

À la rencontre de
la personne



**Révision du
dispositif de
protection des
personnes inaptes**



Volume 1, mars 2009

Évolution du Curateur public

Cette publication a été produite sous la direction du Bureau de révision du dispositif de protection des personnes inaptes et éditée par la Direction des communications du Curateur public du Québec. Pour plus de renseignements sur les activités du Curateur public, s'adresser à :

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

© Gouvernement du Québec, mars 2009

La reproduction totale ou partielle de ce document à des fins personnelles et non commerciales est permise, à la condition que la source soit mentionnée.

TABLE DES MATIÈRES

1. Des années d'histoire – quelques faits saillants.....	5
2. Le chemin parcouru depuis 20 ans	7
2.1 Des décisions prises dans l'intérêt et le respect de la personne ainsi que pour la sauvegarde de son autonomie.....	7
2.2 Des mesures pour que le Curateur public assume pleinement sa mission	8
2.3 Un bilan positif de l'évolution du Curateur public	10
2.4 Les activités du Curateur public en bref	11
3. Un nouvel itinéraire à tracer pour l'avenir	12
3.1 Les défis des prochaines années pour le Curateur public.....	12
3.2 Une réflexion sur le dispositif de protection des personnes inaptes...	13
3.3 Les changements du profil des personnes inaptes	13
3.4 De nouvelles réalités des familles	14
3.5 Les enjeux du Curateur public	14

1. Des années d'histoire – quelques faits saillants

1945 : La Loi instituant une curatelle publique crée une institution et investit une personne, le curateur public, de pouvoirs relatifs à l'individu et aux biens des malades non interdits, placés dans un asile au Québec jusqu'à leur libération définitive ou jusqu'à ce qu'ils soient interdits et qu'un administrateur provisoire ou un curateur privé soit nommé pour les prendre en charge. La loi fait aussi du Curateur public l'administrateur provisoire des successions vacantes et il a la saisine des biens sans maître.

1961 : Le Québec vit, dans les années 1960, de vastes remises en question concernant les hôpitaux psychiatriques, le traitement de la maladie mentale et la place que la psychiatrie doit occuper dans le réseau de la santé et des services sociaux. Le rôle du Curateur public est restreint à celui de curateur aux biens. Le soin de la personne inapte est du ressort des psychiatres et des autres intervenants du système de santé.

1971 : Le Curateur public devient à nouveau curateur à la personne et aux biens. Il obtient aussi une nouvelle responsabilité, soit la surveillance des curateurs et des tuteurs privés.

1982 : La Curatelle publique doit s'autofinancer, tout excédent devant être versé au Fonds consolidé du revenu. Le curateur public n'est plus un fonctionnaire, mais un dirigeant d'organisme : il est nommé pour cinq ans par un arrêté en conseil, avec un mandat renouvelable. Un service des droits de la personne est créé principalement pour le consentement aux soins.

1986 : Au cours de l'enquête sur l'Hôpital Rivière-des-Prairies, le commissaire Shadley critique le Curateur public et recommande que soit examinée sa façon de représenter la « personne ». Lucienne Robillard devient la première femme à occuper le poste de curatrice publique. Sa philosophie de l'action : promouvoir la responsabilité familiale dans la protection des personnes et encourager la participation des proches et de la communauté pour répondre à leurs besoins.

1987 : Dépôt d'un recours collectif par le Curateur public contre l'Hôpital Saint-Julien et des syndicats pour dommages causés aux personnes représentées à la suite d'une grève illégale; ce dossier sera mené jusqu'en Cour suprême, dont le jugement sur la reconnaissance des droits des personnes vulnérables est toujours d'actualité.

