

Consultations de l'Institut québécois de réforme du droit et de la justice sur
les enjeux entourant la *Loi sur la protection des personnes dont l'état
mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui* (c. P-38.001)

Mémoire du Curateur public du Québec

3 décembre 2024

Curateur public du Québec

Présentation du Curateur public du Québec

Le Curateur public du Québec (Curateur public) veille à la protection de personnes inaptes et du patrimoine de mineurs. Il sensibilise la population à l'inaptitude et à l'importance d'agir avant même qu'elle ne survienne. Le Curateur public accompagne également les familles et les proches qui représentent une personne ou qui participent à un conseil de tutelle et il surveille l'administration de ces tutelles. Il agit lui-même comme tuteur d'une manière personnalisée à l'endroit des personnes qu'il représente, lorsque aucun proche ne peut les représenter ou que ce n'est pas dans leur intérêt. Il s'assure que les décisions sont prises dans l'intérêt de la personne représentée, le respect de ses droits et la sauvegarde de son autonomie. Il est donc au cœur même de la mission du Curateur public de protéger les personnes vulnérables ainsi que de veiller au respect de leurs volontés et préférences avec la plus grande empathie.

Une mesure de représentation peut être ouverte par la Cour supérieure lorsqu'une personne ne peut prendre soin d'elle-même ou administrer ses biens et qu'elle a besoin d'être représentée dans l'exercice de ses droits civils. Des évaluations médicale et psychosociale sont obligatoires pour déterminer l'inaptitude de la personne.

Au Québec, plus de 34 000 adultes bénéficient actuellement d'une mesure de représentation. Cette mesure peut prendre la forme d'un mandat de protection, par lequel un proche a été désigné pour agir en tant que mandataire, d'une tutelle ou d'une représentation temporaire.

Environ 13 000 personnes sont représentées par un mandataire dans le cadre d'un mandat de protection homologué et près de 9 600 personnes sont représentées par un proche qui agit à titre de tuteur. Le Curateur public représente lui-même environ 12 700 majeurs.

Le Curateur public s'acquitte de sa mission grâce à son personnel, composé de près de 900 employés, voués principalement à la représentation des personnes sous tutelle et répartis dans une dizaine de bureaux partout au Québec.

Introduction

La Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui (ci-après « P-38.001 ») complète les dispositions du *Code civil du Québec* portant sur la garde par un établissement de santé et de services sociaux des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui et sur l'évaluation psychiatrique visant à déterminer la nécessité d'une telle garde¹.

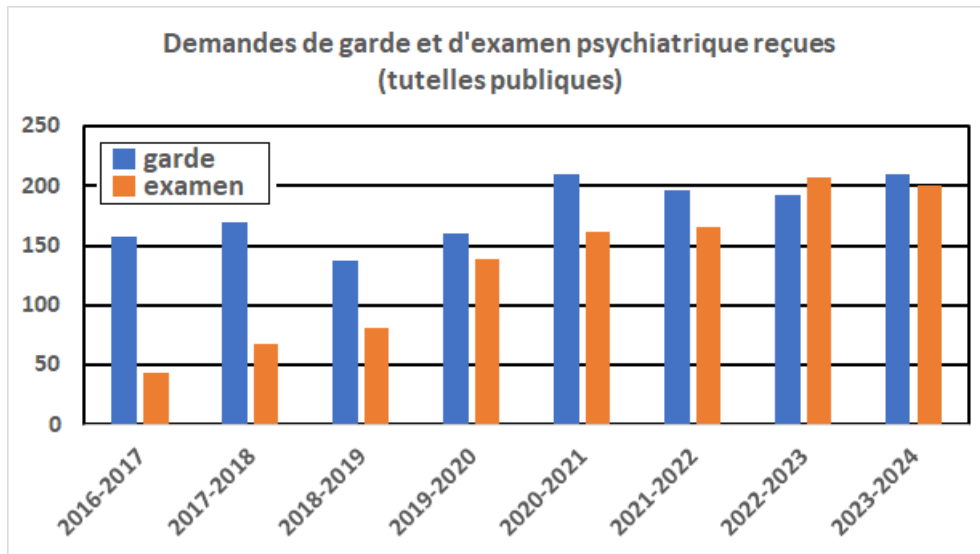
Le Curateur public est interpellé dans deux situations en matière de garde en établissement : lorsque la garde vise une personne sous tutelle publique et lorsqu'elle vise une personne isolée, soit une personne non représentée et sans proches.

