

**LA CURATELLE PUBLIQUE:
UNE INSTITUTION FORTEMENT CRITIQUEE**

par

JEAN HETU

**Avocat et professeur titulaire
à la Faculté de droit
de l'Université de Montréal**

**Une étude réalisée pour le compte du
ministère de la Justice**

Novembre 1986

TABLE DES MATIERES

Introduction

Première partie: La Loi de la curatelle publique (1945 - 1986)

1. La loi instituant la curatelle publique
2. La réforme de 1971

Deuxième partie: L'administration et le fonctionnement de la curatelle publique

1. La curatelle publique: une personne physique
2. La protection du malade mental
 - 2.1- La mise sous curatelle publique
 - 2.2- Le consentement à l'acte médical
 - 2.3- La gestion des biens du malade
3. La surveillance des tutelles et des curatelles

Conclusion et recommandations

Bibliographie

Annexes:

L. ASSAYAG et F. HUDON, Document de travail sur le Curateur public, 27 octobre 1986.

Loi sur la curatelle publique, L.R.Q., c. C-60

Règlement d'application de la Loi sur la curatelle publique, (1984) 116 G.O. II, 5303 (no 46, 1984-11-07)

INTRODUCTION

Le code civil prévoit un régime de protection pour les mineurs. L'article 290 C.C.B.-C. nous dit que le tuteur prend soin de la personne du mineur et le représente dans tous les actes civils. En principe, toute personne majeure a pleine jouissance de ses droits civils (art. 18 C.C.B.-C.). Toutefois, le Code civil prévoit l'interdiction des majeurs qui sont dans un état habituel d'imbécillité, démence ou fureur (art. 325 C.C.B.-C.), qui se portent à des excès de prodigalité qui donne lieu de craindre qu'ils ne dissipent leurs biens (art. 326 C.C.B.-C.), ou qui sont des ivrognes d'habitude ou des narcomanes (art. 336r C.C.B.-C.). L'interdiction de ces personnes ne peut se faire sans un jugement de la Cour qui nomme en même temps un curateur pour s'occuper de la personne et/ou des biens de l'incapable. Le curateur à l'interdit pour imbécillité, démence ou fureur, a sur la personne et les biens de cet interdit, les mêmes pouvoirs qu'un tuteur (art. 343 C.C.B.-C.). Dans le cas d'un faible d'esprit,

la nomination d'un conseil judiciaire pour gérer son patrimoine peut parfois suffire (art. 349 C.C.B.-C.). Le législateur québécois a également prévu que c'est le Curateur public qui est d'office le curateur de tout malade mental non pourvu d'un tuteur ou d'un curateur privé lorsque ce malade est incapable d'administrer ses biens. Ce régime supplétif de protection du malade mental est défini dans la Loi sur la curatelle publique (L.R.Q., c. C-80); c'est à l'examen de cette loi et du rôle du Curateur public qu'est consacrée la présente étude.

Dans un premier temps, nous verrons l'origine de l'institution du Curateur public au Québec et l'évolution de la loi qui la régit. Puis nous étudierons plus particulièrement l'administration et le fonctionnement de la curatelle publique en nous demandant si cette institution assume pleinement la mission que lui a confiée le gouvernement de voir à la protection des biens et de la personne des malades mentaux au Québec. Enfin, nous ferons part de nos conclusions et de nos recommandations.

PREMIÈRE PARTIE: LA LOI DE LA CURATELLE PUBLIQUE (1945-1986)

La première partie de notre étude est consacrée à l'étude de la Loi de la curatelle publique depuis son adoption en 1945 jusqu'à nos jours. Dans ce survol qui couvre plus de quarante ans d'évolution législative, deux étapes retiennent davantage notre attention; ce sont l'entrée en vigueur de la Loi en 1945 et sa révision de 1971.

1. La Loi instituant la curatelle publique

Sanctionnée le 24 mai 1945, la Loi instituant une curatelle publique (S.Q. 1945,c.62) dans la province de Québec entre en vigueur par proclamation le 21 juillet de la même année [(1945) 77 G.O., 1470-(no 29, 1945-07-21)]. C'est le procureur général qui est chargé de son application. Le premier Curateur public est l'honorable Henry-L. Auger qui occupe ce poste jusqu'au 16 mai 1947 alors qu'il est remplacé par l'honorable Anatole Carignan.

La curatelle publique, dès son origine, n'est pas un organisme. La loi dit plutôt que le gouvernement nomme "une personne pour agir comme Curateur public" et que cette personne est sous le contrôle et la direction du procureur général (art. 2). La juridiction du Curateur public s'étend alors sur les domaines suivants: a) les aliénés non interdits placés dans les asiles de la province; b) les successions vacantes; c) l'administration provisoire des successions; d) les biens en déshérence ou sans maître. Avec la nomination d'un curateur public, les surintendants médicaux des asiles d'aliénés cessent d'agir comme curateur d'office des aliénés non interdits placés dans ces asiles. Toutefois, il est encore possible pour les parents d'une personne non interdite placée dans un asile d'aliénés de lui faire nommer par un juge en chambre, après délibérations du conseil de famille, un administrateur provisoire ayant tous les pouvoirs d'un curateur ordinaire [Loi concernant les asiles d'aliénés, S.R.Q. 1941, c. 188, art. 70-72; Loi de la curatelle publique, S.Q.1945, c. 62, annexe III. Voir aussi: J. Houle, "Loi de la curatelle publique", (1963) 65 R. du N. 394, 402].

La loi de 1945 prévoit ainsi que c'est le Curateur public qui agit dorénavant comme curateur d'office des aliénés non interdits placés dans les asiles d'aliénés de la province dès leur entrée dans ces établissements (art. 6). La seule preuve exigible, c'est le certificat du surintendant de l'asile, attestant de l'entrée du patient [Y. BEAUDOIN, "Étude critique sur la loi de la curatelle publique", (1948) 50 R. du N. 325, 330]. Le Curateur public possède sur la personne et les biens de ces aliénés les mêmes pouvoirs que ceux d'un tuteur (art. 6). Le Curateur public est responsable de la personne de l'aliéné soumis à sa curatelle et doit administrer ses biens en bon père de famille. La curatelle prend fin dès que l'aliéné n'est plus retenu à l'asile ou lorsque le Curateur public reçoit signification d'un jugement prononçant l'interdiction de l'aliéné et lui nommant un curateur privé (art. 7), ou encore, après le décès de l'aliéné, dès l'acceptation de la succession par les héritiers (art. 9).

En matière de succession, la loi de 1945 prévoit que chaque fois qu'une succession est déclarée vacante par la Cour, le Curateur public est d'office curateur à cette succession (art. 10). De plus, lorsqu'une Cour ou un juge décide de nommer un administrateur provisoire aux biens d'une succession, pour quelque motif que ce soit (e.g. nécessité de disposer de biens périssables), cet administrateur doit être le Curateur public (art. 11). Il s'agissait, semble-t-il, d'une innovation importante [Y. BEAUDOIN, loc. cit., 337-341].

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi de la curatelle publique, c'était le ministère des Terres et forêts qui s'occupait des biens devenus la propriété de la Couronne par déshérence ainsi que des biens confisqués pour quelque cause que ce soit (art. 14). L'article 12 de la Loi précise en effet: " Le Curateur public a la saisine des biens sans maître et de ceux qui deviennent la propriété de la couronne par déshérence ou confiscation". Il est même du devoir du Curateur public de faire enquête au sujet des biens vacants ou dans lesquels la Couronne peut avoir un intérêt (art.15).

Les biens dont l'administration est confiée au Curateur public ne doivent pas être confondus avec ceux de la Couronne tant qu'ils ne sont pas devenus la propriété de cette dernière. Ils ne doivent pas non plus être confondus les uns avec les autres et doivent faire l'objet d'une administration distincte pour chaque cas (art. 16). Dans l'exercice de ses fonctions, le Curateur peut vendre de gré à gré ou à l'enchère tout bien meuble et immeuble avec l'autorisation d'un juge de la Cour supérieure et aux conditions que celui-ci détermine (art. 17). Pour l'administration des biens qui lui sont confiés, le Curateur public, outre le remboursement de ses dépenses, peut réclamer les honoraires suivant le tarif approuvé par le gouvernement (art. 19). Ces honoraires et remboursement sont versés dans un fonds spécial appelé "fonds du Curateur public" (art. 19) qui doit servir à payer les dépenses nécessaires à l'exécution de la loi, y compris les traitements du Curateur public et des autres employés. Si le fonds est insuffisant, les sommes nécessaires sont avancées au Curateur public à même le fonds consolidé du revenu (art. 20). D'autre part, le gouvernement peut

ordonner que toute partie disponible du "fonds du curateur public" soit versée au fonds consolidé du revenu (art. 21). Le gouvernement peut de plus adopter des règlements concernant l'administration des biens, les placements, la comptabilité, le tarif des honoraires, et l'exécution général de la Loi (art. 22). Enfin, le Curateur public doit, avant le 31 janvier de chaque année, faire rapport au procureur général de son administration pendant l'année précédente. Il doit en outre faire un rapport provisoire de son administration chaque fois que le procureur général le requiert (art. 23).

Entre 1945 et sa révision en 1971, la Loi de la curatelle publique subira de nombreuses modifications. Les modifications législatives adoptées en 1946 [Loi modifiant la Loi de la curatelle publique, S.Q. 1946, c. 52] permettent au Curateur public, avec l'autorisation du procureur général, de déléguer ses pouvoirs d'enquête au sujet de biens devenus vacants ou dans lesquels la Couronne peut avoir un intérêt. On précise de plus que le Curateur public peut, pour faire un seul placement, réunir les deniers appartenant à plusieurs aliénés ou à plusieurs successions.

En 1947, on exclut de la curatelle publique, les aliénés mineurs et pourvus d'un tuteur. Le Curateur public est de plus autorisé, avec le consentement d'un juge de la Cour supérieure, à emprunter pour maintenir un immeuble en bon état en donnant en garantie des biens compris dans le patrimoine qu'il administre [Loi modifiant la Loi de la curatelle publique, S.Q. 1947, c. 70.

En 1948, plusieurs modifications sont apportées aux pouvoirs du Curateur public [Loi modifiant la Loi de la curatelle publique, S.Q. 1948, c. 42]. Le Curateur public devient curateur d'office d'un majeur interdit placé dans un asile, dont le curateur est décédé, jusqu'à la signification d'un jugement nommant un nouveau curateur. Le Curateur public continue d'agir comme curateur lorsque l'aliéné quitte l'asile pour être confié à la garde d'un parent. Il peut, sans formalité, accepter un leg, une succession ou une donation revenant à l'un de ses administrés. Il est d'office l'administrateur provisoire des successions, aussi longtemps qu'elles ne sont pas acceptées ou déclarées vacantes, lorsqu'il est démontré à sa satisfaction que les héritiers sont inconnus ou introuvables. Le Curateur public

devient également l'administrateur provisoire des biens de l'absent, des biens délaissés par une corporation éteinte, des valeurs et objets trouvés sur le cadavre d'un inconnu ou non réclamé, du produit d'une police d'assurance dont le bénéficiaire est introuvable, des valeurs mobilières faisant partie d'une succession non réclamée, et de la part de l'héritier absent non pourvu d'un curateur. D'autres pouvoirs sont conférés au Curateur public. Il peut ester en justice, transiger dans l'intérêt de ses administrés, provoquer le partage d'un bien ou d'une entreprise, continuer une entreprise établie. Il peut vendre, sans autorisation de la Cour, tout bien d'une valeur inférieure à 400 \$. Enfin, le Curateur public doit rendre compte de son administration au curateur nommé par jugement, à l'héritier inconnu ou introuvable qui se présente, à l'aliéné élargi définitivement, à l'absent après son retour, et à tout intéressé dans un bien dont le Curateur public a l'administration.

En 1950, le législateur prévoit que le Curateur public continue d'agir comme curateur d'office d'un malade mental lorsque ce dernier est transféré de l'hôpital pour malades mentaux à une institution

située hors de la province. Les pouvoirs du Curateur public cessent lorsque la guérison du malade est attestée par le surintendant de l'hôpital ou lorsque la libération du malade a été ordonnée par un jugement définitif d'une cour compétente. La juridiction du Curateur public est encore élargie lorsqu'on spécifie qu'il est d'office l'administrateur provisoire a) des biens situés dans la province et appartenant à la succession d'une personne domiciliée à l'étranger lors de son décès et dont les héritiers sont inconnus; b) des biens délaissés par un condamné à mort ou à une peine afflictive perpétuelle, à compter de la condamnation et aussi longtemps qu'un jugement nommant un curateur à ces biens n'est pas signifié au Curateur public [Loi modifiant la Loi de la curatelle publique, S.Q. 1950, c. 24].

En 1952, l'article 7 de la Loi est modifié pour préciser que la curatelle publique cesse "lorsque le surintendant de l'hôpital atteste la guérison d'un malade ou, s'il s'agit d'un patient mis en congé, fait tenir au Curateur public une déclaration à l'effet que, d'après les renseignements obtenus, il considère l'hospitalisation du malade terminée et croit qu'il est en état d'administrer ses biens".

On ajoute que, lorsqu'il agit comme curateur d'office à une succession vacante, le Curateur public fait connaître avec diligence sa qualité, par avis public publié une fois dans la Gazette officielle du Québec et au moins deux fois dans deux journaux. Enfin, la valeur des biens que le Curateur public peut vendre sans autorisation de la cour est portée de 400 \$ à 1500 \$ [Loi modifiant la Loi de la curatelle publique, S.Q. 1951-52, c. 55].

En 1961, le législateur prévoit que les dépenses nécessaires à l'exécution de la Loi de la curatelle publique, y compris les traitements du Curateur public, du curateur public intérimaire et des autres fonctionnaires, sont payées sur les deniers votés annuellement, à cette fin, par la Législature [Loi pour assurer le contrôle budgétaire de certaines dépenses, S.Q. 1960-61, c. 8, art. 8].

À compter du 1er juillet 1963, la juridiction du Curateur public sur les malades mentaux est modifiée. Le nouvel article 6 de la Loi précise que

"Le Curateur public est curateur d'office de tout malade mental qui n'est pas pourvu d'un tuteur ou curateur et dont l'incapacité lui est attestée par certificat du surintendant d'un hôpital régi par la Loi des institutions pour malades mentaux dans lequel ce malade est en cure fermée". Le même article 6 ajoute:

"Le surintendant d'un hôpital fait examiner chaque malade sans délai après son admission et il décerne le certificat d'incapacité prévu au présent article sur l'avis du bureau médical de l'hôpital ou d'un comité de ce bureau lorsque l'état du malade et les circonstances rendent cette mesure indispensable pour la protection de son patrimoine.

De plus, on prévoit que le malade en congé de l'hôpital a l'entière administration du produit de son travail personnel pendant son congé. Par ailleurs, les pouvoirs du Curateur public cessent lorsque plus de 6 mois se sont écoulés depuis la date d'un congé d'essai notifié au Curateur public sans que ce congé ait été révoqué. Enfin, l'administration de la Loi est confiée au ministre des Finances. Il s'agira là des dernières modifications législatives apportées à la Loi de la curatelle publique avant sa révision de 1971. Soulignons cependant,

que le nouveau Code de procédure civile sanctionné le 6 août 1965, précisera à son article 832 que les biens d'une corporation, corps ou bureau public déclaré déchu de ses droits, privilèges ou franchises et dissous par la Cour sont dévolus au Curateur public.

Dans une étude qu'il faisait en 1968 de la Loi de la curatelle publique, le directeur du service juridique de la curatelle publique soulignait:

"Nous croyons qu'une meilleure solution est celle que l'Ontario a récemment adoptée dans une loi qui subordonne la juridiction du Curateur public non pas à la cure fermée et à l'incapacité, mais uniquement à l'incapacité, et permet au médecin traitant d'autoriser le Curateur public à conserver son administration même après la libération du malade du centre psychiatrique, tant que dure son inhabilité" [Y. BEAUDOIN, "Propos sur la Loi de la curatelle publique du Québec", (1968) 28 R. du B. 595, 603].

Et il ajoutait que, tant que la Loi de la curatelle publique ne sera pas modifiée, le Curateur public n'a aucun pouvoir sur les biens des malades mentaux traités en dehors des hôpitaux ou centres psychiatriques reconnus par les lois de la province et qu'il faut recourir dans ces cas aux procédures d'interdiction prescrites par le Code civil et le Code de procédure civile.

La commission Castonguay sur la santé et le bien-être social au Québec souligna également le caractère désuet des dispositions de la Loi de la curatelle publique. On écrivait:

"Axées sur l'hospitalisation obligatoire des malades, la Loi des institutions pour malades mentaux et la Loi de la curatelle publique ne tiennent pas compte de l'évolution récente des disciplines psychiatriques. De plus en plus, le traitement des malades mentaux se fait en cure ou en hospitalisation libres et seuls sont internés les malades qui présentent un danger pour la société ou pour eux-mêmes. Mais cette cure libre, dans l'état actuel de la législation ne permet pas aux malades de bénéficier de la curatelle publique, puisque le curateur n'a juridiction que lorsqu'il reçoit un certificat du surintendant ou de son adjoint "attestant que le malade, dépourvu de tuteur ou de curateur privé, est traité en cure fermée dans un hôpital psychiatrique reconnu et est jugé incapable.

Pour bénéficier de la curatelle publique, un malade doit donc être interné. Cette obligation de réclusion du malade mental n'est plus acceptée et c'est pourquoi tout malade mental, inapte à administrer ses biens ou jugé tel, qu'il soit en cure libre ou obligatoire, doit bénéficier de cette protection" [Gouvernement du Québec, Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, vol. IV, t.1, 1970, p. 111].

Cette recommandation proposée par la Commission Castonguay sera un des éléments importants de la réforme de la Loi de la curatelle publique en 1971.

2. La réforme de 1971

Le 4 juin 1971, une nouvelle Loi de la curatelle publique est sanctionnée. Elle entre en vigueur le 1er juin 1972 [(1972) 104 G.O., 4816-4817 (no 23, 1972-06-10)]. Bien que modifiée à quelques reprises, cette loi s'applique encore aujourd'hui.

Voici en quels termes le parrain du projet de loi, le ministre d'État aux Affaires intergouvernementales et aux Finances, monsieur Oswald Parent, expliqua les principaux changements apportés par la nouvelle Loi de la curatelle publique:

"Le Curateur public aura désormais juridiction, non plus seulement à l'égard des malades mentaux qui sont traités en cure fermée dans un hôpital psychiatrique, mais également à l'égard de tout malade mental traité en cure fermée ou en cure libre dans un hôpital public. Il deviendra d'office curateur à tout malade mental qui n'aura pas de tuteur ou de curateur et dont l'incapacité d'administrer ses biens lui sera attestée par un certificat du directeur médical de l'hôpital où ce malade sera traité.

Le Curateur public pourra désormais exercer une surveillance sur l'administration des curateurs et des tuteurs nommés en vertu du Code civil. Un tuteur ou un curateur devra transmettre au Curateur public une copie de l'inventaire des biens confiés à sa gestion ainsi qu'un rapport annuel de son administration. Le Curateur public pourra, par requête et sans consultation du conseil de famille, demander la destitution d'un tuteur ou d'un curateur pour les motifs reconnus au Code civil ou pour défaut de produire une copie de l'inventaire des biens confiés à leur gestion ou leur rapport annuel ou refus de le faire dans les délais prescrits par le gouvernement.

