

Bulletin de veille

Publié par



Mot de l'éditeur

Ce bulletin présente le nouveau dispositif de protection des personnes inaptes de la Belgique. Désormais, il existe un seul régime de protection au pays : « le régime d'administration ». L'administrateur peut être appelé à assister ou à représenter la personne inapte, selon ses besoins.

Un deuxième texte présente les milieux résidentiels québécois pour les personnes ayant une déficience intellectuelle. Il se veut un aide-mémoire pour en savoir plus sur les différents types d'hébergement au Québec.

Le bulletin est complété par les résultats d'une enquête d'opinion publique britannique sur les obstacles à l'utilisation d'un mandat de protection. Cette étude offre de nombreux indices pouvant contribuer à une meilleure promotion du mandat de protection auprès des personnes âgées.

Le Curateur public du Québec

À la rencontre de la personne

Sommaire

**La réforme du dispositif de protection
des personnes inaptes de la Belgique**2

**Milieux résidentiels et déficience
intellectuelle au Québec**8

**Les attitudes à l'égard du mandat de protection
en Angleterre et au Pays de Galles**.....12

Avis au lecteur

Les points de vue exprimés dans les articles et rapports recensés ne représentent pas nécessairement l'opinion du Curateur public du Québec.

Pour faciliter l'accès aux textes sur les dispositifs de protection des personnes inaptes des pays étrangers, les résumés peuvent aussi comprendre des précisions concernant ces dispositifs.

La réforme du dispositif de protection des personnes inaptes de la Belgique

Aucun parti politique belge n'est sorti victorieux des élections législatives fédérales de juin 2010 et un gouvernement de coalition a été formé seulement 18 mois plus tard. En l'absence d'un programme législatif gouvernemental pendant cette période, les députés se sont occupés de certains projets en suspens, dont la réforme du dispositif de protection des personnes inaptes. En effet, pas moins de cinq projets de loi sur ce thème avaient été présentés par divers groupes de députés au cours de la précédente période législative.

À la fin de 2010, les députés qui ont parrainé ces projets de loi se sont entendus sur un texte unique qui a fini par rallier leurs collègues, toutes formations politiques confondues.

La nouvelle législation belge est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2014 (1).

La situation avant la réforme

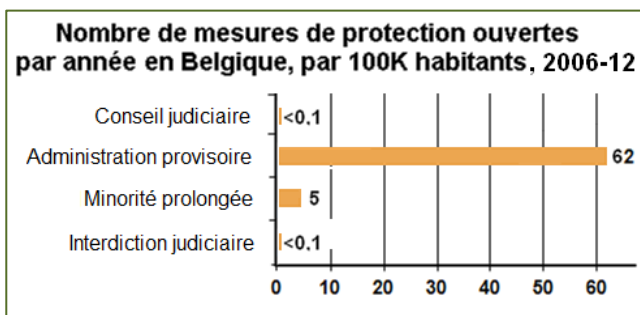
Avant 2014, il y avait quatre régimes de protection :

- le conseil judiciaire;
- l'administration provisoire;
- la minorité prolongée;
- l'interdiction judiciaire.

L'administration provisoire était le régime le plus utilisée, avec 96 500 administrateurs en fonction en 2012 (2). L'administrateur devait gérer les biens de la personne protégée ou l'assister dans cette gestion. Au moment de l'introduction de ce régime en 1991, on croyait que les autres régimes de protection tomberaient en désuétude, mais ce souhait n'a pas été exaucé, car le régime d'administration provisoire portait exclusivement sur les biens.

Quand une personne devait être assistée ou représentée pour des actes personnels ou pour les soins, les juges de paix ouvraient souvent une minorité prolongée accordant les pouvoirs d'un tuteur d'un mineur de 15 ans ou plus aux parents d'enfants majeurs ayant une déficience intellectuelle sévère. Jusqu'à récemment, quelques centaines de nouveaux régimes de minorité prolongée étaient ouverts chaque année.

1. Belgique, [Loi réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine](#), 17 mars 2013 ; et Belgique, [Loi portant modification et coordination de diverses lois en matière de Justice](#), 12 mai 2014, modifiant le [Code civil belge](#).
2. Belgique, Chambre des représentants, [Questions et réponses écrites: 25-07-2012, Question n° 414 de madame la députée Sonja Becq](#), Bruxelles, p. 127-8.



Par contre, les deux autres régimes de protection sont effectivement tombés en désuétude, à savoir le régime d'interdiction (similaire à la tutelle française et à la curatelle québécoise) et le conseil judiciaire (un régime d'assistance).

Alors que les auteurs du projet de loi de 2011 se montraient favorables au maintien du régime d'administration provisoire, ils portaient un jugement sévère sur les autres régimes de protection : « Les statuts actuels qui accordent une protection à la personne sont en outre désuets, véhiculent une image dépassée de la personne protégée et ne satisfont plus aux exigences posées par les conventions internationales en matière de droits humains. » (3)

Ils remarquent également que l'absence d'un régime de protection couvrant l'hébergement, les soins et d'autres actes personnels, incitait les proches de personnes inaptes à accepter des solutions informelles, même si elles étaient empreintes d'insécurité juridique.

Une étude de 2009 portant sur l'utilisation des régimes d'administration provisoire a sans doute contribué

Sources :

Nicole Gallus et Thomas Van Halteren, *Le nouveau régime de protection des personnes majeures : analyse de la loi du 17 mars 2013*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 271 p. Disponible via [Bruylant](#).

Raf Terwingen *et al.*, [Proposition de loi instaurant un statut de protection global des personnes majeures incapables](#), Bruxelles, Chambre des représentants, 2011, 141 p. (DOC 53 1009/001)

Fondation Roi Baudouin, [La protection de la personne atteinte de la maladie d'Alzheimer et de ses biens](#), Bruxelles, 2009, 104 p.

3. Terwingen, *op. cit.*, p. 4.

à la réflexion des députés. Des notaires, des juges, ainsi que des administrateurs professionnels – qui sont presque tous avocats – ont été sondés afin de mieux comprendre le fonctionnement de ce régime de protection. Voici les principaux constats de l'étude (1) :

- Peu de personnes se prévalent de leur droit d'indiquer leur préférence concernant l'administrateur provisoire à désigner s'il devient inapte. Seules 800 déclarations sont faites par année devant un juge ou un notaire.
- Il existe une grande variabilité entre les pratiques des cantons judiciaires belges, notamment en matière de tarification des services d'un administrateur professionnel et de la forme que doit prendre le rapport annuel. De plus, la plupart des juges de paix désignent des proches comme administrateur provisoire, mais certains leur préfèrent systématiquement des administrateurs professionnels, les jugeant moins susceptibles d'avoir un conflit d'intérêt.
- Les contacts entre l'administrateur professionnel et la personne protégée sont adaptés aux besoins de celle-ci. Certains administrateurs se contentent d'une visite annuelle, d'autres rendent visite beaucoup plus souvent aux personnes protégées. La formation professionnelle d'avocat les prépare mal cependant à développer une relation personnelle avec cette clientèle parfois difficile.
- Les juges de paix accordent le plus souvent un mandat général de représentation à l'administrateur provisoire. Les mandats d'assistance ou de représentation spécifique (pour un bien particulier, comme une maison) sont quasi inexistantes.
- Les honoraires accordés aux administrateurs professionnels (3 % des revenus de la personne protégée, en sus des frais) sont jugés insuffisants par nombre d'entre eux. D'aucuns suggèrent une contribution financière publique pour rembourser les honoraires qui excéderaient la capacité à payer de la personne protégée. (Les proches et les parents n'ont pas droit à des honoraires.)
- Une « personne de confiance » est rarement désignée par le juge lors de l'ouverture d'une administration provisoire. Cette personne – généralement un proche – peut servir d'intermédiaire entre la personne inapte, l'administrateur et le juge de paix. Lorsqu'un juge de paix en nomme, il le fait généralement en réponse à une demande d'un proche.
- Les mainlevées sont pratiquement inexistantes, même si la mesure est « provisoire ».

Administration provisoire

De 1991 à 2014 en **Belgique**, le juge de paix pouvait désigner un administrateur provisoire des biens d'une personne majeure inapte. L'administrateur pouvait être un proche ou un tiers. Ce régime de protection était « provisoire » en nom seulement.

Au **Québec**, un administrateur provisoire est parfois nommé par la Cour supérieure pour s'occuper des affaires urgentes d'une personne déjà visée par une requête en ouverture d'une tutelle ou d'une curatelle. Cette mesure est généralement supplantée quelques mois plus tard par une tutelle ou une curatelle, ou encore annulée.

