'ordre médical, social, financier et sans expertise en matière d'information sont simplement dépourvus. Les organismes communautaires sur le terrain avec l'expertise et les outils comme le nôtre sont éparpillés et sans les moyens pour agir adéquatement devant la taille du défi en nombre et géographie. Les organismes publics impliqués dans le domaine sont confiés des mandats restreints et fractionnés. Sans moyens et support, ce milieu est marginalisé, invisible et largement silencieux, bref, vulnérable.

Les lois ne tiennent pas compte de la diversité d'handicaps dont souffrent les personnes inaptes et la manière que cela porte atteinte à l'exercice de leurs demandes d'accès à l'information ainsi qu'à l'exercice de leurs recours en cas de refus. Il y en a qui sont psychotiques, déficients intellectuels, autistes, traumatisés crâniens, paralytiques, aphasiques, etc. On en trouve quelques uns simplement illettrés ou âgés en manque de force ou d'acuité mentale. Elles sont dysfonctionnelles à divers degrés, parfois atteintes d'une multiplicité de pathologies physiques et/ou psychologiques. Ensuite, elles se trouvent dans une variété de lieux et de conditions qui n'optimisent pas toujours l'exercice de leurs recours tels qu'alités dans des hôpitaux, enfermés en institutions contrôlées, itinérantes dans les abris temporaires ou dans la rue.

Les protégés sont privés de l'exercice de leurs droits et le Curateur public agit pour eux, mais quand les activités du Curateur public sont ciblées la loi ne prévoit aucun substitut pour représenter l'incapable contre le Curateur public. Quand le Curateur public dérape, le protégé se trouve laissé pour compte. Bien que des citoyens à part entière, rien n'est prévu pour pallier aux handicaps fonctionnels, situationnels et légaux de ces personnes mal-outillées. C'est beau avoir des droits, mais à quoi est-ce que cela sert en pratique quand on n'est pas en mesure de les exercer à défaut d'intervenants ou à défaut de moyens?

4. La Problématique

Depuis longtemps, il est de connaissance notoire que le manque de transparence sur les activités du Curateur public est au coeur des ratés persistants dans la protection publique des personnes inaptes. Dans son rapport annuel de 1986 le Protecteur du citoyen en avait déjà alerté les députés ainsi:

«Personne ne songe à contester le caractère confidentiel des dossiers de la Curatelle publique, mais, d'une part, l'obligation qu'en découle doit être conciliée avec celle de la transparence à laquelle aucune administration publique ne saurait, en saine démocratie, se soustraire et, d'autre part, cette confidentialité ne doit pas servir de prétexte à une administration cachotière, repliée sur elle-même et sans contact avec le milieu. Malheureusement, le Curateur public a choisi, pour, prétend-il, assumer au maximum la protection de ses administrés, de se retrancher dans ses quartiers et de laisser filtrer à l'extérieur le moins d'informations possibles sur son administration.»

L'immobilisme des parlementaires, dix ans plus tard le fruit amer fut récolté dans le rapport d'enquête du Protecteur du citoyen déposé à l'Assemblée nationale le 22 novembre 1997 suivi le 14 mai 1998 de celui aussi dévastateur du Vérificateur général du Québec. Dans son analyse il y a dix-sept ans, intitulé «La Mission du Curateur public: Ses Fondements, sa Portée, ses Conditions de Réussite» l'ancien sous-ministre Jean-Claude Deschênes avait commenté:

«La règle générale de confidentialité qui, dans l'intérêt des personnes inaptes, se rattache aux dossiers détenus à leur sujet par le Curateur public n'est pas sans générer ... certains effets pervers au détriment même des personnes qu'elle vise précisément à protéger».

Le gouvernement avait entamé une réforme en profondeur du Curateur public, cependant, quant au volet de l'accès à l'information, le redressement n'avait apporté aucune amélioration et on est au même stade inquiétant.

III. LES LACUNES ET LES DÉFICIENCES LEGISLATIVES

Sur le plan des droits, quoique inaptes, les personnes inaptes ne sont pas privées de la jouissance de leurs droits, elles conservent tous leurs droits, cependant, et c'est sa spécificité, leurs droits sont exercés par l'entremise d'autres personnes. Quels sont les droits à l'information de la personne inapte prévus par la législation? Les règles pertinentes sont dispersées entre trois lois : l'article 2.2 de ce qu'on appelle communément la Loi sur l'accès à l'information, les articles 51 à 54 de la Loi sur le curateur public et les articles 256, 257, 262 et 1299 et s. du Code civil du Québec. Les textes sont dans l'annexe à la fin du mémoire.

Quant aux droits des personnes inaptes en général ils doivent être interprétés et appliqués en faveur du protégé. Ainsi, en vertu de l'article 262 du Code civil et l'article 30 de la Loi sur le curateur public le Curateur public n'est qu'un simple administrateur du bien d'autrui ce que veut dire qu'il est tenu de dresser un inventaire devant deux témoins, il est tenu de placer les sommes d'argent qu'il administre dans des placements présumés sûrs, il doit fournir un bilan annuel de sa gestion et à la fin de son administration une reddition de compte complète et détaillée. Au surplus, le protégé peut consulter le dossier et obtenir une copie de tout document ainsi qu'avec l'autorisation du Curateur public toute autre personne manifestant un intérêt particulier. En somme, la loi stipule que la gestion du Curateur public doit être transparente et qu'il en est imputable. De plus, il est tenu d'agir dans l'intérêt du protégé et non pas dans le sien.