Lorsqu'un tuteur ou un curateur démissionne, est destitué, décède ou est autrement incapable d'agir, le Curateur public pourra remplir les formalités ou faire les procédures nécessaires en vue de la nomination d'un nouveau tuteur ou curateur. Les biens de chacun des administrés devront faire l'objet d'une administration et d'une comptabilité distinctes. Toutefois, le Curateur public pourra désormais, à même les deniers disponibles de ses administrés, constituer un portefeuille unique. La valeur de la part de chaque administré dans ce portefeuille sera alors calculée en capital et intérêts, au moins deux fois par année et portée au compte de chaque administré. Le Curateur public devra remplir, entre autres, les formalités suivantes: Procéder dans chaque cas, dès que des biens sont confiés à sa gestion, à un inventaire de ces biens, en présence d'un témoin; rendre un compte sommaire de sa gestion, une fois par année, dans le cours de son administration à la demande de l'administré ou de sa famille; rendre compte de sa gestion lorsqu'elle prend fin". [Débats de l'Assemblée nationale, mercredi 28 avril 1971, p. 1163].

La Loi de la curatelle publique, telle qu'elle existe aujourd'hui, est en vigueur depuis 1945. C'est actuellement le surintendant médical de l'établissement, sur l'avis de son bureau médical, qui décide du début et de la durée de la juridiction du Curateur public. Celle-ci ne commence que lorsqu'il avise le Curateur public que le malade majeur, interdit ou non, mais dépourvu de curateur, ou que le patient mineur qui n'a pas de tuteur, est traité en cure fermée et jugé par lui incapable de gérer ses biens, selon que les circonstances et la valeur de son patrimoine l'exigent.

Cette mesure permet peut-être une meilleure thérapeutique, mais elle rend très aléatoire la protection des biens, car la compétence du Curateur public est constamment à la merci d'un changement de cure qui peut sans cesse passer de la cure fermée à la cure libre, même si le patient est jugé incapable. La protection des biens s'en trouve mal assurée, car le Curateur public ne peut jamais recourir à des moyens qui soient définitifs. Il ne peut adopter des mesures à long terme. Par exemple, il ne peut entreprendre, en toute confiance, des procédures judiciaires et les conduire à bonne fin, incertain qu'il est de la durée de la cure fermée et de l'incapacité du malade.

De plus, sa juridiction est limitée aux biens du malade, avec la conséquence que le malade n'a pas de représentant attitré auprès des tribunaux, dans les instances de nature personnelle, comme les actions en séparation de corps, en annulation de mariage ou en divorce. Il faut alors recourir à l'interdiction et à la nomination d'un curateur privé, ce qui entraîne des frais et des délais considérables et restreint sérieusement la liberté d'action du malade qui demeure interdit, même après sa guérison, et l'oblige à des procédures longues et coûteuses pour obtenir mainlevée de son interdiction.

Si la juridiction du Curateur public s'étend à toute la province, elle ne s'applique pas à tous les malades mentaux. Elle n'atteint pas ceux des hôpitaux publics autres que les hôpitaux psychiatriques reconnus par le ministère des Affaires sociales.

Il existe dix-huit de ces hôpitaux dans le Québec."

...

"La juridiction du Curateur public ne doit pas être limitée aux hôpitaux psychiatriques et à la cure fermée, mais être étendue à tous les malades mentaux jugés incapables d'administrer leurs biens par le surintendant médical de l'hôpital où ils sont traités. Je propose donc que le seul critère établissant la juridiction du Curateur public soit l'attestation d'incapacité du malade mental d'administrer ses biens.

Le surintendant médical, le directeur médical n'auront plus à décider si les circonstances rendent cette mesure indispensable pour la protection du patrimoine d'un malade mental. Il a semblé, en effet, que le rôle de l'hôpital n'était pas d'enquêter sur le patrimoine de ses patients. D'ailleurs, ces institutions n'ont pas les moyens de faire cette enquête parfois longue et difficile.

Le Curateur public doit être non seulement curateur aux biens mais également curateur à la personne du malade mental. Une telle modification à la loi actuelle permet au Curateur public de représenter ses administrés dans des causes de divorce notamment, et d'obtenir pour eux une pension et autres avantages, évitant ainsi qu'ils soient à la charge de la personne du malade mental, car il ne peut en avoir le contrôle soit à l'hôpital, soit au foyer.

Dans la pratique et malgré l'institution de la subrogée tutelle prévue au Code civil, dès qu'un curateur ou tuteur est nommé tout contrôle disparaît. En effet, il ne rend compte qu'à la fin de son administration. L'article 31 du projet supplée donc à cette lacune en facilitant le contrôle de la gestion des administrateurs de biens appartenant à des incapables.

Le projet propose un système de protection des biens des incapables administrés par un tuteur ou un curateur privé, dont la responsabilité sera confiée au Curateur public. A cette fin, le Curateur public aura le pouvoir de tenir une enquête sur les biens placés sous tutelle ou curatelle et demander la destitution d'un tuteur ou d'un curateur.

Le système préconisé évitera que les biens des mineurs ou des interdits soient dissipés, dispersés ou laissés à l'abandon par suite de la cupidité, de l'incompétence ou de l'ignorance des lois de ces tuteurs ou curateurs privés. Afin que le Curateur public soit mis au courant de façon efficace et sûre, le projet impose au proto-notaire de la Cour supérieure l'obligation de lui transmettre tout jugement relatif à une tutelle ou à une curatelle.

Le projet autorise le Curateur public à enregistrer un avis de sa nomination sur tout immeuble confié à son administration et impose au registraire l'obligation de lui dénoncer tout enregistrement subséquent.

Cette disposition a pour but de porter à la connaissance du Curateur public tout droit, charge ou action qu'un tiers pourrait faire enregistrer contre un immeuble appartenant à l'un de ses administrés et de lui permettre de défendre, le cas échéant, les intérêts de ceux-ci."

"L'enregistrement de cet avis à l'index des immeubles assurera une plus grande protection des immeubles administrés par le curateur" [Débats de l'Assemblée nationale, jeudi 27 mai 1971, pp.1864-1865].

La Loi de la curatelle publique était complétée par des Règlements concernant la curatelle publique qui entrèrent en vigueur en même temps que la loi [(1972) 104 G.O., 4939 (no 24, 1972-06-17)].

En d'autres mots, la réforme de 1971 va étendre la juridiction du Curateur public sur tous les malades mentaux traités dans les 240 centres hospitaliers du Québec alors que, de 1945 à 1972, le curateur n'était responsable que des biens des malades mentaux traités en cure fermée dans 18 institutions psychiatriques. C'est l'attestation d'incapacité du malade mental à administrer ses biens, donnée sur recommandation d'un psychiatre par le surintendant ou directeur médical de l'hôpital où le malade est traité, qui seule établit dorénavant la juridiction du Curateur public. Par ailleurs, ce dernier est non seulement curateur aux biens mais aussi à la personne du malade mental, sans avoir toutefois la garde du malade. De plus, le législateur confie au Curateur public la surveillance de l'administration des biens relevant des curateurs privés ou des tuteurs.

De 1971 à 1986, la Loi de la curatelle publique sera modifiée à quelques reprises [Loi modifiant la Loi de la curatelle publique et la Loi de la protection du malade mental, L.Q. 1971, c. 71; Loi modifiant le Code civil, L.Q. 1972, c.68, art. 12; Loi de la Commission des Affaires sociales, L.Q. 1974, c.-39, art. 67-72; Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, L.Q. 1979, c.72, art. 330; Loi modifiant la Loi sur la curatelle publique, L.Q. 1982, c. 46; Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès, L.Q. 1983, c. 41, art. 193; Loi sur le vérificateur général, L.Q. 1985, c. 38, art. 84].

En 1974, la Loi est modifiée pour prévoir, qu'à l'avenir, le directeur des services professionnels du centre hospitalier où le malade mental est traité, ou encore tout médecin autorisé par le directeur, devra attester de l'incapacité du malade à administrer ses biens. Lorsqu'un curateur ou un tuteur est destitué à la suite d'une requête présentée par le Curateur public, ce dernier agit d'office jusqu'à la nomination d'un nouveau curateur ou tuteur. Si un tribunal décide de nommer un administrateur provisoire à une succession vacante, cet administrateur doit être le Curateur public.

Celui-ci peut également demander l'examen psychiatrique d'une personne qui refuse en la manière prévue à la Loi de la protection du malade mental (ce pouvoir ne sera, semble-t-il, jamais utilisé). Les livres et comptes du Curateur public doivent être vérifiés au moins une fois l'an par un vérificateur nommé par le gouvernement. Toutes ces modifications et d'autres plus minimes ont été ainsi expliquées par le ministre Oswald Parent:

"Il est ainsi devenu nécessaire d'effectuer un certain nombre d'amendements. Le gouvernement a dû créer la curatelle publique parce que des patrimoines déperissaient, se perdaient, soit que les familles ne voulaient pas ou ne pouvaient pas s'occuper des biens de leurs parents malades, absents, etc. Le Curateur public, de par ses fonctions, administre des biens qui sont du domaine privé et tenus distincts des biens de l'Etat. En conséquence, le vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou un employé du gouvernement, qui a créé la curatelle publique, puisqu'il se prendrait à témoin lui-même. Le vérificateur général ne peut vérifier les comptes gérés par le Curateur public parce que son rôle se limite aux biens de l'Etat. L'inspecteur des compagnies en fidéicommiss est placé dans une mauvaise situation, puisqu'il n'est pas outillé et, en conséquence, ne peut assumer la responsabilité pour effectuer des vérifications, son rôle étant d'inspecter les opérations des compagnies en fidéicommiss. Il est appelé à collaborer avec le Curateur public dans différentes enquêtes couvrant leurs champs d'activité respectifs. L'un ne peut donc vérifier l'autre ...

Enfin, il n'est pas normal qu'un ministère vérifie un autre ministère ou organisme provincial. Il y a donc nécessité d'amender la loi en prévoyant la nomination d'un vérificateur indépendant afin d'éviter toute espèce de conflit.

Les certificats d'incapacité d'administrer les biens sont attestés par le directeur des services professionnels du centre hospitalier où est traité le malade. Il est pratiquement impossible aux directeurs des services professionnels, dans certains centres hospitaliers, de porter toute l'attention nécessaire à ce devoir en raison de leurs fortes responsabilités. Il s'agit de permettre à leurs adjoints de signer ces certificats.

Les dispositions du Code de procédure civile défendent au Curateur public ou à son représentant de se présenter à ce tribunal, privant ainsi d'un excellent recours certaines personnes parce qu'elles sont sous la juridiction du Curateur public. Ainsi, le Curateur public ou son représentant pourra représenter son administré à la Cour des petites créances.

Le chapitre 44 des Lois du Québec, 1972, Loi de la protection du malade mental, ne couvre que la santé et la sécurité d'une personne malade ou d'autrui. Il ne couvre pas le patrimoine de ces personnes. Ce n'est d'ailleurs pas son but. Des personnes, à cause de leur état mental, dispersent leurs biens au point de mettre leur patrimoine et celui d'autrui en danger, en plus de pouvoir être à la merci de gens sans scrupules. Le rôle du Curateur public est de sauvegarder les patrimoines, entre autres personnes, des malades mentaux.

Le Curateur public doit pouvoir intervenir à certaines conditions spécifiques dans des cas où il peut être clairement établi qu'une personne, à cause de troubles mentaux, peut mettre en danger son patrimoine ou celui d'autrui. Le Curateur public n'est pas un psychiatre et c'est pourquoi il faut lui fournir un certificat médical recommandant un examen clinique psychiatrique. À ce moment seulement pourra-t-il intervenir au moyen d'une requête adressée à un juge. Jamais il ne pourra intervenir de sa propre autorité.

En fait, il ne fera que véhiculer une procédure afin de sauvegarder un patrimoine, la décision n'appartenant qu'au juge.

Cette procédure rejoint celle prévue dans la Loi de la protection du malade mental, chapitre 44 des Lois du Québec 1972. Le Curateur public ou son représentant aura l'obligation d'effectuer sa propre enquête afin de pouvoir affirmer, sous serment, les faits dont il a connaissance.

L'administrateur provisoire de la succession. Beaucoup de créanciers sont lésés dans leurs droits parce que les héritiers connus d'une succession refusent ou négligent d'accepter ou de renoncer à la succession. Puisque ces personnes sont connues, la succession ne peut être réputée vacante et les juges ne peuvent la déclarer vacante à cause de la présence d'héritiers connus qui ne bougent pas. Personne n'a les pouvoirs d'administrer dans ces cas. Il s'agit donc de corriger une situation qui cause de graves préjudices aux créanciers.

Tuteurs ou curateurs d'office. Notre expérience dans la vérification des administrations des curateurs privés et des tuteurs démontre que lorsque nous provoquons la destitution pour cause d'un curateur privé ou d'un tuteur, les parents négligent ou refusent de faire nommer un nouveau curateur privé ou tuteur.

Cette attitude place le Curateur public dans l'impossibilité d'agir au domaine de la vérification des administrations des curateurs privés et des tuteurs puisque, s'il fait destituer par un juge de la Cour supérieure un curateur privé ou un tuteur, il sait que les biens concernés ne sont pas protégés car personne ne veut prendre la relève.

On en conclut que le pupille est pris dans un dilemme, soit que son curateur privé ou tuteur n'est pas à la hauteur de la situation ou, s'il est destitué, personne ne prend la relève. Conclusion, ses biens sont en péril." [Débats de l'Assemblée nationale, mardi 3 décembre 1974, p. 3142].

En décembre 1982, la Loi sur la curatelle publique est modifiée afin de procéder à un certain nombre de changements dans l'organisation et l'administration de la curatelle publique. Il n'était aucunement question à ce moment de revoir le régime de protection des incapables relevant du Curateur public. Le ministre des Finances, M. Jacques Parizeau, a résumé ainsi les modifications apportées à la Loi:

"Ces fonctions, le Curateur public, jusqu'à maintenant, les a assumées en fonction d'un statut à la fois assez flou et très ambigu. En

principe, il était au ministère des Finances une sorte de sous-ministre adjoint dirigeant dans l'organigramme du ministère des Finances un service ou une direction général qui s'appelait la curatelle publique. Dans ce sens, il avait donc statut de fonctionnaire, relevait de la direction du ministère des Finances bien qu'en tout état de cause ses fonctions soient fort différentes. En effet, au fur et à mesure que les années ont passé, il s'est accumulé à la curatelle publique des sommes très considérables. Qu'on pense, par exemple, qu'à l'heure actuelle l'actif total de la curatelle publique dépasse 105 000 000 \$, que le portefeuille d'obligations administré par le Curateur publique dépasse 85 000 000 \$ et est devenu un facteur relativement important, par exemple, dans les achats d'obligations municipales.

Il est clair qu'il était nécessaire de clarifier à la fois le statut juridique et l'organisation administrative de la curatelle de façon qu'elle cesse d'être une sorte de service gouvernemental. Compte tenu de l'ampleur de ses responsabilités maintenant, compte tenu aussi du fait que, dans le ministère des Finances, je ne dirais pas que c'est un corps étranger, mais enfin les activités du curateur sont quand même très loin des préoccupations habituelles à la fois du ministre et du sous-ministre des Finances, il était temps de changer son statut et c'est essentiellement ce que fait le projet de loi que nous avons devant nous. En effet, la curatelle publique deviendrait, en vertu de ce projet de loi, un organisme, au sens de la loi, dirigé par le Curateur public qui serait un chef d'organisme comme nous en avons beaucoup, et aurait les pouvoirs qui sont attachés à ce statut. Donc, la curatelle cesserait d'être un service au ministère des Finances et deviendrait un organisme."

Les pouvoirs de cet organisme sont légèrement amendés pour certains d'entre eux sur le plan administratif dans le projet de loi que nous avons devant nous, mais, fondamentalement, c'est dans ce nouveau statut qu'est l'essence du projet de Loi. Il est tout à fait évident qu'en raison même de l'augmentation des actifs qu'on y trouve, de l'ampleur du portefeuille, il faut assurer au curateur un minimum d'aide sur le plan d'une politique de placement. Lorsqu'on est en train d'administrer une centaine de millions de dollars, il est normal que l'on ait, sur le plan des placements, quelque chose d'un peu plus étoffé que ce dont on disposait jusqu'à maintenant. Le projet de loi prévoit donc que le gouvernement nomme un comité consultatif qui est destiné à aider le curateur dans le placement de ces sommes et, en particulier, dans la nature des placements qu'il fait. Je pense que cette structure, tout en étant fort légère et n'entraînant pas de dépenses nouvelles particulières, permettra simplement de développer autour du Curateur public l'expertise nécessaire sur le plan des placements qu'il doit faire.

En outre, cet organisme que nous créons en vertu de ce projet de loi devrait normalement être en mesure de s'autofinancer. A l'heure actuelle, nous votons chaque année, dans les crédits du ministère des Finances, des crédits spécifiques pour la curatelle. Maintenant, ces crédits n'existeront plus. La curatelle doit être en mesure d'autofinancer ses opérations de deux façons: d'abord, par les honoraires qu'elle demande pour la gestion des fonds et, d'autre part, par le rendement de ce portefeuille de plus en plus important qui représente, à toutes fins utiles, les actifs sans maître ou dont les maîtres sont introuvables. A l'heure actuelle, tout ce qui se passe, c'est que le rendement de ces actifs s'accumule dans le fonds indéfiniment et ne sert, si on peut s'exprimer ainsi, à personne. La combinaison à

la fois d'honoraires et du rendement des biens sans maître devrait normalement permettre à la curatelle de s'autofinancer, ce qui, à notre époque, n'est pas un objectif secondaire" [Débats de l'Assemblée nationale, 16 novembre 1982, pp. 5811-1812].

De façon plus précise, soulignons qu'en vertu des modifications de décembre 1982, le Curateur public est nommé par le gouvernement pour un mandat d'au plus cinq ans, mais renouvelable. Un curateur public adjoint assiste le Curateur public et le remplace le cas échéant. Un comité est créé afin de conseiller le Curateur public en matière de placements et ce dernier est tenu de faire rapport à ce comité au moins quatre fois l'an de l'état des placements. Le budget du Curateur public n'est plus voté par l'Assemblée nationale; la curatelle publique doit s'autofinancer. Les prévisions budgétaires doivent être approuvées chaque année par le Conseil du trésor. Les dépenses d'opération de la curatelle publique doivent être déduites des revenus du Curateur public, revenus principalement constitués de sommes d'argent provenant de biens appartenant à des propriétaires ou à des héritiers inconnus ou introuvables ainsi que des honoraires exigibles selon le

tarif en vigueur. Les livres et comptes du Curateur public doivent être vérifiés chaque année, et chaque fois que le décrète le gouvernement, par le vérificateur général. De plus, les tuteurs ou curateurs privés qui ne se conforment pas aux exigences de la Loi (copie de l'inventaire, rapport annuel, copie de la reddition de compte) peuvent se voir destituer à la demande du Curateur public ou encore se voir imposer des amendes d'au plus 1 000 \$. Ces modifications d'ordre administratif entraîneront cependant des difficultés d'application et d'interprétation comme nous le verront dans la deuxième partie de cette étude. Soulignons simplement ici que le nouveau Règlement d'application de la Loi de la curatelle publique, qui devait préciser le contenu des réformes proposées en décembre 1982, ne fut publié que le 7 novembre 1984 [(1984) 116 G.O. II, 5303 (no 46, 1984-11-07)].