La réforme de septembre 2014

Le législateur belge met donc fin aux quatre anciens régimes de protection judiciaires : l'interdiction, le conseil judiciaire, la minorité prolongée et l'administration provisoire des biens. Le nouveau régime unique est basé sur l'administration provisoire d'avant 2014, mais il est désormais élargi à la protection possible de la personne. À moins que le juge ne spécifie que la personne protégée est représentée, celle-ci sera seulement assistée par son administrateur.

Cette réforme du dispositif de protection s'articule autour de deux lignes de force : (2)

- l'intégration des principes de droit international (nécessité, proportionnalité, personnalisation, subsidiarité) inscrits dans les textes des Nations Unies – dont la Convention relative aux droits des personnes handicapées – et dans les textes du Conseil de l'Europe (3) ;
- l'harmonisation et la simplification de la protection judiciaire par l'organisation d'un régime de protection unique qui peut être modulé selon les besoins de la personne inapte.

Des experts identifient plusieurs principes de base de la réforme : (4)

- Une distinction claire entre le statut du majeur et le statut du mineur. Le Code civil belge est réorganisé afin de séparer la tutelle du mineur des mesures de protection de la personne inapte. Ainsi, les mesures

1. Fondation Roi Baudouin, [La protection de la personne atteinte de la maladie d'Alzheimer et de ses biens](#), Bruxelles, 2009, 104 p.

2. Gallus et Van Halteren, *Le nouveau régime de protection des personnes majeures*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 15.

3. Conseil de l'Europe, [Recommandation Rec\(1999\)4](#), 1999, et [Recommandation CM/Rec\(2009\)11](#), 2009; Organisation des Nations Unies. Assemblée générale, [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#) 2006.

4. Gallus et Van Halteren, *op. cit.*, p. 21-34.

visant des mineurs ne seront plus « adaptées » par les juges pour les besoins d'un majeur inapte.

- L'ancienne administration provisoire, qui était limitée aux biens, est le modèle du nouveau régime de protection. Depuis plus de 20 ans, ce régime permet notamment de personnaliser les mesures de protection. Il est aussi moins privatif de droits.
- La distinction entre les actes personnels et la gestion des biens. Les règles applicables aux deux domaines doivent refléter cette distinction.
- Le choix d'un vocabulaire plus neutre. Le législateur remplace ainsi les termes jugés infantilisants, comme tutelle ou pupille.
- La revalorisation de la « personne de confiance » en tant qu'intermédiaire entre l'administrateur de la personne, l'administrateur des biens et la personne protégée.
- L'association de la personne protégée (ou à défaut, de la personne de confiance) aux décisions la concernant.
- Le rappel de la règle générale de la capacité. L'incapacité juridique doit demeurer l'exception.
- La priorité donnée à la « protection extrajudiciaire », c'est-à-dire à la directive anticipée pour les soins, qui existe depuis 2002 (1), et au nouveau mandat de protection introduit par la réforme, qui est limité aux affaires financières.

Cette réforme ne modifie pas la *Loi relative à la protection de la personne des malades mentaux* qui régit l'usage de l'isolement et de la contention en milieu psychiatrique. La *Loi sur les droits des patients*, qui établit un régime de représentation d'office en matière de consentement aux soins, est légèrement modifiée afin de mieux tenir compte de la volonté du patient. Si un patient a désigné un mandataire aux soins dans une directive anticipée, ce dernier se place en haut de la liste des personnes habilitées à le représenter s'il devient incapable d'exprimer sa volonté.

La protection des personnes inaptes

En Belgique, on parle du régime d'administration, mais le texte législatif ne donne pas de nom clair à ce nouveau régime de protection. Selon le code civil amendé, on peut parler de la « protection » des personnes majeures ou du « statut des personnes protégées » (2). L'individu qui assiste ou représente la personne protégée est l'administrateur. Ce dernier peut

être chargé de l'administration des biens ou de la personne, ou les deux.

Le juge peut donc moduler ce régime quant à l'étendu de l'incapacité (biens et/ou personne), quant au choix du mode de protection (assistance ou représentation) et quant au choix de l'administrateur. Le juge s'appuie généralement sur le certificat médical circonstancié, qui doit être joint à la requête de mise sous administration, mais il peut chercher des compléments d'information lors de l'audition ou lors d'une visite chez la personne à protéger. Le juge de paix peut désigner plus qu'un administrateur des biens, notamment lorsque le patrimoine est important et il peut, comme avant, nommer une personne de confiance pour servir d'intermédiaire entre la personne à protéger, l'administrateur et le tribunal.

La volonté du législateur de rassembler tous les anciens régimes de protection sous un seul et unique statut de protection, et la nécessité de moduler la mesure en fonction des besoins de chaque personne concernée, amènent certains à caractériser ce nouveau statut de kaléidoscope. « *Les variantes sont ainsi potentiellement infinies* » (3). La tâche du juge sera difficile, d'autant plus que la modulation des régimes devra être revue en fonction du vécu de chaque personne protégée.

Le choix de l'administrateur

Comme avant la réforme, tout majeur belge peut désigner un proche pour devenir, le cas échéant, son administrateur; sa préférence peut cependant être écartée par le juge de paix pour des raisons exceptionnelles. Sa préférence doit être consignée dans un registre central tenu par la Fédération royale du notariat belge.

À défaut d'une telle déclaration, le juge choisit l'administrateur de la personne, par priorité, parmi les personnes suivantes : la mère et le père, le conjoint, le cohabitant légal, un conjoint de fait, un membre de la famille proche, un aidant ou un accompagnateur, une fondation privée ou une fondation d'utilité publique (4).

Les mêmes critères s'appliquent au choix d'un administrateur des biens, mais le mandataire aux biens se place alors en haut de la liste. Un mandataire qui s'occupe depuis longtemps de la gestion financière courante peut ainsi devenir administrateur des biens pour des domaines non couverts par le mandat (immobilier, placements, etc.). Le titulaire porte alors deux chapeaux.

1. Belgique, [Loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient](#), article 14. Cette loi utilise l'expression « mandataire désigné par le patient ».

2. Gallus et Van Halteren, *op. cit.*, p. 38.

3. Gallus et Van Halteren, *op. cit.*, p. 263.

4. Gallus et Van Halteren, *op. cit.*, p. 27-29.

La personne de confiance

Depuis l'introduction en 1991 du régime d'administration provisoire, le Code civil belge permet à la personne protégée de se faire assister par une personne de confiance qu'elle a désignée ou qui, à défaut et au besoin, a été désignée par le juge de paix. La personne de confiance peut agir comme intermédiaire entre la personne protégée et son administrateur. Elle peut aussi assister le tribunal en assumant de facto un rôle de surveillance à l'égard de l'administrateur, que ce dernier soit un tiers ou un membre de la famille de la personne protégée (1). On constate, cependant, que peu de personnes de confiance sont désignées par les tribunaux et que, dans les faits, elles n'étaient que très peu tenues informées de la situation par les administrateurs provisoires (2).

La réforme vise à revaloriser le rôle de la « personne de confiance ». Dans ce but, le législateur a même pris la peine de s'assurer que la personne de confiance puisse exercer la charge de surveillance de façon impartiale. Ainsi, lorsque le père ou la mère d'un enfant majeur ayant une déficience intellectuelle agit à titre d'administrateur, la personne de confiance ne peut être le frère ou la sœur de la personne protégée en raison du risque du conflit d'intérêt. En effet, la fratrie pourrait refuser de soulever des manquements commis par leurs parents.

Le droit de vote

Le législateur a aussi modifié le Code électoral pour tenir compte des changements intervenus. Désormais, il faut que le juge précise que la personne représentée ou assistée par un administrateur perd son droit de vote; autrement, elle le conserve (3).

Les honoraires des administrateurs

Le gouvernement belge a désormais le pouvoir d'édicter des règles uniformes pour la rémunération des administrateurs professionnels et le nombre maximal de clients, mais aucun décret n'avait été adopté au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. Les ho-

noraires fixés par le juge de paix sont payables par la personne protégée (voir l'encadré à la page suivante).

L'État n'offre aucune contribution financière. Même une personne démunie paie donc environ 5 % de ses revenus à son administrateur professionnel.

Le mandat extrajudiciaire

La réforme de 2014 introduit également le mandat « extrajudiciaire » qui porte sur le patrimoine, à l'exclusion des actes personnels. Ce mandat de protection peut être général ou limité à certains actes et il peut être conclu sous seing privé ou par acte notarié. Le mandat doit être signé par le mandant et déposé au registre de la Fédération royale du notariat belge. Le notaire peut se charger du dépôt, mais le mandant ou le mandataire peut le déposer directement au greffe de la Justice de Paix de son lieu de résidence, sans frais.

