

Politique sur la tutelle et la curatelle privées des majeurs inaptes

PRO-092

Approuvée par le Codir le 22 septembre 2010
Entrée en vigueur le 21 novembre 2013

Direction des politiques et du développement

Table des matières

1. Introduction	2
1.1 Objet de la politique	2
1.2 Champ d'application	2
1.3 Enjeux	2
2. État de la situation	3
2.1 Cadre légal	4
2.2 Éléments fondamentaux des régimes de protection des majeurs inaptes	4
2.3 Principaux acteurs	5
2.4 Profil de la clientèle	7
3. Principes	9
3.1 L'intérêt des majeurs inaptes, le respect de leurs droits et la sauvegarde de leur autonomie	10
3.2 La primauté de la famille et des proches	10
3.3 La responsabilité collective de la protection des majeurs inaptes	10
4. Orientations	11
4.1 Placer les majeurs inaptes au cœur de la représentation	11
4.2 S'investir auprès des familles et des proches pour favoriser la prise en charge des majeurs inaptes	13
4.3 Reconnaître au conseil de tutelle son rôle premier de soutien et de surveillance	14
4.4 Agir de concert avec les intervenants impliqués dans la protection des majeurs inaptes	15
4.5 Intervenir avec vigilance et diligence pour protéger les majeurs inaptes	16
5. Cohérence de l'action gouvernementale québécoise et spécificité du Québec	20
5.1 Cohérence de l'action gouvernementale québécoise	20
5.2 Spécificité du Québec – comparaison à l'échelle canadienne et internationale	20
6. Conclusion	21
Annexes	22

Introduction

1.1 Objet de la politique

La Politique sur la tutelle et la curatelle privées des majeurs inaptes, ci-après nommée la politique, vise à doter le Curateur public d'une vision globale de sa mission dans ce secteur. Elle préconise l'harmonisation et la complémentarité des pratiques à l'égard des majeurs inaptes, de leurs représentants légaux, des conseils de tutelle et de l'administration du régime de protection. Cinq grandes questions y sont traitées :

- la place des majeurs inaptes;
- l'accompagnement des familles et des proches dans la protection d'un des leurs;
- le rôle des conseils de tutelle dans le soutien des représentants légaux et dans la surveillance de l'administration des régimes de protection;
- la mobilisation des intervenants impliqués dans les régimes de protection privés;
- la surveillance exercée par le Curateur public.

1.2 Champ d'application

Les principes et les orientations de la politique s'appliquent aux deux principaux régimes de protection privés des majeurs inaptes, soit la tutelle et la curatelle. Ils ne concernent pas le régime de conseiller au majeur, le mandat en prévision de l'inaptitude ni la tutelle à l'absent.

La politique s'adresse à tout le personnel du Curateur public, et en particulier à celui de la Direction générale des services aux personnes, responsable des relations avec les représentants légaux et les conseils de tutelle, et chargé de la surveillance des régimes de protection privés. Elle sert aussi de référence pour l'élaboration d'outils destinés aux représentants légaux et aux conseils de tutelle ainsi qu'aux intervenants impliqués dans les régimes de protection privés.

1.3 Enjeux

L'ouverture d'un régime de protection implique la présence d'une personne inapte qui, par sa situation et son état de santé, a besoin de protection légale dans divers aspects de sa vie. Sa famille et ses proches sont généralement les mieux placés, en raison de leurs liens avec elle, pour assurer sa protection et pour agir dans son intérêt.

Premier enjeu : favoriser et soutenir la prise en charge par la famille et les proches

Les Québécois valorisent généralement la prise en charge d'une personne inapte par son entourage. Cependant, le contexte démographique, familial et social changeant a un effet direct sur le nombre de personnes pouvant s'engager auprès d'un proche inapte : vieillissement de la population, diminution de la taille des ménages, augmentation du nombre de ménages ou de personnes sans enfant et dispersion géographique des membres de la famille.

Par ailleurs, s'engager dans la protection d'un proche a des conséquences significatives, tant pour la personne inapte que pour ceux qui agiront désormais en son nom. Pour le majeur inapte, cela signifie qu'il évoluera dans un environnement de protection où quelqu'un avec qui il a un lien affectif, qui le connaît bien et en qui il a confiance, prendra les décisions et fera les choix qu'il n'est plus en mesure de faire. Pour celui qui devient représentant légal, cela implique qu'il est désormais responsable de la protection d'un proche inapte et qu'il prendra dorénavant de nombreuses décisions pour assurer le bien-être de celui-ci. Pour celui qui devient membre du conseil de tutelle, il s'agit de partager la responsabilité d'accompagner le représentant légal dans les décisions qu'il est appelé à prendre. Il a aussi la tâche délicate de s'assurer que ces décisions sont prises dans l'intérêt de la personne inapte et de prendre les mesures appropriées lorsque ce n'est pas le cas.

La majorité des représentants légaux s'estiment valorisés par cette tâche importante; ils sont toutefois généralement peu préparés à l'exercer. Il en va de même pour les membres du conseil de tutelle, qui s'engagent fréquemment sans bien comprendre l'étendue de leurs responsabilités, pas plus que les gestes requis pour accomplir leur rôle. L'entourage de la personne inapte a ainsi besoin d'être encouragé et soutenu dans la décision, parfois difficile, de s'engager dans la protection d'un proche et, par la suite, dans les responsabilités que cela implique. Cet aspect est au cœur de la politique et en constitue le principal enjeu.

Deuxième enjeu : consolider les partenariats pour la protection des majeurs inaptes

Le sentiment d'insécurité généralement vécu par l'entourage d'un majeur inapte au début du régime de protection est souvent lié à la difficulté de prendre des décisions pour autrui, ainsi qu'à la multiplicité et à la complexité des démarches liées à la représentation légale. La protection d'un adulte inapte comporte en effet plusieurs dimensions de nature juridique, médicale, psychosociale et financière exercées par autant d'intervenants provenant de ces domaines. L'accompagnement des familles et des proches constitue un levier important pour les aider dans leurs tâches; l'efficacité d'un réseau d'intervenants en faveur de la protection des personnes inaptes l'est tout autant. Ainsi, le deuxième enjeu de la politique s'articule autour de la consolidation des partenariats.

Troisième enjeu : maintenir l'équilibre entre soutenir et surveiller

Le troisième enjeu est intimement lié à la dualité du rôle du Curateur public dans les régimes de protection privés : informer et assister l'entourage, mais également s'assurer que le majeur inapte soit protégé adéquatement. L'enjeu, pour le Curateur public, est de respecter la primauté de la famille en reconnaissant les fonctions qu'elle doit assumer en premier lieu, particulièrement en matière de surveillance, et en favorisant l'implication du conseil de tutelle, tout en exerçant une surveillance de la situation du majeur inapte, de l'exercice de ses droits civils et de la gestion de son patrimoine afin d'intervenir rapidement si la situation l'exige.

État de la situation

La réalité d'une personne inapte est unique, tout comme celles du proche qui la représente et des membres du conseil de tutelle. Cependant, ces personnes sont toutes liées par un même contexte : le cadre légal dans lequel s'inscrit le régime de protection, les objectifs et les conditions qui y sont attachés, de même que les acteurs de la représentation légale. Ces aspects, de même que le profil du majeur inapte, de son tuteur ou curateur et des membres du conseil de tutelle sont décrits sommairement dans le présent chapitre.

2.1 Cadre légal

Le cadre légal sur lequel s'appuie la politique comprend principalement le Code civil du Québec et la Loi sur le curateur public.

Le Code civil du Québec contient des dispositions détaillées sur les régimes de protection d'un majeur inapte. De plus, il expose les règles relatives à la tutelle au mineur qui s'appliquent à ces régimes en y apportant les adaptations nécessaires. C'est aussi dans le Code civil du Québec que sont spécifiées les notions relatives au consentement aux soins et à l'administration du bien d'autrui.

La Loi sur le curateur public vient quant à elle préciser le fonctionnement et les obligations de l'organisation. Elle affirme son devoir d'information envers les représentants légaux et de surveillance des tutelles et des curatelles. Elle prévoit également son pouvoir d'enquête.

D'autres lois font partie de l'environnement légal immédiat des régimes de protection privés d'un majeur inapte. Par exemple, le Code de procédure civile décrit le cadre procédural applicable et précise notamment les règles reliées à l'ouverture et à la révision d'un tel régime.