En juin 1985, l'article 5 de la Loi était remplacé pour prévoir que dorénavant c'est le gouvernement et non plus le vérificateur général du Québec qui peut désigner un autre vérificateur des livres et comptes du Curateur public relatifs aux biens administrés par celui-ci. [Loi sur le vérificateur général, L.Q. 1985, c. 38, art. 84]. Enfin, depuis le

6 août 1986, c'est le ministre de la Justice qui exerce les fonctions du ministre des Finances à l'égard de l'application de la Loi sur la curatelle publique [Décret no 1186-86, concernant la désignation du ministre chargé de l'application de la Loi sur la curatelle publique, Gouvernement du Québec, 6 août 1986].

DEUXIÈME PARTIE: L'ADMINISTRATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CURATELLE PUBLIQUE

La juridiction du Curateur public s'est considérablement accrue avec les années, comme nous l'avons vu dans la partie précédente. Les devoirs et obligations du Curateur public sont définis non seulement dans la Loi sur la curatelle publique mais aussi dans le Code civil, le Code de procédure civile et dans diverses lois de portée générale [Voir: P. BEAUDOIN, "La curatelle publique", [1977] C.P. du N. 73-91]. À l'origine, le Curateur public ne s'occupait que des malades mentaux non interdits et placés en cure fermée dans les hôpitaux psychiatriques. Aujourd'hui, le Curateur public est le protecteur de tout malade mental non pourvu d'un tuteur ou curateur et déclaré incapable d'administrer ses biens par un psychiatre (art. 6 de la Loi). Le Curateur public a de plus pour fonction de surveiller l'administration des biens confiés aux curateurs et aux tuteurs (art. 304 C.C.B.-C.; art. 10,31,32, 42.1 de la Loi). Il est d'office curateur à toute succession réputée vacante ou déclarée vacante, ou encore si les héritiers connus y ont renoncé (art. 686 C.C.B.-C.). Il peut aussi être nommé administra-

teur provisoire d'une succession (art. 15 de la Loi) et ce sera le cas par exemple lorsqu'un héritier est introuvable ou inconnu (art. 12 c) de la Loi). La Loi prévoit aussi que le Curateur public est d'office l'administrateur provisoire: a) des biens de l'absent, ou trouvés sur le cadavre d'un inconnu ou non réclamé dont les propriétaires sont inconnus; b) du produit d'une police d'assurance sur la vie dont le bénéficiaire est introuvable; c) des sommes d'argent destinées aux paiements des intérêts et aux remboursements des obligations, billets, débetures ou autres titres de créance lorsque ces sommes ne sont pas réclamées dans les trois ans de leur échéance; d) des biens délaissés par une corporation éteinte (art. 12 de la Loi). Le Curateur public a la saisine des biens sans maître et de ceux qui deviennent la propriété de l'État par déshérence ou confiscation, ce qui inclus les effets déposés au greffe des tribunaux de juridiction criminelle qui ne sont pas réclamés dans l'année du jugement final ou de l'abandon des procédures (art. 13 de la Loi). Le Curateur public peut aussi être curateur au délaissement d'un immeuble (art. 541 C.p.c.).

Dans les pages qui vont suivre nous étudierons d'abord le statut du Curateur public et puis nous examinerons davantage les attributions de ce dernier en matière de protection du malade mental et en ce qui concerne la surveillance des tutelles et des curatelles.

1. La curatelle publique: une personne physique

Depuis sa création en 1945, la fonction du Curateur public est assumée non pas par un organisme gouvernemental mais bien par une personne physique. L'article 2 de la Loi dit bien: "Le gouvernement nomme une personne pour agir comme Curateur public". Le législateur québécois a probablement voulu s'inspirer alors des règles du Code civil au chapitre de la nomination des tuteurs et des curateurs privés. D'ailleurs l'article 7 de la Loi ajoute que le Curateur public a les pouvoirs et les obligations d'un tuteur.

Le statut du Curateur public a été étudié par Me Claire Laforest du Service juridique du ministère de la Justice dans une note adressée le 26 août 1986 à Me Pierre Lemieux, directeur général associé au droit administratif. Me Laforest écrit:

"Le Curateur public est donc une personne nommée par le gouvernement pour exécuter un mandat qui lui est confié par la loi. Cette même loi lui donne les moyens nécessaires à cette fin. Le Curateur public ne fait pas partie d'aucun ministère; il agit de façon autonome conformément aux dispositions législatives qui lui sont applicables." (p.2)

Après avoir souligné que la seule mention dans la Loi (art. 2.3) que le Curateur public est considéré, à l'égard de son personnel, comme dirigeant d'organisme au sens de la Loi sur la fonction publique n'a pas pour effet d'en faire un organisme, Me Laforest ajoute que l'expression "organisme gouvernemental" ainsi que la Loi sur le vérificateur général ou la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ne saurait inclure le Curateur public.

En conséquence, le Vérificateur général du Québec ne parvient pas à obtenir un accès direct aux données sur la question financière du Curateur public même si le Vérificateur général a des raisons valables de vouloir effectuer une vérification complète (Voir: Lettre du ministre des Finances au ministre de la Justice du 23 septembre 1986). Tout un

débat juridique, parfois accompagné d'accusations graves, s'est d'ailleurs engagé depuis quelques années à cet égard entre l'ancien Curateur public et le Vérificateur général. Ainsi dans une lettre adressée au Vérificateur général le 30 septembre 1985, l'ancien Curateur public exposait sa position de la manière suivante:

"Votre mandat vous provient de la Loi sur la curatelle publique et non de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A-6) non plus que de la Loi sur le vérificateur général (1985, L.Q., c.38).

En d'autres termes, si la Loi sur la curatelle publique ne prévoyait pas, à son article 5, que les livres et comptes du Curateur public soient vérifiés par le Vérificateur général, vous n'auriez aucune juridiction puisque le Curateur public n'est pas un organisme public, un organisme du gouvernement ou une entreprise du gouvernement.

Votre mandat, toujours selon l'article 5 de la Loi sur la curatelle publique, consiste à vérifier ("audit") les livres et comptes du Curateur public. La vérification que vous devez effectuer en est une de vérification financière et non de vérification de la conformité des opérations avec la Loi puisque les articles 25 et suivants de la Loi sur le vérificateur général ne s'appliquent pas au Curateur public.

...

D'autre part, pour les exercices financiers 1983 et 1984, vous avez, tel que prévu à l'article 5 de la Loi sur la curatelle publique, désigné la firme Samson, Bélair à titre de vérificateurs des livres et comptes du Curateur public relatifs aux biens administrés par celui-ci. Puisque tel est le cas, il ne

vous appartient pas d'exprimer, aux lieu et place des vérificateurs désignés, quelque commentaire que ce soit relativement à la vérification des livres et comptes du Curateur public relatifs aux biens administrés par celui-ci. Il appartient à la firme Samson, Bélair de procéder à la vérification des états financiers pour les années 1983 et 1984 selon les principes comptables généralement acceptés et suivis dans les états financiers antérieurs du Curateur public et d'émettre une opinion sur les livres et comptes du Curateur public relatifs aux biens administrés par celui-ci."

Cette interprétation de l'ancien Curateur public, laquelle s'appuyait sur l'opinion de son conseiller juridique, est évidemment contestée par le Vérificateur général du Québec qui prétend vouloir agir conformément aux opinions juridiques obtenus de son conseiller juridique et du ministère de la Justice. De plus, c'est encore en se fondant, entre autres, sur le fait qu'il est une personne physique et non un organisme du gouvernement que le Curateur public refuse à la Commission d'accès à l'information ou au Protecteur du citoyen de prendre connaissance de certains de ses dossiers.

Par ailleurs, la curatelle publique nous est apparue comme une institution fortement centralisée à Montréal. Cette caractéristique tient peut-être à la manière dont se sont exercés jusqu'à maintenant

les pouvoirs du Curateur public. Mais son statut de personne physique n'est certes pas étranger à une telle centralisation. Tout ce que l'on retrouve à l'extérieur de Montréal, c'est un bureau d'enquête à Québec. Par conséquent les administrés de l'extérieur de la région de Montréal doivent supporter des frais d'administration plus élevés que ceux de la région métropolitaine. En 1970, lors des travaux de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, on avait recommandé la décentralisation de la curatelle publique:

"...nous aimerions appuyer une idée qui depuis quelque temps rencontre la faveur de quelques spécialistes des sciences humaines. Il s'agit d'une décentralisation des services de la Curatelle publique. Cette dernière, vu le grand nombre de sujets concernés, pourrait avoir des bureaux permanents à l'intérieur d'institutions comme St-Michel-Archange et St-Jean-de-Dieu. Le contact avec tous les intéressés en serait facilité et les résultats beaucoup plus expéditifs". [L. PANACCIO, Contribution à un projet de loi-cadre en matière de maladie mentale, Annexe 5, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Gouvernement du Québec, Août 1970, p. 25]

Dans d'autres provinces canadiennes, la loi prévoit effectivement que le Curateur public peut déléguer ses pouvoirs à une autre personne [Voir par exemple: Public Trustee Act, R.S.A. 1980, c. P-36, art. 34].

Si l'on veut que le Curateur public soit considéré comme tout autre organisme du gouvernement, il faut modifier la Loi sur la curatelle publique dans ce sens. On peut également préférer dire que le Curateur public est réputé un organisme au sens de certaines lois bien précises. Ou encore, sans toucher au statut du Curateur public, on peut modifier la Loi sur la curatelle publique pour y apporter les corrections souhaitées. Les représentants de la curatelle publique croient que toucher au statut du Curateur public pourrait affecter son autonomie et les droits de ses administrés. Ils soulignent certains avantages à maintenir le statut actuel, tout en reconnaissant que certains correctifs s'imposent. C'est ainsi, par exemple, parce que le Curateur public est une personne physique et non le représentant d'un organisme gouvernemental qu'il fut autorisé à intenter un recours collectif au nom de sa pupille et de tous les patients hospitalisés à l'Hôpital St-Julien à la suite d'une grève illégale survenue dans cet établissement en 1984 [Le Curateur public c. Le Syndicat national des employés de l'hôpital St-Fernidand (C.S.N.) et autres, C.S. Montréal, no 500-06-000 010-856, 10 janvier 1986, 8 p.

(J. Mercure)]. Personnellement, nous ne croyons pas que le degré d'autonomie recherché par le Curateur public soit incompatible avec un statut d'organisme. D'ailleurs, la plupart des lois des autres provinces canadiennes précisent que: "The Public Trustee is a corporation sole under the name of 'Public Trustee', with perpetual succession and an official seal, who may sue and be sued in his corporate name" [Public Trustee Act, R.S.B.C. 1979, c. 348, s. 2, 3; The Public Trustee Act, S.M. 1971, c. 47, s.1; Public Trustee Act, 1973, C.S.N.S., c. 46, s.3; Public Trustee Act, R.S.O. 1980, c. 422, s. 1; Official Trustee Act, R.S.P.E.I. 1974, c. 0-2, s. 1]. En Alberta, cependant, il s'agit d'une personne physique, à savoir un avocat avec au moins 10 ans de pratique du droit, et tout jugement rendu contre le "Public Trustee" est réputé être rendu contre la Couronne provinciale [Public Trustee Act, R.S.A. 1980, c. P.36, s.1(g), 2, 3].

Pour résumé, disons que le conflit qui opposa l'ancien Curateur public et le Vérificateur général du Québec a trop longtemps duré. Certains faits,

comme nous le verrons dans la section suivante, suggèrent d'ailleurs une surveillance accrue de la curatelle publique et cet objectif ne semble pas pouvoir être atteint sans un changement de statut du Curateur public. Il n'appartient pas seulement au Curateur public de veiller à la protection des incapables sous sa juridiction; c'est une responsabilité qu'il doit nécessairement partager avec d'autres organismes gouvernementaux.

2. La protection du malade mental

La Loi sur la curatelle publique attribue au Curateur public diverses responsabilités relativement à l'administration des biens d'autrui. Mais sa mission la plus importante consiste certes à voir à la protection des biens et de la personne des malades mentaux. Le législateur vise ainsi à atteindre plusieurs objectifs comme l'écrit le professeur David N. Weisstub:

"One goal appears to be protection of the incompetent from squandering his assets. Other aims are also apparent: the protection of the incompetent's family and the protection of the State, whose charge he might eventually become were he to waste his assets. Each of these purposes raises different considerations and possible conflicts. Are resources to be preserved to benefit relatives, to save the State money, or to make sure the incompetent will benefit from his own funds, free of his relatives' exploitation?" [D.N. WEISSTUB, Law and Psychiatry in the Canadian Context, Cases, Notes and Material, Toronto, Pergamon Press, 1980, pp. 237-238].

Comment le malade mental tombe-t-il sous la juridiction du Curateur public? Qui peut consentir à l'acte médical pratiqué sur ce malade? Comment s'exerce de façon générale la gestion des biens de ce malade? C'est ce que nous verrons maintenant de façon successive.

2.1 La mise sous curatelle publique

L'article 6 de la Loi nous indique que le Curateur public est curateur d'office de tout malade mental qui n'est pas pourvu d'un tuteur ou d'un curateur privé et dont l'incapacité d'administrer ses biens est attestée par certificat du directeur des services professionnels ou de tout médecin autorisé par celui-ci où ce malade est traité. Le directeur des services professionnels ou le médecin doit transmettre au Curateur public un tel certificat sans délai après recommandation écrite et motivée d'un psychiatre qui a examiné le malade. Au 30 septembre 1986, 14 302 malades mentaux relevaient ainsi de la juridiction du Curateur public.

CURATELLE PUBLIQUE

<u>DOSSIERS ACTIFS</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>30 septembre 1986</u>
M.M. (C.P.)	12 079	12 697	13 585	13 712	14 302
S.V.	405	452	502	627	725
DIV.	393	428	690	771	924

PRISE DE JURIDICTION

M.M. (C.P.)	1 103	1 622	1 809	2 331	1 808
S.V.	148	183	151	165	110
DIV.	249	210	521	295	171

FIN DE JURIDICTION

M.M. (C.P.)	1 019	1 085	1 231	1 495	1 218
S.V.	149	142	109	30	12
DIV.	371	184	262	199	18

Note: M.M. = Malade mentaux
S.V. = Successions vacantes
DIV. = Cas relevant des articles 12 et 13 de la Loi
(administration provisoire et effets sans maître)

La curatelle publique apparait donc comme une institution de suppléance; elle supplée à l'absence d'un tuteur ou d'un curateur nommé en vertu du Code civil. Mais elle a aussi un caractère automatique, pour ne pas dire obligatoire. Dès la signature par le directeur des services professionnels, sur recommandation d'un psychiatre, d'un certificat d'incapacité d'administrer, le malade mental tombe sous la juridiction du Curateur public, que la famille le veuille ou non. Il est même arrivé que le certificat soit signé par un médecin omnipraticien et non par un psychiatre, ce qui devait entraîner la nullité du certificat; la Cour d'appel disait à cette occasion que ce certificat n'était pas un document authentique selon 1207 C.C.B.-C. [Houle c. Lussier, C.A. Montréal, no 09-000059-766, 22 décembre 1977, 9 p. (J.J. Montgomery, Crête et Kaufman) inf. [1976] C.S. 7]. On nous a dit que la curatelle publique a maintenant la liste de tous les psychiatres du Québec. Notons, par ailleurs, qu'il est toujours possible à la famille de faire nommer un curateur privé en suivant la procédure d'interdiction prévue aux articles 887 et suiv. du Code de procédure civile.

Mais d'abord que faut-il entendre par "malade mental" au sens de l'article 6 de la Loi? Pour certains, par exemple, il n'est pas facile de distinguer entre le "malade mental" et le "déficient mental", ce dernier étant une personne handicapée par une déficience intellectuelle relevant de la pédagogie et non de la médecine. [Mémoire de l'Association du Québec pour les déficients mentaux présenté à la Sous-commission parlementaire des Affaires sociales, Étude de la distribution des services de soutien et de réinsertion sociale offerts aux personnes ayant une déficience intellectuelle et vivant dans la communauté, 9 août 1985; L. BRONSARD, G. MULLINS et C. OTIS, Le droit et la déficience intellectuelle: Un étonnant mélange de reconnaissance législative et de carences d'application, pour l'Association du Québec pour les déficients mentaux, Mai 1986, 267 p. et annexes; La personne d'abord, la déficience intellectuelle ensuite!, Éléments de réflexion présentés par l'Association du Québec pour les déficients mentaux à la Commission d'enquête du gouvernement du Québec sur les services de santé et les services sociaux connexes, Mars 1986, 40 p.]].

La Loi sur la curatelle publique ne définit pas l'expression "malade mental", pas plus d'ailleurs que la Loi sur la protection du malade mental (L.R.Q., c. P.-41). Cette dernière loi explique les dispositions à prendre pour faire subir un examen psychiatrique ou pour placer en cure fermée "toute personne chez qui se manifestent des troubles d'ordre mental susceptibles de mettre en danger la santé ou la sécurité de cette personne ou la santé ou la sécurité d'autrui". Lorsqu'un examen clinique psychiatrique conclut que la personne qui en est l'objet est incapable d'administrer ses biens, le directeur des services professionnels du centre hospitalier où s'est tenu l'examen, qui tient un dossier médical sur la personne ou qui est le plus rapproché doit donner sans délai au Curateur public le certificat prévu à l'article 6 de la Loi sur la curatelle publique [Loi sur la protection du malade mental, L.R.Q., c. P-41, art. 10]. Nous nous retrouvons donc avec deux catégories de malades mentaux aux fins de la curatelle publique, chaque catégorie jouissant de droits différents. En effet, seul le malade insatisfait d'une décision prise à son sujet en vertu de la Loi sur la protection du malade mental peut en appeler, conformément à l'article 30 de

cette loi, à la Commission des affaires sociales qui, le cas échéant, peut annuler le certificat d'incapacité [Protection du malade mental - 2, [1983] C.A.S. 568; Protection du malade mental-3, [1983] C.A.S. 813; Protection du malade mental, C.A.S., dossier PM-50989, Montréal, 7 mars 1986; Protection du malade mental, C.A.S., dossier PM-51016, Montréal, 12 mai 1986; Protection du malade mental, C.A.S., dossier PM-51028, Montréal, 20 mai 1986]. Voici ce que disait à ce sujet la Commission des Affaires sociales dans Protection du malade mental -17, [1982] C.A.S. 987:

"En effet, le certificat d'incapacité d'administrer entraînant une curatelle publique peut être émis en vertu de l'article 6 de la Loi sur la curatelle publique, c'est-à-dire suite à la constatation faite par un psychiatre qu'un malade mental, non visé par la Loi sur la protection du malade mental, est incapable d'administrer ses biens en raison de sa maladie. Dans ce cas, le doute n'est pas permis. Aucun texte de loi ne donne à la Commission des affaires sociales juridiction pour annuler un certificat d'incapacité d'administrer émis en vertu de l'article 6 de la Loi sur la curatelle publique, la Commission n'ayant en vertu de l'article 21, paragraphe c) de sa loi constitutive juridiction que sur les demandes de révision formulées en vertu de l'article 30 de la Loi sur la protection du malade mental, article prévoyant une révision des décisions rendues en vertu de la même loi.

Dans le cas présent, le certificat d'incapacité d'administrer ses biens fut rendu à l'encontre du requérant en vertu de l'article 6 de la Loi sur la curatelle publique. Pour les raisons expliquées plus haut, la Commission n'a pas juridiction pour se prononcer sur la présente requête."