Le mandant peut spécifier la date de son entrée en vigueur, avec effet immédiat ou effet différé, à une date précise ou lorsqu'il devient incapable de s'occuper des actes précisés dans le mandat. Le cas échéant, le mandant peut fixer les critères permettant de déterminer quand il devient incapable. Autrement, il revient au mandataire de le déterminer en fonction de l'acte à poser et de la capacité mentale du mandant. En cas de doute sérieux, toute personne intéressée peut saisir le juge de paix de la question. Un mandant peut désigner plusieurs mandataires pour la gestion de biens différents.

Si le mandat est d'une portée particulière, il peut coexister avec un régime de protection (administration des biens) portant sur des actes non visés par le mandat. De plus, le mandant n'est pas privé de sa capacité d'accomplir les actes spécifiés dans le mandat et il peut révoquer le mandat par écrit s'il possède encore la capacité mentale d'exprimer sa volonté. Le mandant peut prévoir une reddition de compte à une tierce personne de confiance. Au cas de besoin, le juge peut aussi imposer une reddition de compte sur le modèle de celle de l'administration des biens.

Par ailleurs, on remarque que les dispositions sur le mandat extrajudiciaire se trouvent dans la section du Code civil relatif à la majorité et aux personnes protégées (4) – et non, comme au Québec, dans le livre sur les obligations. De plus, les articles portant sur le mandat extrajudiciaire précèdent ceux portant sur le régime d'administration afin de souligner la priorité accordée par le législateur au mandat extrajudiciaire et à l'autonomie individuelle.

1. Raf Terwingen, dans Chambre des représentants. Commission de la Justice, [Rapport \[sur la\] Proposition de loi instaurant un statut de protection global des personnes majeures incapables](#), 2011, p. 272
2. Fondation Roi Baudouin, [La protection de la personne atteinte de la maladie d'Alzheimer et de ses biens](#), Bruxelles, 2009, p. 19.
3. Belgique, [Loi modifiant le Code électoral](#), 21 janvier 2013, *Moniteur belge*, p. 38130-1. À l'origine, cet amendement faisait partie du projet de loi présentée en 2011. Il a été retiré pour se conformer aux règles de la procédure parlementaire belge.

4. [Code civil belge](#), art. 489 et suivants.

Rémunération de l'administrateur professionnel

Avant la réforme de 2014, la rémunération accordée aux administrateurs professionnels – généralement des avocats – était établie à 3 % des revenus récurrents de la personne visée, en sus des frais encourus. Exceptionnellement, des administrateurs familiaux pouvaient aussi être rémunérés. La rémunération n'est autorisée par le juge qu'après l'examen du rapport annuel.

En raison des variations importantes entre les règles appliquées par les juges de paix des divers cantons judiciaires de la Belgique, la confusion est graduellement apparue. Les notions de « revenu » et de « devoirs exceptionnels » ainsi que la méthode de calcul des frais n'étant pas précisées dans la législation, les juges de paix fixent la rémunération au cas par cas, généralement en fonction de la charge de travail de l'administrateur. Pour remédier à ce problème, les juges de paix du canton judiciaire de Fontaine-L'Évêque ont proposé une grille tarifaire des honoraires et frais. Cette grille est indicative de la pratique en Belgique avant la réforme. Un sommaire est présenté ci-dessous en dollars canadiens (1,00 \$ = 0,70 €). Les montants ont été arrondis.

Rémunération de base

3 % des revenus récurrents de la personne protégée.

Tarif forfaitaire annuel global des frais de gestion courante

La « gestion courante » comprend, l'encaissement des revenus, le paiement des factures, la tenue de la comptabilité, deux visites par an à la personne protégée, la déclaration d'impôts, les rapports annuels ainsi que les contacts avec la famille, les services sociaux et le juge de paix (qui est chargé de la surveillance de la mesure). L'administrateur peut demander le remboursement des frais réels, notamment en raison des devoirs exceptionnels.

L'ouverture ou la clôture du dossier : 57 \$

La gestion courante : un forfait annuel établi en fonction du revenu récurrent de la personne protégée :

- moins de 12 900 \$: 250 \$
- 12 900 \$ – 18 600 \$: 360 \$
- 18 600 \$ – 25 700 \$: 460 \$
- plus de 25 700 \$: au cas par cas

Les honoraires pour devoirs exceptionnels

Dans le cadre de la gestion journalière

Prestations matérielles sans lien avec son activité d'avocat : 86 \$ l'heure
(par exemple, la visite d'un immeuble ou d'un nouveau lieu d'hébergement)
Prestations intellectuelles en lien avec son activité d'avocat : 130 \$ l'heure

Dans le cadre des demandes adressées au juge de paix

Les actes juridiques :

- requête simple : de 180 \$ à 300 \$
- requête complexe : 130 \$ l'heure

La vente d'immeubles :

- jusqu'à 35 800 \$: 4 %
- de 35 800 \$ à 88 700 \$: 3 %
- de 88 700 \$ à 214 500 \$: 2 %
- au-delà de 214 500 \$: 1 %

La vente d'objets mobiliers :

- jusqu'à 1 800 \$: forfait de 360 \$
- de 1 800 \$ à 8 900 \$: 20 %
- de 8 900 \$ à 35 800 \$: 15 %
- au-delà 35 800 \$: 3 %

Sources : Daniel Rubens, [Proposition de tarification des honoraires et frais des avocats administrateurs provisoires de biens](#), Charleroi, 10 août 2007 ; Fondation Roi Baudouin, [La protection de la personne atteinte de la maladie d'Alzheimer et de ses biens](#), Bruxelles, 2009, p. 27.

La transition

Les administrations provisoires d'avant 2014 seront transformées d'office en 2016 en administrations « relatives aux biens » et seront dès lors assujetties aux nouvelles règles. D'ici là, le juge peut de sa propre initiative réévaluer le régime et les personnes concernées peuvent demander son remplacement par une nouvelle mesure d'administration.

En absence d'autres mesures prises par le juge, les régimes de conseil judiciaire prendront tous fin en 2019, cinq ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

Les régimes de minorité prolongée et d'interdiction qui sont encore inchangés en 2019 deviendront automatiquement des administrations aux biens et à la personne. Ainsi, les personnes placés sous minorité prolongée ou déclarées interdites seront réputées d'avoir été représentées pour tous les actes. Les personnes concernées peuvent toutefois demander son remplacement par une administration modulée (de portée limitée ou de type assistance).

Le Comité onusien des droits des personnes handicapées

La réforme du dispositif de protection belge n'est pas passé inaperçue par les membres du Comité des droits des personnes handicapées, chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (1). Dans ses observations publiées en octobre 2014 sur le rapport national belge, le Comité note avec satisfaction les efforts du gouvernement fédéral belge de réformer sa législation. Cependant, il « s'inquiète du fait que cette nouvelle loi continue d'adhérer à un régime de substitution de la prise de décision, et n'établisse pas le droit à une décision assistée » (2). Le Comité a donc recommandé à l'État de réviser sa législation à la lumière de son observation générale no 1 sur la capacité juridique (3).

Dans cette observation générale d'avril 2014, le Comité affirme notamment que l'article 12 de la Convention signifie que les systèmes de prise de décisions

substitutive comme la tutelle et la curatelle doivent être abolis.

L'observation générale aborde également la question du droit de vote des personnes handicapées. L'article 12, lu en parallèle avec l'article 29 sur la participation à la vie politique, amène le Comité à conclure que la capacité d'une personne de prendre des décisions ne saurait être invoquée pour l'empêcher d'exercer son droit de vote. La décision judiciaire circonstanciée sur la capacité de vote d'une personne représentée, introduite par la réforme belge de septembre 2014, est clairement récusée.

Les membres du Comité ont aussi été à l'écoute des craintes exprimées par des organismes de la société civile belge à l'effet que l'appui financier de l'État soit insuffisant pour que le nouveau dispositif protège adéquatement les personnes vulnérables. Ainsi, le Comité a également recommandé au gouvernement belge « d'allouer les ressources financières et humaines suffisantes pour permettre la mise en œuvre de l'assistance à la prise de décision, et permettre aux juges de paix de prendre une décision adaptée à la personne ».

Conclusions

En l'absence de toute forme de financement public, les administrateurs professionnels belges jouent un rôle important à l'égard des personnes vulnérables isolées. Leur rémunération globale est toutefois plafonnée à environ 5 % des revenus récurrents des personnes protégées, qui représente la somme de la rémunération de base et du tarif forfaitaire pour les frais. Les administrateurs professionnels sont donc dans l'obligation d'accepter un nombre relativement élevé de clients et ils ne peuvent pas toujours visiter les personnes représentées ou assistées sur une base annuelle.

Des associations pour des personnes handicapées ont recommandé aux parlementaires qu'on visite les personnes protégées tous les mois, sans toutefois rencontrer de succès.

