

Le virage en faveur de la protection de la personne inapte

Rapport d'étape sur la réforme au Curateur public du Québec

**Rapport déposé auprès des membres de la
Commission parlementaire de l'administration publique**

Novembre 2000

Table des matières

1. Introduction	3
2. Le Curateur public du Québec	5
2.1 La mission du Curateur public du Québec	5
2.2 La protection des personnes inaptes	5
2.3 Les obligations du Curateur public du Québec	6
3. Élever le Curateur public du Québec au rang d'institution d'État à vocation sociale	6
3.1 La reconnaissance de la mission sociale de l'organisation	7
3.2 Le Comité de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées	8
3.3 Le changement de statut budgétaire	9
3.4 La modification du règlement de tarification	9
3.5 La mise à niveau des ressources	10
3.6 L'imputabilité administrative	12
3.7 La gestion du passif du Curateur public du Québec :	13
3.7.1 La réparation des pertes financières	13
3.7.2 L'élimination des retards dans le traitement de dossiers	14
4. Prendre le virage en faveur de la protection de la personne	15
4.1 Des interventions centrées sur la personne en tant que telle	15
4.1.1 Le programme de visites dans les établissements de santé	16
4.1.2 Le programme de visites au domicile des personnes représentées par le Curateur public	17
4.1.3 Les mesures provisoires de protection de la personne	17
4.1.4 L'examen des signalements	18
4.1.5 Le consentement à des soins	18
4.1.6 Un service de garde continue	20
4.1.7 Un service des plaintes respectueux de la personne et de ses droits	20
4.2 Des services adaptés aux besoins des personnes déclarées inaptes	21
4.2.1 Liaison avec le réseau de la santé et des services sociaux	21
4.2.2 Liaison avec les organismes sans but lucratif	22
4.2.3 Autres organismes	23

4.2.4 Contribution aux débats sociaux	23
4.2.5 Création d'une direction des relations avec les clientèles et leur milieu	24
4.2.6 Les nouvelles façons de fournir les services	24
4.2.6.1 Les régimes de protection publics	25
4.2.6.2 Les régimes de protection privés	26
4.2.6.3 Le mandat en cas d'incapacité	27
5. Gérer avec rigueur les biens des personnes représentées	28
5.1 La centralisation de la gestion des biens pour les régimes de protection publics	29
5.2 Les correctifs immédiats	31
5.2.1 La gestion des placements.....	31
5.2.2 Le paiement des frais d'hébergement	33
5.2.3 La gestion des menues dépenses.....	33
5.2.4 La perception des allocations	34
5.2.5 La gestion des immeubles.....	34
5.2.6 La gestion des obligations fiscales	35
5.2.7 La reddition de comptes	36
6. Une réorganisation administrative globale.....	37
6.1 La nouvelle structure administrative	37
6.1.1 Les services directs aux usagers	37
6.1.2 Les services de soutien à la direction.....	40
6.1.3 Les services administratifs	42
6.2 Des mécanismes de gestion interne	43
6.3 De saines pratiques administratives	44
6.4 La protection des renseignements personnels	44
6.5 Le perfectionnement des ressources humaines	45
6.6 La mise à niveau des ressources informatiques	46
6.7 La révision du système d'information.....	47
6.8 Un cadre de gestion axé sur de meilleurs services.....	49
7. Conclusion	51

1. Introduction

Le 10 novembre 1999, soit un an après le début des travaux, le curateur public présentait le bilan de la réforme de ce service public aux membres de la Commission parlementaire sur l'administration publique.

Dès lors, la Commission prenait connaissance de l'ampleur de la réforme en cours; l'organisation révélait des dysfonctionnements majeurs et une intervention d'envergure s'imposait. La démarche de redressement amorcée en 1998 à la suite du rapport du Vérificateur général fut vite transformée en une réforme globale, l'organisation ne pouvant répondre aux recommandations formulées sans opérer, au préalable, d'importants changements structurels et organisationnels.

Ainsi, en 1998, le Curateur public du Québec se voyait dans l'incapacité de combler les nombreuses lacunes observées par le Vérificateur général. Il ne pouvait davantage prendre le virage en faveur de la protection de la personne inapte souhaité par le législateur au début des années 1990. En conséquence, l'enjeu de la première année de la réforme a consisté en la mise en place des conditions nécessaires pour faire vivre la *Loi sur le curateur public* et répondre ainsi aux volontés du législateur.

En premier lieu, la reconnaissance de la mission sociale du Curateur public a permis de resituer l'organisme au sein de l'administration gouvernementale, de rétablir son mode de financement et d'adapter ses ressources aux besoins de sa mission. En parallèle, des correctifs immédiats ont été apportés pour assurer la protection des personnes inaptes et répondre à toute situation urgente. Entre autres, des programmes de visites dans les établissements de santé et au domicile des personnes représentées illustrent l'amorce de relations personnalisées auprès des clientèles sous protection publique. Progressivement, la représentation de la personne inapte est exercée par des équipes professionnelles (avocats, travailleurs sociaux, équipe biomédicale), dans le respect de ses droits. Le cas échéant, le Curateur public garantit un traitement rigoureux de toute plainte reçue.

Le curateur public rappelle que ces réalisations ont été obtenues dans un contexte peu propice au changement, l'organisation étant alors aux prises avec un lourd passif.

Amorcée en 1999, la révision des services sera terminée au cours de l'année 2001. L'implantation de nouvelles façons de faire a commencé en janvier 2000, notamment par la rencontre de la personne inapte et de ses proches lors d'une demande d'ouverture d'un régime de protection; elle se poursuivra pendant la prochaine année. De plus, la priorité sera accordée aux changements organisationnels prévus dans le contexte de la centralisation de la gestion des biens des personnes représentées, ultime étape de la réorganisation des services des régimes publics, qui incarne le virage en faveur de la protection de la personne.

Comme le prévoit la planification stratégique triennale du Curateur public, la mise en œuvre de la réforme s'échelonnera sur trois ans. Par la suite, deux autres années seront consacrées à la consolidation des changements apportés, c'est-à-dire à l'évaluation des résultats obtenus et à l'implantation des modifications requises.

Au mi-parcours de la réforme, le curateur public remercie les membres de la Commission de l'occasion qui lui est donnée de présenter ce rapport d'étape.

2. Le Curateur public du Québec

Cette première partie a pour objectif de présenter la mission du Curateur public du Québec et ses obligations à l'égard de la population québécoise.

2.1 La mission du Curateur public du Québec

La mission du Curateur public du Québec est d'assurer la protection et la représentation des personnes déclarées incapables par des mesures appropriées à leur état et à leur milieu de vie.

Outre cette responsabilité sociale, le Curateur public du Québec assume la gestion provisoire des biens non réclamés, ceux-ci étant définis par la loi et répartis en plusieurs catégories, dont les successions et les produits financiers non réclamés, les biens de propriétaires inconnus ou introuvables, les biens de sociétés dissoutes, etc.

2.2 La protection des personnes incapables

Une fois leur degré d'incapacité évalué et le caractère permanent ou temporaire de cette incapacité déterminé, les personnes incapables bénéficient de diverses mesures de protection prévues dans le *Code civil du Québec* :

- Le mandat en cas d'incapacité est une mesure préventive qui permet à toute personne de désigner le mandataire de son choix pour prendre soin d'elle-même et de ses biens au cas où elle deviendrait incapable;
- Le régime de tutelle protège la personne mineure ou la personne majeure dont l'incapacité est partielle ou temporaire;
- Le régime de curatelle protège la personne majeure dont l'incapacité est totale et permanente;
- Le régime de conseiller au majeur protège la personne capable de faire la gestion courante de ses biens, mais qui a besoin d'être assistée par un conseiller pour des actes d'administration complexes.

Les régimes de tutelle ou de curatelle peuvent être privés ou publics, selon que la personne est représentée par un proche ou par le Curateur public. Ils doivent faire

l'objet d'une réévaluation tous les trois ans, dans le cas d'une tutelle, et tous les cinq ans dans celui d'une curatelle.

2.3 Les obligations du Curateur public du Québec

Le *Code civil du Québec* et la *Loi sur le curateur public* déterminent les obligations de l'organisation à l'égard des personnes incapables.

Ainsi, le Curateur public représente directement les personnes qui sont sous un régime de protection public en assumant l'exercice de leurs droits civils, leur protection et la gestion de leurs biens. Il voit au bien-être physique, matériel et moral des personnes qu'il représente, ce qui inclut le consentement aux soins qu'elles requièrent et le maintien de leurs liens sociaux. Tout en veillant à leur protection, il se doit de respecter leur volonté et de préserver leur autonomie.

Le Curateur public exerce également un rôle d'assistance et de surveillance auprès des tuteurs ou des curateurs privés qui représentent légalement les personnes sous régime de protection privé. Il a le devoir d'informer ces représentants sur la façon de remplir leurs obligations. Au besoin, il peut demander le remplacement de ceux et celles qui n'assument pas adéquatement leurs responsabilités.

En plus de tenir à jour un registre des mandats en cas d'incapacité homologués par les tribunaux, le Curateur public détient un pouvoir d'enquête et d'intervention pour mettre un terme aux abus que pourrait subir une personne incapable représentée par un mandataire.

Enfin, le Curateur public a certaines obligations à l'égard de l'ensemble des citoyens. Il doit répondre aux demandes d'information et sensibiliser le public aux problématiques et aux mesures associées à l'incapacité. Il participe aux débats sociaux et se fait la voix des personnes incapables chaque fois que leur sort est en cause.

3. Élever le Curateur public du Québec au rang d'institution d'État à vocation sociale

Au début des années 1990, la mission du Curateur public du Québec a été entièrement repensée. D'un organisme à caractère administratif axé sur la gestion des biens, sa

responsabilité première a été réorientée vers la protection des personnes inaptes. Néanmoins, ce virage ne s'était pas répercuté adéquatement sur le mode de financement de l'organisation, sa structure administrative, ses ressources et ses interventions. Ce faisant, un bon nombre de personnes inaptes n'ont pu bénéficier d'un service de qualité de la part du Curateur public, comme l'a démontré le Vérificateur général.

Pour rétablir la situation, il a fallu, dans un premier temps, refaire le point sur la mission de l'organisation.

3.1 La reconnaissance de la mission sociale de l'organisation

En 1990, la *Loi sur le curateur public* a été modifiée de façon à prendre en compte les changements de valeurs en cours dans la société québécoise et la préséance des droits de la personne reconnus dans le *Code civil du Québec*. La personne inapte devait être considérée comme un citoyen à part entière et toute décision à son égard se devait d'être prise selon son intérêt propre, dans le respect de ses droits et en tenant compte de son autonomie.

Cette nouvelle approche à l'égard de la personne inapte et de ses besoins de protection requérait un investissement accru du représentant légal vis-à-vis d'elle. Que ce soit le Curateur public ou un proche parent, le représentant légal se voyait dans l'obligation de veiller tant aux besoins physiques et matériels que psychologiques et moraux de la personne inapte. Ce souci accordé à cette dernière s'est traduit, dans la *Loi sur le curateur public*, par la dimension personnelle qui doit imprégner les rapports entre la personne inapte et le Curateur public.

Dès lors, la mission de protection de la personne inapte devenait le fondement même de l'existence du Curateur public. La gestion des patrimoines des personnes représentées constituait toujours un des éléments importants de son rôle; elle le demeurait toutefois à titre de corollaire de la protection de la personne et de son bien-être.

3.2 Le Comité de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées

Quelles que soient les mesures de protection choisies, la loi prévoit que la représentation légale de la personne inapte est exercée par une autre personne et non par une organisation. Ce faisant, elle confirme la primauté de l'individu dans la défense de ses droits. À ce titre, le statut légal du Curateur public correspond à celui d'une personne.

Les régimes de protection publics sont donc administrés exclusivement par le Curateur public, seul responsable de la protection des droits et de la représentation des personnes inaptes sous ces régimes. En raison de la complexité de cette mission, le recours à l'expertise de conseillers extérieurs s'avérait à propos, d'autant plus que le Curateur public était déjà secondé par des comités externes pour l'administration des patrimoines des personnes représentées.