Les personnes sous tutelle publique

À titre de tuteur, le Curateur public doit être informé de la mise sous garde préventive d'une personne qu'il représente et de la fin de cette garde. Toute demande de garde en vue d'une évaluation psychiatrique et toute demande en vue d'une garde régulière concernant une personne sous tutelle publique doit également lui être notifiée. À titre de tuteur, le Curateur public doit assurer la protection des personnes qu'il représente ainsi que l'exercice de leurs droits civils et, le cas échéant, leur mandater un avocat pour les représenter.

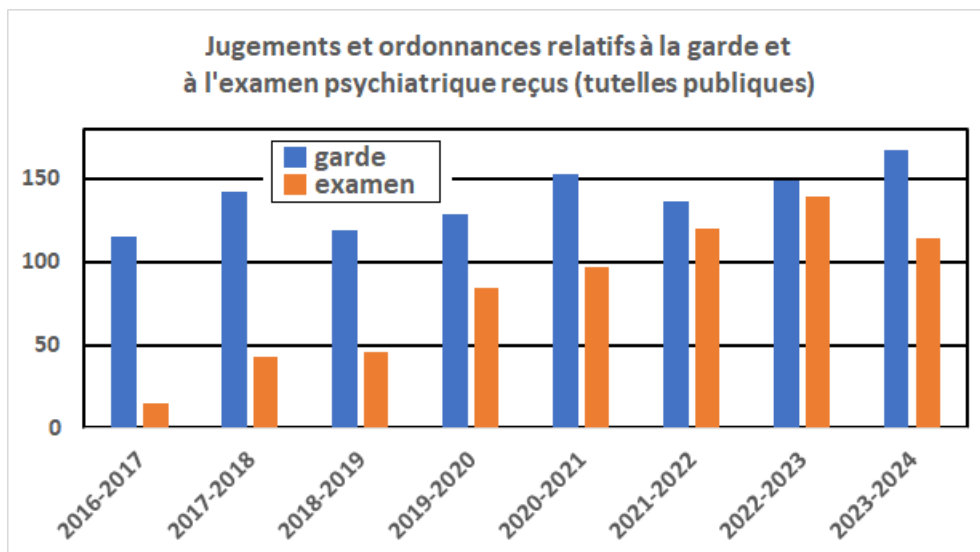
Au cours du dernier exercice financier, 210 demandes de garde en établissement et 200 demandes de garde en vue d'une évaluation psychiatrique (gardes provisoires) ont été notifiées au Curateur public concernant des personnes qu'il représente. Le nombre total des demandes reçues annuellement a doublé depuis 2016-2017 (graphique 1).

Graphique 1



En 2023-2024, 167 jugements et ordonnances concernant une garde en établissement et 114 ordonnances concernant une évaluation psychiatrique (garde provisoire) ont été notifiés au Curateur public relativement aux personnes qu'il représente. Le nombre de jugements et d'ordonnances a lui aussi doublé depuis les huit dernières années (graphique 2).

