
Projet de loi n° 18, *Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile, la Loi sur le curateur public et diverses dispositions en matière de protection des personnes*

Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec

RÉDACTION

Céline Marchand
Conseillère experte
Direction des projets interministériels et des mandats spéciaux

SUPERVISION

Martin Bourgeois
Directeur
Direction des projets interministériels et des mandats spéciaux

RÉVISION LINGUISTIQUE ET MISE EN PAGE

Andrée Paquette

DATE

Le 10 juin 2019

APPROBATION

Conseil d'administration de l'Office
Séance des 18 et 19 juin 2019

RÉFÉRENCE SUGGÉRÉE

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2019). *Projet de loi n^o 18, Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile, la Loi sur le curateur public et diverses dispositions en matière de protection des personnes, Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, 11 p.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... 1

COMMENTAIRES..... 5

 UN PATRIMOINE DU MINEUR MIEUX PROTÉGÉ..... 5

 UN RENFORCEMENT DES RÈGLES AU BÉNÉFICE DU MANDANT 5

 DES RÉGIMES DE PROTECTION DU MAJEUR INAPTE SIMPLIFIÉS ET MODULÉS..... 6

 L’ASSISTANT AU MAJEUR : UN MOYEN NOVATEUR D’EXERCICE DES DROITS 7

 SOUTIEN REQUIS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES MESURES 8

 L’OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC : UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE 9

CONCLUSION 11

INTRODUCTION

La plupart des personnes majeures qui sont sous régime de protection sont des « personnes handicapées » au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (ci-après la Loi) (RLRQ. c. E-20.1)¹. En effet, plusieurs des personnes représentées par le Curateur public ou bénéficiant d'un régime de protection privé sont des personnes qui ont, soit une déficience intellectuelle, un trouble de santé mentale, une maladie dégénérative ou un traumatisme crânien². Au 31 mars 2018, on dénombrait 35 133 adultes bénéficiant d'un régime de protection public ou privé³. Mentionnons également que la plupart de ces personnes sont particulièrement vulnérables. Par conséquent, l'État doit assurer des mécanismes efficaces de protection et de représentation pour celles-ci. L'Office des personnes handicapées du Québec (l'Office) se sent donc particulièrement interpellé par le projet de loi n° 18, Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile, la Loi sur le curateur public et diverses dispositions en matière de protection des personnes (projet de loi) puisqu'il propose une révision importante du dispositif de protection des majeurs inaptes au Québec, de même que certaines modifications concernant le régime de tutelle au mineur.

Le projet de loi introduit par ailleurs une toute nouvelle mesure d'assistance au majeur. Celle-ci est susceptible de viser un certain nombre de personnes handicapées aptes qui ont toutefois besoin de soutien et d'accompagnement pour l'exercice de leurs droits.

¹ En vertu de cette loi, une personne handicapée est « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ».

² Le rapport annuel de gestion 2017-2018 du Curateur public fait état de la répartition des adultes sous régime de protection public selon la cause de l'inaptitude : 40 % des personnes ont une déficience intellectuelle, 31 % ont un trouble de santé mentale, 20 % ont une maladie dégénérative et 3 % un traumatisme crânien.

³ Statistiques mentionnées sur le site Internet du Curateur public : www.curateur.gouv.qc.ca/cura/fr/curateur/statistiques.html.

D'entrée de jeu, l'Office accueille très favorablement le projet de loi n° 18 car les changements proposés sont positifs pour plusieurs personnes handicapées ayant besoin de protection ou d'assistance pour exercer leurs droits.

Le projet de loi s'inscrit en droite ligne avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées (Convention) qui reconnaît que ces personnes jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres. La Convention stipule que les États Parties doivent prendre des mesures appropriées pour donner aux personnes handicapées accès à l'accompagnement, dont elles peuvent avoir besoin pour exercer leur capacité juridique. Elle mentionne également que les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique doivent respecter les droits, la volonté et les préférences de la personne concernée, qu'elles doivent être proportionnées et adaptées à sa situation et s'appliquer pendant la période la plus brève possible⁴.

Le projet de loi s'inscrit en cohérence avec les orientations de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapée en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*⁵, notamment celle qui vise à favoriser l'autonomie des personnes handicapées et leur participation à la prise de décision. Il est également en cohérence avec la politique gouvernementale À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité qui, rappelons-le, repose sur la volonté de mieux assurer aux personnes handicapées le respect de leurs droits dans un esprit d'égalité. Cela signifie de leur offrir les conditions pour qu'elles puissent exercer, dans les faits, les mêmes droits que ceux reconnus à l'ensemble de la population. Cela signifie aussi, lorsque nécessaire, de protéger des personnes handicapées en situation de vulnérabilité lorsque leurs droits sont menacés ou bafoués.

