
Projet de loi no 45
Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile et la
Loi sur le curateur public en matière de protection des personnes

Mémoire préparé pour la
Commission des relations avec les citoyens

Août 2012

Association du Québec
pour l'intégration sociale



Les termes employés pour désigner des personnes sont pris au sens générique. Ils ont la valeur à la fois d'un féminin et d'un masculin.

L'Association du Québec pour l'intégration sociale (AQIS) fait la promotion des intérêts des personnes ayant une déficience intellectuelle et défend leurs droits, ainsi que ceux de leur famille depuis au-delà de 60 ans. Constituée de plus de 80 organismes répartis dans toutes les régions du Québec, elle a activement participé à l'amélioration des conditions de vie des personnes vivant des situations de handicap, notamment par ses représentations auprès du gouvernement québécois.

L'AQIS est reconnaissante d'avoir été invitée à se faire entendre aux consultations particulières et audiences publiques sur le projet de loi no 45, Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile et la Loi sur le curateur public en matière de protection des personnes, car elle est particulièrement sensible à tout ce qui touche de près ou de loin l'autonomie des personnes. En outre, elle tenait à prendre sa place puisque la déficience intellectuelle constitue la principale cause de l'inaptitude, avec 43% des personnes majeures représentées du Québec.

De façon générale, l'AQIS accueille favorablement ce projet de loi qui améliorera les régimes de protection aux bénéficiaires des personnes représentées. Elle souhaite cependant proposer quelques bonifications et faire certaines mises en garde. Ainsi, elle a choisi de se prononcer sur les éléments qui préoccupent plus particulièrement les personnes qu'elle représente.

Il est écrit dans les notes explicatives du projet de loi qu'il vise, entre autres, à simplifier les procédures applicables à la protection des personnes. Toute simplification sera évidemment bienvenue autant pour les personnes représentées que celles qui les représentent, en autant bien sûr que cela ajoute à la clarté de l'information. Car il ne faut pas se le cacher, toute la question des régimes de protection peut être qualifiée de véritable labyrinthe. La simple compréhension de la terminologie demande un effort considérable, non seulement pour le profane mais aussi pour les personnes qui agissent à titre de tuteur ou curateur.

Terminologie

Concernant cette terminologie, l'AQIS croit qu'il faut profiter de l'occasion qu'offre ce projet de loi pour l'actualiser en fonction de l'époque dans laquelle nous vivons. Le terme **personne inapte** nous apparaît vétuste. Il y a quelques décennies, nous parlions d'infirmités et de débiles mentaux pour désigner les gens qui avaient des limitations fonctionnelles ou une déficience intellectuelle. Ces personnes étaient exclues de la société.

Aujourd'hui, leurs droits leur sont reconnus, entre autres par la Charte des droits de la personne du Québec. Elles participent à toutes les sphères de la société qui sait maintenant reconnaître que leurs limitations dans un domaine d'activité ne les empêchent nullement d'agir dans un autre.

Par ailleurs, notre compréhension s'affine et nous parlons de plus en plus de personnes en situation de handicap au lieu de personnes handicapées, reconnaissant ainsi que les facteurs environnementaux jouent un rôle important dans la naissance de situations d'exclusion.

Cette évolution devrait, croyons-nous, se retrouver dans les mots utilisés pour décrire les personnes qui ont besoin d'une protection quelconque, car les affubler du terme inapte est réducteur, donne une fausse image et est perçu négativement par celles d'entre elles, nombreuses, qui sont actives dans la société. Par contre, ces mêmes personnes sont conscientes qu'elles n'arrivent pas à tout gérer et acceptent leur besoin de protection.

Ainsi, « personne en besoin de protection¹ » ou « personne en besoin de représentation » est certes plus nuancé et surtout moins négatif.

RECOMMANDATION 1

L'AQIS recommande que le terme « personne inapte » soit remplacé par « personne en besoin de protection » ou « personne en besoin de représentation ».