Graphique 2

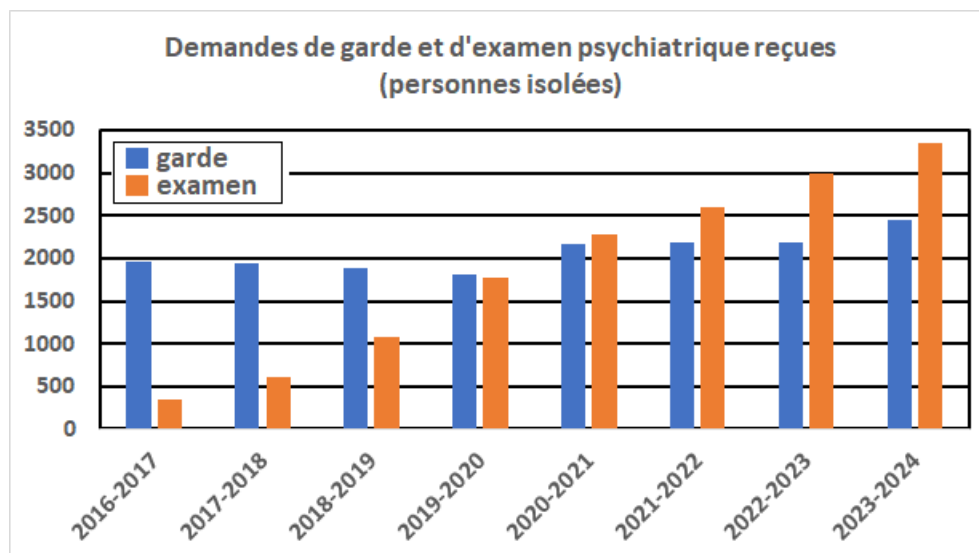


Les personnes isolées

Le Curateur public est également interpellé pour les demandes de garde en établissement qui concernent une personne isolée. Dans ces cas, la personne lui est généralement inconnue. Le Curateur public agit alors à titre d'officier public.

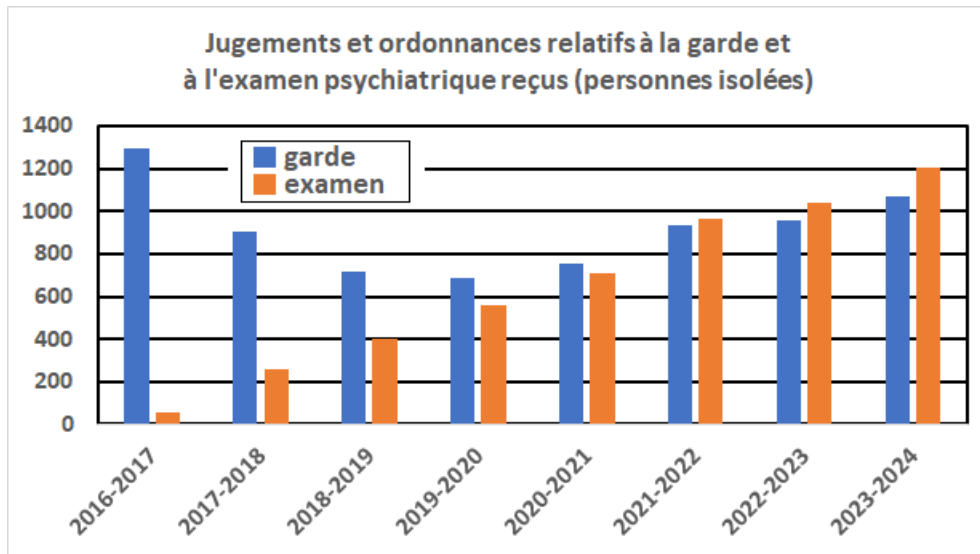
En 2023-2024, 2 448 demandes de garde en établissement et 3 351 demandes en vue d'une évaluation psychiatrique (garde provisoire) ont été notifiées au Curateur public pour des personnes isolées. Ces personnes n'ont ni mandataire ni tuteur et, si elles avaient un proche, celui-ci était inconnu de l'établissement de santé ou n'était pas joignable à bref délai, ou encore la personne concernée s'opposait à sa notification ou n'était pas en état de communiquer les renseignements sur ce proche². Le nombre de demandes a plus que doublé depuis 2016-2017 (graphique 3).

Graphique 3



Pendant la même période, 1 069 jugements et ordonnances concernant une garde en établissement et 1 201 jugements concernant une évaluation psychiatrique (garde provisoire) concernant des personnes isolées ont été notifiés au Curateur public. Le nombre total de jugements et d'ordonnances a augmenté des deux tiers depuis huit ans (graphique 4).

Graphique 4



Dans les prochaines sections, nous examinerons successivement les enjeux que présente la garde en établissement pour des personnes ayant une inaptitude ou étant isolées. Nous aborderons, dans un premier temps, les enjeux globaux, pour ensuite examiner les enjeux que la garde implique pour les personnes représentées par le Curateur public et, finalement, ceux qu'elle comporte en ce qui concerne les personnes isolées, inconnues du Curateur public.

