

Le Québec dans le monde (6)

La protection des personnes inaptes à s'administrer

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle ? Pour y répondre, les chercheurs de l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Ils se penchent aujourd'hui sur la protection des personnes inaptes à s'administrer offerte par différents États.

L'article 153 du Code civil québécois stipule que toute personne ayant 18 ans accomplis est « capable d'exercer pleinement tous ses droits civils » et conséquemment d'effectuer tous les actes qui découlent de ces droits. Toutefois, en raison d'une altération de leurs facultés physiques ou mentales, certains majeurs ne peuvent pas veiller adéquatement sur leurs intérêts. Ils doivent donc faire l'objet d'une mesure de protection légale, qui réduit, voire supprime, la capacité d'exercice reconnue par le Code civil.

L'inaptitude, plus ou moins prononcée, d'une personne peut avoir une origine variée : un handicap de naissance; un accident laissant des séquelles physiques graves; une déficience attribuable à un traumatisme cranio-cérébral, un accident cérébro-vasculaire; une maladie dégénérative (comme l'Alzheimer); une maladie mentale, l'affaiblissement attribuable à l'âge, etc.

Les sociétés occidentales confrontées, comme au Québec, au phénomène du vieillissement de la population, ont, pour la plupart, réformé leur régime de protection juridique des majeurs au cours de la dernière décennie. Deux tendances se dégagent de ces nouvelles législations : la personnalisation des mesures de protection souvent prononcées pour une durée limitée et la possibilité offerte à la personne d'organiser par anticipation sa propre protection.

Une protection adaptée à la situation

En Europe, c'est la loi allemande de septembre 1990 sur la Réforme de la tutelle et de la curatelle des majeurs qui a introduit cette vision. Elle a remplacé diverses mesures de protection des majeurs existantes par un dispositif unique d'assistance. Au Danemark, la loi sur la tutelle (juin 1995) a supprimé le principe, qui remontait à 1922, selon lequel la protection d'une personne majeure entraînait automatiquement la privation de toute capacité d'exercice dans tous les domaines. Jugé stigmatisant, ce dispositif de protection était peu employé.

L'Espagne, l'Italie et l'Angleterre ont réformé leur dispositif de protection des majeurs plus récemment. La loi espagnole (2003) portant protection du patrimoine des personnes incapables se limite à renforcer les droits des personnes protégées, et ce, en leur permettant de choisir leur tuteur ou leur curateur. En Italie, la loi de janvier 2004 associe également les personnes protégées au choix de leur tuteur ou de leur curateur, mais elle crée en outre une nouvelle mesure de protection plus légère, « l'administration de soutien ».

La loi anglaise d'avril 2005 ne modifie pas fondamentalement le régime juridique de la protection des majeurs. Comme le Code civil québécois de 1991, elle regroupe un ensemble de règles législatives et jurisprudentielles antérieurement dispersées pour les rendre plus lisibles et compréhensibles par le citoyen moyen. Elle insiste aussi sur la prise en compte des intérêts de la personne protégée, une approche qui constitue le fil directeur de toutes ses dispositions.

Au demeurant, à l'exception de celle d'Espagne et de quelques États américains, les administrations publiques des pays développés privilégient aujourd'hui l'adaptation des mesures de protection

des majeurs aux besoins individuels des intéressés. Cette évolution répond à la volonté d'échapper à l'automatisme des mesures traditionnelles et aux conséquences de cette rigidité, par exemple l'insuffisante protection d'une mesure minimaliste choisie dans le seul but d'éviter les effets d'une autre mesure plus sévère.

Il n'existe ainsi qu'une mesure de protection en Allemagne, en Angleterre et au Danemark, mesure dont la teneur dépend de l'état de la personne protégée. Celle-ci peut en effet être simplement assistée pour certains actes et entièrement représentée pour d'autres. De même, l'avant-projet de loi suisse à l'étude prévoit de remplacer les trois mesures de protection qui existent depuis plusieurs années, la tutelle, la curatelle et le conseil légal, par une seule, une nouvelle « curatelle », dont l'application devrait se « modeler » sur chaque cas particulier.

Cette individualisation de la mesure s'accompagne nécessairement d'une limitation de la durée de la protection. En Allemagne, la décision d'assistance est réexaminée au plus tard au bout de cinq ans. La loi anglaise de 2005 prescrit, pour sa part, une durée « aussi courte que possible » et la plupart des autres textes recommandent d'adapter la durée aux besoins.