La *Loi sur le curateur public du Québec* a donc été modifiée pour permettre la création d'un comité de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées mandaté pour assister le Curateur public dans l'exécution de sa mission. Ce comité, composé de six personnes, est entré en fonction en avril 2000. Il se réunit mensuellement. Les avis et recommandations formulés par ses membres seront rendus publics.

La mise en place du comité de protection a démontré l'importance de la mission sociale du Curateur public et la complexité des questions que celle-ci soulève. En devenant une composante de l'institution, le comité constitue un lieu d'échange et de réflexion qui permet de rompre l'isolement dans lequel se trouvait le Curateur public. Pour soutenir davantage le Curateur public dans ses interventions, un comité d'éthique sera bientôt constitué. Son rôle consistera à faciliter la prise de décision des intervenants du Curateur dans des situations difficiles et complexes vécues par des personnes représentées. Il contribuera aussi à favoriser la réflexion et la concertation du personnel sur le sens même des choix et des décisions à prendre pour en arriver à développer des lignes d'actions communes.

Dans l'ensemble, les modifications apportées, dès 1990, au *Code civil du Québec* ont représenté un nouveau mandat pour l'administration publique québécoise et ont

entraîné des changements majeurs au sein du Curateur public, sans compter la nécessité de réviser le statut et le mode de financement de l'organisation.

3.3 Le changement de statut budgétaire

Au cours des 20 dernières années, le Curateur public du Québec était reconnu comme un organisme à vocation administrative. Il détenait un statut extrabudgétaire et devait autofinancer ses activités. En 1998, ses dépenses annuelles atteignaient 17 millions de dollars, dont trois millions étaient financés par l'État pour compenser les radiations d'honoraires accordées aux bénéficiaires à faible revenu.

Depuis avril 2000, le financement du Curateur repose sur des crédits votés par les membres de l'Assemblée nationale. Pour l'année 2000-2001, les prévisions budgétaires de l'organisation s'élèvent à 37,3 millions de dollars et ses revenus sont estimés à près de 8,2 millions de dollars.

Ces chiffres révèlent l'importance accordée par la collectivité québécoise au soutien des personnes démunies. Au Québec, c'est un choix de société que d'assurer, par solidarité, le partage des fardeaux financiers inhérents aux risques majeurs de la vie, dont fait partie la notion d'inaptitude, un phénomène social en pleine croissance.

Le changement du statut budgétaire du Curateur public résulte d'une modification législative votée en juin 1999. Il signifie la reconnaissance de sa mission sociale et la modification conséquente de son mode de financement. Il met un terme à la politique d'autofinancement des activités du Curateur public, considérant que la protection et la représentation des personnes inaptes font partie des services sociaux offerts gratuitement dans la société québécoise. Il offre une solution permanente aux problèmes de ressources du Curateur public du Québec.

En conséquence, l'organisation devait revoir la tarification de ses services dans leur ensemble.

3.4 La modification du règlement de tarification

Deux raisons ont motivé la révision du règlement de tarification des services du Curateur public. En premier lieu, la reconnaissance de la mission sociale de l'organisme

accordait la gratuité aux services de protection et de représentation de la personne inapte. En second lieu, ce règlement était vivement critiqué par le Vérificateur général du Québec et par le Protecteur du citoyen, notamment parce qu'il reposait sur l'interfinancement, selon lequel les personnes inaptes les mieux nanties finançaient les services offerts aux personnes inaptes plus démunies.

Du 1^{er} juillet 1999 au 31 mars 2000, le gouvernement a suspendu les honoraires exigés pour l'administration des régimes de protection publics. Il mettait ainsi fin à une pratique jugée inéquitable et accordait ce délai pour l'établissement d'un nouveau règlement de tarification.

Entré en vigueur le 1^{er} avril 2000, ce règlement s'appuie sur les principes suivants :

- pour les activités de protection de la personne inapte, le Curateur public se limite à la récupération des dépenses directes faites par l'organisation, en tenant compte de la capacité de payer de la personne;
- pour la gestion des biens des personnes inaptes, un tarif horaire est établi;
- pour la gestion des portefeuilles collectifs, la tarification est établie selon le prix du marché;
- pour la surveillance du patrimoine d'un mineur, les frais exigés sont abolis lorsque son représentant légal gèle l'actif du mineur.

Par ailleurs, le nouveau règlement inclut la révision des tarifs relatifs à la gestion des biens non réclamés.

Tout comme le règlement de tarification, le statut budgétaire du Curateur public a pris effet le 1^{er} avril 2000. Les bases du financement de l'organisation étant redéfinies, il devenait possible d'établir son effectif, selon les besoins de sa mission.

3.5 La mise à niveau des ressources

Une grande partie des difficultés du Curateur public au cours des 10 dernières années s'explique par l'insuffisance des ressources octroyées à l'organisation et par l'absence d'une équipe de cadres supérieurs et de professionnels spécialisés.

L'ampleur de la réforme administrative se mesure, entre autres, à l'importance des aménagements sur le plan organisationnel. En 1998, le Curateur public se trouvait dans une situation particulièrement critique; l'écart entre l'effectif alloué à ce moment et celui qui fut autorisé en avril 2000 l'a démontré. Entre janvier 1999 et mars 2000, les ressources humaines du Curateur public se sont accrues de 42 %, passant de 283 à 403 employés à temps plein¹. Depuis avril 2000, un nombre additionnel de 50 employés a été accordé. Au total, l'effectif du Curateur public a augmenté de 60 %, une situation exceptionnelle dans la fonction publique québécoise.

Le Curateur public compte maintenant une équipe de 20 gestionnaires, dont 15 cadres supérieurs. Au moment du dépôt du rapport du Vérificateur général, seuls deux cadres supérieurs étaient en fonction. L'ajout d'une telle équipe était une condition essentielle à l'amélioration des pratiques de gestion de l'organisation. La structure administrative du Curateur est détaillée à la page 37.

Dans le recrutement du personnel, le Curateur public s'est fixé trois objectifs, qu'il a atteints.

Premier objectif : le respect rigoureux du processus de dotation en vigueur dans la fonction publique et, en conséquence, des délais qui en découlent. Comme il faut pourtant offrir les services dus aux usagers de façon continue, les postes à pourvoir ont donc entre-temps été occupés par des employés occasionnels. Au total, le Curateur a lancé 82 appels de candidatures (offres de mutation, concours de promotion et de recrutement) qui ont permis de combler, en mars 2000, 71 postes réguliers et 196 occasionnels.

Deuxième objectif : la professionnalisation du personnel nécessaire pour répondre aux besoins des personnes représentées. Le nouveau plan de l'effectif fixe à 194 le nombre de professionnels à l'emploi du Curateur public, auxquels s'ajoutent 118 postes de techniciens et 117 postes de personnel de soutien. Au 1^{er} septembre 2000, 105 professionnels détenaient un statut régulier. D'ici la fin de l'automne, la majorité des postes réguliers seront dotés. À la fin du processus de recrutement, le pourcentage de

¹ Sur une base annuelle, un employé à temps complet (ETC) correspond à une personne ayant travaillé sept heures par jour pendant 260 jours. Ainsi, deux personnes ayant travaillé sept heures par jour pendant 130 jours chacune, équivalent à un ETC. En conséquence, le nombre de personnes engagées au Curateur public peut différer du nombre de ETC, tout en respectant la limite autorisée.

professionnels au Curateur public atteindra près de 43 %, alors qu'en 1998, il était inférieur à 20 %.

De façon progressive, l'organisation comble ses besoins en ressources spécialisées dans les domaines de la santé, du service social, du service juridique et de l'administration des biens. Sur le plan administratif, l'organisme fait appel à des professionnels compétents en planification, en politique et recherche, en ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles, juridiques (conseils juridiques), en relations avec les clientèles (traitement des plaintes), en gestion documentaire et en communications.

Troisième objectif : l'affectation du personnel principalement aux services directs aux personnes représentées, en particulier dans les directions de protection territoriales. Le personnel travaillant auprès des usagers atteint maintenant 72 % de l'effectif.

3.6 L'imputabilité administrative

En raison des lacunes administratives relevées par le Vérificateur général du Québec, plusieurs ont remis en question l'imputabilité du Curateur public et les moyens mis à la disposition des élus pour évaluer la qualité de son administration.

Deux modifications législatives ont permis d'accroître l'imputabilité administrative du Curateur public envers l'Assemblée nationale. En premier lieu, le rétablissement de son financement a modifié la responsabilité administrative de l'organisation. Dorénavant, le ministre responsable de la *Loi sur le curateur public* doit expliquer, en commission parlementaire, l'utilisation des crédits budgétaires votés annuellement par l'Assemblée nationale. De plus, conformément à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, le curateur public peut être appelé à comparaître devant la Commission parlementaire de l'administration publique. En second lieu, une modification de la *Loi sur le curateur public* donne au Vérificateur général du Québec la responsabilité de la vérification complète des livres et des comptes du Curateur public. Par le passé, la vérification des livres et des comptes des fonds privés que celui-ci administre relevait d'une firme privée. Comme l'Assemblée nationale reçoit tous les rapports du Vérificateur général, l'imputabilité du Curateur public envers les parlementaires en est donc accrue.

Par ailleurs, tel que stipulé dans sa loi, le Curateur public doit rendre compte des décisions individuelles prises à l'égard des personnes sous régime de protection public. Un premier objectif en ce sens a été atteint cette année; le Curateur public a produit un compte sommaire annuel de la gestion des biens de chacune des personnes qu'il représente.

L'ensemble de ces mesures assurera une surveillance régulière des interventions du Curateur public du Québec. De plus, celle-ci sera facilitée par l'implantation des outils de reddition de comptes prévus par la *Loi sur l'administration publique* (engagements publics, rapport annuel centré sur les objectifs visés et les résultats obtenus, etc.).

Les questions sur l'imputabilité administrative soulevées en 1998 étaient d'autant plus pertinentes que l'organisation était aux prises avec un lourd passif.

3.7 La gestion du passif du Curateur public du Québec

Dès 1999, le Curateur public s'est employé à corriger les effets de graves problèmes administratifs qui duraient depuis plusieurs années. Les personnes lésées financièrement ont reçu réparation et des ressources ont été affectées au traitement des retards accumulés dans plusieurs dossiers.

3.7.1 La réparation des pertes financières

En 1999, l'organisation a procédé à l'examen des dossiers des personnes sous régime de protection public ayant droit à des réparations financières en raison de l'inapplication de règles connues. Il s'agit :

- des dossiers qui ont révélé une gestion négligente à l'égard des obligations fiscales des personnes représentées;
- des dossiers de personnes pour lesquelles le Curateur public a omis de percevoir les revenus auxquels elles avaient droit (plus précisément, les prestations d'aide sociale, de retraite de la CARRA, de pension et de sécurité de la vieillesse ainsi que les rentes du Québec).

L'évaluation des pertes financières a été facilitée par le croisement de banques de données des ministères concernés. En 1999, 1,8 million de dollars ont été versés à près

de 2000 personnes représentées, ce qui inclut le montant des pertes financières identifiées par le Curateur public dans le cours de ses opérations courantes.

Par ailleurs, 32 dossiers particulièrement complexes et litigieux, dont certains étaient en attente d'un règlement depuis plusieurs années, exigeaient une expertise spécifique. Leur traitement a été confié à une firme spécialisée. Au 30 septembre 2000, la révision de 26 des 32 dossiers était terminée. De son côté, le Curateur public a réglé sept autres plaintes reliées aux mesures de réparation de pertes financières.

3.7.2 L'élimination des retards dans le traitement de dossiers

Les dernières années, l'organisation a enregistré de nombreux retards dans le traitement de divers dossiers. Au cours de l'an 2000, plus d'une trentaine d'employés se sont appliqués à réduire ces délais. Toutefois, l'ampleur de la tâche nécessitait des ressources additionnelles.

En décembre 1999, le Curateur public a obtenu un budget de près de trois millions de dollars pour éliminer la totalité de ses retards d'ici au 31 mars 2002. Pour l'essentiel, ces derniers concernent la gestion des biens des personnes représentées et l'administration provisoire de biens non réclamés.