En contrepartie, les juges de paix jouent un rôle actif sur le terrain et peuvent se déplacer pour visiter les personnes visées par des requêtes en ouverture et lorsqu'il devient nécessaire de prendre une décision exceptionnelle, comme le placement de la personne protégée dans une résidence de soins de longue durée. La personne de confiance peut aussi jouer un rôle supplétif à l'égard de telles décisions et agir comme intermédiaire, notamment si elle habite dans la même ville.

– Préparé par André Bzdera, DPSR

1. Organisation des Nations Unies. Assemblée générale, [Convention relative aux droits des personnes handicapées et Protocole facultatif](#), New York, Organisation des Nations Unies, 2007, 38 p.
2. Nations Unies. Comité des droits des personnes handicapées, [Observations finales concernant le rapport initial de la Belgique](#), Genève, 2014, p. 4 (texte non révisé).
3. Nations Unies. Comité des droits des personnes handicapées, [Observation générale no 1 \(2014\)](#), Genève, avril 2014, 15 p.

Milieus résidentiels et déficience intellectuelle au Québec

Dans la foulée des mouvements de normalisation et de désinstitutionnalisation des années 1960, le Québec a mis de l'avant des politiques afin d'intégrer dans la communauté des personnes handicapées et de favoriser leur réinsertion sociale. Pour les personnes vivant avec une déficience intellectuelle, la désinstitutionnalisation s'est réalisée en grande partie entre la fin des années 1970 et le début des années 1990, pour être complétée au tournant des années 2000. Ce n'est qu'en 2001, cependant, que le ministère de la Santé et des Services sociaux adopte une politique sur l'intégration des personnes vivant avec une déficience intellectuelle (1). On incite alors les Centres de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI) à mettre de l'avant la notion de « chez-soi » dans les objectifs d'intégration résidentielle :

« Offrir à la personne ayant une déficience intellectuelle le soutien nécessaire à la recherche d'une ressource ou d'un service d'assistance résidentielle adapté à ses besoins et qui lui assure un véritable chez-soi en milieu naturel, selon son choix ou celui de la personne qui la représente (famille d'accueil pour l'enfant et variété de formules pour l'adulte) : assistance relative au logement autonome, accès à la propriété ou à la copropriété, résidences d'accueil, ressources intermédiaires, chambre, pensions, adaptation de domicile, etc. » (2)

Typologie des ressources d'hébergement

La quantité et l'intensité des services requis varient considérablement d'une personne à l'autre selon le niveau de gravité de la déficience intellectuelle. Pour y faire face, le Québec a développé un « continuum résidentiel » en fonction de l'autonomie et des besoins spécifiques des usagers. Selon le type de ressource, la supervision passe de légère à constante. Entre ces deux pôles, il existe une très grande variété de formules d'habitation, de telle sorte qu'on ne peut se référer à une typologie unique des ressources d'hébergement au Québec (3).

On peut toutefois regrouper les ressources en quatre types d'hébergement :

- Ressources intermédiaires (RI);
- Ressources de type familial (RTF);
- Appartements autonomes;
- Ressources à assistance continue (RAC).

Chaque type d'hébergement a ses particularités concernant la formule d'habitation, la gestion et les services offerts. Le règlement sur la classification des services spécifie ceux que doivent offrir les RI et les RTF (4).

Certains services de base sont offerts indistinctement par tous les RI et RTF :

- assurer la gestion de l'allocation pour dépenses personnelles des usagers et faire l'inventaire des biens;
- assurer un suivi adéquat de l'ensemble des services de santé et des services sociaux nécessaires;
- assurer la protection contre les abus;
- favoriser l'intégration dans le milieu de vie et social;
- collaborer avec les différents intervenants impliqués auprès de l'utilisateur;
- collaborer avec l'établissement;
- favoriser le maintien des liens de l'utilisateur avec sa famille et ses proches.

Sources :

Association québécoise pour l'intégration sociale, *Du rêve à la réalité. 12 modèles de milieux de vie alternatifs, 12 histoires*, Montréal, 2010, 163 p. Disponible via l'[AQIS](#).

Jean Proulx *et al.*, [Étude des hybridations entre les formules de logement social et d'hébergement](#), Montréal, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, 2013, 100 p.

1. Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), [De l'intégration sociale à la participation sociale](#), Québec, 2001, 111 p.

2. MSSS, *op. cit.*, p. 59.

3. Voir, à titre d'exemple : MSSS, [Cadre de référence. Les ressources intermédiaires et les ressources de type familial](#), Québec, 2014, p. 46-49; Centre de réadaptation en déficience intellectuelle de Québec, [Le continuum rési-](#)

[dentiel](#), 2005, p. 13-6; Lucie Dumais et Jean Proulx, [De nouvelles pratiques interorganisationnelles pour une plus grande participation sociale des personnes vivant avec une déficience intellectuelle](#), Montréal, 2010, p. 25-6.

4. Québec, [Règlement sur la classification des services offerts par une ressource intermédiaire et une ressource de type familial](#).; Québec, [Loi sur la santé et les services sociaux](#), art. 303 et 314.

Des services spécifiques sont offerts par les RTF et les RI de type «maison d'accueil», «résidence de groupe» et de type similaire :

- entretenir le milieu de vie;
- assurer le confort et la sécurité;
- préparer et assurer le service des repas;
- entretenir les vêtements;
- s'assurer que l'usager a une hygiène adéquate;
- effectuer les acquisitions nécessaires aux usagers;
- soutenir et assister l'usager dans les activités de la vie courante;
- établir un cadre de vie;
- favoriser l'accès de l'usager aux activités organisées par la ressource ou dans la communauté;
- assurer une présence de qualité.

D'autres services sont propres aux RI de type «appartement supervisé», «maison de chambre» et de type similaire :

- offrir un appartement ou une chambre sécuritaire, propre et fonctionnel;
- s'assurer de la réalisation des activités de la vie domestique (AVD) et de la vie quotidienne (AVQ) de l'usager;
- s'assurer des bonnes habitudes de vie de l'usager;
- assurer la disponibilité d'une personne responsable en tout temps.

Le tableau de typologie des ressources d'hébergement en déficience intellectuelle (page ci-jointe) constitue un effort de classification de ces informations, mais cette classification n'est pas exhaustive.

Les principales critiques des RI et des RTF

Au Québec, comme ailleurs en Occident, le modèle dominant qui a pris la relève des grandes institutions est la résidence de groupe, ce à quoi s'apparentent les RI et les RTF qui accueillent généralement moins de dix usagers recevant divers services et un encadrement approprié. Même s'il s'agit d'une grande amélioration par rapport aux institutions, ce modèle suscite aujourd'hui plusieurs critiques (1), car les RI et les RTF ont tendance à reproduire le modèle institutionnel qu'ils voulaient remplacer en raison des pratiques suivantes :

1. Jean Proulx, [L'évolution des interventions dans le domaine résidentiel auprès des personnes avec une déficience intellectuelle](#), Montréal, LAREPPS, 2011, p. 4-5.

- un horaire rigide;
- un haut niveau d'encadrement;
- une concentration du pouvoir aux mains du personnel;
- un faible niveau d'autonomie et de choix pour les résidents;
- des personnes sont logées là où il y a des places disponibles et non dans des lieux correspondants à leurs choix avec des réponses adaptées à leurs besoins;
- différents types de résidences sont utilisés pour des clientèles ayant le même profil.

L'univers des ressources résidentielles d'hébergement comporte également une variété d'arrangements où se côtoient des pratiques, parfois exemplaires, parfois déplorables. Pensons à certains milieux de vie où les résidents sont considérés comme des membres à part entière de la famille, alors qu'à l'autre extrême, des résidences ont été fermées en raison de la maltraitance infligée aux pensionnaires (2). La littérature confirme d'ailleurs que le secteur de l'hébergement constitue le principal facteur d'insatisfaction et d'inquiétude chez les parents de personnes vivant avec une déficience intellectuelle et qu'ils sont ainsi réticents à entreprendre un processus de planification résidentiel (3).

Une autre critique repose sur le fait que la sortie des personnes vivant avec une déficience intellectuelle des centres de réadaptation ne s'est malheureusement pas accompagnée d'une véritable inclusion sociale (4).

Enfin, malgré l'emphase mise sur le libre choix concernant le milieu de vie des personnes vivant avec une déficience intellectuelle, la littérature révèle un grand écart entre les intentions et la réalité où les préférences des individus ne sont que rarement prises en compte (5). Une étude québécoise de 2002 a d'ailleurs démontré que seuls 10 % des usagers des CRDI vivaient en logement (6).

2. Gabrielle Duchaine, [Des déficients ont été maltraités durant des années](#), *Exruefrontenac.com*, 8 février 2010.

3. Sonia Rioux et Malcolm St-Pierre, [Le vieillissement des personnes présentant une incapacité intellectuelle](#), Comité régional des associations pour la déficience intellectuelle, Montréal, 2013, p. 94, 103-7 et 147.