Les droits fondamentaux énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, tels que le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité de sa personne et à la liberté, s'appliquent aux majeurs inaptes. La Charte les protège contre la discrimination et édicte spécifiquement que « toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation. Toute personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu¹. »

Finalement, la Loi sur les services de santé et les services sociaux décrit certaines obligations du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS), dont celle de procéder à l'évaluation des majeurs présumés inaptes et à la réévaluation des majeurs inaptes, dans le but de déterminer leur degré d'inaptitude et leur besoin d'assistance ou de représentation.

2.2 Éléments fondamentaux des régimes de protection des majeurs inaptes

Les régimes de protection sont destinés à assurer la protection des majeurs inaptes, l'administration de leur patrimoine et l'exercice de leurs droits civils. Deux conditions essentielles doivent être remplies pour qu'un régime soit ouvert. Tout d'abord, l'inaptitude doit être constatée, c'est-à-dire l'incapacité d'une personne à prendre soin d'elle-même ou à administrer ses biens, par suite, notamment, d'une maladie, d'une déficience ou d'un affaiblissement attribuable à l'âge qui altère ses facultés mentales ou son aptitude physique à exprimer sa volonté. Ensuite, elle doit avoir besoin de protection, c'est-à-dire qu'elle doit être représentée pour prendre des décisions le concernant ou pour organiser ses affaires.

Les évaluations médicale et psychosociale sont nécessaires pour établir l'inaptitude et le besoin de protection. Toutefois, seul un tribunal a la compétence requise pour déclarer un majeur inapte et pour procéder à l'ouverture d'un régime de protection. En outre, l'inaptitude et le besoin de protection font l'objet de réévaluations périodiques.

Puisqu'il peut être contraignant et privatif de droits pour une personne inapte, l'ouverture d'un régime de protection ne doit donc être envisagée qu'en cas de nécessité, c'est-à-dire lorsque les moyens de protection autres que légaux (dont le mandat domestique ou judiciaire, le mandat en prévision de

¹. Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q. c.-12), article 48.

l'inaptitude et la désignation d'un tiers administrateur), moins lourds de conséquences pour elle sont exclus.

Les types de régimes de protection

Outre le régime de conseiller au majeur, qui n'est pas traité dans cette politique, le Code civil du Québec prévoit deux autres types de régimes de protection s'appliquant aux majeurs inaptes. Ces régimes sont établis en fonction du degré d'inaptitude d'une personne et de ses besoins. Le premier est celui de la tutelle. Il s'applique à un majeur dont l'inaptitude est partielle ou temporaire. Contrairement à la curatelle qui couvre l'ensemble de la réalité d'un adulte inapte, le régime de tutelle peut être aux biens ou à la personne, ou couvrir ces deux aspects. La tutelle peut également être modulée en fonction des besoins d'assistance et de représentation du majeur inapte et de ses capacités résiduelles. Les responsabilités du tuteur peuvent donc varier d'une tutelle à une autre. En vertu de ce régime, le majeur inapte conserve l'exercice, par lui-même, d'un plus grand nombre de droits.

Le deuxième régime est celui de la curatelle. Il s'applique lorsque l'inaptitude d'un majeur est totale et permanente. Il s'agit du régime de protection le plus restrictif pour la personne. Le curateur doit prendre l'ensemble des décisions afin de répondre aux besoins de la personne inapte.

2.3 Principaux acteurs

Le tout premier acteur d'un régime de protection est le majeur inapte. Sa famille et ses proches, le personnel du réseau de la santé et des services sociaux, les professionnels du droit et de l'appareil judiciaire, les institutions financières ainsi que le Curateur public sont les principaux acteurs qui gravitent autour de lui.

Le majeur inapte

Le majeur inapte est un citoyen à part entière; il a pleinement droit à l'inviolabilité et à l'intégrité de sa personne. Il est au centre des régimes de protection et des interventions de ceux qui y sont impliqués. Il participe, dans la mesure de ses capacités, à sa propre représentation et donne son avis sur les décisions le concernant.

La famille et les proches

Pour l'entourage d'un majeur inapte, la décision de devenir représentant légal ou membre du conseil de tutelle est souvent perçue comme le seul geste approprié à faire; d'une part parce qu'il s'inscrit dans le prolongement d'une relation existante et d'autre part, parce qu'il constitue une façon d'aider un proche en grande difficulté. La famille et les proches sont des acteurs de premier plan auprès du majeur inapte. Leurs décisions et leurs gestes ont des conséquences importantes sur sa situation et une influence directe sur son bien-être et sa protection. Ils exercent d'ailleurs trois grands rôles dans les régimes de protection privés :

- dans les démarches visant l'ouverture du régime de protection, ils recommandent le représentant légal et les membres du conseil de tutelle au tribunal lors de l'assemblée de parents, d'alliés ou d'amis;

- un ou des membres de la famille sont nommés à titre de tuteur ou de curateur afin de représenter le majeur inapte dans l'administration de ses biens ou la protection de sa personne, ou les deux à la fois;
- le conseil de tutelle, qu'il soit composé d'un ou de trois membres, a la responsabilité première d'accompagner le représentant légal et de surveiller l'administration du régime de protection. Il est également responsable de déterminer le montant et la nature de la sûreté, de même que de donner des avis et des autorisations, voire de prendre des décisions dans certaines situations.

Le réseau de la santé et des services sociaux

Le RSSS exerce deux rôles spécifiques dans les régimes de protection privés d'un majeur inapte. Il a la responsabilité de procéder à l'évaluation des personnes présumées inaptes, à la demande d'un proche ou de sa propre initiative, et à la réévaluation des majeurs sous tutelle ou curatelle, selon ce qui est prévu dans la loi ou dans le jugement du tribunal. Les évaluations médicale et psychosociale sont remises à la famille, au notaire ou à l'avocat qui l'assiste, lequel entreprendra la demande d'ouverture d'un régime. Si aucun membre de l'entourage du majeur inapte ne peut lui donner une assistance adéquate, le directeur général de l'établissement en fait rapport au Curateur public afin que soient entreprises, si nécessaire, les démarches visant l'ouverture d'un régime de protection.

Par ailleurs, les majeurs inaptes reçoivent généralement des services du RSSS et plusieurs d'entre eux sont en fait hébergés dans ses ressources. La place que le réseau occupe dans la vie des personnes inaptes est donc très large. Par exemple, ses intervenants sont souvent impliqués auprès de la famille lorsque surviennent les premiers signes de vulnérabilité et se trouvent ainsi parmi les premiers à informer et à conseiller l'entourage du majeur inapte quant aux choix possibles et aux actions à prendre. Présents dans le quotidien des personnes inaptes, ces intervenants jouent aussi un rôle important dans la prévention et la détection d'éventuelles situations de maltraitance².

Le tribunal et les professionnels du droit

C'est le tribunal, soit ses juges ou ses greffiers, qui prononce l'ouverture et la révision des régimes de protection. Ses décisions déterminent comment s'exercera la protection de la personne inapte pendant les trois ou cinq prochaines années, selon le type de régime. Les avocats et les notaires, quant à eux, sont souvent très présents dans les procédures menant à l'ouverture et à la révision des régimes de protection. Ils conseillent l'entourage de la personne inapte à cet égard et occasionnellement, tout au long de la représentation. Le tribunal et les professionnels sont donc des intervenants de premier plan dans les régimes de protection : ils interviennent à des moments clés de leur existence, particulièrement à l'ouverture des régimes de protection, et les informations qu'ils transmettent, les conseils qu'ils donnent orientent bon nombre de gestes qui seront faits en vue de protéger le majeur inapte.

Les institutions financières

Les institutions financières sont aussi des intervenants importants dans la gestion et la protection du patrimoine d'un majeur inapte. En plus de prodiguer des conseils aux représentants légaux sur la gestion

². Dans le souci d'harmoniser le contenu de la politique avec les politiques et les plans d'action gouvernementaux, notamment le Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015, le terme « maltraitance » est utilisé ici pour désigner « les diverses formes de violence, d'abus d'exploitation, de négligence ou de mauvais traitements » envers les personnes inaptes. Quant au terme « abus », son utilisation est limitée aux situations d'abus financier.

du patrimoine et sur les produits financiers appropriés, elles sont souvent impliquées dans la sûreté que ces derniers doivent fournir. En outre, elles exercent un rôle de premier plan dans la prévention et la détection des abus financiers. À cet égard, certaines institutions financières ont mis en place des programmes visant à détecter les situations d'abus potentielles dont leurs clients aînés pourraient être victimes.