Les enjeux relatifs à la garde en établissement

L'entrée en vigueur, en 1999, de la réforme relative à la garde en établissement ne s'est pas faite sans heurts, comme l'ont souligné les rapports d'enquête de 2011 du ministère de la Santé et des Services sociaux et du Protecteur du citoyen³. Les manquements constatés quant à son application sur le terrain étaient nombreux et touchaient presque tous les aspects de la garde en établissement.

Pour y remédier, le ministère de la Santé et des Services sociaux a fait appel à l'ensemble des parties prenantes pour concevoir un guide à l'intention des administrateurs et du personnel des établissements de santé et des autres institutions publiques concernées, notamment celles de la sécurité publique et de la justice. Le guide qui en résulte, diffusé par le ministère depuis 2018, a pour but de contribuer à une application uniforme et rigoureuse des dispositions législatives encadrant la garde en établissement⁴. Par la

même occasion, le ministère a aussi révisé le formulaire utilisé par les médecins, le *Rapport d'examen psychiatrique pour ordonnance de garde en établissement*, afin de s'assurer que les rapports reflètent davantage les exigences législatives.

Six ans plus tard, l'Institut québécois de réforme du droit et de la justice fait cependant état de manquements similaires⁵. Entre autres, l'on observe que la complexité du processus entourant la garde en établissement nuit à l'application uniforme du critère de dangerosité et qu'il ne permet pas aux établissements et aux tribunaux de concilier les nombreux délais fixés par le *Code civil du Québec*, la Loi P-38.001 et le *Code de procédure civile*. Il arrive fréquemment que ces délais ne soient pas respectés, ce qui contrevient aux droits fondamentaux des personnes concernées.

Le rapport de l'Institut constate également que de nombreuses personnes placées sous garde ne sont pas informées adéquatement de leurs droits, n'assistent que rarement à leurs audiences devant le tribunal et ne sont pas représentées par un avocat.

Le Curateur public arrive à des constats similaires, et ce, en dépit de l'amélioration des outils mis à la disposition des intervenants, dont le cadre de référence de 2018.

Enjeux pour le Curateur public à titre de tuteur

L'information et la notification au Curateur public

Tout d'abord, les établissements de santé négligent parfois d'informer le Curateur public qu'une personne qu'il représente a été placée sous garde préventive ou de la nécessité de maintenir la garde après les examens périodiques. Le Curateur public doit pourtant être informé promptement de la situation d'une personne qu'il représente, faute de quoi il ne pourra intervenir au besoin ni veiller à la protection de la personne.

Ensuite, le Curateur public reçoit également de nombreuses demandes de garde provisoire accompagnées d'une demande accessoire d'abrégier le délai de signification, sans qu'elles contiennent les informations concernant la nature de l'urgence, qui sont pourtant nécessaires pour la justifier. De plus, certaines ordonnances du tribunal (gardes provisoires et régulières) ne contiennent pas toutes les informations requises pour justifier la garde conformément aux critères de la loi (ou ne contiennent que des informations très

succinctes à ce sujet). L'établissement de santé doit aussi s'assurer que le dossier de la personne sous garde contient toutes les informations liées à la garde⁶, mais le Curateur public constate régulièrement des manquements à cet égard.

Finalement, le Curateur public n'est pas toujours informé de la fin de la garde d'une personne sous tutelle publique, ce qui peut l'empêcher d'agir en temps utile pour faciliter son retour dans la communauté.

Recommandation n° 1 :

Toutes les parties prenantes devraient veiller à l'application uniforme des règles visant à informer le mandataire ou le tuteur des personnes visées par une garde en établissement du début de la garde préventive, des demandes de garde provisoire ou régulière et de la fin de la garde.

La notion de danger

Il est aussi fréquent que les rapports d'examen psychiatrique ne contiennent aucune information pour appuyer l'allégation selon laquelle la personne représente un danger pour elle-même ou pour autrui en raison de son état mental. Ces informations sont essentielles pour que la personne puisse assurer sa défense.

En matière de garde préventive, les médecins et infirmières praticiennes spécialisées semblent interpréter la notion de « danger grave et immédiat » d'une façon subjective, en fonction de leur formation et de leur expérience. Les critères de « dangerosité » sont aussi mal connus par certains intervenants, ce qui mène à une application hétéroclite des dispositions de la Loi P-38.001 par certains professionnels, tant dans la communauté que dans les établissements de santé.

