
Projet de loi n° 96 :
Loi modifiant le Code civil,
le Code de procédure civile et
la Loi sur le curateur public en
matière de protection des
personnes

Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec

Janvier 2017

RÉDACTION

Céline Marchand
Conseillère aux projets interministériels
Direction des projets interministériels et des
mandats spéciaux

COLLABORATION

Manon Anctil
Directrice
Direction des services aux personnes
handicapées et à leur famille

SUPERVISION

Valérie Vanasse
Directrice par intérim
Direction des projets interministériels et des
mandats spéciaux

APPROBATION

Conseil d'administration
à la séance du 25 janvier 2017

LE

16 janvier 2017

MISE EN PAGE

Jacinthe Bélanger

*Ce document est disponible en médias adaptés
sur demande.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... 1

COMMENTAIRES 3

La surveillance de la tutelle au mineur..... 3

Les régimes de protection du majeur inapte 5

CONCLUSION 11

LISTE DES RECOMMANDATIONS 1

INTRODUCTION

L'Office des personnes handicapées du Québec est particulièrement interpellé par le projet de loi n° 96, puisqu'il propose une révision importante du dispositif de protection des majeurs inaptes au Québec de même que certaines modifications en ce qui concerne le régime de tutelle au mineur. Or, la plupart des personnes majeures qui sont sous régime de protection sont des « personnes handicapées » au sens de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (ci-après, la Loi) (RLRQ. c. E-201)¹. En effet, plusieurs des personnes représentées par le Curateur public ou bénéficiant d'un régime de protection privé sont des personnes qui ont, soit un trouble grave de santé mentale, une déficience intellectuelle ou encore des troubles cognitifs importants. Mentionnons également que la plupart de ces personnes sont particulièrement vulnérables et que, par conséquent, l'État doit assurer des mécanismes efficaces de protection et de représentation pour celles-ci.

Selon la lecture de l'Office, un bon nombre des modifications proposées par le projet de loi s'avèrent positives pour les personnes handicapées sous régime de protection et leur famille. Le projet de loi soulève toutefois certains enjeux. Ceux-ci concernent d'abord certains assouplissements apportés au niveau de la surveillance des tutelles et curatelles privées ainsi que des tutelles aux mineurs, lesquels pourraient avoir des conséquences sur la détection de possibles abus de la part des représentants légaux désignés. Le projet de loi suscite également des préoccupations au regard de la représentation des personnes inaptes en permettant de confier éventuellement à des tiers (autres que la famille, les proches ou le Curateur public) la possibilité de devenir

¹ En vertu de cette loi, une personne handicapée est « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes » (Québec 2005 : 1). Cette incapacité peut être motrice, intellectuelle, liée à la parole, visuelle, auditive ou associée à d'autres sens. Elle peut être reliée à une structure ou à une fonction du système organique ce qui inclut les troubles envahissants du développement et les troubles graves de santé mentale. Elle peut être présente depuis la naissance ou acquise au cours de la vie. Certaines apparaissent avec l'avancement en âge. La définition de « personne handicapée » s'applique à toute personne, que ce soit un enfant, un adulte ou une personne aînée.

tuteur ou curateur à un majeur inapte. Enfin, l'Office a des réserves concernant les changements proposés par le projet de loi en matière de consentement aux soins qui permettraient au Curateur public de déléguer cette responsabilité à des membres de la famille ou des proches de la personne inapte qu'il représente.

C'est dans l'optique de favoriser une protection optimale des personnes handicapées en situation de vulnérabilité que l'Office formule les présents commentaires sur le projet de loi n° 96. Rappelons que l'Office exerce un rôle-conseil auprès du gouvernement, des ministères et leurs réseaux concernant toute matière ayant une incidence sur les personnes handicapées (article 25a.1) de la Loi).

COMMENTAIRES

L'Office souscrit à l'esprit général du projet de loi qui vise d'abord à améliorer la protection des personnes inaptes et à mieux soutenir les familles qui décident de prendre en charge un proche qui devient inapte. Plus particulièrement, il souligne positivement les dispositions du projet de loi visant à élargir le devoir d'information et d'assistance du Curateur public auprès des tuteurs et curateurs.