Le Curateur public du Québec

Au moyen des attributions que le législateur lui a confiées, le Curateur public assure le bon fonctionnement du dispositif de protection. Il agit dans une perspective de mobilisation des intervenants interpellés par la protection. Il collabore avec eux pour régler des problématiques globales touchant la protection des personnes inaptes, notamment par la recherche d'une meilleure harmonisation des exigences demandées aux représentants légaux, de la simplification de leurs tâches et de celles du conseil de tutelle, ainsi que de l'amélioration de la complémentarité des interventions.

Dans les situations individuelles de prise en charge ou de surveillance des régimes de protection, le Curateur public joue essentiellement un rôle supplétif puisque c'est d'abord la famille et les proches d'une personne inapte qui agissent pour la protéger. En matière de représentation légale, il n'intervient qu'en dernier recours, lorsque le majeur inapte est isolé ou que son entourage n'est pas en mesure de le protéger. En ce qui concerne la surveillance des régimes de protection privés, il est la deuxième instance, après le conseil de tutelle. Il exerce par ailleurs un rôle important d'accompagnement et de soutien auprès des familles et des proches, en plus d'intervenir, au besoin, en cas de manquement ou de maltraitance.

2.4 Profil de la clientèle

Les majeurs inaptes

Au 31 mars 2009, quelque 7 500 majeurs inaptes étaient sous la surveillance du Curateur public, soit 13 % de plus qu'en 2001. De ceux-ci, 68 % étaient sous curatelle. La majorité des régimes de protection concernent à la fois le patrimoine et la personne. Ainsi, on ne comptait que 167 tutelles aux biens et 16 portants uniquement sur la protection de la personne.

Les majeurs inaptes sont des femmes dans une proportion de 49 %. Leur âge moyen est de 60 ans³; 44 % d'entre eux ont 65 ans ou plus. Âgés de 52 ans en moyenne à l'ouverture de leur régime de protection, ils sont sous ainsi protégés depuis neuf ans en moyenne, ce qui représente une augmentation de deux ans depuis 2001.

Les adultes inaptes résident principalement (59 %) dans un lieu d'hébergement public ou privé. En moyenne, leur patrimoine est d'environ 95 000 \$, avec une médiane d'environ 9 000 \$. Plus de 1 600 majeurs inaptes ont un patrimoine supérieur à 100 000 \$, alors que plus de 2 000 d'entre eux sont prestataires d'une aide financière de dernier recours ou possèdent des patrimoines modestes.

³. Depuis 2001, l'âge des majeurs protégés tend à diminuer. En effet, leur moyenne d'âge lors de l'ouverture des régimes de protection est passée de 55 à 52 ans, alors que l'âge moyen des majeurs inaptes a diminué de 62 à 60 ans. Quant à elle, la proportion de majeurs inaptes de 65 ans ou plus se chiffrait à 44 % en 2009, alors qu'elle était de 51 % en 2001.

Les représentants légaux⁴

Les représentants légaux assument une tâche noble, mais exigeante. Ils agissent généralement avec cœur et empathie, voire compassion. La majorité des représentants légaux sont des femmes (61 %). Ils représentent généralement des membres de leur famille immédiate : leur frère ou leur sœur (36 %), leur fils ou leur fille (24 %) et leur père ou leur mère (21 %) ⁵.

Globalement, le représentant légal est interpellé par l'ensemble des situations concernant la personne qu'il protège : organisation et suivi de l'hébergement, suivi de la santé physique et psychologique, consentement à des soins, activités et loisirs, gestion du budget, maintien des avantages sociaux, placements, déclarations des revenus, etc. Pour environ 35 % des tuteurs et des curateurs, et surtout pour ceux qui habitent avec leur protégé⁶, la représentation légale s'accompagne de tâches associées généralement aux aidants naturels, car ils donnent eux-mêmes des services d'aide domestique ou des soins physiques ou infirmiers à la personne qu'ils représentent. Environ le cinquième des représentants légaux est également responsable d'autres personnes, qu'elles soient aptes ou non⁷. Moins d'un représentant légal sur cinq vit avec le majeur inapte.

Plus de 60 % des représentants légaux peuvent compter sur le soutien d'au moins deux autres personnes, généralement des membres de la famille ou des proches. Malgré leur tâche parfois lourde, ils font peu appel à des services externes ou à des tierces parties pour les aider à prendre des décisions ou pour accomplir certaines tâches.

Les représentants légaux s'expriment généralement en français et 64 % d'entre eux sont âgés de 55 ans ou plus. Ils sont principalement des travailleurs (51 %) ou des retraités (36 %). Ils disposent d'un revenu de moins de 40 000 \$ (41 %) et gèrent pour la plupart un patrimoine modeste. Très peu d'entre eux se prévalent de la possibilité d'être rémunéré par leur proche (1 %) ou d'imputer les frais de la charge tutélaire au patrimoine de leur protégé (8 %).

Les représentants légaux sont plus âgés que la moyenne de la population québécoise (59 ans contre 48 ans) et les femmes sont surreprésentées (61 % contre 51 %). De plus, ils sont davantage scolarisés, car 30 % détiennent un diplôme universitaire, comparativement à 24 % pour la moyenne québécoise.

De façon générale, l'entourage connaît peu les mesures de représentation possibles lorsqu'apparaissent les premiers signes de vulnérabilité d'un proche. En outre, lorsque l'ouverture d'un régime de protection s'impose, celui qui devient représentant légal s'engage dans la protection d'un des siens sans bien connaître ce qu'implique cette responsabilité. Au stress que constitue ce manque de connaissance s'ajoutent les difficultés de produire adéquatement et au moment opportun les documents requis pour la surveillance de l'administration du régime de protection.

⁴. Les données de ce profil, la description du conseil de tutelle de même que les besoins exprimés par la famille et les proches proviennent pour la plupart d'une étude réalisée en 2009 par le Curateur public.

⁵. Le lien de parenté du représentant légal avec le majeur inapte varie selon la cause de l'inaptitude : le majeur inapte atteint d'une maladie dégénérative est représenté en majorité par sa fille ou par son fils, alors que celui qui est déficient intellectuel ou qui souffre de problèmes de santé mentale est représenté en majorité par sa sœur ou par son frère.

⁶. Le représentant légal qui habite avec le majeur inapte lui consacre en moyenne 93 heures par semaine. Cette proportion diminue à quatre heures par semaine pour celui qui n'habite pas avec la personne qu'il représente.

⁷. Vingt et un pour cent des représentants légaux s'occupent de parents ou de beaux-parents vieillissants et 19 % d'entre eux ont également des enfants mineurs à la maison.

Les conseils de tutelle

Les conseils de tutelle sont principalement composés de membres de la famille ou de proches avec lesquels le représentant légal entretient généralement une bonne relation. La décision de devenir membre du conseil de tutelle s'inscrit souvent dans la prolongation des solidarités familiales existantes ou d'une solidarité communautaire. La plupart de ses membres connaissent peu leur rôle, de même que les gestes à accomplir dans ce cadre, et les situent difficilement par rapport aux responsabilités exercées par le Curateur public.

Peu exercent une surveillance de la gestion des biens par le tuteur ou le curateur, certains comptant que le Curateur public réalisera de son côté une surveillance soutenue. Ils ont ainsi tendance à exercer leur rôle de surveillance de façon informelle, notamment lors de rencontres familiales ou de visites à la personne représentée. Un peu plus de la moitié des conseils de tutelle tient une réunion annuelle. De ce nombre, environ le tiers rédige un compte rendu de cette réunion.

Les besoins exprimés

Pour pouvoir remplir adéquatement leurs rôles auprès du majeur inapte, le représentant légal et les membres du conseil de tutelle doivent être suffisamment informés sur la nature de ceux-ci et sur les responsabilités qui en découlent. Leurs besoins d'information touchent tout autant leur propre rôle et celui des autres intervenants qui gravitent autour de la personne inapte que les mesures de protection possibles et les démarches à faire. Le conseil de tutelle, notamment, doit être mieux renseigné sur son rôle par rapport à celui du Curateur public. D'ailleurs, certains représentants légaux et membres de conseils de tutelle souhaiteraient voir le conseil de tutelle être plus présent dans la situation du majeur inapte.

Outre des renseignements généraux, c'est surtout une information pratique que revendique l'entourage de la personne protégée : gestes à accomplir, démarches à réaliser et façons de faire pour, par exemple, produire un inventaire ou un rapport annuel, récupérer les revenus du majeur inapte, assurer la réévaluation de son régime de protection, consentir aux soins qu'il requiert, etc.