Cependant, l'article 2.2 de la Loi sur l'accès à l'information vient d'injecter un bémol. Cette loi ne s'applique aux renseignements personnels contenus dans un dossier et l'accès aux documents contenus dans un dossier que le curateur public détient sur une personne qu'il représente ou dont il administre les biens lesquels sont régis plutôt par la Loi sur le curateur public. Cette dernière loi prévoit à l'article 51 que « le dossier d'une personne que le curateur public représente ou dont il administre les biens est confidentiel ».

La loi ainsi que les systèmes conçus en fonction des besoins des personnes aptes mais sont mal adaptés aux particularités des personnes inaptes représentées par le Curateur public, leur entourage et leur milieu, notamment quand le Curateur public dérape dans la gestion et il décide de permettre ou refuser l'accès à l'information impliquant sa propre conduite et responsabilité.

1. La spécificité des personnes inaptes

Les lois ne tiennent pas compte de la diversité d'handicaps dont souffrent les personnes inaptes et la manière que cela porte atteinte à l'exercice de leurs demandes d'accès à l'information ainsi qu'à l'exercice de leurs recours en cas de refus. Il y en a qui sont psychotiques, déficients intellectuels, autistes, traumatisés crâniens, paralytiques, aphasiques, etc. On en trouve quelques uns simplement illettrés ou âgés en manque de force ou d'acuité mentale. Ils sont partiellement ou totalement dysfonctionnels, parfois atteints d'une multiplicité de pathologies physiques et/ou psychologiques. Ensuite, elles se trouvent dans une variété de lieux et de conditions qui n'optimisent pas toujours l'exercice de leurs recours tels qu'alités dans des hôpitaux, enfermés en institutions contrôlées, itinérantes dans les abris temporaires ou dans la rue.

Les protégés sont privés de l'exercice de leurs droits et le Curateur public agit pour eux, mais quand les activités du Curateur public sont ciblées la loi ne prévoit aucun substitut pour représenter l'incapable contre le Curateur public. Quand le Curateur public dérape, le protégé se trouve laissé pour compte. Bien que des citoyens à part entière, rien n'est prévu pour pallier aux handicaps fonctionnels, situationnels et légaux de ces personnes mal-outillées. C'est beau avoir des droits, mais à quoi est-ce-que cela sert en pratique quand on n'est pas en mesure de les exercer à défaut d'intervenants ou à défaut de moyens?

Les lois portant sur l'accès à l'information détenue par le Curateur public sont mal-adaptées au milieu de l'inaptitude, ne faisant pas distinction entre les personnes aptes et les personnes inaptes, omettant de tenir compte de la spécificité de la situation de ces derniers qui doivent souvent compter sur l'action des intermédiaires. Les lois sur la confidentialité ne reconnaissent pas ce caractère fondamental, écartant ainsi l'intervention essentielle des tiers. Le système actuel de l'accès à l'information est pour la plupart prédié sur l'assomption que tout citoyen est pleinement capable d'exercer ses droits. Il ne prend pas en compte de ceux qui ont des droits et des besoins comme les autres mais à cause des aptitudes (habilités) compromises sont également incapables.

2. Deux lois, deux mesures

Pour faciliter l'analyse, il importe d'abord de résumer les lois pertinentes régissant l'accès aux documents détenus par le Curateur public. Elles se situent surtout aux niveau des articles 2.2 et 4 de la Loi sur l'accès à l'information et des articles 51 et 52 de la loi sur le curateur public. Le deuxième alinéa de l'article 4 de la Loi sur l'accès à l'information stipule: «le curateur public est assimilé à un organisme gouvernemental, dans la mesure où il détient des documents autres que ceux visés par l'article 2.2» et l'article 2.2 vise «les renseignements personnels et les documents contenus dans un dossier que le curateur public détient sur une personne qu'il représente ou dont il administre les biens».

Donc, les documents qui ne font pas partie des dossiers de ses administrés sont sujets à la Loi sur l'accès à l'information. Par contre, les renseignements personnels contenus dans un tel dossier relèvent plutôt de la Loi sur le curateur public dont l'article 51 prévoit qu'ils sont confidentiels, à moins d'exception.

Le mécanisme législatif est composé de deux lois, deux mesures. Le Curateur public possède deux sortes de documents: les documents sur l'administration de son organisme et les documents de ses protégés. En principe, la première catégorie de documents est assujettie à la Loi sur l'accès à l'information et accessible au public tandis que la deuxième catégorie est régie par la Loi sur le curateur public. D'autres ministères et organismes publics tels que les établissements de la santé et des services sociaux, le ministère du Revenu, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Justice gèrent des renseignements personnels, lesquels sont protégés sans recourir à une autre loi. Rien ne justifie que le Curateur public profite d'un statut particulier et ne soit pas encadré de la même manière que tous les autres organismes.