Par ailleurs, au-delà des aspects positifs de ce projet de loi, l'Office a certaines préoccupations et formule donc des commentaires plus spécifiques en regard de modifications proposées concernant : 1) la surveillance de la tutelle au mineur, 2) les régimes de protection du majeur inapte.

La surveillance de la tutelle au mineur

Le régime de tutelle au mineur peut s'appliquer lorsqu'un enfant handicapé hérite d'une somme d'argent, qu'il reçoit des indemnités, notamment, de la Société d'assurance automobile du Québec, ou encore suite à un jugement en matière de responsabilité civile ou médicale. L'Office souligne l'importance de protéger adéquatement le patrimoine du mineur contre d'éventuels abus financiers, et ce, peu importe la valeur de ce patrimoine. Il est connu que certains tuteurs ou tutrices à un mineur peuvent, de façon intentionnelle ou non, dilapider le patrimoine de ce dernier, faisant en sorte que celui-ci se retrouve, à sa majorité, dépouillé de son patrimoine qui aurait dû servir à ses études, à répondre à ses besoins, etc. En effet, les tutrices ou tuteurs fautifs sont souvent insolubles et le mineur devenu majeur ne peut alors récupérer ces sommes.

En premier lieu, l'Office souligne certaines mesures proposées par le projet de loi qu'il considère comme étant très positives pour sécuriser davantage les patrimoines des mineurs et prévenir ainsi d'éventuels abus. D'abord, l'article 6 du projet de loi introduit l'obligation de transmettre au curateur public un préavis d'au moins 20 jours avant que ne soit transmise à un mineur une succession ou une donation de 25 000 \$ et plus de même que le paiement d'une indemnité au bénéfice du mineur. Cette disposition

permettra au curateur public d'intervenir auprès des tuteurs avant qu'une somme d'argent importante ou qu'une indemnité soit transmise au mineur et ainsi informer les tuteurs de leurs responsabilités à l'égard de l'administration de ces sommes. Quant à lui, l'article 9 du projet de loi donne de nouveaux pouvoirs au curateur public afin de lui permettre de sécuriser, au besoin, le patrimoine du mineur². Cet article modifie la disposition du Code civil du Québec traitant de la sûreté que doit fournir un tuteur afin de garantir l'exécution de ses obligations. Le projet de loi prévoit que le curateur public pourra maintenant déterminer la nature et l'objet de cette sûreté ainsi que le délai pour la fournir, ce qui n'est pas le cas présentement. En effet, c'est le conseil de tutelle qui a ce pouvoir. L'article 9 propose que le curateur public puisse aussi avoir ce pouvoir à l'avenir.

En second lieu, l'Office veut porter à l'attention des membres de la commission certains éléments du projet de loi qui à son avis pourraient ouvrir une brèche à de potentiels abus financiers à l'égard de mineurs handicapés ayant un patrimoine à administrer. L'Office constate à cet effet que le projet de loi apporte un assouplissement aux mesures prévues au Code civil du Québec en matière de surveillance de la gestion des tuteurs aux mineurs. Il est très préoccupé par l'impact de celui-ci sur la détection des abus financiers qui pourraient être commis par certains tuteurs malveillants ou négligents. En effet, l'article 5 du projet de loi prévoit que le tribunal peut dispenser un tuteur datif³ de demander la constitution d'un conseil de tutelle ou de rendre un compte annuel de sa gestion lorsque la valeur des biens à administrer est inférieure à 25 000 \$. Or, le conseil de tutelle et la reddition de comptes annuelle des tuteurs à ce dernier constituent deux mécanismes importants permettant d'assurer une surveillance de la gestion des tuteurs aux mineurs. Selon l'Office, le mineur ayant un patrimoine de moins de 25 000 \$ doit pouvoir bénéficier d'une protection contre les abus financiers au même

² À noter que cette disposition s'applique également aux tutelles et curatelles aux majeurs.