De plus, pour la période du 1^{er} janvier 1999 au 31 mars 2001, une somme de 700 000 \$ est allouée à un projet spécifique visant à corriger les retards accumulés avant 1999 dans la prise de mesures correctives (telles que le remplacement) à l'endroit des curateurs et des tuteurs privés qui ne remplissent pas adéquatement leurs obligations. En effet, ceux-ci sont tenus de produire un inventaire, d'obtenir une sûreté et de faire un rapport annuel qui sert de base au Curateur public pour évaluer la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités. S'il advient qu'un curateur ou un tuteur privé refuse de fournir les informations requises, le Curateur peut, s'il estime qu'il y a un risque pour la protection de la personne représentée, déposer une requête devant les tribunaux pour remplacer ce représentant légal qui ne remplit pas intégralement ses obligations.

De plus, si des manquements graves au respect dû à la personne et à son patrimoine sont décelés dans le rapport annuel, le Curateur public peut demander la destitution du représentant privé. À ce jour, près de 60 requêtes en remplacement ont été déposées devant les tribunaux.

4. Prendre le virage en faveur de la protection de la personne

Les modifications législatives apportées au *Code civil du Québec* et à la *Loi sur le curateur public* en 1990 ont établi deux grands principes pour l'administration des régimes de protection des personnes inaptes. Le premier stipule que toute décision à l'endroit de la personne inapte est prise dans son intérêt et fondée sur son respect. Le second précise que ces décisions doivent aussi respecter la volonté et l'autonomie de la personne représentée. La primauté de cette personne émerge comme étant la valeur fondamentale de ces changements législatifs. Elle constitue en conséquence la pierre angulaire de la réforme au Curateur public, dont le but premier est de prendre un virage en faveur de la protection de la personne.

Démunie et vulnérable, la personne inapte exige une attention particulière de la part de son représentant légal. Pour le Curateur public, elle n'est pas un bénéficiaire ordinaire; agir dans son intérêt, c'est aussi apprendre à l'écouter et à la connaître.

4.1 Des interventions centrées sur la personne en tant que telle

Les interventions du Curateur public sont d'une grande complexité compte tenu de la diversité des causes de l'inaptitude, de la disparité des patrimoines des personnes inaptes, de la variété de leur milieu de vie, de leur personnalité, de leur l'âge et de leur sexe. Une connaissance adéquate de leur condition et de leur situation préside à toute décision prise à leur endroit.

Dès son arrivée en poste, le curateur public a donc entrepris de reprendre contact avec les personnes qu'il représente afin de jouer pleinement son rôle de protecteur. Il a ainsi instauré un programme de visites dans les établissements de santé et au domicile des personnes représentées.

Outre le rétablissement progressif d'une relation personnelle avec les personnes sous régime de protection public, le Curateur public a accordé la priorité à l'amélioration des « services essentiels », tels que les mesures de protection provisoire, l'examen des signalements, le consentement à des soins et le service de garde continue qui s'appliquent à l'ensemble des personnes représentées. De plus, pour assurer le respect immédiat des droits de ces personnes, il a mis en place un nouveau service de traitement des plaintes. Dans tous les cas, la qualité des services s'est accrue grâce à

l'augmentation et à la professionnalisation de l'effectif du Curateur public ainsi qu'à l'embauche de ressources spécialisées dans les domaines appropriés.

4.1.1 Le programme de visites dans les établissements de santé

Inauguré en 1998, le programme de visites dans les établissements de santé a pour but d'évaluer la qualité de vie et des services offerts aux personnes représentées par le Curateur public. À cette fin, une équipe constituée de spécialistes indépendants rencontre des personnes hébergées dans des centres hospitaliers, des ressources intermédiaires, des foyers de groupe ou des familles d'accueil. Elle vérifie si les besoins des personnes inaptes sont comblés et s'assure de leur bien-être. Des améliorations et des orientations sont proposées aux établissements, s'il y a lieu.

Le programme de visites dans les établissements de santé s'inscrit dans un processus d'amélioration continue des services offerts aux personnes représentées par le Curateur public, ces dernières ayant droit à des services comparables, en qualité et en quantité, à ceux dont disposent les autres citoyens. Au cours des trois prochaines années, le Curateur public prévoit visiter annuellement 50 établissements.

Au 1^{er} juillet 2000, le programme de visites dans les établissements avait touché 12 centres hospitaliers de soins de longue durée (CHSLD), trois centres de réadaptation pour personnes ayant une déficience intellectuelle (CRPDI), deux centres hospitaliers psychiatriques et un centre multifonctionnel. Au total, 1294 personnes représentées par le Curateur public ont été évaluées.

Dans ses relations avec les établissements, le Curateur public entend se montrer particulièrement vigilant quant aux conditions de vie des personnes qu'il représente. En janvier 1999, il déposait un rapport sur les services rendus par l'hôpital Rivière-des-Prairies et il participe depuis lors à divers comités qui veillent à la mise en œuvre des recommandations. À l'automne 1999, il a enquêté sur deux ressources d'hébergement du Centre de réadaptation en déficience intellectuelle La Triade, à Québec. Par la suite, le tuteur nommé par la ministre de la Santé et des Services sociaux en mars 2000 a accepté de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations que le Curateur public a faites.

4.1.2 Le programme de visites au domicile des personnes représentées par le Curateur public

Les personnes inaptes vivent dans des milieux diversifiés. Certaines peuvent bénéficier d'un soutien de leur entourage, ce qui réduit d'autant les risques associés à la protection de leur personne ou de leurs biens. Toutefois, la sécurité de celles qui vivent à domicile requiert un suivi constant. En 1999, près de 600 personnes représentées par le Curateur public ont été visitées chez elles. Lors de ces visites, le Curateur public évalue leur autonomie fonctionnelle et leur vulnérabilité, leur accès aux services de santé, les suivis médicaux et psychosociaux dont elles font l'objet, leur alimentation, la présence de personnes-ressources dans leur entourage et la sécurité des lieux. Des relances sont prévues pour l'automne 2000 et le printemps 2001, l'entrée en fonction de nouvelles équipes professionnelles permettant de donner un caractère régulier à ces contacts personnels.

Déjà, le Curateur public est en mesure d'établir un premier portrait des personnes qu'il représente et qui vivent seules à domicile. Ainsi, elles ont en moyenne 52 ans, comptent une proportion égale d'hommes et de femmes, et 42 % d'entre elles habitent l'île de Montréal. De ce nombre, 27 % sont d'origine ethnique autre que canadienne française ou anglaise. La très grande majorité des personnes vivant seules à domicile bénéficient d'un régime de tutelle. Les deux principaux diagnostics associés à leur inaptitude sont ceux des troubles mentaux (65 % des cas) et de la déficience intellectuelle (25 % des cas). Parmi elles, 95 % maintiennent des contacts avec des personnes appartenant à différents groupes sociaux et 75 %, avec des membres de leur famille. Soixante-dix-sept p. cent des personnes vivant seules à domicile habitent en appartement. Quatre-vingts p. cent d'entre elles bénéficient d'un suivi médical, 60 % d'un suivi psychosocial et un peu plus de 30 % d'un suivi communautaire.

Le prochain programme de visites, en préparation, s'adressera aux personnes inaptes sans domicile fixe.

4.1.3 Les mesures provisoires de protection de la personne

Le *Code civil du Québec* prévoit que le Curateur public peut agir provisoirement pour préserver les biens d'une personne inapte qui ne bénéficie pas de mesure de protection, mais pour qui une demande d'ouverture d'un régime de protection est imminente. Il ne

prévoit toutefois aucune mesure pour assurer la protection provisoire de la personne en cas d'abus, de négligence ou de violence.

Au printemps 1999, le *Code civil* a été modifié pour permettre au Curateur public d'éviter, s'il y a lieu, des préjudices graves à l'égard d'une personne qui est en instance d'ouverture d'un régime de protection. Comme le processus judiciaire menant à cette ouverture s'échelonne parfois sur une période de six mois, le Curateur public est en mesure d'évaluer les risques d'abus, de négligence ou de violence dont la personne pourrait être victime; il peut maintenant intervenir, le cas échéant. Ses interventions sont de différentes natures : consentement à des actes thérapeutiques urgents; autorisation de déplacer une personne dans un lieu d'hébergement temporaire lorsque son milieu de vie est inacceptable; imposition de l'arrêt des abus commis par un tiers, etc.

4.1.4 L'examen des signalements

Lorsqu'un tiers estime qu'une personne représentée, qu'elle soit sous un régime de protection public ou privé, est victime d'abus ou de négligence, il doit en informer le Curateur public. En 1999, ce dernier a décidé que tous les cas portés à sa connaissance devaient être examinés en moins de 48 heures. Si des doutes raisonnables confirment le rapport d'abus ou de négligence, des mesures d'urgence sont immédiatement appliquées.

4.1.5 Le consentement à des soins

À titre de représentant de la personne inapte, le Curateur public a le pouvoir de consentir à des soins pour elle. Il doit alors agir dans le seul intérêt de la personne en tenant compte, dans la mesure du possible, des volontés qu'elle a pu exprimer. Avant d'accorder son consentement, le Curateur public doit s'assurer que les soins prodigués sont opportuns et bénéfiques et qu'ils impliquent des risques raisonnables en regard des bienfaits escomptés. Si la personne refuse catégoriquement les soins proposés, le consentement du Curateur public ne suffit pas et l'autorisation du tribunal devient obligatoire. Depuis 1999, le Curateur public mandate un avocat d'une firme externe pour représenter devant les tribunaux les personnes inaptes qui refusent catégoriquement un traitement. Il peut aussi, en tant que personne intéressée au sens du *Code civil*, consentir aux soins pour des individus totalement isolés, avant qu'un régime de

protection ne soit ouvert. Les consentements requis touchent l'hébergement, les soins médicaux, la participation à un programme de recherche, la captation et l'utilisation de l'image ou de la voix par un tiers. En 1999, le Curateur public a traité 4640 demandes de consentement à des soins². Entre le 1^{er} janvier et le 31 septembre 2000, ce nombre s'est élevé à 3811, ce qui représente une augmentation de 13 %. Le Curateur public prévoit que cette tendance se maintiendra au cours des prochaines années. En effet, plusieurs initiatives ont rappelé aux intervenants du réseau de la santé et des services sociaux le rôle du Curateur public concernant le consentement à des soins et l'importance de détenir une information appropriée avant de prendre toute décision en la matière. En février 2000, le Curateur demandait au Collège des médecins d'informer davantage ses membres sur cette question. En mai 2000, la revue *Le Collège* publiait un article sur le sujet.

Au cours des derniers mois, la structure et les activités du service de consentement à des soins ont été redéfinies. Au stade actuel de la réflexion, on pense établir une structure à deux paliers : les directions territoriales traiteraient les demandes générales, alors que les cas particuliers, et plus spécialement les demandes soulevant des questions de nature éthique, seraient examinées au palier central. Depuis octobre 2000, le traitement des demandes relatives à un changement de milieu de vie et celles qui concernent la captation ou l'utilisation de l'image ou de la voix ont été décentralisées dans les quatre directions territoriales. Un communiqué à cet effet a été transmis aux directeurs généraux, aux directeurs des services professionnels, aux directeurs des soins infirmiers et aux responsables des services sociaux de 500 établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Quant aux autres activités entourant le consentement à des soins, elles sont maintenant déterminées et la préparation des instruments de travail sera bientôt terminée.

En 1999, le Curateur public a transmis aux établissements de santé des orientations claires sur les contentions, dont l'usage généralisé et souvent non justifié médicalement soulevait des inquiétudes au regard des droits de la personne. Ces pratiques font partie des soins qui nécessitent un consentement explicite. Le Curateur public a donc informé

² Pour des fins de comparaison, ce chiffre exclut les demandes de consentement pour le test de VIH et de prolongation de la durée d'un consentement ainsi que les informations relatives à la capacité d'une personne à consentir à des soins. En effet, le test de VIH ne requiert plus le consentement du Curateur public. Sur le plan légal, la durée d'un consentement est illimitée et n'a plus à être prolongée alors que l'aptitude d'une personne représentée à consentir à des soins est une information en soi et non une demande de consentement à des soins.

tous les établissements que son autorisation était désormais requise pour l'application de mesures de contention et d'isolement à une personne qu'il représente. De plus, des directives écrites concernant l'utilisation du vaccin antigrippal et le consentement à l'utilisation de moyens de contention leur ont été communiquées.