⁴ Article 12 de la Convention.

⁵ Article 1.2 de la Loi :

Dans l'application des mesures prévues par la présente loi, les orientations suivantes guident l'Office, les ministères et leurs réseaux, les municipalités et les organismes publics ou privés :

- a) adopter une approche qui considère la personne handicapée dans son ensemble, qui respecte ses caractéristiques particulières et qui favorise un plus grand développement de ses capacités;
- b) favoriser l'autonomie des personnes handicapées et leur participation à la prise de décisions individuelles ou collectives les concernant ainsi qu'à la gestion des services qui leur sont offerts.

C'est dans cette perspective que l'Office appuie fortement le projet de loi n° 18, car il exprime la volonté du législateur d'assurer concrètement l'exercice du droit à l'égalité des personnes handicapées, tout en protégeant les plus vulnérables d'entre elles. Le projet de loi offre la possibilité de préserver davantage l'autonomie décisionnelle des personnes inaptes et d'éviter les effets stigmatisants, liés à un régime de protection.

La section suivante du mémoire présente les commentaires de l'Office sur les principaux changements proposés par le projet de loi. Elle énonce également l'offre de collaboration de l'Office pour la mise en œuvre des mesures contenues dans le projet de loi.

Un patrimoine du mineur mieux protégé

L'Office considère favorablement la mesure introduite par l'article 11 du projet de loi pour sécuriser davantage les patrimoines des mineurs et prévenir ainsi d'éventuels abus. Cette disposition crée une obligation de transmettre, au directeur de la protection des personnes vulnérables, un préavis d'au moins 20 jours avant que ne soit transmise à un mineur une succession ou une donation de 25 000 \$ et plus, de même que le paiement d'une indemnité au bénéfice du mineur. Elle permettra au curateur public d'intervenir auprès des tuteurs avant qu'une somme d'argent importante ou une indemnité ne soit transmise au mineur afin de les informer de leurs responsabilités à l'égard de l'administration de ces sommes.

Cette mesure contribuera à protéger le patrimoine d'un enfant handicapé lorsqu'il hérite d'une somme d'argent, qu'il reçoit des indemnités, notamment, de la Société d'assurance automobile du Québec, ou encore suite à un jugement en matière de responsabilité civile ou médicale. Ces indemnités peuvent représenter des sommes importantes qui doivent servir essentiellement à répondre aux besoins de l'enfant.

Un renforcement des règles au bénéfice du mandant

L'Office souligne positivement le renforcement des règles encadrant le mandat de protection notamment celles qui obligent dorénavant le mandataire à dresser un inventaire des biens de la personne représentée et à faire périodiquement une reddition de comptes (article 81 du projet de loi). Cela va contribuer à protéger davantage les mandants (personnes inaptes) d'une possible incurie ou des abus de la part de leurs mandataires.

Par ailleurs, l'article 82 du projet de loi met l'accent sur différents aspects que devra prendre en compte le mandataire dans l'exécution du mandat de protection. Il s'agit de l'intérêt du mandant, du respect de ses droits et de la sauvegarde de son autonomie, de ses volontés et préférences.

Le mandataire doit aussi tenir compte de la condition du mandant, de ses besoins, de ses facultés et des autres circonstances dans lesquelles il se trouve afin d'assurer son bien-être moral et matériel.

Ces dispositions encadrent mieux les responsabilités et les obligations du mandataire envers le mandant et placent ainsi la personne inapte au centre des décisions prises à son endroit.

Des régimes de protection du majeur inapte simplifiés et modulés

Le projet de loi apporte d'importantes modifications aux régimes de protection du majeur inapte qui passeront de trois à un seul régime (tutelle au majeur), modulé en fonction des besoins de protection et de représentation. L'Office appuie fortement ce changement faisant en sorte que la mesure de protection sera beaucoup mieux adaptée aux besoins de la personne inapte et à l'évolution de ceux-ci. Par ailleurs, les modifications proposées visent à assurer que l'on respectera davantage la volonté, les préférences et l'opinion des personnes sous régime de protection.

Les modifications proposées par le projet de loi sont axées davantage sur les besoins spécifiques de la personne inapte. Ainsi, le tribunal devra tenir compte de ses capacités et lui laisser un maximum d'autonomie en lui permettant le plus possible de poser seule certains actes. Cela permettra une plus grande modulation du régime de protection en fonction de la situation particulière de la personne ce qui, selon l'Office, est très positif. Par ailleurs, le tribunal devra déterminer, pour chaque personne sous tutelle, les délais dans lesquels les réévaluations médicale et psychosociale devront être effectuées. Les modifications proposées à ce chapitre répondent en bonne partie à une préoccupation de l'Office à l'effet de s'assurer que les réévaluations se fassent davantage en fonction de l'évolution de la condition de la personne, de la nature de son incapacité ou de sa déficience, de son autonomie résiduelle ainsi que de son besoin de protection. Enfin, le tuteur désigné devra tenir compte des volontés et des préférences de la personne inapte et la faire participer aux décisions prises à son sujet.