Une compréhension commune des concepts par les intervenants pourrait contribuer à une application plus uniforme de la garde en établissement.

Recommandation n° 2 :

Le législateur devrait définir plus précisément la notion de « danger » afin d'assurer une application uniforme de la garde en établissement.

Les délais en matière de garde

Les rapports d'enquête du Protecteur du citoyen ont constaté le non-respect des délais au cours du processus de garde en établissement, allant de la garde préventive d'une durée maximale de 72 heures aux procédures devant le Tribunal administratif du Québec⁷. Les médecins n'ont que 24 heures pour compléter leur évaluation de la dangerosité de la personne placée en garde préventive en vue, le cas échéant, de présenter une demande de garde provisoire au tribunal afin de respecter les délais de notification.

Le Curateur public conçoit que les établissements de santé puissent éprouver des difficultés à respecter les délais prescrits en matière de garde en établissement, notamment en raison de la grande complexité du cadre législatif. Ces règles sont réparties dans plusieurs lois, soit le *Code civil du Québec* et la Loi P-38.001.

Pour la personne placée sous garde contre sa volonté, par un médecin ou par le tribunal, la détention peut paraître arbitraire. L'encadrement de la garde préventive et des procédures entourant des demandes de garde, provisoire ou régulière, doit par conséquent être bien balisé, et les nombreux délais doivent être respectés. L'ensemble des règles contribue directement au respect des droits fondamentaux de la personne sous garde. La notification rapide au représentant légal (mandataire ou tuteur) de la personne concernée est un élément essentiel pour la protection de ses droits fondamentaux.

Sans vouloir suggérer que la durée maximale de la garde préventive soit prolongée au-delà de 72 heures, le Curateur public croit qu'une analyse plus poussée de l'ensemble des délais et de leurs nombreuses interactions s'impose. Des délais trop serrés ne permettent pas une intervention des parties impliquées à l'intérieur des délais prescrits par le législateur, et cela porte atteinte aux droits des personnes concernées.

Recommandation n° 3 :

Les délais en matière de garde devraient être réexaminés afin de s'assurer que les représentants légaux disposent du temps nécessaire pour veiller à la protection des droits fondamentaux des personnes sous garde.

Enjeux pour le Curateur public à titre d'officier public

Lorsqu'une personne visée par une demande de garde provisoire ou de garde régulière n'est pas représentée par un mandataire ou un tuteur et qu'elle n'a pas de proche ou de personne démontrant pour elle un intérêt particulier, la demande de garde provisoire ou de garde régulière doit être notifiée au Curateur public. À titre d'officier public, le Curateur public a reçu, en 2023-2024, 2 448 notifications relativement à des demandes de garde en établissement et 3 351 notifications concernant des demandes de garde en vue d'une évaluation psychiatrique (garde provisoire) pour des personnes isolées.

Certaines de ces personnes ne sont pas totalement isolées. En effet, il arrive que l'établissement ne puisse trouver rapidement un proche ou ses coordonnées. Cette situation survient surtout lorsque la personne visée par la garde est inconnue du personnel de l'établissement ou qu'elle refuse de nommer un proche. Il arrive également que le Curateur public reçoive notification de la procédure en même temps qu'un proche, car l'établissement veut s'assurer de notifier la demande dans le délai prescrit à au moins une personne.

Les notifications au Curateur public arrivent souvent hors délai ou encore à quelques heures de l'audition devant le tribunal.

Ces personnes placées sous garde sont, sauf exception, inconnues des services de première ligne du Curateur public. Celui-ci n'est pas, par ailleurs, habilité à mandater un avocat de pratique privée ou de l'aide juridique pour représenter la personne visée par la demande de garde. Dans ces conditions, il est difficile, voire impossible, pour le Curateur public d'effectuer une intervention utile.

Enfin, le Cadre de référence en matière d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui prévoit en tout dernier ressort qu'« un intervenant social ou un membre du personnel infirmier de l'établissement doit être mis à contribution pour informer la personne mise sous garde et préserver ses droits »⁸.