De même, dans Protection du malade mental-1, [1984] C.A.S. 725, le requérant demandait à la Commission des affaires sociales que sa capacité d'administrer ses biens lui soit reconnue et que la curatelle dont il était d'office l'objet par le Curateur public soit en conséquence levée. Lors d'un séjour à l'hôpital où il avait été traité pour alcoolisme, le requérant avait été examiné par un psychiatre qui l'avait jugé alors incapable de voir à l'administration de ses biens. À la suite de ce rapport, le directeur des services professionnels avait émis un certificat d'incapacité conformément à l'article 6 de la Loi sur la curatelle publique. À compter de ce moment, le Curateur public était devenu d'office le curateur du requérant et lui avait attribué une somme de 85 \$ par mois. Par la suite,

les autorités médicales décidèrent unilatéralement de diminuer à 10 \$ par semaine l'argent de poche du requérant en disant que la seule façon de l'empêcher de boire, c'était de restreindre ses revenus. S'insurgeant contre cette dernière décision qu'il considérait être une atteinte directe à ses droits les plus fondamentaux, le requérant demanda à la Commission des affaires sociales de reconnaître sa capacité d'administrer seul ses biens et d'annuler en conséquence le certificat d'incapacité délivré en vertu de l'article 6 de la Loi sur la curatelle publique. Malgré toute la sympathie que la Commission pouvait avoir pour le requérant, elle se déclara incompétente à entendre cette requête parce que le certificat n'avait pas été dressé à l'occasion d'un examen clinique psychiatrique visé par la Loi sur la protection du malade mental. Nous pourrions ajouter que s'il n'y avait pas eu d'examen clinique psychiatrique c'est probablement parce que cet "alcoolique" n'était tout simplement pas un malade mental. D'ailleurs le Code civil fait clairement la distinc-

tion, au chapitre de l'interdiction, entre ceux qui sont "dans un état habituel d'imbécillité, démence ou fureur" et les ivrognes d'habitude ou encore les narcomanes (art. 325 et suiv. C.C.B.-C.). Certains États américains spécifient expressément dans leur législation que l'alcoolisme peut être un motif d'incapacité. Le Wisconsin par exemple prévoit "guardianship and protective placement of individuals who, because of an 'alcoholic condition' are incapable of caring for themselves". Le professeur Reisner ajoute à ce sujet:

"This provision was, however, interpreted by our appellate court to require a specific finding that the individual 'is not capable of making a knowing and voluntary choice about his drinking'... The court, in other words, distinguished between an 'involuntary' alcoholic and he who 'continues to drink because [he] prefers an alcoholic life-style?' The latter were found to be beyond the reach of the Wisconsin incompetency laws." [R. REISNER, Law and The Mental Health System. Civil and Criminal Aspects, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1985, p.502]

Bref, lorsque l'on n'est pas capable de définir de façon clinique la maladie mentale, il ne faut donc pas s'étonner qu'il soit encore plus difficile d'y donner une définition juridique.

Ce n'est pas le simple fait d'être un malade mental qui entraîne la mise sous curatelle publique. Il faut avant tout que le psychiatre conclut que ce malade est incapable d'administrer ses biens. "Cette préoccupation du législateur est de longue date car on la retrouve dans le Droit romain qui était plus intéressé à la protection des biens du malade mental qu'à sa personne" [P. LALONDE et F. GRUNBERG, Psychiatrie clinique: approche contemporaine, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1980, p. 882]. Brian P. Hill se demande en vertu de quels critères le psychiatre se prononce sur la capacité de son malade à administrer ses biens:

"What criteria does the doctor use to reach the decision, and what qualifies him to decide on the capacity to administer property? It would seem that this determination is left to his subjective discretion. No criteria is provided in either the Loi de la Curatelle publique or in the Loi de la protection du malade mental. When one considers that the psychiatrist could be held responsible for any deterioration of the patient's estate, it would appear safe to presume that the cases of

doubt regarding the patient's capacity will be settled with his losing the control of his property. Section 6 of the Charte des droits et libertés de la personne recognizes that free disposition of one's property is a fundamental right ("except to the extent provided by law"). It is difficult to conceive how the opinion of one psychiatrist, in the absence of established criteria, is sufficient to justify the removal of such a basic right". [BRIAN P. HILL, "Civil Rights of the Psychiatric Patient in Quebec", (1977) 12 R.J.T. 503, 514].

Le Curateur public n'a pas manqué d'ailleurs de rappeler aux psychiatres la responsabilité qu'ils peuvent encourir en ne signant pas un certificat d'incapacité. Dans la brochure intitulée Le Curateur public (deuxième trimestre 1986), on écrit (pp. 6-7):

"Un psychiatre qui diagnostique une incapacité mentale ne remplit pas forcément le certificat d'incapacité d'administrer les biens prévu au Règlement d'application de la Loi sur la curatelle publique. Le patient n'est dans ce cas pas juridiquement considéré comme incapable.

Cette situation n'ait d'ailleurs pas sans risque pour le malade qui, en raison de son état, pourrait accomplir des actes ou prendre des décisions à l'encontre de ses intérêts ni pour le psychiatre qui pourrait être tenu responsable des préjudices subis par le malade du fait de son incapacité non déclarée. Un psychiatre constatant une incapacité devrait normalement prendre les mesures nécessaires pour protéger son patient".

À la lecture de ces paragraphes, un psychiatre ne serait-il pas tenté, en cas de doute, de favoriser l'émission d'un certificat d'incapacité, d'autant plus que la mise sous curatelle publique peut faciliter l'imposition d'un traitement à un malade puisque c'est le Curateur public qui alors l'autorise? [Voir: M. KORENBERG et M. KORENBERG, "Psychiatry: The Last Horizon: The Erosion of Human Rights", (1981) 5 Legal Medical Quaterly 79,86]. C'est d'ailleurs ce que dénonçait la Commission des affaires sociales dans Protection du malade mental-3, [1983] C.A.S. 813, à la p. 816:

"Surtout, il ne faut pas que la mise 'sous certificat' d'incapacité et au sens de la Loi sur la curatelle publique soit une façon détournée d'obtenir les conséquences et les effets d'une interdiction.

Dans ces circonstances, il faut lire la Loi sur la curatelle publique d'une façon restrictive. La Commission des affaires sociales croit que, pour qu'un certificat d'incapacité puisse être émis, il faut que la maladie mentale soit telle qu'elle rende le patient incapable d'administrer ses biens. Des considérations de traitement ne doivent pas entrer en ligne de compte en ce sens que l'on ne peut émettre légalement un certificat d'incapacité dans le seul but d'obliger le patient à être assujetti à une surveillance, à subir un traitement, ou à concommencer des médicaments. Il faut vraiment que le patient soit incapable d'administrer ses biens.

...

Dans le cas qui nous concerne, le requérant peut certainement administrer ses biens, sa maladie n'étant pas telle qu'elle l'empêche de la faire. Le fait de maintenir le certificat d'incapacité n'aurait d'autre but que de maintenir l'autorité du Curateur public pour obliger le requérant à demeurer en résidence surveillée et à prendre ses médicaments. Ceci est contraire au principe de l'inviolabilité de la personne dans les circonstances du présent dossier."

Dans Gratton et autre c. Juneau et autre [C.A. Montréal, no 500-09-000 819-805, 13 octobre 1983, 3 p. (JJ. Bernier, Bisson et Jacques)], la Cour d'appel cassa le jugement de la Cour supérieure qui avait accueilli la requête demandant l'interdiction de l'appelante, Mme Blanche Gratton. On alléguait que cette dernière, âgée de 73 ans, à la suite d'une paralysie nécessitant son hospitalisation, était dans l'impossibilité d'administrer ses biens. Le médecin traitant avait décrit en ces termes les séquelles de cette paralysie:

"Elle est actuellement grabataire, hémiplegique profonde du côté droit. L'accident cérébro-vasculaire a en même temps privé la patiente de la parole sans supprimer pour autant son idéalisation."

Tous les parents entendus par la Cour affirmèrent que l'appelante les reconnaissait, comprenait ce qu'ils disaient et leur répondait par des signes.

Le médecin traitant avait de plus déclaré que la récupération était impossible, que Mme Gratton était condamnée à demeurer alitée, que son état était aggravé par une artériosclérose avancée et d'un diabète. Il avait pu toutefois constaté qu'elle était alerte d'esprit et qu'elle s'intéressait à tout, qu'elle comprenait ce qu'on lui disait. Il soulignait que l'affaiblissement mental constaté était l'affaiblissement normal des personnes qui vieillissent, son diabète ayant causé un vieillissement prématuré, mais qu'elle avait encore un bon jugement. La Cour d'appel, après avoir revu ces témoignages concluait que: "L'interdiction prévue à l'article 325 C.C. présuppose une perte grave et sérieuse des facultés mentales, ce qui n'est pas ici le cas." Ce jugement de la Cour d'appel semble très bien faire ressortir qu'il faut des motifs excessivement sérieux pour priver quelqu'un de l'administration de ses biens. Il paraît douteux que l'on ait toujours été aussi restrictif lorsqu'il s'agissait, pour un psychiatre, d'interpréter l'expression "capacité d'administrer ses biens" de l'article 6 de la Loi sur la curatelle publique . D'autre part, qu'arrive-t-il si le malade n'a pas de biens? Faut-il

présumer que la Loi trouve encore application? Pourtant c'est l'existence de biens à protéger qui est le motif premier de l'intervention du Curateur public.

Le Dr Laurin a, lors de la refonte de la Loi de la curatelle publique en 1971, critiqué le rôle que la Loi fait jouer au psychiatre dans la mise sous curatelle publique. Il faisait alors valoir qu'en chargeant ce spécialiste d'une responsabilité qui n'était pas de son ressort (le médecin est d'abord formé pour diagnostiquer des maladies), on pouvait rendre l'exercice de son art plus difficile et plus délicat dans la mesure précisément où le malade pourrait lui reprocher d'être le responsable d'une limitation de ses droits. Le Dr Laurin ajoutait que le psychiatre est là d'abord pour traiter et, dans ce travail, il a besoin de la pleine et entière confiance du malade; son rôle doit être médical et non juridique [Débats de l'Assemblée nationale, jeudi 27 mai 1971, pp. 1870-1871; jeudi 3 juin 1971, p. 2072]. Un neuropsychiatre écrivait dans une lettre adressée au journal Le Devoir le 9 janvier 1986:

"Il m'apparaît grave qu'un médecin traitant ou qu'un psychiatre consultant, soucieux d'évaluer dûment ses patients et tenu de respecter la loi se retrouve perçu comme agent dénonciateur, mouchard... En réalité, le médecin désireux de poursuivre une relation thérapeutique, plutôt que de relancer la balle, cumule des rôles. Au lit du malade, il est entraîné dans des discussions de comptabilité financière et il se transforme en critique de la Loi de la Curatelle publique, en juge de l'intégrité des familles qui pourtant le sollicitent à ne pas appliquer cette loi, donc, à l'enfreindre!"

En fait, on semble vouloir donner un sens plutôt large à l'expression "malade mental". La Commission d'enquête sur la qualité de l'administration et du fonctionnement de l'Hôpital Louis-H. Lafontaine écrivait qu'il y avait en 1984 à cet hôpital 646 personnes âgées hospitalisées dans des unités de psychiatrie, 541 déficients mentaux et 613 "fonctionnels", c'est-à-dire des bénéficiaires présentant des pathologies psychiatriques chroniques et hospitalisés à long terme [Rapport de la Commission d'enquête sur la qualité de l'administration et du fonctionnement de l'Hôpital Louis-H, Lafontaine, présenté à M. Camille Laurin, ministre des Affaires sociales, 21 mai 1984, p.17]. On ajoutait (pp. 18-19):

"Si l'on exclut les 133 bénéficiaires en curatelle suivis en clinique externe, on constate que, sur les 2 652 bénéficiaires à l'hôpital ou en pavillons, 1 934 sont en curatelle, ce qui donne un pourcentage de 73%. Ce pourcentage est quelque peu surprenant: est-il un indicateur de la lourdeur et de la chronicité des bénéficiaires de l'hôpital et des pavillons affiliés, traduit-il une certaine laxité dans les critères de mise en curatelle?"

Comment comprendre en effet que la très grande majorité de la clientèle de l'Hôpital Louis-H. Lafontaine soit sous curatelle publique alors qu'un très grand nombre de personnes sont soit des personnes âgées, soit des déficients mentaux? Il est vrai que d'autres personnes que des malades mentaux peuvent être incapables d'administrer leurs biens et qu'ils ont alors besoin de la protection de la loi. Mais ce n'est pas ce que dit la Loi sur la curatelle publique qui, pour des raisons historiques, ne s'intéresse en principe qu'aux malades mentaux.

Compte tenu de l'absence de mécanismes de révision périodique de la capacité des administrés ou de leur état mental dans la Loi sur la curatelle publique [en Alberta, par exemple, le curateur public

doit faire reconduire le certificat d'incapacité à tous les deux ans devant une commission d'appel, voir: Dependent Adults Act, R.S.A. 1980, c. D-32, s. 53] et de l'absence de juridiction de la Commission des affaires sociales, il ne faut pas s'étonner que de nombreuses personnes soient sous curatelle publique alors que, de fait, elles ne devraient pas l'être. D'autre part, bon nombre de personnes devraient probablement être sous curatelle publique et elles ne le sont pas. Le Curateur public, dans son Rapport annuel 1979 (p. 15) s'interrogeait sur le sort réservé à des milliers de malades mentaux. Comment expliquer, disait-il, que parmi les 45 000 malades mentaux dénombrés dans la province de Québec, on ne compte que 1 983 interdits sous curatelle privée et 11 652 malades mentaux sous la juridiction du Curateur public? Qu'advient-il des 31 000 autres, ajoutait-il? Il faut peut-être rappeler ici que la gestion des biens d'un certain nombre, soit ceux qui n'ont pour seuls revenus qu'un chèque d'aide sociale, peut-être confiée à un fiduciaire en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'aide sociale (L.R.Q., - c. A-16) qui se lit ainsi:

"Le ministre peut désigner toute personne ou organisme pour agir en qualité de fiduciaire pour le compte de toute personne qui bénéficie de l'aide sociale et pour recevoir, à ce titre, les sommes d'argent ou les autres biens qui sont fournis en vertu de la présente loi. Tout fiduciaire ainsi désigné doit rendre compte au ministre à sa demande et lui remettre, le cas échéant, tout reliquat."

Le fiduciaire peut-être une personne ou un établissement. Le fiduciaire est nommé pour un an et son mandat peut-être renouvelé. Il doit utiliser l'aide sociale au seul profit du bénéficiaire et agir gratuitement. De plus, le fiduciaire doit remettre chaque année au ministre des Affaires sociales un rapport sur l'utilisation des fonds reçus. Dans le cas d'un établissement, la tenue d'un registre comptable est suffisant en autant que chaque bénéficiaire est inscrit sur une page distincte du registre. Au décès du prestataire d'aide sociale, son fiduciaire doit rendre compte de son administration et remettre au ministre le reliquat, c'est-à-dire les sommes d'aide sociale que le bénéficiaire n'a pas utilisées. Notons également, que le Curateur public peut être nommé fiduciaire et qu'il peut alors déléguer son mandat de fiduciaire à un établissement. Louise Godin dans un article intitulé

"Mon expérience comme fiduciaire de patients psychiatriques" et publié dans Santé mentale au Québec [1985, X, 1, 93-98] a relaté son expérience comme fiduciaire de patients psychiatriques qui reçoivent des prestations de B.E.S. ou qui sont sous curatelle publique et qui sont traités par les services de psychiatrie de l'Hôpital St-Luc. Elle y explique comment cette gestion rend service aux patients:

"Le plus souvent, la désorganisation matérielle entraîne chez les patients une désorganisation psychologique qui les conduira inévitablement à l'hospitalisation. Pour éviter cet engrenage, on me réfère des patients dont je dois administrer la vie matérielle. Dans la plupart des cas, les patients acceptent cette prise en charge de leur argent car ils trouvent plus facile de se faire contrôler que de se contrôler eux-mêmes. Il faut dire aussi qu'il faut beaucoup de retenue pour être capable d'«étirer» 434 \$ par mois. 'Tripper' peut parfois coûter très cher...

Être fiduciaire de patients qui vivent de l'aide sociale c'est être à la fois comptable, psychologue, bonne maman, confidente, conseillère, presque boxeuse, bref 'personne à tout faire'. Au bout du compte, cela rend beaucoup service aux patients, mais que d'énergie à dépenser!" (p. 98)

D'autres programmes de fiducie peuvent exister pour les bénéficiaires de la sécurité de la veillesse, de la Régie des rentes du Québec ou d'un autre organisme gouvernemental. On voit donc ainsi que la curatelle publique n'ait pas le seul mécanisme de gestion des biens d'un incapable lorsque sa famille ne peut ou ne veut pas s'en occuper.

Non seulement l'expression "maladie mentale" et les critères pour déterminer l'incapacité du malade à administrer ses biens sont-ils très imprécis, mais tout le processus de la mise en curatelle fait bien peu de cas des droits du malade. Celui-ci n'est même pas informé de la décision qui vise à le placer sous la juridiction du Curateur public et ce, après parfois un examen plutôt sommaire d'un seul psychiatre. En Alberta, par exemple, le certificat ne peut être émis qu'après deux examens faits par deux médecins et copie de ce certificat doit être envoyée non seulement au Curateur public mais aussi à la personne concernée et à ses plus proches parents [Voir: Dependent Adults Act, R.S.A. 1980, c. D-32, s. 50-51]. La Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., c. C-12) reconnaît pourtant les droits suivants:

- "1. "Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

Il possède également la personnalité juridique.

4. Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.
6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.
10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la... condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle discrimination, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.
24. Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite.

34. Toute personne a droit de se faire représenter par un avocat ou d'être assistée devant tout tribunal."

La Charte canadienne des droits et libertés garantit, entre autres, les droits et libertés qui suivent:

"Art. 7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice naturelle.

Art. 12. Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

Art. 15. La loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur ... les déficiences mentales ou physiques."

La Déclaration des droits du déficient mental proclamée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unis le 20 décembre 1971 [résolution 2856 (XXVI)] [Droits de l'Homme, Recueil d'instruments internationaux, Nations Unis, New York, 1978, pp. 131-132] reconnaît les principes suivants:

- "1. Le déficient mental doit, dans toute la mesure possible, jouir des mêmes droits que les autres êtres humains.
5. Le déficient mental doit pouvoir bénéficier d'une tutelle qualifiée lorsque cela est indispensable à la protection de sa personne et de ses biens.
6. Le déficient mental doit être protégé contre toute exploitation, tout abus ou tout traitement dégradant. S'il est l'objet de poursuites judiciaires, il doit bénéficier d'une procédure régulière qui tienne pleinement compte de son degré de responsabilité eu égard à ses facultés mentales.
7. Si, en raison de la gravité de leur handicap, certains déficients mentaux ne sont pas capables d'exercer effectivement l'ensemble de leurs droits, ou si une limitation de ces droits ou même leur suppression se révèle nécessaire, la procédure utilisée aux fins de cette limitation ou de cette suppression doit préserver légalement le déficient mental contre toute forme d'abus. Cette procédure devra être fondée sur une évaluation, par des experts qualifiés, de ses capacités sociales. Cette limitation ou suppression des droits sera soumise à des révisions périodiques et préservera un droit d'appel à des instances supérieures."