1990 : La Loi sur le curateur public s'inscrit dans la réforme du Code civil du Québec et s'inspire également des chartes des droits québécoise et canadienne. Son aspect le plus innovateur : la reconnaissance du mandat donné en prévision de l'inaptitude, soit la consécration du droit de la personne à l'autodétermination. Les régimes de protection sont modulés en fonction de l'inaptitude de la personne, leur ouverture est judiciairisée et une réévaluation périodique obligatoire des personnes sous protection est instituée, soit aux trois ans pour les tutelles aux majeurs et aux cinq ans pour les curatelles. Cette loi porte sur l'aptitude de la personne à décider pour elle-même, peu importe la cause de son état : une maladie dégénérative, un traumatisme crânien, une déficience intellectuelle ou une maladie mentale qui la rend inapte à faire certains gestes ou à prendre des décisions la concernant. Avec la nouvelle législation, plus personne ne « tombe sur la curatelle publique »; la décision d'un psychiatre ou du directeur général d'un établissement ne suffit plus pour ouvrir un régime de protection. Une évaluation psychosociale doit être produite et démontrer l'existence d'un besoin de protection. Seul le tribunal peut décider de l'ouverture d'un tel régime, mais aussi du type de protection approprié, après avoir entendu la personne ayant besoin d'être protégée.

1994 : Les conseils de tutelle remplacent les subrogés tuteurs. La tutelle légale des parents pour un mineur est aussi instaurée et la surveillance du Curateur public s'exerce lorsque le patrimoine de l'enfant dépasse 25 000 \$.

1998 : À la suite du dépôt du rapport du Protecteur du citoyen sur la gestion du Curateur public, en novembre 1997, et de celui du Vérificateur général du Québec, en mai 1998, la Commission de l'administration publique dépose ses recommandations en juin 1998 : c'est le signal de la réforme.

1999 : Le gouvernement consent à l'ajout de personnel au Curateur public et autorise les premiers grands changements, qui portent notamment sur le financement de l'organisme, la gestion des placements collectifs (confiés à la Caisse de dépôt et placement) et les mesures provisoires de protection des majeurs inaptes.

2001 : Les années subséquentes sont la continuation du virage en faveur de la protection de la personne. Les principales orientations consistent à se rapprocher de la personne, à favoriser la participation de ses proches et à collaborer avec le réseau de la santé et des services sociaux. L'offre de service en matière de représentation publique est consolidée et de nouveaux processus et outils de travail sont créés.

2006 : Le 1^{er} avril 2006, l'administration provisoire de tous les biens non réclamés est transférée au ministre du Revenu (successions non réclamées, produits financiers non réclamés, biens issus de sociétés dissoutes et véhicules abandonnés).

2008 : Après quelque 20 ans d'application du dispositif de protection actuel, la curatrice publique amorce une réflexion avec ses partenaires gouvernementaux afin de le faire évoluer pour améliorer la réponse aux besoins des personnes inaptes ainsi qu'à ceux des personnes qui les entourent, compte tenu du contexte sociodémographique et des ressources limitées.

2. Le chemin parcouru depuis 20 ans

2.1 Des décisions prises dans l'intérêt et le respect de la personne ainsi que pour la sauvegarde de son autonomie

- La primauté de la personne
- L'aptitude à décider pour soi-même (mandat donné en prévision de l'inaptitude)
- La priorité aux mesures privées
- La modulation des mesures de protection (conseiller au majeur, tutelle et curatelle)
- La réévaluation périodique obligatoire
- La décision du tribunal reposant sur l'inaptitude et le besoin de protection

Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur le curateur public en 1990 et du nouveau Code civil du Québec en 1994, la mission du Curateur public se précise davantage.

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

Le nouveau Code prône aussi une approche respectueuse des droits des personnes inaptes et la sauvegarde de leur autonomie.

2.2 Des mesures pour que le Curateur public assume pleinement sa mission

- Une vision intégrée de la personne : la protection de la personne et de ses biens qui forment un tout indissociable;
- Une solution permanente aux problèmes de sous-financement;
- Des mesures pour renforcer la responsabilité et l'imputabilité du Curateur public.

Le Curateur public se transforme d'institution axée sur la protection et la conservation du patrimoine des personnes inaptes en une institution qui se préoccupe davantage de la protection des personnes inaptes et de leur qualité de vie (services de santé, services sociaux, hébergement, etc.) et de la surveillance des régimes de protection privés (assumés habituellement par un proche parent).