4. Proulx, [L'évolution des interventions dans le domaine résidentiel \[...\]](#), p. 5; M. McCarron *et al.*, [Growing Older with an Intellectual Disability in Ireland 2011](#), Dublin, Trinity College, p. 41-42.

5. Rioux et St-Pierre, *op. cit.*, p. 114.

6. Jean Proulx *et al.*, [Le logement à soutien gradué](#), Montréal, LAREPPS, 2007, p. 1, citant : Alain Germain *et al.*, [Modèles résidentiels en émergence](#), AIRHM, 2003.

Typologie des ressources d'hébergement en déficience intellectuelle

Ressources intermédiaires (RI)

Une RI est constituée par au moins une personne servant d'intermédiaire entre un établissement public, auquel elle est liée par contrat, et les usagers que ce dernier lui confie.

Résidence de groupe	<ul style="list-style-type: none"> • service offert par des personnes qui n'y résident généralement pas.
Maison d'accueil (RIMA)	<ul style="list-style-type: none"> • résidence principale d'une ou deux personnes qui accueillent un maximum de 9 personnes; • une particularité : au plan administratif et au plan des services de soutien et d'assistance, une RIMA ressemble à une RTF (résidence d'accueil).
Appartement supervisé	<ul style="list-style-type: none"> • un ou plusieurs appartements; • l'usager n'est pas locataire de ce lieu; • le prix est fixé par la réglementation et administré par la RAMQ; • les appartements supervisés peuvent prendre plusieurs formes : apprentissage; soutien continu; standard; traditionnel intégré à une RI; soutien gradué.
Maison de chambre	<ul style="list-style-type: none"> • une ou plusieurs chambres dans un même lieu physique; • habituellement l'intensité des services est moindre.
Ressource intermédiaire spécialisée (RIS)	<ul style="list-style-type: none"> • la RIS procure un encadrement structuré et des services spécialisés pour des personnes manifestant un trouble de comportement et un important potentiel d'autonomie.

Ressources de type familial (RTF)

Les RTF regroupent des familles d'accueil pour enfants et des résidences d'accueil pour adultes.

Famille d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> • milieu de vie est la résidence principale d'une ou deux personnes; • maximum de 9 enfants en difficulté.
Résidence d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> • milieu de vie est la résidence principale d'une ou deux personnes; • maximum de 9 adultes ou personnes âgées.

Appartements autonomes

Appartement autonome ou îlot à appartements	<ul style="list-style-type: none"> • la personne a un bail; • le service de soutien d'intensité variable.
---	---

Ressources à assistance continue (RAC)

Ressource à assistance continue (RAC)	<ul style="list-style-type: none"> • les Centres de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement (CRDITED) disposent de quelques places dans des RAC pour des personnes autonomes mais avec des troubles graves de comportement qui nécessitent des interventions spéciales et un encadrement étroit.
---------------------------------------	--

L'émergence de milieux de vie alternatifs

Plusieurs facteurs concourent à la recherche de nouvelles formules résidentielles répondant davantage aux besoins des personnes vivant avec une déficience intellectuelle et de ceux de leurs parents.

Outre les critiques précédentes du système d'hébergement en RI et RTF soulignons notamment que le vieillissement des parents les incite à rechercher un milieu de vie sécuritaire avec des services davantage

personnalisés que ceux offerts en RI-RTF. Ils désirent par ailleurs continuer leur implication auprès de leur enfant, par exemple en ayant une meilleure prise dans la mise en place, le contrôle et la surveillance de la qualité des services dispensés à leurs enfants.

Le désir des jeunes personnes avec une déficience intellectuelle d'avoir une plus grande autonomie ainsi que le manque de ressources et de support qui leur sont dédiés ont aussi une incidence, tout comme les

listes d'attentes en ressources résidentielles et les longs délais pour accéder à ces ressources. Enfin, la grande implication des organismes communautaires dans le secteur résidentiel et dans les services de support y est également pour quelque chose.

Il est aussi important de souligner la volonté des états de mettre en place de nouvelles formules où le secteur de l'habitation et de la santé et des services sociaux interviennent en complémentarité, comme le rappellent Jean Proulx et son équipe dans leur étude des programmes d'habitation sociale et communautaire Accès Logis :

« Depuis plusieurs années, au Québec comme ailleurs, les systèmes de prise en charge des personnes vulnérables évoluent constamment vers la recherche d'alternatives de milieux de vie moins lourds et moins coûteux. Dans ce contexte, on a assisté, au cours des dernières années, à la naissance et au développement de nouvelles formules résidentielles qui se situent à la limite de l'univers du logement social (statut de locataire, permanence, appropriation d'un "chez-soi") et de l'univers de l'hébergement (statut de bénéficiaire, transition, traitement). En effet, pour répondre aux besoins particuliers de leurs locataires, les organismes voués au domaine de l'habitation sociale ont été nombreux à développer des pratiques d'intervention et des services visant le maintien et l'amélioration des conditions de santé et de bien-être de leurs résidents, empruntant ainsi, d'une certaine manière, au domaine de l'hébergement, ce qui a donné naissance à des formules que nous qualifions d' "hybrides" » (1).

À titre d'illustration, l'Association québécoise pour l'intégration sociale a répertorié 12 initiatives de modèles alternatifs d'habitation afin d'aider et d'inciter les personnes concernées à entreprendre des démarches de planification résidentielle (2). Un examen sommaire de ces initiatives offre certains constats :

- le but des modèles alternatifs est essentiellement d'avoir un milieu de vie stable et permanent;
- la majorité des projets ont nécessité environ cinq ans de travail avant de se réaliser;
- les initiatives proviennent de plusieurs intervenants, notamment des parents, des associations de personnes handicapées et des centres de réadaptation

en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement (CRDITED);

- l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) a été impliqué dans plusieurs projets émanant du milieu associatif;
- les négociations avec le réseau de la santé et des services sociaux sont permanentes et parfois ardues;
- la participation des villes est à géométrie variable, certaines s'impliquent, d'autres non;
- les projets couvrent une grande variété de milieux de vie;
- certains projets ne s'adressent qu'à des personnes avec une déficience intellectuelle légère, la plupart acceptent celles ayant une déficience moyenne, d'autres projets incluent la déficience physique;
- les personnes doivent manifester une certaine autonomie;
- les personnes avec des problèmes de comportements sont exclues;
- la grande majorité des projets ont une personne présente en permanence;
- les locataires peuvent exprimer leurs points de vue sur les services;
- les participants ont augmenté leur autonomie et ne veulent pas revenir en arrière.

Par ailleurs, le Gouvernement du Québec a modifié en 2014 sa réglementation sur les contrats de services afin de s'assurer de la continuité des services dispensés à des personnes vulnérables de façon à les maintenir ou à les intégrer dans leur milieu de vie (3). En écartant la nécessité d'un appel d'offres, cette nouvelle disposition devrait contribuer à la stabilité des milieux de vie des personnes hébergées.

Conclusion

L'importance du logement sur la qualité de vie des individus n'est plus à démontrer. L'évolution des dernières années consacre le secteur résidentiel comme un carrefour intersectoriel incontournable en vue d'assurer la participation sociale des personnes vulnérables. La diversité des intérêts, la rareté des ressources, la variété des besoins de services font en sorte que des risques de dérapages sont toujours présents. Une grande vigilance tant au plan de l'accès que du maintien et de la continuité de services de qualité demeure un impératif.

— Préparé par Malcolm St-Pierre, DPSR

1. Jean Proulx *et al.*, [Étude des hybridations entre les formules de logement social et d'hébergement](#), Montréal, LAREPPS, 2013, p. 1.

2. Association québécoise pour l'intégration sociale, *Du rêve à la réalité. 12 modèles de milieux de vie alternatifs, 12 histoires*, Montréal, 2010, 163 p. Disponible via l'[AQIS](#).

3. Québec, [Décret 482-2014](#), *Gazette Officielle du Québec*, 146:24 (11 juin 2014), p. 1987.

Les attitudes à l'égard du mandat de protection en Angleterre et au Pays de Galles

Le Curateur public de l'Angleterre et du Pays de Galles a commandité en 2013 un sondage auprès des personnes de 45 ans et plus afin d'identifier les facteurs qui peuvent faciliter ou entraver l'utilisation du mandat de protection. Bien qu'il ne fasse pas la promotion active du mandat de protection, le Curateur public envisage de la faire dans le double objectif d'augmenter le nombre de mandats homologués et de baisser le nombre de nouvelles mesures de protection.

Avant de présenter les faits saillants de l'étude réalisée par la firme de marketing Ipsos MORI, regardons de plus près les particularités de leur dispositif de protection.