La Commission des droits de la personne du Québec recommande donc le respect des garanties procédurales prévues à l'article 23 de la Charte québécoise (droit d'être entendu, droit à l'impartialité du tribunal, et droit à une audition publique). La Commission précise:

"... l'incapacité ayant pour effet la limitation du droit fondamental de l'individu à disposer librement de ses biens, ne saurait être décrété automatiquement... sans:

- 1) la preuve d'une appréhension fondée de dissipation des biens de la personne concernée;
- 2) la tenue d'une audition impartiale au sens de l'article 23 pour décider de la capacité réelle de l'individu; autrement, il s'agit d'une attente au droit reconnu à l'article 6." [Commentaires et recommandations de la Commission des droits de la personne du Québec en rapport avec la Commission d'enquête sur le fonctionnement et l'administration de l'Hôpital Rivières-des-Prairies, Montréal, le 10 mars 1986, pp.8-9]

La commission d'enquête Shadley sur l'administration et le fonctionnement de l'hôpital de Rivière-des-Prairies illustre assez bien comment certaines personnes, dès qu'elles atteignent l'âge de la majorité, peuvent être placées de façon presque systématique sous le contrôle de la curatelle publique. Puisque presque tous ces malades sont en cure libre, ils ne bénéficient aucunement des mécanismes de révision prévus dans la Loi sur la protection du malade mental (nouveaux examens après un certain temps, révision par la C.A.S., etc.) [Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration et le

fonctionnement de l'hôpital de Rivière-des-Prairies, présidée par Me Richard Shadley, présenté à l'honorable ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec, madame Thérèse Lavoie-Roux, 1986, pp. 111-112]. La Commission des droits de la personne a d'ailleurs vivement critiqué cette façon de procéder à l'hôpital Rivière-des-Prairies:

"Le droit à la libre disposition de ses biens est un droit fondamental et toute limite ou restriction apportée ne peut se faire qu'en vertu des garanties procédurales prévues par la Charte. Malheureusement à Rivière-des-Prairies, le processus par lequel un bénéficiaire perd ce droit est automatique. Sitôt qu'un bénéficiaire atteint l'âge de 18 ans, le service des archives met en branle le cheminement qui permet au médecin d'attester, par un certificat d'incapacité, de la nécessité d'attribuer une protection au majeur (témoignage du D.S.P., vol. 2 - p. 159). Ce certificat est acheminé au Curateur public qui vérifie s'il a été signé par la bonne personne (témoignage du Curateur public, vol. 67 - p. 13). Les critères présidant à la décision d'incapacité par le médecin n'ont pas été révélés lors de l'enquête. La pertinence de l'existence ou l'inexistence des biens, et d'un risque réel de dissipation n'entre pas en ligne de compte. Aucun mécanisme d'audition, de révision ou d'appel n'est prévu. Et désormais, le bénéficiaire décrété incapable devient un autre administré du Curateur public, devant s'accommoder du partage d'une compétence avec des milliers d'autres. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le Curateur public a affirmé qu'elle était généralisée au niveau des hôpitaux du Québec." [Commentaires et recommandations de la Commission des droits de la personne du Québec en rapport avec la Commission d'enquête sur le fonctionnement et l'administration de l'Hôpital Rivière-des-Prairies, Montréal, le 10 mars 1986, p. 26].

Bref, nous trouvons totalement inacceptable cette procédure prévue dans la Loi sur la curatelle publique qui permet de déclarer une personne incapable, sur simple émission d'un certificat signé par un seul médecin et sans mécanisme véritable de contrôle judiciaire ou autre. Il n'est quand même pas si compliqué, par exemple, de maintenir la capacité d'une personne et de confier, si nécessaire, la gestion de ses biens à un tiers. Pour paraphraser le juge Dickson dans Ogg-Moss c. La Reine, [1984] 2 R.C.S. 171, nous ne pouvons croire que notre droit envisage la création d'une catégorie de citoyens de deuxième classe permanente en raison d'un handicap mental ou physique. Il est intéressant de constater qu'en Ontario les malades mentaux ont obtenu récemment le droit de vote aux élections provinciales et ce droit a même été étendu, depuis l'adoption du Projet de loi 38 le 24 octobre 1985, aux élections municipales. Chez nous, la famille n'est même pas avisée de la mise sous curatelle publique (ce serait différent depuis juin dernier, nous a-t-on dit). Dans un tel contexte, il est donc difficile pour les

parents des malades d'entreprendre des procédures d'interdiction et de nomination d'un curateur privé. On ne semble pas d'ailleurs vouloir encourager suffisamment, à notre avis, la nomination d'un tel curateur privé. On s'empresse plutôt de souligner les frais et la longueur de telles procédures. La nécessité pour le curateur privé de faire enregistrer sur ses immeubles, s'il en possède, une hypothèque judiciaire, n'est pas sans décourager certaines personnes à accepter la fonction de curateur par ailleurs gratuite. Le Curateur public a souvent écrit qu'il avait pour mandat de protéger les droits des personnes placées sous sa juridiction. Si tel est le cas, comment comprendre l'extrême réticence avec laquelle la curatelle publique a accueilli dans le passé les interventions du Protecteur du citoyen [Le Protecteur du citoyen, Rapport annuel 1984, p. 41]. Lorsque les représentants de la curatelle publique nous disent que "les droits de la personne, c'est nouveau pour la curatelle publique", nous comprenons mieux maintenant la portée d'une telle phrase!

2.2 Le consentement à l'acte médical

Dès qu'il reçoit du directeur des services professionnels du centre hospitalier où le malade mental est traité le certificat attestant de son incapacité à administrer ses biens, le Curateur public devient le représentant du malade. Le curateur a alors sur la personne et sur les biens du malade ou, si un curateur à la personne est nommé, seulement sur les biens, les pouvoirs et obligations d'un tuteur [art. 7 de la Loi sur la curatelle publique]. Les articles du Code civil relatifs aux tuteurs s'appliquent au Curateur public. Ainsi par exemple, l'article 290 C.C.B.-C. précise: "Le tuteur prend soin de la personne du malade et le représente dans les actes civils". Toutefois, le Curateur public n'a pas la garde de la personne du malade [art. 7 de la Loi] et ne peut exercer des droits strictement personnels à son administré, tels le consentement au mariage, la signature d'un certificat de mariage ou la modification d'un régime matrimonial [Le Curateur public du Québec c. Godbout, C.S. Frontenac, no 235-05-000190-79, 26 septembre 1980, 20 p. (J. Desjardins)]. En d'autres mots, le malade sous juridiction du Curateur public perd le pouvoir d'exercer

lui-même et de façon autonome ses droits sur sa personne ainsi que sur ses biens. C'est le Curateur public qui doit le protéger et le représenter dans l'exercice de ses droits civils et dans toute action en justice ainsi que veiller à ce que ses droits fondamentaux soient respectés. Plus concrètement, c'est le Curateur public qui doit consentir, sauf en cas d'urgence, à tout acte médical ou dentaire qui concerne une de ses pupilles. Il doit voir aussi au respect, entre autres, des droits suivants:

"Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne"[art. 1, Charte des droits et libertés de la personne].

"Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires"[art. 9, Charte canadienne des droits et libertés].

"Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités"[art. 12, Charte canadienne des droits et libertés].

Les représentants de la curatelle publique nous ont indiqué qu'ils donnaient, sur recommandation de leur médecin conseil, environ 2 500 autorisations par année, et ce pour environ 14 000 incapables sous la

juridiction du Curateur public, soit une moyenne de 0,17 autorisation par malade par année! Cette moyenne peut étonner lorsque l'on sait que d'une part il faut être "malade" pour être sous curatelle publique et que d'autre part, l'âge moyen des clients de la curatelle est d'environ 69 ans. Nous avons déjà évoqué la possibilité que les autorités médicales placent certains patients sur la juridiction du Curateur public afin de faciliter son traitement probablement dans l'intérêt du malade, mais contre son gré! [Voir: Protection du malade mental-3, [1983] C.A.S. 813, 816].

La Commission d'enquête Shadley a, en 1985-86, examiné cette question du consentement du Curateur public en ce qui concerne les patients de l'hôpital Rivière-des-Prairies. La Commission souligne que le Curateur public donnait carte blanche aux autorités médicales pour traiter ses administrés. Me Shadley écrit:

"Ce consentement global est donné pour tous les patients du Curateur public peu importe leur diagnostic, leur niveau d'autonomie, ou le traitement à faire. C'est un consentement donné à l'avance présumant que le traitement sera celui habituellement utilisé. Le Curateur pu-

blic a demandé d'être informé préalablement pour les interventions chirurgicales et les anesthésies. Il nous apparaît que le Curateur public fait confiance à l'hôpital pour presque toutes les méthodes d'intervention qui sont utilisées sauf celles pour lesquelles la loi exige un consentement écrit. Il est difficile de concevoir qu'un parent ne demanderait jamais de renseignements et n'exercerait pas son pouvoir de consentir ou non aux situations suivantes

- 1) d'être inscrit dans un programme d'ateliers;
- 2) d'être retiré des programmes d'ateliers;
- 3) de changer de médecin;
- 4) de changer de thérapeute;
- 5) de changer de groupe dans lequel l'individu vit;
- 6) de faire partie d'une nouvelle unité, à caractère expérimental;
- 7) d'être isolé suivant un plan de soins, etc.

Le Curateur public a consenti d'avance et de façon globale pour tous et chacun de ses administrés (sans connaître la raison ou les besoins des changements de traitements pouvant se faire concernant ses administrés). Quel est la valeur du terme 'consentement ou traitement' pour les administrés du Curateur public?" [Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration et le fonctionnement de l'hôpital de Rivière-des-Prairies, présidée par Me Richard Shadley, présenté à l'Honorable ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec, madame Thérèse Lavoie-Roux, 1986, pp. 182-183].

Il s'agirait, aux dires mêmes du Curateur public, de la politique appliquée à tous les hopitaux regroupant des incapables sous sa juridiction.

Le commissaire Shadley ajoute qu'il n'existait à Rivière-des-Prairies aucun mécanisme visant à obtenir un consentement du Curateur public pour les traitements aversifs (il s'agit d'une thérapie qui essaie d'associer un comportement indésirable du malade avec un stimulus désagréable afin de faire disparaître le comportement visé; cette thérapie invite très souvent à isoler le malade ou parfois à assiseoir un malade sur une chaise avec une cagoule sur la tête). Me Shadley souligne à ce sujet:

"Embarrer une personne seule dans une cellule presque tous les jours pour des périodes variant environ entre une et vingt-quatre heures ne serait pas toléré dans des institutions carcérales sans recours au 'due process of law' ou aux principes de justice naturelle...

Un médecin ne détient pas, du simple fait de sa licence, le droit de priver une personne de sa liberté ni de l'empêcher de jouir de ses droits fondamentaux sans avoir suivi au préalable les procédures appropriées pour ce faire.

La procédure normale consiste dans un tel cas dans l'obtention d'un consentement libre et éclairé de la part de la personne qui doit être traitée. Si le Curateur public donne "carte blanche" à l'hôpital et aux médecins traitant, il déroge à ses devoirs de protéger les droits de ses administrés. C'est lui qui doit donner, s'il y a lieu, le consentement informé et non équivoque qui permettrait à l'hôpital d'isoler à des fins thérapeutiques une personne selon un plan de soins.

Le fait que le curateur considère l'isolement comme une mesure de protection malgré la preuve écrasante entendue devant cette commission à l'effet que cette technique était souvent utilisée à des fins thérapeutiques, nous démontre un refus malheureux de sa part à accepter la réalité telle qu'elle est?" [Rapport, pp. 190-191].

Me Shadley concluait en disant que lorsque l'isolement est utilisé à des fins thérapeutiques, un consentement éclairé et non équivoque doit être donné par le patient ou son représentant légal, sinon il s'agit d'une violation claire de ses droits fondamentaux [Rapport, p. 192]. La Commission des droits de la personne du Québec est d'opinion que "pour priver quelqu'un de sa liberté, les garanties procédurales de l'article 23 [de la Charte] devraient être scrupuleusement respectées" [Commentaires et recommandations de la Commission des droits de la personne du Québec en rapport avec la Commission d'enquête sur le fonctionnement et l'administration de l'Hôpital Rivière-des-Prairies, Montréal, le 10 mars 1986, p. 23]. La Commission porte un jugement sévère sur la politique adoptée par le Curateur public en matière de consentement médical:

"Des centaines de bénéficiaires de Rivière-des-Prairies et des milliers d'autres hôpitaux, d'après le témoignage du Curateur public, perdent le droit de gérer leurs biens et surtout, d'exercer l'autonomie sur leur propre corps par le simple fait qu'un psychiatre a décrété qu'ils n'étaient plus aptes à le faire, et que son avis est entériné automatiquement par le Directeur des services professionnels. Dans la réalité de Rivière-des-Prairies, cela donne au Curateur le droit (et surtout le devoir) de consentir aux traitements de ses administrés. Incapable d'exercer ce droit, dans ses exigences quotidiennes, il le délègue dans les faits aux professionnels de l'établissement, créant des potentiels conflits d'intérêts, parce qu'il a choisi de leur faire confiance (témoignage du Curateur public, vol. 69 - pp. 36-37). Quant à l'exercice effectif des autres droits fondamentaux, il s'en remet pour cela aux plaintes qui lui parviennent des parents (vol. 70 - p. 90) afin d'intervenir, attendant que viennent à lui d'éventuelles récriminations que sa structure administrative ne semble pas prête à aller chercher. Le constat est clair. Le Curateur public ne peut actuellement assurer la protection efficace des droits de ses administrés, en milieu hospitalier". [Commentaires et recommandations, p. 36]

Il nous apparaît regrettable que le Curateur public, compte tenu des difficultés qu'il a à suivre l'état de santé de ses administrés, refuse à la Commission des droits de la personne ou aux parents de patients, l'accès aux dossiers des malades.

Me Shadley écrit à cet égard:

"Il y a lieu de se demander lorsqu'un bénéficiaire atteint l'âge de 18 ans et qu'il devient un administré du Curateur public, pourquoi ce dernier adopterait comme position que, même si les parents étaient très impliqués dans le dossier de leur enfant avant sa nomination, ils ne peuvent plus voir le dossier de cette personne dès qu'il devient sous le régime de la curatelle publique. Il nous semble qu'une telle attitude empêche souvent le curateur de recevoir une aide dans l'accomplissement de son travail et ce à l'encontre de l'intérêt de ses administrés. En effet, les parents impliqués fréquentent régulièrement l'hôpital et seraient en mesure d'indiquer au curateur quel est l'état et la qualité des services rendus pour cet administré". [Rapport, pp. 122-123]

Il nous est difficile de comprendre comment le Curateur public qui a pour mission de veiller à la protection des droits des milliers de malades mentaux (qu'il n'a habituellement jamais vus) ne puisse pas collaborer avec d'autres personnes qui cherchent à atteindre les mêmes fins, que ce soit la Commission des droits et des libertés de la personne, le Protecteur du citoyen, les parents des malades ou d'autres organismes ou associations. Comment comprendre,

par exemple, que la curatelle publique qui administre, au nom de ses pupilles, plus de 150 millions \$ puisse refuser au secrétaire-trésorier du Comité des bénéficiaires de l'Hôpital Louis-H. Lafontaine une copie du règlement d'application de la Loi sur la curatelle publique? [Lettre de M. Jean-François Crompt, agent d'information à la curatelle publique, à M. Lucien Landry, secrétaire-trésorier du Comité des bénéficiaires, 7 août 1986]. L'intérêt du malade ne devrait-il pas primer le droit à la confidentialité de son dossier dans certains cas? En terminant, soulignons qu'aux États-Unis, même si le "guardian of the mentally incompetent person" a les mêmes pouvoirs qu'un tuteur à un mineur, ses pouvoirs ne l'autorise toutefois qu'à consentir "to conventional therapeutic treatment" et qu'il doit pour les traitements plus importants recourir à une autorisation judiciaire [R. REISNER, Law and the Mental Health System. Civil and Criminal Aspects, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1985, p. 508].

2.3 La gestion des biens du malade

Le Curateur public a, sur les biens du malade, les pouvoirs et obligations d'un tuteur (art. 7 de la Loi). Le Curateur public doit donc administrer les biens des incapables en bon père de famille (art. 290 C.C.B.-C.) et voir à faire fructifier au maximum les patrimoines qui lui sont confiés. Pour ce faire, le Curateur public doit d'abord procéder à un inventaire des biens confiés à sa gestion (art. 18 de la Loi). Le Protecteur du citoyen a déjà souligné le retard du Curateur public à effectuer l'inventaire des biens. Le Protecteur du citoyen écrivait dans son Rapport annuel 1982-83 (pp. 50-51):

"En effet, les personnes dont les biens sont confiés à la gestion du Curateur se trouvent à la merci de ceux et celles qui l'entourent, il peut être trop facile pour un parent, un ami peu scrupuleux de s'emparer des biens de l'incapable avant qu'ils ne soient remis en la possession du Curateur. Il importe donc que l'inventaire soit constitué le plus tôt possible après l'interdiction.

Or, nos enquêtes ont révélé que le Curateur mettait parfois plusieurs mois avant d'y procéder. En province, on a révélé deux cas où les délais ont été de l'ordre de trois mois.

Les autorités de la Curatelle nous ont elles-mêmes confié que dans la région de Montréal on ne parvenait pas à commencer l'inventaire avant six mois.

En décembre 1983, les biens des successions vacantes ne pouvaient être inventoriés, à moins d'exceptions, avant six mois."

Les autorités de la curatelle publique nous ont indiqué récemment qu'elles visaient un délai de 1 mois pour faire l'inventaire dans le cas des malades mentaux, mais que les délais actuels se rapprochaient davantage du trois mois. Elles admettent également qu'il faut en moyenne 6 mois pour qu'un administré puisse reprendre l'administration de ses biens lorsque la gestion du Curateur public cesse.

Alors que le curateur privé exerce en principe sa charge gratuitement, le Curateur public lui a droit d'exiger, pour l'administration des biens qui lui sont confiés, le remboursement de ses dépenses et le paiement des honoraires déterminés par règlement [art. 38.2 de la Loi]. Le tarif des honoraires que le Curateur public peut charger est établi suivant l'annexe 9 du Règlement d'application de la Loi sur la curatelle publique [(1984) 116 G.O. II, 5303 (no 46, 1984-11-07)]. On y constate que les frais

dans les cas de successions vacantes sont presque deux fois plus élevés que dans le cas de personnes incapables d'administrer leurs biens. Les malades se sont souvent plaints que les honoraires chargés étaient trop élevés. Ainsi le Protecteur du citoyen dans son Rapport 1973 [Cinquième rapport annuel, Québec, 1973, p. 164] trouvait, à juste titre, excessifs des honoraires de 125 \$ pour avoir administré pendant trois mois un actif de 165 \$. Dans un autre exemple, il en avait coûté 140,45 \$ en frais d'enquête et d'honoraires à un malade, qui n'avait pour seuls biens que 565 \$ en banque et une vieille Ford 1970, à la suite de l'administration de ce patrimoine pendant trois mois et demi [Le Soleil, 18 décembre 1976]. On pourrait également citer le cas de cette femme hospitalisée à l'hôpital Robert-Giffard, à Québec, et placée en curatelle. Ses meubles furent déménagés dans les entrepôts de la curatelle publique à Montréal. Les prévisions de la curatelle furent déjouées quand le psychiatre jugea que sa patiente était redevenue apte à reprendre la vie d'appartement. Trop tard, les meubles avaient

été vendus et l'argent de la vente avait servi à payer les frais de déménagement et d'entreposage. Il ne restait plus que trois lettres d'amour! [Le Soleil, 5 février 1977]. Dans l'affaire Boissonneault c. Le Curateur public, J.E., 82-825 (C.A.), la Cour d'appel jugea que le Curateur public ne pouvait se faire rembourser des frais d'inspection, d'inventaire et les honoraires à même la pension de vieillesse de l'appelante puisque cette pension était insaisissable. Les autorités de la curatelle publique devaient cependant nous confirmer que celle-ci n'avait pas, à la suite de ce jugement, remboursé les autres bénéficiaires d'une pension de vieillesse qui s'étaient vu chargés également de tels frais avant le jugement de la Cour d'appel. Mais la curatelle publique n'est-elle pas établie au profit des incapables? Toutefois l'ancien curateur public devait le préciser: " La curatelle publique, ce n'est pas l'aide sociale. C'est une compagnie de fiducie" [Le Soleil, 5 février 1977]. Compte tenu de la centralisation de la curatelle publique à Montréal, ses représentants admettent que les frais d'investigation et de déménagement sont plus élevés pour un

incapable qui n'habite pas Montréal. Le tarif des honoraires ne semble pas non plus établi pour ceux qui seront sous curatelle publique que pour une courte période de temps en raison des frais fixes de départ. Cependant le curateur public semble renoncer à ses honoraires d'administration (frais d'investigation, frais juridiques et autres charges internes) pour toutes les périodes durant lesquelles un administré est bénéficiaire de l'aide sociale [Directive # 94 du 9 mai 1978]. Autrefois, le Règlement concernant la curatelle publique [(1972) 104 G.O., 4939 (no 24, 1972-06-10)] prévoyait explicitement que:

"Chaque fois que, pour des raisons de pauvreté ou autres, la perception des honoraires prévus par le présent tarif causerait un préjudice sérieux à son administré ou à un membre de sa famille ou à une autre personne, le Curateur public peut renoncer, en tout ou en partie, à sa réclamation d'honoraires".