La réforme amorcée en 1999 s'est traduite par un investissement massif dans les services directs à la clientèle et par une présence soutenue du Curateur public auprès des intervenants.

- Pensons notamment à l'augmentation et à la professionnalisation de l'effectif ainsi qu'aux visites visant à évaluer si la qualité des services et des soins offerts aux personnes hébergées et représentées par le Curateur public est adéquate.

La réforme a aussi consisté à engager des actions à plus long terme afin de consolider l'organisation et d'optimiser ses façons de faire.

- Le Curateur public est devenu un organisme budgétaire le 1^{er} avril 2000. Cette modification importante a apporté une solution permanente à son financement et a assuré l'imputabilité de l'organisme, qui doit rendre des comptes à l'Assemblée nationale lors du vote sur les crédits budgétaires. Une part importante de ce financement repose sur des crédits votés par l'Assemblée nationale. L'autre provient de crédits renouvelables tirés des revenus de tarification.
- Notons que selon les principes d'équité et de simplification, la tarification a fait l'objet, en 2004, d'une révision en profondeur pour mieux refléter le prix de revient des activités.

En 1990, le Curateur public comptait 250 employés et puisait ses revenus à même des honoraires prélevés sur le patrimoine des personnes qu'il représentait. Aujourd'hui, une bonne part de son financement repose sur des crédits votés par l'Assemblée nationale et son effectif est constitué de plus de 600 employés, répartis sur

l'ensemble du territoire québécois. Notamment, le personnel de la Direction générale des affaires juridiques et des enquêtes est passé de trois notaires et deux avocats en 1994 à 25 juristes en 2008.

En matière administrative, une série de mesures visant à assurer un meilleur encadrement des interventions du Curateur public a été adoptée.

- Plusieurs comités ont été constitués pour conseiller la curatrice publique, notamment le Comité de placement et le Comité de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées.
- Par souci de transparence, le Vérificateur général du Québec contrôle dorénavant l'ensemble des livres et des comptes de tous les fonds gérés par le Curateur public.
- Des dispositions de délégations de pouvoirs et de signature ont été introduites pour écarter toute ambiguïté quant à l'habileté des employés à agir au nom du Curateur public.

En matière de technologie de l'information, un comité d'experts, formé de représentants gouvernementaux et de spécialistes indépendants ainsi que des échanges avec le Centre de services partagés, les centres interministériels de services partagés et le ministère des Services gouvernementaux ont permis de convenir des services dont le Curateur public pourrait bénéficier.

- Des travaux se poursuivent en priorité pour la mise en œuvre du Projet de planification des systèmes des technologies de l'information (PSTI) dans l'organisation.

Le Curateur public a intensifié les contrôles à tous les égards, notamment en matière de gestion financière et comptable des patrimoines, et il a consolidé les ressources qu'il affecte à la gestion financière.

Ces actions ont donné des résultats probants et le Curateur public dresse un bilan positif de son évolution.

2.3 Un bilan positif de l'évolution du Curateur public

Mesures privées – Une protection adéquate des personnes inaptes par leur représentant légal

- Un modèle revisité du mandat donné en prévision de l'inaptitude
- Une information et un soutien qui répondent davantage aux besoins de la population, des représentants légaux et des membres du conseil de tutelle
- Une surveillance mieux ciblée et plus efficace pour diminuer les situations à risque et pour intervenir plus rapidement en cas d'abus

Régimes publics – Une protection adaptée aux besoins de la personne

- Une intervention professionnelle et personnalisée auprès des personnes représentées
- Un mécanisme de traitement des signalements plus efficace
- Un processus d'accueil et d'ouverture d'un régime de protection renforcé
- Une vigie pour s'assurer que les services des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, publics ou privés, répondent aux besoins des personnes représentées
- Un service de garde accessible 24 heures par jour, sept jours par semaine, pour les urgences et les consentements aux soins
- Un accompagnement juridique disponible en toutes circonstances
- Une saine gestion du patrimoine des personnes protégées, et ce, dès l'ouverture d'un régime public
- Des pratiques révisées concernant la réévaluation des régimes de protection
- Une réduction des délais lors de la remise des biens après la fin d'une juridiction
- Une collaboration accrue avec différents partenaires

