

LA PROTECTION LÉGALE PROTÈGE-T-ELLE ADÉQUATEMENT LE PATRIMOINE DU MAJEUR VULNÉRABLE ?

François DUPIN

Volume 111, numéro 2, septembre 2009

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1044873ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1044873ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Yvon Blais

ISSN

0035-2632 (imprimé)

2369-6184 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

DUPIN, F. (2009). LA PROTECTION LÉGALE PROTÈGE-T-ELLE ADÉQUATEMENT
LE PATRIMOINE DU MAJEUR VULNÉRABLE ? *Revue du notariat*, 111(2),
243–253. <https://doi.org/10.7202/1044873ar>

LA PROTECTION LÉGALE PROTÈGE-T-ELLE ADÉQUATEMENT LE PATRIMOINE DU MAJEUR VULNÉRABLE ?

François DUPIN*

I.	INTRODUCTION	245
II.	LA MISSION DU CURATEUR PUBLIC	245
III.	IMPORTANCE ET MODE D'INTERVENTION DU CURATEUR PUBLIC	246
IV.	LA SUFFISANCE DE LA PROTECTION LÉGALE	248
V.	CONCLUSION	253

* Avocat, Curateur public du Québec.

I. INTRODUCTION

Le législateur québécois a articulé la protection des majeurs vulnérables en considérant deux mécanismes, soit le recours aux régimes de protection légale (protection qui fait l'objet du chapitre III, du titre 4^e du livre 1^{er} du *Code civil du Québec* portant titre « Des personnes »), et le recours à une protection conventionnelle par voie de mandat appelé mandat en prévision de l'inaptitude ou mandat de protection (protection qui fait l'objet du chapitre IX, du titre 2^e du livre V portant titre « Des obligations »).

Précisons qu'il nous est demandé de situer la contribution du Curateur public auprès du seul mécanisme de protection légale ; toutefois, cette contribution ne peut s'apprécier sans évoquer aussi son rôle dans la protection conventionnelle pour en avoir un aperçu complet. Aussi, nous évoquerons sommairement le rôle du Curateur public en matière de mandat de protection aux fins d'une compréhension holistique de sa contribution.

II. LA MISSION DU CURATEUR PUBLIC

Rappelons quelque peu les grands axes de la mission du Curateur public telles qu'élaborées par le législateur québécois depuis la réforme de fond qu'il a entrepris en 1988.

En raison de sa mission particulière, soit la protection des personnes les plus vulnérables de la société, le Curateur public est avant tout une personne – et non un organisme – qui dirige une instance administrative créée par l'État, création qui date de 1945¹. M^{me} Diane Lavallée assumera le rôle de curatrice publique jusqu'à son terme de cinq années, soit en 2010.

Cette mission s'exprime comme suit et s'articule en trois propositions dont chacune a une résonance bien précise en matière de protection du patrimoine :

1. Art. 1 de la *Loi sur le curateur public*, L.R.Q., c. C-81 (ci-après désignée « L.c.p. »).

Au Curateur public, nous veillons à la protection de citoyens inaptes par des mesures adaptées à leur état et à leur situation. Nous nous assurons que toute décision relative à leur personne et à leurs biens est prise dans leur intérêt, le respect de leurs droits et la sauvegarde de leur autonomie. Nous informons la population et les intervenants et nous les sensibilisons au besoin de protection découlant de l'incapacité.

Pour veiller à la protection des citoyens dits inaptes, soit ceux dont la vulnérabilité est déclarée par jugement, le législateur québécois a *grosso modo* habilité le Curateur public à l'exercice de trois rôles dont deux agissent l'un à l'exclusion de l'autre, sauf exception, soit celui de la représentation légale d'un majeur (lorsque le Curateur public est désigné tuteur ou curateur), ou celui de la surveillance de cette même représentation légale alors qu'elle est exercée par un tiers (lorsque ce tiers est désigné tuteur ou curateur)².