La Loi dit seulement maintenant que le Curateur public a droit d'exiger ... le paiement des honoraires déterminés par règlement [art. 38.2 de la Loi], admettant implicitement qu'il peut y renoncer; mais on pourrait souhaiter des critères plus précis en cette matière.

Soulignons par ailleurs que le Curateur public peut prélever un intérêt au taux déterminé par règlement sur toute avance consentie à un administré [art. 30 de la Loi]. Toute avance de fonds peut être consentie en autant qu'elle respecte les principes suivants: a) l'avance peut être remboursée à même des revenus à venir; b) l'avance peut être remboursée par un ou des actifs en voie de liquidation [Directive # 52, 27 octobre 1978]. Les représentants de la curatelle publique nous ont indiqué que le taux d'intérêt actuel était de 15%, ce qui nous est apparu élevé lorsque l'on voit par exemple que le gouvernement fédéral offre un intérêt de 7,75% sur la nouvelle série d'obligations d'épargne de novembre 1986.

Même si le Curateur public a la gestion des biens du malade, ce dernier, nous précise l'article 7 de la Loi, conserve l'entière administration du produit de son travail personnel effectué durant la curatelle. Dans un premier temps, il nous est apparu un peu curieux qu'un malade mental déclaré incapable puisse quand même administrer le produit de son travail personnel (il aurait même le droit de voter pour élire les membres du Comité de bénéfici-

res de son hôpital, en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., c. S-5, art. 118.1 et suiv.). Les représentants de la curatelle publique nous ont expliqué qu'il est même arrivé que l'on permette à une personne sous curatelle publique de travailler avec son camion et de garder son salaire; cette personne avait été déclaré incapable parce que, dit-on, elle ne pouvait administrer l'ensemble de ses biens. Le protecteur du citoyen a relevé deux situations problématiques découlant de l'application de l'article 7 de la Loi. La première concerne le cas d'un administré salarié qui a repris son travail et à qui le Curateur public demande de payer les dettes accumulées avant le début de l'incapacité. La deuxième situation met en jeu la capacité d'un administré à gérer son commerce de façon autonome [Voir: Document de travail sur le Curateur public préparé par deux assistantes du Protecteur du citoyen et que l'on retrouve en annexe à la présente étude, pp. 25-26]. À l'Hôpital Louis-H. Lafontaine, il arrive que l'on donne de petites sommes d'argent aux malades qui rendent certains services. Ces sommes sont déposées cependant au compte des malades qui, dans les faits, n'en ont pas l'administration, tout comme l'allocation pour

dépenses personnelles. Il faut peut-être rappeler ici que toute personne adulte hébergée dans un établissement du réseau des affaires sociales a droit à une somme d'argent mensuelle (115 \$) pour couvrir certaines dépenses personnelles qui ne sont habituellement pas couvertes par les programmes de santé ou de services sociaux. Un solde minimum de 300 \$ peut être accumulé bi-annuellement (au 31 mars et au 30 septembre) au compte de chaque malade à même les sommes reçues. Tout excédent doit être transmis à la curatelle publique dans un délai de 20 jours suivant le 31 mars et le 30 septembre. Lorsque le malade a accumulé ainsi 1 500 \$ dans son compte tenu à la curatelle publique (on procède à deux vérifications par année), il y a coupure par l'Aide social de l'allocation mensuelle pour menues dépenses. C'est pourquoi on peut se demander si l'utilisation de l'allocation pour menues dépenses se fait dans le meilleur intérêt des malades? Ne faudrait-il pas revoir la liste des biens et services qui peuvent être financés à partir de l'allocation mensuelle pour dépenses personnelles de façon à améliorer le

sort des malades? Les familles qui voient le Curateur public comme une institution qui cherche à s'appropriier les biens des malades au profit de l'État ont-ils vraiment tort?

Mais il n'est pas facile, à notre avis, de gérer le patrimoine de plus de 14 000 incapables. Il est donc normal que certains oublis se produisent. Ainsi, par exemple, le Protecteur du citoyen signalait, dans son Rapport 1982-83, que le Curateur public n'avait jamais réclamé depuis 1957 la pension alimentaire de 100 \$ à laquelle le mari d'une incapable avait été condamnée. Mais c'est sans succès que le Protecteur du citoyen demanda au Curateur public d'indemniser sa pupille [Le Protecteur du citoyen, Rapport annuel 1984, p.41]. Dans un autre cas, un lecteur de La Presse écrivait que la curatelle publique avait oublié de produire la déclaration d'impôt de son père déclaré incapable [La Presse, 16 février 1985; voir aussi le Document de travail sur le Curateur public préparé par deux assistantes du Protecteur du citoyen et reproduit en annexe, p. 9]. Mais des irrégularités plus graves ont été découvertes dans la gestion du Curateur public.

Dans un rapport commandé en 1983 par l'ancien ministre des Finances, M. Jacques Parizeau, sur les pratiques de placement par dépôts auprès d'institutions financières utilisées par le Curateur public, on concluait ainsi:

"Il ressort de notre examen que la gestion du compte de banque du Curateur public a été déficiente pendant la période d'au moins 1978 à 1983, par carence administrative résultant d'un manque de politique définie concernant la liquidité bancaire et les placements.

En conséquence, nous croyons que le Curateur public n'a pas retiré, à l'avantage des administrés, tous les revenus d'intérêts possibles sur les placements à court terme au cours de cette période." [G. CHABOT, E. PAQUET, J. DALLAIRE et C. PAQUET, Le Curateur public, 14 octobre 1983, pp. 29-30].

Dans un rapport complémentaire daté du 6 janvier 1984, Messieurs Jules Dallaire, chef de la division de la Direction des enquêtes et de la vérification spéciale, et Claude Paquet, vérificateur responsable du mandat, évaluaient le manque à gagner en revenus d'intérêts pour la période d'août 1978 à août 1983 à la somme de quelque 900 000 \$ [J. DALLAIRE et C. PAQUET, Le Curateur public. Rapport complémentaire, 6 janvier 1984, p.12].

La Cour supérieure s'est également interrogée sur la gestion du Curateur public. Dans Poupart c. Le Curateur public [C.S. Montréal, no 500-05-011929-73, 2 avril 1980, 4 p. (J. Barette-Joncas)], la requérante recevait pour elle et son fils une pension alimentaire de 70 \$ par semaine du Curateur public en vertu d'un jugement prononcé en 1973 contre son mari hospitalisé à Louis-H. Lafontaine. Après avoir examiné les revenus du mari et remarqué que ceux-ci étaient constitués entre autres de "1 498,52 \$ en intérêts sur un dépôt bancaire de 18 000 \$ à 8½% et 50 \$ (?) en intérêts sur une obligation de 1 000 \$ à 5½% de l'Hydro-Québec", la Cour s'est demandée pourquoi, surtout à un moment où les taux d'intérêts sur les dépôts à terme étaient si élevés, la Curatelle publique laissait une somme de 18 000 \$ dans un compte de banque rapportant 8½% alors qu'elle pouvait en retirer 5 ou 6 % de plus. La Cour ne voyait donc rien qui empêchait le Curateur public d'augmenter de 1 000 \$ par année les revenus du mari de la requérante.

Par ailleurs, l'examen des états financiers du Curateur public pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 1982 révèle l'existence d'une réserve accumulée à partir de 1970 sous le titre de "revenus de placements non distribués". Il s'agit d'un montant de 20 626 679 \$ constitué d'une part, des revenus générés par les biens dont les propriétaires ou les héritiers étaient inconnus ou introuvables (mais sous administration du Curateur) et, d'autre part, par des revenus qui auraient dus être crédités aux comptes des administrés au cours de la période de 1970 à 1982. Par exemple, environ 53% seulement des revenus nets de placement ont été crédités aux administrés pour les années 1979 à 1982, le solde servant à alimenter la réserve. De l'ensemble des très nombreux avis juridiques demandés par le Vérificateur général du Québec à son conseiller juridique ou au ministère de la Justice, il apparaît que rien dans la Loi sur la curatelle publique ne permettait la création d'un tel fonds spécial. Au contraire, l'article 28 de la Loi dit que les revenus gagnés à même les biens d'une curatelle sont portés au compte

de l'administré. Se pose donc la question de la propriété des fonds accumulés dans la "réserve" et son partage éventuel. Des très nombreux avis juridiques demandés sur cette question, il ressort du moins qu'aucune partie de cette "réserve" n'est la propriété de la curatelle publique. Aux dires du Vérificateur général, la répartition des "réserves de placements non distribués" s'avèrera une tâche non seulement complexe mais peut-être irréalisable.

En modifiant la Loi sur la curatelle publique en 1982, le législateur québécois a redéfini le régime de financement du Curateur public. Les modifications apportées avaient, entre autres, pour objectif l'autofinancement de la curatelle publique. Le nouvel article 38.3 de la Loi précise: "Tout déficit d'opération est imputé en diminution du fonds constitué par les revenus provenant des sommes visées dans l'article 28.1". Ce dernier article est ainsi rédigé:

"Les sommes d'argent, à l'exclusion des intérêts qui en découlent, provenant des biens dont le Curateur public est l'administrateur et dont les propriétaires ou les héritiers sont inconnus ou introuvables, sont remises au ministre dix ans après la fin de l'administration de ces biens ou, si les propriétaires ou les héritiers y ont renoncé, dès cette renonciation."

L'article 15 du Règlement d'application de la Loi sur la curatelle publique [(1984) 116 G.O. II, 5303 (no 46, 1984-11-07)] adopté près de deux ans après l'entrée en vigueur des modifications législatives de 1982 précise que les intérêts dont fait mention l'article 28.1 de la Loi, en plus des honoraires, font partie des revenus du Curateur public. Une fois de plus nous remarquons que l'ancien Curateur public, Me Rémi Lussier, et le Vérificateur général du Québec n'ont pas pu s'entendre sur l'interprétation à donner à l'article 28.1 de la Loi et sur le fonds qui pouvait être établi par cet article. Des opinions juridiques contradictoires viennent appuyer la position du Curateur public et celle du Vérificateur général sur cette question. Quoi qu'il en soit, le Vérificateur général admet lui-même que l'autofinancement des activités du Curateur public

sera impossible pour plusieurs annés. A l'heure actuelle, il en coûte, aux dires des représentants de la curatelle publique, environ \$8 millions par année pour administrer la curatelle publique que l'on finance de la façon suivante: 3,5 millions \$ proviennent des honoraires et le reste, soit 4,5 millions \$, ne provient pas des intérêts prévus à l'article 28.1 de la Loi mais plutôt des intérêts produits par les revenus collectifs. En d'autres mots, le Curateur public prétend qu'il peut payer cet écart de 4,5 millions \$ à même les revenus de ses administrés car l'article 38.2 de la Loi dit qu'il "a droit d'exiger, pour l'administration des biens qui lui sont confiés ou pour la surveillance des biens placés sous tutelle ou curatelle, le remboursement de ses dépenses et le paiement des honoraires déterminés par règlement." Encore une fois, il ne s'agit pas d'une interprétation de nature à favoriser le patrimoine des administrés; elle est d'ailleurs contestée par le Vérificateur général. Ce dernier a déjà critiqué l'usage fait par le Curateur public de ses honoraires. Voici ce que l'on retrouve dans son Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année financière terminée le 31 mars 1983 (pp. 77-78):

"En vertu de la loi sur la Curatelle publique, le Curateur public a droit d'exiger le remboursement de ses dépenses et le paiement d'honoraires pour l'administration des biens qui lui sont confiés ou pour la surveillance des biens placés sous tutelle ou curatelle (article 37). Ces honoraires, jusqu'au 16 décembre 1982 (date d'entrée en vigueur de la loi modifiant la loi sur la Curatelle publique, chapitre 46 des lois de 1982), devaient être versés au Fonds consolidé du revenu du Québec (article 38). La seule dépense que le curateur public était autorisé à payer à même ces honoraires était la rémunération du vérificateur des comptes (article 5).

Notre vérification nous a permis de constater qu'un montant d'environ 208 000 \$ d'honoraires n'avait pas été versé au Fonds consolidé du revenu par le curateur au cours de l'année 1982. Ces honoraires ont servi au paiement de dépenses non imputables directement à l'administration des biens qui lui sont confiés ou à la surveillance des biens placés sous tutelle ou curatelle. Ces dépenses concernent, entre autres, la conception et la préparation de documents publicitaires sur le rôle du Curateur public et de ses champs d'intervention ainsi qu'au paiement d'honoraires à des médecins conseils auprès du curateur.

De plus, le Curateur public a effectué ces dépenses sans se conformer à la réglementation gouvernementale concernant les contrats et à l'approbation des organismes de contrôle du gouvernement."

La Commission de la fonction publique, dans le dossier Guy Langevin ET le Curateur public [dossier 97-210-1488, district de Montréal, 6 mars 1984] a mentionné les nombreux sujets de mésentente entre l'ancien Curateur public et son directeur des services financiers et de soutien, M. Langevin, notamment en ce qui concernait l'application des directives du Conseil du trésor en matière d'achats et de publications et le transfert des actifs de la curatelle publique de la Banque Nationale du Canada à la Caisse populaire où l'ancien Curateur était administrateur. La Commission de la fonction publique décida dans cette affaire que l'ancien Curateur public avait illégalement destitué M. Langevin et ordonna sa réinstallation dans ses fonctions.

En résumé, l'administration des biens des administrés de la curatelle publique n'a pas toujours été faite dans leur intérêt [Voir également dans le même sens, en annexe, le Document de travail sur le Curateur public préparé par deux assistantes du Protecteur du citoyen]. De fait, il semble que les malades n'ont pas reçu tous les revenus auxquels ils avaient droit. Des irrégularités graves ont été d'ailleurs constatées dans la gestion financière de

la curatelle publique par le Vérificateur général. Le Curateur public s'est alors retranché derrière les opinions demandées à son conseiller juridique et a même contesté la compétence du Vérificateur général à vérifier ses livres et comptes. C'est pourquoi ce dernier n'a pas encore émis d'opinion sur les états financiers du Curateur public pour les exercices financiers terminés les 31 décembre 1983, 1984 et 1985. De même, les prévisions budgétaires du Curateur public des exercices financiers 1983, 1984 et 1985 n'ont pas encore été soumises au Conseil du trésor pour approbation, conformément à l'article 38 de la Loi. C'est également pour ces mêmes raisons qu'aucun rapport annuel du Curateur public n'a pas été publié depuis 1982.

En 1982, lors des modifications apportés à la Loi sur la curatelle publique, le gouvernement a prévu la création d'un comité chargé de conseiller le Curateur public en matière de placement des biens dont il assume l'administration (art. 36.1 de la Loi). On ajoutait que le Curateur public est tenu de faire rapport au comité, au moins quatre fois l'an, de l'état de ses placements. Le ministre des Finances de l'époque disait:

"Lorsqu'on est en train d'administrer une centaine de millions de dollars, il est normal que l'on ait, sur le plan des placements, quelque chose d'un peu plus étoffé que ce dont on disposait jusqu'à maintenant. Le projet de loi prévoit donc que le gouvernement nomme un comité consultatif qui est destiné à aider le Curateur dans le placement de ces sommes et, en particulier, dans la nature des placements qu'il fait. Je pense que cette structure, tout en étant fort légère, en n'entraînant pas de dépenses nouvelles particulières, permettra simplement de développer autour du Curateur public l'expertise nécessaire sur le plan des placements qu'il doit faire." [Débats de l'Assemblée nationale, 16 novembre 1982, p. 5811].

Dans une opinion juridique demandée par l'ancien Curateur public, Me Paul-André Crépeau écrivait ce qui suit sur le rôle du Comité de placement:

"Le Curateur public n'est donc nullement tenu de soumettre au contrôle et à l'appréciation du comité de placement les décisions qu'il est appelé à prendre en rapport avec l'administration des patrimoines de chacun de ses administrés. En cette matière, il est uniquement tenu de se conformer aux prescriptions du Code civil et de la Loi sur la Curatelle publique.

Suivant les termes mêmes de l'article 36.1 de la Loi sur la Curatelle publique, la fonction du comité se limite à conseiller le Curateur public en matière de placement. Le Comité ne jouit d'aucune autorité pour effectuer, au lieu et place du Curateur public, les placements qui lui apparaissent opportuns. La décision de faire tel ou tel placement appartient en exclusivité au Curateur public.

En cette matière, ce dernier est tenu de respecter les règles du Code civil qui régissent les placements que peut faire un tuteur ou un curateur et est assujéti aux règles de responsabilité civile qui y sont édictées.

En outre, en vertu des articles 36.1 et suivants de la Loi sur la Curatelle publique, le Curateur public n'est nullement tenu de consulter le comité avant de faire les placements qu'il juge opportuns. En effet, il lui faut, tout au plus, en vertu de l'article 36.4 de la Loi, faire rapport au comité, au moins quatre fois l'an, de l'état de ses placements. Le Curateur public demeure donc libre de faire appel ou non au comité avant de faire un placement et la consultation du comité n'est pas une condition préalable à son action."

C'était donner là un rôle plutôt restrictif au Comité de placement. Ainsi faudrait-il à notre avis, revoir le rôle de ce comité à la lumière de l'expérience passée et de l'interprétation qu'il est possible de donner aux dispositions qui le régissent. Peut-être faudrait-il plutôt penser à l'établissement d'un conseil d'administration afin, de façon plus générale, à aider le Curateur public à assumer pleinement ses responsabilités.

L'article 34 de la Loi prévoit que le Curateur public est tenu, une fois l'an, à la demande de l'administré ou de sa famille, de rendre un compte sommaire de sa gestion. Les représentants de la curatelle publique nous ont informé qu'ils recevaient quelques centaines de demandes par année de la part des familles des incapables et qu'il fallait procéder manuellement pour répondre à ces requêtes puisque le système informatique n'était pas programmé pour répondre à ce genre de demande. De fait, le Protecteur du citoyen a été témoin de délais pouvant aller de 2 mois à 1 an à compter de la demande en reddition de compte [Voir en annexe le Document de travail sur le Curateur public préparé par deux assistantes du Protecteur du citoyen, p. 10]. Vu les difficultés passées du Vérificateur général à obtenir du Curateur public qu'il ouvre ses livres et qu'il procède à certains redressement comptables, il nous semble que l'article 34 de la Loi a plutôt eu jusqu'ici valeur de symbole.