L'organisation de sa propre protection

Les nouvelles législations ont toutes (sauf au Danemark) inscrit la possibilité pour le citoyen d'anticiper, comme au Québec, l'organisation de sa propre protection. La loi allemande de 1990 offre notamment la possibilité de choisir un assistant, sans pour autant être lié par cette décision puisque l'intéressé peut remettre en cause ses choix. Le Code civil espagnol et la loi italienne prévoient désormais que toute personne jouissant de la capacité d'exercer ses droits peut, en prévision de la reconnaissance judiciaire ultérieure de son incapacité éventuelle, prendre toute mesure relative à sa personne ou à ses biens et en particulier la nomination d'un tuteur.

En Angleterre, dès 1985, grâce à la loi sur les mandats permanents, toute personne peut désigner un mandataire qui se substitue à elle le jour où elle devient « incapable ». Au demeurant, la protection des majeurs est assurée en Angleterre par des dispositifs différents selon que les intéressés aient ou non organisé à l'avance leur protec-

tion en prévision de la dégradation de leur état. Une disposition semblable, « le mandat pour cause d'inaptitude », est enchâssée dans la loi québécoise.

Ainsi, dans la majorité des pays occidentaux - chaque État de la Fédération américaine, voire chaque county américain, évoluant à son rythme - les anciens dispositifs uniformes et très contraignants de protection des majeurs sont progressivement remplacés par des mesures « à la carte ». Parallèlement, chaque citoyen acquiert la possibilité d'aménager par anticipation sa propre protection. La réforme en voie d'être finalement introduite en France s'inscrit dans cette tendance générale.

Le régime québécois de protection des majeurs

Dans la Fédération canadienne, le Québec a fait œuvre de pionnier en cette matière depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le curateur public adoptée en 1989 et la réécriture des articles afférents dans le nouveau Code civil (1991). En plus de la possibilité de nommer un mandataire en prévision de l'inaptitude, la loi prévoit aujourd'hui trois régimes de protection gradués selon le degré d'insuffisance de la personne à protéger. Ce sont :

- Le « conseiller au majeur » : Il est nommé par le tribunal à la demande de l'intéressé ou de proches après avis de l'intéressé, lorsqu'une personne montre une inaptitude légère et souvent temporaire. Son rôle est de conseiller et d'assister la personne dans l'administration de ses biens. Il s'agit du régime de protection le plus léger.
- La « tutelle au majeur » : Elle est décidée dans le cas où un majeur se révélerait inapte de façon partielle ou temporaire à prendre soin de lui-même ou à administrer ses biens. La personne représentée conserve un certain degré d'autonomie et le tuteur agit sous la supervision du Curateur public et d'un Conseil de tutelle composé d'au moins trois personnes (parents, alliés ou amis).
- La « curatelle au majeur » : Elle est établie et mise en application dans le cas où un majeur serait inapte de façon totale et permanente à prendre soin de lui-même ou à administrer ses

biens. Il s'agit du régime de protection le plus fort, le majeur ne conservant quasiment pas d'autonomie.

Dans le cadre des régimes québécois de tutelle et de curatelle, dispositifs sous supervision du Curateur public, deux personnes différentes peuvent, sur décision du tribunal ou homologation par son greffier, se partager la responsabilité de tuteur ou de curateur. L'une est chargée de prendre soin du majeur (santé, vie quotidienne) et l'autre d'administrer ses biens.

La tutelle prononcée par le tribunal doit être réévaluée au plus tard tous les trois ans et la curatelle tous les cinq ans en tenant compte de deux critères : l'évolution de l'état de santé du bénéficiaire et la concordance stricte des mesures prises en fonction de l'intérêt, du respect des droits et de

la sauvegarde de l'autonomie de la personne majeure concernée.

Si le tuteur ou le curateur désigné remplit mal ses fonctions, le Curateur public peut, tout comme le « conseil de tutelle » et toute personne intéressée, demander leur destitution.

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP

Pour communiquer avec **L'Observatoire** :
 Danielle Landry : (418) 641-3000, poste 6574 -
 Télécopieur : (418) 641-3057
 Courriel : danielle_landry@enap.ca
 Internet : <http://enap.ca/observatoire>

► Protection des personnes incapables à s'administrer

Citoyens québécois majeurs représentés par le Curateur public ou par un régime de protection privée

	31 MARS 2005	31 MARS 2004	DIFFÉRENCE (%)
MAJEURS REPRÉSENTÉS	25 479	25 480	
Régimes publics de protection¹	11 005	10 929	0,7
Curatelle	5838	5816	0,4
Tutelle au majeur	5138	5070	1,3
Autres	29	43	-32,6
Mesures privées de protection²	14 468	14 545	-0,5
Curatelle	4561	4548	0,3
Tutelle au majeur	2252	2229	1,0
Conseiller au majeur	286	272	5,1
Autres	66	140	-52,9
Mandats homologués par le tribunal	7303	7356	-0,7
Régimes mixtes de protection	6	6	

1 Régime appliqué par les services du Curateur public

2 Sous supervision du Curateur public