



Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

**Mémoire du Protecteur du citoyen
présenté à la
Commission des relations avec les citoyens**

dans le cadre des consultations sur 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*

Québec, le 18 septembre 2019

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, signalements ou divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur [notre site web](http://protecteurducitoyen.qc.ca) (protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

Table des matières

Introduction.....	2
1 Contexte.....	3
2 Dorénavant une seule mesure de représentation : la tutelle	3
2.1 <i>Le besoin de représentation</i>	3
2.2 <i>Les délais de réévaluation</i>	4
3 Exercer la surveillance requise des cas de représentation temporaire du majeur inapte.....	5
4 Préciser le rôle et les devoirs de l'assistant au majeur et promouvoir le fonctionnement de l'assistance	5
5 Conclusion.....	7
Annexe 1 : Liste des recommandations	9

Introduction

- 1 D'entrée de jeu, le Protecteur du citoyen souligne que les modifications apportées 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* s'inscrivent dans les tendances internationales axées sur la reconnaissance de la capacité juridique. Le Protecteur du citoyen adhère sans équivoque au respect des principes de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, dont le respect et la protection des droits et libertés fondamentaux des personnes handicapées, en assurant leur participation active à la société et la reconnaissance de leur personnalité juridique, dans des conditions d'égalité.
- 2 C'est dans cet esprit qu'il a examiné les modifications législatives qu'apporte le projet de loi n° 18. Globalement, celui-ci marque une avancée pour la protection des personnes vulnérables, et ce, dans le respect de leur autonomie. Le présent mémoire fait état d'éléments qui, selon le Protecteur du citoyen, restent à préciser ou à améliorer pour mieux protéger, assister ou représenter les personnes vulnérables, qu'elles soient aptes ou inaptes.

1 Contexte

- 3 La dernière réelle réforme des dispositifs de protection des personnes remonte à l'année 1990, date à laquelle la *Loi sur le curateur public* et de nouvelles sections du *Code civil du Bas-Canada* portant sur les tutelles et les curatelles ont été adoptées. Dès 2008, le Curateur public a entrepris des travaux pour mieux faire face à l'augmentation constante du nombre de personnes bénéficiant de mesures de protection. Les changements à mettre en place étaient clairement liés à un contexte social, démographique et économique en mutation dictant de nouvelles façons, pour le Curateur public, de s'acquitter de son rôle.
- 4 En 2012, le projet de loi n° 45 – *Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile et la Loi sur le curateur public en matière de protection des personnes* proposait des solutions à ces différents constats. Il en fut de même, plus récemment, pour le projet de loi n° 96 – *Loi modifiant le Code civil du Québec, le Code de procédure civile et la Loi sur le curateur public en matière de protection des personnes*, présenté à l'Assemblée nationale le 7 juin 2016. Ces deux projets de loi n'ont toutefois jamais été adoptés.
- 5 Trois ans plus tard, le projet de loi n° 18 propose des modifications importantes aux mesures de protection des personnes vulnérables, axées sur la reconnaissance de la capacité juridique pour tous et toutes sur la base de l'égalité entre tous les citoyens. À noter que le Curateur public deviendrait le Directeur de la protection des personnes vulnérables, nom employé dans les pages qui suivent.

2 Dorénavant une seule mesure de représentation : la tutelle

- 6 Le projet de loi à l'étude prévoit que la tutelle serait dorénavant la seule mesure de représentation pour une personne inapte, en supprimant la curatelle. Ce faisant, l'intention poursuivie est que le tribunal adapte les modalités de la tutelle à la condition et aux facultés du majeur inapte, favorisant ainsi le respect de son autonomie. En effet, lors de l'ouverture de la tutelle, ou postérieurement¹, le tribunal :
 - ▶ déterminerait les modalités de la tutelle, en prenant en considération les recommandations des rapports d'évaluation médicale et psychosociale;
 - ▶ tiendrait compte, dans la mesure du possible, de l'avis du majeur;
 - ▶ devrait établir, s'il y a lieu, les actes que le majeur pourrait accomplir lui-même, seul ou avec l'assistance de son tuteur, ou ceux qu'il ne pourrait faire sans être représenté.
- 7 D'avis que cette nouvelle orientation constitue un progrès, le Protecteur du citoyen salue les modifications ainsi apportées aux régimes de protection antérieurs en simplifiant ceux-ci par la création d'une mesure unique et modulée.