³ En vertu du Code civil du Québec, les parents d'un mineur sont d'office tuteurs à celui-ci. C'est ce qu'on appelle la tutelle légale. Le tuteur datif aux biens assure la protection du patrimoine de l'enfant mineur dans les cas suivants : lorsque le père et la mère décèdent; lorsque ceux-ci deviennent incapables à s'occuper d'eux-mêmes et de leurs biens ou lorsque le tribunal les a déchu de leurs droits parentaux ou leur a retiré la tutelle des biens. La tutelle dative est exercée généralement par un membre de la famille ou par un proche.

titre que le mineur qui a un patrimoine de plus de 25 000 \$. En soustrayant la gestion des tuteurs qui administrent un patrimoine de moins de 25 000 \$ à la surveillance d'un conseil de tutelle, l'Office se demande si on n'expose pas ainsi les mineurs concernés à de possibles abus.

L'Office formule à cet égard la recommandation suivante :

Recommandation 1

Que les tutelles au mineur, dont la valeur des biens à administrer est inférieure à 25 000 \$, soient soumises aux mêmes règles de surveillance et de reddition de comptes que celles dont la valeur est supérieure à 25 000 \$.

Les régimes de protection du majeur inapte

Les commentaires de l'Office à l'égard des modifications proposées par le projet de loi en matière de régimes de protection du majeur inapte concernent quatre aspects particuliers du projet de loi :

- 1) la protection contre les abus financiers potentiels;
- 2) les délais pour les réévaluations du régime de protection;
- 3) la délégation du consentement aux soins aux proches de la personne inapte;
- 4) la mise en place d'un projet pilote visant la délégation à des tiers du rôle de tuteur ou curateur au majeur inapte.

La protection contre les abus financiers potentiels

Comme pour la tutelle au mineur, l'Office a la même préoccupation concernant l'impact de certains assouplissements apportés par le projet de loi sur la protection des majeurs inaptes contre d'éventuels abus financiers. C'est le cas de l'article 7 du projet de loi qui remplace le quorum de participation à l'assemblée de parents, d'alliés et d'amis par un nombre minimum de convocations à cette assemblée et qui apporte aussi un assouplissement concernant la provenance des personnes convoquées (lignée

maternelle et paternelle). L'assemblée de parents, d'alliés et d'amis sert à constituer un conseil de tutelle. Rappelons que le conseil de tutelle constitue un des mécanismes mis en place afin d'assurer la surveillance de la gestion des patrimoines des personnes majeures sous régime de protection privé. L'Office est préoccupé par l'incidence potentielle des modifications proposées par le projet de loi sur le niveau de surveillance de l'administration des tuteurs et curateurs privés par le conseil de tutelle. Avant d'aller de l'avant avec de telles modifications, il recommande que l'on évalue bien les impacts de celles-ci sur le mécanisme de surveillance des tutelles et curatelles privées.

Par ailleurs, l'article 35 du projet de loi modifie la Loi sur le curateur public en stipulant que « malgré l'article 20, le tuteur ou le curateur d'un majeur n'est pas tenu de transmettre au curateur public un rapport annuel de son administration lorsque la valeur des biens à administrer est inférieure à 25 000 \$ ». Cet article soustrait donc la gestion des tuteurs et curateurs privés à la surveillance du curateur public lorsque les patrimoines qu'ils ont à administrer sont moins de 25 000 \$. Selon l'Office, le majeur inapte ayant un patrimoine de moins de 25 000 \$ doit pouvoir bénéficier d'une protection contre les abus financiers, égale à celui qui a un patrimoine de plus de 25 000 \$. Cela est d'autant plus important que plusieurs des personnes incapables qui se retrouvent sous régime de protection ont un patrimoine très modeste. On doit s'assurer de préserver aussi ces petits patrimoines contre d'éventuels abus financiers qui pourraient sérieusement mettre en péril la sécurité financière des personnes concernées.

Conséquemment, l'Office recommande :

Recommandation 2

Que les tutelles et curatelles au majeur inapte dont la valeur des biens à administrer est inférieure à 25 000 \$ soient soumises aux mêmes règles de surveillance et de reddition de comptes que celles dont la valeur est supérieure à 25 000 \$.

Les délais pour les réévaluations du régime de protection

En ce qui concerne les délais pour réévaluer le régime de protection d'une personne inapte, la préoccupation de l'Office est de s'assurer que celle-ci se fera essentiellement en fonction de l'évolution de la condition de la personne, de la nature de son incapacité ou sa déficience, de son autonomie résiduelle ainsi que de son besoin de protection. Or, les modifications proposées par le projet de loi au chapitre des réévaluations médicale et psychosociale du majeur sous régime de protection⁴ devraient permettre une meilleure modulation du régime de protection en fonction de la situation de la personne ce qui, selon l'Office, est plutôt positif.