Un conseiller aux droits indépendant

Si les médecins-évaluateurs à l'emploi de l'établissement considèrent que la garde préventive doit être prolongée, l'établissement peut présenter une demande à cet effet à la Cour du Québec. La demande, accompagnée de deux évaluations psychiatriques, doit être notifiée au tribunal au moins 48 heures avant la fin de la garde préventive, faute de quoi la personne devrait normalement être libérée.

Selon les études citées dans le rapport de l'Institut québécois de réforme du droit et de la justice, l'audition pour prolonger une garde en établissement ne dure que quelques minutes et, dans la plupart des cas, la personne visée n'est pas représentée par un avocat et n'assiste pas à l'audition, en présentiel ou en virtuel⁹. La voix de la personne sous garde ne se fait donc entendre que par l'intermédiaire des rapports rédigés par les psychiatres à l'emploi de l'établissement de santé.

Ces constats soulèvent de nombreuses questions. Comment informer adéquatement une personne isolée placée sous garde en établissement de ses droits et de ses recours? Le cas échéant, comment adapter le message en fonction de son état mental, de ses capacités intellectuelles et de ses compétences langagières? Comment lui faciliter l'accès à un avocat dans les délais serrés des procédures en matière de garde en établissement?

Un élément de réponse vient de l'analyse comparative préparée par l'Institut qui décrit l'expérience des provinces et territoires canadiens en matière de garde en établissement. Plusieurs ont désigné une personne ou un organisme pour veiller au respect des droits des personnes placées sous garde¹⁰. Cinq provinces (l'Alberta, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse) et un territoire (le Nunavut) ont un conseiller aux droits chargé d'intervenir rapidement pour informer la personne de ses

droits et, le cas échéant, pour l'aider à contester la garde et à trouver un avocat pour la représenter.

Depuis 2022, une sixième province (la Colombie-Britannique) met en place progressivement un service similaire, donnant ainsi suite à une recommandation formulée en 2019 par son Protecteur du citoyen¹¹. Bien que les nouvelles dispositions législatives ne soient pas encore promulguées (en novembre 2024), des conseillers aux droits sont déjà à l'œuvre dans plus de 60 établissements de santé de la province¹².

Ainsi, les trois provinces les plus peuplées du reste du Canada (l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta) ont aujourd'hui un service de conseiller aux droits en matière de garde en établissement. Leur expérience suggère fortement qu'un service d'aide de proximité pourrait permettre un accompagnement des personnes isolées qui sont placées sous garde préventive ou qui font l'objet d'une demande de garde provisoire ou régulière. Des conseillers aux droits auraient l'avantage non négligeable d'être présents dans les établissements de santé concernés ou, à tout le moins, dans les environs.

Si un tel service était introduit au Québec, l'implication du conseiller aux droits pourrait se substituer à la notification au Curateur public lorsque la personne concernée est isolée. Un tel service de proximité pourrait davantage répondre aux besoins de la personne que la notification au Curateur public, car ce dernier n'est pas en mesure de se déplacer pour discuter avec la personne et n'a pas, par ailleurs, le pouvoir de lui désigner un avocat.

Recommandation n° 4 :

Un conseiller aux droits indépendant devrait être institué dans le but d'informer une personne sous garde de ses droits, de lui expliquer les procédures entourant sa garde et, le cas échéant, de l'aider à trouver un avocat pour la représenter devant le tribunal.

Conclusion

Le respect des droits des personnes inaptes est un volet fondamental de la mission de protection du Curateur public. C'est pourquoi il est essentiel de se préoccuper davantage

de la protection des droits fondamentaux des personnes en garde en établissement. La présence d'un conseiller aux droits pourrait être une solution bien adaptée aux besoins des personnes concernées et aux nombreuses contraintes légales imposées, notamment quant aux délais rapprochés. Des conseillers aux droits pourraient jouer un rôle particulièrement utile dans les établissements de santé en région, car ils seraient en mesure d'établir un contact ou de rencontrer les personnes placées en garde.

La garde en établissement est en principe de courte durée et elle ne vise qu'à encadrer une personne pendant la période où elle représente un danger pour elle-même ou pour autrui. Pour cette raison, il peut être difficile d'établir un plan de suivi pour la personne concernée avant la fin de la garde. Sans un suivi adéquat, cependant, la personne concernée risque de se retrouver de nouveau sous garde si les mêmes problèmes surviennent.