2.1 Le besoin de représentation

- 8 Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen observe que les décisions d'ouverture des tutelles semblent s'appuyer principalement – sinon uniquement – sur la présence de l'incapacité, le besoin de représentation semblant dès lors aller de soi. Toutefois, comme mentionné en introduction, la reconnaissance de l'autonomie des personnes exige qu'on ne les empêche pas d'exercer eux-mêmes les droits qu'ils sont en mesure d'exercer. Les

¹ Article 48 du projet de loi n° 18 qui introduit un nouvel alinéa à l'article 287 C.c.Q..

échanges qu'a eus le Protecteur du citoyen avec le Curateur public lui permettent de croire que l'intention qui guide la réforme est justement de changer la perspective dans laquelle l'évaluation de la situation du majeur serait faite. Il comprend que l'intention sous-jacente au projet de loi n° 18 est de mettre l'accent sur l'évaluation du besoin de représentation de la personne inapte dans l'exercice de ses droits civils, tant au moment de déterminer la nécessité d'ouvrir pour celle-ci une tutelle, que pour en accorder la mainlevée.

- 9 Dès lors que le besoin de représentation prend plus d'importance dans la décision de placer ou non une personne sous tutelle, l'appréciation de ce besoin doit reposer sur des critères sur lesquels s'entendent toutes les personnes appelées à évaluer la situation du majeur. Le Protecteur du citoyen est préoccupé du fait que les facteurs devant guider l'analyse des professionnels de la santé et, ultimement, celle du tribunal, ne soient pas davantage précisés au projet de loi, étant donné que la conséquence pour le majeur est déterminante : soit on ouvre une tutelle, soit on n'en ouvre pas.
- 10 Il est vrai que certains éléments à considérer se retrouvent au 1^{er} alinéa de l'article 270 C.c.Q. actuel, qui porte sur le signalement que doit faire le directeur général d'un établissement au curateur public, et qui demeurerait essentiellement inchangé. L'isolement du majeur, la durée prévisible de son inaptitude, la nature ou l'état de ses affaires, ou encore le fait qu'aucun mandataire désigné par lui n'assure déjà une représentation adéquate sont autant de facteurs dont celui-ci doit déjà tenir compte. Le Protecteur du citoyen estime que, de la même façon, le projet de loi devrait préciser les principaux critères que le tribunal devra prendre en compte dans l'évaluation du besoin de représentation au moment d'établir la mesure de représentation la mieux adaptée aux besoins de la personne visée par la demande.
- 11 Ces critères ne sauraient être exhaustifs ni limitatifs, et l'appréciation des professionnels de la santé et du tribunal devra bien sûr tenir compte de l'ensemble de la situation de chaque personne. En effet, dans bien des cas, la famille entoure et prend soin avec bienveillance d'un majeur inapte sans avoir été nommée par le tribunal. Or, ces gens peuvent être incapables d'exercer, à titre de proches aidants, les droits civils d'un majeur inapte de manière adéquate. On ne saurait non plus ignorer les cas d'abus parfois commis par les proches de personnes incapables sans régime ou mesure de protection. Au final, ce n'est pas parce qu'une personne est entourée qu'elle n'a pas besoin de protection ou de représentation.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 **Que** le projet de loi prévoie les principaux critères devant être pris en compte par le tribunal dans l'évaluation du besoin de représentation pour l'exercice des droits civils, à l'ouverture ainsi que lors de modifications ou de la mainlevée d'une tutelle.