Régime de tutelle des biens du mineur

- Une surveillance mieux ciblée ainsi que l'exercice du pouvoir d'enquête plus efficace
- De l'information à l'intention des tuteurs aux biens du mineur

2.4 Les activités du Curateur public en bref

Signalement, information de la population et accueil des visiteurs

- Traiter annuellement **près de 500 signalements** provenant de la population et concernant des personnes inaptes, présumées inaptes ou vulnérables, et enclencher les démarches d'ouverture d'un régime de protection dans les cas qui le nécessitent
- Répondre à plus de **13 000 demandes d'information** par téléphone ou par courriel
- Accueillir **4 000 visiteurs** annuellement
- Maintenir un service de garde 24 heures par jour en cas d'urgence. Recevoir quelque **1 500 appels** par année

Régimes de protection privés

- Informer et fournir assistance à plus de **18 000 tuteurs et curateurs privés** dans l'acquittement de leurs obligations
- Recevoir les **rapports annuels de quelque 11 400 représentants légaux**; surveiller leur administration par des contrôles *a posteriori* et enquêter au besoin. Le Curateur public peut demander la destitution et le remplacement d'un tuteur ou d'un curateur

Régimes de protection publics

- Étudier plus de **1 500 demandes d'ouverture** d'un régime de protection par an : analyser les rapports des professionnels de la santé, rencontrer les personnes, les familles et les établissements, puis formuler les recommandations au tribunal. De ce nombre, il y aura lieu d'ouvrir environ **900 régimes de protection publics**
- Décider et agir chaque jour pour **près de 12 000 personnes que le Curateur public représente** (au 31 mars 2008) pour s'assurer de leur bien-être physique, moral et matériel. Pour chacune d'elles, selon le régime :
 - ◆ veiller à ce que ses besoins de base soient satisfaits (ex. : achat d'un manteau, de bottes, d'articles de toilette, de médicaments, etc.);
 - ◆ consentir aux demandes des intervenants : soins médicaux (niveau de soins, réanimation, contention, intervention chirurgicale et changement de milieu de vie). Plus de **5 000 demandes** sont traitées par année;

- ◆ maintenir les liens familiaux et sociaux de la personne dans la mesure du possible, et la visiter. En plus des rencontres régulières en cours d'année, les curateurs délégués ont fait quelque **9 000 visites d'évaluation** en 2007-2008 afin de vérifier si les services et les soins que reçoit la personne représentée de même que son milieu de vie correspondent à ses besoins;
- ◆ gérer le budget courant de la personne, payer ses factures et ses frais de subsistance, percevoir ses revenus et ses allocations. Chaque année, près de **140 millions de dollars** de prestations diverses sont récupérés et plus de **25 millions de dollars** sont versés aux personnes incapables à titre d'allocations personnelles;
- ◆ administrer le patrimoine de la personne (les avoirs nets des personnes que le Curateur public représente et sous remise s'élevaient à **260 millions de dollars** au 31 décembre 2006);
- ◆ gérer ses immeubles et en disposer (paiements d'hypothèque et d'assurances, entretien et réparations, location, renouvellement de baux, perception des revenus, vente, etc.). Les personnes représentées sont propriétaires de plus de **400 terrains ou immeubles**;
- ◆ produire ses déclarations fiscales fédérale et provinciale (plus de **23 000 déclarations** par année);
- ◆ assurer sa représentation juridique devant les instances judiciaires et administratives;
- ◆ assurer la disposition de son corps après son décès et remettre ses actifs (ceux d'environ **900 personnes** par an) au liquidateur ou à la Direction générale de l'administration des biens non réclamés de Revenu Québec.