3. Les qualités contradictoires du Curateur public

Le Curateur public est tenu à la confidentialité des renseignements personnels de ses administrés. Toutefois, comme organisme public le Curateur public est tenu à la transparence envers les citoyens et à titre d'administrateur du bien d'autrui il est tenu à rendre compte de sa gestion. D'autres lois créent des devoirs et des droits pour certaines personnes. Le Curateur public lui-même reconnaît l'intervention des tiers. L'Orientation 5 de la Politique globale à l'égard des personnes sous tutelle ou curatelle publique prévoit que l'organisme doit: «favoriser et soutenir la participation de la personne, des familles et des proches à la protection des personnes et de leurs biens».

Regrettablement, ces mesures ne s'avèrent pas adéquates pour dépister toutes les carences cachées dans les dossiers classés. En voici des exemples. Les articles 260 du Code civil et 17 de la Loi sur le curateur public prévoient que le protégé doit être consulté sur toute décision et acte et d'exprimer son avis. Cependant, si le protégé choisit un délégué, mandataire ou aidant pour le dépanner dans un démêlé avec le Curateur public l'article 52 de la loi sur le curateur public ne prévoit pas d'exemption pour ce dernier. Les tiers peuvent, en théorie, participer, cependant, la confidentialité entrave leur rôle car sans l'information une implication constructive est impossible.

Certains gens ont un droit d'être consulté et d'autres de participer. L'article 276 du Code civil demande aux parents qui font partie de l'assemblée des parents, alliés et amis de se prononcer sur l'inaptitude, son degré et la forme appropriée du régime de protection, l'article 29 de la Loi sur le curateur public oblige le Curateur public de dresser un inventaire devant deux témoins et l'article 34 de la loi sur le curateur public en conjonction avec le deuxième alinéa de l'article 38 de la Loi sur le curateur public demande aux parents de donner leur avis sur l'opportunité et les conditions de la vente d'immeubles. Pourtant, la confidentialité est une barrière qui les empêche d'agir en toute connaissance de cause.

D'autres proches ont un droit de regard. L'article 39 de la Loi sur le curateur public demande à certains gens de surveiller la gestion du Curateur public afin de leur permettre de dépister les dérapages administratifs et d'apporter les remèdes. En vertu de l'article 39 de la loi sur le curateur public un parent d'un protégé a le droit de recevoir un compte sommaire de l'administration du Curateur public et l'article 1354 du Code civil prévoit que le droit au bilan comporte toutes les pièces justificatives. Enfin, l'article 52(4) de la Loi sur le curateur public prévoit pour les proches un droit d'accès au dossier du protégé. Nous avons déjà vu toutes les embûches à leur exercice.

Le Curateur public profite du conflit entre la confidentialité et la transparence pour déjouer l'accès à l'information en faisant primer la confidentialité, surtout quand les protégés ou leurs parents visent des renseignements pouvant impliquer la responsabilité du Curateur public ou avoir un effet négatif pour son image. Il se cache derrière le paravent de la confidentialité, refusant l'accès afin de camoufler ses propres gestes. Sans l'information, le droit d'être consulté et d'exprimer un avis sert à rien, le droit de regard est neutralisé et le droit d'accès au dossier devient illusoire. Pour le bien des personnes inaptes les nombreuses entraves à l'implication des tiers doivent être enrayées.

4. Le double caractère des documents confidentiels

Nous avons vu précédemment que les documents sur l'administration des protégés et de leurs biens demeurent confidentiels, régis par la Loi sur le curateur public. Pourtant, ces documents ont un double caractère: si le dossier contient des renseignements personnels sur le protégé, il demeure aussi le contenant des actes de gestion du Curateur public, renfermant les gestes administratifs d'un organisme public, lequel doit être imputable et transparent. La loi ne tient pas compte des conséquences de cette double facette. Aucune loi rend confidentiel la gestion du Curateur public. C'est une culture développée par le Curateur public dans son propre intérêt pour éviter l'imputabilité de ses gestes.

5. Interprétation déformée

Bien que l'article 2.2 de la Loi sur l'accès à l'information précise que uniquement les renseignements personnels dans le dossier du protégé sont exclus de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et l'article 51 de la Loi sur le curateur public prévoit que seulement les renseignements personnels de ses protégés sont confidentiels, le Curateur public assimile tout ce que se trouve dans le dossier comme des renseignements personnels. Ainsi, les documents relatifs aux gestes administratifs du Curateur public sont occultés par l'organisme comme étant des documents personnels du protégé. Cette interprétation favorisant l'intérêt de l'organisme plutôt que celui de la personne qu'il représente va visiblement à l'encontre de la loi.

6. Détournement de la confidentialité

La confidentialité est destinée à protéger uniquement les renseignements personnels de ses administrés. De fait, aucune loi ne rend confidentiel les actes administratifs du Curateur public. Toutefois, le Curateur public confond ses propres droits avec ceux de ses protégés en prétendant que tout le contenu du dossier du protégé est confidentiel.

Par cette astuce, le Curateur public approprie le droit appartenant exclusivement à ses protégés et l'invoque à son profit pour camoufler ses gestes. La confidentialité est utilisée par le Curateur public non pas dans l'intérêt du protégé mais dans celui de l'organisme. La loi sur l'accès à l'information prévoit des règles pour contrôler la divulgation des renseignements personnels mais rien pour enrayer le détournement de la confidentialité par l'organisme public.