Un troisième rôle consiste en l'exercice d'un pouvoir d'enquête sur toute personne sous le coup d'un régime de protection légale. Le rôle s'étend aussi au respect des obligations dévolues à un mandataire dans l'exécution d'un mandat de protection³. L'explication de ces trois rôles nous semble déterminante pour situer la contribution du Curateur public.

III. IMPORTANCE ET MODE D'INTERVENTION DU CURATEUR PUBLIC

En résumé et en chiffres, selon chacun des trois rôles évoqués plus haut, le Curateur public représentait à titre de tuteur ou de curateur 11 518 majeurs, surveillait quelque 7 380 régimes de protection privés, et peut enquêter sur les 8 458 mandats de protection homologués au 31 mars 2008. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, le législateur a choisi de protéger la population déclarée vulnérable du Québec. Précisons le *modus operandi* pour chacun de ces trois grands rôles.

Dans son rôle de représentant désigné soit à titre de tuteur ou de curateur, le Curateur public a, en matière de patrimoine, uniquement la simple administration des biens du majeur vulnérable, et

2. Art. 12 L.c.p.

3. Art. 27 et 55 L.c.p.

non la pleine⁴. Il ne peut donc, dans son rôle de simple administrateur, se comporter comme s'il avait des coudées franches, quoiqu'il bénéficie de règles particulières facilitantes dans sa loi constitutive⁵. En revanche, quand le Curateur public est désigné à titre de tuteur ou de curateur, personne ne surveille son administration sauf d'autres instances gouvernementales spécifiques⁶.

Ainsi, le Curateur public peut être par exemple exempté d'obtenir les autorisations judiciaires autrement requises⁷, en cas d'emprunt. D'autre part, il n'est pas tenu de fournir une sûreté pour garantir l'exécution de ses obligations d'administrateur⁸, mais doit rendre un compte sommaire de sa gestion annuellement à la demande des proches du majeur ou du majeur lui-même⁹.

D'autres obligations lui sont imparties, telles la confection d'inventaire¹⁰ et l'ouverture d'un compte individuel pour chacune des personnes qu'il représente¹¹. D'autre part, le Curateur public bénéficie des conseils d'un comité en matière de placement des biens dont il assume l'administration collective¹².

Détaillons la quantification des personnes représentées par le Curateur public en qualifiant la nature de leur inaptitude : il a été désigné curateur à 6 493 personnes, et tuteur à 4 997 personnes, l'âge moyen de ces personnes est de 59 ans, et 37 % de toutes les personnes représentées ont au-dessus de 65 ans, à peine 11 % de ces personnes vivent à domicile seules ou non, le reste étant hébergé. Il est particulièrement indicatif du vieillissement de la population québécoise que le pourcentage de personnes actuellement admises pouvant être représentées par le Curateur public et souffrant de maladies dégénératives se chiffre à 44 %, de toutes les autres causes d'inaptitude confondues. Enfin, le patrimoine médian de toutes les personnes représentées par le Curateur public est d'environ 3 500 \$, et 7 % ont un patrimoine dépassant 50 000 \$.

4. Art. 262 C.c.Q. et 30 L.c.p.

5. Art. 34 et 55 L.c.p.

6. Art. 223 C.c.Q.

7. Art. 35 L.c.p.

8. Art. 39 L.c.p.

9. Art. 39 L.c.p.

10. Art. 29 L.c.p.

11. Art. 33 et 43 L.c.p.

12. Art. 46 L.c.p.

Les obligations de prudence, de diligence, d'honnêteté et loyauté aux fins de servir le meilleur intérêt de la personne vulnérable représentée, comme l'exigent les règles de l'administration du bien d'autrui, sont applicables au Curateur public¹³ ; s'ajoutent au *corpus* de ses obligations, la reconnaissance de la sauvegarde de l'autonomie, comme le lui commande l'article 257 C.c.Q., et la deuxième proposition de l'énoncé de mission qui en découle, évoqué au début de cet article.