Pour faire face à la complexité, à la multiplicité et, parfois, à la nouveauté des gestes à faire et des décisions à prendre, l'entourage de la personne inapte a besoin d'information, mais il a aussi besoin d'être accompagné. Conseil, référence, soutien dans l'apprentissage de la tâche, aide pour résoudre des difficultés sont autant de besoins exprimés. Ainsi, leurs besoins en matière d'accompagnement et de soutien sont larges et nécessitent l'implication du Curateur public, mais également celle des intervenants des domaines de la finance, de la santé, des services sociaux et du droit. Sur ce point, les représentants légaux et les membres des conseils de tutelle regrettent d'avoir parfois de la difficulté à faire reconnaître leurs rôles au regard de la personne inapte dans certains milieux et souhaiteraient que certains de leurs interlocuteurs soient davantage au fait de leurs responsabilités et des implications de celles-ci. Par ailleurs, ils appellent à une plus grande concertation entre certains interlocuteurs afin, notamment, d'éviter le dédoublement de certains gestes qu'ils doivent faire.

Principes

Les principes de la politique trouvent leurs fondements dans les lois encadrant le dispositif de protection ainsi que dans les grandes orientations gouvernementales touchant les intérêts des personnes vulnérables et les services aux citoyens.

3.1 L'intérêt des majeurs inaptes, le respect de leurs droits et la sauvegarde de leur autonomie

L'intérêt des majeurs inaptes, le respect de leurs droits et la sauvegarde de leur autonomie sont au centre de toutes les décisions qui les concernent. C'est sous cet angle que les actions du représentant légal sont évaluées et que toutes les interventions du Curateur public et des intervenants impliqués dans les régimes de protection privés sont orientées. À cet égard, le premier devoir des intervenants impliqués dans l'ouverture du régime de protection d'un majeur inapte est de s'assurer que celui-ci en a réellement besoin. Dans l'éventualité où un régime est ouvert, il s'agit de s'assurer qu'il corresponde en tout temps aux besoins de la personne, qu'il soit le moins privatif de ses droits et qu'il permette de la protéger correctement.

Par ailleurs, l'intérêt d'un majeur inapte s'apprécie en tenant compte de ses besoins et de ses caractéristiques. Par besoins, on entend ses besoins matériels, moraux, intellectuels, affectifs et physiques. Quant aux caractéristiques à considérer, elles comprennent notamment son âge, sa santé, son milieu familial et sa situation.

En outre, le majeur inapte demeure un citoyen à part entière, inviolable, et qui a droit à son intégrité. Cependant, selon qu'il est représenté par un tuteur ou par un curateur, il sera privé, en tout ou en partie, de l'exercice de ses droits civils. Le majeur inapte sous curatelle ne pourra notamment pas faire de testament, de donation ni de conventions matrimoniales, voter dans certains cas⁸ ou encore, administrer le bien d'autrui.

Quant à l'autonomie du majeur inapte, cette notion réfère à sa liberté et à sa capacité de prendre des décisions qui le concernent directement et, de façon générale, d'orienter sa vie en fonction de ses propres valeurs.

3.2 La primauté de la famille et des proches

Le législateur québécois reconnaît la nature particulière de la relation entre un majeur inapte, sa famille et ses proches. Il stipule d'ailleurs qu'en raison de leur lien privilégié, ceux-ci sont les premiers concernés par sa protection. Leur connaissance de sa réalité leur permet en effet d'apprécier ses besoins et d'y répondre adéquatement. Les interventions du Curateur public et des intervenants impliqués dans les régimes de protection privés se font dans le respect de cette relation. Par ailleurs, lorsqu'un régime de protection est requis, le Curateur public privilégie, dans l'intérêt de la personne, le régime privé.

3.3 La responsabilité collective de la protection des majeurs inaptes

Bien que la protection des majeurs inaptes soit dévolue en premier lieu à la famille et aux proches, elle interpelle plusieurs intervenants des domaines social, psychologique, légal, financier, de santé, de solidarité sociale, etc. Ceux-ci ont une influence importante sur la protection des personnes inaptes, leur famille et leurs proches. Le législateur a d'ailleurs attribué des obligations spécifiques à certains d'entre eux dans les régimes de protection privés. La complémentarité et la cohérence de leurs actions avec celles du Curateur public sont déterminantes pour la capacité collective à assurer la protection des personnes inaptes et pour celle de l'entourage à protéger l'un des leurs dans des conditions facilitantes.

⁸. La qualité d'électeur est retirée aux personnes sous curatelle pour les scrutins provinciaux, municipaux et scolaires, mais pas pour les scrutins fédéraux ni pour ceux du réseau de la santé et des services sociaux.

Orientations

Les orientations dont il est fait état ici ont été élaborées en tenant compte de la nécessité de soutenir davantage l'entourage impliqué dans la protection et la représentation d'un proche inapte, de l'importance d'accroître le partenariat en faveur des personnes inaptes et du rôle stratégique que joue le Curateur public dans le dispositif de protection.

Ce chapitre présente la vision du Curateur public dans les tutelles et les curatelles privées. Le Curateur public redirige ses efforts vers l'accompagnement des familles et des proches. Pour ce faire, il déplace son attention en modifiant le moment et la nature de ses interventions. Il intervient ainsi de façon intensive en début de régime en mettant l'accent sur l'information et sur le soutien. Il maintient la surveillance des régimes de protection privés en ciblant les situations à risque pour les majeurs inaptes.

Également, il replace le rôle du conseil de tutelle à l'avant-scène des régimes de protection privés. Il privilégie finalement la consolidation des partenariats avec les intervenants impliqués dans les régimes de protection privés. Ce positionnement se reflète dans les cinq grandes orientations suivantes :

- placer les majeurs inaptes au cœur de la représentation;
- s'investir auprès des familles et des proches pour favoriser leur prise en charge des majeurs inaptes;
- reconnaître au conseil de tutelle son rôle premier de soutien et de surveillance;
- agir de concert avec les intervenants impliqués dans la protection des majeurs inaptes;
- intervenir avec vigilance et diligence pour protéger les majeurs inaptes.

4.1 Placer les majeurs inaptes au cœur de la représentation

Au cours de sa vie, le majeur inapte a fait des gestes et pris des décisions qui ont façonné son existence. Même sous régime de protection, il doit être en mesure, selon ses capacités, d'exercer une influence sur le déroulement de sa vie. Par ailleurs, il possède une histoire de vie, des préférences et des valeurs. Celles-ci orientent les décisions à prendre le concernant. Ainsi, lorsque le tuteur ou le curateur fait des choix en son nom, il tient compte, dans la mesure du possible, des désirs et des volontés de la personne représentée.

L'actualisation du potentiel des majeurs inaptes est encouragée

Bien qu'il ait besoin d'être protégé et représenté dans certains actes de la vie courante, un majeur inapte conserve, à des degrés divers, des aptitudes et des capacités qui peuvent évoluer selon sa situation. Le représentant légal préserve celles-ci et, dans la mesure du possible, cherche à les accroître, notamment en favorisant sa participation à des activités ou l'accès aux ressources et aux services appropriés qui permettent d'actualiser son potentiel.

Ce respect du potentiel de l'adulte inapte s'exprime aussi par son implication dans sa propre représentation, qui est encouragée et valorisée. Pour ce faire, le tuteur ou le curateur le consulte avant de prendre des décisions qui le concernent et l'implique dans divers actes, dans la mesure de ses capacités. Il respecte ses volontés, à moins qu'elles puissent être une source de préjudice pour lui-même ou pour autrui. Si le majeur inapte n'est pas en mesure d'exprimer sa volonté, le représentant légal agit à sa place en tenant compte, notamment, de ses intérêts, de ses droits, de sa personnalité et de ses expériences antérieures dans toutes les décisions le concernant.

Le représentant légal accompagne et soutient le majeur inapte dans l'exercice de ses droits civils, tant ses droits fondamentaux, par exemple, le droit au respect de sa vie privée et de son domicile, que ses droits en tant que consommateur ou usager de services. Il en assure l'exercice lorsque le majeur inapte n'est pas en mesure de le faire ou ne possède pas la capacité légale de le faire, à moins que la loi ou la nature de l'acte ne le lui permette pas.