En terminant, disons simplement que le Curateur public devait, conformément à l'article 290 du Code civil, administrer les biens des malades sous sa

juridiction en bon père de famille (tel un administrateur prudent et diligent), mais il a, au cours des dernières années, manifestement manqué à cette obligation. D'autres, que ce soit la Cour, le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen ont fait, à un moment ou l'autre, le même constat. Le Protecteur du citoyen exprime bien ce que nous pensons lorsqu'il écrit dans son Rapport annuel 1982-1983 (p.50):

"Chargé d'administrer les biens des incapables, le Curateur public se trouve investi d'une mission sociale de la plus haute importance. S'il est vrai en effet, comme on l'a souvent répété, qu'on juge d'une société à la façon dont elle traite les plus faibles de ceux qui la composent, c'est une très lourde responsabilité qui échoit au Curateur public. Aussi doit-il se montrer d'une extrême diligence dans l'administration des biens de ses protégés. Rien ici n'est négligeable et tout mérite qu'on s'y attarde. Cette administration doit être non seulement intègre, ce qui va de soi, non seulement à l'abri de toute critique, mais encore particulièrement soucieuse de préserver les biens qu'elle gère et de les faire fructifier au maximum."

C'est également la responsabilité du gouvernement, et plus particulièrement du ministre responsable, de voir à ce que le Curateur public remplisse fidèlement sa charge (en Colombie Britannique, par exemple, le Curateur public doit faire rapport au Procureur général deux fois par année, voir: Public Trustee Act, R.S.B.C. 1979, c. 348, s. 15).

3. La surveillance des tutelles et des curatelles

C'est lors de la réforme de la Loi sur la curatelle publique, en 1971, que le Curateur public s'est vu attribué la responsabilité de surveiller l'administration des tuteurs et curateurs nommés en vertu du Code civil et de les conseiller. C'est pourquoi le protonotaire de la Cour supérieure doit, sans frais, transmettre au Curateur public copie de tout jugement relatif à une tutelle ou à une curatelle (art. 11 de la Loi). Ce qui veut dire, comme l'indique Me Beaudoin, non seulement copie du jugement en nomination de tuteur ou du curateur, mais également copie de tout jugement autorisant le tuteur ou le curateur privé à poser un acte autre que de simple administration, comme par exemple vendre, hypothéquer, aliéner, transiger, etc. [P. BEAUDOIN, "La Curatelle publique", [1977] C.P. du N. 73, 82].

L'article 304 al.4 C.C.B.-C. ajoute:

"Le greffier du tribunal doit aviser sans délai le Curateur public de tout jugement rendu à la suite d'une action à laquelle est partie une personne agissant en sa qualité de tuteur. Une personne qui conclut pour le compte d'un mineur un règlement concernant les intérêts pécuniaires de ce dernier doit, de même, aviser le Curateur public de la façon dont ces intérêts sont touchés et du montant du règlement."

Outre les devoirs que leur impose le Code civil, le curateur et le tuteur doivent, conformément à la Loi sur la curatelle publique (art. 31) transmettre au Curateur public, dans les délais déterminés par règlement, une copie de l'inventaire des biens confiés à leur gestion, un rapport annuel de leur administration pour l'exercice financier précédent ou partie d'un tel exercice financier ainsi qu'une copie de leur reddition de compte [Voir l'article 10 du Règlement d'application de la Loi sur la curatelle publique, (1984) 116 G.O. II, 5303 (no 46, 1984-11-07) pour connaître les délais visés à l'article 31 de la Loi]. Le Curateur public ou toute personne qu'il désigne peut même tenir une enquête relativement aux biens qui sont placés sous tutelle ou curatelle privée (art. 21 de la Loi). Le tuteur ou curateur qui contrevient à l'article 31 de la Loi et aux règlements adoptés en vertu de cet article commet une infraction et est passible, en plus des frais, d'une amende d'au plus 1 000\$ (art. 42.1 de la Loi). Le Curateur public peut également, par requête et sans consultation du conseil de famille,

demander la destitution d'un tuteur ou d'un curateur pour les motifs reconnus au Code civil (e.g. mauvaise administration, inconduite notoire, etc.), pour violation de l'article 31 de la Loi ou lorsque le rapport annuel d'un tuteur ou curateur ou l'enquête tenue en vertu de l'article 21 de la Loi donne sérieusement lieu de craindre que les biens sous tutelle ou curatelle soient dissipés (art. 32 de la Loi). On dénombre environ une douzaine de requêtes en destitution par année, aux dires des représentants de la curatelle publique. Soulignons que lorsqu'un tuteur ou un curateur démissionne, est destitué, décède ou est autrement incapable d'agir, le Curateur public ou son représentant peut présenter une requête à un juge pour la nomination d'un nouveau curateur ou, selon le cas, convoquer et présider le conseil de famille en vue de la nomination d'un tuteur ou d'un curateur, de la manière prescrite pour un notaire par les articles 874 à 876 du Code de procédure civile (art. 17 de la Loi). Au 31 décembre 1983, il y avait 11 553 dossiers de curatelles privées et de tutelles sous la surveillance du Curateur public. Au 31 décembre 1985, le nombre de dossier avait augmenté à 13 359 et ils se répartissaient ainsi:

CURATELLES PRIVÉES
ET
TUTELLES

Répartition des dossiers

31 décembre 1985

Groupes	Nombre	%	Valeur	%
Actif brut supérieur à 50 000 \$	1 430	10,7	220 316 211 \$	71,5
Tutelles dont l'actif brut est compris entre 25 000\$ et 50 000 \$	775	5,8	27 028 170	8,8
Curatelles dont l'actif brut est compris entre 5 000 \$ et 50 000 \$	1 096	8,2	25 686 688	8,3
Tutelles dont l'actif brut est compris entre 5 000 \$ et 25 000 \$	2 527	19,0	31 086 039	10,1
Curatelles dont l'actif brut est inférieur à 5 000 \$	1 427	10,7	925 423	0,3
Tutelles dont l'actif brut est inférieur à 5 000 \$	5 457	40,8	2 998 549	1,0
Dossiers en instance judiciaire	647	4,8	—	—
TOTAL:	13 359	100,0	308 041 080 \$	100,0

C'est seulement à défaut de lui nommer un tuteur ou un curateur privé qu'un malade mental se retrouve sous la protection du Curateur public. Force nous est d'admettre toutefois que le processus de mise sous curatelle publique prévu dans la Loi sur la curatelle publique favorise cette dernière, tout en donnant l'impression parfois que l'État souhaite prioritairement prendre charge des biens et de la personne des malades. Cette perception de la Loi ne semblait pas déplaire à l'ancien Curateur public qui, dans son Rapport annuel 1979 (pp. 14-15), s'inquiétait du régime de protection assuré par les tutelles et curatelles privées. Me Rémi Lussier livrait le message suivant:

"Le système de protection des incapables, s'il a vraiment existé, n'existe plus: le système prévu par le Code civil est appliqué de façon telle que les incapables sont purement et simplement à la merci de leur protecteur, qu'il s'appelle "tuteur" ou "curateur".

Le mineur - vs - le tuteur

Parce qu'un mineur hérite de ses parents ou se blesse et qu'il ne peut se défendre seul, on s'empresse de lui faire nommer un tuteur pour le représenter et, surtout, procéder au règlement de la cause en litige.

On réunit donc un conseil de famille - formé d'au moins sept (7) parents du mineur - et, généralement, on recommande la nomination du père à titre de tuteur; on rédige le procès-verbal de cette assemblée et on le présente à la Cour pour homologation; le juge acquiesce. Voilà c'en est fait. C'est parfait puisqu'un juge tranche la question.

Il n'en est rien cependant. Qui prend soin de vérifier si le tuteur nommé est compétent ou non? On oublie trop souvent qu'un tuteur ne devient pas un bon administrateur du seul fait de sa nomination. Sait-on seulement s'il a la maturité nécessaire pour assumer les lourdes responsabilités de sa tâche?

Nous vivons dans une époque où l'inflation engendre inévitablement la tentation. Comment réagira le tuteur? Sera-t-il tenté de considérer comme sien le patrimoine de son pupille et l'utiliser à ses fins personnelles: acquisition d'une automobile ou d'une propriété, paiement de dettes, voyages, etc.? Les prestations ou rentes versées sous forme de chèques bi-mensuels ou mensuels - telles de la Régie de l'assurance automobile - serviront-elles à alléger les charges familiales: loyer, épicerie, vêtements, loisirs?

Le tuteur doit bien faire enregistrer une hypothèque légale sur son ou ses immeubles pour garantir son administration, mais les mieux nantis refusent de plus en plus de se conformer à cette exigence du Code civil (et qui peut les blâmer puisque les immeubles de ces tuteurs bénévoles seront placés hors commerce pour la durée de leur mandat). Résultat: le mineur bénéficie d'une protection quasi nulle car, parmi les tuteurs qui acceptent d'enregistrer cette hypothèque légale, plusieurs ont déjà une première hypothèque sur leur(s) propriété(s). La protection du mineur passe donc au deuxième rang. Et lorsqu'on sait que la majorité des tuteurs ne possèdent aucun immeuble...

Le Curateur public est là pour veiller aux intérêts du mineur direz-vous? Oui, il surveille l'administration du tuteur. Cependant, comme le tuteur ne rend compte de son administration au Curateur public qu'une fois l'an, ce dernier ne peut réprimer l'usurpation ou la dilapidation des biens de la tutelle. En quoi alors la nomination d'un tuteur protège-t-elle le mineur si le tuteur a toute liberté de dépenser les biens qui lui sont confiés? En rien, force nous est de le reconnaître.

...

Le problème est réel: que faire pour assurer la protection de tous ces incapables? Puisqu'il s'agit de la gestion de biens d'autrui, pourquoi ne reviendrait-il pas à chaque administrateur (tuteur ou curateur) d'endosser la responsabilité de sa fonction en fournissant une garantie, une caution, à défaut de quoi l'administration des biens de l'incapable serait confiée au Curateur public? D'ailleurs n'est-il pas de pratique courante, dans le domaine des affaires, de garantir l'intégrité d'un administrateur?"

Dans son Rapport annuel 1976, le Curateur public avait également constaté qu'il ne pouvait s'assurer que les curateurs privés et tuteurs rendent effectivement compte de leur administration à la fin de leur gestion. L'explication, disait-il, réside dans le fait que le mineur devenu majeur, ou que l'interdit reprenant ses pouvoirs, exerce à ce moment-là son propre droit sans l'ingérence de qui que ce soit. A la suite de ces inquiétudes exprimées par le

le Curateur public, le législateur devait modifier la Loi sur la curatelle publique en décembre 1982 afin de prévoir l'imposition d'une amende d'au plus 1 000 \$ (art. 42.1 de la Loi) pour les tuteurs ou curateurs qui contreviendraient à l'article 31 de la Loi et renforçait les pouvoirs de destitution par le Curateur public (art. 32 al. 1 de la Loi) [Voir: Loi modifiant la Loi sur la curatelle publique L.Q. 1982, c. 46, art. 11 et 17]. Mais le problème de la garantie que doit fournir le tuteur ou le curateur demeure entier. Le Code civil (art. 2117) exige de fait que ces derniers fassent enregistrer sur leurs immeubles, s'ils en possèdent, une hypothèque légale en faveur de l'incapable; ce qui a pour effet d'empêcher par la suite le tuteur ou le curateur de disposer des biens hypothéqués et parfois de lui causer beaucoup d'ennuis comme en fait foi cette plainte rapportée par le Protecteur du citoyen [Neuvième rapport annuel, Québec 1977, pp. 65-66]:

"Les immeubles d'un curateur à une personne interdite pour démence sont grevés d'une hypothèque légale en faveur de l'incapable, et elle doit être enregistrée sans délai. Le plaignant, curateur à sa mère interdite pour démence, n'avait pas donné suite aux demandes faites par le Curateur public, de procéder à l'enregistrement; ce dernier le fit alors lui-même. Par requête, dont, avec l'assentiment du tribunal, copie ne fut pas signifiée au Curateur public, le plaignant obtint que l'hypothèque légale fût radiée, éliminant ainsi le dernier obstacle à la vente de son immeuble personnel déjà occupé par un promettant acheteur. Le Curateur public porta aussitôt le jugement en appel, ce qui compromit gravement la vente, le promettant acheteur menaçant alors de se dédire; en outre, le plaignant avait dû contracter un emprunt onéreux pour acquérir une autre résidence.

Un désistement et du jugement et de l'appel, et l'enregistrement de la décision judiciaire acceptant la démission du curateur privé, réglèrent le problème, puisque l'hypothèque légale s'éteignit par le fait même.

Sur le plan strictement juridique, il est impossible de critiquer les faits et gestes du Curateur public. Il demeure, néanmoins, aussi bien en thèse générale que dans les circonstances particulières du cas soumis, qu'il n'y aurait pas plus à craindre la dilapidation des biens de l'incapable si la reddition du tuteur ou du curateur était assurée autrement, par un cautionnement ou autre instrument analogue, par exemple, au lieu d'une hypothèque légale pour le moins archaïque.

D'autre part, le Code civil, en imposant l'hypothèque légale, est discriminatoire à l'égard d'un tuteur ou d'un curateur propriétaire d'immeubles; celui, en effet, qui ne possède que des biens mobiliers, n'a pas l'obligation légale d'offrir une garantie concrète du paiement du reliquat de sa reddition de compte, s'il y a lieu.

Le Protecteur du citoyen ne fit, cependant, pas de recommandation en ce sens, parce que l'Office de révision du Code civil, dans son rapport qui sera bientôt étudié en Commission parlementaire, propose un régime beaucoup plus souple et adapté aux exigences de la société actuelle."

Les représentants de la Curatelle publique nous informaient récemment que celle-ci, sans renoncer à son droit d'enregistrer une hypothèque légale contre les immeubles d'un tuteur ou curateur, acceptait toute autre forme de garantie. Il s'agirait d'un changement de politique important, pas très publicisé toutefois et quelque peu contraire, à notre avis, à l'article 2117 C.C.B.-C.

Dans son Onzième rapport annuel (1979, pp. 85-86), le Protecteur du citoyen rapporte un cas de négligence du Curateur public dans l'exercice de son pouvoir de surveillance d'un curateur privé:

"DÉCISION - Plainte fondée - correction obtenue pendant l'enquête.

CONDENSÉ - Le 19 janvier 1977, un fils est nommé curateur aux biens et à la personne de sa mère. Le 27 octobre 1977, la Cour supérieure l'autorise, pour le compte de l'interdite, à renoncer à la succession de son époux, accepter la communauté de biens et vendre un immeuble pour une valeur non inférieure à 51 000 \$. Le 30 novembre 1978, le curateur n'ayant pas encore donné suite au jugement de la Cour supérieure, son frère s'adressa au Curateur public pour lui demander d'intervenir au dossier. La Curatelle publique aurait d'ailleurs dû le faire d'office avant cette requête, puisque, contrairement au règlement concernant la Curatelle publique, le curateur n'avait pas produit l'inventaire des biens dans les 30 jours de sa nomination, ni le rapport annuel de son administration dans les 60 jours de l'anniversaire de sa nomination et, qu'enfin, il n'avait pas fait enregistrer d'hypothèque légale sur ses immeubles personnels. Après avoir requis en vain le curateur de produire tous les documents manquants, la Curatelle publique, le 19 janvier 1979, le mettait en demeure de s'exécuter dans les 10 jours sous peine de destitution, puis, le 26 mars 1979, lui donnait un nouvel avis pourvu de la même sanction. Le 12 avril 1979, le frère du curateur, qui avait demandé au Curateur public d'intervenir le 30 novembre 1978, s'adressa, faute de résultat, au Protecteur du citoyen.

Outre les irrégularités mentionnées précédemment, l'enquête révéla que le service juridique de la Curatelle publique avait erré en droit en soutenant qu'il suffisait de renoncer tacitement à une succession, alors que l'article 651 du Code civil stipule qu'une renonciation à une succession ne se présume pas

mais qu'elle doit se faire par un acte notarié ou par une déclaration judiciaire. Qu'à cela ne tienne, le 10 mai 1979, le fonctionnaire au dossier informait le frère du curateur que l'administration des biens avait été jugée satisfaisante par les services de la surveillance de la Curatelle publique, et on avisa le ministre des Finances, dans le même sens.

Le Protecteur du citoyen rencontra le Curateur public pour l'informer des anomalies de ce dossier révélatrices de lacunes certaines sur le plan administratif."

Le curateur public n'est donc pas lui-même à l'abri de tout reproche lorsqu'il s'agit de tutelle ou de curatelle privée. Mais force nous est également de constater que l'on a trop longtemps cherché à évincer les familles, et très souvent sans raison valable, de l'administration des malades mentaux. Le Curateur public a souvent insisté, du moins dans ses documents d'information, sur les inconvénients à nommer un curateur privé compte tenu de la longueur et du coût d'une telle procédure. Il faut donc, à notre avis, mieux informer les familles des malades de leurs droits et éliminer les obstacles judiciaires à leur intervention, quitte à améliorer les mé-

canismes de surveillance du Curateur public. Le Projet de loi 20 portant réforme au Code civil du Québec des droits des personnes, des successions et des biens, contient des propositions intéressantes relativement à la nature et à l'objet de la sûreté que doivent fournir les tuteurs et curateurs. On prévoit même la rémunération de ces derniers.

Si l'on veut que le Curateur public exerce véritablement son rôle de surveillance de l'administration des tuteurs et curateurs privés et ce, pour protéger leurs pupilles, certaines modifications législatives s'imposent. Dans un Mémoire au conseil des ministres daté du 11 juin 1985, l'ancien ministre des Finances, M. Yves Duhaime, faisait certaines recommandations de nature à faciliter le travail du Curateur public. Monsieur Duhaime s'expliquait ainsi:

"Or depuis 1972, il arrive de plus en plus fréquemment que la loi prévoit qu'un tuteur ou un curateur privé puisse être nommé ou agir d'office en vertu d'une loi statutaire.

C'est le cas notamment des tuteurs ou curateurs privés nommés ou agissant d'office en vertu de l'article 35 de la Loi sur les accidents du travail (L.R.Q., chap. A-3) ou des articles 11.1 et 42 de la Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q., chap. A-25).

Ces tuteurs ou curateurs privés nommés ou agissant d'office en vertu d'une loi statutaire sont astreints au pouvoir de surveillance dans les cas où la loi stipule qu'ils ont des obligations d'un tuteur. C'est ce qui se produit avec la Loi sur les accidents du travail et la Loi sur l'assurance automobile.

Les lois sur la Commission de la santé et de la sécurité du travail (L.R.Q., chap. S-2.1, art. 174) et sur l'assurance automobile (L.R.Q., chap. A-25, art. 70) contiennent des dispositions sur la confidentialité des dossiers de la C.S.S.T. et de la R.A.A.Q. qui interdisent à ces dernières la divulgation de renseignements contenus dans leurs propres dossiers sauf peut-être au bénéficiaire lui-même ou à son représentant légal.

La nature de cette confidentialité est telle que le Curateur public ne pourrait être considéré comme une personne ayant droit à des renseignements contenus dans les dossiers de la C.S.S.T. ou de la R.A.A.Q., ne serait-ce que pour avoir le nom et l'adresse des tuteurs ou curateurs privés nommés ou agissant d'office en vertu de la Loi sur les accidents du travail ou la Loi sur l'assurance automobile.