Changement de titre

En outre, l'article 33 du projet de loi suggère de remplacer le terme « mandat donné en prévision de l'inaptitude du mandant » par celui « **mandat de protection** ». Bien que ce terme soit juste, nous croyons qu'il pourrait être facilement confondu avec le « mandat » qui est donné à un tuteur ou un curateur pour assurer la protection d'un mineur ou d'un majeur déjà reconnu inapte.

¹ Ce terme, initialement proposé par le *Mouvement Personne d'Abord du Québec Métropolitain*, est aussi repris par la *Fédération des Mouvements Personne d'Abord du Québec*.

Afin d'éviter de créer davantage de confusion dans la population, il nous apparaît essentiel de conserver les mot « en prévision de » pour décrire cette section. Aussi, nous suggérons les termes « mandat en prévision d'un besoin de protection » ou « mandat en prévision d'un besoin de représentation ».

RECOMMANDATION 2

L'AQIS recommande que l'intitulé de la section IV du chapitre IX du Titre deuxième du Livre cinquième du Code civil réfère au « mandat en prévision d'un besoin de protection » ou « mandat en prévision d'un besoin de représentation ».

Utilisation de l'image ou de la voix

Tel qu'il a été abordé précédemment, l'évolution de la société permet à des personnes sous régime de protection d'exercer leur participation sociale de différentes manières. Bien que cela n'apparaisse pas dans ce projet de loi, nous croyons que l'occasion est toute indiquée pour assouplir l'article 36 du Code civil, ou à tout le moins, l'interprétation qu'en fait le Curateur public pour s'arrimer avec la société d'aujourd'hui.

De nombreuses personnes ayant une déficience intellectuelle ont des activités diverses et prennent des décisions les concernant. Que ce soit par le biais d'activités de jour, de stages, de cours de théâtre, de sorties de groupe ou par le biais de leur implication dans un organisme à titre de participant ou même d'administrateur, pour ne nommer que celles-là, elles ont une vie active et apportent leur contribution à la société. Et elles en sont très fières!

L'impossibilité qu'ont les personnes sous régime de protection public de prendre la décision de se faire photographier les infantilise et les marginalise. D'autant plus que la société gagnerait à les voir davantage dans des activités « normalisantes » et ainsi constater leur apport.

Nous sommes bien sûr conscients que certaines personnes mal intentionnées pourraient utiliser à mauvais escient images et voix. C'est pourquoi nous gardons une certaine réserve, particulièrement vis à vis de certains médias.

Quoiqu'il en soit, l'AQIS considère qu'il faut tenir compte des capacités de la personne et moduler les exigences en fonction de chacune.

On nous a dit que depuis quelques mois, un assouplissement dans l'application des règles se fait sentir. Les personnes que nous représentons seraient rassurées si de telles modifications étaient officiellement consignées dans les documents pertinents.

RECOMMANDATION 3

L'AQIS recommande que les règles entourant l'utilisation de l'image et de la voix soient officiellement assouplies et que la personne représentée puisse avoir une certaine autonomie à donner son accord lorsque ses capacités le lui permettent.

Hausse du seuil minimal de la valeur des biens

Dans un premier temps, nous accueillons favorablement les ajustements qui portent de 25 000\$ à 35 000\$ le seuil de la valeur des biens en deçà duquel les parents ne sont pas tenus de rendre un compte de gestion annuel ou un d'obtenir des avis ou autorisations du conseil de tutelle. Ce type d'ajustement permet de s'ajuster à la réalité de la décennie dans laquelle nous vivons et soulagera les parents de tâches administratives souvent lourdes et pas nécessairement perçues utiles.

Assouplissement pour la constitution du conseil de tutelle

Nous sommes également satisfaits de l'assouplissement quant au nombre de personnes requises pour participer à l'assemblée de parents, d'alliés ou d'amis appelés à constituer le conseil de tutelle (art. 11). Nous croyons d'ailleurs que l'ouverture face à l'utilisation d'un moyen technologique (art. 12) favorisera la participation à une telle assemblée. Aussi, la possibilité de permettre au tribunal de réduire, dans certains cas, le nombre de personnes à convoquer (art. 19) nous apparaît un ajustement nécessaire, notamment en raison de nouvelles réalités comme la petitesse de certaines familles. Toutefois, nous nous demandons s'il ne serait pas nécessaire de prescrire un délai minimal, qui pourrait être devancé avec l'accord écrit de toutes les personnes convoquées, entre la convocation et la tenue de l'assemblée afin d'éviter que des délais trop courts aient pour effet d'exclure certaines personnes? Et, à l'autre extrême, pourquoi pas un délai maximal pour éviter que la procédure ne traîne en longueur?