Aussi, l'Office souscrit également aux nouvelles règles concernant la représentation temporaire du majeur inapte⁶. Cette mesure permettra au tribunal d'autoriser une personne à accomplir un acte déterminé au nom d'une personne inapte, comme, par exemple, la vente d'une maison ou recevoir une succession. Elle répond à des besoins plus ponctuels sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir un régime de protection à long terme pour cette personne qui autrement n'en aurait pas besoin. Il s'agit d'une autre façon de moduler la protection et la représentation des personnes inaptes en fonction de leurs besoins spécifiques.

L'assistant au majeur : un moyen novateur d'exercice des droits

L'Office est très favorable à la proposition d'introduire, dans le Code civil du Québec, une mesure d'assistance à un majeur qui, « en raison d'une difficulté, souhaite être assisté pour prendre soin de lui-même, administrer son patrimoine et, en général, exercer ses droits civils ».⁷ Celle-ci constitue un moyen additionnel et novateur mis à la disposition de certaines personnes, notamment des personnes handicapées, afin qu'elles puissent exercer pleinement leurs droits. En effet, les personnes handicapées sont possiblement parmi les plus susceptibles d'avoir recours à cette mesure du fait qu'elles ont souvent plus besoin que d'autres d'être accompagnées ou assistées dans l'exercice de leurs droits⁸. C'est le cas, par exemple, pour entreprendre des démarches afin d'avoir accès à des programmes, mesures et services dont elles ont besoin (services de réadaptation, services de soutien à domicile, demandes d'allocations financières, etc.). Pour ce faire, elles bénéficient souvent du soutien de leur famille ou de leurs proches.

⁶ Les articles 297.1 à 297.8 du Code civil du Québec introduits par l'article 56 du projet de loi.

⁷ Les articles 297.9 à 297.24 du Code civil du Québec introduits par l'article 56 du projet de loi.

⁸ Selon *l'Enquête canadienne sur l'incapacité* (ECI) de 2017, il y a 16,1 % de la population de 15 ans et plus du Québec qui a des incapacités. Cela représente plus de un million de personnes. Ce ne sont pas toutes les personnes handicapées qui vont se prévaloir de la mesure d'assistance. Mais puisqu'il s'agit d'une mesure intéressante pour ces dernières, cela représente un bassin potentiel de personnes qui pourraient, à un moment ou à un autre, y recourir.

Plusieurs de ces personnes pourraient se prévaloir de la mesure d'assistance afin de faire reconnaître le soutien fourni par un proche significatif et faciliter ainsi le rôle de ce dernier auprès de prestataires de services, de ministères et organismes gouvernementaux. La nouvelle mesure d'assistance répond à un besoin souvent exprimé par les personnes handicapées, leur famille et leurs proches. Il est d'autant plus important de leur en favoriser l'accès.

L'Office souligne la relative simplicité et souplesse des démarches pour présenter une demande de reconnaissance d'un assistant auprès du directeur de la protection des personnes vulnérables. Le fait qu'il s'agisse d'une mesure non judiciairisée, sans frais, peu formaliste et valorisant l'autonomie de la personne, la rend d'autant plus attrayante pour celles qui désirent s'en prévaloir.

Soutien requis pour la mise en œuvre des nouvelles mesures

L'Office est préoccupé par la capacité actuelle du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) à effectuer, dans des délais raisonnables, les évaluations médicale et psychosociale requises pour l'ouverture d'un régime de protection. Ces délais peuvent parfois être très longs et retarder d'autant l'ouverture d'un régime de protection ce qui n'est pas souhaitable. Cette situation oblige certaines familles à recourir au secteur privé pour obtenir lesdites évaluations, occasionnant des frais non négligeables pour la personne inapte et sa famille. Pour prévenir celle-ci, il faut s'assurer que le RSSS dispose des ressources humaines suffisantes pour effectuer, de façon diligente, les évaluations médicale et psychosociale nécessaires à l'ouverture d'un régime de protection.