Par ailleurs, la procédure de consentement a été révisée afin d'éliminer tout délai qui pourrait être préjudiciable aux personnes représentées et de traiter les demandes par une analyse plus approfondie, en accordant une attention particulière à la vérification de l'aptitude à consentir, aux informations transmises à la famille, de même qu'à l'état de santé et à la qualité de vie de la personne concernée.

4.1.6 Un service de garde continue

La protection des personnes inaptes est une responsabilité que le Curateur public doit assumer 24 heures sur 24, sept jours sur sept. En 1999, l'organisation a établi un véritable service de garde continue, regroupant des professionnels de la santé, des gestionnaires et le curateur public, que l'on peut joindre en tout temps par l'intermédiaire d'une ligne téléphonique sans frais. Ce service a comme rôle de répondre aux urgences de toute nature qui surviennent en dehors des heures d'ouverture des bureaux. Il dessert l'ensemble du territoire québécois. Le 18 septembre, un communiqué est parvenu aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux les informant de l'existence de ce service et de l'importance de l'utiliser, entre autres pour toute demande de consentement à des soins.

4.1.7 Un service des plaintes respectueux de la personne et de ses droits

Le virage en faveur de la protection de la personne représentée et de ses biens repose sur la capacité du Curateur public à respecter et à faire respecter les droits des personnes inaptes. À cette fin, il était essentiel que celui-ci offre toutes les garanties d'un traitement rigoureux et équitable des plaintes reçues et gérées avec transparence. Le Curateur public a maintenant redonné à son service de traitement des plaintes toute la crédibilité attendue. La direction concernée a été entièrement restructurée et une nouvelle politique de fonctionnement a été adoptée. Depuis 1999, le Curateur public travaille en étroite collaboration avec le bureau du Protecteur du citoyen du Québec pour traiter les plaintes déposées à cet organisme. Entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2000, il a reçu 188 plaintes, soit une baisse de 50 % par rapport à l'année

précédente. En 1999, le délai moyen de traitement d'une plainte s'élevait à 50,7 jours. Aujourd'hui, il est de 33,9 jours, bien que 80,2 % des plaintes soient réglées en moins de 20 jours.

4.2 Des services adaptés aux besoins des personnes déclarées inaptes

En tant que représentant d'une personne inapte, le Curateur public doit veiller à ce que celle-ci bénéficie de services appropriés à ses besoins et conformes à ses droits. Sur le plan individuel, il progresse vers une connaissance globale et intégrée de chacune des personnes qu'il représente. Il s'agit là d'une condition essentielle pour assurer la définition de stratégies d'intervention appropriées. Le cas échéant, le Curateur public s'appuie davantage sur la participation de la famille et des proches pour adapter ses mesures de protection.

Sur le plan collectif, le Curateur public amorce l'établissement de collaborations étroites avec les intervenants du milieu qui offrent des services aux personnes inaptes, tels que les CLSC, les centres hospitaliers, les régies régionales de la santé et des services sociaux, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), ainsi que les représentants des associations vouées à la défense des droits de ces personnes. Ces collaborations visent à sensibiliser le milieu aux réalités vécues par les personnes inaptes et au rôle de protection du Curateur public. Déjà, celui-ci constate que le rapprochement avec ces intervenants assure une protection accrue des personnes représentées et favorise le plein exercice de leurs droits.

4.2.1 Liaison avec le réseau de la santé et des services sociaux

Dès 1998, à l'occasion de la rencontre du comité de concertation MSSS - régies régionales, le Curateur public avait fait part des principaux éléments de la réforme en cours et des principes qui sous-tendent dorénavant ses interventions. Ce fut une première occasion d'exprimer les attentes respectives du milieu de la santé et du Curateur public. À la suite de la rencontre, une liste de répondants de chacune des régies régionales de la santé et des services sociaux a été établie. Progressivement, le Curateur reprend contact avec les intervenants de ce réseau et élabore des outils de communication plus appropriés.

Par ailleurs, des rencontres ont eu lieu entre le Curateur public du Québec et la Commissaire aux plaintes du réseau de la santé et des services sociaux. Un protocole de collaboration entre les deux organismes a été signé en juin dernier; il facilitera le traitement des plaintes concernant les personnes représentées par le Curateur public.

Tous les intervenants intéressés à la protection des personnes inaptes et au respect de leurs droits reconnaissent l'importance d'interventions concertées pour que ces dernières bénéficient de services de qualité. C'est pourquoi le Curateur public et l'Association des CLSC-CHSLD du Québec travaillent à la mise en place d'une table de concertation qui regrouperait diverses instances nationales en vue de faire connaître les rôles et responsabilités de chacun, d'échanger sur des problématiques communes et d'apporter des solutions qui répondent aux besoins des bénéficiaires.

4.2.2 Liaison avec les organismes sans but lucratif

Dans le contexte de la réforme du Curateur public, l'apport des associations de défense des droits des personnes inaptes est précieux pour secondar l'organisme dans son rôle de protection de la personne inapte. Le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration a ainsi nommé des représentants issus du milieu associatif au Comité de protection et de représentation des personnes inaptes ou protégées.

Le Curateur public travaille aussi en étroite collaboration avec l'Association des groupes d'intervention en défense des droits – santé mentale du Québec (AGIDD). On envisage entre autres une formation sur les droits des patients psychiatisés pour les représentants du Curateur public.

Par ailleurs, le Curateur public a établi des relations avec le Conseil pour la protection des malades afin de faire connaître son virage en faveur de la protection de la personne inapte et de discuter des dossiers d'actualité qui ont un effet direct sur leurs clientèles communes. Un protocole de collaboration entre le Conseil et le Curateur public a été signé le 16 août 2000. Les deux organismes ont aussi convenu de travailler sur les modalités de participation du Curateur aux élections des comités des usagers des établissements de santé.

Le plus souvent possible, le Curateur public participe à des activités organisées par les groupes de défenses des droits des personnes inaptes. À la demande de l'Office des

personnes handicapées du Québec, il s'est notamment intégré au Comité Accueil et traitement au sein du système judiciaire piloté par l'Association du Québec pour l'intégration sociale (AQIS). D'ici peu, un protocole de collaboration entre l'AQIS et le Curateur public entrera en vigueur. De façon générale, les signataires de tels protocoles s'engagent 1) à respecter les droits intégraux de la personne inapte en conformité avec les lois qui les régissent, 2) à s'informer et à se consulter au besoin avant de prendre position sur les grands enjeux sociétaux impliquant les personnes sous régime de protection et 3) à collaborer à différents projets de recherche dans le respect des droits des personnes, notamment le droit à la vie privée.

4.2.3 Autres organismes

Le Curateur public oeuvre au développement d'autres collaborations avec le milieu. Ainsi, un comité de travail a été créé avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) pour faciliter l'accès des personnes représentées par le Curateur aux prestations de la CSST, notamment celles versées aux victimes d'actes criminels. Le Curateur participe également au comité interministériel mis sur pied par le Secrétariat aux aînés afin d'élaborer un plan d'action pour contrer les abus faits aux aînés. De plus, le Curateur travaille de concert avec le Congrès Juif Canadien à l'établissement d'une entente visant à assurer aux personnes représentées membres de la communauté juive des services d'aide et d'accompagnement ou d'autres services respectueux des rites religieux, notamment lors de funérailles.

4.2.4 Contribution aux débats sociaux

Le Curateur public intervient dans les débats sociaux qui influent sur la qualité de vie des personnes qu'il représente. Il y accorde une importance toute particulière, considérant qu'il s'agit d'occasions de raviver les forces à l'œuvre dans la lutte contre l'inaptitude et ses conséquences.

Au cours des années 1999 et 2000, le Curateur public a été invité à plusieurs rencontres publiques à titre de conférencier. L'organisme poursuit ses efforts afin de favoriser une compréhension plus juste de la réalité des personnes inaptes. Entre autres, il a présenté un mémoire sur l'exploitation des personnes âgées à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Tout récemment, il a déposé un mémoire dans le

contexte des travaux de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux.

4.2.5 Création d'une direction des relations avec les clientèles et leur milieu

Sur le plan institutionnel, le Curateur public a voulu se doter de mécanismes de liaison permanents avec ses clientèles et leur milieu. La Direction des relations avec les clientèles et leur milieu a été constituée à cette fin. Elle assume les relations avec les organismes et les associations qui offrent des services aux personnes inaptes ou qui travaillent à défendre leurs droits. Elle est également responsable du service des plaintes du Curateur public.

4.2.6 Les nouvelles façons de fournir les services

En vue d'adapter ses services aux besoins des personnes inaptes, le Curateur public aura, d'ici le 31 mars 2000, créé ou révisé les processus d'intervention nécessaires pour administrer les régimes de protection publics et privés et pour poursuivre son virage en faveur de la protection de la personne.

En parallèle, l'implantation de nouveaux services a commencé en 2000. Depuis janvier, le Curateur public rencontre d'emblée la personne inapte en instance d'ouverture d'un régime de protection, sa famille ou ses proches, afin d'identifier le régime de protection le plus approprié à sa situation. Selon les prévisions, les personnes qui sont déjà sous un régime de protection bénéficieront des nouveaux processus d'intervention à la date anniversaire de leur régime de tutelle ou de curatelle. Toutefois, la majorité de ces personnes seront rencontrées dans le cours des programmes de visites en établissement de santé ou à domicile.

Dans l'ensemble, la modernisation des services nécessite les tâches suivantes :

- l'analyse des écarts entre la situation actuelle et la situation souhaitée;
- la redéfinition des objectifs et la description de chacune des activités permettant de les atteindre;
- le choix des activités qui seront maintenues;
- la révision des instruments de travail ou la préparation de nouveaux outils;
- le choix des contenus de formation des employés;

- la préparation de procédures de travail et de guides de formation;
- la révision de l'organisation du travail;
- l'obtention des informations de gestion requises.

4.2.6.1 Les régimes de protection publics

Les régimes de protection publics sont maintenant administrés selon les trois étapes suivantes :

Avant leur ouverture :

- accueil et intervention provisoire.

Après leur ouverture :

- évaluation et définition d'un plan d'orientation et de suivi intégré (POSI);
- représentation continue, suivi intégré et production d'un compte sommaire annuel.

L'accueil et l'intervention provisoire

Le service d'accueil détermine le régime de protection le plus approprié aux besoins de chaque personne inapte. Après analyse de la situation, le Curateur public dépose au tribunal une recommandation favorisant l'ouverture de l'un ou l'autre des régimes de protection. Cette étape est cruciale puisqu'une fois la décision du tribunal rendue, la personne inapte se voit retirer l'exercice de ses droits civils.

De son côté, le service d'intervention provisoire permet au Curateur public d'intervenir auprès de personnes victimes d'abus ou de négligence, qui seront ultérieurement placées sous un régime de protection. Lorsqu'il est avisé d'une situation critique, le Curateur public a maintenant tous les pouvoirs pour assurer la protection provisoire de ces personnes et de leurs biens. La révision de ce service est terminée depuis janvier 2000.

L'évaluation et le plan d'orientation et de suivi intégré

Après l'ouverture d'un régime de protection public, le Curateur public doit évaluer les besoins de la personne en fonction de son degré d'autonomie et du risque de préjudice possible lié, entre autres, à son type d'hébergement ou à la dynamique sociale et familiale. Ces renseignements obtenus, un plan d'orientation et de suivi intégré (POSI)

est établi pour déterminer les interventions du Curateur public et assurer la protection de la personne. La révision du service sera terminée à l'automne 2000.

La représentation continue et le suivi intégré

Une fois le POSI terminé, le Curateur public exerce son rôle de protection et de représentation en conformité avec les orientations qu'il s'est données. Un suivi régulier permet d'adapter le plan à l'évolution des besoins de la personne.

4.2.6.2 Les régimes de protection privés

Le Curateur public n'est pas seul à intervenir pour assurer la protection de la personne représentée par un régime de protection privé. Les modifications législatives apportées en 1990 ont accru le rôle de la famille, tant en ce qui concerne le tuteur que le conseil de tutelle. L'intervention de l'État est réduite, bien que le Curateur public ait conservé un pouvoir de surveillance à l'égard de l'administration des régimes de protection privés. La volonté du législateur de responsabiliser la famille et les proches lorsqu'il s'agit de la protection d'un mineur ou d'un majeur inapte doit donc servir de guide à la redéfinition du rôle et des interventions du Curateur public en matière de régimes privés.