7. Conflit d'intérêts sur l'autorisation

Puis, l'article 51 de la Loi sur le curateur public stipule: «Le dossier d'une personne que le Curateur public représente ou dont il administre les biens est confidentiel». Toutefois, l'article 52 de la loi sur le curateur public apporte des tempéraments pratiques à cette rigueur, attribuant un droit d'accès absolu à certaines personnes et un droit conditionnel à d'autres. Sont exemptés, entre autres, le protégé et ses ayants-cause ou héritiers. De plus, ont accès les proches des administrés, cependant, selon l'article 52 (4), sujet à l'autorisation préalable du Curateur public. Pourtant, comme nous avons vu précédemment, l'accès au dossier est nécessaire à ces tiers qui ont un droit de regard, un droit d'être consulté et d'exprimer leur avis et un droit d'accès.

Le Curateur public, seul, décide s'il permettra aux proches l'accès aux documents de sa gestion. Il devient ainsi l'arbitre de l'accès aux documents qu'il détient, juge et partie, un conflit d'intérêts flagrant, inacceptable pour toute saine gestion. Les usagers ne peuvent pas compter sur un décideur indépendant et impartial.

La structure légale par laquelle le Curateur public décide s'il doit autoriser l'accès aux proches lui permet de s'en servir à son goût. Quand des renseignements sont visés afin de mettre au jour ses gestes embarrassants, le Curateur public refuse l'accès. Cela ouvre la porte aux abus le permettant de camoufler l'information sur ses propres activités, rendant caduc la protection des protégés contre les fautes ou erreurs de l'organisme qui les représente.

On voit de plus en plus qu'il est inacceptable et révolu qu'un organisme public soit l'arbitre de ses propres écarts, une situation perverse qui doit être corrigée. Dans une lettre en date du 9 mai 2005, le président de la Commission des droits de la personne nous a fait part que la Commission trouve cette dérive «importante en égard au droit à l'information tel que reconnu à l'article 44 de la Charte des droits et libertés de la personne».

8. Absence de recours prévus

Le protégé lui-même selon l'article 52(2) de la Loi sur le curateur public peut avoir accès à son dossier, théoriquement, sans conditions ou restrictions. Toutefois, si le Curateur public fait obstacle ou si un accompagnateur est requis par le protégé et le Curateur public bronche aucun recours n'est prévu. Qui entreprend les démarches quand la personne inapte est, elle-même, privée de l'exercice de ses droits judiciaires et, de toute façon, souvent n'est pas en état stable de la faire? Quel est le tribunal compétent quand la juridiction de la Commission d'accès à l'information sur la matière est exclue? Et, quelle est la procédure quand l'application de la Loi sur l'accès à l'information est exclue? La faille dans la loi émane du fait que le Législateur n'avait jamais imaginé le scénario où le Curateur public puisse devenir un abuseur et, donc, il n'y a presque pas de recours et procédure prévus pour une telle éventualité.

9. Absence de balises

L'article 52(4) de la Loi sur le curateur public permet aux proches d'avoir accès au dossier du protégé, cependant, uniquement avec l'autorisation du Curateur public. Pourtant, il n'y a pas de paramètres ce qui permet au Curateur public de décider selon ses caprices ou de ne pas répondre du tout, accordant aux fonctionnaires un pouvoir arbitraire troublant. Aucun délai pour traiter la demande ni pour fournir le document n'est prévu ce qui permet au Curateur public de retarder à son gré ou même de ne pas y donner suite, sans aucune conséquence. De plus, il n'y a aucun mécanisme de révision des décisions du Curateur public relatives au refus d'autoriser l'accès au dossier, la Commission étant sans compétence matérielle. Pour obstruer davantage, bien qu'aucune loi l'autorise, le Curateur public exige aux requérants qu'ils justifient préalablement les motifs pour lesquels ils veulent consulter le dossier.

La Loi sur le curateur public à l'article 39 prévoit que le Curateur public est comptable de sa gestion des biens de ses protégés mais elle ne précise pas à qui il doit rendre compte. Les protégés étant inaptes et la grande majorité entre eux sans proches impliqués dans le portrait, dans ce cas, en effet, le Curateur public ne rend compte à personne, malgré la loi.

10. Exclusion de la Commission d'accès à l'information

Quant au Curateur public, la compétence de la Commission d'accès à l'information est tronquée. La Commission possède une juridiction sur les renseignements de l'organisme tels que les règlements, les directives, les procédures internes, les contrats, la correspondance, les rapports d'enquête, etc. Cependant, l'alinéa 2 de l'article 2.2 de la Loi sur l'accès à l'information exclut la compétence de la Commission sur les dossiers des protégés du Curateur public.

Quelle est la conséquence? Ordinairement, si un requérant ne reçoit pas de réponse d'un organisme public, ou s'il veut faire réviser la réponse il trouve un recours de révision simplifié et économe devant la Commission d'accès à l'information. Cependant, si le Curateur public refuse son autorisation pour un document se trouvant dans le dossier d'un protégé le demandeur est obligé de recourir au tribunal de droit commun avec sa procédure formaliste, laborieuse et rigoureuse. Les ayants-droit, souvent des personnes handicapées ou leurs proches, se trouvent l'objet de discrimination par rapport aux citoyens composant avec d'autres organismes publics.