En effet, le Curateur public s'est doté d'une politique en matière de gestion du patrimoine des personnes représentées reconnaissant l'importance d'assurer la dignité de la personne et de respecter son autonomie et les choix qui découlent de l'expression de cette autonomie : pratiquement, le Curateur public sonde l'expression des volontés de la personne représentée lorsqu'elle en est capable, pour toute décision importante prise au regard de la gestion de son patrimoine et au moment de l'établissement de son budget¹⁴.

Concrètement parlant, cette administration porte sur un portefeuille de placements d'environ 280 000 000 \$; le Curateur public doit gérer un parc immobilier de plus de 400 immeubles (300 habitations, 125 terrains) avec un lot de tâches administratives qui s'y ajoutent : inspection des édifices, entretiens et réparations, lorsque nécessaires, déménagement des personnes et de leurs biens, entreposage et paiement des comptes courants d'utilité publique, etc. Enfin, le Curateur public produit quelque 23 000 déclarations fiscales annuellement et traite des successions dans lesquelles les personnes représentées ont des droits. Il y a actuellement 500 dossiers de succession en traitement.

Passons maintenant au deuxième rôle en importance du Curateur public.

Le Curateur public veille à la protection des majeurs vulnérables en exerçant aussi un rôle de surveillance lorsque la famille (en général) prend en charge l'administration du régime de tutelle ou de curatelle au bénéfice de l'un des leurs. Il est utile ici de rappeler que le Curateur public agit comme tuteur ou curateur toujours de manière supplétive à la famille et que le législateur, comme la juris-

13. Art. 1309 C.c.Q.

14. Politique en matière de gestion du patrimoine des personnes représentées sous régime de protection public. N° PRO.073.

prudence, l'invite à s'effacer lorsque des membres ont le désir d'agir comme représentant légal¹⁵.

Un autre rappel s'impose ici : la tutelle ou curatelle opérée par un protecteur choisi parmi la famille sera supervisée non seulement par le Curateur public, mais par une entité composée de trois membres de la famille, entité appelée conseil de tutelle ou de curatelle¹⁶ ; c'est donc une double surveillance qui est imposée au protecteur privé. Ce conseil de tutelle ou de curatelle exerce une supervision rapprochée du protecteur désigné.

Les moyens à la disposition du Curateur public pour surveiller la protection privée consistent surtout en l'examen des rapports d'inventaires et des rapports annuels rédigés par les protecteurs privés¹⁷ ; ces moyens s'ajoutent à ceux que le législateur a prévus pour exercer une surveillance rapprochée par le biais des conseils de tutelle ou de curatelle.

Concrètement parlant, ces régimes opérés par des protecteurs privés recrutés le plus souvent par la famille, administrent des patrimoines de plus de 50 000 \$ pour 31 % des cas, de 10 000 \$ à 50 000 \$ pour 16 % des cas, et en bas de 10 000 \$ pour 53 % des cas. Il est à remarquer que, dans les régimes privés, le régime de curatelle (4 995 régimes) est largement préféré à celui de tutelle (2 309 régimes), avec pour effet que les tuteurs n'exercent qu'une simple administration alors que les curateurs, plus nombreux, exercent une pleine administration sur les biens du majeur vulnérable. Doit-on s'inquiéter de ce phénomène en ce qu'il réduit l'autonomie de la personne vulnérable ou au contraire s'en réjouir, parce que l'on n'attend qu'au dernier moment avant d'ouvrir un régime de protection ? Sur cette question sans réponse mesurée, abordons le troisième grand rôle du Curateur public.

Outre les pouvoirs de représentation légale et de surveillance dont nous venons de traiter, un troisième rôle qui échoit au Curateur public est celui d'être investi des pouvoirs d'enquête non seulement à l'égard de toute personne sous régime de protection et de toute personne inapte, mais aussi à l'égard d'un mandataire qui prend soin ou administre les biens d'une personne vulnérable.