La protection de la personne occupe une place centrale dans la représentation

Le plus souvent, représenter un adulte inapte implique de gérer ses biens, mais aussi d'assurer son bien-être moral, c'est-à-dire ce qui « concerne la santé physique et mentale, la vie psychologique et la qualité des rapports sociaux, notamment des rapports sociaux avec les proches »⁹. Ainsi, la protection de la personne est au cœur de la relation entre le majeur inapte et son représentant légal puisqu'elle touche les dimensions fondamentales de l'être humain : physique, mentale et sociale. Le représentant légal est ainsi appelé tout autant à s'assurer que le milieu de vie du majeur inapte corresponde aux besoins que requiert sa condition et à ses revenus, qu'à veiller à ce qu'il participe à la vie sociale dans la mesure de ses capacités. Sa responsabilité à l'égard du bien-être de son protégé est donc vaste et complexe et nécessite, dans la mesure du possible, qu'il entretienne une relation personnelle avec celui-ci. Cette relation s'exprime par la disponibilité du représentant légal et par la qualité de ses interactions avec le majeur inapte.

Le conseil de tutelle est également associé à la protection de la personne. Dans le cadre de ses responsabilités, il veille à ce que les décisions du représentant légal assurent adéquatement cette protection.

Le patrimoine des majeurs inaptes est employé au maintien ou à l'amélioration de leur qualité de vie

Le patrimoine confié au représentant légal est au service du majeur inapte. Il ne peut être utilisé dans l'intérêt du représentant légal ni dans celui d'un tiers, sauf pour respecter les obligations familiales du majeur inapte. Lorsqu'il administre le patrimoine du majeur inapte, le représentant légal agit avec prudence, diligence, honnêteté et loyauté. Il évite de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et ses obligations de représentant légal. Il s'assure de répondre aux besoins matériels du majeur qu'il représente¹⁰ en tenant compte de ses moyens et, de façon générale, de maintenir ou d'améliorer son niveau de vie. Il veille également à ce que l'adulte inapte bénéficie des revenus auxquels il a droit et il récupère les sommes dues au nom de celui-ci.

Avant de payer une dépense à même le patrimoine du majeur inapte, il s'assure que celle-ci :

- reçoit l'aval du conseil de tutelle en cas de doute sur son admissibilité;
- ne peut pas être défrayée par l'intermédiaire d'un programme gouvernemental ou d'autres sources;
- est dans l'intérêt de la personne représentée;
- correspond à ses désirs et à ses goûts;
- est raisonnable et compatible avec sa capacité financière.

⁹. Michel T. Giroux, « Des valeurs pour guider le curateur et le tuteur au majeur », *Obligations et recours contre un curateur, tuteur ou mandataire défaillant*, Service de la formation continue du Barreau du Québec 2008, volume 283, Éditions Yvon Blais, 2008, page 72.

¹⁰. Répondre aux besoins matériels du majeur inapte, « c'est satisfaire aux nécessités de sa vie quotidienne en ce qui concerne le corps : nourriture, logement, vêtements, médicaments, déplacements, etc. ». Michel T. Giroux, *op. cit.*, page 72.

Lorsque le patrimoine du majeur inapte est supérieur à 25 000 \$, le représentant légal fournit une garantie de sa protection. Cette sûreté, déterminée par le conseil de tutelle, sécurise la portion du patrimoine qui n'est pas utilisée pour couvrir les dépenses annuelles de la personne représentée. La nature de la sûreté peut changer en fonction de l'évolution de la situation, pourvu que la protection soit maintenue.

4.2 S'investir auprès des familles et des proches pour favoriser leur prise en charge des majeurs inaptes

Dans la perspective de la primauté de la famille et des proches et de l'intérêt des majeurs inaptes, la première responsabilité du Curateur public envers ces derniers est d'encourager l'engagement de leur entourage pour assurer leur protection, de favoriser la poursuite de cet engagement et d'accompagner la famille et les proches dans cette tâche importante.

La famille et les proches sont habilités rapidement à exercer leurs rôles

Pour faciliter l'implication de l'entourage auprès des majeurs inaptes, valoriser leur engagement et répondre au besoin d'information exprimé, le Curateur public intensifie son offre de service en matière d'accompagnement et de soutien tant aux représentants légaux qu'aux conseils de tutelle.

Les plus grands besoins des représentants légaux et des conseils de tutelle en matière d'information et de soutien se manifestent au début du régime de protection; renforcer le soutien donné au départ permet de prévenir bien des erreurs futures. En fait, les premières années s'avèrent cruciales pour l'adoption de saines habitudes et pour l'instauration de bases de protection solides des adultes inaptes. Non seulement s'agit-il d'une période de grande vulnérabilité pour ces personnes et pour leur entourage, mais c'est aussi le moment où s'imposent de nombreuses décisions à prendre, de nouvelles démarches à réaliser et des exigences à respecter. C'est par ailleurs au cours de la première année du régime de protection que le plus grand nombre de mesures de surveillance sont instaurées : inventaire, sûreté et premier rapport annuel d'administration.

Rapidement, à la suite de l'ouverture d'un régime de protection, le Curateur public assure donc une présence importante auprès du représentant légal et du conseil de tutelle qu'il informe de leurs rôles et de leurs responsabilités et, au besoin, des services et des ressources disponibles. En outre, il les appuie dans l'apprentissage et dans l'accomplissement de leurs tâches.

L'accompagnement est modulé en fonction des besoins

Si les besoins des représentants légaux et des conseils de tutelle sont semblables au début des régimes de protection, ils évoluent par la suite de façon fort différente, selon les personnes impliquées et les situations. Le soutien doit donc être modulé en fonction de l'évolution de ces besoins. Ainsi, de façon périodique, le Curateur public adapte la nature et l'intensité de l'accompagnement requis par les représentants légaux et les membres du conseil de tutelle. Pour ce faire, il tient compte d'un ensemble de facteurs, dont les besoins et les capacités des membres de la famille et des proches, le respect des obligations légales et administratives par le représentant légal ainsi que la complexité de la représentation (l'importance du patrimoine et la nature des décisions à prendre au nom du majeur inapte). Par ailleurs, dans une perspective de continuité de ses relations avec la famille et les proches, le Curateur public maintient, après la première année, au moins un contact annuel personnalisé avec le représentant légal et les membres du conseil de tutelle.

Au cours de l'existence du régime de protection, le Curateur public applique les mesures appropriées pour maintenir l'implication de la famille et des proches. Il les guide notamment dans les actions à prendre pour résoudre les situations complexes ou conflictuelles.

Lorsque les circonstances le nécessitent, le Curateur public représente le majeur incapable tout en recherchant sa prise en charge par sa famille et ses proches

Il arrive que la famille et les proches ne soient pas en mesure, dans l'immédiat, de s'engager dans une responsabilité légale envers le majeur incapable. Dans ces circonstances, la prise en charge du majeur incapable par le Curateur public peut devenir nécessaire. Toutefois, une telle situation constitue non seulement une solution de dernier recours, mais aussi, dans la mesure du possible, une solution transitoire.

Dans la mesure où il existe une possibilité que le majeur incapable soit pris en charge par son entourage, le Curateur public accompagne ces proches dans leur cheminement pour qu'ils le représentent. En outre, il met en place des mesures temporaires pour qu'à terme, la famille et les proches puissent s'engager formellement dans la protection du majeur incapable. Enfin, le Curateur public favorise les régimes mixtes lorsque le partage des responsabilités entre lui, la famille et les proches s'avère souhaitable.

4.3 Reconnaître au conseil de tutelle son rôle premier de soutien et de surveillance

Le législateur prévoit que le conseil de tutelle est le premier à soutenir le représentant légal et à surveiller son administration. Jusqu'à maintenant, il était peu actif dans les régimes de protection et peu incité à le faire. Le Curateur public s'est donc souvent trouvé à faire des gestes à la place du conseil de tutelle. Toutefois, plus du quart des représentants légaux consultent leur conseil de tutelle relativement à leur administration. Pour renforcer la présence de ce dernier dans la protection du majeur incapable, tel que souhaité par des tuteurs, des curateurs et des membres de conseils de tutelle, le Curateur public favorise l'implication du conseil de tutelle auprès du représentant légal et du majeur incapable.