Lorsqu'il s'agit d'administrer les biens d'un mineur ou d'un majeur inapte, des règles particulières sont décrites dans le *Code civil du Québec* et dans la *Loi sur le curateur public*. Le tuteur ou curateur est responsable de leur gestion et doit en rendre compte au conseil de tutelle et au Curateur public. Le conseil de tutelle étant le principal mécanisme de surveillance de la tutelle ou de la curatelle, le Curateur public apporte en fait une protection supplémentaire aux personnes représentées.

Si le législateur a bien encadré la gestion du patrimoine de la personne, on ne peut en dire autant de la surveillance de la protection de la personne inapte. Dans ce dernier cas, le Curateur public détient des pouvoirs généraux qui s'appliquent aux régimes de protection dans leur ensemble : pouvoirs d'enquête, intervention en cours de procédure, remplacement, engagement volontaire, etc. Un premier document d'orientation sur l'administration des régimes privés a été élaboré. Il identifie plusieurs pistes d'intervention. Toutefois, la réflexion se poursuit pour déterminer la dynamique souhaitée entre le représentant légal, son conseil de tutelle et le Curateur public; le rôle de surveillance de celui-ci sera donc réévalué.

Toutefois, le Curateur public a mis en œuvre diverses mesures pour exercer avec plus de rigueur ses obligations légales à l'égard de l'administration des régimes privés. Dès 1999, un projet de rattrapage des retards accumulés dans la vérification des rapports annuels des représentants privés a été instauré. Sur environ 1400 rapports analysés, une soixante ont entraîné le dépôt d'une requête en remplacement du représentant légal devant les tribunaux. De plus, en novembre 2000, le Curateur public fera parvenir à tous les représentants légaux concernés une lettre rappelant leur obligation de constituer un conseil de tutelle, une instance dont le rôle est de s'assurer que les décisions prises à l'endroit de la personne représentée sont dans son intérêt. Dans une perspective proactive, le Curateur public a écrit aux représentants légaux de bénéficiaires de prestations de dernier recours hébergés dans un établissement de santé afin de les informer des dernières modifications apportées au programme d'assistance-emploi du ministère de la Solidarité sociale.

Enfin, dès l'ouverture d'un régime de protection, le Curateur public transmet aux représentants privés une information détaillée sur leur rôle et leurs responsabilités ainsi que sur celles qui lui sont réservées. Il demeure disponible pour répondre à toute question éventuelle. Cet automne, une quinzaine de soirées d'information seront tenues sur les divers régimes de protection afin de répondre aux questions du public; une invitation spéciale sera transmise à l'ensemble des représentants privés. De plus, tous peuvent aussi consulter le site Internet du Curateur public et lui adresser leurs demandes de renseignements par courrier électronique.

En révisant ses services, le Curateur public entend alléger les exigences administratives liées à la gestion des régimes privés afin d'en favoriser le recours.

4.2.6.3 Le mandat en cas d'incapacité

Le mandat en cas d'incapacité est une mesure de protection privée introduite en 1990 dans le prolongement des modifications apportées à la *Loi sur le curateur public* et au *Code civil du Québec*. Le mandat consiste à désigner à l'avance, par la personne qui le rédige, le mandataire à qui elle confie la responsabilité de décider en son nom advenant son incapacité à s'occuper d'elle-même et à administrer ses biens. En favorisant la participation des proches, le législateur a voulu donner une dimension plus personnelle à la protection des personnes incapables.

Le Curateur public n'exerce aucun rôle de surveillance à l'égard des mandataires. Néanmoins, il est tenu d'intervenir lorsqu'un tiers l'avise d'une situation de négligence ou d'abus subie par une personne inapte.

En 1999, le Curateur public s'est employé à faire la promotion des mesures de protection privées, ainsi que le veut sa loi constitutive. Il a mené une campagne d'information sur le mandat en cas d'incapacité, au moyen de conférences prononcées dans 14 villes du Québec, devant un public visiblement intéressé et avide de renseignements sur les modes de protection en vigueur et sur la mission générale du Curateur public. Un article a aussi été envoyé pour publication à 11 revues spécialisées, distribuées dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Outre ses responsabilités légales, le Curateur public entend suivre de près l'évolution de cette mesure de protection de plus en plus répandue.

5. Gérer avec rigueur les biens des personnes représentées

Parallèlement à la révision de ses activités de protection, le Curateur public a pris plusieurs initiatives pour améliorer la gestion des biens des personnes qu'il représente. Des modifications législatives ont été apportées pour favoriser une gestion optimale de leurs patrimoines, certaines directives ont été revues et des professionnels ont été engagés pour instaurer plus de rigueur dans tous les secteurs liés à l'administration de ces biens. Un nombre important de ressources additionnelles ont été consacrées à l'élimination des retards accumulés dans ces secteurs, l'organisation subissant encore les conséquences d'un lourd passif. Des 58 ETC alloués par le Conseil du trésor en décembre 1999, 36 sont destinés à la gestion des biens jusqu'en mars 2002.

Compte tenu de sa mission, le Curateur public se doit d'assurer l'intégrité et l'intégralité des biens gérés du début à la fin de son mandat de protection. C'est pourquoi, en 1999, il exprimait son désir d'opérer une centralisation complète des activités liées à l'administration des patrimoines des personnes représentées. Au cours de la même année, il a rapatrié certaines activités à la Direction de la gestion des biens des personnes représentées. Il amorce maintenant une réorganisation globale de cette direction afin d'assurer la gestion adéquate des biens des personnes représentées et de

répondre à l'ensemble des préoccupations exprimées, à juste titre, par le Vérificateur général.

5.1 La centralisation de la gestion des biens pour les régimes de protection publics

Si la mission première du Curateur public est d'assurer la protection et la représentation de la personne inapte, l'administration de ses biens constitue un corollaire à ce rôle protecteur dans la mesure où elle contribue au bien-être de la personne. Non seulement le virage en faveur de la protection de la personne établit-il la primauté de celle-ci, mais il institue également son droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens.

La centralisation de la gestion des biens porte sur trois types d'administration des patrimoines des personnes représentées : la gestion d'affaires, l'administration provisoire et l'administration des biens de la personne bénéficiaire d'un régime de protection public. La gestion d'affaires correspond à un mandat précis, comportant un ou plusieurs gestes ponctuels répondant à une situation d'urgence. Elle s'applique dans les circonstances suivantes : absence de représentation conventionnelle, légale ou judiciaire, intention de gérer et de réclamer une indemnisation, imminence d'une demande d'ouverture d'un régime de protection et absence d'opposition de la personne inapte. L'administration provisoire des biens d'une personne est exercée peu avant la demande d'ouverture d'un régime de protection, si la personne inapte risque un préjudice sérieux ou s'il y a nécessité de faire un certain nombre de gestes administratifs. Ce pouvoir d'intervention est donné par le tribunal au Curateur public, ou à toute autre personne désignée, pour accomplir un acte déterminé ou pour assumer l'administration générale des biens de la personne. Enfin, l'administration des biens en tant que telle est obtenue par le Curateur public au moment de l'ouverture d'un régime de protection public.

Pour mettre en œuvre la centralisation de l'administration des patrimoines des personnes représentées, la Direction de la gestion des biens sera divisée en quatre équipes.

La première équipe assurera la gestion des biens au moment de la prise en charge de la personne par le Curateur public. Elle interviendra en situation de gestion d'affaires et

d'administration provisoire pour assister les directions territoriales dans l'évaluation et l'exécution des actes administratifs requis. Dans le cas des personnes sous un régime de protection public, l'équipe sera responsable de la prise de l'inventaire de leur patrimoine et de son suivi, des activités de protection et de conservation des biens (entreposage, récupération des sommes dans les comptes bancaires, etc.), de l'obtention des revenus et des allocations sociales dus, de la gestion budgétaire de court terme (paiement de factures, etc.), ainsi que de la saisie et de la validation des informations sur le patrimoine.

La seconde équipe offrira un service de gestion continue des biens. Chaque employé établira un scénario et un plan d'action pour gérer adéquatement le patrimoine des personnes sous sa responsabilité. Il sera le répondant de l'administration du volet financier du Plan d'orientation et de suivi intégré (POSI) conçu pour chacune des personnes sous régime public. Il assistera la direction territoriale dans la gestion du budget de la personne pour qu'elle bénéficie d'une qualité de vie maximale. En procédant ainsi, le responsable de la gestion du patrimoine développera une connaissance globale et intégrée des besoins financiers de la personne inapte, ce qui contrastera avec la situation actuelle. Par ailleurs, la gestion quotidienne de ses dépenses personnelles demeurera sous la responsabilité du conseiller à la représentation continue, lequel relève des directions territoriales. Un arrimage entre les activités du conseiller et celles de son homologue à la gestion des biens est prévu. Il repose sur le principe selon lequel la gestion des avoirs et des biens est exercée par la Direction de la gestion des biens, à moins qu'elle ne présente une valeur ajoutée pour la protection de la personne. À titre d'exemple, si la remise en main propre d'un montant d'argent devenait l'unique moyen d'entrer en contact avec une personne représentée, elle serait exécutée par la direction territoriale.

La troisième équipe sera chargée de la reddition de comptes, de la remise des biens et de la fermeture du dossier. Elle devra saisir les informations concernant la fin du régime de protection et terminer les activités en cours. Elle rendra compte des gestes administratifs du Curateur public à la personne ou à sa famille. Le cas échéant, elle fera la remise des biens aux ayants droit ou au ministère des Finances, dans le cas où les premiers renonceraient à l'héritage ou en l'absence de ceux-ci.

La quatrième équipe sera constituée des ressources spécialisées de la Direction. Elle offrira des services-conseils et techniques pour tous les volets de la gestion des patrimoines (déclarations fiscales, immeubles, assurances, etc.).

La réorganisation du travail permettra à la Direction de la gestion des biens de contrôler tout le processus de gestion des patrimoines, de la prise en charge de l'inventaire à la remise des biens. Elle assurera l'uniformisation des directives et des actions. Toutes les décisions relatives à la gestion des biens seront consignées et feront l'objet de mesures de contrôle. En outre, la Direction sera seule imputable de la qualité des informations concernant le patrimoine versées au dossier de la personne.

La centralisation complète de la gestion des patrimoines répond à deux objectifs. En premier lieu, elle vise à garantir une saine administration des patrimoines des personnes représentées par un contrôle unique de tout le processus administratif afférent. En second lieu, elle incarne le virage en faveur de la protection de la personne, d'une part, en permettant aux directions territoriales de se concentrer exclusivement sur les activités de protection et, d'autre part, en laissant place à une analyse des besoins financiers de la personne inapte basée sur une connaissance globale de sa situation.

Les changements organisationnels requis pour implanter la centralisation de la gestion des patrimoines ont commencé en octobre 2000. Ils permettront de déterminer les responsabilités de chacun des intervenants du Curateur public et établiront les arrimages conséquents. Il s'agit de changements majeurs puisqu'ils exigent également la réorganisation des services au sein des quatre directions territoriales, le redéploiement des ressources concernées et la révision de leurs activités. Ils représentent donc une priorité pour l'organisation au cours des prochains mois.

5.2 Les correctifs immédiats

Depuis janvier 1999, le Curateur public a apporté plusieurs correctifs pour améliorer la gestion des biens des personnes représentées.

5.2.1 La gestion des placements

La valeur des placements des personnes sous régime de protection public s'élève à près de 170 millions de dollars. Le Curateur public administre cette somme en la répartissant entre le fonds nominatif et les fonds collectifs.

Le fonds nominatif regroupe les sommes individuelles que les personnes représentées possédaient à l'ouverture du régime de protection (obligations, certificats de dépôt, fonds communs, actions, etc.). Ces actifs totalisent près de 20 millions de dollars.