La sauvegarde de l'autonomie des personnes inaptes est également au cœur de la mission du Curateur public. Une protection accrue des droits fondamentaux des personnes sous garde contribue à leur réintégration durable dans la communauté ou, si cela s'avère impossible, dans un environnement adapté à leurs besoins.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : Toutes les parties prenantes devraient veiller à l'application uniforme des règles visant à informer le mandataire ou le tuteur des personnes visées par une garde en établissement du début de la garde préventive, des demandes de garde provisoire ou régulière et de la fin de la garde.

Recommandation n° 2 : Le législateur devrait définir plus précisément la notion de « danger » afin d'assurer une application uniforme de la garde en établissement.

Recommandation n° 3 : Les délais en matière de garde devraient être réexaminés afin de s'assurer que les représentants légaux disposent du temps nécessaire pour veiller à la protection des droits fondamentaux des personnes sous garde.

Recommandation n° 4 : Un conseiller aux droits indépendant devrait être institué dans le but d'informer une personne sous garde de ses droits, de lui expliquer les procédures entourant sa garde et, le cas échéant, de l'aider à trouver un avocat pour la représenter devant le tribunal.

Notes de fin

1. Québec, [Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui](#) (RLRQ, c. P-38.001); Québec, [Code civil du Québec](#) (RLRQ); Québec, [Code de procédure civile](#) (RLRQ, c. C-25.01).
2. La personne doit recevoir le dépliant [Droits et recours des personnes mises sous garde](#), dans lequel figurent les coordonnées d'un groupe de défense des droits en santé mentale.
3. Protecteur du citoyen, [Les difficultés d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui](#), 2011, 65 p.; ministère de la Santé et des Services sociaux, [Rapport d'enquête sur les difficultés d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui](#), 2011, 124 p. Voir également Emmanuelle Bernheim, « [Quinze ans de garde en établissement : de l'état des lieux à la remise en question](#) », dans *La protection des personnes vulnérables* (2015), Yvon Blais, 2015, p. 195-220.
4. Ministère de la Santé et des Services sociaux, [Cadre de référence en matière d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui – Garde en établissement de santé et de services sociaux](#), 2018, 94 p. Un représentant du Curateur public siégeait au comité consultatif formé par le ministère en vue de la préparation du cadre de référence.
5. Institut québécois de réforme du droit et de la justice, [La Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui – Rapport 1 : Portrait général et revue de littérature](#), 2024, 165 p.
6. Québec, [Loi sur les services de santé et les services sociaux](#) (RLRQ, c. S-4.2), art. 118.2.
7. Protecteur du citoyen, [Les difficultés d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui](#), 2011; et Protecteur du citoyen, [La contestation du maintien de la garde en établissement devant le Tribunal administratif du Québec : pour un recours accessible et diligent](#), Québec, 2018, 38 p.
8. Ministère de la Santé et des Services sociaux, [Cadre de référence en matière d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui – Garde en établissement de santé et de services sociaux](#), 2018, p. 11.
9. Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec, [Psychiatrie – Un profond changement de modèle s'impose](#), Montréal, 2018, p. 11, cité par Institut québécois de réforme du droit et de la justice, [La Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui – Rapport 1 : Portrait général et revue de littérature](#), 2024, p. 115.
10. Institut québécois de réforme du droit et de la justice, [La Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui – Rapport 2 : Analyse comparative](#), 2024, p. 37 et suivantes. Le rapport parle d'un *mécanisme de défense ou de conseil aux droits*. Par exemple, en Ontario, le *Bureau de l'intervention en faveur des patients des établissements psychiatriques* est présent dans neuf établissements de santé.

Le *conseiller en matière de droits* doit visiter toute personne admise en cure obligatoire pour une période de deux semaines ou plus ainsi que toute personne inapte à consentir à ses soins qui est placée en cure obligatoire.

11. Colombie-Britannique. Office of the Ombudsperson, [Committed to Change: Protecting the Rights of Involuntary Patients under the Mental Health Act](#), 2019, p. 82-89.
12. Colombie-Britannique, [Mental Health Amendment Act, 2022](#) (SBC 2022, c. 17), non en vigueur; Independent Rights Advice Service [de la Colombie-Britannique], [site Web](#).