2.2 Les délais de réévaluation

- 12 Par ailleurs, le projet de loi donne au tribunal un pouvoir accru pour déterminer les délais de réévaluation de la personne sous tutelle². Actuellement, ce délai est de trois ans pour une tutelle, et de cinq ans pour une curatelle, à moins que le tribunal en décide autrement. Dorénavant, les délais de réévaluation seraient fixés au cas par cas, selon l'évolution de la condition de la personne. La limite maximale serait de cinq ans, ce qui n'est pas déraisonnable, pour autant que cet intervalle puisse être réduit si les besoins et la condition du majeur inapte le justifient.

² Modification de l'article 278 C.c.Q. par l'article 40 du projet de loi.

- 13 Le Protecteur du citoyen insiste quant à l'importance du respect des délais par le Directeur de la protection des personnes vulnérables. Au cours de la dernière année, des plaintes au Protecteur du citoyen ont révélé bon nombre de retards dans le processus de réévaluation de régimes de protection. Étant donné qu'avec la proposition législative les délais seront fixés au cas par cas, avec un maximum de cinq ans, la tâche pourra s'avérer plus exigeante en termes de suivi par le Directeur de la protection des personnes vulnérables. Celui-ci devra donc faire preuve d'une vigilance accrue et mettre en place des outils pour permettre un suivi rigoureux des délais.

3 Exercer la surveillance requise des cas de représentation temporaire du majeur inapte

- 14 Le projet de loi introduit la représentation temporaire du majeur inapte³. Sans être une mesure comme la tutelle, cette formule vise à répondre à un besoin temporaire de représentation d'une personne déclarée inapte par un médecin, sans évaluation psychosociale, et ce, pour accomplir un acte déterminé. La représentation temporaire prendrait fin quand l'acte déterminé serait accompli, ou encore si une tutelle est ouverte ou un mandat de protection homologué.
- 15 Or, aucune mesure de surveillance n'est prévue, ni par le Directeur de la protection des personnes vulnérables ni par un tiers, pour s'assurer que l'acte posé par le représentant temporaire respecte le cadre de son mandat. Or, si certains actes peuvent être simples à accomplir, d'autres peuvent être beaucoup plus complexes et lourds de conséquences. Le Protecteur du citoyen est d'avis que des mesures de surveillance devraient être instaurées. Le représentant temporaire devrait être tenu, tout comme le tuteur, de soumettre une reddition de compte lorsque la représentation prend fin.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 **Que** les règles relatives aux mesures de surveillance de la tutelle s'appliquent au représentant temporaire en modifiant le libellé du nouvel article 297.7 du *Code civil du Québec*, et ceux des articles 12 et 20 de la *Loi sur le directeur de la protection des personnes vulnérables*, ceci avec les adaptations nécessaires en fonction de l'acte visé.

4 Préciser le rôle et les devoirs de l'assistant au majeur et promouvoir le fonctionnement de l'assistance

- 16 Le projet de loi introduit une nouvelle mesure d'assistance au majeur⁴. Cette mesure n'est pas une mesure de représentation et pourrait concerner toute personne majeure qui, en raison d'une difficulté, voudrait être assistée afin de prendre soin d'elle-même, d'administrer son patrimoine ou d'exercer ses droits civils. Le majeur assisté conserverait sa pleine capacité à exercer ses droits civils.

³ Article 56 du projet de loi n° 18, qui introduit le chapitre quatrième – De la représentation temporaire du majeur inapte (art. 297.1 à 297.8 C.c.Q.).

⁴ Chapitre cinquième – De l'assistant au majeur, introduit par l'article 56 du projet de loi (articles 297.9 à 297.24 C.c.Q.).

17 Selon le Protecteur du citoyen, cette mesure est susceptible de répondre aux besoins d'un certain nombre de personnes, tout en leur évitant des démarches judiciaires. En effet, en vertu du projet de loi n° 18, il appartiendra au Directeur de la protection des personnes vulnérables de désigner l'assistant au majeur, selon certaines conditions. Le Protecteur du citoyen salue l'initiative de créer cette formule administrative qui devrait, souhaitons-le, être souple, rapide et accessible.