Les fonds collectifs sont constitués des placements individuels arrivés à échéance et du produit de la vente d'un actif. Ils sont triples : le fonds d'encaisse, le fonds de revenus et le fonds diversifié. Le fonds d'encaisse correspond au « compte de banque » des personnes représentées : il est composé de leurs revenus de court terme et sert à payer leurs frais de subsistance courants (hébergement, alimentation, etc.). Il doit donc offrir des garanties de sécurité et contenir des liquidités suffisantes. Les deux autres fonds se distinguent par leur objectif de rendement : le fonds de revenus vise un rendement régulier et stable; le fonds diversifié vise un rendement à long terme, plus élevé.

Au printemps 1999, le *Code civil du Québec* a été modifié pour offrir plus de flexibilité dans la gestion des placements collectifs des personnes représentées par le Curateur public. Par la suite, ce dernier a confié la gestion des fonds collectifs à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Néanmoins, les fonds sont administrés en conformité avec la *Politique de placement des fonds collectifs du Curateur public*, qui précise les conditions d'une gestion à la fois prudente et performante. Cette dernière sera revue prochainement, tant pour répondre aux besoins variés des personnes représentées que pour assurer une gestion optimale de leurs actifs.

En ce qui a trait à la gestion des placements nominatifs, chacune des situations dans lesquelles se trouvent les personnes représentées requiert une analyse particulière. À titre d'exemple, certains portefeuilles sont jugés à risque parce qu'ils présentent une concentration d'actifs dans un même type de placement. La première réaction serait de rééquilibrer rapidement la situation. Or, il n'est pas garanti que ce geste présente un intérêt financier pour la personne représentée. C'est pourquoi le Curateur public désire que la gestion des placements nominatifs repose sur une qualité d'expertise comparable à celle qu'offre la gestion des placements collectifs. Un groupe de travail chapeauté par

la Direction de la gestion des biens sera mis sur pied. Au cours des prochains mois, une proposition en ce sens aura été arrêtée.

5.2.2 Le paiement des frais d'hébergement

Les personnes représentées par le Curateur public sont majoritairement hébergées dans des centres hospitaliers, des centres d'hébergement et de soins de longue durée et des ressources d'hébergement privées. Le Curateur public paie les frais d'hébergement à même les revenus des personnes représentées. En 1998, malgré des objectifs clairement établis, il ne parvenait pas à payer les établissements avant le 10 de chaque mois. Aujourd'hui, la majorité d'entre eux reçoivent les montants dus le premier de chaque mois.

5.2.3 La gestion des menues dépenses

Depuis plusieurs années, le Curateur public délègue la gestion des menues dépenses aux établissements de santé et de services sociaux qui hébergent les personnes inaptes qu'il représente. En 1990, ce pouvoir de délégation a été aboli afin de protéger celles-ci contre les risques de conflits d'intérêts avec le personnel de l'établissement. Dans les faits, la pratique a été maintenue pour répondre efficacement aux demandes de liquidités quotidiennes des personnes hébergées.

En 1999, une modification au *Code civil du Québec* a permis de nouveau au Curateur public de déléguer la gestion des menues dépenses des personnes inaptes aux établissements de santé où elles sont hébergées. Des mesures de contrôle de cette gestion seront instaurées. D'ici là, le Curateur public procède à la récupération des montants individuels excédant 500 \$. Cette opération vise plus de 3100 sites d'hébergement, ce qui inclut les résidences sans permis. Elle permet au Curateur public d'obtenir des informations sur les pratiques administratives des établissements et facilite l'identification de mesures de contrôle adaptées aux divers milieux de vie. Déjà, en récupérant les sommes excédentaires, le Curateur public reprend le contrôle de leur gestion. L'utilisation des sommes restantes sera bientôt encadrée par des directives. À titre d'exemple, les établissements de santé ne pourraient pas payer les services de buanderie à même les menues dépenses des personnes représentées.

5.2.4 La perception des allocations

Au moyen du rapport d'enquête rédigé par les investigateurs, le Curateur public connaît la nature et la fréquence des allocations auxquelles la personne qu'il représente a droit. Il communique avec les autorités concernées, remplit les formulaires requis et obtient les documents appropriés pour le versement des sommes dues. Ces allocations proviennent essentiellement des sources suivantes : sécurité de la vieillesse, régime de rentes du Québec, rentes viagères, rentes d'invalidité, régime de retraite d'un ex-employeur, prestations d'assurance-emploi, sécurité du revenu, pensions alimentaires et autres revenus similaires.

En 1998, le Vérificateur général reprochait au Curateur public de ne pas percevoir toutes les allocations auxquelles les personnes représentées ont droit. Depuis, l'évaluation des sommes à recevoir est facilitée par le croisement des banques de données de certains ministères. Cependant, cette approche a ses limites et la Direction de la gestion des biens doit procéder à des révisions manuelles afin de corriger certaines situations. Des travaux ont été entrepris pour systématiser davantage le processus de perception des allocations. De plus, l'amélioration de la cueillette d'informations dès l'ouverture du régime de protection permettra une gestion plus efficace des allocations sociales dont la personne représentée devrait bénéficier.

La priorité a été accordée à la gestion des prestations d'aide sociale. Un comité de travail a été créé avec le ministère de la Solidarité sociale en vue de rapatrier, au Curateur public du Québec, les chèques de dernier recours des personnes que ce dernier représente. Le Curateur détiendrait alors toutes les informations nécessaires pour gérer adéquatement ces sommes et il effectuerait lui-même les paiements requis aux établissements de santé et de services sociaux.

5.2.5 La gestion des immeubles

Le Curateur public assure la conservation et l'entretien des immeubles qui appartiennent aux personnes sous sa responsabilité. Quand l'intérêt de celles-ci l'exige, il procède à leur vente. Il gère annuellement plusieurs centaines d'immeubles qui appartiennent à des personnes représentées ou qui sont assimilés à des biens non réclamés. Il s'agit principalement de maisons individuelles, de duplex, de triplex, de condominiums et de bâtiments résidentiels, mais aussi de terrains vacants, d'usufruits et de droits

d'habitation. En septembre 2000, les immeubles appartenant en tout ou en partie aux personnes représentées par le Curateur public comprenaient 148 terrains et 349 bâtiments, dont 10 sont situés à l'étranger.

En 1999, une firme privée a procédé à l'inspection de la quasi-totalité des immeubles appartenant à des personnes sous régime public. Le Curateur public maintenait toujours certains retards dans ce domaine, lesquels sont aujourd'hui entièrement résorbés. Depuis août 2000, dès l'ouverture d'un régime de protection public, les immeubles des personnes représentées font immédiatement l'objet d'une demande d'inspection.

Par ailleurs, en février 2000, une grille d'analyse a été élaborée pour évaluer la pertinence, sur le plan financier, de conserver ou non ces immeubles ou d'y effectuer des travaux requis. Depuis, le Curateur public procède à l'établissement d'un registre qui présentera la description de chacun de ces immeubles, l'identification des travaux urgents et des coûts afférents, et la recommandation de procéder ou non à la vente ou aux réparations souhaitées. Ce registre sera prêt en mars 2001. En 1999, il ne comprenait qu'une description des immeubles et l'identification de travaux urgents.

Dans son dernier rapport, le Vérificateur général s'inquiétait des pratiques relatives à l'octroi des mandats d'entretien et de réparation des immeubles. Le Curateur public a donc resserré ses mesures de contrôle afin de faire respecter les directives établies. Il peut maintenant garantir que la pratique favorisant le fractionnement de contrats a été entièrement abolie. De plus, l'embauche d'un architecte permanent lui permet de faire un suivi approprié des travaux d'entretien et des réparations. Un rapport de suivi est intégré au dossier de chacun des immeubles. La situation est plus complexe pour les immeubles situés loin des grands centres urbains, compte tenu des coûts élevés associés aux mesures de suivi. Le Curateur public évalue donc la possibilité d'impartir cette tâche au secteur privé.

5.2.6 La gestion des obligations fiscales

Le Curateur public voit à la préparation des déclarations de revenu de toutes les personnes qu'il représente. En 2000, il a produit 22 412 déclarations provinciales et fédérales pour l'année d'imposition 1999. Il a également présenté environ 125 demandes d'annulation ou de renonciation pour des pénalités et des intérêts imputés aux personnes qu'il représente et il a perçu 730 500 \$ en remboursements pour

elles. Au 31 mars 2000, il lui restait 1300 déclarations fiscales à produire pour les années antérieures à 1999 et environ 125 avis de cotisation à vérifier pour des personnes qu'il a prises sous sa protection au cours de l'année et qui n'avaient pas fait de déclaration de revenu depuis plus d'un an. Malheureusement, cette situation est récurrente et occasionne beaucoup de travail pour le Curateur public. Tous les ans, près de 50 % des personnes nouvellement sous régime de protection public n'ont pas produit leur déclaration de revenu pour une ou plusieurs années antérieures. Pour rétablir la situation, le Curateur doit fournir de nombreux efforts afin de retracer les documents requis et de bénéficier des crédits d'impôt alloués. Présentement, les déclarations fiscales sont produites par les employés du Curateur public et les déclarations plus complexes sont confiées au secteur privé. Dans l'ensemble, le Curateur public est en mesure de produire les déclarations fiscales de l'année courante en temps opportun. Cet automne, les employés concernés recevront une formation sur la production de déclarations fiscales au moyen d'un logiciel spécialisé.

5.2.7 La reddition de comptes

Lorsqu'un régime de protection est privatisé et dans les rares cas où la personne représentée redevient apte ou lorsqu'elle décède, le Curateur public rend compte de son administration dans un délai d'environ 15 jours. Il cède ensuite les biens qu'il administrait à la personne redevenue apte, à son nouveau représentant légal, au liquidateur de sa succession ou à ses héritiers, selon le cas.

Une fois l'an, à la demande de la personne représentée, d'un membre de sa famille ou d'un proche, le Curateur public dresse un compte sommaire de sa gestion. Dorénavant, cette pratique sera remplacée par la production d'un compte sommaire et d'un bilan financier annuels. L'information plus détaillée présentera les recettes et déboursés ainsi que l'actif et le passif du patrimoine d'une personne représentée au 31 décembre de l'année civile. D'ici la fin de l'année, tous les comptes sommaires et les bilans financiers seront disponibles. Produits annuellement, ces outils bonifieront la reddition de comptes réalisée en fin de mandat.

6. Une réorganisation administrative globale

La mise en œuvre de la réforme en faveur de la protection de la personne n'aurait pas pu s'amorcer sans une réorganisation complète de l'administration du Curateur public. Toutes les composantes administratives de l'organisation ont été revues ou sont en cours de réexamen.

6.1 La nouvelle structure administrative

Le plan d'organisation administrative du Curateur public du Québec définit son organigramme, établit le niveau d'encadrement de l'équipe de gestion et présente les mécanismes de gestion interne.

En 1999, l'organigramme a été entièrement adapté aux exigences de la mission du Curateur public. La nouvelle structure regroupe le bureau du curateur public, six directions qui offrent des services directs aux usagers, cinq directions desquelles relèvent les services de soutien aux opérations et quatre directions responsables des services administratifs. L'équipe de gestion est maintenant composée de 20 cadres, dont 15 de niveau supérieur.

6.1.1 Les services directs aux usagers

Les services directs aux usagers sont ceux qui assurent l'administration et la surveillance des régimes de protection en vigueur, de même que la remise des biens non réclamés aux ayants droit.

Ces responsabilités sont confiées au greffe, aux directions de protection territoriales et à l'unité de consentement à des soins ainsi qu'aux directions de la gestion des biens et du soutien administratif et de l'administration provisoire des biens non réclamés. Les services directs aux usagers regroupent 75 % de l'effectif du Curateur public.

Le greffe

Le service du greffe a pour mandat d'enregistrer tous les actes officiels relatifs à l'administration des régimes de protection et des biens non réclamés, y compris près de 11 000 procédures judiciaires; il doit aussi conserver et tenir à jour, parmi l'ensemble de

ces données, quatre registres publics touchant les régimes de protection en vigueur et les biens sous administration provisoire.