RECOMMANDATION 4

L'AQIS recommande la prescription d'un délai minimal, entre la convocation et la tenue d'une assemblée en vue de la constitution du conseil de tutelle, qui pourrait être raccourci si toutes les personnes concernées donnent leur accord écrit. L'AQIS suggère également un délai maximal afin d'éviter d'étirer les procédures.

Les évaluations médicale et psychosociale

Les parents que représentent l'AQIS se réjouissent de toute mesure visant à alléger les tâches administratives ou les démarches qu'ils ne jugent pas nécessaires. Ainsi, ils accueillent avec joie l'augmentation des délais maximaux applicables aux réévaluations médicale et psychosociale du majeur.

Cependant, les personnes elles-mêmes et les parents demandent souplesse et discernement dans l'application des échéanciers pour éviter aux parents des stress inutiles comme se faire menacer de perdre la tutelle de leur enfant quand le rapport du psychiatre n'est pas rentré, moins de trois mois après la demande du curateur. L'accès à un médecin n'est pas instantané et celui à un psychiatre l'est encore moins.

RECOMMANDATION 5

L'AQIS recommande que l'application des règles concernant les réévaluations médicales se fasse avec souplesse et discernement, particulièrement pour les échéanciers impliquant un rapport médical.

Les communications

Bien que le projet de loi ait le mérite de simplifier quelque peu les procédures entourant les régimes de protection, il n'en demeure pas moins que c'est un système complexe qui, de surcroît, utilise un langage qui lui est bien particulier. Difficile pour le commun des mortels de s'y retrouver malgré la qualité de l'information disponible sur le site du Curateur public, s'il n'y met pas de très nombreuses heures pour démêler le tout. Et encore! S'il peut recourir à une ressource qui maîtrise très bien la matière, cela l'aidera à avoir une compréhension exacte. Ce n'est pas simple! De nombreux parents qui représentent actuellement leur enfant-adulte se désolent de ne maîtriser qu'une parcelle de l'information.

Par ailleurs, toute communication devrait être faite dans un langage accessible. Il n'est très certainement pas acceptable que des gens doivent recourir à des professionnels du droit pour comprendre un document ou une lettre qui leur a été acheminé.

En outre, l'information générale devrait être non seulement claire mais une attention spéciale doit être portée à ce qu'elle ne porte pas d'ambiguïté.

RECOMMANDATION 6

L'AQIS recommande que toute communication soit faite dans un langage clair et accessible.

Reconnaissance de la prise en charge par les parents de la personne non représentée

Le Curateur public soutient qu'une personne déclarée inapte n'a pas nécessairement besoin d'un régime de protection. C'est dans cet esprit que s'inscrit la révision des dispositions législatives relatives à la protection des personnes puisqu'elle vise à «favoriser l'exercice par les proches de la personne des fonctions de tuteur, de curateur ou de mandataire, ainsi que leur engagement auprès de cette personne ».

Une telle révision est bien accueillie car la prise en charge des parents, lorsque la personne ayant besoin de soutien n'est pas sous régime de protection, est de plus en plus difficile à faire reconnaître. Des pratiques qui ont toujours eu cours sont maintenant remises en question, tantôt pour des raisons de sécurité, tantôt quand cela fait l'affaire de l'interlocuteur. Par exemple, une firme comptable refuse de recevoir la signature du parent pour transmettre le rapport d'impôt de sa fille de 43 ans, alors qu'historiquement, cela a toujours été leur façon de faire. Ou encore, un Commissaire aux plaintes d'un CRDI refuse de considérer des plaintes comme telles sous prétexte qu'elles n'ont pas été faites par les usagers eux-mêmes ou leur représentant légal, alors que ces parents qui les ont faites au nom de leur enfant-adulte sont reconnus par ce même CRDI comme étant leurs représentants « de fait » depuis plus de 10 ans. Les parents nous rapportent de plus en plus de situations où ils ne sont pas entendus, où leur parole n'est pas prise en compte.