De plus, un proche cherchant de l'information dans l'intérêt de la personne inapte doit assumer les coûts personnellement et sacrifier son temps, bref, il se trouve pénalisé pour un service bénévole et altruiste. Le Rapport Deschênes en a parlé:

«Afin de pallier à ces derniers (les protégés) tout en assurant aux proches de la personne protégée la possibilité de mieux surveiller les faits et gestes du Curateur public, il y aurait peut-être lieu d'envisager que ceux-ci puissent, en cas de refus du Curateur, bénéficier d'un droit d'appel à la Commission d'accès à l'information.»

Les actes administratifs du Curateur public dans un dossier d'un protégé ne sont pas des renseignements personnels du protégé mais aucune distinction est faite dans la loi et le Curateur public considère tout dans le dossier comme étant confidentiel en vertu de la terminologie de l'article 2.2. Dans ses décisions, la Commission d'accès à l'information n'a jamais fait de distinction entre les deux catégories. Avec les actes administratifs classés comme information personnelle, la vérification de la gestion du Curateur public devient impossible et l'imputabilité, pourtant expressément prévue dans la loi, est neutralisée.

11. Absence d'intervention de la part des autres organismes

En vertu de l'article 48 de la Charte, la Commission des droits de la personne est tenue de réprimer l'exploitation des personnes vulnérables cependant bien qu'informée des bévues de la part du Curateur public à l'endroit de ses protégés elle n'a jamais intentée de procédure contre l'organisme mais fait plutôt le contraire, venant de signer une entente avec le Curateur public. Traitant le Curateur public comme un partenaire, il y a impunité pour les violations à l'article 48 de la Charte et la Commission des droits de la personne ne fait rien pour les citoyens vulnérables lésés.

Le Curateur public gère plus de 500 millions \$ de fonds en fidéicomis appartenant aux protégés qu'il gère sans leur consentement. Ce champ d'activité est normalement réglementée par l'Autorité des marchés financiers qui applique les lois aux entreprises cependant le Curateur public et son personnel sont entièrement exempté de surveillance et contrôle externe de ses activités. Les protégés sont des consommateurs involontaires de services fiduciaires dispensés par le Curater public cependant sans transparence et sans régulation.

IV.

LA COMMISSION D'ACCES A L'INFORMATION

Au niveau de la Commission d'accès à l'information les écarts foisonnent aussi ce qui ajoutent aux frustrations des citoyens.

1. Les délais d'audition

Les délais d'audition pour contester un refus d'accès sont entre un an et 1 an et demi et dans bien de cas il y a ensuite des remises. A cause de cette longue attente les gens perdent intérêt et les organismes publics en sortent gagnants par défaut. Il en résulte souvent un immense tort. Dans la majorité de poursuites civiles la prescription est de trois ans. Un justiciable qui fait sa demande d'accès à un document deux ans après avoir appris de l'existence ou du besoin d'un document de preuve risque la déchéance de son recours judiciaire civil.

Discutant une fois avec un journaliste d'enquête renommé d'un quotidien de grand tirage bien connu, il m'a avoué quand il traite un dossier de grand intérêt public et quelque document d'ordre public lui est retenu par un fonctionnaire il s'est résigné à ne pas recourir à la Commission d'accès à l'information parce que par le temps d'avoir une audition le sujet ne sera plus d'actualité. Ainsi, la démocratie prend un coup.

2. Le manque de rectitude

Nous avons vu beaucoup de bisbille. Par exemple, dans un cas où l'organisme n'avait donné aucune réponse à la demande d'accès, à la fin d'une audition une Commissaire avait pris la décision en délibéré et l'avait coché au procès-verbal. En pareil cas l'article 141.1 prévoit que la décision doit être rendue dans les trois mois. Quand elle avait excédé le temps alloué, rien ne lui est arrivé. Or, la demanderesse avait porté la dérive à l'attention du Président accompagné d'une demande de transférer le dossier à un autre Commissaire tel que prévu au même article. Elle a appris de la réponse du Président qu'à l'insu de la plaignante presque trois mois après que la preuve close et la décision prise en délibéré la Commissaire de son propre chef avait communiqué par écrit avec l'avocate de l'organisme demandant de lui transmettre un affidavit détaillé « pour expliquer les motifs de son refus ... » pour combler l'absence d'une réponse et aidant ainsi l'organisme public pris en défaut.

3. Le Président

L'article 141.1 de la Loi sur l'accès aux documents permet au Président de remplacer un Commissaire qui n'avait pas rendu une décision dans le délai prévu de trois mois. Quand ce fut demandé, Me Chartier ne l'a simplement pas prise au sérieux. Il est devenu apparent que le Président protège les siens au lieu d'agir dans le seul intérêt des citoyens et assurer un sain fonctionnement de l'institution. A l'instar de ces exemples, la rigueur et l'intégrité font défaut et la confiance du public est ébranlée.