Le projet de loi confie de nouvelles responsabilités au curateur public (dorénavant le directeur de la protection des personnes vulnérables) dans la mise en œuvre de la mesure d'assistance au majeur notamment dans le cadre du processus de demande de reconnaissance d'un assistant et de son inscription dans un registre public. Ces responsabilités sont fondamentales pour assurer une certaine fiabilité et sécurité dans le processus de reconnaissance de personnes pouvant jouer le rôle d'assistants auprès

d'une clientèle qui est parfois en situation de vulnérabilité. L'Office est d'ailleurs rassuré de constater que le mécanisme mis en place à cet effet offre certaines garanties et prévoit des garde-fous pour prévenir d'éventuels abus de la part de futurs assistants. Ils sont, entre autres : l'entrevue avec la personne ayant besoin d'assistance et l'assistant désigné, la déclaration relative aux conflits d'intérêts à compléter par l'assistant, l'obligation de transmettre un état sommaire du patrimoine de la personne assistée la notification de la demande d'assistance à deux proches de la personne assistée la procédure de signalement, etc.

Par ailleurs, des actions visant à assurer la diffusion de l'information devront être déployées pour bien faire connaître la nouvelle mesure (à qui elle s'adresse ainsi que les démarches à effectuer pour y avoir accès). Il importe que cette information soit aussi accessible aux personnes handicapées et, conformément à la politique gouvernementale *L'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées* (Québec 2006), qu'elle soit disponible en formats adaptés (braille, gros caractères, langue des signes québécoise, langage simplifié, etc.).

Enfin, il est primordial que le Curateur public soit bien appuyé dans son nouveau rôle à l'égard de la mesure d'assistance au majeur. À ce propos, l'Office tient à saluer les investissements annoncés dans le budget 2019-2020 qui prévoit 14,8 millions de dollars sur cinq ans alloués pour la réforme des régimes de protection. Il souligne toutefois la pertinence d'accorder un financement à long terme qui assurera la pérennité des services liés à la nouvelle mesure d'assistance au majeur.

L'Office des personnes handicapées du Québec : un partenaire incontournable

Considérant l'impact significatif du projet de loi n° 18 sur les personnes handicapées et leur famille, il est primordial que l'Office soit associé aux différentes étapes menant à sa mise en œuvre, notamment pour s'assurer que les nouvelles mesures d'assistance au majeur et de représentation temporaire du majeur inapte auront les effets bénéfiques escomptés.

À cet égard, l'Office se réjouit d'apprendre que la collaboration étroite établie entre le Curateur public et lui tout au long du processus législatif se poursuivra lors de l'opérationnalisation des mesures prévues au projet de loi notamment, en prenant part aux travaux du comité consultatif sur la transition qui sera mis en place. L'Office entend d'ailleurs collaborer de façon très active au processus de transition qui soutiendra l'implantation du virage pris en matière de régimes de protection et pour la mise en place des nouvelles mesures de soutien à la prise de décision.

L'Office pourrait jouer un rôle, par exemple, au niveau de la diffusion de l'information aux personnes handicapées, à leur famille et leurs proches sur la nouvelle mesure d'assistance au majeur.

À cet effet, il faut mentionner que l'Office et le Curateur public ont renouvelé en mars 2019 leur entente de collaboration et de partenariat. Celle-ci précise, entre autres, les modalités de collaboration et de fonctionnement entre les deux organismes pour faciliter l'accès à l'information et à l'accompagnement intersectoriel concernant les programmes, mesures et services destinés aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches. Elle identifie les différents axes de collaboration, tels : le partage d'expertise, les services aux personnes, les communications, etc.

CONCLUSION

Le projet de loi n° 18 amène un virage majeur en matière de protection des personnes inaptes et vulnérables de même qu'en matière d'assistance à la prise de décision pour des personnes aptes. Ces changements contribuent à la mise en œuvre effective du droit à l'égalité des personnes handicapées consacré par la Convention et les Chartes et s'inscrivent en cohérence avec la Loi et la politique gouvernementale À part entière.

Ainsi, le projet de loi valorise davantage l'autonomie des personnes inaptes et cherche à préserver l'exercice de leurs droits civils.

L'Office appuie cette volonté de changement sociétal. Il est conscient par ailleurs que la protection des personnes vulnérables est une responsabilité collective. C'est pourquoi, il souhaite y contribuer activement en s'assurant que tous les moyens soient déployés pour favoriser l'exercice des droits de l'ensemble des personnes handicapées notamment celles qui sont plus vulnérables.

L'Office réitère son appui à la mission du Curateur public (futur directeur de la protection des personnes vulnérables) qui doit continuer à jouer un rôle de premier plan dans la protection et la représentation des personnes inaptes de même que pour la surveillance des régimes de protection privés. Il compte aussi collaborer de près avec ce dernier afin d'assurer la mise en œuvre des diverses mesures prévues au projet de loi.

**Office des personnes
handicapées**

Québec