Le conseil de tutelle est au centre des interventions auprès du représentant légal et du majeur incapable

Le conseil de tutelle a l'importante responsabilité d'accompagner le représentant légal dans ses décisions. Il donne ainsi son avis sur diverses décisions et l'appuie lorsque celui-ci le requiert. Il s'assure de la bonne administration du régime de protection et autorise certains actes au besoin. En plus de s'assurer du respect des obligations légales du représentant légal, il veille à ce que les décisions soient prises dans l'intérêt du majeur incapable et prend les mesures appropriées lorsque ce n'est pas le cas. Il intervient auprès du représentant légal lorsqu'il constate des irrégularités dans l'administration du régime de protection. Par une intervention directe ou par des recours légaux, dont le remplacement du tuteur ou du curateur défaillant, il s'assure que la situation se régularise, et si le majeur incapable a subi des préjudices, que ceux-ci soient réparés.

Le conseil de tutelle intervient également de façon préventive auprès du représentant légal, c'est-à-dire lorsque ses observations le portent à croire que ce dernier pourrait commettre des irrégularités dans l'administration du régime de protection. Il vérifie si ses doutes sont fondés et prend des mesures en conséquence, le cas échéant. C'est au conseil de tutelle que revient la responsabilité première d'intervenir dans les situations de manquement ou de maltraitance. Sa proximité avec le représentant légal et le majeur incapable favorise la mise en place et le suivi des correctifs appropriés. Lorsqu'un conseil

de tutelle intervient auprès du représentant légal pour corriger une situation problématique, il informe le Curateur public des démarches qu'il entreprend et de leurs résultats.

Dans sa surveillance, le conseil de tutelle prête une attention particulière à la participation du majeur inapte à sa propre représentation et aux efforts du représentant légal pour actualiser son potentiel. Il porte également un regard spécifique sur la protection de la personne inapte, particulièrement en ce qui a trait à sa garde et à son entretien, à son bien-être ainsi qu'à la qualité de sa relation avec le représentant légal. Il doit établir un lien privilégié avec le représentant légal dans le meilleur intérêt du majeur inapte, comme en fait foi son obligation de l'inviter à toutes ses séances pour obtenir son avis.

Tout conseil de tutelle possède les mêmes responsabilités. Dans les faits, certains seront peu appelés à intervenir, d'autres le seront davantage. Les gestes à faire varient en effet de façon importante selon la situation du majeur inapte, la complexité des décisions à prendre et la manière dont le représentant légal s'acquitte de ses tâches et de ses responsabilités.

Le Curateur public n'agit à titre de conseil de tutelle qu'en dernier recours

Dans certaines situations¹¹, le Curateur public est nommé conseil de tutelle. Il exerce alors son rôle tout en cherchant à ce qu'un conseil de tutelle constitué de membres de la famille et de proches soit nommé pour le remplacer, même si celui-ci n'est formé que d'une seule personne.

Lorsqu'il agit à ce titre, le Curateur public distingue les fonctions de surveillance des autres fonctions du conseil de tutelle. Ainsi, il intègre les activités de surveillance normalement dévolues à ce dernier dans ses propres activités de surveillance. En tenant compte de ses capacités et du fait qu'il ne peut prétendre avoir une relation de proximité avec le majeur inapte similaire à celle des membres de la famille qui composent le conseil de tutelle, le Curateur public s'assure d'être en mesure de se faire une opinion sur l'ensemble de l'administration du régime de protection. De plus, il module ses interventions pour tenir compte du fait qu'il est la seule instance de surveillance et fait alors preuve d'une vigilance particulière.

Lorsque le Curateur public est appelé à exercer les autres fonctions du conseil de tutelle, soit de déterminer une sûreté ou de fournir des avis et des autorisations, cela exige, dans un souci de transparence et de neutralité, que le personnel qui exécute ces activités soit distinct de celui qui surveille les régimes de protection privés.

4.4 Agir de concert avec les intervenants impliqués dans la protection des majeurs inaptes

Le réseau d'intervenants susceptibles d'agir auprès d'un majeur inapte et de son entourage est vaste. La majorité des personnes inaptes reçoivent des services du RSSS. Plusieurs n'ont pour seuls revenus que des prestations d'aide financière de dernier recours. Leur famille compte sur les conseils des professionnels du droit ou du domaine financier pour les guider dans les actions à faire, surtout au début du régime de protection. Tout au long de ce régime, les représentants légaux requièrent des services de nombreux ministères et organismes ou de mouvements associatifs. Rarement familiers avec l'ensemble d'un si vaste réseau, ils se trouvent souvent démunis devant celui-ci.

¹¹. À l'ouverture d'un régime de protection, lorsque aucun membre de la famille ou proche ne peut devenir membre du conseil de tutelle, ou au cours du régime, lorsque le conseil de tutelle est destitué, faute de remplir adéquatement ses fonctions.

Le Curateur public n'étant pas le seul à intervenir dans les questions entourant l'inaptitude, son action serait incomplète s'il ne s'associait pas au réseau des intervenants impliqués dans les régimes de protection.

Le Curateur public participe, avec les intervenants impliqués, à l'amélioration de la cohérence et de la complémentarité des interventions

En soutien aux familles et aux proches, le Curateur public travaille à consolider des partenariats en faveur des personnes inaptes et de leur entourage. Il privilégie des rapports étroits avec les intervenants impliqués dans la protection de ces personnes afin notamment de :

- reconnaître et de valoriser l'implication des familles et des proches dans la protection d'un des leurs;
- contribuer à résoudre les problématiques systémiques touchant les personnes inaptes et les représentants légaux;
- travailler à une meilleure harmonisation des exigences faites aux représentants légaux;
- favoriser une meilleure complémentarité des interventions auprès des familles et des proches;
- participer à la simplification de la tâche des représentants légaux et des membres de conseils de tutelle;
- prévenir et de détecter la maltraitance envers les personnes inaptes.

Le Curateur public accentue son rôle d'information et de sensibilisation de l'entourage des personnes inaptes et lui offre son expertise sur le fonctionnement du dispositif de protection.

Le Curateur public soutient la mobilisation et l'action des intervenants dans la prévention et la détection de la maltraitance envers les personnes inaptes

La grande majorité des personnes inaptes sont bien protégées par leur entourage. Cependant, chaque année, le Curateur public reçoit plus d'une centaine de signalements concernant des majeurs sous régime de protection privé. Ils portent autant sur la situation de la personne (alimentation, hygiène, liberté d'aller et venir, soins médicaux, etc.) que sur son patrimoine.

Les situations de maltraitance surviennent dans des contextes variés et les personnes susceptibles de les détecter proviennent de nombreux milieux, notamment le RSSS, le secteur juridique et les institutions financières. Pour prévenir et dépister les situations à risque à l'égard des personnes inaptes, le Curateur public privilégie la collaboration des intervenants engagés dans leur protection. Leur implication est en effet essentielle pour protéger les majeurs inaptes d'éventuels actes de maltraitance. Outre la consolidation des mécanismes à cette fin, le Curateur public sensibilise les intervenants concernés aux situations potentiellement préjudiciables et à l'importance d'assurer alors une intervention rapide et appropriée.

4.5 Intervenir avec vigilance et diligence pour protéger les majeurs inaptes

Le Curateur public agit sur l'ensemble des dimensions relatives à la protection des majeurs inaptes. Son action s'articule autour de trois volets. En premier lieu, il privilégie la prévention de situations préjudiciables aux personnes protégées. En deuxième lieu, il exerce sa surveillance en concentrant ses efforts sur les situations problématiques pour elles. Finalement, il intervient avec vigilance et diligence dans les situations de manquement ou de maltraitance afin que celles-ci cessent rapidement.

La prévention constitue le premier levier du Curateur public pour protéger les majeurs inaptes

Plusieurs pays occidentaux ont fait de la prévention de l'exploitation des personnes vulnérables, particulièrement des aînés, une priorité d'intervention. Le Curateur public partage cette préoccupation et considère la prévention, tant des manquements que de la maltraitance, comme le premier levier de la protection des majeurs inaptes.

La prévention vise à réduire l'incidence des situations préjudiciables à l'égard des adultes protégés. Elle repose sur la promotion de bonnes pratiques dans la représentation d'un proche inapte, sur la consolidation du partenariat en matière de prévention et sur le maintien et le développement de connaissances en ce qui a trait à la protection des personnes inaptes.