Deux nations, un curateur public

Le Curateur public (*Office of the Public Guardian*) a été créé en 2007 par le législateur britannique pour desservir l'Angleterre et le Pays de Galles (population totale : 57 millions). L'Écosse et l'Irlande du Nord ont des institutions distinctes en matière de protection des personnes inaptes qui ne sont pas abordées ici.

Le Curateur public anglo-gallois (ci-après CPAG) a deux missions : la surveillance des curatelles décrétées par les tribunaux et l'homologation des mandats de protection.

Il a 680 employés et un budget de 61 M\$ (32 M£), dont le quart est consacré à la surveillance des curateurs et le reste à l'examen et à l'homologation des mandats de protection (1).

La surveillance des curateurs

Le CPAG ne représente pas lui-même des personnes inaptes. La représentation des personnes isolées est plutôt assumée par les services sociaux des collectivités locales et leur gestion est assujettie à la même surveillance que les curateurs privés (familiaux ou professionnels).

En 2013, il y avait quelque 50 000 curatelles (*deputyships*) en vigueur et ce chiffre croît de près de 10 % par année. À quelques exceptions près, les curatelles ne portent que sur les affaires financières (2).

Dans les deux mois suivant la nomination d'un curateur familial, le CPAG prend contact avec lui et l'informe de ses obligations, généralement lors d'une visite effectuée chez lui. Par la suite, le CPAG lui offre du soutien et des conseils sur demande et examine les rapports d'inventaires et les rapports annuels qui sont requis.

Le service de surveillance des curateurs privés s'autofinance grâce une tarification allant jusqu'à 610 \$ (320 £) par année, payée à même les revenus de la personne représentée. Pour les curatelles à faible risque, cependant, lorsque le patrimoine est peu élevé ou lorsque le curateur a démontré qu'il remplit bien ses devoirs, il existe un tarif réduit de 65 \$ (35 £). Pour ce groupe, le CPAG n'examine qu'un échantillon des rapports annuels reçus chaque année (environ un sur dix).

Les mandats de protection

Le CPAG a aussi pour mission d'homologuer des mandats de protection (*lasting power of attorney*). Environ 310 000 mandats ont été homologués en 2013-14 et ce chiffre est en forte progression (20 % sur un an). Environ 80 % sont des mandats portant sur les affaires financières (*property and financial affairs*) et 20 % sur les soins et le bien-être (*health and welfare*). Le CPAG s'assure que le formulaire prescrit a été utilisé et que le contenu du mandat est conforme à la réglementation. Il informe le mandant et ses proches qu'une demande en homologation est à l'étude et, en l'absence d'objections, procède à son homologation et l'inscrit dans le registre central.

Le mandant n'a pas besoin d'être inapte au moment de l'homologation de son mandat et il peut lui-même présenter la demande au CPAG. Le mandat de protection peut entrer en vigueur immédiatement, à une date fixée par le mandant ou lorsqu'un événement survient, par exemple lorsque son médecin confirme qu'il est devenu inapte.

Sources :

Anna Beckett *et al.*, [The Future of Lasting Power of Attorney: a research report for the Office of the Public Guardian](#), Londres, Ipsos MORI, 2014, 58 p. (et [Appendices](#), 53 p.)

Office of the Public Guardian, [Annual Report and Accounts 2013-2014](#), Birmingham, 2014, 83 p.

1. Tous les montants sont en dollars canadiens (\$) et en livres sterling (£). En février 2015, 1 £ = 1,91 \$.

2. Denzil Lush, «[Guardianship in England and Wales](#)», dans *Comparative Perspectives on Adult Guardianship*, Durham, Carolina Academic Press, 2014, p. 146.

Le mandat de protection pour la santé et le bien-être

La notion de consentement aux soins a un sens particulier en Angleterre et au Pays de Galles car seul le patient lui-même peut consentir aux soins. Le consentement pour autrui n'existe pas et la décision finale revient au médecin traitant (1).

La désignation d'un mandataire aux soins et au bien-être peut néanmoins servir à ce que la volonté du mandant inapte – et notamment sa directive anticipée pour les soins de fin de vie – soit prise en compte par le médecin traitant, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement en Angleterre (2).

De plus, pour les questions relatives à l'hébergement et au bien-être du mandant, le mandataire peut prendre des décisions qui s'imposent en respectant, bien sûr, la volonté du mandant (3). Si elle est inconnue, le décideur substitué doit agir en fonction de son intérêt supérieur (*best interests*). Cette règle s'applique autant au mandataire et au curateur qu'aux décideurs informels du réseau de la santé et des services sociaux.

Après l'entrée en vigueur d'un mandat de protection, le mandant conserve le droit d'accomplir tous les actes identifiés dans le mandat. De plus, dans le cas d'un mandat de protection pour les soins et le bien-être, le mandataire ne peut agir que lorsque le mandant n'est pas en mesure de prendre la décision envisagée.

Le mandant peut mettre fin à un mandat de protection ou nommer un nouveau mandataire s'il a encore la capacité nécessaire pour le faire.

Pourquoi homologuer un mandat?

Le processus d'homologation offre quelques avantages. Lorsqu'il est homologué, le mandat de protection anglo-gallois survit légalement à l'incapacité du mandant. Par contre, le mandat ou procuration ordinaire prend fin en Angleterre et au Pays de Galles lorsque le mandant devient inapte (4).

1. Anthony Wrigley, «[Proxy consent: moral authority misconceived](#)», *Journal of Medical Ethics*, 33 (2007), p. 527.

2. Voir D. Aw *et al.*, «[Advance care planning and the older patient](#)», *Quarterly Journal of Medicine*, 105:3 (2012), p. 225-30.

3. Martin Curtice *et al.*, «[Lasting powers of attorney: implications for clinicians](#)», *Advances in psychiatric treatment*, 18 (2012), p. 205-12.

4. Au Québec, la procuration survit à l'incapacité du mandant. En cas de motif sérieux, toutefois, le tribunal peut l'annuler ([Code civil du Québec](#), a. 2177).

Son homologation permet aussi aux tierces personnes, dont les institutions financières, d'attester le droit du mandataire d'agir au nom du mandant.

L'homologation rapide du mandat, généralement en deux ou trois mois (5), offre aussi la certitude qu'il pourrait être utilisé lorsque le besoin se présente. Si le mandat est rejeté pour une raison quelconque, le mandant peut y apporter des corrections et le soumettre de nouveau au CPAG pour homologation.

Le tarif pour l'homologation d'un mandat de protection est fixé à 210 \$ (110 £). S'il doit y apporter des corrections et le soumettre une deuxième fois, il faut payer un supplément de 105 \$ (55 £). Si un mandant a également préparé un mandat pour la santé et le bien-être, il doit payer de nouveau 210 \$, même si le mandataire désigné est le même dans les deux documents. Cette double tarification touche environ 25 % de la clientèle.

Cependant, de nombreux Anglais et Gallois ne sont pas pressés de faire homologuer leur mandat de protection. Ainsi, chez environ 40 % des répondants au sondage ayant indiqué avoir déjà un mandat de protection, celui-ci n'avait pas encore été homologué (6). En particulier, les mandants qui ont fait remplir le formulaire par un avocat (*solicitor*) ne voient probablement pas d'inconvénient à attendre, car il est peu probable que le CPAG le rejette.

Le sondage

Le CPAG souhaite hausser le nombre de mandats homologués afin de réduire la demande pour des curatelles. Il avance deux justifications :

- le mandant peut choisir son représentant (alors que le tribunal choisit le curateur);
- les coûts associés à l'ouverture et à la surveillance des curatelles (7).

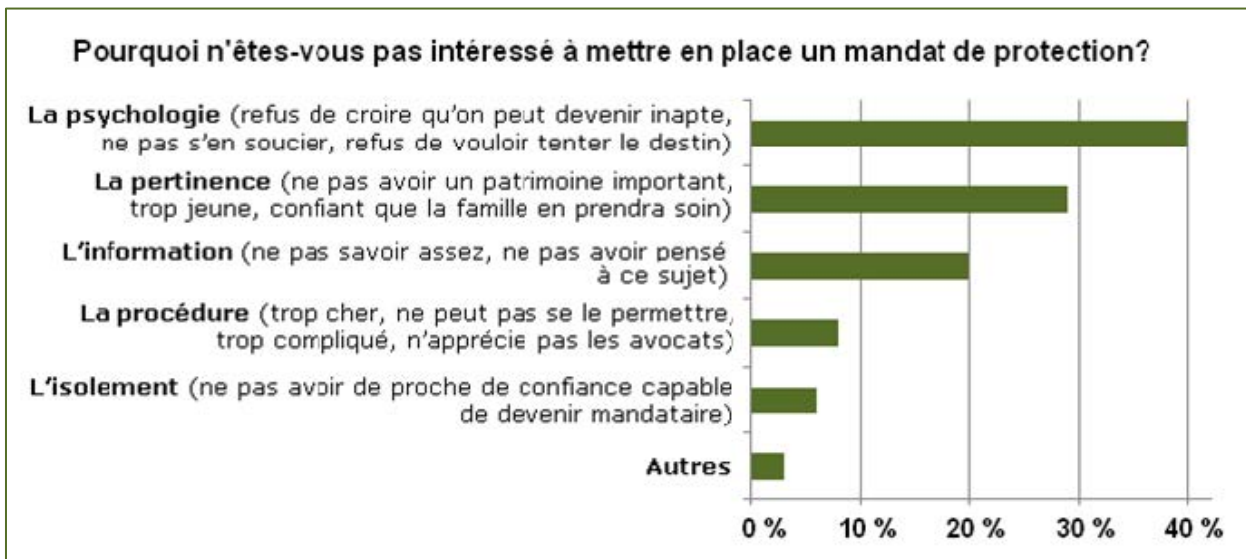
Le projet de recherche ciblait trois objectifs distincts fixés par le CPAG :

- 1) identifier les groupes cibles et des stratégies pour les informer du mandat de protection;
- 2) comprendre les facteurs influençant le taux d'utilisation du mandat;
- 3) identifier des partenaires potentiels.