Selon la *Loi sur le curateur public*, en effet, le Curateur public est tenu de maintenir un registre des tutelles au mineur, des tutelles et des curatelles au majeur, des mandats homologués et des biens sous administration provisoire. Ces registres, maintenant informatisés, ne conservent que les renseignements d'intérêt public prévus par règlement. Les registres des régimes de protection contiennent notamment le numéro de dossier, l'identité du tuteur ou du curateur et du mineur ou du majeur protégé, la nature du régime, la référence au jugement du tribunal, la date de ce jugement et les changements survenus par la suite. Le registre des biens non réclamés comprend, outre le numéro de dossier, l'identité du débiteur ou du détenteur qui a remis les biens ainsi que des propriétaires ou ayants droit connus, la description sommaire des biens, etc. L'équipe du greffe est composée de six employés.

Les données enregistrées au service du greffe renseignent la population sur l'évolution des régimes de protection ouverts ou en vigueur.

Les directions territoriales

Les directions territoriales ont pour mandat d'offrir les services du Curateur public aux personnes inaptes d'un territoire donné, que celles-ci vivent à domicile ou en établissement, et de représenter le Curateur public auprès de l'ensemble des citoyens afin de s'assurer que toutes les demandes de protection de personnes inaptes sont traitées équitablement et promptement.

Le Curateur public a accordé une importance toute particulière à la création de quatre directions territoriales qui lui permettent de se rapprocher de ses clientèles et de prendre des décisions éclairées quant aux besoins de protection des personnes inaptes. Ces directions sont situées à Saint-Jérôme, Longueuil, Montréal et Québec. Quatre points de services sont répartis dans les villes de Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi et Bernierville, et deux autres dans les établissements de santé suivants : hôpital Louis-Hippolyte-Lafontaine et hôpital Saint-Julien. Le point de services temporaire de l'hôpital Saint-Julien restera en fonction pour la durée du processus de réinsertion sociale des personnes accueillies dans cet établissement. Les directions territoriales regroupent 234 employés.

La Direction de la gestion des biens et du soutien administratif

La Direction de la gestion des biens et du soutien administratif a le mandat de gérer le patrimoine des personnes placées sous un régime de protection public, ce qui inclut les services suivants :

- perception et encaissement des prestations et des allocations;
- paiement des frais d'hébergement, des menues dépenses et des comptes courants;
- production des déclarations fiscales et traitement des avis de cotisation;
- gestion des assurances, des placements et des immeubles;
- entreposage des biens meubles;
- supervision des ventes à l'encan;
- production des redditions de comptes et remise des biens;
- enregistrement des effets négociables et
- perception des comptes à recevoir.

Les démarches et les transactions courantes que suppose la gestion d'un patrimoine sont donc confiées à une direction centrale qui remplit aussi une fonction de conseiller auprès des directions territoriales. L'effectif de la Direction se compose de 60 employés.

La Direction de l'administration provisoire des biens non réclamés

La Direction de l'administration provisoire des biens non réclamés a pour mandat d'administrer les biens non réclamés que la loi confie au Curateur public, puis de les liquider, s'il y a lieu, pour en verser le reliquat aux ayants droit ou, à défaut, au Trésor public. Elle compte 40 employés.

Cette seconde mission du Curateur public englobe une trentaine de catégories de biens, notamment : les successions non réclamées, les biens des compagnies dissoutes, les biens dont les propriétaires sont inconnus ou introuvables, les véhicules abandonnés, les biens délaissés dans les centres de détention et dans les établissements de santé, etc. S'y sont ajoutés depuis peu les produits financiers non réclamés.

Des modifications législatives et réglementaires entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1999 obligent désormais le détenteur à transmettre au Curateur public les produits financiers non réclamés en sa possession, après avoir tenté de joindre leurs propriétaires. Ce

changement vise à faire du Curateur public le guichet unique où la population doit se présenter pour récupérer ses biens. Bien qu'elle soit en vigueur depuis neuf mois, la loi prévoit des mesures d'application transitoires selon lesquelles les détenteurs des nouveaux biens non réclamés en feront graduellement la remise au Curateur public au cours de l'année 2000, de sorte que la loi sera pleinement appliquée en 2001.

6.1.2 Les services de soutien à la direction

Les services de soutien à la direction sont ceux qui assistent et conseillent le curateur public dans ses relations avec les institutions, la communauté, les personnes représentées, leur famille et leurs proches, ainsi que dans le développement et le rayonnement de sa propre organisation.

Dans l'exercice de sa mission, le Curateur public entretient en effet des relations officielles avec les institutions et divers milieux professionnels :

- avec le gouvernement et l'Assemblée nationale, pour les lois, les règlements et les obligations qui encadrent son action;
- avec les tribunaux, pour les décisions fondamentales relatives aux régimes de protection;
- avec le réseau de la santé et des services sociaux, pour l'hébergement et le traitement des personnes déclarées inaptes;
- avec le mouvement associatif et les milieux du savoir et de l'enseignement, pour les assises sociales et scientifiques de son action;
- avec les médias et la population.

Afin d'assumer ces responsabilités, les services de soutien à la direction regroupent donc les relations avec les clientèles, le secrétariat général et les communications, la planification et la coordination, ainsi que les affaires juridiques.

La Direction des relations avec les clientèles

Le mandat de la Direction des relations avec les clientèles et leur milieu est de contribuer, dans un souci de justice et d'équité, à l'amélioration permanente des services offerts aux personnes déclarées inaptes. Elle doit vérifier et analyser toute plainte qui vient d'un usager, d'un citoyen ou d'un organisme concernant une décision

ou un service du Curateur public. Elle doit aussi tisser des liens de collaboration avec les milieux reliés à l'incapacité. L'effectif de la Direction se compose de sept employés.

Le Secrétariat général

Le Secrétariat général a pour mandat d'assister le curateur public dans la gestion de l'information et des affaires courantes. Il voit au cheminement des dossiers dans l'appareil gouvernemental ou législatif; il propose des stratégies de communication pour faire connaître les services et les orientations de l'institution; il s'acquitte des obligations inhérentes à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ainsi qu'à la *Charte de la langue française*; il pourvoit au maintien et au développement du centre de documentation. Le personnel du Secrétariat général se compose de neuf employés.

La Direction générale de la planification et de la coordination

Le mandat de la Direction générale de la planification et de la coordination est d'instaurer la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats au sein de l'organisation, de développer les connaissances relatives à la protection des personnes incapables, de concevoir des orientations et des politiques conformes à la mission du Curateur public, de réviser les programmes d'activités pour tous les services offerts aux usagers et de soutenir leur mise en œuvre. La Direction regroupe le service de la planification stratégique et des politiques ainsi que le service du développement et du soutien aux opérations. Elle se compose de 19 personnes.

La Direction des affaires juridiques

La Direction des affaires juridiques a pour mandat de conseiller le curateur public, de le représenter devant les tribunaux et de rédiger l'ensemble des actes nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Incluant le greffe, cette direction comprend 17 personnes, dont sept avocats. Elle est aussi responsable de la cohérence juridique des travaux de 12 autres avocats qui travaillent dans les différentes directions du Curateur public.

6.1.3 Les Services administratifs

Les Services administratifs voient au fonctionnement normal de l'organisation. Ils s'occupent du personnel, du système informatique, de l'équipement de bureau et des budgets. Ils sont encadrés par la Direction générale des affaires administratives qui regroupe les ressources humaines, informationnelles, financières et matérielles. Leur effectif total est de 61 employés.

Les Services administratifs sont à la base de la réforme, qui s'est d'abord traduite par un accroissement notable de toutes les ressources et par un changement de statut de l'organisation. Celle-ci est désormais financée par les fonds publics et doit se conformer aux normes administratives de la fonction publique.

Les ressources humaines

La Direction des ressources humaines est chargée de recruter le personnel compétent indispensable aux services de qualité que le Curateur public s'est engagé à offrir aux usagers. À cette fonction s'ajoutent l'accueil, l'intégration, le perfectionnement et l'initiation du personnel aux valeurs et aux orientations de l'institution ainsi qu'au respect du service public. La Direction supervise les relations de travail conformément aux conventions collectives en vigueur. Son effectif comprend 11 employés.

Les ressources informationnelles

La Direction des ressources informationnelles coordonne l'élaboration et l'exploitation des systèmes informatiques et des autres outils technologiques. Elle s'emploie à maximiser les activités reliées aux programmes du Curateur public et à maintenir la qualité et la continuité des services. Son effectif compte 20 employés.

Les ressources financières et matérielles

La Direction des ressources financières et matérielles est chargée de concevoir et de soutenir l'implantation de systèmes de rationalisation dans l'utilisation de telles ressources, y compris l'adjudication des contrats et la gestion contractuelle. Elle comprend deux services, les ressources matérielles et les ressources financières. Son effectif se chiffre à 28 employés. Le service des ressources matérielles gère la location

et l'aménagement des locaux, les équipements de télécommunication, l'approvisionnement en biens et services ainsi que les documents d'archives, les imprimés administratifs, le courrier et les messageries. Le service des ressources financières assume la gestion du budget de l'organisation, conformément aux orientations du Curateur public et aux normes en vigueur. Il fixe les mécanismes de contrôle financier nécessaires à la rigueur des activités et effectue les actes de trésorerie pour le fonds général du Curateur public.

Par ailleurs, le plan de délégation de pouvoirs et de signature du Curateur public du Québec a été adapté à la nouvelle structure de gestion de l'organisation. Il entérine les fonctions attribuées au curateur public, que celui-ci délègue à ses gestionnaires.

6.2 Des mécanismes de gestion interne

Après avoir entièrement révisé sa structure administrative, le Curateur public a mis sur pied trois principaux comités internes qui assurent le développement concerté de ses activités et la cohérence institutionnelle :

- Le Comité de gestion. Il est présidé par le curateur public et a pour mandat de planifier et de coordonner les activités des différentes directions en fonction de sa mission, de sa planification stratégique et des orientations gouvernementales.
- Le Comité directeur de la protection. La présidence du comité est assumée par le curateur public et sa coordination est confiée à la Direction générale de la planification et de la coordination. Le comité regroupe les directions territoriales et la Direction de la gestion des biens des personnes représentées. Il est chargé de définir les orientations qui sous-tendent les interventions du Curateur public concernant la protection des personnes inaptes et de leurs biens. Il assure la cohérence des activités de protection qui ont été décentralisées dans quatre directions territoriales.
- Le Comité de protection des renseignements personnels. Ce comité est présidé par le curateur public et coordonné par le Secrétariat général. Il a pour mandat de définir le cadre d'application de la protection des renseignements personnels, conformément à *la Loi sur le curateur public* et à *la Loi sur l'accès aux documents des organismes et sur la protection des renseignements personnels*. Il évalue annuellement la confidentialité des renseignements personnels des personnes inaptes et sensibilise le personnel à cet effet.

6.3 De saines pratiques administratives

Depuis 1999, le Curateur public s'est efforcé de rétablir une gestion rigoureuse de ses ressources humaines, matérielles et financières, ainsi que de procéder à l'implantation d'un cadre de gestion des ressources conforme aux règles applicables dans l'administration publique.

En ce qui a trait aux ressources humaines, des orientations administratives ont été fixées afin de contrôler l'effectif, l'assiduité des employés et les heures travaillées. Les activités du Comité ministériel de l'organisation du travail (CMOT) et du Comité ministériel des relations professionnelles (CMRP) ont été rétablies en conformité avec la *Loi sur l'administration publique*.

La gestion des ressources matérielles et financières a pour sa part été resserrée grâce à la création d'instruments efficaces. La révision des procédures d'appels d'offres pour l'ensemble des contrats (fonds publics et privés) respecte la *Loi sur l'administration financière*. De plus, l'organisation applique maintenant les conventions comptables gouvernementales. Quant à la perception des comptes à recevoir, les procédures et directives afférentes ont été révisées et l'activité a été centralisée. Sur le plan de la gestion documentaire, un budget de 0,91 million de dollars a été accordé au Curateur public en décembre 1999, pour lui permettre d'achever la restructuration et la mise en ordre des dossiers des personnes représentées.

6.4 La protection des renseignements personnels

En 1999, le Curateur public a élaboré un plan d'action pour la protection des renseignements personnels. Depuis, il compte un nombre important de réalisations à ce chapitre.