Malheureusement, à notre avis, le projet de loi tel que présenté ne permet pas de corriger la multiplication des situations problématiques auxquelles font face les parents. Bien que les lois régissant différents ministères (MESS, RRQ, ministère du Revenu...) permettent aux parents ou à une tierce personne d'administrer les chèques émis à leur enfant, cela ne couvre pas l'ensemble des situations que rencontrent les familles en cours d'année. En outre, comme nous assistons à une tendance à la hausse du resserrement des critères, entre autres des institutions bancaires, le moment nous semble tout indiqué pour apporter des solutions durables et universelles.

Aussi, l'AQIS croit qu'il faut profiter de l'ouverture du Code civil (ou du Code de procédure civile) pour trouver un moyen de faciliter la prise en charge des parents d'adultes ayant une déficience intellectuelle qui ont besoin de soutien, mais pas de tutelle ou de curatelle, dès leur majorité. Il nous apparaîtrait même souhaitable qu'un parent d'un enfant de 18 ans qui présente certains besoins de représentation puisse continuer d'être son tuteur légal, avec l'accord de celui-ci, dans les domaines où il y a nécessité à cet effet. Nous pensons ici à un processus simple et non coûteux, légalement reconnu, idéalement sans avoir à passer par les tribunaux, en continuité avec la relation mutuelle du jeune et de son parent. Ce processus, qui s'inscrirait dans l'objectif du législateur de simplifier les procédures, pourrait être connexe, par exemple, au plan d'intervention révisé à l'aube de la majorité de la personne. Par conséquent, la prise en charge serait adaptée aux besoins du jeune.

RECOMMANDATION 7

L'AQIS recommande qu'un nouveau processus inscrit au Code civil puisse permettre à un des parents d'un jeune qui atteint sa majorité de continuer d'être considéré son tuteur légal à certains égards, lorsque le jeune a besoin d'être pris en charge, sans toutefois nécessiter de régime de représentation formel. Cette prise en charge, ainsi que toute autre, devrait être adaptée aux besoins du jeune.

Délégation de la tutelle ou de la curatelle au majeur à des tiers

L'ouverture à déléguer la représentation d'une personne majeure à des tiers est une question délicate qui soulève rapidement de nombreuses inquiétudes et des considérations éthiques. Les personnes ayant besoin de représentation sont, par définition, d'une grande vulnérabilité à certains égards, mais à d'autres, peuvent souvent faire preuve d'autonomie. En outre,

Une situation peut faire en sorte que chez une même personne, plusieurs valeurs entrent en conflit. Par exemple, doit-on, prioritairement respecter l'autonomie de la personne qui présente une déficience intellectuelle, ou sa sécurité? La sécurité devrait être priorisée, diront certains.

La personne doit faire ses expériences, diront d'autres. Quelle valeur devrait primer sur l'autre? En fonction de quels critères? Aussi, une même situation peut impliquer différentes personnes qui partagent les mêmes valeurs tout en leur attribuant un ordre d'importance différente. Quels chemins prendre, alors? Comment ne pas polariser la réflexion?²

²Association du Québec pour l'intégration sociale, *Guide de réflexion en matière de prise de décision*, Montréal, 2001

On le voit, *Prendre la décision de décider pour l'autre*, ce n'est pas simple. C'est d'ailleurs pourquoi l'AQIS a élaboré une formation de ce nom qui s'adresse à toutes les personnes intéressées par les questions de qualité de vie et d'éthique.