D'autre part, il est douteux que le Curateur public puisse se servir de l'article 59 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics (L.R.Q., chap. A-2.1) car son but premier n'est pas d'intenter des procédures judiciaires ou de prévenir et réprimer le crime et les infractions à la loi, mais de surveiller l'administration des tuteurs et curateurs privés pour protéger leurs pupilles.

En conséquence, le Curateur public se trouve devant l'impossibilité d'exercer son rôle de surveillance face à ces tuteurs ou curateurs nommés ou agissant en vertu d'une loi statutaire.

La solution proposée

Prévoir à l'intérieur de la Loi sur la Curatelle publique une disposition permettant au Curateur public de recueillir les renseignements nécessaires à l'application de la loi."

Bref, il faut non seulement faciliter la nomination de tuteurs ou curateurs privés mais donner aussi au Curateur public d'autres moyens de contrôle sur ces tuteurs et curateurs privés. On retrouvera quelques recommandations à ce sujet dans le Document de travail sur le Curateur public (pp. 16-17) préparé par deux assistantes du Protecteur du citoyen et qui se trouve en annexe à notre étude.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A l'origine, la fonction de Curateur public a été créée pour venir en aide à une catégorie bien définie de personnes: les malades mentaux non interdits et placés en cure fermée dans des hôpitaux psychiatriques. Aujourd'hui, le Curateur public est d'office curateur à tout malade mental qui n'a pas de tuteur ni de curateur et dont l'incapacité d'administrer ses biens est attestée, sur recommandation d'un psychiatre, par un certificat du directeur des services professionnels du centre hospitalier où le malade est traité. Il n'y a rien pour prévenir une erreur de diagnostic et les pouvoirs du médecin s'apparentent ici à ceux d'un juge qui prononce l'interdiction d'un malade mais sans les garanties procédurales qui accompagnent habituellement le processus judiciaire. De plus, on ne sait pas ce qu'il faut entendre par l'expression "malade mental". Qui plus est, l'incapacité découle d'un diagnostic d'un psychiatre qui porte non pas sur la maladie de la personne mais plutôt sur sa capacité à administrer ses biens même si, dans les faits, elle n'en possède

aucun. Par ailleurs, beaucoup d'autres personnes que des malades mentaux auraient également besoin de protection. Le Curateur public possède d'autres responsabilités. Il a juridiction sur les biens des absents et des introuvables ainsi que sur les successions vacantes et les biens confisqués ou sans maître. Enfin, il surveille l'administration des biens confiés à la gestion des curateurs privés et des tuteurs.

Dans le cadre de cette étude, nous avons voulu faire l'inventaire des principaux problèmes qui assaillent présentement la curatelle publique et résumer les principales critiques que l'on fait actuellement à l'endroit du Curateur public. Dans cette perspective, nous tenons à souligner la précieuse collaboration du Protecteur du citoyen qui nous a fait parvenir en peu de temps un document sur les principaux problèmes qui ont été portés à son attention et qui concerne l'administration et le fonctionnement de la curatelle publique. On retrouvera une copie de ce document en annexe à notre étude. C'est ainsi que nous avons, à l'instar de beaucoup d'autres, constaté des lacunes très importantes

dans la gestion du Curateur public. Nous sommes même d'opinion que le Curateur public n'a pas toujours exercé ses pouvoirs dans le meilleur intérêt de ses administrés et qu'il a, à cet égard, manqué à sa mission qui consiste à veiller à la protection des personnes et des biens des incapables. Ceci s'explique, en partie, probablement par le fait que le Curateur public est le représentant personnel d'un trop grand nombre de personnes. La Commission Shadley a confirmé que le Curateur public était trop loin et peu informé sur ses administrés. Incapable d'exercer les responsabilités dans ses exigences quotidiennes, le Curateur public déléguait dans les faits ses pouvoirs aux professionnels de l'hôpital créant ainsi des conflits potentiels d'intérêts. Toutefois, le rôle qu'est censé jouer le Curateur public dans notre société est essentiel et c'est pourquoi nous suggérons que des correctifs administratifs soient apportés sans délai ainsi que certaines modifications législatives.

Il nous est apparu difficile d'étudier la Loi sur la curatelle publique sans devoir tenir compte, par exemple, de la Loi sur la protection du malade mental, du Code civil et du Code de procédure civile. Compte tenu que notre mandat porte avant tout sur la Loi sur la curatelle publique nous nous limiterons, au terme de cette étude, à proposer ce qui nous apparaît comme devant être les grandes lignes d'une réforme de cette Loi. Cette réforme doit se faire, à notre avis, en tenant compte des principes suivants: respect du principe de l'inviolabilité de la personne humaine et de son intégrité physique; présomption de capacité du majeur; absence de discrimination. De façon plus générale, il faut que la Loi sur la curatelle publique respecte les droits reconnus dans les chartes québécoise et canadienne et accorde aux administrés les mêmes droits ou privilèges que ceux reconnus à tous les autres membres de la société. De plus, si le rôle du Curateur public est nécessaire pour protéger parfois certaines personnes contre leur entourage, il faut que ce rôle soit exercé à titre supplétif seulement, lorsque c'est vraiment nécessaire. Il faut encourager davantage la participation des familles et réduire l'interventionnisme de l'État en cette matière. La

curatelle publique doit être avant tout une institution de suppléance et de surveillance. Le gouvernement pour sa part doit exercer un meilleur contrôle de la gestion du Curateur public. La curatelle publique doit d'autre part obtenir les moyens financiers lui permettant de jouer pleinement son rôle et d'atteindre l'autofinancement. De façon plus concrète, nous aimerions faire les recommandations suivantes:

- Que toute personne majeure ne puisse être déclarée incapable sans intervention judiciaire, avec droit d'être représenté par un avocat. Qu'il ne soit plus possible de faire déclarer une personne incapable par simple certificat émis par un seul psychiatre et ce, sans avis à la personne concernée ou à sa famille. Que le malade bénéficie de toutes les garanties procédurales afin d'éviter tout internement abusif.
- Que les critères d'admission au régime de protection du Curateur public soient modifiés pour être élargis. Que la curatelle publique ne soit plus réservée au malade mental mais ouverte à toute personne incapable d'administrer ses biens ou dans une situation de vulnérabilité (déficient intellectuel, personne âgée, comateux, intempérant, prodigue, etc.)
- Qu'il soit possible pour une personne de contester sa mise sous curatelle publique devant non seulement les tribunaux judiciaires mais aussi devant des organismes comme la Commission des affaires sociales comme c'est actuellement le cas pour le "malade mental" visé par la Loi sur la protection du malade mental.

- Que des mécanismes différents de protection des personnes et des biens soient établis. Qu'il soit possible de maintenir la capacité d'une personne majeure tout en confiant l'administration de ses biens à un tiers. Que la gestion de la personne relève avant tout de la famille. Que le degré de protection ou d'assistance soit établi en fonction des besoins de la personne concernée de façon à lui faire perdre le moins de droits possible.
- Que le Curateur public n'ait pas la garde de l'incapable. Que celle-ci soit confiée à l'établissement de soins, à la famille, ou à un tiers qui maintient une relation personnelle avec l'incapable.
- Que le mineur malade mental non pourvu de tuteur ne relève plus du Curateur public, mais qu'il jouisse plutôt du même régime de protection que celle fournie par les organismes chargés de la protection de la jeunesse.
- Que des mécanismes plus simples et moins coûteux soient disponibles pour les personnes qui ont peu de biens. En plus de la formule du fiduciaire dont on a déjà parlé, on pourrait peut-être penser à établir, en cas d'hospitalisation de l'incapable, un régime de gérance de curatelle; c'est-à-dire que l'administration des revenus du malade pourrait être confiée à un préposé appartenant au personnel administratif de l'établissement de traitements. La mission de ce gérant de curatelle serait de percevoir les revenus de la personne protégée, de les appliquer à l'entretien et au traitement de celle-ci; l'administration de ce gérant étant sous la surveillance du Curateur public. D'autre part, ceux qui détiennent une procuration, signée devant notaire après avis du conseil de famille, pourraient continuer à gérer les biens de la personne même lorsqu'elle est devenu incapable.

- Quant à la question du consentement à un acte médical, il faut respecter le choix de la personne protégée à moins que la maladie dont elle est atteinte l'empêche complètement de comprendre la nature et les conséquences de ses gestes. Ce n'est pas parce qu'une personne jouit d'un régime de protection que l'on doit automatiquement se passer de son consentement. Son représentant ne devrait pouvoir consentir qu'aux traitements habituels faits dans l'intérêt du malade et qu'il faille, dans les autres cas, obtenir l'autorisation judiciaire. Que le majeur protégé ait droit à des services de santé personnalisés. Que le Curateur public ne soit plus seul à pouvoir prendre des décisions de nature médicale à l'égard de ses administrés.
- Que l'administration du Curateur public soit plus transparente. A cet effet, nous recommandons que les parents puissent avoir accès aux dossiers médicaux ou autres de leurs enfants (sauf bien entendu si ceux-ci s'y objectent) lorsqu'ils sont sous curatelle publique. Nous pensons également que le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne devraient parfois avoir ce même droit d'accès aux dossiers des pupilles du Curateur public.
- Que les revenus des incapables, sous curatelle publique, servent non seulement à accumuler un capital dont profiteront très souvent leurs héritiers mais aussi à hâter leur guérison et à tenter de les soulager de leur maladie, à améliorer leur qualité de vie et leur sort, à défendre leurs droits. On pourrait, par exemple, examiner la possibilité pour le Curateur public de contribuer au financement des Comités de bénéficiaires des hôpitaux à vocation psychiatrique qui actuellement dépendent pour leur financement de la discrétion des autorités de l'hôpital.

- Que le taux d'intérêt sur toute avance consentie par le Curateur public à un administré soit fixé non par règlement mais suivant une formule qui tienne compte plus rapidement des fluctuations du marché (art. 30 de la Loi).
- Que le financement de la curatelle publique soit redéfini de façon à permettre son autofinancement, tel que souhaité lors des modifications législatives de 1982. Que la Loi soit modifiée de façon à éviter la répétition de querelles stériles et coûteuses entre les organismes de contrôle (e.g. Vérificateur général) et le Curateur public.
- Que l'on distingue clairement entre les dépenses relatives à l'administration individuelle des patrimoines et les dépenses relatives à l'administration collective du Curateur public.
- Que les revenus de placement non distribués (la réserve de 20,6 millions \$) soit remis à leurs propriétaires, soit le gouvernement et les administrés et ce, malgré la complexité d'une telle opération. Que l'on prévoit de façon explicite, le cas échéant, la création d'un fonds de réserve et son financement comme c'est d'ailleurs le cas dans d'autres provinces (la loi ontarienne prévoit un "assurance fund" à partir de certains surplus, Public Trustee Act, R.S.O. 1980, c. 422, s. 9 (3)).
- Que la tarification exigée par le Curateur public soit révisée de façon à respecter les principes d'équité et d'égalité.
- Que de nouveaux moyens soient accordés au Curateur public afin qu'il puisse exercer de façon plus efficace son rôle de surveillance des tutelles et des curatelles privés.

- Que le Curateur public ne soit plus une personne physique mais un organisme gouvernemental désigné sous le nom de Curatelle publique et soumis aux mêmes règles que tout autre organisme du gouvernement de façon à permettre principalement le contrôle du Vérificateur général, du Protecteur du citoyen et de la Commission d'accès à l'information.
- Que la curatelle publique soit décentralisée et qu'il soit possible au Curateur public de déléguer ses pouvoirs, comme c'est d'ailleurs le cas en Alberta (Public Trustee Act, R.S.A. 1980, c. P-36, s. 34).
- Qu'il soit institué un conseil d'administration pour partager avec le Curateur public les responsabilités qui lui sont dévolues (à l'Île du Prince-Édouard, il existe un "Advisory committee of the Official Trustee", Official Trustee Act, R.S.P.E.I. 1974, c. O-2, s. 13; il en va de même en Ontario, Public Trustee Act, R.S.O. 1980, c. 422, s. 15).
- Que la curatelle publique soit sous le contrôle du Vérificateur général, du Conseil du trésor et du ministère de la Justice quant à la gestion des biens des administrés, à l'octroi des contrats plus importants et à l'engagement du personnel. En contrepartie, que le Curateur public jouisse d'une immunité statutaire en raison de poursuite judiciaire intentée en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exécution de ses fonctions. Lorsqu'un organisme administre environ 175 millions \$ appartenant à des tiers incapables, il faut des mécanismes rigoureux de contrôle et le gouvernement a la responsabilité de voir à ce que cet argent soit bien administrée et profite aux incapables.

- Qu'il soit clairement établi que le Curateur public était soumis à la Loi sur le vérificateur général depuis le 16 décembre 1982, date de l'entrée en vigueur des modifications législatives modifiant l'administration et l'organisation de la curatelle publique. Il y a lieu, compte tenu du conflit qui a existé entre le Vérificateur général et l'ancien Curateur public, de dissiper tout doute quant à l'application de la Loi sur le vérificateur général au Curateur public.

On retrouve également plusieurs autres recommandations d'ordre plus technique dans le Document de travail sur le Curateur public préparé à la demande du Protecteur du citoyen et qui se trouve en annexe à notre étude. Enfin, nous ne sommes pas sans savoir que le Projet de loi 20 intitulé Loi portant réforme au Code civil du Québec du droit des personnes, des successions et des biens (1984) énonce pour sa part des dispositions très intéressantes relativement aux soins, à la garde en établissement et à l'examen psychiatrique, à la capacité des personnes, aux mesures de surveillance des tuteurs et des curateurs, et aux régimes de protection des majeurs. Une réforme de la Loi sur la curatelle publique peut difficilement ignorer l'existence d'un tel projet de loi.

BIBLIOGRAPHIE

ALTER, L.M., "Administration by the Public Trustee of Estates of Mental Incompetents", (1976-77) 3 Estates and Trusts Quarterly 67-68

ANAND, R. et G. CZUKAR, "The Canadian Charter of Rights and Freedoms and Provincial Human Rights Legislation: Tools to Strengthen Rights of Psychiatric Patients and Ex-patients", Discussion paper for Canadian Mental Health Association National Office, Toronto, Ontario, February 1984, 50 p.

BEAUDOIN, P., "La Curatelle publique" [1977] C.P. du N. 73-91.

BEAUDOIN, Y., "Etude critique sur la loi de la curatelle publique", (1948) 50 R. du N. 325-348.

BEAUDOIN, Y., "Propos sur la Loi de la curatelle publique", (1968) 28 R. du B. 595-603 ou (1967-68) 70 R. du N. 182-191.

BERGERON, V., L'attribution d'une protection légale aux malades mentaux, Montréal, Les Editions Yvon Blais Inc., 1981, 454 p.

BERGERON V., "The Legal Status of a Person Under the Jurisdiction of the Public Trustee: Quebec Law with comparisons to that of other provinces of Canada", (1982) 5 International Journal of Law and Psychiatry 355-364.

BORDELEAU, F., "Peut-on encore faire enfermer n'importe qui", Justice pour tous, Janvier 1986, 17-21.

BRONSARD, L., MULLINS, G., et C. OTIS, Le droit et la déficience intellectuelle. Un étonnant mélange de reconnaissance législative et de carences d'application, Pour l'Association du Québec pour les déficients mentaux, Mai 1986, 267 p. et annexes.

CASTELLI, M.D., "Commentaires sur le rapport de l'O.R.C.C. sur la famille - 2e partie" (1976) 17 C. de D. 577.

GODIN, L., "Mon expérience comme fiduciaire de patients psychiatriques", (1985) 10 Santé mentale au Québec 93-98.

GORDON, R.M., VERDUN-JONES, S.N. et D.J. MacDOUGALL, Standing in their Shoes: Guardianship, Trusteeship and the Elderly Canadian. A report to the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, The Criminology Research Centre, Simon Fraser University, Burnaby, B.C., September 1986, 670 p.

HILL, B.P., "Civil Rights of the Psychiatric Patient in Quebec", (1977) 12 R.J.T. 503-529.

HOULE, J., "Loi de la Curatelle publique" (1963) 65 R. du N. 394-404.

KORENBERG, M. et M. KORENBERG, "Psychiatry: The Lost Horizon: The Erosion of Human Rights", (1981) 5 Legal Medical Quarterly 79-91.

LALONDE, P. et F. GRUNBERG, Psychiatrie clinique: Approche contemporaine, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1980.

LAVALLÉE, A., "Tutelles et curatelles", [1967] C.P. du N. 42.

MAYRAND, A., L'inviolabilité de la personne humaine. Montréal, Wilson et Lafleur, 1975, 228 p.

PANACCIO, L., Contribution à un projet de loi-cadre en matière de maladie mentale, Annexe 5, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Gouvernement du Québec, Août 1970, 35 p.

PATENAUDE, L., Tutelle et curatelle, La Librairie de l'Université de Montréal, 1975-1976, 86 p.

RAYMONDIS, L.M., Quelques aperçus sur une réforme des services psychiatriques. Etude des conditions juridiques et médicales de l'hospitalisation des malades mentaux au Canada (Québec), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966, 153 p.

REISNER, R., Law and the Mental Health System. Civil and Criminal Aspects, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1985, 696 p.

WEISSTUB, D.N., Law and Psychiatry in the Canadian Context, Cases, Notes and Materials, Toronto, Pergamon Press, 1980.

WEISSTUB, D., "Le droit et la psychiatrie dans leur problématique commune, (1985) 30 McGill L.J. 221-265.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, Commentaires et recommandations de la Commission des droits de la personne du Québec en rapport avec la Commission d'enquête sur le fonctionnement et l'administration de l'Hôpital Rivière-des-Prairies, Montréal, le 10 mars 1986, 40 p.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, Commentaires de la Commission des droits de la personne du Québec sur la Loi de la protection du malade mental, Montréal, le 19 juillet 1978, 40 p.

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT, Rapport sur quelques aspects du traitement médical et le droit pénal, Ottawa, 1986, 19 p.

La personne d'abord, la déficience intellectuelle ensuite! Éléments de réflexions présentés par l'Association du Québec pour les déficients mentaux à la Commission d'enquête du gouvernement du Québec sur les services de santé et les services sociaux connexes, Mars 1986, 40 p.

Mémoire de l'Association du Québec pour les déficients mentaux présenté à la Sous-commission parlementaire des Affaires sociales, Étude de la distribution des services de soutien et de réinsertion sociale offerts aux personnes ayant une déficience intellectuelle et vivant dans la communauté, 9 août 1985.

OFFICE DE RÉVISION DU CODE CIVIL, Rapport sur le Code civil du Québec, Vol. 1, Projet du Code civil, Éditeur officiel du Québec, 1978.

OFFICE DE RÉVISION DU CODE CIVIL, Rapport sur le Code civil du Québec, Vol. II, t.1, livres 1 à 4, commentaires, Éditeur officiel du Québec, 1978.

Ontario, Royal Commission Inquiry into Civil Rights, [McRuer Report], Report number one, Volume 3, 1968 [plus spécialement le chapitre 87 intitulé "Administration of Estates of the Mentally Ill"]

Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration et le fonctionnement de l'Hôpital Rivière-des-Prairies, présidée par Me Richard Shadley, présenté à l'honorable ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec, madame Thérèse Lavoie-Roux, 1986.

Rapport de la Commission d'enquête sur la qualité de l'administration et du fonctionnement de l'Hôpital Louis-H. Lafontaine, présenté à M. Camille Laurin, ministre des Affaires sociales, 21 mai 1984.