18 Afin de remplir son rôle auprès de la personne assistée, il importe que l'assistant puisse accéder facilement à l'information requise, y compris à de l'information confidentielle. Des plaintes traitées par le Protecteur du citoyen lui ont permis de constater les difficultés qu'éprouvent des proches aidants pour obtenir des renseignements auprès de certains ministères et institutions parce qu'ils n'ont pas de statut reconnu par un régime de protection ou un mandat homologué. Un refus qui est juridiquement fondé, mais qui pose de réelles difficultés, comme en témoigne l'exemple suivant.

Une fille qui n'avait pas de procuration ou de mandat de protection homologué pour prendre soin de sa mère atteinte de la maladie d'Alzheimer a demandé l'aide du Protecteur du citoyen pour obtenir des renseignements sur une réclamation de Revenu Québec d'environ 800 \$ qu'avait reçue sa mère. Jusqu'alors, elle n'avait pas réussi à obtenir l'information qui lui était nécessaire. Elle avait même échoué à négocier une entente de paiement.

19 La mesure d'assistance au majeur devrait permettre au proche désigné par la personne souhaitant être assistée d'obtenir l'information nécessaire pour l'aider.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 **Que** le projet de loi soit modifié afin de prévoir que nul ne puisse refuser à l'assistant au majeur, avec le consentement de la personne assistée, la communication d'un renseignement ou l'accès à un document la concernant, lorsqu'il s'agit d'une demande faite dans le cadre de son assistance.

20 Le projet de loi prévoit également que l'assistant au majeur ne peut agir lorsqu'il se trouve dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et celui du majeur assisté⁵. Cette situation peut facilement se présenter entre des membres d'une même famille, par exemple lorsqu'il est question d'un héritage ou de la vente de la maison familiale. Si cette mesure est adoptée, il sera nécessaire que le Directeur de la protection des personnes vulnérables informe le public visé, en fournissant des exemples concrets de situations où l'assistant ne peut agir en raison d'un conflit d'intérêts. Le Protecteur du citoyen est aussi d'avis d'obliger l'assistant à dénoncer toute situation de conflit d'intérêts réel ou potentiel à la personne assistée et au Directeur de la protection des personnes vulnérables.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 **Que** le projet de loi prévoie l'obligation pour l'assistant au majeur de dénoncer à la personne qu'il assiste et au Directeur de la protection des personnes vulnérables les situations où il peut se trouver en situation de conflit d'intérêts réel ou potentiel.

21 Également, le Protecteur du citoyen est préoccupé eu égard aux délais requis pour compléter les étapes de la reconnaissance d'un assistant au majeur. Les ressources

⁵ Article 297.14 C.c.Q., introduit par l'article 56 du projet de loi.

nécessaires devront être mises en place au Directeur de la protection des personnes vulnérables pour permettre la reconnaissance des assistants dans des délais raisonnables.

- 22 Par ailleurs, cette mesure d'assistance au majeur devra être bien connue du public. Dans le passé, des efforts ont été déployés avec succès par le Curateur public du Québec pour promouvoir le mandat de protection et l'implication des familles auprès de leurs proches inaptes. De la même façon, on ne saurait minimiser l'importance de déployer des initiatives d'information et de promotion afin de faire largement connaître le rôle, les pouvoirs et les responsabilités des assistants au majeur au sein de la population.
- 23 Si la réforme proposée par le projet de loi est mise en place, il importera de veiller à distinguer de façon claire, d'une part, la représentation et, d'autre part, l'assistance :
- ▶ L'assistant ne pourrait en aucun cas agir à la place de la personne qu'il assiste.
 - ▶ Si la personne assistée venait à avoir besoin d'être représentée de manière ponctuelle ou permanente, elle devrait pouvoir avoir recours à la représentation temporaire ou à la tutelle.
- 24 Ainsi, considérant la nouveauté et l'ampleur des modifications proposées par le projet de loi, il apparaît primordial que le Directeur de la protection des personnes vulnérables accompagne et guide les personnes concernées dans les démarches à entreprendre si la représentation légale d'un majeur devenait nécessaire. Cela s'avère essentiel étant donné que l'ouverture d'un régime de protection n'est, à l'évidence, pas nécessairement accessible pour celles et ceux qui en ont besoin⁶. Le Protecteur du citoyen est d'avis que le projet de loi doit confier au Directeur des personnes vulnérables un rôle d'accompagnement et d'information.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 **Que** le projet de loi soit modifié pour prévoir que le Directeur de la protection des personnes vulnérables ait un rôle d'accompagnement et d'information pour les personnes qui le requièrent, en ce qui a trait aux démarches à entreprendre pour initier l'ouverture d'une tutelle ou une demande de représentation temporaire.