4. Les règles de déontologie pour le Commissaires

Nous avons appris également à notre grand chagrin que les règles de déontologie pour les Commissaires sont une coquille vide sans dents. Les Commissaires ne sont pas encadrés sérieusement sur le plan éthique ce qui invite une laxitude aux mépris des droits des citoyens avec impunité.

5. Le statut des Commissaires

Nous avons appris aussi que les Commissaires ne sont pas de véritables juges et le Conseil de la Magistrature du Québec n'a aucune juridiction sur leur comportement professionnel. Quand il y a des écarts de conduite, il n'y a pas de corps indépendant ou on peut s'adresser et qui peut sévir.

V.

CONCLUSIONS

La loi et la Commission ne sont plus des outils facilitant l'accès aux documents des organismes publics comme prévu à la conception. Une longue expérience sur le terrain et de nombreux cas nous indiquent que des failles existent au niveau de la loi et au niveau de la Commission d'accès à l'information qu'ont permis au Curateur public de façonner le mécanisme de l'accès à l'information premièrement à ses propres fins au lieu de gérer strictement dans l'intérêt des personnes inaptes. Les contradictions dans la législation et l'application tordue des règles dans son propre intérêt neutralisent la transparence dans la gestion que le Curateur public doit envers ses protégés et leur entourage et il en profite pour contourner l'imputabilité. Le personnel du Curateur public avait développé un système pour contourner tous les droits d'accès à l'information prévus avec succès avec la complaisance de la Commission. Quant à la Commission, une nouvelle mentalité et éthique de travail doivent être instaurées. Des correctifs et remèdes majeurs s'imposent afin que les personnes vulnérables soient servies rigoureusement par l'État comme citoyen à part entier.

VI.

RECOMMANDATIONS

1. Imposer la rigueur dans le respect par le Curateur public du droit à l'information de toutes les personnes inaptes et leur entourage.
2. Tenir compte des spécificités des adultes inaptes et adapter les lois et le fonctionnement de la Commission à leurs condition et besoins.
3. Offrir du soutien selon leurs besoins aux personnes ayant des limitations dans leurs activités quotidiennes.
4. Affirmer qu'en tant qu'organisme public la gestion du Curateur public doit être transparente et en tant qu'administrateur des personnes inaptes et de leurs biens il est tenu de rendre compte de ses activités aux protégés et à la société.
5. Éliminer la scission et la fragmentation dans les normes régissant l'accès à l'information détenue par le Curateur public en les centralisant dans le cadre d'une loi unifiée en transférant les articles 51 à 53 de la Loi sur le curateur public à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et rendre et le tout compatible avec les exigences sur l'administration du bien d'autrui prévues au Code civil.
6. Insérer dans la nouvelle loi sur l'accès à l'information un sous-chapitre d'un régime d'accès à l'information adapté à la spécificité de l'individu inapte qui à cause de ses état et condition n'est pas en mesure d'exercer ses droits seul.
7. Enchaîner de manière cohérente les droits éparpillés relatifs à l'accès aux documents détenus par le Curateur public dans le dossier du protégé inapte.
8. Prendre en considération les limitations fonctionnelles des personnes inaptes dans l'exercice de leurs droits d'accès à l'information ainsi que des obstacles qu'éprouvent leur entourage à cet égard.
9. Libéraliser l'accès au dossier de la personne inapte sous curatelle publique en permettre aux tiers ayant un intérêt particulier pour la personne inapte l'accès au dossier maintenu par le Curateur public tout comme le protégé lui-même.
10. Tenir compte que les personnes inaptes et leurs proches doivent souvent faire appel à l'intervention des tiers, notamment dans leurs rapports avec le Curateur public et dans cet objectif reconnaître l'indispensabilité des tiers, autoriser l'accompagnement par les aidants, les intervenants et les organismes du milieu, permettre à ces derniers d'agir et de représenter tout demandeur inapte qui désire un document détenu par le Curateur public et les garantir l'accès sans entrave pour les fins de leur mission.

11. Consulter la personne inapte et chercher son avis avant de prendre une décision sur l'accès au dossier, en faire rapport et le consigner au dossier.
12. Dresser annuellement un rapport sur l'administration de la personne jumelé avec celui sur l'administration des biens et fournir cette information ensemble.
13. Fournir des bilans annuels et finals complets et exactes accompagnés de toutes les pièces justificatives tel que la loi exige.
14. Autoriser les personnes de l'entourage d'assister comme témoins à la confection de l'inventaire, de vérifier les bilans annuels et d'avoir accès aux dossiers des protégés du Curateur public qui se trouvent sans parenté impliquée.
15. Pénaliser le Curateur public quand il omet de dresser un inventaire dans les 60 jours de sa nomination à titre de curateur, tuteur ou administrateur provisoire et quand il omet de fournir le bilan annuel au protégé ainsi qu'à une personne de l'entourage dans un délai de 60 jours de l'anniversaire de sa nomination.
16. Maintenir une table des matières pour le dossier de chaque administré précisant tous les composants et y entrer ponctuellement le titre de tout document matériel ou informatisé, la date de réception et l'endroit où il est classé, tout en indiquant par écrit tout élément manquant ou soustrait.
17. Démanteler le paravent érigé, d'une part, de l'assimilation des actes administratifs du Curateur public à des renseignements personnels confidentiels en vertu de l'article 51 de la Loi sur le curateur public, d'autre part, de la suppression de tout recours utile à la Commission d'accès à l'information énoncée à l'alinéa 2 de l'article 2.2 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et, encore, du partenariat du Curateur public avec la Commission des droits de la personne stérilisant les pouvoirs de cette dernière à l'article 48 de la Charte lesquels, ensemble, font obstacle à l'accès à l'information sur la gestion humaine et financière du Curateur public.
18. Prendre en compte que le dossier du protégé du Curateur public renferme non pas seulement les renseignements personnels confidentiels du protégé mais aussi les actes administratifs d'un organisme public.
19. Enrayer l'usurpation par le Curateur public à ses propres fins du droit à la confidentialité énoncée à l'article 51 de la Loi sur le curateur public appartenant à ses protégés exclusivement et faire cesser le détournement de leurs droits par l'interprétation et l'instrumentalisation par le Curateur public.