L'Office rappelle qu'en ce qui concerne les personnes ayant un trouble de santé mentale, la condition de ces personnes est parfois épisodique ou encore que l'évolution de leur état peut changer sur une période assez courte ce qui pourrait par conséquent nécessiter des réévaluations plus fréquentes. On sait qu'il y a des personnes ayant un trouble de santé mentale qui demandent des réévaluations de leur régime de protection et que celles-ci leur sont refusées par les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux. L'Office croit nécessaire que les délais pour la réévaluation du régime de protection d'une personne ayant un trouble de santé mentale tiennent compte de l'évolution de la condition de cette personne, laquelle peut changer entre deux périodes de réévaluation.

La délégation du consentement aux soins aux proches de la personne inapte

L'article 33 du projet de loi vient modifier la Loi sur le Curateur public afin de permettre à celui-ci de « favoriser la délégation du consentement à des soins requis par l'état de santé du majeur à une personne visée par l'article 15 du Code civil (conjoint, un proche parent ou une personne qui démontre pour le majeur un intérêt particulier) sauf lorsqu'il ne l'estime pas opportun ». Cette modification est très importante, car elle vise à déléguer à des personnes qui ne sont pas des représentants légaux des décisions cruciales concernant les soins à apporter à une personne inapte qui ne peut consentir

⁴ Articles 14, 15 et 16 du projet de loi.

elle-même à ces soins. En effet, l'Office soumet que certains soins peuvent s'avérer vitaux pour la personne inapte (arrêt de traitement, non-réanimation, etc.) et que la responsabilité de consentir à ceux-ci à la place de la personne concernée revêt une importance capitale.

Dans ce contexte, l'Office a certaines réserves concernant la possibilité pour le Curateur public de déléguer à des membres de la famille ou des proches sa responsabilité de consentir aux soins pour la personne inapte qu'il représente. En fait, l'Office s'interroge sur ce nouveau pouvoir qu'aura le Curateur public de déléguer une responsabilité aussi importante que celle de consentir à des soins pour autrui à des personnes qui n'ont pas souhaité être tuteurs ou curateurs à leur proche ou dont on a jugé qu'il n'était pas dans l'intérêt de la personne inapte qu'elles soient désignées comme représentantes légales de cette personne. On peut se demander en quoi ces proches seraient mieux placés que le Curateur public pour décider de façon impartiale et dans le meilleur intérêt de la personne inapte lorsqu'il s'agit de consentement aux soins. L'Office appelle le Curateur public à beaucoup de vigilance dans l'exercice de ce pouvoir de délégation. Pour éviter tout glissement possible, l'Office croit qu'il faudrait baliser davantage un tel pouvoir de délégation du Curateur public en matière de consentement aux soins. Dans ces cas, il faudra s'assurer que les décisions seront toujours prises dans le meilleur intérêt de la personne inapte.

L'Office formule la recommandation suivante :

Recommandation 3

Établir des balises pour encadrer le pouvoir du Curateur public de déléguer le consentement à des soins requis par l'état de santé du majeur à une personne visée par l'article 15 du Code civil du Québec.

La mise en place d'un projet pilote visant la délégation à des tiers du rôle de tuteur ou curateur au majeur inapte

L'article 42 du projet de loi porte sur l'élaboration d'un « projet pilote visant à évaluer l'opportunité de mettre en place un mécanisme de reconnaissance de personnes à qui seraient confiées, en tout ou en partie, des fonctions de tuteur ou de curateur au majeur, à évaluer leur intérêt à agir à ce titre ainsi qu'à analyser les règles de formation et l'encadrement qui leur seraient applicables »⁵.