La promotion de bonnes pratiques dans la représentation d'un proche inapte

L'une des conditions du succès de la protection d'un majeur inapte est la capacité de son entourage à le représenter et à le protéger adéquatement. L'information joue un rôle important à cette fin. Dans le cadre de ses activités d'accompagnement, le Curateur public renseigne donc les représentants légaux et les membres de conseils de tutelle sur les conditions favorables à la protection des adultes inaptes. Il le fait en déployant des efforts importants au début du régime, là où les besoins sont les plus grands, afin que les proches d'une personne inapte :

- acquièrent rapidement les connaissances nécessaires à l'exercice de leurs rôles;
- soient en mesure de faire les gestes appropriés à l'égard de la personne protégée et de prendre les décisions dans son intérêt;
- soient sensibilisés aux indices d'une situation de maltraitance à l'égard des personnes inaptes et aux services du Curateur public dans ces cas.

La consolidation du partenariat en matière de prévention

Tel que mentionné précédemment, de nombreux intervenants gravitent autour d'un majeur inapte et de son entourage. Le Curateur public travaille donc de concert avec eux pour prévenir et détecter les situations de maltraitance, notamment en convenant, lorsque possible, de stratégies de nature systémique pour diminuer les risques de situations préjudiciables aux personnes inaptes. En outre, il diffuse à ses partenaires de l'information sur les régimes de protection pour faciliter leurs interventions, le cas échéant, de même que sur ses services, notamment en matière de traitement des signalements et d'enquête.

Le développement des connaissances

Le développement des connaissances constitue un levier important en matière de prévention, car il permet d'organiser l'action sur la base des aspects significatifs pour la protection des personnes inaptes, notamment les facteurs de protection et les facteurs de risques. La connaissance de ces facteurs est déterminante, en autres, pour la modulation de la surveillance. Ces diverses connaissances sont

également essentielles à la transmission d'une information de qualité à la famille, aux proches et aux intervenants impliqués sur les problématiques touchant l'inaptitude et la protection des majeurs inaptes.

Pour atteindre ses visées en matière de prévention, le Curateur public s'intéresse donc aux informations lui permettant de circonscrire les problématiques d'intérêt entourant la protection des personnes inaptes, de dégager les grandes tendances et de dresser un portrait de la réalité vécue par les majeurs inaptes. Il s'appuie notamment sur des données issues de différentes sources, dont celles provenant des situations sous sa surveillance, celles obtenues à partir des situations qui lui sont signalées et celles issues des recherches.

Le Curateur public module sa surveillance en fonction des risques

Le Curateur public exerçait généralement une surveillance similaire de l'ensemble des régimes de protection et l'axait sur le patrimoine des majeurs inaptes. Désormais, il investit ses principaux efforts de surveillance dans les situations qui présentent les plus grands risques pour les majeurs inaptes et exerce sa surveillance sur l'ensemble des dimensions prévues dans le jugement du tribunal. Il module ainsi ses interventions en priorisant les situations susceptibles de porter atteinte à la protection des personnes, à la conservation de leur patrimoine ou à l'exercice de leurs droits civils.

Il tient compte notamment des éléments suivants :

- la situation du majeur inapte : lieu d'hébergement, cause de son inaptitude, état de santé;
- l'entourage du majeur inapte : présence active du conseil de tutelle, soutien social et familial, qualité de sa relation avec son représentant légal, présence du RSSS;
- le respect des obligations par le représentant légal : remise des documents administratifs dans les délais, conformité de ces documents;
- les caractéristiques du patrimoine du majeur inapte : importance, fluctuation, modification des placements.

La protection de la personne

En écho à la place centrale qu'occupe la protection des dimensions fondamentales de la personne humaine (physique, mentale et sociale) dans la représentation d'un majeur inapte, la surveillance de ces dimensions fait l'objet d'une attention particulière. En raison de sa proximité avec la personne, son entourage est le mieux placé pour apprécier ses besoins et pour s'assurer que les décisions prises le sont dans son intérêt. Ainsi, c'est le conseil de tutelle qui agit au premier chef en matière de surveillance de la personne et de l'exercice des droits civils. Il s'assure que les conditions de vie du majeur inapte, particulièrement son milieu de vie, correspondent à ses besoins et à ses revenus. Il veille également à ce que le majeur inapte puisse participer, dans la mesure de ses capacités, à sa propre représentation. Le Curateur public accompagne le conseil de tutelle dans ce rôle de surveillance en lui fournissant les informations susceptibles de le guider dans ses tâches.

Le Curateur public, quant à lui, exerce une surveillance de ces aspects dans les situations jugées à risque. Dans ces cas, il s'assure d'avoir une connaissance suffisante de la situation du majeur inapte au moyen des rapports annuels d'administration, des rapports d'évaluation et de réévaluation ainsi que de ses contacts avec sa famille et ses proches. Au besoin, il demande au conseil de tutelle et au représentant légal de lui fournir certaines informations sur la situation de la personne inapte. Dans les cas

où, après analyse, des correctifs s'avèrent nécessaires pour la protéger adéquatement, il demande au conseil de tutelle d'intervenir et agit rapidement s'il néglige de le faire.

L'administration du patrimoine

Le Curateur public examine annuellement, de la façon appropriée à la situation, la gestion que le représentant légal fait du patrimoine du majeur protégé. Aussi, lorsqu'il a un motif sérieux de craindre que ce patrimoine puisse être dilapidé, il utilise les moyens requis, notamment l'exigence de produire un rapport de mission de certification pour s'assurer de la bonne gestion du représentant légal.

Dans l'examen de l'administration du patrimoine, le Curateur public examine les décisions rendues par le conseil de tutelle. Il intervient auprès de ce dernier uniquement dans les cas où une de ces décisions ne respecte pas les règles de saine gestion et auquel cas il est loisible d'en demander la révision ou la contestation judiciaire.

Le Curateur public s'assure aussi de l'existence d'une sûreté, de son caractère raisonnable et de son maintien. S'il a un doute sur son caractère raisonnable, il recommande au conseil de tutelle de corriger la situation dans les meilleurs délais. Si ce dernier n'agit pas, il évalue rapidement la nécessité d'intervenir plus avant et de procéder à son remplacement, le cas échéant.

Une intervention rapide est assurée en cas de manquement ou de maltraitance

Dans sa volonté de tenir compte de la situation des représentants légaux, le Curateur public leur consentait parfois des délais pour produire les documents requis pour l'examen de leur administration. Cette façon de faire méritait d'être ajustée. D'une part, il importait de valoriser le travail des représentants légaux qui s'efforcent de respecter leurs obligations. D'autre part, il s'est avéré que l'allongement des délais n'a pas permis de corriger les comportements fautifs, les représentants légaux en manquement les répétant année après année.

Afin de minimiser les conséquences éventuelles pour les majeurs inaptes, le Curateur public fait donc preuve d'une grande rigueur dans le respect des exigences de production des divers documents. Dans ses démarches visant à les obtenir, il privilégie l'intervention du conseil de tutelle. Si celui-ci n'agit pas, le Curateur public utilise tous les moyens dont il dispose pour obtenir les documents demandés, y compris l'émission de constats d'infraction aux représentants légaux fautifs. Lorsque ceux-ci ne fournissent pas la reddition de compte, le Curateur public soutient le majeur redevenu apte ou le liquidateur de la succession dans leurs propres actions s'ils lui en font la demande.

En matière de maltraitance, compte tenu du caractère préjudiciable de la situation et de l'urgence de la régulariser, le Curateur public accorde un court délai au conseil de tutelle pour la rétablir avant d'intervenir lui-même. Il peut dans certaines situations mettre en place des mesures temporaires pour permettre au conseil de tutelle d'intervenir par la suite.

Le Curateur public exerce sa surveillance dans la mesure où la loi du domicile du majeur inapte lui donne compétence

Les régimes juridiques et les pouvoirs de surveillance du Curateur public sont régis par la loi du domicile du majeur inapte¹². Après l'ouverture d'un régime de protection, le domicile applicable est celui du représentant légal, car le majeur inapte est réputé avoir son domicile chez son tuteur ou curateur. En général, le Curateur public poursuit sa surveillance dans les situations où le représentant légal ou le majeur inapte demeure au Québec. Le Curateur public examine, en fonction du droit international privé, la pertinence de poursuivre sa surveillance lorsque le représentant légal et le majeur inapte quittent définitivement le Québec, alors que le patrimoine du majeur inapte demeure, en partie ou en totalité, au Québec. Pour ce faire, il procède à une analyse du dossier et consulte le conseil de tutelle.

Dans les situations où il cesse sa surveillance, le Curateur public demande au représentant légal de fournir une reddition de compte. De plus, il détermine la pertinence de demander au représentant légal d'être relevé de sa charge de tuteur ou de curateur par le tribunal. Le Curateur public a également le devoir d'aviser l'autorité tutélaire de la juridiction du nouveau domicile lorsque le majeur inapte déménage et qu'il n'a plus compétence pour exercer sa surveillance.