5. Royaume-Uni, Office of the Public Guardian, [Annual Report and Accounts 2013-2014](#), 2014, p. 76.

6. Anna Beckett *et al.*, [The Future of Lasting Power of Attorney](#), 2014, p. 35. Les répondants qui ont déjà un mandat de protection ont été exclus du sondage.

7. En sus de la tarification, chaque curateur aux biens doit avoir un cautionnement (coût annuel : environ 0,25 % du patrimoine protégé). Voir Lush, *op. cit.*, p. 145.



Des groupes de discussion et des entrevues avec des personnes intéressées ont été organisés à l'été 2013. Leurs commentaires ont contribué à la préparation du questionnaire employé dans le volet quantitatif de l'étude.

Le sondage a été réalisé en septembre 2013 auprès d'un échantillon de 1 886 personnes de 45 ans et plus vivant en Angleterre ou au Pays de Galles. De ce nombre, 252 ont été écartées du fait qu'elles affirmaient avoir déjà préparé un mandat de protection. Ainsi, 1 634 personnes ont répondu à l'ensemble du questionnaire.

Tous les répondants ont été rencontrés à domicile dans le cadre du sondage omnibus hebdomadaire d'Ipsos MORI (1).

Les résultats

Seul le quart des personnes sondées (N=1 634) connaissait le mandat de protection.

Une fois informés du rôle du mandat de protection (*lasting power of attorney*), le tiers des répondants indiquaient qu'ils seraient intéressés à mettre en vigueur un mandat de protection, alors qu'environ 60 % étaient toujours désintéressés. L'intérêt est plus fort chez les personnes qui connaissent quelqu'un avec un mandat de protection ou qui connaissent une personne inapte.

Des commentaires offerts par les participants aux groupes de discussion et aux entrevues permettent d'identifier au moins quatre avantages à la mise en place d'un mandat de protection (2) :

- pouvoir choisir son représentant;
- faciliter la vie à leur famille et à leurs proches;
- s'assurer que les décisions seront prises dans leur intérêt;
- favoriser des décisions correspondant à leur volonté.

Parmi le tiers des répondants au sondage qui se sont montrés favorables à l'idée de mettre en œuvre un mandat de protection, 64 % ne pensaient pas agir dans la prochaine année. De ce nombre, environ le tiers indiquaient vouloir attendre un diagnostic médical confirmant la présence d'une maladie dégénérative avant d'agir.

Le volet qualitatif de l'étude met en doute, cependant, l'hypothèse qu'un diagnostic serait un événement déclencheur, notamment en raison de l'impact émotif d'un tel diagnostic (3). Ainsi, plusieurs participants ayant reçu un tel diagnostic médical associent la préparation d'un mandat de protection à la renonciation et à la fin de la vie. Plusieurs curateurs interrogés ont aussi remarqué que la personne qu'ils représentent a caché sa condition à ses proches jusqu'au moment où elle n'était plus en mesure de préparer un mandat de protection.

Des obstacles à l'utilisation du mandat de protection

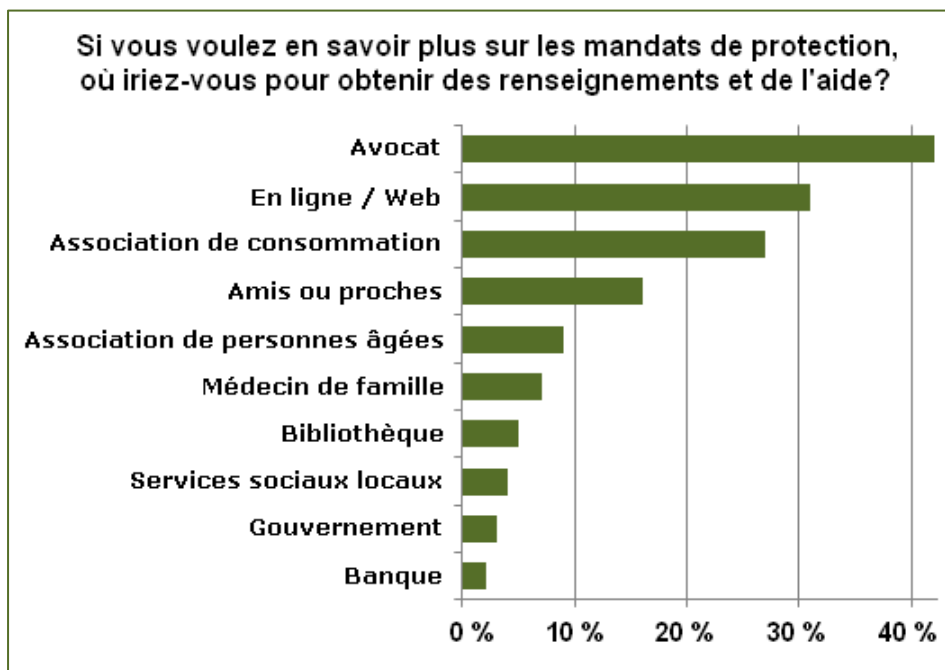
Des obstacles à l'utilisation du mandat de protection ont été identifiés à l'aide d'une question ouverte posée aux répondants qui avaient indiqué ne pas être intéressés à préparer un mandat de protection (graphique ci-dessus) (4).

3. Beckett, *op. cit.*, p. 24.

4. Beckett, *op. cit.*, p. 27 et suivantes. Dans le résumé exécutif de la page 7, les taux de prévalence de ces obstacles sont décrits ainsi : 40 %, 29 %, 26 %, 20 % et 17 %. Aucune explication n'est offerte de cette variation.

1. Beckett, [Appendices](#), p. 7-8.

2. Beckett, *op. cit.*, p. 22-33.



Les obstacles psychologiques sont fréquemment évoqués par les répondants (40 %), dont le refus de croire qu'on peut devenir inapte, le fait de ne pas s'en soucier ou le refus de vouloir tenter le destin en préparant un mandat de protection. La faible pertinence du mandat (29 %) et le manque d'information (20 %) représentent les deux autres obstacles majeurs. D'autres obstacles sont plus rarement mentionnés par les personnes ayant indiqué ne pas être intéressées à préparer un mandat de protection, dont leur isolement social et le coût et la complexité de la procédure.

Selon les auteurs du rapport, les expériences de plusieurs mandataires et curateurs peuvent servir d'exemples dans une campagne d'information en faveur du mandat de protection. Cependant, remarquent-ils, ces mêmes personnes se montrent circonspectes dans leur vie de tous les jours et elles échangent rarement leurs expériences avec leurs proches ou avec leurs amis. La représentation d'un proche inapte demeure un sujet tabou, même avec les amis et les proches.

À qui demandera-t-on des conseils?

Les trois quarts des répondants indiquaient qu'ils ont confiance de pouvoir remplir des formulaires officiels, mais autant de répondants indiquaient vouloir consulter un professionnel lors de la préparation d'un mandat de protection (1). Dans l'ensemble, 42 % demanderont conseil auprès d'un avocat, 31 % feront des recherches en ligne et 27 % s'adresseront au *Citizens*

Advice Bureau local (graphique ci-dessus) (2). Chaque groupe identifié représente un partenaire éventuel d'une campagne de promotion en faveur du mandat de protection.

Des participants aux groupes de discussion et les personnes interviewées ont aussi indiqué qu'il existe des moments dans la vie qui sont propices à la planification, notamment lors de la transition du marché de travail à la retraite. La préparation d'un testament, souvent à l'aide d'un avocat, peut aussi être une occasion de parler du mandat de protection.

Par ailleurs, selon une étude publiée en 2012, il appert qu'environ la moitié des avocats le font déjà lorsqu'ils préparent un testament (3).