20. Supprimer l'autorisation arbitraire du Curateur public prévue à l'article 52(4) de la Loi sur le curateur public qui donne carte blanche à l'organisme de sorte que l'exception à la confidentialité énoncée à l'article 51 de la Loi sur le curateur public pour toute personne qui exerce un droit de regard, qui doit exprimer un avis ou d'être consultée ou à qui le Curateur public doit rendre compte de sorte que ces dernières aient accès à toute information nécessaire à leur fin.

21. Cesser d'assimiler les documents de la gestion du Curateur public à des «renseignements personnels» des protégés prévus à l'article 2.2 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et arrêter la confusion entre les deux, une déformation qui sert à camoufler des gestes administratifs du Curateur public derrière les renseignements personnels des protégés.

22. Supprimer l'alinéa 2 de l'article 2.2 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, lequel est discriminatoire à l'endroit des personnes inaptes en les privant d'un recours ouvert aux autres, ce qui contrevient la Charte des droits et libertés.

23. Accorder à un arbitre externe, indépendant et impartial, à savoir la Commission d'accès à l'information, la compétence de décider de tout refus d'accès par le Curateur public au dossier de l'administré ainsi que de décider par procédure urgente et prioritaire de tout litige portant sur les questions si le demandeur tombe dans la catégorie des tiers nommés à l'article 52(4) de la Loi sur le curateur public et si le refus d'autorisation de la part du Curateur public rencontre les critères prévus et les motifs sont valables et justifiés.

24. Redonner à la Commission des droits de la personne sa responsabilité sans compromis et son plein rôle en vertu de l'article 48 de la Charte de réprimer sans distinction toute personne qui abuse d'une personne vulnérable.

25. Obliger le Curateur public de créer un programme d'information et de diffuser des outils afin d'informer les clients de leur droit d'accès à leur dossier et de la manière de l'exercer.

26. Obliger le Curateur public d'afficher sur son site internet ses documents de base afin que les citoyens puissent être informés pleinement sur ses obligations à leur endroit.

27. Faciliter l'accès aux registres des régimes de protection sur le site internet du Curateur public sans nécessité de préciser la date de naissance ou le numéro d'assurance sociale de la personne inapte.

28. Afficher sur le site internet du Curateur public le plumeur de tout dossier judiciaire relatif à l'ouverture d'un régime de protection et à la demande d'homologation d'un mandat en cas d'inaptitude.
29. Exempter des coûts de reproduction les personnes inaptes, leurs proches, leurs aidants et les organismes du milieu à but non-lucratif et autoriser la gratuité des documents à tout demandeur sans enquêter sur l'appartenance sociale, communautaire ou politique.
30. Assurer l'indépendance du personnel traitant les demandes d'accès à l'information et éliminer toute ambiguïté à ce sujet.
31. Empêcher le Curateur public de se payer les honoraires en pigeant dans le compte du protégé inapte sans avoir fourni aucune facture, sans l'avoir faite scruter et sans avoir fait autoriser le paiement par un intéressé indépendant.
32. Obliger le Curateur public de divulguer toutes ses erreurs et dérives au même titre que les établissements et les professionnels oeuvrant dans le domaine de la santé et des services sociaux assorti d'une peine pour tout défaut et entamer des enquêtes indépendantes et imposer des conséquences pénales pour les violations de la Loi sur le curateur public afin que son personnel prenne ses obligations au sérieux et respecte les droits des adultes inaptes.
33. Rendre public en affichant sur son site internet tout rapport d'un organisme public reçu par le Curateur public portant sur lui.
34. Empêcher le Curateur public d'exercer des représailles contre les délateurs qui divulguent les dérapages ou abus à l'endroit des personnes inaptes et d'adopter des pénalités sévères pour toute violation.
35. Publiciser toute information sur l'existence et l'opération de tout programme de dédommagement, de réparation ou de compensation destiné aux gens lésés.
36. Donner l'heure juste dans les rapports annuels du Curateur public à l'Assemblée nationale.
37. Pallier aux inégalités de ressources entre le Curateur public et ses clients.
38. Instaurer des pénalités contre le Curateur public et toute personne responsable qui néglige de dresser l'inventaire ou entrave de remettre la reddition de compte annuelle ou finale complète et détaillée sans nécessité d'en faire la demande.