Du reste, bien que le projet de loi ne révèle pas qui pourraient être ces tiers, l'AQIS souhaite quand même se positionner à cet égard. Il est évident qu'il faut éviter toute situation qui pourrait engendrer des conflits d'intérêt. Par exemple, bien que les ressources intermédiaires ou de type familial soient souvent des personnes significatives pour les personnes qu'elles hébergent, elles ne pourraient pas se voir attribuer la fonction de représentation pour des raisons évidentes.

Sans passer une à une toutes les personnes qui pourraient être susceptibles de remplir cette fonction, il nous apparaît important à ce stade de poser les interrogations suivantes qui s'appliquent de façon générale. Quels seront les critères de sélection? Comment la personne sera-t-elle formée pour bien s'acquitter de ses tâches? Sera-t-elle encadrée par le Curateur public? Comment? Comment s'assurera-t-on qu'elle remplit ses fonctions dans le meilleur intérêt de son protégé? Quels mécanismes de surveillance seront mis en place? De quelle façon se fera la reddition de compte? Les coûts seront-ils les mêmes que ceux du Curateur? Créera-t-on une autre classe de personnes protégées? Etc.

Implanter un nouveau modèle de représentation légale peut être lourd de conséquences. De ce fait, l'AQIS croit qu'une réflexion impliquant les groupes qui représentent les personnes en cause devrait être préalable à tout le processus entourant les projets-pilotes annoncés par le projet de loi.

En fait, comme ceux-ci portent sur la délégation de la tutelle ou de la curatelle au majeur à des tiers et que d'autre part, les personnes ayant une déficience intellectuelle constituent actuellement la majorité des personnes représentées, l'AQIS souhaiterait ardemment être étroitement associée à toute la démarche visant la mise en œuvre de projets-pilotes, dès le début, puisqu'elle aura sûrement des incidences à long terme sur ces personnes.

Finalement, l'AQIS aimerait souligner que, peu importe quels seront les tiers qui représenteront les personnes en besoin de protection, il est impératif qu'ils soient bien formés et encadrés et surtout, que chacun, tiers ou parents, soit adéquatement soutenu par le Curateur.

RECOMMANDATION 8

L'AQIS recommande qu'une réflexion préalable au processus entourant les projets-pilotes annoncés implique les groupes qui défendent les droits des personnes qui seront touchées par les changements.

Aussi, comme les personnes que représentent l'AQIS constituent de façon majoritaire les personnes sous régime de protection, elle souhaiterait ardemment participer aux travaux entourant la mise en œuvre des projets pilotes.

RECOMMANDATION 9

L'AQIS recommande que toutes les personnes tutrices ou curatrices, de même que les parents qui prennent en charge un majeur non représenté, soient adéquatement et concrètement soutenues par le Curateur. Conséquemment, le personnel de la curatelle devrait être formé pour travailler avec des tiers.

Elle recommande également que tous les tiers soient formés non seulement aux régimes de protection, mais aussi à ce que vit la personne représentée en lien avec ses limitations.

AUTRES CONSIDÉRATIONS QUI PRÉOCCUPENT LES PERSONNES ET LES FAMILLES.**Visites dans les ressources intermédiaires et de type familial**

Bien que cet aspect ne soit pas directement relié au projet de loi, l'AQIS souhaite rappeler à la mémoire des décideurs et des fonctionnaires une préoccupation importante de nombreux parents.

Les parents tuteurs ou curateurs ont une responsabilité face à la personne qu'ils représentent. Pour certains dont l'enfant-adulte réside en ressource intermédiaire ou de type familial, il peut s'avérer difficile de s'assurer de son bien-être, notamment lorsque celui-ci ne peut s'exprimer facilement verbalement. L'AQIS est à la recherche d'un moyen qui apaiserait les inquiétudes légitimes des parents-représentants qui conviendrait aussi aux responsables des ressources et bien sûr aux autres personnes qui y habitent. Nous croyons que ce moyen doit nécessairement passer par le partenariat et impliquerait diverses instances.

Nos revendications à cet effet n'ayant pas eu écho, nous nous demandons si l'ouverture de la loi, du Code civil et du Code des procédures, par ce projet de loi ne serait pas une avenue.