15. Art. 15 L.c.p.

16. Art. 222 et 55 C.c.Q.

17. Art. 246 C.c.Q.

Il s'agit ici d'un pouvoir d'enquête dont l'exercice peut aboutir soit à une révocation du mandat de protection et d'ouverture de régime de protection, soit de remplacement d'un tuteur ou d'un curateur privé (le Curateur public a ainsi déposé 129 requêtes en remplacement pour les années 2006-2007), lorsque la preuve révèle une inexécution des obligations du représentant légal ou des abus. Ce pouvoir s'amorce en général par un signalement émanant soit du réseau de la santé, soit d'un tiers, le Curateur public a ainsi reçu 499 signalements pour les années 2006-2007¹⁸.

Ce tour d'horizon portant tant sur la mission du Curateur public que sur ses moyens d'opérer une protection des majeurs vulnérables, quel jugement pouvons-nous porter sur la suffisance de la protection légale ?

IV. LA SUFFISANCE DE LA PROTECTION LÉGALE

Deux remarques préliminaires dont la première fait office d'un jugement de valeur : nous doutons qu'une loi puisse régler tous les cas d'espèce où l'abus est insidieux ou latent et difficilement vérifiable. La seconde appelle à considérer les limites de la question posée : on nous invite à considérer la suffisance de la protection légale alors que le Québec compte *grosso modo* 28 000 personnes sous régime de protection légale ou conventionnelle sur presque un demi-million de personnes vulnérables à des degrés divers (à peu près 227 000 déficients intellectuels, 150 000 à 200 000 souffrant de troubles mentaux graves et plus de 100 000 affectées de maladies dégénératives, pour ne considérer que ces grandes catégories de handicaps).

Pour ces personnes qui constituent la grande majorité des personnes vulnérables laissées sans protection faute de besoins connus, un signalement de leur condition précaire peut prendre la voie d'un rapport d'un directeur général d'un établissement de santé¹⁹, de même qu'il peut être l'œuvre d'un proche ou d'un parent, et qui pourrait aboutir soit à la Commission des droits de la personne, ou encore au Protecteur du citoyen, ou encore au Curateur public qui sont autant d'instances administratives qui se concertent en la matière.

18. Art. 22 L.c.p.

19. Art. 270 C.c.Q.

En ce sens, remarquons la troisième proposition de l'énoncé de mission du Curateur public qui vise la diffusion de l'information à laquelle le Curateur public s'engage vis-à-vis les intervenants et la population sur le propos des besoins de la protection des majeurs vulnérables. Ainsi et pour exemple, une formation spécifique à plus de 200 répondants des agences et des établissements a pu être mise sur pied sans compter diverses séances d'information s'adressant à toutes sortes de publics (incluant les comités d'usagers du réseau de la santé), et plus de 70 interventions publiques à l'échelle locale ou internationale²⁰.

En effet, le Curateur public a le devoir d'informer et de supporter les tuteurs et curateurs privés dans l'exécution de leur fonction, et cette information qu'il dispense touche évidemment les mandataires comme les conseils de tutelle ou de curatelle, comme le grand public, puisque la vulnérabilité des majeurs est affaire de société. C'est dans cette perspective que le Curateur public dispense, par divers moyens et supports, l'information nécessaire au bon accomplissement des tâches des protecteurs privés.

Ces remarques préliminaires étant faites, les différents rôles joués par le Curateur public suffisent-ils à la protection du patrimoine du majeur vulnérable ? Le rôle de représentant légal du Curateur public (tuteur ou curateur) appellera à une autre remarque préliminaire et simpliste : le Curateur public, s'il manque à ses obligations de représentant légal, pourra toujours être poursuivi en justice sans qu'une insuffisance de fonds puisse être la cause d'un désintéressement du créancier de l'obligation de réparation. De plus, l'implication possible du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général dans l'exécution de la mission du Curateur public peut garantir un niveau minimum acceptable de risque. Enfin, n'oublions pas que le législateur somme le Curateur public de rendre un compte sommaire de sa gestion à tout proche du majeur vulnérable qui lui en fait la demande. Ces considérations nous portent à penser que, s'il y a insuffisance de protection, ce n'est pas du côté des instruments fourbis par le législateur en matière de protection légale, que se situe le nœud du problème.