Cohérence de l'action gouvernementale québécoise et spécificité du Québec

Les orientations du Curateur public s'appuient sur plusieurs principes fondamentaux inscrits dans les grandes conventions internationales¹³, tels que l'autonomie et l'intérêt des majeurs inaptes, la primauté de la famille ainsi que la concertation des intervenants. Ces principes se trouvent également dans les grandes orientations gouvernementales québécoises touchant les intérêts des personnes vulnérables et les services aux citoyens.

5.1 Cohérence de l'action gouvernementale québécoise

Le ministère de la Santé et des Services sociaux, tant dans son Plan stratégique 2005-2010 que dans ses plans d'action touchant des clientèles spécifiques (déficience intellectuelle, santé mentale), met à l'avant-plan des orientations qui visent notamment à favoriser l'intégration et la participation sociales des personnes atteintes d'une déficience et le maintien à domicile des aînés. Citons aussi la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale et la politique¹⁴ qui en découle, qui ont pour but d'assurer l'exercice des droits et des libertés des personnes handicapées en rendant la société québécoise plus inclusive.

Quant aux aînés, à la suite de la consultation publique sur leurs conditions de vie, tenue en 2007, le gouvernement du Québec a développé plusieurs initiatives visant notamment à améliorer leur qualité de vie, à les soutenir dans leur milieu ainsi qu'à appuyer leur réseau de soutien (proches aidants et organismes du milieu). De plus, plusieurs actions visant à contrer la maltraitance envers les aînés ont été mises en place. Elles sont regroupées et structurées dans le Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015. Par ces initiatives, le gouvernement veut promouvoir le droit des aînés à la dignité et au plein exercice de leur citoyenneté, en mettant l'accent sur l'intérêt des personnes, le respect de leurs droits et de leurs valeurs.

5.2 Spécificité du Québec – comparaison à l'échelle canadienne et internationale

¹². Code civil du Québec, article 3085.

¹³. Parmi celles-ci, notons la Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁴. Politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées.

À l'échelle canadienne et internationale, même si tous reconnaissent la nécessité de protéger les personnes les plus vulnérables de la société, chacun des États a développé dans ce but des mécanismes de protection particuliers. L'étendue et le mode d'organisation de ces dispositifs varient donc d'un pays à un autre. Malgré les différents modèles, certains principes communs peuvent en être dégagés : la primauté de la famille et des proches, le respect de l'autonomie des majeurs inaptes et la modulation de la surveillance.

En premier lieu, la majorité des modèles étudiés pour l'élaboration de la présente politique encouragent la famille et les proches à prendre en charge la représentation des personnes inaptes. Certaines législations ont ainsi adopté des moyens pour les guider et les appuyer dans l'exercice de leurs rôles. On pense surtout à l'Écosse et à l'Angleterre, qui ont publié des codes de pratique à l'intention des représentants légaux. En France, le législateur évoque l'importance de l'information au majeur inapte, surtout à l'ouverture du régime de protection, par la transmission d'une notice d'information à laquelle est annexée une charte des droits de la personne protégée. Aux États-Unis, certains États ont axé leur intervention sur l'amélioration de la formation et de l'encadrement des représentants légaux.

En deuxième lieu, plusieurs législations, y compris au Québec, privilégient le respect de l'autonomie des majeurs inaptes comme valeur centrale. C'est ainsi que le Conseil de l'Europe recommande aux États membres de favoriser le plein respect des droits des personnes visées et la consultation de la famille et des proches. Citons aussi le cas de l'Écosse, qui a adopté une loi sur les majeurs incapables (*Adults with Incapacity Act*) qui renforce la notion d'autonomie.

En troisième lieu, certains modèles appliquent une modulation de la surveillance des régimes de protection pour s'assurer de la bonne administration des patrimoines des personnes inaptes. C'est particulièrement le cas de l'Angleterre, où la surveillance est modulée selon quatre niveaux déterminés par différents critères, notamment la complexité et la valeur du patrimoine à administrer, la nature et la complexité des décisions à prendre et la relation entre le représentant légal et le majeur inapte. Quant à l'Écosse, même si, en principe, le représentant légal remet annuellement un rapport d'administration, le Curateur public peut varier la fréquence à laquelle il le demande.

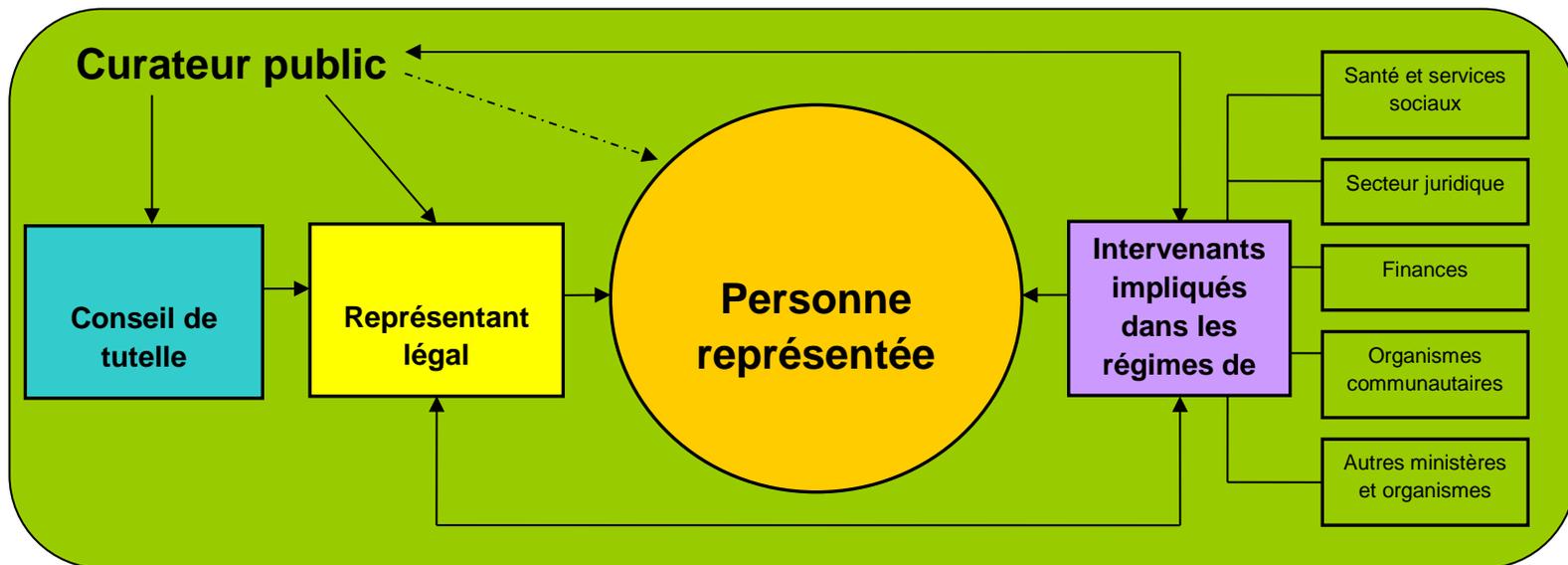
Conclusion

Les familles et les proches qui s'engagent dans la protection et la représentation d'un majeur inapte font un geste important. Cette responsabilité a des conséquences tout autant sur leur vie que sur celles de leur entourage et de la personne inapte. Les accompagner dans ce rôle, c'est aussi protéger la personne inapte.

La Politique sur la tutelle et la curatelle privées des majeurs inaptes place la famille et les proches au centre des interventions du Curateur public. En ce sens, elle s'inscrit dans l'essence du dispositif de protection actuel, qui est de privilégier la nature particulière de la relation entre un majeur inapte et son entourage. Il s'agit généralement de la meilleure façon d'assurer la protection des adultes inaptes.

La politique constitue un tournant majeur dans la vision du Curateur public dans les régimes de protection privés puisqu'il entend désormais accompagner davantage les familles et les proches, renforcer la place qui revient au conseil de tutelle, intervenir prioritairement dans les situations les plus à risque pour les majeurs inaptes et exercer un rôle important de mobilisation auprès des intervenants afin que la protection des personnes inaptes devienne véritablement une responsabilité collective.

Acteurs impliqués dans la tutelle et curatelle privées des majeurs inaptes



Une action en trois volets pour protéger le majeur inapte