La segmentation de marché

À la demande du CPAG, les auteurs du rapport ont effectué une analyse de segmentation de la clientèle à l'aide de leurs réponses aux questions portant sur la vie, la famille, le vieillissement et la planification (4). Neuf propositions concernant le mandat de protection ont été testées, dont quatre portant sur les avantages

1. Beckett, *op. cit.*, p. 36.

2. Les « *Citizens Advice Bureaux* » britanniques offrent des conseils en matière de consommation et sur une grande variété d'autres sujets.

3. Beckett, *op. cit.*, p. 37.

4. La segmentation de la clientèle a été effectuée à l'aide du modèle « COM-B ». Le comportement résulte de trois déterminants : la capacité individuelle, l'opportunité et la motivation. Le modèle permet d'identifier les politiques et les actions pouvant les influencer. Voir Susan Michie *et al.*, « [The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions](#) », *Implementation Science*, 6:42 (2011), p. 1-32.

associés au mandat de protection (la liste est présentée à la page précédente) et cinq concernant les actions ou les événements qui pourraient influencer leur décision.

Les cinq actions ou événements sont :

- la possibilité de pouvoir compléter le formulaire du mandat de protection en ligne;
- la possibilité d'être assisté par une association de consommation ou de bienfaisance pour compléter le formulaire;
- un ami ou un proche vous suggérant de préparer un mandat de protection;
- un professionnel vous recommandant de préparer un mandat de protection (médecin, avocat, etc.);
- le fait d'être exposé à l'expérience vécue par une personne qui n'avait pas de mandat de protection (téléromans, documentaires, etc.).

Les analystes d'Ipsos MORI, en collaboration avec ceux du CPAG, ont pu regrouper les répondants au sondage en fonction de leurs réponses à ces questions.

Six groupes ont été identifiés, chacun comprenant environ 17 % de l'échantillon de personnes âgées de 45 ans et plus (1) :



les réceptifs;



ceux qui ont des finances complexes;



les internautes;



les planificateurs;



ceux qui vivent dans l'instant présent;



les difficiles à convaincre.

Les auteurs du rapport suggèrent que des stratégies de communication pourraient être développées pour cibler chacun des groupes.

Ils soulignent toutefois qu'il pourrait être nécessaire de combiner les messages pour atteindre certains groupes. Par exemple, les « internautes » sont plus réceptifs à l'idée de préparer un mandat de protection en ligne, mais il faudrait quand même les convaincre par la même occasion de l'utilité de préparer un mandat de protection.

1. Beckett, *op. cit.*, p. 44-52.

Les citoyens sont-ils bien informés?

Afin de bien comprendre la nature des obstacles à l'utilisation du mandat de protection, plusieurs questions portaient sur les connaissances du public. Entre autres, quatre idées fausses, identifiées préalablement à l'aide des groupes de discussions et des entrevues, ont été présentées aux répondants du sondage (2) :

- 1) À l'hôpital, le plus proche parent d'un patient inapte a le dernier mot en matière de consentement aux soins;
- 2) Si un couple a un compte bancaire conjoint et une maison aux deux noms et l'un des conjoints devient inapte, l'autre peut prendre légalement des décisions pour les deux;
- 3) Les services d'un avocat sont requis pour préparer un mandat de protection;
- 4) Le mandataire prend le contrôle dès l'homologation du mandat.

À peine 4 % des répondants en Angleterre et en Pays de Galles ont su identifier correctement que chacune de ces quatre affirmations était « probablement » ou « définitivement » fausse! À peine un répondant sur sept savait qu'au moins trois des quatre affirmations étaient probablement ou définitivement fausses.

Conclusions

L'absence de connaissances demeure un des obstacles les plus durables à une plus forte utilisation du mandat de protection en Angleterre et au Pays de Galles.

En présentant un profil détaillé de six groupes types, l'analyse offre de nombreux indices qui pourraient contribuer à adapter les messages concernant les mandats de protection et, de cette façon, à mieux cibler la clientèle de plus de 45 ans. L'analyse met aussi l'accent sur des moments importants dans la vie des gens, comme la période de transition vers la retraite ou la préparation d'un nouveau testament.

La promotion du mandat de protection et d'autres outils de planification demeure toutefois un défi de taille, comme le soulignent les auteurs du rapport :

« Le message est complexe et les obstacles sont nombreux, notamment parce que beaucoup sont basés sur les attitudes culturelles enracinées face au vieillissement et à la perte d'autonomie » (3).

– Préparé par André Bzdera, DPSR

2. Beckett, *op. cit.*, p. 30. Au Québec, la première affirmation est vraie lorsque le patient n'a ni curateur, ni tuteur ni mandataire; la quatrième est également exacte.

3. Beckett, *op. cit.*, p. 54.

Notoriété et utilisation des mandats de protection au Québec

Au Québec, un sondage téléphonique auprès d'un échantillon représentatif de la population adulte a été réalisé en 2010 pour connaître la notoriété et l'utilisation des mandats de protection, ou « mandats donnés en prévision de l'incapacité ».

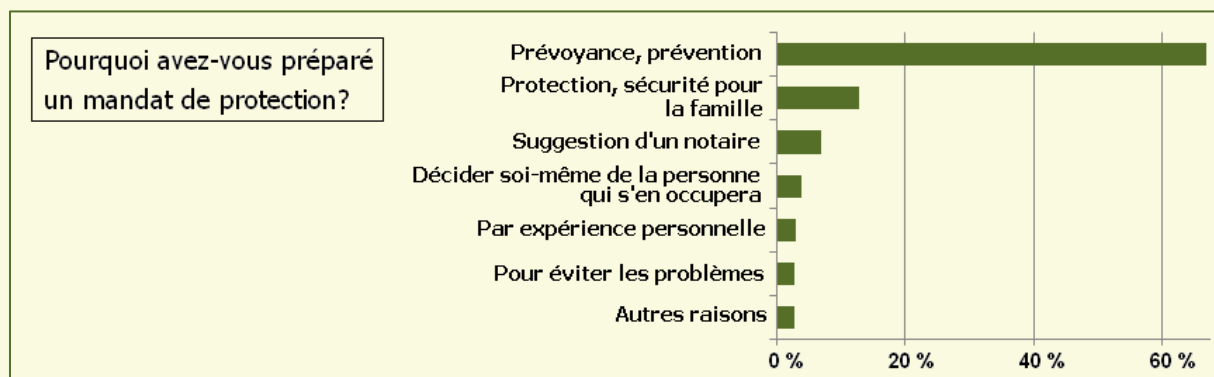
Le sondage abordait les dispositions prises pour la préparation d'un mandat, les éléments de contenu du mandat et les modifications effectuées dans le temps. Le sondage offrait aussi des éléments de réponse sur les raisons à la préparation d'un mandat ou, au contraire, au défaut de préparation de celui-ci. Le projet de préparation d'un mandat dans l'avenir était aussi abordé.

Des questions sur la définition du mandat, sa valeur, sa prise d'effet et son coût, permettaient de cerner les connaissances de la population sur ces divers sujets. Enfin, le sondage permettait de savoir si le mandataire désigné au mandat était informé de sa désignation par le mandant, ainsi que de déterminer son lien avec ce dernier.

Faits saillants

Plus du tiers (36 %) des répondants québécois ont préparé un mandat de protection. Ce taux est identique à celui observé quelques années auparavant, lors d'un sondage réalisé en 2006. Chez les plus de 55 ans, ce taux atteint 53 %.

La préparation du mandat s'effectue principalement devant notaire (82 %) et il est généralement rédigé en même temps que le testament (87 %). En ce qui concerne les répondants ayant rédigé eux-mêmes leur mandat devant témoins (16 %), deux personnes sur dix (19 %) ont utilisé le formulaire proposé par le Curateur public du Québec ([Mon mandat en cas d'incapacité](#)). L'utilisation de ce formulaire n'est pas obligatoire.



Source : Echo sondage, [Notoriété et utilisation des mandats donnés en prévision de l'incapacité](#), Montréal, Écho sondage, 2010, 138 p. Les résultats sont également présentés dans le bulletin [Le Point](#) de novembre 2010, p. 6.

Le Bulletin de veille

peut être téléchargé du site Web de l'organisme à www.curateur.gouv.qc.ca.

Comité de rédaction : Gilles Dubé,
André Bzdera et Mylène Des Ruisseaux

Bulletin de veille
Curateur public du Québec
600, boulevard René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H3B 4W9

Téléphone : 514 873-4074
Sans frais : 1 800 363-9020
Site Web : www.curateur.gouv.qc.ca
Courriel : bulletindeveille@curateur.gouv.qc.ca



/CurateurPublic



/CurateurPublic

La reproduction des textes est autorisée à la condition de mentionner la source.