RECOMMANDATION 10

L'AQIS recommande que les parents représentant les personnes qui ne peuvent s'exprimer facilement puissent bénéficier d'un moyen concret de s'assurer du bien-être de leur enfant-adulte hébergé dans une ressource.

Régime enregistré d'épargne-retraite (REEI)

Le Régime enregistré d'épargne-invalidité, relativement nouveau, amène des situations pour lesquelles des solutions restent à trouver. Nous abordons ce thème car nous supposons que des modifications dans les règles de l'inaptitude au Code civil et autres législations s'avéreront nécessaires.

➤ Ouverture d'un Régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI)

Il y avait au Québec, jusqu'à tout récemment, une zone grise concernant l'ouverture d'un REEI puisque d'un côté, l'Agence du revenu du Canada, qui gère ce programme, exigeait qu'il soit ouvert par le représentant légal d'une personne ne pouvant contracter elle-même, et que de l'autre, le Curateur public ne trouvait pas opportun d'ouvrir un régime de protection pour cette seule considération.

Par l'adoption du projet de loi C-38, le gouvernement fédéral a réglé temporairement cet imbroglio en permettant l'ouverture d'un REEI par les parents ou le conjoint d'une personne considérée inapte qui n'est pas sous régime de protection.

Le gouvernement du Québec est donc appelé à trouver une solution dans un temps relativement court. L'AQIS souhaite que la réflexion qui sera faite inclue non seulement les personnes qui représentent les bénéficiaires du régime mais aussi celles qui travaillent quotidiennement avec les REEI car elles ont développé une vision intéressante des tenants et aboutissants de ce régime.

➤ Accès à la Subvention canadienne pour l'épargne-invalidité

Une règle administrative empêche les personnes sous curatelle publique d'investir dans leur REEI si leur patrimoine liquide n'est pas supérieur à 20 000\$. Cette exigence d'avoir certaines liquidités, basée sur un principe de prudence, empêche de nombreuses personnes,

notamment celles sous le Programme de solidarité sociale, de bénéficiaires de subventions du gouvernement du Canada qui peut verser un montant allant du simple au triple, selon entre autres, le montant investi par la personne elle-même. Ainsi, si la personne réussit à épargner 500\$, l'investir dans son REEI pourrait lui permettre de transformer ce montant en 2 000\$ (500 + 1 500).

Cette règle du Curateur apparaît injuste et prive des personnes les plus démunies des « grâces » du gouvernement fédéral.

En définitive, les principales préoccupations de l'AQIS concernant le REEI touchent non seulement l'accès aux bons et aux subventions, mais aussi, sa finalité, c'est-à-dire les bénéfices qu'en retireront les personnes qui ne pourront gérer elles-mêmes les argents lorsqu'ils seront rendus disponibles. Comment protéger les personnes qui ne seront pas sous la protection du Curateur?

RECOMMANDATION 11

L'AQIS recommande que le Code civil et autres législations s'ajustent pour lever les barrières empêchant l'accès au REEI.

Conclusion

L'AQIS considère que des modifications apportées par le projet de loi 45 pourront alléger certaines tâches administratives et souhaite qu'elles simplifient les processus autant qu'elles facilitent la compréhension des régimes de protection par le public.

Toutefois, nous n'y avons pas trouvé les solutions aux différentes ambiguïtés qui émergent au fur et à mesure que se resserrent réglementations et pratiques, notamment en ce qui concerne les personnes inaptes non représentées. Nous croyons donc qu'il faille profiter de l'ouverture du Code civil et autres législations pour régler les situations problématiques actuellement connues et prévenir celles qui s'annoncent à l'horizon.

Également, nous exhortons le législateur à faire preuve de la plus grande prudence dans l'attribution des fonctions de représentation à des tiers et souhaitons qu'une réflexion préalable aux projets-pilotes implique les personnes elles-mêmes et celles qui les représentent.

Enfin, nous manifestons à nouveau notre disponibilité à apporter notre expertise pour représenter les personnes ayant une déficience intellectuelle et leur famille.