3. Un nouvel itinéraire à tracer pour l'avenir

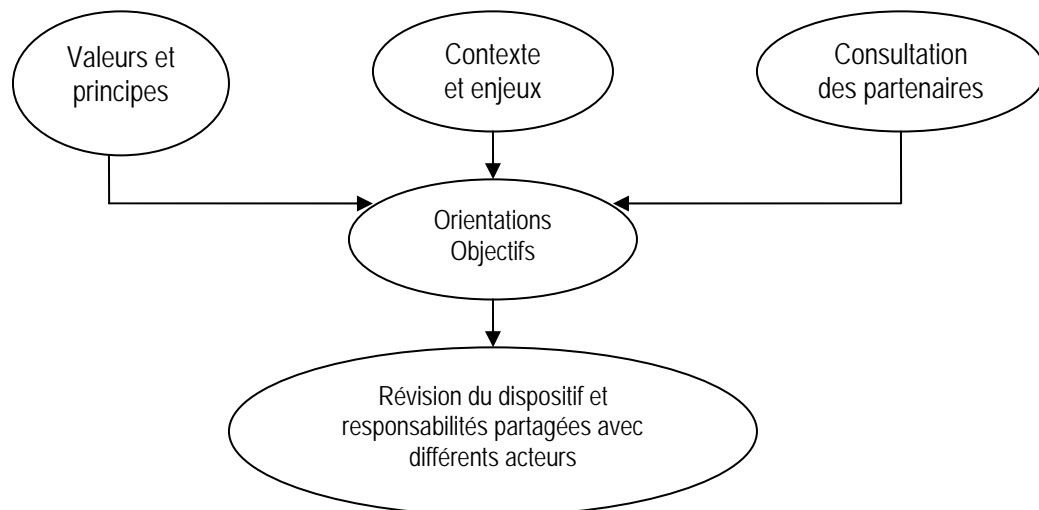
3.1 Les défis des prochaines années pour le Curateur public

- Le maintien d'une relation personnalisée avec les personnes qu'il représente.
- Sa présence active dans la communauté, au service des personnes incapables.
- L'application de deux principes difficiles à concilier : la primauté de la responsabilité familiale et le droit de regard du Curateur public sur les mesures privées.
- Le développement des compétences multiples sur lesquelles reposent la représentation et la protection des personnes incapables.

- L'efficacité du processus d'affaires du Curateur public, qui devra tenir compte de la durée plus courte des régimes de protection des personnes âgées et de leur patrimoine plus complexe à gérer.

3.2 Une réflexion sur le dispositif de protection des personnes inaptes

- Le contexte dans lequel le Curateur devra agir.
- Des considérations sociodémographiques, économiques et juridiques sur lesquelles s'appuyer.



3.3 Les changements du profil des personnes inaptes

- De plus en plus de personnes âgées atteintes de maladies dégénératives.
- Davantage de personnes âgées possédant des patrimoines complexes à gérer.
- Des personnes âgées ayant des besoins de protection pendant moins longtemps.
- Des personnes déficientes intellectuelles vieillissantes.
- Davantage de personnes vivant avec des traumatismes graves.
- Une augmentation de plus de 20 % des mandats donnés en prévision de l'inaptitude homologués.

3.4 De nouvelles réalités des familles

- Des familles moins nombreuses
- Davantage de personnes vivant seules
- L'instabilité des unions
- Les valeurs liées à l'autonomie
- De nouvelles formes de solidarité familiale

3.5 Les enjeux du Curateur public

La curatrice publique a amorcé en 2008, avec ses principaux partenaires gouvernementaux, une réflexion sur les enjeux en matière de protection des personnes inaptes et de gestion de leur patrimoine. Différents partenaires externes parmi les plus concernés seront également associés à cette démarche.

L'objectif est de proposer des solutions susceptibles de parfaire le dispositif de protection actuel dans un contexte de ressources limitées et de besoins grandissants.

www.curateur.gouv.qc.ca