Le Curateur public a d'abord défini les orientations et le cadre d'application en conformité avec la *Loi sur le curateur public*, qui le contraint déjà à des règles de confidentialité, et avec la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Puis, il a informé le personnel de l'importance accordée au respect de ces règles. Afin de conférer à cette exigence la place prépondérante qui lui revient, il a adopté la *Déclaration de valeurs en matière de protection des renseignements personnels*. Des directives claires ont été transmises

quant au respect des normes de sécurité dans la transmission de renseignements personnels par télécopieur, courrier électronique ou Internet, de même que dans la destruction de documents où de tels renseignements sont consignés. Les directives et les procédures sur l'accès aux renseignements personnels ont été mises à jour, un guide d'accompagnement à l'usage du personnel a été produit et une formation a été offerte à l'ensemble des employés. Concernant l'embauche de chefs d'équipe ou de cadres, le Curateur public évalue et privilégie la connaissance des lois, des règlements et des pratiques administratives qui garantissent la protection des renseignements personnels. Enfin, le Curateur public a élaboré des règles relatives à la protection de ces renseignements dans les recherches et les sondages. Ces dernières ont été soumises à la Commission d'accès à l'information pour approbation.

Par ailleurs, le Curateur public a actualisé et mis en œuvre un plan d'action pour assurer la sécurité de l'information. Tous les directeurs ont notamment établi, pour chacun de leurs employés, un profil d'accès aux dossiers des personnes représentées (dossiers papier et informatiques) en fonction des seuls besoins relatifs à l'exécution du travail de chacun et de manière que tous les autres accès soient interdits hors de ce contexte.

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels régit l'accès aux documents administratifs du Curateur public et aux renseignements qu'il conserve dans les dossiers des régimes privés et dans ceux des régimes publics en instance d'ouverture. Le Curateur public tient un registre des renseignements nominatifs transmis en vertu de l'une ou l'autre loi. Il a par ailleurs introduit une clause de confidentialité dans tous les contrats qui le lient à un fournisseur de services, contresignée en annexe par les employés de ce fournisseur.

6.5 Le perfectionnement des ressources humaines

La Direction des ressources humaines s'est engagée, en 1999, dans la planification d'un vaste programme de formation et de perfectionnement qui trouvera sa pleine application au cours de l'exercice 2000-2001. Néanmoins, de nombreuses activités en ce sens ont déjà été réalisées, en raison notamment du nombre élevé de nouveaux employés. Des séances d'accueil et d'intégration visaient à situer chacun dans son milieu de travail, à le sensibiliser à la mission de l'institution, à ses valeurs et à ses objectifs, de même qu'à l'initier au cadre juridique et aux champs de compétence du Curateur public.

La Direction a également organisé, en collaboration avec d'autres services, des sessions de formation et de perfectionnement sur différents aspects professionnels. En voici quelques exemples :

- la préparation à l'utilisation du nouveau système comptable (SYGBEC) entré en fonction le 1^{er} avril 2000;
- le recyclage du personnel dans les nouvelles applications bureautiques (environnement Windows et système de messagerie électronique).

Au total, près de 1500 jours de formation ont été consacrés à ces apprentissages. Entre le 1^{er} janvier 1999 et le 31 mars 2000, le Curateur public a affecté 2,8 % de sa masse salariale à la formation du personnel, dépassant ainsi la norme en vigueur, que la loi fixe à 1 %.

6.6 La mise à niveau des ressources informatiques

La Direction des ressources informationnelles a joué un rôle important dans la modernisation de l'appareil administratif en adaptant la capacité et les fonctions informatiques aux exigences de la réforme.

Pour utiliser avantageusement les nouvelles technologies de l'information, il lui fallait planifier la migration des outils de développement, augmenter la puissance de l'ordinateur central, accroître la vitesse des liens de télécommunication, élaborer un réseau de communication interne et externe facilitant la diffusion de l'information et conserver la souplesse des fonctions informatiques afin de permettre l'adaptation des systèmes.

En 1999, le Curateur public s'est d'abord assuré que son système d'information (applications et équipement) passerait le millénaire sans problème. Il a retenu les services d'un sous-traitant pour encadrer les tests et les vérifications. Les logiciels maison ont nécessité un important travail, mais la fiabilité du système a été confirmée.

La Direction des ressources informationnelles a introduit des outils informatiques plus performants : Windows 98 et Microsoft Office 2000, courrier électronique et Internet. Elle a implanté de nouvelles fonctions liées au changement de la tarification, à l'usage de SYGBEC, à la sécurité d'accès aux données nominatives et aux dossiers personnels

ainsi qu'à l'ensemble des changements qui se succèdent dans les modes de fonctionnement.

Un comité directeur des ressources informationnelles et un comité des utilisateurs des services informatiques ont été formés pour veiller à l'adaptation permanente des systèmes.

6.7 La révision du système d'information

En vue d'accomplir adéquatement sa mission de protection et de représentation des personnes incapables, le Curateur public a besoin de bien les connaître autant sous l'angle bio-psychosocial que sur les plans économique, financier et juridique. Dans le contexte de son mandat, il donne des services directs aux personnes incapables représentées ou voit à ce qu'elles puissent en recevoir d'autres intervenants, notamment ceux du réseau de la santé. Ses besoins d'information concernent donc également les services donnés et les activités réalisées en vue d'assurer le bien-être de ces personnes. Enfin, en tant qu'organisme gouvernemental, le Curateur public est désormais assujéti aux dispositions de la nouvelle loi sur l'administration publique qui met de l'avant la qualité des services aux usagers et un cadre de gestion axé sur les résultats et le principe de la transparence; il a donc maintenant l'obligation d'atteindre les objectifs fixés et de rendre compte de son administration et de sa gestion. Dans ce contexte, il devient impérieux de disposer d'une information de gestion rigoureuse et récurrente.

Une analyse préliminaire des données sur la personne a permis de poser, au printemps dernier, un diagnostic sommaire sur les difficultés relatives à leur exploitation. En voici les grandes lignes.

Dans le système d'information actuel du Curateur public, la *disponibilité* des données sur la personne est problématique pour plusieurs raisons :

- l'information n'est pas systématiquement saisie dans le dossier informatique, même si elle existe dans le dossier physique;
- l'information est présente, mais sa mise à jour n'est pas toujours effectuée de façon systématique, ce qui la rend désuète et peu utile;
- l'information est parfois absente parce qu'on n'a pas cherché à l'obtenir.

La *qualité* des informations disponibles laisse également à désirer en raison du manque de compréhension commune des concepts, de l'hétérogénéité de l'instrumentation et des méthodes utilisées de collecte des données, de l'absence de procédures et de consignes claires et uniformes, et enfin, de la systématisation insuffisante des procédés de validation et de conservation des données.

Ces remarques font ressortir les difficultés associées à l'implantation du système d'information informatisé. De plus, il s'agit d'un *système opérationnel* dont l'unité de base est le *dossier* (et la juridiction) et non la personne; il est structuré en fonction des activités du Curateur public et comprend plus de 400 domaines de données. Ce sont là des facteurs qui rendent difficiles la consultation et l'exploitation des informations, lorsqu'on veut rapporter celles-ci aux personnes représentées. Enfin, le système ne permet pas de produire facilement et rapidement de l'information de gestion dans la mesure où cette préoccupation était peu présente au moment de sa conception.

La nécessité de rebâtir le dossier informatique des personnes a donc émergé à la fois des obligations générées par des éléments du contexte et du besoin de pallier les lacunes du système actuel. Un groupe de travail a par conséquent été créé en décembre 1999. Il a le mandat de définir les besoins du Curateur public en matière d'informations concernant les personnes représentées, les services internes ou externes qui leur sont offerts et sur la gestion. La priorité est accordée à l'identification des besoins d'informations sur les personnes représentées qui bénéficient d'un régime de protection public. Le groupe se penchera ensuite sur les besoins d'informations relatives aux biens et aux personnes représentées sous régime de protection privé.

Les orientations suivantes sous-tendent les travaux en cours :

- les informations identifiées répondent à des besoins opérationnels;
- le dossier physique d'une personne doit être utilisé le moins souvent possible;
- le dossier informatique doit préserver la mémoire institutionnelle à l'égard d'une personne représentée de sorte qu'un nouvel employé puisse en acquérir rapidement la connaissance;
- les informations identifiées s'accordent avec les nouveaux processus.

Une fois terminé l'inventaire des besoins d'informations du Curateur public, les données devront être codifiées, puis intégrées au réseau informatique. La stratégie d'élaboration

du système d'information reste à définir. Il faut cependant distinguer cette démarche de celle qui vise l'utilisation optimale du système actuel.

6.8 Un cadre de gestion axé sur de meilleurs services

La réforme en faveur de la protection de la personne a coïncidé avec le dépôt du projet d'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, qui vise l'implantation d'un cadre de gestion axé sur de meilleurs services. Selon cet énoncé, les politiques et programmes des ministères et des organismes devraient être évalués sous l'angle de leur efficacité, de leur efficience, de leur simplicité administrative et de leur rendement par rapport aux sommes investies et aux résultats obtenus.

Le 25 mai dernier, des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'administration publique*. Dorénavant, les ministères et organismes devront déclarer publiquement leurs objectifs quant au niveau et à la qualité des services qu'ils fournissent. De plus, ils établiront un plan stratégique pluriannuel faisant état du contexte dans lequel ils évoluent, des enjeux auxquels ils font face, de leurs orientations stratégiques, de leurs objectifs, des résultats visés et des indicateurs retenus pour en mesurer l'atteinte. Ce plan stratégique sera accompagné d'un plan annuel de gestion des dépenses qui fera preuve de cohérence entre les choix budgétaires et les priorités de l'organisation. Les ministères et organismes devront également produire un rapport de gestion annuel qui leur permettra de rendre compte des résultats obtenus. La nouvelle loi valorise aussi la création d'unités de services autonomes. Elle rend possible l'établissement d'une convention de performance et d'imputabilité entre le dirigeant d'une organisation et le directeur d'une unité administrative. Le cas échéant, elle autorise la signature d'une entente de gestion avec le Conseil du trésor afin de définir un cadre de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles adapté aux besoins de l'unité administrative.

Le *Curateur public* adhère à cette nouvelle conception de la gestion. En janvier 2000, il déposait un premier plan stratégique triennal. Depuis, il a amorcé la planification administrative nécessaire à l'application de son nouveau cadre de gestion.

Au sein du Curateur public, la direction responsable de l'administration des biens non réclamés pourrait être convertie en unité autonome de service (UAS) puisque ses

activités sont bien définies et qu'elles sont distinctes de la mission sociale de l'organisme.

Au cours des prochains mois, une étude des conditions de réalisation de cette UAS sera entreprise afin que les négociations avec les organismes centraux puissent commencer au printemps prochain.

7. Conclusion

Tous constateront l'ampleur de la réforme au Curateur public.

Dès 1999, le virage en faveur de la protection de la personne a pris naissance grâce à l'implantation de correctifs immédiats pour intervenir dans les situations les plus à risque. Aujourd'hui, le Curateur public peut garantir la prise en charge adéquate et diligente de ces personnes.

Progressivement, le Curateur public reprend contact avec ses clientèles, révisé l'ensemble de ses services et relève le niveau de son administration. Les mesures de protection *ad hoc* qui, dès la première année, ont incarné le « virage personne » doivent maintenant être généralisées à l'ensemble de ses interventions.

C'est pourquoi le Curateur public amorce la centralisation complète de l'administration des patrimoines des personnes représentées. Cela permettra aux directions territoriales de se concentrer exclusivement sur les activités de protection. Il s'agit d'un changement majeur, qui exigera la réorganisation des services au sein des quatre directions territoriales et de la Direction de la gestion des biens, ainsi que le redéploiement conséquent des ressources et la révision de leurs activités. Il représente donc une priorité pour l'organisation au cours des prochains mois.

Comme en témoigne le présent rapport, beaucoup de travail a déjà été accompli. Toutefois, la reconstruction du Curateur public n'est pas achevée. Les orientations sont claires, les ressources, présentes, et l'organisation entend poursuivre les efforts avec le même dynamisme. Dans l'ensemble, le Curateur public a accueilli favorablement les recommandations du Vérificateur général et il y répond au rythme de la réforme.

Si les personnes inaptes ont souffert de l'absence du Curateur public, elles ont aujourd'hui retrouvé un porte-parole engagé, animé par la ferme volonté de répondre à leurs besoins et de protéger leurs droits.