Le rôle de surveillant légal des tuteurs ou curateurs privés opéré par le Curateur public s'ajoute, rappelons-le, et duplique même quelquefois, celui joué par le conseil de tutelle ou de cura-

20. Voir aussi l'article 20 L.c.p. : ce devoir d'information auprès des tuteurs et curateurs tire sa source de la loi.

telle ; ce chassé-croisé d'obligations du tuteur ou du curateur envers soit le Curateur public, soit le conseil, nous oblige à faire le constat d'un filet de sécurité serré du représentant légal privé²¹ ; la jurisprudence a même sanctionné à quelques reprises le Curateur public pour ne pas avoir agi de manière assez diligente sur la preuve qu'à partir des moyens dont il disposait : il savait ou aurait dû savoir que le représentant légal n'exécutait pas ses obligations ; dans de tels cas, souvent le conseil ou le représentant légal est aussi poursuivi en responsabilité civile. Ce filet de sécurité serait-il même trop astreignant pour les petits patrimoines et ne découragerait-il pas les éventuels candidats de la famille à la représentation légale ?

Enfin, le rôle d'enquêteur quant à tous les régimes de protection, y compris ceux exercés par voie de mandat de protection, met ici en exergue l'absence de surveillance de l'exécution des obligations d'un mandataire choisi par voie de mandat de protection. Il n'y a pas de surveillance de quiconque sauf si le mandat de protection y pourvoit (ce qui n'est le cas que de 32 % des mandats)²². Sachant la popularité grandissante de cet instrument juridique, constatons la nette disproportion entre le chassé-croisé des obligations d'un tuteur ou d'un curateur privé d'avec le statut de quasi « agent libre » du mandataire pour la majorité des mandats de protection. La jurisprudence a d'ailleurs invité le législateur à retourner à sa table de travail pour réfléchir à cette problématique²³.

Il est utile enfin de compléter ces remarques par le rappel à l'effet que toute demande de protection légale ou conventionnelle doit passer par le tribunal et les procédures d'ouverture de régime ou d'homologation de mandat doivent être signifiées au Curateur public ainsi qu'à une « personne raisonnable »²⁴ : il s'agit ici pour le Curateur public – et surtout en matière d'homologation de mandat de protection – d'un exercice de surveillance procédurale qui se justifierait plus par le souci du respect du caractère d'ordre public de ces procédures que par un examen au fond de la conduite du représentant légal ou mandataire avant l'homologation ; nous estimons quand même ce moyen intéressant pour les possibilités qu'il offre pour le Curateur public comme pour la personne dite « raisonnable » d'ouvrir en amont du régime de protection demandé un débat sur la qualification du mandataire ou du représentant légal pressenti.

21. Par exemple : art. 240, 243, 246 C.c.Q. etc.

22. Source : Curateur public du Québec, analyse de 150 mandats au stade de l'homologation, Montréal, 4 février 2004, p. 4.

23. *Québec (Curateur public) c. S. (D.)*, EYB 2006-100415 (C.A.).

24. Art. 877 et s., 884.1 et s. C.p.c.

V. CONCLUSION

Les voies qui semblent les plus prometteuses restent l'éducation du grand public et des différents intervenants (tuteur, curateur ou mandataire) et acteurs de la société civile, dont le maillage est toujours à renouveler et pour lesquels le dépôt d'une plainte ou d'un signalement est toujours possible pour secourir une personne vulnérable. Quant au mandat de protection, nous avons fait état de ce qui apparaît comme étant une carence dans l'économie de ce régime conventionnel de protection ; nous estimons qu'il y a un moyen d'y pallier sans alourdir indûment le processus déjà mis en place par le législateur.

Enfin, les propos qui précèdent ont tenu pour acquis les structures élaborées par le législateur québécois ; or, une remise en question en profondeur du rôle du Curateur public à l'égard des mécanismes de protection est actuellement en cours, suscité d'une part par l'évolution démographique de la société québécoise, et par la volonté d'assurer des services de qualité aux majeurs vulnérables d'autre part. C'est donc en tenant compte de ces variables que ces propos vous sont livrés et valent pour l'heure actuelle.