L'Office exprime d'importantes réserves quant à la possibilité de confier éventuellement à des tiers le rôle de tuteur ou curateur au majeur inapte. Cette modification majeure au dispositif de protection existant soulève plusieurs enjeux pour les personnes handicapées sous régime de protection ou ayant besoin d'un tel régime. Les commentaires antérieurs⁶ de l'Office à cet égard font état de certains écueils possibles : les difficultés liées à la sélection, la reconnaissance et la formation des personnes qui seraient habilitées à agir comme tuteur ou curateur, ainsi qu'à la surveillance, l'encadrement et la reddition de comptes de ces personnes. Le partage des responsabilités entre plusieurs personnes peut amener également des difficultés au niveau de la coordination et de la cohérence dans la prise de décisions concernant la personne inapte. Enfin, le financement des nouvelles modalités de protection préoccupe aussi l'Office. Il ne faudrait pas que celles-ci se traduisent par des coûts supplémentaires que devront assumer les personnes inaptes (tarification de services aux personnes représentées).

Pour l'Office, le partage des responsabilités en matière de protection et de représentation légale des personnes inaptes, commande une grande prudence et

⁵ L'article 42 du projet de loi ajoute les articles 68.1 à 68.5 à la Loi sur le Curateur public lesquels permettent au ministre de procéder à un projet pilote et de réglementer à ce sujet pour en définir les modalités.

⁶ Commentaires formulés lors des consultations du Curateur public sur la révision du dispositif de protection (de 2008 à 2011).

vigilance. Certaines conditions ou garanties préalables à la mise en place de toute nouvelle modalité de protection des personnes inaptes devraient être assurées.⁷

C'est dans cette optique que l'Office souhaite être associé de près à l'élaboration, au suivi ainsi qu'à l'évaluation de la mise en œuvre du projet pilote qui sera mis en place éventuellement.

L'Office formule la recommandation suivante :

Recommandation 4

Que l'Office des personnes handicapées du Québec soit associé à l'élaboration ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du projet pilote qui sera mis en place en vertu des articles 68.1 à 68.5 de la Loi sur le curateur public.

⁷ Lors des consultations sur la révision du dispositif de protection, l'Office a mentionné certaines conditions préalables à mettre en place.

CONCLUSION

Les commentaires formulés par l'Office dans le présent mémoire visent à favoriser une protection optimale des personnes handicapées en situation de vulnérabilité.

L'Office accueille favorablement le projet de loi n° 96 notamment les mesures qui contribuent à améliorer la protection des personnes inaptes dont un bon nombre sont des personnes handicapées au sens de la Loi. Les mesures proposées par le projet de loi doivent permettre à ces personnes de bénéficier d'un régime de protection qui est adapté à leur réalité ainsi qu'à leurs besoins de protection et qui respecte et favorise l'exercice de leurs droits.

Le projet de loi soulève toutefois certains enjeux notamment au niveau de la détection d'éventuels abus financiers de la part des représentants légaux désignés. Par ailleurs, les changements proposés en matière de consentement aux soins commandent une grande prudence dans leur application. Enfin, l'Office est particulièrement préoccupé par la possibilité de confier à des tiers la responsabilité de la charge de tuteur ou de curateur à un majeur inapte. C'est pourquoi il souhaite être associé à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation d'un éventuel projet pilote visant à tester ce modèle de représentation.

L'Office réitère par ailleurs son appui à la mission du Curateur public qui doit continuer à jouer un rôle de premier plan dans la protection et la représentation des personnes inaptes de même que pour la surveillance des régimes de protection privés.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que les tutelles au mineur, dont la valeur des biens à administrer est inférieure à 25 000 \$, soient soumises aux mêmes règles de surveillance et de reddition de comptes que celles dont la valeur est supérieure à 25 000 \$.

Recommandation 2

Que les tutelles et curatelles au majeur inapte dont la valeur des biens à administrer est inférieure à 25 000 \$ soient soumises aux mêmes règles de surveillance et de reddition de comptes que celles dont la valeur est supérieure à 25 000 \$.

Recommandation 3

Établir des balises pour encadrer le pouvoir du Curateur public de déléguer le consentement à des soins requis par l'état de santé du majeur à une personne visée par l'article 15 du Code civil du Québec.

Recommandation 4

Que l'Office des personnes handicapées du Québec soit associé à l'élaboration ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du projet pilote qui sera mis en place en vertu des articles 68.1 à 68.5 de la Loi sur le curateur public.