1. Code civil du Québec - chapitre CCQ-1991

256. Les régimes de protection du majeur sont établis dans son intérêt; ils sont destinés à assurer la protection de sa personne, l'administration de son patrimoine et, en général, l'exercice de ses droits civils. L'incapacité qui en résulte est établie en sa faveur seulement.

257. Toute décision relative à l'ouverture d'un régime de protection ou qui concerne le majeur protégé doit être prise dans son intérêt, le respect de ses droits et la sauvegarde de son autonomie. Le majeur doit, dans la mesure du possible et sans délai, en être informé.

262. Le curateur public a la simple administration des biens du majeur protégé, même lorsqu'il agit comme curateur.

1301. Celui qui est chargé de la simple administration doit faire tous les actes nécessaires à la conservation du bien ou ceux qui sont utiles pour maintenir l'usage auquel le bien est normalement destiné.

1304. L'administrateur est tenu de placer les sommes d'argent qu'il administre, conformément aux règles du présent titre relatives aux placements présumés sûrs. Il peut modifier les placements faits avant son entrée en fonctions ou ceux qu'il a faits.

2. Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels - chapitre A-2.1

2.2. L'accès aux documents contenus dans un dossier que le curateur public détient sur une personne qu'il représente ou dont il administre les biens, de même que la protection des renseignements personnels contenus dans un tel dossier, sont régis par la Loi sur le curateur public (chapitre C - 81). À l'égard des renseignements personnels contenus dans un tel dossier, la présente loi ne s'applique que pour permettre à la Commission d'exercer la fonction visée au paragraphe 6° de l'article 123 et les pouvoirs visés au paragraphe 3° de l'article 127 et à l'article 128.1.

3. Loi sur le curateur public - chapitre C- 81

2.2. L'accès aux documents contenus dans un dossier que le curateur public détient sur une personne qu'il représente ou dont il administre les biens, de même que la protection des renseignements personnels contenus dans un tel dossier, sont régis par la Loi sur le curateur public (chapitre C - 81).

À l'égard des renseignements personnels contenus dans un tel dossier, la présente loi ne s'applique que pour permettre à la Commission d'exercer la fonction visée au paragraphe 6° de l'article 123 et les pouvoirs visés au paragraphe 3° de l'article 127 et à l'article 128.1.

29. Dès que des biens sont confiés à son administration, le curateur public doit, comme administrateur du bien d'autrui, procéder à la confection d'un inventaire conformément au Titre septième du Livre quatrième du Code civil relatif à l'administration du bien d'autrui. L'inventaire est fait sous seing privé; l'un des témoins doit, si possible, faire partie de la famille, de la parenté ou de l'entourage du propriétaire des biens.

30. Le curateur public a la simple administration des biens qui lui sont confiés, à moins que la loi ne prévoie autrement.

39. Dans le cours de son administration, le curateur public est tenu, une fois l'an, à la demande d'un mineur ou d'un majeur représenté, d'un proche parent ou d'une personne qui démontre un intérêt particulier pour le mineur ou le majeur, de rendre un compte sommaire de sa gestion. En aucun cas, il n'est tenu de fournir une sûreté.

41. Le curateur public doit, à la fin de son administration, rendre compte de celle-ci et remettre les biens à ceux qui y ont droit.

51. Le dossier d'une personne que le curateur public représente ou dont il administre les biens est confidentiel.

52. Nul ne peut prendre connaissance d'un dossier maintenu par le curateur public sur une personne qu'il représente ou dont il administre les biens, en recevoir communication écrite ou verbale ou autrement y avoir accès si ce n'est:

1° le personnel du curateur public dans l'exercice de leurs fonctions;

2° la personne que le curateur public représente ou a représenté et celle dont il administre les biens ou leurs ayants cause ou héritiers;

3° le titulaire de l'autorité parentale de la personne que le curateur public représente, avec l'autorisation de ce dernier;

4° le conjoint, un proche parent, un allié, toute autre personne ayant démontré un intérêt particulier pour le majeur ou la personne qui a reçu une délégation du curateur public, avec l'autorisation de ce dernier;

5° le Protecteur du citoyen.

Néanmoins, le curateur public peut attester qu'une personne est mineure ou sous un régime de protection et indiquer le nom du tuteur ou curateur, à la demande d'une personne intéressée.

53. Le curateur public peut refuser momentanément de donner communication à une personne qu'il représente d'un renseignement personnel de nature médicale ou sociale la concernant et contenu dans son dossier lorsque, de l'avis du médecin traitant, il en résulterait vraisemblablement un préjudice grave pour sa santé. Le curateur public, sur recommandation du médecin traitant, détermine le moment où ce renseignement pourra être communiqué et en avise la personne qui en a fait la demande.

54. Le curateur public doit maintenir un registre des tutelles au mineur, un registre des tutelles et curatelles au majeur et un registre des mandats de protection homologués. Les registres ne contiennent que les renseignements prévus par règlement. Ces renseignements ont un caractère public; ils sont conservés sur les registres jusqu'à la fin de l'administration du curateur public.