5 Conclusion

- 25 L'un des défis majeurs d'une nouvelle législation en matière de protection des personnes vulnérables est certainement l'atteinte d'un juste équilibre entre protection et respect de l'autonomie des personnes. Le projet de loi propose à cet égard des avenues prometteuses qui requièrent, selon le Protecteur du citoyen, des précisions, ceci afin de s'assurer de favoriser réellement l'intérêt des personnes visées.

⁶ Mentionnons à ce propos que le Curateur public se fonde sur les données épidémiologiques pour affirmer qu'au moins « [...] 2 % de la population adulte d'un territoire donné n'est pas en mesure de gérer ses finances personnelles ou de voir à son bien-être ». Cela signifie que plus de 160 000 personnes majeures au Québec seraient potentiellement inaptes. Or, au 31 mars 2018, seulement 35 133 adultes bénéficiaient d'un régime de protection ou d'un mandat de protection homologué. (Voir : <https://www.curateur.gouv.qc.ca/cura/fr/curateur/statistiques.html>, tableau 3) Ainsi, environ 78 % des majeurs potentiellement inaptes ne sont pas protégés par un régime de protection (tutelle ou curatelle) ou par un mandat. Cette donnée (78 %) est obtenue en excluant le nombre de personnes dont les prestations sont administrées par un tiers (par exemple, prestation de solidarité sociale, rente ou pension). Voir *Plan stratégique du Curateur public du Québec 2016-2021*, p.14.

- 26 Le Protecteur du citoyen est donc d'avis que le projet de loi n° 18 constitue un pas dans la bonne direction. La mise en place de la réforme proposée nécessitera une grande vigilance pour que les personnes vulnérables dont on veut améliorer la situation y trouvent une meilleure compréhension de leurs besoins et, surtout, une meilleure réponse à ceux-ci, qui prendra en considération les particularités de chaque personne, aux différentes étapes de son parcours.

Annexe 1 : Liste des recommandations

Recommandations :

Considérant les constats du présent mémoire, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de loi prévoie les principaux critères devant être pris en compte par le tribunal dans l'évaluation du besoin de représentation pour l'exercice des droits civils, à l'ouverture ainsi que lors de modifications ou de la mainlevée d'une tutelle.

R-2 Que les règles relatives aux mesures de surveillance de la tutelle s'appliquent au représentant temporaire en modifiant le libellé du nouvel article 297.7 du *Code civil du Québec*, et ceux des articles 12 et 20 de la *Loi sur le directeur de la protection des personnes vulnérables*, ceci avec les adaptations nécessaires en fonction de l'acte visé.

R-3 Que le projet de loi soit modifié afin de prévoir que nul ne puisse refuser à l'assistant au majeur, avec le consentement de la personne assistée, la communication d'un renseignement ou l'accès à un document la concernant, lorsqu'il s'agit d'une demande faite dans le cadre de son assistance.

R-4 Que le projet de loi prévoie l'obligation pour l'assistant au majeur de dénoncer à la personne qu'il assiste et au Directeur de la protection des personnes vulnérables les situations où il peut se trouver en situation de conflit d'intérêts réel ou potentiel.

R-5 Que le projet de loi soit modifié pour prévoir que le Directeur de la protection des personnes vulnérables ait un rôle d'accompagnement et d'information pour les personnes qui le requièrent, en ce qui a trait aux démarches à entreprendre pour initier l'ouverture d'une tutelle ou une demande de représentation temporaire.

protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
19^e étage
800, place D'Youville
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca