



PROTECTEUR
DU CITOYEN



RAPPORT SPÉCIAL

SOUS TUTELLE, MAIS TOUJOURS VULNÉRABLES

PROTÉGER LES AVOIRS DES MAJEURS INAPTES SOUS RÉGIME DE PROTECTION PRIVÉ

QUÉBEC, LE 30 MARS 2023



PROTECTEUR
DU CITOYEN

RAPPORT SPÉCIAL

SOUS TUTELLE, MAIS TOUJOURS VULNÉRABLES

PROTÉGER LES AVOIRS
DES MAJEURS INAPTES SOUS
RÉGIME DE PROTECTION PRIVÉ

QUÉBEC, LE 30 MARS 2023

Les personnes suivantes ont participé à la réalisation du présent rapport :

Collecte des données, analyse et rédaction

Équipe d'enquête spéciale :

- France Godin, déléguée professionnelle en désignation – Direction des enquêtes en administration publique – Montréal (DEAP – Montréal)
- Léa Préfontaine, déléguée – DEAP – Montréal
- Marc Rioux, délégué-conseiller – Direction des enquêtes et des mandats spéciaux (DEMS)

Coordination et direction de l'enquête spéciale

- Marie-Claude Ladouceur, directrice des enquêtes et des mandats spéciaux – DEMS
- Tania Roussel, directrice des enquêtes – DEAP – Montréal
- Sophie Thomas, coordonnatrice – DEAP – Montréal

Collaborations : analyses et soutien à l'équipe d'enquête

- Maude Gervais, conseillère à la qualité des services – Direction des affaires juridiques et institutionnelles (DAJI)
- Béatrice Houle, étudiante – DEAP – Montréal
- Mohamed Jeddy, conseiller expert – DAJI
- Caroline Moulin, conseillère juridique – DAJI
- Manon Ostiguy, déléguée adjointe – DEAP – Montréal
- Jeescy Pouliot, adjoint et agent de recherche – Vice-protectorat Affaires institutionnelles et prévention (VPAIP)

Soutien à la rédaction, révision et coordination de la production

- Francine Légaré, rédactrice et conseillère en communication – Direction des communications (DCOM)
- Francine Plante, secrétaire principale – VPAIP
- Elizabeth Paré, rédactrice et conseillère en communication – DCOM

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site Web (protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes**, rubrique **Enquêtes spéciales**.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023.

ISBN : 978-2-550-94227-6 (PDF)

978-2-550-94226-9 (imprimé)

© Protecteur du citoyen, 2023.

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| SOMMAIRE | 6 |
| 1 L'ENQUÊTE DU PROTECTEUR DU CITOYEN | 9 |
| 1.1 Méthodologie..... | 10 |
| 1.2 Contexte..... | 10 |
| 1.2.1 Qu'entend-on par...? | 10 |
| 1.2.2 Quel est le rôle du Curateur public? | 11 |
| 1.2.3 Sommairement, qui intervient au sein du Curateur public?..... | 13 |
| 2 NON-RESPECT DES DÉLAIS ET RETARDS CUMULÉS..... | 15 |
| 2.1 Délai d'obtention de l'inventaire des biens | 16 |
| 2.2 Délai d'obtention de la sûreté | 17 |
| 2.3 Délai d'obtention du compte annuel de gestion | 18 |
| 2.4 Délai d'examen du compte annuel de gestion..... | 20 |
| 2.5 Délai d'intervention en présence d'un abus financier ou d'une irrégularité | 23 |
| 2.6 Retards liés à la disponibilité du personnel | 26 |
| 3 GESTION DES RISQUES : DES CRITÈRES ET MOYENS DE CONTRÔLE À RÉÉVALUER..... | 27 |
| 3.1 Gestion des risques et sélection des comptes annuels de gestion pour examen | 28 |
| 3.2 Efficacité du système informatisé pour sélectionner les comptes annuels de gestion problématiques | 28 |
| 3.3 Vérification sommaire d'un compte annuel de gestion sans pièces justificatives | 31 |
| 4 DES PRATIQUES ET OUTILS DE TRAVAIL À AMÉLIORER..... | 33 |
| 4.1 Outils de vérification des rapports administratifs et de traitement des abus | 34 |
| 4.2 Pouvoir d'enquête du Curateur public | 37 |
| 4.3 Outils de suivi pour la sûreté | 38 |
| 4.4 Outils de suivi des signalements | 40 |
| 4.5 Interventions auprès du conseil de tutelle | 42 |
| CONCLUSION | 45 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS..... | 46 |
| ANNEXE 2 : DONNÉES COMPLÉMENTAIRES..... | 48 |

SOMMAIRE

Lorsque le tribunal désigne un proche pour représenter une personne inapte, cela équivaut à reconnaître le besoin de protection de celle-ci en raison notamment de son isolement, de la durée prévisible de son inaptitude ainsi que de la nature ou de l'état de ses avoirs.

Au Québec, en 2020-2021, on comptait environ 33 000 personnes majeures inaptes, dont 9 410 bénéficiaient d'un régime de protection privé. Dans une tutelle privée, une personne proche agit à titre de représentant légal, et prend des décisions au nom de la personne qu'elle représente.

Le Curateur public a pour mission de veiller à la protection des personnes inaptes. Dans le cas d'une tutelle privée, il accomplit cette mission notamment en surveillant la gestion du patrimoine faite par le tuteur et en l'informant de ses obligations. Son rôle de surveillance vise, entre autres, à favoriser la détection des situations d'abus financier et à en limiter la gravité et la récurrence.

Le Protecteur du citoyen ne saurait trop insister sur la grande vulnérabilité des personnes majeures prises en charge par un régime de protection privé. L'efficacité de la surveillance effectuée par le Curateur public – soit sa capacité à repérer dès les premiers signes toute situation susceptible de nuire aux personnes sous protection et à intervenir rapidement – est étroitement liée à la fiabilité de ses méthodes et outils de travail.

Or, des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen en 2020-2021 ont révélé certaines lacunes dans la surveillance qu'exerce le Curateur public au regard des régimes de protection privés. Par exemple, devant des situations d'abus financiers supposés ou avérés, le Curateur public a tardé à réagir, a pris des mesures inadéquates, a effectué un suivi insuffisant ou a fait preuve d'autres omissions. Ces manquements pourraient avoir pénalisé certaines personnes représentées.

Le Protecteur du citoyen a donc décidé de mener une enquête spéciale pour :

- Analyser la façon dont le Curateur public surveille les régimes privés;
- Vérifier la pertinence de ses méthodes par rapport aux obligations prévues par la loi;
- Dégager des pistes d'amélioration de l'efficacité de la surveillance effectuée par le Curateur public.

Améliorer le respect des délais établis

Pour remplir son rôle de surveillance, le Curateur public doit obtenir du tuteur différents renseignements et documents attestant de sa saine gestion des avoirs de la personne représentée. Or, il arrive fréquemment que l'aboutissement de certaines démarches qui incombent au tuteur accuse un retard important par rapport aux délais prévus. **C'est alors qu'au non-respect du délai par le tuteur s'ajoute la lenteur du Curateur public à intervenir.**

Ainsi, des tuteurs tardent à envoyer au Curateur public certains documents, comme le compte annuel de gestion faisant état de leur administration ou les pièces justificatives corroborant les données fournies.

D'autres retards, ceux-là inhérents au fonctionnement du Curateur public, ont également été observés pour compléter l'examen du compte annuel de gestion ou pour intervenir auprès du tuteur en cas d'irrégularité ou en présence d'un abus financier potentiel ou avéré.

Le Protecteur du citoyen reconnaît que le manque de personnel attribuable à la conjoncture économique peut participer au non-respect des délais, mais il ne saurait l'expliquer entièrement.

Détecter efficacement les cas de mauvaise gestion et d'abus financier

Il revient au Curateur public de repérer les dossiers de tutelle qui sont les plus à risque d'abus financier et de mauvaise gestion afin d'en assurer un suivi plus étroit. À cette fin, la vérification des comptes annuels de gestion représente son principal outil de détection.

Le Curateur public procède à une sélection des comptes annuels de gestion qui feront l'objet d'une vérification selon divers critères, tels que la date du dernier examen, des variations dans le patrimoine et le niveau de surveillance attribué au dossier.

Il constitue également un échantillon de contrôle selon lequel les comptes annuels de gestion qui ne sont pas sélectionnés par le système font l'objet d'un échantillonnage, soit une sélection aléatoire selon un taux de 3 %.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que **l'efficacité et la fiabilité des méthodes privilégiées par le Curateur public pour détecter les cas d'abus ou de mauvaise gestion pourraient être améliorées.**

Parmi les points à améliorer, il relève notamment :

- La taille de l'échantillon de contrôle aléatoire, qui devrait être ajustée annuellement afin de garantir sa représentativité;
- Les critères de sélection des comptes annuels de gestion, qui devraient être revus périodiquement afin d'améliorer l'efficacité de la sélection des comptes problématiques;
- Les exigences de l'examen sommaire, qui mériteraient d'être redéfinies pour y inclure l'obligation de fournir les pièces justificatives de base requises pour corroborer les montants inscrits au compte annuel de gestion.

Améliorer les pratiques et les outils de travail

L'enquête a révélé **un manque de constance dans les pratiques de travail** des différents agents et agentes responsables des dossiers, qui met à mal non seulement la qualité, mais aussi la célérité des interventions du Curateur public. Des disparités de traitement ont notamment été observées au regard :

- De la décision de procéder ou non à une analyse rétroactive des comptes annuels de gestion en cas d'abus confirmé;
- De l'opportunité de demander des pièces justificatives pour corroborer certains renseignements;
- Des interventions à effectuer en cas de rémunération non autorisée du tuteur;
- De la nature des renseignements qui doivent être consignés au dossier.

Le Protecteur du citoyen estime que des **lacunes dans l'encadrement du personnel et dans les outils de travail mis à sa disposition** peuvent en partie expliquer ces disparités. En particulier, il constate que :

- Le système informatique, désuet, ne permet pas de repérer rapidement certains renseignements nécessaires au traitement diligent du dossier;
- Certains responsables de dossiers ne bénéficient pas d'une formation spécifique aux tâches qui leur sont confiées;
- La mise à jour du guide de vérification reste à compléter;

- Certaines instructions de travail sont imprécises ou incomplètes;
- Certains outils de travail utilisés ne permettent pas de faire diligemment certains suivis (ex. : remboursements réclamés, repérage des sûretés insuffisantes, signalements reçus);
- Les pratiques actuelles ne permettent pas de connaître rapidement la conclusion d'un signalement, et aucun délai cible n'a été établi pour en effectuer le traitement complet;
- Les interventions auprès du conseil de tutelle sont insuffisantes;
- Le pouvoir légal d'enquête dont dispose le Curateur public est sous-utilisé.

Recommandations du Protecteur du citoyen

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen conclut que, pour assurer une meilleure protection des personnes majeures inaptes, le Curateur public doit appuyer son rôle de soutien et de surveillance de l'administration des tutelles privées sur des bases plus solides.

Pour ce faire, il doit se doter d'outils de travail adaptés à sa mission et d'instructions de travail à jour. Il doit également améliorer l'encadrement de son personnel afin que ce dernier s'acquitte, avec constance et diligence, des tâches qui lui sont confiées aux différentes étapes de traitement des dossiers.

Dans cette optique, le Protecteur du citoyen adresse au Curateur public **17 recommandations** visant à réduire le temps de traitement des dossiers et à faciliter la détection rapide des cas possibles d'abus financier ou de mauvaise gestion de la part du tuteur.

1



L'ENQUÊTE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

L'enquête dont rend compte le présent rapport part d'un constat précis: en 2020-2021, le Protecteur du citoyen a noté, au fil du traitement des plaintes reçues, certaines lacunes dans la surveillance des régimes de protection privés qu'effectue le Curateur public. Par exemple, devant une situation d'abus financier supposé ou avéré, le Curateur public a tardé à réagir, a pris des mesures inadéquates, a effectué un suivi insuffisant ou a fait preuve d'autres omissions. Ces manquements pourraient avoir pénalisé certaines personnes représentées.

À la lumière des faits, le Protecteur du citoyen a décidé de mener une enquête spéciale pour :

- Analyser la façon dont le Curateur public surveille les régimes privés;
- Vérifier la pertinence de ses méthodes par rapport aux obligations prévues par la loi;
- Dégager des pistes d'amélioration de l'efficacité de la surveillance effectuée par le Curateur public.

1.1 Méthodologie

Le Protecteur du citoyen a d'abord procédé à une première collecte d'information pour mieux comprendre l'organisation du travail, les politiques et les procédures en place au Curateur public. Il a également mené des entrevues avec l'équipe de surveillance des régimes de protection privés. Il a ensuite demandé au Curateur public de recenser les dossiers dans lesquels une situation d'abus financier avait été détectée. Au total, 163 dossiers comportaient une ou des situations d'abus¹. De ce nombre, le Protecteur du citoyen en a aléatoirement sélectionné 36 pour une analyse détaillée. En juin 2022, le Protecteur du citoyen a effectué une dernière collecte de données².

Afin de s'inspirer des bonnes pratiques appliquées ailleurs, le Protecteur du citoyen a pris connaissance des pratiques du Public Guardian and Trustee de la Colombie-Britannique.

Parallèlement à l'enquête, de grands changements ont été introduits au Curateur public par l'entrée en vigueur, en novembre 2022, de la *Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile, la Loi sur le curateur public et diverses dispositions en matière de protection des personnes*. Cette nouvelle loi apporte des modifications importantes aux régimes

de protection. Elle vient notamment simplifier les régimes de protection en conservant uniquement le régime de la tutelle.

Le Curateur public prévoit qu'après l'entrée en vigueur de la loi, d'autres chantiers de transformation seront mis en place, en commençant par une refonte des services concernant les régimes privés. Il semble donc que ce soit un moment opportun pour que le Protecteur du citoyen fasse part de ses constats et de ses recommandations afin de rendre le Curateur public plus efficace dans son rôle de surveillance de l'administration des tutelles aux majeurs.

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a dressé des constats sur trois aspects de la surveillance des régimes de protection privés par le Curateur public :

- Le temps consacré aux différentes étapes de la surveillance, afin de s'assurer que le Curateur public agit avec diligence;
- La gestion des risques effectuée par le Curateur public, plus particulièrement sur le système de sélection des comptes annuels de gestion, dans le but d'en améliorer l'efficacité;
- La pertinence de divers outils de travail utilisés par le Curateur public, pour assurer de meilleurs suivis.

1.2 Contexte

1.2.1 QU'ENTEND-ON PAR... ?

D'entrée de jeu, il importe de souligner que la mission et les responsabilités du Curateur public sont complexes et que le présent rapport n'a pas pour objet d'en faire la description. Le lecteur en trouvera un portrait utile sur le site Web Quebec.ca. On se limitera donc ici à définir quelques termes fréquemment utilisés dans les pages qui suivent³.

- **Abus financier à l'égard d'une personne représentée⁴** : Utilisation par autrui de l'argent ou des biens d'une personne représentée en vue d'obtenir un avantage financier personnel ou pour un tiers. L'abus peut aussi résulter du fait de ne pas utiliser cet argent ou ces biens pour le bien-être de la personne représentée.
- **Conseil de tutelle** : Conseil formé le plus souvent de trois personnes nommées par le tribunal sur la recommandation d'une assemblée de parents, d'alliés ou d'amis. Les

1 Dossiers de surveillance de régimes privés au majeur pour lesquels une activité d'abus a été inscrite entre le 4 octobre 2017, date de la création de cette activité au système, et le 30 avril 2021.

2 Les données reçues et examinées dans le cadre de cette enquête couvrent la période du 1^{er} avril 2015 (année 2015-2016) au 12 juillet 2022. Le Protecteur du citoyen a ainsi reçu certaines données partielles pour l'année 2021-2022, ce qui explique que les données pour l'année 2021-2022 n'ont pas été retenues dans le présent rapport.

3 Ces définitions sont tirées du document suivant : Curateur public du Québec, *Dossier d'affaires : gestion de la représentation (volet privé)*, version préliminaire, 16 décembre 2021.

4 Curateur public du Québec, Direction des politiques et du développement, *Politique sur la détection et le traitement des abus financiers* (PRO-095), 21 novembre 2012.

membres du conseil de tutelle sont les premiers intervenants à conseiller et à soutenir le tuteur dans l'exercice de ses responsabilités envers la personne protégée, et à veiller à ce qu'il s'en acquitte adéquatement. Le Curateur public fournit au conseil l'information et l'assistance nécessaires.

- **Mandat de protection** : Acte par lequel une personne majeure apte désigne une ou plusieurs personnes pour prendre soin d'elle ou pour administrer ses biens si elle devient inapte. Le mandat de protection est un document écrit, notarié ou fait devant témoins. Avant de prendre effet, il doit être homologué par décision du tribunal.
- **Mesure d'assistance** : Mesure qui permet à l'assistant reconnu de communiquer avec des tiers (par exemple : organismes, ministères, entreprises de services et professionnels [médecins, pharmaciens, juristes]) au nom de la personne assistée. Elle lui permet également d'être informé des décisions qui concernent la personne assistée à la demande de celle-ci.
- **Mesure de protection** : Ensemble de règles pour assurer l'exercice des droits civils et pour organiser l'administration du patrimoine d'une personne qui n'a pas la pleine capacité de le faire et qui a besoin d'une représentation. Ces mesures comprennent le mandat de protection, l'administration provisoire, la tutelle, la représentation temporaire.
- **Personne inapte** : Personne majeure qui, juridiquement, ne peut prendre soin d'elle-même ou administrer ses biens. L'exercice de ses droits civils lui a été retiré en tout ou en partie par l'homologation d'un mandat de protection ou par l'ouverture d'une tutelle ou d'une représentation temporaire.
- **Représentant légal** : Personne désignée par la loi ou par le tribunal pour assurer la protection de la personne inapte ou mineure, ou pour administrer ses biens, ou les deux à la fois. Ce peut être un tuteur, un mandataire ou un représentant temporaire s'il s'agit d'une personne inapte, et un tuteur légal, supplétif ou datif s'il s'agit d'un mineur.
- **Représentation privée ou régime de protection privé** : La personne est représentée par une ou des personnes autres que le Curateur public.
- **Représentation publique ou régime de protection public** : La personne est représentée par le Curateur public.

- **Tutelle au majeur** : Mesure pour une personne majeure dont l'incapacité a été constatée et qui a besoin de représentation. Un tuteur est nommé par le tribunal afin d'assurer sa protection ou pour administrer ses biens, ou pour les deux à la fois.

1.2.2 QUEL EST LE RÔLE DU CURATEUR PUBLIC ?

Au Québec, en 2020-2021, 33 081 majeurs inaptes⁵ bénéficiaient d'une mesure de protection, soit :

- 13 005 sous l'effet d'un régime public;
- 9 410 sous l'effet d'un régime privé;
- 11 398 sous l'effet d'un mandat homologué.

Le Curateur public a pour mission de veiller à la protection des personnes inaptes. Entre autres actions⁶ :

- Il surveille la gestion des patrimoines faite par les tuteurs;
- Il informe les assistants, les tuteurs, les représentants temporaires et les mandataires de leurs obligations;
- Il agit comme tuteur, conseil de tutelle, ou représentant temporaire sur décision du tribunal si la personne est isolée, qu'elle n'a pas de famille ou que ses proches ne peuvent pas remplir ce rôle.

Lorsqu'un proche est nommé par le tribunal pour représenter une personne inapte, cela signifie que celle-ci a besoin d'être protégée, en raison notamment de son isolement, de la durée prévisible de son incapacité et de la nature ou de l'état de ses affaires⁷.

Les personnes inaptes comptent parmi les plus vulnérables de la société et se trouvent le plus souvent dans l'incapacité de faire valoir leurs droits elles-mêmes. Tout manquement au chapitre du régime de protection peut représenter pour elles une source de préjudices graves étant donné leur situation de grande vulnérabilité. Elles ont besoin de protection pour leur personne, pour l'administration de leurs biens, ou pour les deux. Les représentants légaux, qu'ils soient tuteurs ou mandataires, doivent agir dans l'intérêt de la personne représentée, dans le respect de ses droits, en favorisant son autonomie et en tenant compte de ses volontés et préférences.

De manière générale, les tuteurs ont à cœur le bien-être des personnes qu'ils représentent. Néanmoins, le pouvoir qui leur est donné et le fait que la personne soit particulièrement démunie peuvent mener à des abus. D'ailleurs, il est documenté que les abus financiers sont généralement commis par

5 Curateur public du Québec, *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, p. 16. Données au 31 mars 2021. Une même personne peut avoir à la fois un régime de protection public et un régime de protection privé. Pour cette raison, l'addition du nombre de personnes par type de mesure ne correspond pas au total des personnes représentées.

6 <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-et-organismes/curateur-public/mission-valeurs>, [en ligne] consulté le 20 février 2023.

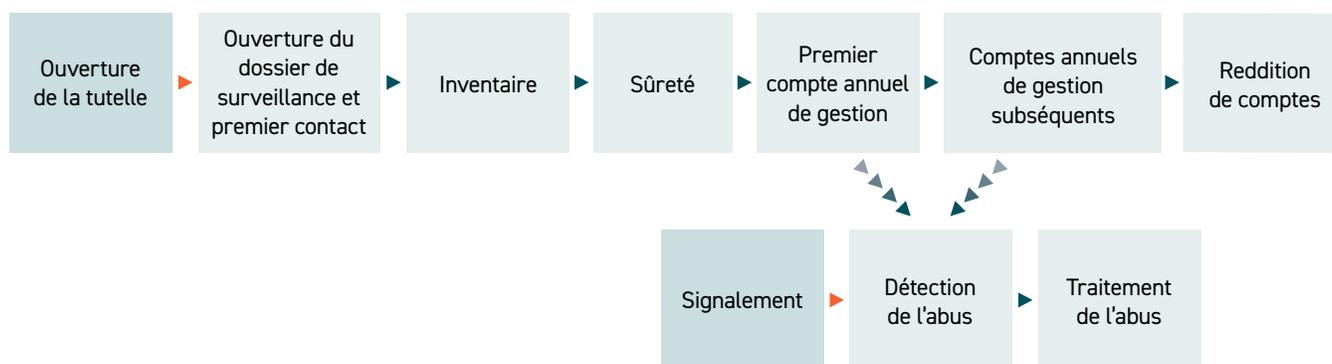
7 *Code civil du Québec* (ci-après C.c.Q.), RLRQ c. CCQ-1991, art. 270.

des proches ayant accès au patrimoine de la personne vulnérable⁸. Des cas de mauvaise gestion, malgré la bonne foi du représentant, sont aussi possibles. C'est pourquoi le législateur a prévu des redditions de comptes obligatoires en plus de confier au Curateur public une mission de soutien et de surveillance.

Avec les transformations du réseau social (éclatement des familles, moins d'enfants par famille, éloignement physique des proches, etc.), certaines personnes inaptes se trouvent davantage en situation d'isolement et de vulnérabilité. Les abus financiers étant difficiles à détecter, une grande vigilance est nécessaire pour les déceler rapidement et intervenir.

Le *Code civil du Québec* et la *Loi sur le Curateur public* donnent des responsabilités bien précises au Curateur public en ce qui concerne les régimes privés. Il est important de noter que le Curateur public joue un rôle tant de soutien que de surveillance des régimes privés. Le Schéma 1 ainsi que les courtes explications qui suivent décrivent le cheminement typique des dossiers.

Schéma 1 : Cheminement d'un dossier de surveillance d'un régime privé au Curateur public



Ouvrir un dossier et établir le premier contact

Un régime de protection privé s'ouvre par un jugement du tribunal qui nomme un proche comme tuteur⁹. Le tribunal nomme aussi un conseil de tutelle, formé de proches de la personne représentée. En l'absence d'un proche pouvant assurer ce rôle, le Curateur public peut aussi être nommé comme conseil de tutelle.

Le conseil de tutelle remplit diverses responsabilités prévues par le *Code civil du Québec*. Il doit notamment recevoir une copie de l'inventaire, des comptes annuels de gestion et de la reddition de comptes. Il conseille le tuteur sur divers aspects et donne aussi des autorisations. Le conseil de tutelle doit se rencontrer sur une base annuelle sauf s'il est constitué d'une seule personne.

Lorsque le Curateur public reçoit la copie du jugement d'ouverture de tutelle, il ouvre un dossier de surveillance de régime privé, au nom de la personne représentée. Dès cette étape, une lettre d'information, qui sert notamment à demander de dresser l'inventaire et à communiquer de l'information sur la sûreté, est envoyée au tuteur et au secrétaire du conseil de tutelle, et un appel est fait à ces deux personnes dans les 45 jours de l'ouverture du dossier.

8 Gouvernement du Québec, Institut de la statistique du Québec, *Enquête sur la maltraitance des personnes âgées au Québec 2019 : portrait de la maltraitance vécue à domicile*, p. 119, <https://statistique.quebec.ca/fr/document/enquete-sur-la-maltraitance-envers-les-personnes-aines-au-quebec>, [en ligne] consulté le 20 février 2023; LAMY, Annabelle, *Les déterminants de la maltraitance financière commise envers les personnes âgées sous régime de protection privé*, Mémoire, Montréal, Université du Québec à Montréal, Maîtrise en économie, décembre 2017, p. 52, <https://archipel.uqam.ca/10925/>, [en ligne] consulté le 20 février 2023.

9 Avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 2022, de la *Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile, la Loi sur le curateur public et diverses dispositions en matière de protection des personnes* (LQ 2020, c. 11), il existait trois régimes de protection pour les majeurs : le conseiller au majeur, la tutelle au majeur et la curatelle au majeur. Désormais, la tutelle est le seul régime de protection pour une personne inapte. Les curateurs sont ainsi devenus des tuteurs. En concordance avec ce changement et pour simplifier la lecture du présent rapport, le terme « tuteur » sera utilisé indistinctement pour désigner un tuteur ou un curateur.

Vérifier l'inventaire

Le tuteur doit faire l'inventaire des biens de la personne représentée dans les 60 jours du jugement d'ouverture du régime, et en envoyer une copie au conseil de tutelle et au Curateur public¹⁰. L'inventaire donne un premier portrait du patrimoine de la personne, et permet de suivre son évolution durant la gestion du tuteur.

Contrôler l'existence et le maintien de la sûreté

Lorsque le patrimoine de la personne représentée est supérieur à 40 000 \$, le tuteur doit fournir une sûreté. La sûreté a pour but de garantir la gestion du tuteur. Elle peut prendre la forme d'une assurance ou d'une garantie hypothécaire sur un immeuble appartenant au tuteur.

Dans la majorité des cas, la sûreté prend plutôt la forme d'un gel de fonds. L'institution financière s'engage alors à geler les fonds, et donc à ne permettre aucun retrait, sauf sur autorisation du conseil de tutelle. La nature et l'objet de la sûreté, ainsi que le délai pour la fournir, sont déterminés par le conseil de tutelle. Lorsque le conseil de tutelle détermine la sûreté, le tuteur doit, sans délai, justifier cette sûreté auprès du conseil de tutelle et du Curateur public. Le tuteur doit maintenir la sûreté pendant la durée de son administration ou en offrir une autre équivalente, et la justifier annuellement. Le Curateur public doit s'assurer de l'existence et du maintien de la sûreté¹¹.

Examiner le contenu des comptes annuels de gestion

Le tuteur doit fournir un compte annuel de gestion (aussi appelé rapport annuel) au conseil de tutelle et au Curateur public. Ce dernier doit en examiner le contenu. Il a le droit d'exiger tout document et toute explication concernant ce compte¹².

Traiter des signalements

Le Curateur public peut recevoir des signalements concernant des personnes incapables protégées par un régime public, privé, ou par un mandat de protection homologué. Pour les fins de la présente enquête, le Protecteur du citoyen a examiné uniquement les signalements concernant les majeurs sous régime privé.

Traiter des cas d'abus financiers ou de mauvaise gestion

Le Curateur public a notamment pour rôle de faire cesser les situations préjudiciables, que ce soit un cas de mauvaise gestion ou d'abus. Si cela se présente, il a le pouvoir d'accepter un engagement volontaire du tuteur afin de remédier à son défaut, selon des modalités qu'il détermine. Il peut aussi demander le remplacement du tuteur lorsqu'il a de sérieuses raisons de craindre que la personne représentée subisse un préjudice en raison de l'inexécution ou de la mauvaise exécution des fonctions du tuteur¹³.

Assurer une surveillance relative à la protection de la personne

En ce qui a trait aux besoins physiques, psychologiques et moraux de la personne représentée, il incombe au tuteur et au conseil de tutelle, qui connaissent mieux la personne, de voir à ce qu'ils soient comblés. L'une des responsabilités de surveillance qui incombe au Curateur public est de s'assurer que le tuteur obtienne la réévaluation de l'incapacité produite par le réseau de la santé et des services sociaux dans les délais prévus¹⁴.

Examiner la reddition de comptes

À la fin de son administration (mainlevée, changement de représentant légal, décès de la personne représentée, etc.), le tuteur doit faire une reddition de comptes et en remettre une copie au conseil de tutelle et au Curateur public. Ce dernier examine cette reddition de comptes¹⁵.

1.2.3 SOMMAIRE, QUI INTERVIENT AU SEIN DU CURATEUR PUBLIC ?

Le personnel du Curateur public responsable de la surveillance des régimes privés est réparti dans quatre directions territoriales. En plus d'un conseiller aux opérations (l'équivalent d'un coordonnateur ou d'un chef d'équipe), d'un chef de service et d'un directeur, les équipes regroupent les corps d'emploi suivants :

- **Agent ou agente d'aide à la représentation privée :** Personne responsable d'offrir le soutien et l'information au représentant légal et au conseil de tutelle. Elle évalue le niveau de surveillance du dossier et s'assure d'obtenir les documents requis au fil de la surveillance, comme l'inventaire, la sûreté, les comptes annuels de gestion et autres.

10 C.c.Q., précité note 7, art. 240 et *Loi sur le Curateur public*, RLRQ c. C-81, art. 20.

11 C.c.Q., précité note 7, art. 242, 243 et 249.

12 C.c.Q., précité note 7, art. 246, 249 et 266.

13 *Loi sur le Curateur public*, précitée note 10, art. 22. Voir également la [Politique sur la détection et le traitement des abus financiers](#) dont le Curateur public s'est doté en 2012, [en ligne] consultée le 20 février 2023.

14 *Loi sur le Curateur public*, précitée note 10, art. 20.

15 C.c.Q., précité note 7, art. 247, 249 et 266.

- **Agent ou agente de conformité** : Personne qui a comme principale tâche de vérifier les rapports administratifs (inventaire, comptes annuels de gestion et reddition de comptes).
- **Conseiller ou conseillère à la représentation privée** : Professionnel(le) traitant les signalements qui ont trait à la personne. Cette personne est également responsable des dossiers où le Curateur public est désigné comme conseil de tutelle.
- **Spécialiste en conformité à la représentation privée** : Professionnel(le) traitant les signalements de nature financière et les abus une fois qu'ils ont été détectés par un agent ou une agente de conformité. Cette personne est aussi responsable de la surveillance dans les dossiers avec un patrimoine complexe. Elle vérifie également les rapports administratifs dans les dossiers où le Curateur public est désigné comme conseil de tutelle.



2



NON-RESPECT DES DÉLAIS
ET RETARDS CUMULÉS

Pour exercer son rôle de surveillance, le Curateur public doit obtenir du tuteur un inventaire des biens de la personne représentée, la sûreté lorsque requise et les comptes annuels de gestion du tuteur. Il doit également intervenir en présence d'un abus ou d'une irrégularité. Prise isolément, chaque étape peut être réalisée relativement rapidement. Toutefois, dans les faits, il arrive que la séquence s'allonge avant que le Curateur public agisse concrètement. Parmi les plaintes traitées par le Protecteur du citoyen et ayant mené à la réalisation de l'enquête spéciale, l'exemple ci-dessous relate une séquence de faits préoccupants qui se sont étalés de 2002 à 2017, soit sur une période de 15 ans.

Lenteur avant de réagir, manque de vigilance

Dans le cadre d'une tutelle privée, le tuteur a prêté à une tierce personne 60 000 \$ provenant du patrimoine de la personne représentée. Ce prêt n'était conforme ni aux critères d'une sûreté, ni à ceux d'un placement sûr selon le *Code civil du Québec*.

Le Curateur public a mis un an avant de réagir. Il a alors accepté que l'emprunteur offre une hypothèque notariée sur un immeuble pour garantir le prêt jusqu'à l'échéance. Le Curateur public ne disposait toutefois d'aucune preuve suffisante concernant la valeur de l'immeuble. De plus, c'était au tuteur, et non à l'emprunteur, de fournir une sûreté.

À l'échéance du prêt, le Curateur public n'a pas effectué le suivi nécessaire, négligeant notamment de vérifier les comptes annuels de gestion du tuteur pour la période suivant cette échéance. De son côté, le tuteur a continué ses transactions douteuses. C'est finalement un proche de la personne représentée qui a demandé au tribunal de remplacer le tuteur.

Au total, 15 années se sont écoulées avant que le Curateur public soit nommé tuteur.

Lors de l'enquête du Protecteur du citoyen, le Curateur public a tenu à souligner que, depuis les faits rapportés ici et au cours des dernières années, il a mis en place des instructions de travail plus précises pour resserrer les suivis concernant l'obtention d'une sûreté et d'autres aspects de la surveillance des régimes privés. Le Protecteur du citoyen est au fait des améliorations apportées, mais la séquence de toutes les

étapes à réaliser fait en sorte que l'intervention du Curateur public est encore parfois tardive. Dès lors, certaines pratiques peuvent encore être améliorées.

2.1 Délai d'obtention de l'inventaire des biens

Le *Code civil du Québec* prévoit que le tuteur doit dresser un inventaire des biens de la personne représentée dans les 60 jours après sa nomination par le tribunal. Il doit en transmettre une copie au Curateur public. En pratique, le Curateur public accorde 60 jours pour fournir l'inventaire à partir de la date où le dossier de surveillance est ouvert par ses propres services, soit la date à laquelle le Curateur public reçoit la copie du jugement d'ouverture du régime et en saisit les données à son système.

En 2019-2020¹⁶, le temps moyen requis pour l'ouverture d'un dossier de surveillance par le Curateur public était de 24 jours après la date du jugement d'ouverture du régime. Bien que, selon le Curateur public, ce laps de temps soit majoritairement attribuable à la poste et aux palais de justice, il n'en demeure pas moins que le tuteur bénéficie de plus de temps que le délai prévu au *Code civil du Québec* pour soumettre l'inventaire des biens, ces 24 jours s'ajoutant aux 60 autres. Soulignons qu'en parallèle, le tuteur attend aussi sa copie du jugement pour prouver sa qualité de tuteur et pouvoir accéder aux divers comptes de la personne représentée en vue de produire l'inventaire exigé.

L'inventaire joue un rôle important dans la surveillance des régimes privés. En effet, il indique au Curateur public la valeur du patrimoine à administrer et sa nature, et lui permet de suivre la gestion du tuteur. De plus, c'est à la réception de l'inventaire que le Curateur public peut déterminer si une sûreté est requise et, le cas échéant, en faire la demande auprès du tuteur et du conseil de tutelle pour qu'ils effectuent les démarches requises.

Dans les dossiers examinés, le Protecteur du citoyen a relevé plusieurs cas où l'abus avait eu lieu dès la première année de la tutelle. Cela démontre l'importance pour le Curateur public d'obtenir l'inventaire rapidement.

Selon des données obtenues du Curateur public, le temps moyen écoulé entre l'ouverture du dossier et la réception de l'inventaire est graduellement passé de 69 jours en 2015-2016 à 62 jours en 2020-2021, se rapprochant du délai cible de 60 jours.

¹⁶ Le Protecteur du citoyen a choisi de rapporter le temps moyen requis en 2019-2020 afin de refléter la réalité pré-pandémie, les activités des tribunaux ayant été suspendues ou ralenties durant le confinement du printemps 2020. En 2020-2021, le temps moyen requis pour l'ouverture d'un dossier de surveillance était plutôt de 36 jours.

Il ressort néanmoins de l'enquête du Protecteur du citoyen que l'inventaire est reçu tardivement dans certains dossiers, ce qui nuit à la capacité du Curateur public de bien exercer sa surveillance.

Le Protecteur du citoyen encourage le Curateur public à poursuivre les efforts déjà entrepris pour réduire la période qui lui est nécessaire afin de mettre en place une surveillance rigoureuse des tuteurs pour la réception de l'inventaire.

2.2 Délai d'obtention de la sûreté

Le conseil de tutelle doit déterminer la nature et l'objet de la sûreté, ainsi que le délai selon lequel le tuteur doit la fournir. Par la suite, le tuteur doit fournir une preuve de cette sûreté devant le conseil de tutelle et le Curateur public¹⁷.

Le Curateur public s'est doté de processus pour s'assurer que le conseil de tutelle et le tuteur respectent leurs obligations quant à la sûreté. Dans son enquête, le Protecteur du citoyen constate que le temps moyen pour obtenir la sûreté s'est amoindri au fil des ans. Selon les données fournies par le Curateur public, il est passé de 130 jours en 2015-2016 à 68 jours en 2020-2021.

Tout en notant cette amélioration, il est nécessaire de faire une distinction concernant les situations où la sûreté n'est pas requise au moment de l'inventaire, mais plus tard dans le cours du régime. Par exemple, il arrive qu'une personne représentée ait peu d'actifs à l'ouverture du régime, mais que la valeur de son patrimoine augmente par la suite, par exemple, si elle reçoit une indemnité d'un organisme gouvernemental ou un héritage. Dans ces cas, le Protecteur du citoyen constate que les processus du Curateur public entraînent des retards dans les suivis concernant la sûreté.

En effet, lors de la réception de l'inventaire, une activité « Obtenir sûreté » est déclenchée dans le système informatique si les actifs déclarés sont supérieurs au seuil prévu par la loi, soit 40 000 \$. Trois mois après la réception de l'inventaire, si aucune sûreté n'a été reçue, le Curateur public considère que le tuteur et le conseil de tutelle manquent à leur devoir. Des mesures sont mises en place, pouvant mener à une mise en demeure et, ultimement, au remplacement du conseil de tutelle et du tuteur.

Toutefois, lorsque, en cours de régime, un compte annuel de gestion indique que les actifs ont augmenté au-delà du seuil prévu par la loi, l'activité « Obtenir sûreté » n'est pas déclenchée d'emblée; elle le sera plutôt à la fin de la vérification du compte annuel de gestion. Or, comme détaillé plus loin, le

temps nécessaire pour effectuer cette vérification est souvent de plusieurs mois. Ainsi, entre le moment où le Curateur public est informé d'un patrimoine requérant une sûreté et le moment où il amorce ses suivis auprès du tuteur pour s'assurer que le patrimoine soit sécurisé, les délais de traitement s'allongent. Le cas ci-dessous illustre cette situation et les conséquences possibles.

Augmentation du patrimoine et attente de six mois pour demander une sûreté

Dans un régime de tutelle ouvert en avril 2012, la personne représentée avait peu d'argent déclaré à l'inventaire. Toutefois, dans le premier compte annuel de gestion, reçu en juillet 2013, les actifs avaient augmenté d'environ 200 000 \$, à la suite de la réception d'un héritage en novembre 2012.

La vérification de ce compte annuel de gestion par le Curateur public s'est terminée en novembre 2013, ce qui a déclenché l'activité « Obtenir sûreté ». Or, selon les notes, le premier suivi effectué par le Curateur public auprès du tuteur pour l'aviser qu'il devait fournir une sûreté n'a été fait qu'en janvier 2014, soit un peu plus de six mois après la réception du compte annuel de gestion.

Au moment de ce suivi, le tuteur, la personne représentée et d'autres membres de la famille étaient partis à l'étranger pour l'hiver, et ce, avec l'argent de la personne sous protection.

Ce n'est finalement qu'en novembre 2019 que le Curateur public a remplacé le tuteur, après plusieurs manquements constatés. Au moment du remplacement, l'abus total était évalué à 105 000 \$. Toutefois, en 2022, le Curateur public évaluait toujours ses recours en vue de récupérer certaines sommes.

Un suivi plus rapide pour exiger une sûreté n'aurait peut-être pas permis d'éviter complètement l'abus, mais il aurait eu pour effet de sensibiliser le tuteur et le conseil de tutelle à leurs obligations, et cela aurait peut-être limité l'étendue du préjudice.

¹⁷ C.c.Q., précité note 7, art. 242, 243 et 266. La Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile, la Loi sur le curateur public et diverses dispositions en matière de protection des personnes (précitée note 9, art. 16) prévoit que si le conseil de tutelle ne détermine pas la sûreté dans les six mois de l'ouverture du régime, le Curateur public aura le pouvoir de déterminer la sûreté que le tuteur doit prendre.

De l'avis du Protecteur du citoyen, la démarche pour obtenir une sûreté devrait être déclenchée au Curateur public dès la saisie informatique par ses propres services d'un patrimoine de plus de 40 000 \$, ceci en tout temps et pas seulement à la réception de l'inventaire. Une lettre pourrait être envoyée automatiquement au conseil de tutelle et au tuteur pour les informer de leur obligation de fournir une sûreté. De plus, ces dossiers devraient être mis en priorité dans l'analyse des comptes annuels de gestion. En effet, une augmentation du patrimoine en cours de régime représente une occasion d'appropriation de fonds sans droit.

RECOMMANDATION :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-1** Déclencher l'activité d'obtention de la sûreté dès la réception d'un compte annuel de gestion indiquant un patrimoine de plus de 40 000 \$ pour lequel aucune sûreté n'est inscrite au système.

2.3 Délai d'obtention du compte annuel de gestion

Le tuteur doit transmettre au Curateur public un compte annuel de gestion¹⁸. Aucun délai n'est toutefois indiqué dans la loi. Le Curateur public a encadré l'obtention des comptes annuels de gestion par une séquence d'étapes prévues à même ses instructions de travail et son système informatique¹⁹. Ainsi, le Curateur public demande au tuteur de soumettre le compte annuel de gestion dans les trois mois suivants la date de fin de la période. Cette date est habituellement la date anniversaire de l'ouverture du régime. Après trois mois, il envoie une lettre de rappel accordant au tuteur un mois supplémentaire. Si le compte annuel de gestion n'a toujours pas été reçu au terme de ce mois, le système informatique déclenche une activité de manquement de la part du tuteur. D'autres suivis sont alors prévus, qui peuvent aller jusqu'à une mise en demeure et même au remplacement du tuteur.

Selon les données obtenues du Curateur public, le temps moyen écoulé (qui est relativement stable depuis 2015-2016) entre la fin de la période et la réception du compte annuel de gestion était de 84 jours en 2020-2021²⁰. Comme les moyennes ne permettent pas de quantifier combien de comptes annuels de gestion sont reçus avec retard et l'étendue des retards, le Protecteur du citoyen a demandé au Curateur public de fournir des données sur la réception des comptes annuels de gestion selon des intervalles de temps.

Tableau 1 : Répartition des comptes annuels de gestion selon le temps écoulé avant la réception

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE* | Temps écoulé depuis la fin de la période jusqu'à la réception du compte (en jours civils) | | | | | | TOTAL |
|---------------------|---|----------------|----------------|----------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Avant la date due | 0-90 jours | 91-120 jours | 121-183 jours | 184-365 jours | Plus de 365 jours | |
| 2015-2016 | 21 (0,3 %) | 4 763 (64,7 %) | 1 422 (19,3 %) | 751 (10,2 %) | 328 (4,5 %) | 72 (1,0 %) | 7 357 (100 %) |
| 2016-2017 | 50 (0,7 %) | 4 945 (64,9 %) | 1 414 (18,6 %) | 754 (9,9 %) | 379 (5,0 %) | 78 (1,0 %) | 7 620 (100 %) |
| 2017-2018 | 44 (0,6 %) | 4 621 (59,6 %) | 1 894 (24,4 %) | 896 (11,6 %) | 251 (3,2 %) | 51 (0,7 %) | 7 757 (100 %) |
| 2018-2019 | 56 (0,7 %) | 4 402 (56,1 %) | 2 243 (28,6 %) | 945 (12,0 %) | 158 (2,0 %) | 39 (0,5 %) | 7 843 (100 %) |
| 2019-2020 | 55 (0,7 %) | 4 198 (52,4 %) | 2 350 (29,3 %) | 1 143 (14,3 %) | 227 (2,8 %) | 43 (0,5 %) | 8 016 (100 %) |
| 2020-2021 | 38 (0,5 %) | 4 187 (53,7 %) | 2 417 (31,0 %) | 965 (12,4 %) | 163 (2,1 %) | 33 (0,4 %) | 7 803 (100 %) |

* L'année de référence débute le 1^{er} avril d'une année donnée et se termine le 31 mars de l'année suivante.

18 C.c.Q., précité note 7, art. 246 et 266; *Loi sur le Curateur public*, précitée note 10, art. 20.

19 Curateur public du Québec, *Aide-mémoire : stratégie d'obtention des documents administratifs*, DSQP, 18 avril 2017.

20 Voir l'Annexe 2, Tableau A2-1. L'Annexe 2 contient les tableaux compilant les données transmises par le Curateur public et analysées par le Protecteur du citoyen.

Le Tableau 1 permet de formuler les constats suivants pour l'année 2020-2021 :

- 54,2 % des comptes annuels de gestion ont été reçus dans le délai prévu de trois mois (90 jours) suivant la fin de la période;
- 85,2 % des comptes annuels de gestion ont été reçus dans un délai de quatre mois (90 jours + 30 jours de prolongation) suivant la fin de la période;
- 97,6 % des comptes annuels de gestion ont été reçus dans les six mois (183 jours) suivant la fin de la période.

Ces données démontrent l'importance de la lettre de rappel, puisque 31 % des tuteurs ont envoyé leur compte annuel de gestion après cette étape. Par ailleurs, cela laisse un nombre important de comptes annuels de gestion, soit 1 161 comptes annuels de gestion pour 2020-2021, dont la soumission s'est effectuée au-delà du délai de quatre mois. Cela signifie que le tuteur continue sa gestion du patrimoine de la personne inapte pendant au moins un tiers de l'année suivante avant que le Curateur public puisse vérifier sa gestion.

Malgré les suivis effectués par le Curateur public, il demeure que des retards s'additionnent au fil des étapes. Selon les instructions de travail, à compter de la date de la demande du compte annuel de gestion, il peut s'écouler environ six mois avant que le Curateur public ne fasse parvenir une mise en demeure au tuteur qui n'a pas soumis de compte annuel de gestion²¹. Si le tuteur ne réagit pas à la mise en demeure, le Curateur public entamera alors des démarches pour le remplacer. Or, en pratique, ces suivis et démarches sont souvent effectués après le dépassement, à des degrés variables, des délais prévus dans les instructions de travail. Sont en cause le temps consacré à la rédaction ou à l'envoi d'une lettre, ou encore une prolongation de délai accordée à un tuteur qui en a fait la demande.

Treize mois de retard

À l'été 2017, lors de la vérification d'un compte annuel de gestion pour la période se terminant au 30 avril 2016, le Curateur public constate que des retraits non justifiés de plus de 5 000 \$ ont été faits à même les avoirs d'une personne représentée. Une lettre de demande de remboursement est envoyée au tuteur.

À ce moment, le Curateur public n'a pas reçu le compte annuel de gestion 2017 pour la période qui s'est terminée au 30 avril de cette même année. Il suit donc les étapes prévues pour l'obtenir, mais les retards (dont certains sont hors de son contrôle) s'accumulent. Sans détailler toutes les étapes, mentionnons que la première lettre d'avis final a été envoyée environ six mois après la première lettre de rappel.

Ce n'est qu'après l'envoi d'une mise en demeure que le compte annuel de gestion parvient au Curateur public à l'été 2018, avec 13 mois de retard. Il comporte des dépenses non justifiées de quelques milliers de dollars. Cependant, à la même période, le tuteur déclare faillite. La personne représentée décède l'année suivante sans avoir récupéré son argent.

Plus l'attente pour obtenir le compte annuel de gestion s'allonge, plus la détection d'un abus ou d'une mauvaise gestion tarde. De l'avis du Protecteur du citoyen, le Curateur public détient la latitude nécessaire pour imposer aux tuteurs des limites quant au délai de production du compte annuel de gestion.

Le Protecteur du citoyen estime que le délai initial de trois mois actuellement accordé aux tuteurs par le Curateur public pour soumettre leur compte annuel de gestion est long et pourrait être réduit. À cet égard, le Curateur public pourrait s'inspirer du Public Guardian and Trustee de la Colombie-Britannique, qui demande au tuteur de soumettre son compte de gestion dans les 30 jours de la fin de la période de référence²². Si l'on tient compte de la charge de travail importante des tuteurs, un délai d'un mois peut paraître court. Selon le Protecteur du citoyen, un délai de deux mois paraît réaliste avant l'envoi de la lettre de rappel. Cela permettrait par la suite de devancer les autres étapes de suivi, jusqu'à la mise en demeure et, ultimement, le remplacement du tuteur.

21 Voir *Aide-mémoire : stratégie d'obtention des documents administratifs*, précité note 19 ainsi que les instructions de travail *Traiter un manquement* et *Suivre mise en demeure*. Le temps écoulé peut varier selon les réponses du tuteur aux suivis du Curateur public.

22 Public Guardian and Trustee of British Columbia, Private Committee Services, *Private Committee Account Submission Package* (04-22#72), p. III.

Le Curateur public donne accès sur son site Web à des outils pour aider les tuteurs à préparer leur compte annuel de gestion. Il effectue également un appel de soutien au tuteur après l'envoi de la première lettre de demande pour obtenir le premier compte annuel de gestion, et ce, afin de vérifier si le tuteur a des questions quant à la production de ce document. Au besoin, le tuteur peut aussi demander l'aide de proches ou d'un comptable. Enfin, le Curateur public souhaite implanter d'ici quelques années une plateforme numérique qui permettrait de soumettre un compte annuel de gestion par voie informatique. Il y a lieu de croire que cette plateforme pourrait permettre de réduire les soumissions tardives.

RECOMMANDATION :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

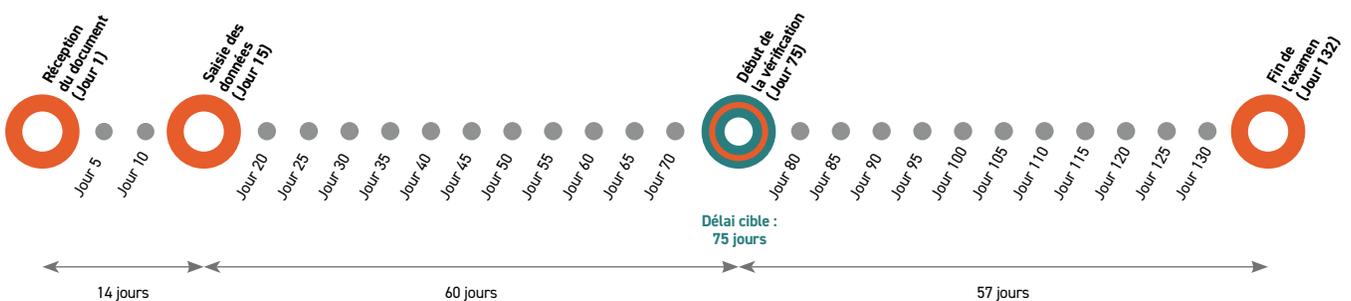
R-2 Réduire à deux mois le délai accordé au tuteur pour soumettre le compte annuel de gestion.

2.4 Délai d'examen du compte annuel de gestion

Le Curateur public doit examiner les comptes annuels de gestion. Pour ce faire, il a le droit d'exiger tout document et toute explication concernant ces comptes²³. Jusqu'en 2021, le Curateur public se fixait, à titre de norme interne, un délai de 60 jours civils pour compléter l'examen des comptes annuels de gestion. En avril 2021, il a revu ce délai cible pour le faire passer à 75 jours, notamment en raison des contraintes liées à la pandémie. Rappelons que le Curateur public calcule le délai d'examen d'un compte annuel de gestion à partir de la date de réception du compte jusqu'à la date de fin de l'examen.

Ainsi, le temps nécessaire pour compléter la séquence d'examen d'un compte annuel de gestion ne se limite pas au temps consacré à la vérification des données. Le Schéma 2, qui inclut les données pour l'année 2020-2021 obtenues du Curateur public, démontre que celui-ci, même en visant sa nouvelle cible de 75 jours, ne serait pas arrivé à l'atteindre.

Schéma 2 : Séquence et durée moyenne d'examen des comptes annuels de gestion en 2020-2021



Réception et saisie du compte annuel de gestion

Lorsque le Curateur public reçoit un compte annuel de gestion, il doit en saisir les données dans son système informatique. Cette tâche est effectuée par le centre d'enregistrement et de traitement de l'information du Curateur public. Outre les comptes annuels de gestion, le Curateur public reçoit de nombreux documents, et la saisie de ceux-ci est priorisée en fonction de leur nature. Selon les statistiques du Curateur public²⁴, le temps nécessaire moyen pour saisir un compte annuel de gestion en 2015-2016 était de huit jours. En 2020-2021, il était de 14 jours.

23 C.c.Q., précité note 7, art. 249 et 266.

24 Voir l'Annexe 2, Tableau A2-2.

Dans la présente analyse, le Protecteur du citoyen ne s'attarde pas aux causes de l'augmentation du temps nécessaire pour compléter la saisie, puisque cette situation relève d'une équipe distincte de celle consacrée à la surveillance des régimes privées. De plus, avec la mise en place envisagée d'une plateforme numérique, l'étape de saisie sera éliminée pour la grande majorité des comptes annuels de gestion. D'ici là, le Protecteur du citoyen encourage tout de même le Curateur public à réduire le temps alloué à la saisie.

Temps d'attente avant l'amorce de l'examen du compte annuel de gestion

Compte tenu de la grande quantité de comptes annuels de gestion sélectionnés pour examen, un certain temps peut s'écouler entre la saisie des données et le moment où un agent entreprend leur examen. Selon les données obtenues du Curateur public²⁵, le temps moyen écoulé entre le moment où il a saisi le compte annuel de gestion dans son système et le moment où il en a débuté l'analyse était de 60 jours en 2020-2021. Ce temps de mise en attente a fluctué au cours des dernières années. Par exemple, il était de 26 jours en 2018-2019. Cela suggère que le Curateur public est en mesure de le réduire.

Dans un dossier, le Protecteur du citoyen a observé que huit mois s'étaient écoulés avant que ne débute l'examen d'un compte annuel de gestion, et ce, alors qu'un abus avait été détecté au compte annuel de gestion précédent, que le niveau de surveillance était élevé et que l'agent d'aide à la représentation privée avait demandé de le traiter en urgence afin de déterminer s'il y avait d'autres sommes à réclamer. Le Curateur public a expliqué cette longue mise en veille par l'absence pour maladie de l'agent responsable du dossier et par la difficulté de confier ce dernier à un autre agent ou à une autre agente en raison du personnel limité.

Le Protecteur du citoyen est conscient de cette réalité. Cependant, il serait important de cibler des dossiers prioritaires pour que la vérification de ceux-ci puisse être réassignée à un ou une autre responsable de dossier en cas d'absence. La priorisation et la réassignation devraient être appliquées uniformément dans toutes les directions territoriales. Les dossiers prioritaires pourraient être ceux qui sont identifiés « à risque », comme peuvent l'être des dossiers avec des manquements du tuteur déjà constatés.

Vérification du compte annuel de gestion

Lors de la vérification d'un compte annuel de gestion, le Curateur public procède soit à un examen sommaire, soit à un examen complet, selon certains critères.

Il peut faire un examen sommaire en regardant les données déclarées par le tuteur et en les comparant aux données des années passées pour voir si la gestion est cohérente.

L'examen du compte annuel de gestion peut aussi se faire de manière complète. Le Curateur public demande alors les pièces justificatives comme les relevés bancaires et les factures associées à un ou à des postes de dépenses, selon le cas. Le premier compte annuel de gestion d'un tuteur fait toujours l'objet d'un examen complet.

Selon les données fournies par le Curateur public, sur un total de 7 287 comptes annuels de gestion²⁶ ayant une date de fin d'examen comprise entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 mars 2021, 4 590 comptes annuels de gestion (63 %) ont été sélectionnés pour vérification. De ce nombre, 2 642 (58 %) ont fait l'objet d'un examen sommaire et 1 948 (42 %) d'un examen complet.

Entre la réception du compte annuel de gestion et le moment où son examen est complété, il s'est écoulé, pour les deux types d'examens combinés, 131 jours en moyenne en 2020-2021²⁷. Rappelons que le temps écoulé est calculé à partir de la réception du compte annuel de gestion. Ce temps moyen requis pour l'examen des comptes annuels de gestion se situe bien au-delà de l'ancienne norme interne de 60 jours et de la nouvelle de 75 jours. Le Protecteur du citoyen comprend que la pandémie a pu allonger la durée de l'examen, mais que d'autres facteurs pourraient aussi être en jeu.

Le Protecteur du citoyen a demandé au Curateur public de fournir des données sur la durée d'examen selon des intervalles de temps, pour avoir un portrait plus complet de l'étendue du non-respect du délai.

25 Voir l'Annexe 2, Tableau A2-3.

26 Ce nombre concerne uniquement les régimes de protection aux majeurs.

27 Voir l'Annexe 2, Tableau A2-4.

Tableau 2 : Répartition des comptes annuels de gestion selon le temps requis pour l'examen (complet ou sommaire)

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE* | Temps écoulé depuis la réception du compte jusqu'à la fin de l'examen (en jours civils) | | | | | TOTAL |
|---------------------|---|-------------|----------------|----------------|-------------------|---------------|
| | 0-60 jours | 61-75 jours | 76-183 jours | 184-365 jours | Plus de 365 jours | |
| 2015-2016 | 2 677 (47,4 %) | 391 (6,9 %) | 1 455 (25,7 %) | 727 (12,9 %) | 403 (7,1 %) | 5 653 (100 %) |
| 2016-2017 | 1 595 (31,4 %) | 426 (8,4 %) | 1 654 (32,6 %) | 1 036 (20,4 %) | 365 (7,2 %) | 5 076 (100 %) |
| 2017-2018 | 1 555 (34,0 %) | 308 (6,7 %) | 1 256 (27,4 %) | 1 097 (24,0 %) | 363 (7,9 %) | 4 579 (100 %) |
| 2018-2019 | 2 829 (58,8 %) | 409 (8,5 %) | 1 031 (21,4 %) | 385 (8,0 %) | 155 (3,2 %) | 4 809 (100 %) |
| 2019-2020 | 2 259 (44,5 %) | 462 (9,1 %) | 1 352 (26,6 %) | 659 (13,0 %) | 347 (6,8 %) | 5 079 (100 %) |
| 2020-2021 | 2 224 (44,1 %) | 339 (6,7 %) | 1 238 (24,6 %) | 769 (15,3 %) | 468 (9,3 %) | 5 038 (100 %) |

* L'année de référence débute le 1^{er} avril d'une année donnée et se termine le 31 mars de l'année suivante.

Il ressort des données obtenues que :

- 44,1 % des comptes annuels de gestion vérifiés en 2020-2021 l'ont été dans le délai cible de 60 jours;
- 50,8 % des comptes annuels de gestion ont été vérifiés dans le délai prévu en 2020-2021 si on applique le nouveau délai cible de 75 jours;
- Le respect de ce délai s'améliore de façon constante depuis 2016-2017, année au cours de laquelle 39,8 % des comptes annuels de gestion ont été vérifiés dans les 75 jours;
- Le Curateur public a enregistré sa meilleure performance en 2018-2019, avec 67,3 % des comptes annuels de gestion vérifiés dans un délai de 75 jours;
- En 2020-2021, la durée de l'examen était de plus de six mois pour 24 % des comptes annuels de gestion, ce qui constitue une légère amélioration par rapport au 27 % de 2016-2017.

Bien que l'on note des progrès sur cinq ans, il y a encore largement place à l'amélioration. Dans l'échantillon de dossiers du Protecteur du citoyen, des cas de non-respect marqué des délais ont été constatés. En voici un exemple :

Un examen d'un compte annuel de gestion qui dure... 268 jours

Le 26 novembre 2019, l'agent de conformité débute l'examen du compte annuel de gestion 2019 et envoie une demande de documents au tuteur. Le 27 décembre 2019, n'ayant toujours rien reçu, le Curateur public envoie une lettre de rappel pour obtenir les documents. Les documents ont finalement été reçus par le Curateur public le 15 janvier 2020.

Par la suite, aucun suivi du cas n'est fait au cours des six mois suivants.

Le 20 août 2020, l'agent de conformité a une conversation avec la fille de la personne représentée pour lui demander des justifications concernant les dépenses effectuées pour une voiture qui n'appartient pas à la personne représentée. Le même jour, l'agent de conformité met fin à l'examen du compte annuel de gestion et crée l'activité d'abus. Heureusement, bien que l'agent n'ait pas agi promptement, le montant de l'abus a été remboursé.

Obtention de pièces justificatives

La durée de l'examen est souvent allongée par les demandes de pièces justificatives. Bien que les retards soient principalement attribuables aux tuteurs qui tardent à fournir les documents, le Curateur public demeure responsable d'encadrer l'obtention des pièces justificatives. C'est ce qu'il a fait en adoptant de nouvelles normes internes qui devraient avoir pour effet de mettre fin aux longues périodes d'inaction associées à l'attente de pièces justificatives. L'instruction de travail à ce sujet a été mise à jour en janvier 2019²⁸.

Cette instruction de travail prévoit l'envoi de la lettre de rappel 20 jours après la demande initiale de pièces justificatives. Si les pièces demandées ne sont pas reçues dans un délai de 15 jours supplémentaires, un manquement du tuteur est noté au dossier. Les étapes de traitement d'un manquement qui s'ensuivent peuvent aller jusqu'à une mise en demeure, et, au besoin, au remplacement du tuteur.

Le Protecteur du citoyen a constaté que, dans les faits, l'instruction de travail n'est pas toujours respectée, par exemple lorsque l'activité « Traiter absence de pièces justificatives » est réalisée alors que seule une partie des documents demandés ont été reçus, ou encore lorsqu'une prolongation de délai est accordée. Par ailleurs, contrairement aux autres activités d'absence dont la création est automatique, la création de cette activité s'effectue manuellement. Or, ces situations peuvent engendrer des retards indus ou des oublis.

Pour éviter ces aléas, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il serait opportun d'effectuer un meilleur encadrement des dossiers complexes. Un recours accru à l'automatisation de certaines activités qui ne le sont pas encore pourrait aussi contribuer à la rapidité d'obtention des pièces justificatives et autres documents.

Le Curateur public pourrait également demander certaines pièces justificatives de base en même temps que le compte annuel de gestion lui-même. Cela réduirait le temps de vérification lorsque le tuteur répond adéquatement à cette demande. En cas de manque de collaboration du tuteur et de retards dans l'obtention des pièces justificatives, le Curateur public pourrait notamment utiliser son pouvoir d'enquête pour demander des documents à des tiers. Ces aspects sont discutés respectivement aux sections 3.3 et 4.2 de ce rapport.

Pour conclure sur le délai de vérification des comptes annuels de gestion, le Protecteur du citoyen réitère l'importance de compléter les examens aussi rapidement que possible afin de détecter les abus ou une mauvaise gestion, de sécuriser le patrimoine si nécessaire et d'empêcher que les abus s'aggravent avec le temps.

À l'examen des données de l'année 2020-2021, le Protecteur du citoyen constate que la durée moyenne d'examen des comptes annuels de gestion excède largement la cible que le Curateur public s'est fixée, et ce, bien que celle-ci ait été revue à la hausse en avril 2021. Le Protecteur du citoyen considère que le Curateur public doit analyser la situation et mettre en place les moyens nécessaires pour respecter son délai cible de 75 jours.

RECOMMANDATION :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-3** Établir un plan d'action afin de respecter le délai cible de 75 jours pour la vérification des comptes annuels de gestion.

2.5 Délai d'intervention en présence d'un abus financier ou d'une irrégularité

Lorsque le Curateur public constate une irrégularité dans la gestion d'un tuteur, un abus financier ou une situation laissant croire à un tel abus, une intervention tardive de sa part peut compliquer, voire rendre impossible, la récupération de l'argent ou des biens accaparés sans droit. De plus, il arrive que l'utilisation inappropriée des fonds se poursuive aussi longtemps que le Curateur public n'agit pas, comme l'illustre l'exemple ci-après.

28 Curateur public du Québec, *Instruction de travail : obtenir une pièce justificative*, DSQP – SDSF, mise à jour en janvier 2019, p.1.

Près de 14 mois pour communiquer une recommandation

En février 2016, l'agent conclut la vérification des comptes annuels de gestion 2014 et 2015 pour les deux premières années d'une tutelle. Il note alors que le tuteur utilise la voiture appartenant à la personne inapte, tout en continuant de lui faire payer les primes d'assurance automobile. L'agent recommande donc que seul le tuteur en assume les frais. Toutefois, aucun suivi n'est fait.

En décembre 2016, l'agent en vient à la même recommandation lors de la vérification du compte annuel de gestion 2016, mais sans plus d'action.

Finalement, ce n'est qu'en avril 2017 que le Curateur public transmet au tuteur une lettre lui demandant de ne plus faire payer l'assurance automobile par la personne inapte. Toutefois, il décide de ne pas réclamer au tuteur les montants déjà payés par la personne représentée, n'ayant pas précédemment avisé le tuteur que cette dépense n'était pas autorisée.

Une intervention dès février 2016 aurait probablement permis d'éviter à la personne inapte une dépense qui n'était plus dans son intérêt.

Les pratiques du Curateur public pour traiter les irrégularités et les abus ont évolué au fil du temps. Auparavant, tous les problèmes, allant d'un problème mineur de gestion à un abus financier, étaient traités par la même activité, « Traiter recommandation rapport annuel », après la vérification d'un compte annuel de gestion. Le délai moyen pour traiter cette activité était long, soit plus de six mois en 2015-2016.

En août 2017, le Curateur public a adopté une nouvelle instruction de travail pour le traitement des abus. Il a également créé des postes de professionnels pour, entre autres, prendre en charge les activités « Traiter un abus ». Ces changements ont permis de resserrer les pratiques et, parfois, de réduire le temps de traitement. À partir d'octobre 2017, des activités distinctes ont été créées pour traiter les soupçons d'abus et les abus, soit les activités « Traiter un soupçon d'abus » et « Traiter un abus ». Elles sont utilisées pour identifier un dossier comme étant à risque, ce qui inscrit le dossier dans une liste trimestrielle suivie par les gestionnaires.

Les délais cibles prévus au système pour réaliser les activités liées à une intervention du Curateur public sont les suivants (ces délais sont programmés en jours ouvrables contrairement aux autres délais cibles cités dans le présent rapport qui sont établis en jours civils) :

- « Traiter recommandation rapport annuel » : 45 jours;
- « Traiter un soupçon d'abus » : 30 jours;
- « Traiter un abus » : 60 jours.

Selon les données fournies par le Curateur public pour l'année 2020-2021, le temps moyen écoulé avant d'effectuer une intervention, selon les trois types d'activité, étaient les suivants :

Tableau 3 : Temps moyen requis, et délai cible, pour intervenir en présence d'un abus financier ou d'une irrégularité, selon le type d'activité

| TYPE D'ACTIVITÉ | Temps moyen requis pour réaliser l'activité en 2020-2021 (en jours ouvrables) | Délai cible pour réaliser l'activité (en jours ouvrables) |
|---|---|---|
| « Traiter un soupçon d'abus » | 67 | 30 |
| « Traiter un abus » | 55 | 60 |
| « Traiter recommandation rapport annuel » | 39 | 45 |

Le Tableau 3 permet de constater que, pour l'année 2020-2021, le Curateur public a atteint les cibles de délai d'intervention qu'il s'est fixées pour réaliser les activités « Traiter un abus » et « Traiter recommandation rapport annuel ».

Cela dit, le tableau rapporte le temps moyen requis pour réaliser ces activités. Notons qu'en 2020-2021, la réalisation d'environ le quart des activités « Traiter recommandation rapport annuel » (26 %) a nécessité plus de temps que la cible de 45 jours. De même, pour plus d'un tiers des activités « Traiter un abus » (37 %), le délai cible de 60 jours a été dépassé²⁹.

Quant aux activités pour traiter un soupçon d'abus, le Protecteur du citoyen constate que le temps moyen requis pour réaliser cette activité est beaucoup plus long que le délai cible de 30 jours ouvrables. Pour l'année 2020-2021, il atteint 67 jours ouvrables, alors que seulement 46 % des activités ont été réalisées dans le délai cible de 30 jours ouvrables³⁰.

Considérant que le Curateur public ne respecte pas le délai cible qu'il s'est fixé dans une activité sur trois, le Protecteur du citoyen estime qu'il y a place à amélioration.

À cet égard, le Protecteur du citoyen a constaté, en analysant les dossiers de l'échantillon, que ces activités ne sont pas toujours inscrites dès qu'une irrégularité ou un abus est constaté. Cela a certainement une incidence sur le temps écoulé avant une intervention du Curateur public en cas d'irrégularité ou d'abus.

De plus, pour quelques dossiers de l'échantillon, le Protecteur du citoyen constate dans les notes que les suivis de traitement d'un abus financier sont délibérément retardés. Dans ces cas, le Curateur public précise qu'il veut attendre la vérification du compte annuel de gestion suivant, qui a été reçu ou est attendu sous peu, afin d'évaluer le montant total de l'abus, et n'intervenir qu'une seule fois auprès du tuteur. Cette décision fait parfois suite à une longue période d'inactivité au dossier, tel qu'on peut l'observer dans l'exemple ci-contre.

Quatorze mois et deux comptes annuels de gestion plus tard pour agir sur des recommandations

En avril 2017, après un examen du compte annuel de gestion 2015 ayant duré quatorze mois, dont plusieurs mois d'inaction, le Curateur public a formulé trois recommandations :

- Que le tuteur rembourse à la personne représentée des dépenses non admissibles liées à son propre mariage;
- Que le tuteur justifie une série d'autres dépenses et, à défaut de pouvoir les justifier, qu'il les rembourse à la personne représentée;
- Qu'on attribue au dossier un niveau de surveillance élevé.

Dans les faits, seul l'ajustement du niveau de surveillance du dossier a été fait rapidement, le Curateur public ayant décidé d'attendre la vérification du compte annuel de gestion 2016, reçu entretemps, pour poser les gestes appropriés.

En juin 2017, un agent a examiné le compte annuel de gestion 2016 et a formulé plusieurs recommandations concernant de nouvelles dépenses non admissibles et d'autres aspects du dossier. Or, aucun suivi n'a été fait jusqu'à l'été 2018, moment où le compte annuel de gestion 2017 a été vérifié et a révélé des prêts non conformes.

Finalement, ce n'est qu'à l'été 2018 qu'une lettre comportant des recommandations a été transmise au tuteur en guise de suivi des recommandations des trois comptes annuels de gestion précédents.

De l'avis du Protecteur du citoyen, en pareil cas, il est essentiel de ne pas attendre pour intervenir, quitte à envoyer deux demandes de remboursement distinctes, pour chaque compte annuel de gestion, s'il y a lieu.

Dans d'autres dossiers, le Protecteur du citoyen a observé que bien qu'une première intervention ait été faite, c'est le suivi, en l'absence de réponse du tuteur, qui tarde.

En somme, malgré une certaine amélioration dans les pratiques depuis 2017, le Protecteur du citoyen constate que les interventions requises lors d'une irrégularité ou d'un abus sont trop souvent retardées. Certaines pratiques pourraient être revues et resserrées afin que des suivis ne tombent pas dans l'oubli et que les interventions ne soient pas reportées.

29 Voir l'Annexe 2, Tableaux A2-5 à A2-8.

30 Voir l'Annexe 2, Tableaux A2-9 et A2-10.

RECOMMANDATIONS :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-4** Intervenir dès qu'une irrégularité ou un abus financier est constaté, sans attendre le compte annuel de gestion suivant pour procéder.
- R-5** Prendre les moyens nécessaires pour assurer un suivi serré des activités qui dépassent les délais cibles afin de diminuer les périodes d'inactivité dans le traitement de celles-ci.

2.6 Retards liés à la disponibilité du personnel

L'importance de la charge de travail des agents et agentes contribue très certainement à allonger les délais de traitement, notamment quand un employé est absent ou lorsqu'un poste reste à pourvoir. Sauf exception, il n'y a qu'un spécialiste en conformité par direction territoriale. De plus, selon l'information obtenue lors de l'enquête, tant le roulement du personnel que les changements de responsable au dossier provoquent des retards dans les suivis.

Trois ans de retard

Le Curateur public a reçu trois comptes annuels de gestion consécutifs (2018 à 2020), respectivement le 5 février 2018, le 26 avril 2019 et le 30 avril 2020.

L'examen de ces trois comptes annuels de gestion était toujours en traitement lors de la demande d'échantillon de dossiers par le Protecteur du citoyen.

Dès la vérification du premier compte annuel de gestion en 2018, le Curateur public a décelé un possible abus financier. Malgré cela, en juillet 2021, il n'avait pas encore statué sur la conformité des comptes annuels de gestion, sur la présence d'un abus ou encore sur les mesures à prendre, le cas échéant.

La complexité du dossier et de nombreux mouvements de personnel expliquent en partie le non-respect des délais dans ce dossier.

Le Protecteur du citoyen est au fait que la charge de travail des employés est appelée à s'accroître dans les années à venir. Le Curateur public s'attend en effet à ce que le nombre de régimes de protection (publics et privés) augmente du tiers d'ici les 20 prochaines années³¹. De plus, il note qu'une proportion grandissante des personnes inaptes possède des patrimoines plus importants et plus complexes.

Le Curateur public a l'intention de mener un exercice interne d'évaluation de la capacité organisationnelle de sa direction générale des services aux personnes, en ce qui a trait aux régimes de protection publics. Cet exercice devrait être mené entre 2022 et 2024. Selon le Protecteur du citoyen, un exercice semblable devrait aussi être effectué pour la représentation privée.

31 Curateur public du Québec, *Rapport annuel 2019-2020*, p. 13.

3



**GESTION DES RISQUES :
DES CRITÈRES ET MOYENS
DE CONTRÔLE À RÉÉVALUER**

L'article 249 du *Code civil du Québec* prévoit que le Curateur public « [...] examine les comptes annuels de gestion du tuteur ». Avec 9 207³² régimes privés au majeur sous surveillance, dont 8 491³³ régimes privés aux biens au 31 mars 2021, le Curateur public reçoit un grand volume de comptes annuels de gestion chaque année et ne peut tous les vérifier. À titre d'exemple, pour l'année 2020-2021, le Curateur public a reçu 8 119 comptes annuels de gestion se rapportant à un régime privé au majeur³⁴. De nombreux comptes annuels de gestion vérifiés sont conformes, attestant que les tuteurs s'acquittent bien de leur tâche. Par ailleurs, plusieurs personnes représentées ont un patrimoine faible et donc peu de revenus et de dépenses à gérer. En effet, au 31 mars 2021, environ 63 % des régimes privés au majeur comportaient un patrimoine de moins de 40 000 \$.

3.1 Gestion des risques et sélection des comptes annuels de gestion pour examen

Tous les régimes de tutelle ne présentent pas le même risque de mauvaise gestion. En 2016, le Curateur public a mis en place un système de sélection des comptes annuels de gestion afin de concentrer ses efforts de vérification sur les dossiers les plus à risque. Afin de repérer ces dossiers, le Curateur public s'appuie sur une liste de critères de sélection informatisés tels que la date du dernier examen, des variations dans le patrimoine et le niveau de surveillance attribué au dossier. Ce niveau de surveillance dépend lui-même de différents facteurs et de l'appréciation des agents et agentes responsables. Par la suite, selon les critères ayant mené à la sélection du compte annuel de gestion, l'agent ou l'agente responsable effectue un examen sommaire ou un examen complet³⁵.

Comme expliqué, un des critères de sélection des comptes annuels de gestion à examiner est le niveau de surveillance. Le Curateur public a défini trois niveaux de surveillance³⁶ allant de faible à élevé qui permettent de tenir compte de plusieurs facteurs à la fois. L'attribution d'un niveau de surveillance à chacun des dossiers implique l'évaluation par l'employé responsable du dossier et comporte une part de subjectivité. Ce niveau de surveillance est révisé régulièrement et peut être

modifié en tout temps, par exemple si un manquement du tuteur est signalé.

Conscient que certaines situations préjudiciables peuvent quand même échapper à sa surveillance, le Curateur public prévoit diverses mesures d'atténuation des risques, par exemple :

- **Échantillon de contrôle** : Les comptes annuels de gestion qui ne sont pas sélectionnés par le système font l'objet d'un échantillonnage, soit une sélection aléatoire selon un taux de 3 %. Ces comptes annuels de gestion doivent faire l'objet d'un examen complet.
- **Examen rétroactif** : Lorsqu'un abus est constaté, le recours à des examens rétroactifs peut permettre de détecter des abus passés.
- **Réparation** : La responsabilité première de la saine gestion des avoirs de la personne inapte incombe au tuteur. Cela dit, le conseil de tutelle peut aussi être amené à assumer une responsabilité et, dans certains cas, elle sera également partagée avec le Curateur public. Une réparation à la personne ou à sa succession peut être réclamée s'ils sont fautifs³⁷.

3.2 Efficacité du système informatisé pour sélectionner les comptes annuels de gestion problématiques

En 2020, un rapport interne du Curateur public s'est penché sur l'efficacité de son propre système de détection des cas d'abus ou de mauvaise gestion par les tuteurs³⁸. Des agents et agentes de conformité ont dû effectuer une étape supplémentaire lors de la vérification des comptes annuels de gestion mis à leur agenda : celle d'attribuer un code à chaque vérification de compte annuel de gestion sélectionné pour noter la gestion du représentant légal. Trois conclusions étaient possibles au terme de l'examen :

- Aucun signe de mauvaise gestion;
- Un ou des problèmes mineurs de gestion;
- Un ou des problèmes de gestion importants, avec des préjudices financiers potentiels ou avérés.

32 Au 31 mars 2021, il y avait 9 410 régimes privés au majeur, soit 9 207 régimes privés sous surveillance et 203 régimes de conseiller au majeur (sans surveillance).

33 Parmi les 9 207 régimes privés sous surveillance, on retrouve 8 491 régimes pour lesquels il y a un représentant légal privé aux biens uniquement, ou aux biens et à la personne.

34 Le Curateur public surveille aussi les régimes privés de tutelle au mineur, fait à considérer dans l'appréciation de sa charge de travail réelle quant à l'examen des comptes annuels de gestion. Au 31 mars 2021, le Curateur public a reçu un total 10 730 comptes annuels de gestion pour l'année 2020-2021.

35 Curateur public du Québec, *Instruction de travail : examiner les rapports annuels*, DSQP, 12 septembre 2016.

36 Niveaux de surveillance (NS) : NS 1 (faible), NS 2 (adapté) et NS 3 (élevé).

37 Curateur public du Québec, Secrétariat général et Bureau des plaintes, *Cadre de gestion sur les réparations (PRO-072)*, en vigueur depuis le 25 février 2005, mis à jour le 14 septembre 2011 et le 11 juillet 2012.

38 ROBERT, Jean-Pierre, *Gestion des efforts dans l'examen des rapports d'administration produits par les représentants légaux : rapport d'évaluation, document de travail, version du 5 juin 2020*, Direction de la recherche, des politiques et des statistiques du Curateur public du Québec.

Le but de l'étude était de comparer les problèmes détectés dans deux groupes de comptes annuels de gestion, soit les comptes annuels de gestion sélectionnés par le système et les comptes annuels de gestion non sélectionnés par le système *a priori*, mais inclus dans l'échantillon aléatoire de 3 % (échantillon de contrôle) décrit précédemment.

Au terme de l'échantillonnage effectué, les agents et les agentes ont trouvé un problème (mineur ou important) dans 26,8 % des comptes annuels de gestion sélectionnés et dans 12,3 % des comptes annuels de gestion non sélectionnés *a priori*.

Pour extrapoler les résultats de l'échantillon à l'ensemble des dossiers, le Curateur public a procédé par simple règle de trois. Les proportions de l'échantillon ont été reportées au total des comptes annuels de gestion sélectionnés ou non sélectionnés pour l'année 2018. S'appuyant sur les données obtenues, le Curateur public a calculé que le taux d'efficacité du système était de 80 %, c'est-à-dire que 80 % des comptes annuels de gestion problématiques seraient sélectionnés par le système.

Or, la proportion des comptes annuels de gestion sélectionnés comparativement à celle des comptes annuels de gestion non sélectionnés n'est pas la même dans l'échantillon et dans l'ensemble des dossiers. En effet, les comptes annuels de gestion sélectionnés représentent 90 % de l'échantillon alors qu'ils constituent 65 % de l'ensemble des comptes annuels de gestion reçus par le Curateur public dans l'année 2018. Inversement, les comptes annuels de gestion non sélectionnés *a priori* représentent 10 % de l'échantillon alors qu'ils constituent 35 % de l'ensemble des comptes annuels de gestion.

Selon les bonnes pratiques en statistique, il y a lieu de pondérer les données lors de l'extrapolation, afin de tenir compte du fait que le groupe des comptes annuels de gestion non sélectionnés était sous-représenté dans l'échantillon.

D'après ses calculs³⁹, en pondérant les résultats de l'échantillon, le Protecteur du citoyen arrive plutôt à un taux d'efficacité du système de 45 %; c'est-à-dire que 45 % des comptes annuels de gestion problématiques seraient sélectionnés par le système. D'un système efficace à 80 % pour sélectionner les comptes annuels de gestion problématiques, on passe donc à un mécanisme qui n'en sélectionne pas la moitié. Cette disparité est préoccupante et soulève des questions quant à la fiabilité des résultats de l'étude.

Une autre limite de l'étude vient du fait que dans l'échantillon des comptes annuels de gestion examinés, seuls 52 % d'entre

eux ont fait l'objet d'un examen complet. Il y a lieu de se questionner sur le taux de problèmes qui auraient pu être détectés si tous les dossiers avaient été soumis à un examen complet avec pièces justificatives.

Dans une perspective d'amélioration des pratiques, le Protecteur du citoyen croit important que le Curateur public envisage de réévaluer deux éléments qui permettraient d'augmenter l'efficacité du système de sélection, soit la taille de l'échantillon de contrôle et les critères de sélection.

Taille de l'échantillon aléatoire

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la fixation de la taille de l'échantillon de contrôle à 3 %, un pourcentage plutôt faible, pourrait engendrer un biais de représentativité. Cela dit, l'application d'un échantillonnage aléatoire simple garantit la représentativité en exigeant la sélection de 350 comptes annuels de gestion parmi 3 866 (avec une marge d'erreur de 5 %, 19 fois sur 20), ce qui correspond à 9 % des comptes annuels de gestion non sélectionnés *a priori*, au lieu de 3 % avec un échantillonnage systématique⁴⁰. Afin d'éviter un biais de représentativité de l'échantillon choisi, ce pourcentage de comptes sélectionnés devrait varier d'année en année selon le total des comptes annuels de gestion non sélectionnés *a priori*.

Critères de sélection

Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a demandé au Curateur public comment les critères de sélection avaient été établis. Selon la réponse obtenue, il appert que les critères ont été déterminés par un comité interne formé de professionnels. Toutefois, aucune étude ou analyse justifiant le choix de ces critères n'a pu être communiquée au Protecteur du citoyen.

Dans son étude interne de 2020, le Curateur public a amassé des données qui auraient pu servir à réévaluer chacun des critères de sélection des comptes annuels de gestion. Or, cette analyse n'a pas été réalisée, faute de temps et de ressources. Toutefois, le Protecteur du citoyen note qu'il est possible de faire réaliser ce type d'évaluation à l'externe.

De plus, au-delà de l'étude interne de 2020, le Curateur public pourrait utiliser l'échantillon aléatoire de vérification des comptes annuels de gestion qu'il fait annuellement afin de réévaluer périodiquement la pertinence de ses critères de sélection. C'était d'ailleurs là l'objectif initial de cet échantillon⁴¹.

Par ailleurs, afin d'améliorer l'efficacité du système de sélection, le Curateur public pourrait également analyser les dossiers qui n'avaient pas été sélectionnés, mais pour lesquels un

³⁹ Les calculs détaillés sont disponibles sur demande.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ ROBERT, Jean-Pierre, *Gestion des efforts dans l'examen des rapports d'administration produits par les représentants légaux*, précité note 38, pp. 14, 16 et 17.

abus a été découvert par une analyse rétroactive. L'exemple suivant démontre qu'un compte annuel de gestion non sélectionné comportant un abus peut passer sous le radar.

Resserrement des contrôles et constat de préjudices

Dans un régime ouvert depuis plusieurs années, le dossier est classé avec un niveau de surveillance faible après l'examen sommaire du compte annuel de gestion 2015. Les comptes annuels de gestion de 2016 et 2017 ne sont pas examinés. Par la suite, le compte annuel de gestion de 2018 est sélectionné pour un examen complet, étant donné que le dernier examen de cette nature remontait à un certain nombre d'années. L'agent au dossier s'interroge alors sur certains retraits. Il décide d'analyser les comptes annuels de gestion de 2016 et 2017.

Alors que le compte annuel de gestion de 2016 est jugé conforme, celui de 2017 comporte des retraits préoccupants. Le tuteur admet avoir retiré des sommes pour son bénéficiaire personnel. Il conteste toutefois le montant établi par le Curateur public.

En 2019, près de six mois après avoir conclu à un abus, le Curateur public fait remplacer le tuteur. En 2020, en tant que représentant légal, il décide d'entamer des poursuites contre l'ancien tuteur pour obtenir remboursement. Cette personne étant alors bénéficiaire de l'aide de dernier recours, les possibilités de récupérer les sommes sont plutôt minces.

Le Protecteur du citoyen s'est intéressé aux critères de sélection applicables aux comptes annuels de gestion. Ainsi, le critère portant sur la diminution des liquidités d'une année à une autre laisse une marge de manœuvre relativement élevée aux tuteurs. En effet, pour que le compte annuel de gestion soit sélectionné par le système, les liquidités doivent diminuer d'un certain montant, selon les barèmes prévus.

Or, dans l'échantillon de dossiers analysé par le Protecteur du citoyen, la moitié des abus constatés n'atteignaient pas le montant établi par le critère de la diminution des liquidités. Le Curateur public les a néanmoins détectés. En effet, les comptes annuels de gestion problématiques ont pu être sélectionnés selon ce critère si la baisse totale des liquidités atteignait, elle, le seuil requis, ou par d'autres moyens.

Cela dit, quel que soit le montant de l'abus et l'ampleur du patrimoine de la personne représentée, la vigilance du Curateur public est essentielle pour détecter l'abus et réagir rapidement afin d'en limiter le montant et d'y mettre fin.

Pour une personne avec peu d'avoirs, un abus de quelques centaines de dollars peut entraîner des conséquences importantes sur sa vie de tous les jours. Le Curateur public devrait évaluer la pertinence d'abaisser le seuil du critère portant sur la diminution des liquidités d'une année à l'autre.

Dans l'exemple ci-contre, le tuteur soumettait ses comptes annuels de gestion en retard à répétition, ce qui, selon les instructions de travail, aurait dû mener à une hausse du niveau de surveillance associé au dossier. Au lieu de cela, le Curateur public a maintenu un niveau de surveillance faible, et ce, en raison du patrimoine peu élevé. Le Protecteur du citoyen est d'avis que ce critère devrait être revu.

Par ailleurs, certaines dépenses inscrites au compte annuel de gestion peuvent être irrégulières ou non-autorisées et ne sont pas ciblées par les critères de sélection automatisés actuels. Il pourrait être pertinent que le Curateur public revoie ses critères, notamment pour détecter des situations problématiques telles que :

- **Rémunération sans autorisation du tribunal ou dépenses remboursées assimilables à une rémunération** : Le tuteur ne peut pas se rémunérer, sauf si cela est prévu par jugement. Il peut se rembourser certaines dépenses liées à ses fonctions s'il s'agit de montants raisonnables.
- **Cadeaux** : Le tuteur ne peut pas autoriser l'achat de cadeaux sauf s'il sont usuels et de peu de valeur.
- **Sûreté** : Un nouveau critère de sélection pourrait être ajouté lorsque les liquidités atteignent 40 000 \$, mais qu'aucune sûreté n'est inscrite au dossier, ce qui serait complémentaire à la recommandation 1 (R-1).

RECOMMANDATIONS :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-6** Réviser annuellement le pourcentage de l'échantillon annuel de 3 % à un seuil représentatif (déterminé à l'aide d'un échantillonnage aléatoire simple avec une marge d'erreur de 5 %, 19 fois sur 20).
- R-7** Procéder à l'analyse du système de sélection des comptes annuels de gestion pour examen afin d'améliorer l'efficacité de la sélection des comptes problématiques, ceci en :
 - Évaluant l'efficacité des critères actuels de sélection et en les adaptant au besoin;
 - Considérant d'ajouter de nouveaux critères.

3.3 Vérification sommaire d'un compte annuel de gestion sans pièces justificatives

Le Curateur public examine un grand nombre de comptes annuels de gestion de manière sommaire, sans demander de pièces justificatives. Si les données financières paraissent cohérentes avec les éléments déclarés pour les années précédentes et qu'il n'y a pas d'anomalies, le compte annuel de gestion est jugé conforme. En cas de doute, l'agent ou l'agente peut transformer une vérification sommaire en vérification complète, et demander des pièces justificatives.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que la majorité des cas d'abus ont été détectés après une vérification complète, à la suite d'une demande de pièces justificatives⁴². Les examens sommaires semblent moins fiables pour détecter les cas de mauvaise gestion.

En Colombie-Britannique, le Public Guardian and Trustee demande au tuteur de fournir les pièces justificatives en même temps que son compte de gestion, par exemple une copie des déclarations de revenus, des avis de cotisation pour les années concernées ainsi que des relevés bancaires qui prouvent les montants des actifs déclarés à la date de la fin de la période de déclaration. De plus, le tuteur signe une autorisation générale permettant à l'organisme d'obtenir des renseignements sur la personne représentée auprès de tiers, comme les banques. Le cas échéant, cela permet d'accélérer le processus de vérification des comptes de gestion. Le Protecteur du citoyen considère qu'il s'agit de pratiques intéressantes dont le Curateur public pourrait s'inspirer.

Actuellement, lors de la production du premier compte annuel de gestion, le Curateur public demande au tuteur de soumettre les relevés bancaires et les pièces justificatives pertinentes en même temps que le compte annuel de gestion. Toutefois, il ne fait pas systématiquement cette demande pour les comptes annuels de gestion subséquents.

De plus, si le tuteur ne fournit pas les pièces justificatives en même temps que le compte annuel de gestion, c'est à l'agente ou à l'agent chargé d'examiner ce compte de demander les pièces justificatives au début de son examen. Or, comme mentionné précédemment, le temps moyen écoulé entre la saisie au système informatique d'un compte annuel de gestion et le début de l'examen de celui-ci était de 60 jours pour 2020-2021. Ainsi, le Curateur public pourrait, dès la saisie d'un compte annuel de gestion non accompagné des pièces justificatives, envoyer une lettre de rappel demandant ces pièces. De cette façon, tout en continuant ses efforts pour réduire le temps écoulé avant de débiter une vérification, le Curateur public pourrait utiliser ce temps d'attente à bon escient.

En effet, il est ressorti de l'enquête du Protecteur du citoyen que les demandes de pièces justificatives par le Curateur public allongent considérablement la durée de la vérification. Le fait d'obtenir certaines pièces justificatives en même temps que le compte annuel de gestion faciliterait le travail des agents et des agentes en plus d'améliorer la fiabilité des examens sommaires. Cela inciterait aussi le tuteur à faire preuve de plus de rigueur dans sa déclaration des différents postes de dépenses et de revenus. En fournissant ses relevés bancaires, le tuteur serait davantage porté à déclarer les actions posées qui ont un impact sur le patrimoine de la personne représentée. Cela pourrait permettre au Curateur public de détecter certaines actions non autorisées, tel qu'un emprunt fait à même les avoirs de la personne représentée.

Pièces justificatives révélatrices

Dans les années 90, le Curateur public a dû intervenir auprès d'un tuteur. Par la suite, le compte annuel de gestion de 2000 lui a paru conforme. Pour les années 2001 à 2006, aucune note au dossier ne fait état d'une vérification. De 2007 à 2011, seules des vérifications sommaires sont faites, et certains comptes annuels de gestion ne sont pas sélectionnés.

Le compte annuel de gestion 2012 est sélectionné pour un examen complet. Lorsque le Curateur public demande les pièces justificatives au tuteur, celui-ci admet avoir effectué un emprunt d'environ 1 000 \$ à la personne représentée. À la suite de l'intervention du Curateur public, le tuteur rembourse l'emprunt. Après vérification du compte annuel de gestion 2013, qui confirme que le remboursement a été fait, les comptes annuels de gestion 2014 à 2017 ne sont pas sélectionnés pour examen.

En 2018, le compte annuel de gestion est soumis à un examen complet. Lorsque le Curateur public demande au tuteur de fournir les relevés bancaires, ce dernier admet de nouveau avoir emprunté environ 1 400 \$ à la personne représentée. À noter qu'en 2012 et en 2018, l'emprunt n'était pas déclaré dans le compte annuel de gestion. Ce n'est qu'après la demande de pièces justificatives que le tuteur l'a déclaré.

Un examen rétroactif des comptes annuels de gestion non sélectionnés n'a pas été effectué.

⁴² Dans l'échantillon de 36 dossiers consultés contenant un abus, 62,5 % ont été détectés par un examen complet du compte annuel de gestion, 25 % par un examen sommaire du compte annuel de gestion, et 12,5 % par un signalement.

De l'avis du Protecteur du citoyen, une demande de joindre les relevés bancaires et de placements pourrait être faite pour tous les comptes annuels de gestion, et pas seulement pour le premier.

RECOMMANDATION :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-8** Redéfinir l'examen sommaire de façon à exiger les pièces justificatives de base requises pour corroborer les montants inscrits au compte annuel de gestion.



4



DES PRATIQUES ET OUTILS DE TRAVAIL À AMÉLIORER

Pour réaliser sa mission de soutien et de surveillance, le Curateur public a encadré ses pratiques avec diverses instructions de travail et a mis à la disposition de son personnel des outils de travail. Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté certaines lacunes dans l'encadrement de la vérification des rapports administratifs, l'utilisation du pouvoir d'enquête, la sûreté, les signalements et les interventions auprès du conseil de tutelle.

4.1 Outils de vérification des rapports administratifs et de traitement des abus

Encadrement de la vérification des rapports administratifs⁴³

En septembre 2016, le Curateur public a adopté une instruction de travail selon laquelle les agents et agentes responsables doivent effectuer l'analyse complète de tous les éléments du compte annuel de gestion conformément aux dispositions du Guide de vérification lors d'un examen complet⁴⁴. Or, le guide date de 2002 et n'a pas été mis à jour. Il est donc peu utilisé, et n'est pas systématiquement transmis aux nouveaux employés. Questionné à ce sujet, le Curateur public a informé le Protecteur du citoyen que la mise à jour du guide de vérification avait été entamée en 2022 et qu'elle serait terminée pour la fin de l'été 2023.

Les agents et agentes de conformité tout comme les spécialistes en conformité ne reçoivent aucune formation spécifique à leur fonction. Ils et elles reçoivent la même formation que les agents et agentes d'aide à la représentation privée. Par la suite, ils et elles apprennent leurs tâches grâce au mentorat et par expérience. Le travail de ces agents et agentes est primordial dans le rôle de surveillance qu'exerce le Curateur public, puisque la vérification des comptes annuels de gestion est le principal moyen de détection d'abus ou de mauvaise gestion. Le manque d'encadrement de leur travail est donc préoccupant. Au surplus, le manque de formation spécifique a été signalé dans le rapport interne du Curateur public⁴⁵. Questionné sur ce qu'il entend faire pour remédier à la situation, le Curateur public répond qu'il souhaite évaluer les besoins de formation liés au développement des compétences opérationnelles de ces différents secteurs d'activité et effectuer un exercice de priorisation en 2023.

Selon ce qu'a constaté le Protecteur du citoyen et ce qui lui a été rapporté, l'absence d'un guide de vérification à jour mène à un manque d'uniformité entre les directions territoriales dans certaines façons de faire. L'échantillon de dossiers consultés ne visait pas à répertorier de manière exhaustive ces manques d'uniformité. Néanmoins, le Protecteur du citoyen a noté des incohérences et des éléments qui mériteraient d'être clarifiés dans les pratiques du Curateur public.

Analyse rétroactive des comptes annuels de gestion

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que si un abus est détecté et que les comptes annuels de gestion précédents n'ont pas fait l'objet d'une vérification, les pratiques quant à l'analyse rétroactive des comptes précédents ne sont pas uniformes et qu'elles varient selon l'agente ou l'agent attiré au dossier. Dans plusieurs dossiers où une analyse rétroactive n'a pas été faite, le Protecteur du citoyen considère qu'elle aurait dû avoir lieu.

L'analyse rétroactive des dossiers constitue une des mesures d'atténuation du système de gestion des risques. Si un compte annuel de gestion n'est pas vérifié, mais qu'un compte annuel de gestion subséquent révèle une irrégularité ou un abus, l'analyse rétroactive permet de vérifier si la situation a commencé plus tôt et permet d'obtenir une réparation plus complète, le cas échéant. L'analyse rétroactive devrait être privilégiée et appuyée par des consignes claires.

Rémunération du tuteur

La loi prévoit qu'un tuteur exerce ses fonctions à titre gratuit, sauf si le tribunal autorise et fixe une rémunération⁴⁶. Il arrive toutefois qu'un tuteur s'octroie une rémunération sans y avoir été autorisé par jugement. Le traitement de cette situation par le Curateur public n'est pas uniforme, selon ce que le Protecteur du citoyen a constaté. La position du Curateur public à ce sujet devrait être révisée.

⁴³ Les rapports administratifs comprennent l'inventaire, les comptes annuels de gestion et la reddition de comptes.

⁴⁴ Curateur public du Québec, *Instruction de travail : examiner les rapports annuels*, précitée note 35, p. 5.

⁴⁵ ROBERT, Jean-Pierre, *Gestion des efforts dans l'examen des rapports d'administration produits par les représentants légaux*, précité note 38.

⁴⁶ C.c.Q., précité note 7, art. 184 et 266.

Rémunération du tuteur sans jugement et sans mesure de remboursement

Dans un dossier, le tuteur a chargé des honoraires professionnels assimilables à une rémunération. L'agent responsable n'a toutefois jamais déclenché l'activité d'abus. Il n'a jamais envoyé de demande de remboursement ni demandé au tuteur de cesser toute rémunération tant qu'un jugement ne serait pas rendu.

L'agent a simplement envoyé une lettre pour demander le jugement requis pour autoriser la rémunération du tuteur, et ce, environ 11 mois après avoir constaté que le tuteur s'octroyait une telle rémunération, sans jugement. La personne représentée est finalement décédée sans qu'aucun jugement ait été obtenu et sans qu'aucun montant ait été remboursé.

Selon les réponses obtenues du Curateur public durant l'enquête, une telle situation ne correspond pas nécessairement à un abus si le tuteur mentionne qu'il entreprendra les démarches judiciaires pour obtenir le jugement requis. Le Curateur public peut donc simplement aviser le tuteur qu'il doit obtenir une autorisation du tribunal pour sa rémunération et suivre la situation. Or, dans au moins un autre dossier consulté, l'activité d'abus a été déclenchée dès qu'une rémunération non autorisée a été constatée.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que le Curateur public devrait considérer qu'une rémunération non autorisée est un abus, et ce, peu importe l'intention du tuteur d'obtenir un jugement ou de rembourser. Le Curateur public pourrait tout de même conclure plus tard que l'abus a été réglé si le tuteur obtient l'autorisation judiciaire requise. Cela permettrait que le dossier soit considéré comme étant « à risque » et qu'il fasse l'objet d'un suivi plus serré. Des instructions claires en ce sens devraient être élaborées et transmises au personnel.

Corroborer de renseignements

Le Protecteur du citoyen a constaté dans plusieurs dossiers que des éléments du compte annuel de gestion auraient dû être remis en question plus tôt ou susciter une demande de documents justificatifs de la part de l'agent ou de l'agent. Le Curateur public devrait s'assurer que le guide ou l'instruction mis à jour encourage formellement son personnel à corroborer toute information en cas de doute.

Transactions inhabituelles sans pièces justificatives

Dans un dossier, le Curateur public remarque que le tuteur a utilisé l'argent de la personne représentée pour prêter plus de 25 000 \$ à la sœur de cette dernière. Plus tard, le Curateur public constate un dépôt important – plus de 50 000 \$ – et des retraits au compte. Questionné par le Curateur public à ce sujet, le secrétaire du conseil de tutelle explique que la sœur a obtenu un prêt personnel de la banque pour rembourser sa dette envers la personne représentée. Selon sa version, le montant total du prêt a été versé au compte de la personne représentée, et la sœur devait ensuite récupérer la différence entre le montant du prêt et ce qu'elle devait effectivement à la personne représentée.

Il est plutôt inhabituel qu'une banque dépose un prêt au nom d'une personne dans le compte d'une autre personne. Le Protecteur du citoyen est d'avis que, lorsqu'il a reçu l'explication, le Curateur public aurait dû demander des pièces justificatives pour confirmer la provenance des sommes et les explications reçues, surtout considérant que la liquidation d'une succession dont la personne représentée était bénéficiaire était toujours en cours.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a constaté que lors d'une succession, les vérifications relatives aux droits de la personne représentée à titre d'héritier sont parfois tardives ou insuffisantes. Le Curateur public ne demande pas toujours ou tarde à demander des pièces justificatives pour confirmer les renseignements au dossier. Or, comme pour toute rentrée d'argent importante, la réception d'une succession est une occasion de vulnérabilité pour la personne représentée qui peut être victime d'une appropriation de fonds. Ce fut le cas de certains dossiers de l'échantillon, dont l'exemple suivant.

Des vérifications tardives

Dès l'évaluation psychosociale en vue de l'ouverture d'un régime, le Curateur public a été informé que la personne représentée avait hérité antérieurement de son fils décédé en 2013. Par la suite, le régime privé a été ouvert en juillet 2015.

Or, lors du premier appel de soutien, le tuteur a prétendu que la personne représentée n'avait que très peu d'argent. Pour sa part, le Curateur public n'a posé aucune question concernant la succession ni lors de cet appel, ni lors de la vérification de l'inventaire reçu tardivement.

Ce n'est qu'après un signalement, en octobre 2016, que le Curateur public a interrogé le tuteur concernant l'héritage. Ce dernier a nié que la personne représentée ait reçu cet héritage. Le Curateur public a alors fait des vérifications auprès du notaire au dossier pour apprendre que la personne représentée avait reçu un montant d'environ 41 000 \$, somme que le tuteur n'avait ni déclarée, ni déposée au compte de la personne représentée.

À noter que le Curateur public agissait comme conseil de tutelle dans ce dossier. Il lui revenait donc de bien connaître la situation de la personne représentée. Il aurait dû effectuer des recherches additionnelles lors de la vérification de l'inventaire.

L'abus ne fut finalement remboursé que partiellement par le tuteur (30 000 \$).

Consignation des notes

Dans plusieurs dossiers, le Protecteur du citoyen a constaté que des éléments essentiels ne font l'objet d'aucune note au dossier. Par exemple, des précisions manquent pour bien comprendre le montant d'un abus, le suivi de questions posées au tuteur ou les décisions prises par le Curateur public dans le suivi du dossier. Selon le Protecteur du citoyen, ces notes sont essentielles pour conserver une trace du raisonnement suivi et pour assurer la cohérence du traitement des dossiers.

L'insuffisance ou l'absence de notes nuit considérablement à la compréhension et à la surveillance du dossier, en plus d'alourdir le travail du personnel qui cherche à avoir une vue d'ensemble du cas ou à faire une analyse rétroactive du dossier, ou encore lors d'un changement de responsable au dossier. Le Curateur public doit s'assurer que les membres de son personnel consignent des notes complètes et détaillées. Pour ce faire, il devrait déterminer les renseignements essentiels qui doivent être notés au dossier, intégrer ces consignes soit dans le guide qui doit être mis à jour, soit dans les instructions pertinentes, puis former le personnel à ce sujet.

Par ailleurs, le système informatisé actuel est désuet et rend ardu le suivi rigoureux des dossiers : les notes de suivi sont dispersées parmi l'ensemble des notes au dossier, si bien qu'il est difficile de repérer des éléments en particulier ou d'établir la chronologie des événements. Cette considération pourra faire partie de la réflexion du Curateur public lors de la refonte du système informatique pour les régimes privés.

Absence de notes pour comprendre le montant de l'abus réclamé

Lors de la vérification du compte annuel de gestion 2019, le tuteur admet avoir pris 15 000 \$ à même l'inventaire de la personne représentée. Toutefois, il y a également environ 7 000 \$ de dépenses non justifiées sur la carte de crédit. La spécialiste en conformité à la représentation privée ne fait pas de suivi relativement aux 7 000 \$ sans en justifier la raison dans une note. Elle réclame seulement le montant de 15 000 \$ admis par le tuteur.

Suivi des ententes de paiement

Lorsqu'un abus est détecté, le tuteur peut rembourser le montant total immédiatement ou conclure une entente de remboursement avec le spécialiste en conformité à la représentation privée. S'il y a entente, un suivi régulier des remboursements doit être effectué par l'agent ou l'agente responsable.

Il existe actuellement un écran « Abus », mais celui-ci n'est pas adapté aux besoins et il n'est pas ou peu utilisé. Le suivi de l'entente se fait au moyen de fichiers électroniques que les agents conservent en dehors du dossier, car le système informatisé actuel ne permet pas d'intégrer le format de ces fichiers. Les suivis des remboursements peuvent être indiqués dans les notes chronologiques du dossier, mais les notes associées manquent parfois de clarté et sont souvent difficiles à repérer parmi l'ensemble des informations inscrites au dossier.

Un compte à recevoir est également inscrit, entre autres, dans l'écran « Portrait financier ». Toutefois, lorsqu'il y a des remboursements à la suite d'un abus, l'employé ne modifie pas au fur et à mesure le compte à recevoir dans l'écran du portrait financier puisque celui-ci fait état de la situation financière à une date précise. Cette information est inscrite une fois par année, à la date de fin du rapport en question. Encore une fois, bien que les agents et agentes doivent lire les notes de la dernière année lors de la vérification d'un compte annuel de gestion, celles concernant le suivi des remboursements remontent parfois à plus d'un an et, difficilement repérables parmi les diverses notes au dossier, peuvent échapper à leur vigilance.

Notes de suivi dispersées parmi les notes au dossier

À l'examen d'un compte annuel de gestion 2016, l'agent au dossier constate un abus de 2 000 \$. En décembre 2017, une entente avec le tuteur fautif est signée, prévoyant un remboursement mensuel de 400 \$. Le premier versement devait être effectué en mars 2018.

Après plusieurs démarches pour obtenir la preuve de remboursement de ce premier versement, le Curateur public la reçoit enfin en août 2018, avec le compte annuel de gestion 2017. Lors de l'examen de ce compte, l'agent constate la réception du remboursement, soit le dépôt de 400 \$ qui a eu lieu en avril 2018. Or, l'agent ne modifie pas le solde du compte à recevoir au dossier puisque celui-ci a été effectué postérieurement à la période d'examen du compte annuel de gestion 2017.

Environ 21 mois s'écourent sans qu'aucun suivi de l'entente de remboursement ait lieu. Par la suite, après avoir demandé, à quelques reprises, la preuve de remboursement des 2 000 \$, l'agent conclut une nouvelle entente de remboursement avec le tuteur en mai 2020 pour la totalité des 2 000 \$.

Les observations qui précèdent devraient être incluses dans la réflexion concernant la refonte du système informatique. Dans l'intervalle, le Protecteur du citoyen est d'avis que le Curateur public devrait adopter une façon de faire uniforme et facile à appliquer pour éviter les erreurs dans l'évaluation des abus et le suivi des ententes de remboursement.

RECOMMANDATIONS :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-9** Mettre à jour le Guide de vérification ou élaborer des instructions de travail particulières, notamment en ce qui concerne :
- Les balises encadrant et favorisant l'analyse rétroactive des comptes annuels de gestion;
 - L'intervention à mener auprès d'un tuteur qui s'octroie une rémunération sans autorisation judiciaire et le déclenchement d'une activité d'abus, indépendamment de l'intention du tuteur au regard de l'obtention d'un jugement ou du remboursement des sommes versées;
 - Les éléments qui nécessitent d'être accompagnés de pièces justificatives et l'importance de corroborer les renseignements concernant toute situation douteuse.
- R-10** Déterminer les renseignements qui doivent être consignés au dossier, notamment en ce qui concerne :
- Le montant déterminé de l'abus et le suivi de son traitement;
 - La justification des orientations prises pour régler un abus;
 - L'évolution des sommes remboursées et à rembourser.
- R-11** Évaluer le besoin d'adapter les outils existants ou d'adopter de nouveaux outils pour assurer un suivi efficace des abus et des ententes de remboursement.

4.2 Pouvoir d'enquête du Curateur public

Le Curateur public est doté d'un pouvoir d'enquête afin de remplir les différents rôles qui lui sont conférés par la loi. Il peut utiliser ce pouvoir de sa propre initiative ou sur demande. Il a, par exemple, la capacité de contraindre des tiers à témoigner ou d'exiger d'eux qu'ils transmettent des informations nécessaires à la surveillance de tutelles privées. Des enquêteurs sont formés pour exercer ces pouvoirs particuliers. Le pouvoir d'enquête peut aussi être délégué, de manière ponctuelle, à un employé qui traite les dossiers dans les directions territoriales⁴⁷.

⁴⁷ Loi sur le Curateur public, précitée note 10, art. 27.

Le Curateur public encadre l'utilisation de son pouvoir d'enquête par une directive interne et par une instruction de travail. La directive, qui dicte les principes généraux, prévoit que l'utilisation du pouvoir d'enquête doit faire suite à une recherche d'information préalable, réalisée avec tous les autres moyens, sauf urgence ou motifs sérieux⁴⁸.

Dans l'instruction de travail qui traite du soupçon d'abus ou de mauvaise gestion, les conditions pour recourir au pouvoir d'enquête sont précisées⁴⁹. L'exercice de ce pouvoir est soumis à deux conditions préalables, soit la présence d'un soupçon d'abus par un tiers sur l'administration des biens et l'absence de collaboration des tiers. En plus de ces deux conditions, neuf facteurs à prendre en compte sont énumérés.

L'un de ces facteurs est que le tuteur « ne collabore pas et n'est pas joignable ». Selon le Protecteur du citoyen, ce facteur est trop restrictif. Il arrive que la collaboration du tuteur ne soit pas inexistante, mais minime, et que celui-ci multiplie les demandes de prolongation de délai et les réponses partielles. En pareil cas, le Curateur public devrait considérer la possibilité de recourir à son pouvoir d'enquête.

À la lumière de l'instruction de travail, des entrevues réalisées avec des membres du personnel, des dossiers examinés et des données obtenues, le Protecteur du citoyen estime que le pouvoir d'enquête du Curateur public est peu utilisé, et qu'il pourrait l'être davantage. Le cas suivant en fournit un exemple.

Un pouvoir d'enquête sous-utilisé

Une institution financière a fait un signalement au Curateur public concernant les agissements d'un tuteur. Elle ne lui a toutefois pas transmis les relevés bancaires en raison de ses obligations de confidentialité.

Par la suite, le Curateur public a écrit au tuteur pour obtenir les pièces justificatives requises, mais ce dernier n'a envoyé les documents que graduellement et après de nombreux rappels. Entre le signalement et la réception de toutes les pièces, il s'est écoulé plus de huit mois.

Le Curateur public aurait pu utiliser son pouvoir d'enquête pour exiger les relevés bancaires à l'institution financière qui avait signalé de nombreux retraits. Cela aurait permis d'analyser et de traiter la situation plus rapidement.

Pour faciliter le recours à son propre pouvoir d'enquête, le Curateur public pourrait notamment :

- Assouplir les facteurs prévus à l'instruction de travail sur le traitement des soupçons d'abus;
- Inclure la possibilité de recourir au pouvoir d'enquête dans d'autres instructions de travail, comme celles portant sur le traitement des signalements ou sur l'obtention de pièces justificatives dans le cadre de la vérification des comptes annuels de gestion;
- Offrir une formation à ce sujet au personnel concerné.

RECOMMANDATION :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-12** Encourager le recours au pouvoir d'enquête lorsqu'indiqué, et informer le Protecteur du citoyen des moyens retenus pour ce faire.

4.3 Outils de suivi pour la sûreté

Repérage des sûretés insuffisantes

Bien que la responsabilité de déterminer la sûreté appartienne au conseil de tutelle, le Curateur public s'est doté de critères afin d'évaluer si cette sûreté est suffisante pour garantir le patrimoine. Cette évaluation de la sûreté est utilisée notamment pour établir le niveau de surveillance associé à un dossier. Lorsque la sûreté est jugée insuffisante, le niveau de surveillance est établi en conséquence et le Curateur public demande alors par lettre au conseil de tutelle et au tuteur d'augmenter le montant. Cette démarche permet parfois de sensibiliser le conseil de tutelle, et celui-ci accepte d'augmenter la sûreté. S'il refuse, le Curateur public l'informe, ainsi que le tuteur, qu'en cas de mauvaise gestion, ils seront tenus responsables des pertes financières de la personne représentée.

Le système informatique du Curateur public ne permet toutefois pas d'établir clairement et rapidement si, dans un dossier donné, la sûreté est suffisante. De même, il ne permet pas de connaître le nombre de dossiers comportant une sûreté suffisante ou non. Les calculs nécessaires pour le déterminer doivent donc se faire manuellement.

À noter que ce calcul tient compte de plusieurs variables, notamment les revenus et les dépenses annuels de la personne inapte. Or, en matière de sûreté, il peut être justifié de ne pas effectuer un gel de l'ensemble des liquidités d'une personne dont le budget est déficitaire.

48 Curateur public du Québec, *Directive sur l'utilisation du pouvoir d'enquête en cas d'abus financier*, p. 2 (principe 5.2).

49 Curateur public du Québec, *Instruction de travail : traiter le soupçon de mauvaise gestion ou d'abus financier*, DSQP, 30 août 2017, p. 13.

Le Curateur public dit avoir l'intention de remédier à cette situation lors de la refonte du système informatique. Toutefois, la mise en œuvre de ce chantier prendra plusieurs années. Dans l'intervalle, le Curateur public pourrait concevoir un outil permettant de consigner au système le caractère suffisant, ou non, de la sûreté.

Sûretés insuffisantes et niveau de surveillance

Le Protecteur du citoyen a obtenu du Curateur public un tableau de données financières issues de tous les dossiers où une sûreté était requise en date du 30 avril 2021. À partir de ces données, le Protecteur du citoyen a calculé que dans 86 % de ces dossiers, la sûreté était insuffisante selon les critères prévus à l'instruction de travail du Curateur public⁵⁰.

De ces mêmes dossiers, 40 % sont assortis d'un niveau de surveillance faible (NS 1). Or, cela ne respecte pas l'instruction de travail applicable selon laquelle les dossiers avec une sûreté insuffisante doivent être assortis d'un niveau de surveillance plus élevé. L'enquête a permis de relever plusieurs éléments pouvant expliquer ce pourcentage préoccupant, dont deux retiennent l'attention du Protecteur du citoyen :

- L'absence de notes associées aux sûretés, suggérant que celles-ci ne sont pas examinées aussi souvent que prévu par les instructions de travail;
- Les instructions de travail elles-mêmes, qui comportent des incohérences et des imprécisions.

Notes aux dossiers concernant la sûreté

L'instruction de travail applicable en matière d'examen des comptes annuels de gestion prévoit que l'agent ou l'agente responsable doit examiner la sûreté lors de chaque vérification d'un compte annuel de gestion, puis consigner le résultat de cette vérification dans la note d'examen de celui-ci. Or, le Protecteur du citoyen a observé que les notes de vérification des comptes annuels de gestion ne confirment pas toujours la vérification de la sûreté, d'où un risque accru d'erreurs.

Aucune demande pour la sûreté

À l'ouverture d'un régime de protection, en 2016, le patrimoine de la personne représentée est constitué principalement d'un immeuble. Le Curateur public inscrit donc une exemption pour la sûreté, ce qui est conforme à ses pratiques. Toutefois, au cours de la première année du régime, l'immeuble est vendu afin de payer les dettes de la personne représentée. Le premier compte annuel de gestion indique que la personne représentée possède plusieurs dizaines de milliers de dollars, résultat probable de la vente de l'immeuble. Or, malgré la vérification complète de ce compte annuel de gestion, aucun suivi n'est fait par le Curateur public pour demander une sûreté.

En tout, quatre comptes annuels de gestion ont été examinés (de 2017 à 2020) sans que l'exemption pour immeuble soit remise en question en raison de sa vente, et sans qu'une sûreté soit demandée. Cela témoigne d'un manque de vigilance et du non-respect de l'instruction de travail.

Le Protecteur du citoyen considère qu'un examen rigoureux de la sûreté devrait être fait et noté lors de chaque vérification d'un compte annuel de gestion, comme prévu par l'instruction de travail applicable.

Pour ce faire, le Curateur public pourrait, notamment :

- Mettre en place un format de note obligatoire, avec une section pour commentaires sur la sûreté;
- Effectuer un contrôle de la qualité pour s'assurer que les notes sont consignées de manière systématique.

Instructions de travail

Comme mentionné ci-dessus, l'instruction de travail portant sur l'examen des comptes annuels de gestion prévoit que l'agent ou l'agente responsable d'un dossier de tutelle privée doit vérifier la sûreté à chaque examen d'un compte annuel de gestion⁵¹. Toutefois, l'instruction de travail relative à la sûreté ne précise pas quand demander une mise à jour de la sûreté, dans certaines situations. Par exemple, une sûreté d'abord jugée suffisante peut devenir insuffisante. Cela pourrait se produire si la personne inapte reçoit une entrée majeure d'argent, ou simplement par l'accumulation d'un surplus budgétaire ou d'intérêts sur des placements importants.

⁵⁰ Curateur public du Québec, *Instruction de travail : traiter la sûreté*, DSQP, juin 2017.

⁵¹ Curateur public du Québec, *Instruction de travail : examiner les rapports annuels*, DSQP, septembre 2016.

Notons également que le compte annuel de gestion d'un dossier assorti d'un niveau de surveillance faible ne sera pas sélectionné lors d'une augmentation des liquidités. Le critère de sélection ne concerne que la diminution des liquidités. Cela explique qu'un niveau de surveillance faible puisse être maintenu pour certains dossiers, et ce, bien que la sûreté soit devenue insuffisante.

De plus, même si le compte annuel de gestion est sélectionné et examiné, l'instruction de travail n'établit pas clairement si l'agent ou l'agente responsable doit demander d'augmenter la sûreté dès qu'elle devient insuffisante, ou encore attendre à la date d'échéance de la sûreté inscrite au dossier (habituellement cinq ans après l'inscription de la sûreté) pour le faire. À cet égard, le Protecteur du citoyen a obtenu des réponses contradictoires durant l'enquête. Pour sa part, le Curateur public affirme que l'agent ou l'agente doit demander d'augmenter la sûreté dès qu'il constate un changement important à la situation de la personne représentée.

En pratique, le Protecteur du citoyen observe que la tolérance du Curateur public face à une sûreté insuffisante dépasse celle qui est prévue par l'instruction de travail applicable.

Il ne revient pas au Protecteur du citoyen de déterminer le seuil de tolérance administrative dont devrait faire preuve le Curateur public. *A priori*, il paraît raisonnable que le Curateur public n'intervienne pas chaque année pour faire augmenter la sûreté au fur et à mesure que les liquidités augmentent si, par ailleurs, le dossier ne comporte pas d'autre élément de risque. Cela dit, il demeure important de vérifier la sûreté à chaque vérification de compte annuel de gestion, en documentant l'analyse dans une note. De plus, pour que le Curateur public puisse avoir un portrait plus juste des dossiers jugés à risque, une meilleure adéquation entre les instructions de travail et la pratique s'impose.

RECOMMANDATIONS :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-13** Améliorer la consignation au dossier des renseignements relatifs à la suffisance de la sûreté, notamment :
 - En adaptant ou en développant un outil permettant aux agents et agentes de conformité d'inscrire les informations relatives à la suffisance de la sûreté et de repérer rapidement le statut – suffisant ou insuffisant – de celle-ci;
 - En prenant les moyens nécessaires pour s'assurer que les agents et agentes de conformité notent leur analyse de la sûreté à chaque vérification d'un compte annuel de gestion.
- R-14** Clarifier les instructions de travail portant sur la sûreté pour, notamment :
 - Préciser les situations dans lesquelles l'intervention de l'agent ou de l'agente responsable est requise;
 - S'assurer de l'adéquation entre les seuils de tolérance prévus à l'instruction de travail et la pratique.

4.4 Outils de suivi des signalements

Du 1^{er} avril 2015 au 31 décembre 2020, le Curateur public a reçu 500 signalements concernant des personnes majeures sous régime privé. Les principaux motifs de ces signalements concernaient :

- Une mauvaise gestion financière ou un abus financier (50 %);
- De la négligence (24 %);
- Un abus lié à la personne, qu'il soit de nature psychologique, physique ou sexuelle (17 %).

Le traitement de ces signalements permet au Curateur public de détecter un problème dans la gestion d'un tuteur et, conséquemment, ils sont pris en charge rapidement. Le Protecteur du citoyen est toutefois préoccupé concernant le traitement complet du signalement, au-delà de sa prise en charge initiale.

Pratiques actuelles

L'employé qui reçoit le signalement doit d'abord évaluer si celui-ci relève de la compétence du Curateur public. Dans le cas contraire, il oriente la personne vers la ressource appropriée. Par exemple, l'objet du signalement pourrait relever du réseau de la santé ou de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

En ce qui concerne les signalements admissibles, le Protecteur du citoyen constate que le Curateur public respecte les délais de traitement qu'il s'est donnés, soit :

- Réaliser la première intervention en moins de 48 heures suivant la réception du signalement;
- Prendre le signalement en charge en moins de 20 jours ouvrables.

La première intervention consiste généralement à prendre connaissance des faits allégués notés au formulaire de signalement et à rappeler le signalant, au besoin, pour obtenir un complément d'information. L'agent ou l'agente responsable statue alors sur l'urgence d'intervenir. Si le tuteur ou le conseil de tutelle s'engage à traiter la situation préjudiciable signalée, le Curateur public assure un suivi pour vérifier que cela soit fait. Le signalement peut aussi être considéré comme non fondé, ou fondé et réglé.

Toutefois, dans près de 30 % des cas, le signalement porte la mention « Semble fondé, nécessite recherche de preuve ». En pareil cas, la prise en charge du signalement se conclut par un plan d'action pour faire davantage de vérifications. Le signalement est alors fermé et les suivis sont ensuite intégrés au traitement régulier du dossier.

Cette façon de procéder signifie que le Curateur public n'a établi aucun délai cible pour effectuer le traitement complet d'un signalement. De l'avis du Protecteur du citoyen, le traitement complet d'un signalement, au-delà de sa prise en charge, nécessite d'en arriver à une conclusion définitive sur le caractère fondé ou non du signalement et, dans le cas d'un signalement fondé, sur la nature et l'étendue du problème ou de l'abus.

Une fois l'abus quantifié, la diligence est de mise tout au long du traitement afin de pouvoir apporter les correctifs nécessaires sans attendre.

Actuellement, le traitement complet des signalements ne fait pas l'objet d'un contrôle de gestion particulier ni d'une reddition de comptes. De plus, la façon d'effectuer les suivis du signalement, après la fermeture de celui-ci, ne semble pas uniforme à travers les directions territoriales. Une activité de suivi de signalement existe, mais une direction territoriale nous dit qu'elle « peut » être utilisée, et une autre nous dit qu'elle est toujours utilisée lorsque le signalement est conclu

fondé ou semble fondé. En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a observé que dans plusieurs dossiers, le traitement complet de la situation signalée a largement dépassé les 20 jours ouvrables.

Suivi tardif et incomplet d'un signalement

Un signalement pour abus financier par un tuteur est reçu en juin 2018, peu après l'ouverture du régime, et avant que le Curateur public ne reçoive l'inventaire du patrimoine. Le signalement est fermé en deux jours sous la mention : « Semble fondé, nécessite recherche de preuve ». Le plan d'action prévoit de demander au tuteur d'envoyer toutes les pièces justificatives en même temps que l'inventaire, dans les 20 jours qui suivent. De nombreux échanges s'ensuivent pour obtenir les documents. C'est ainsi que le Curateur public envoie cinq lettres au lieu de passer à la mise en demeure plus rapidement.

Il s'écoule plus de neuf mois entre la réception du signalement et le constat du Curateur public qu'un abus d'au moins 15 000 \$ a eu lieu. Par la suite, le tuteur accepte de rembourser le montant.

Toutefois, le Curateur public n'a jamais obtenu les pièces justificatives pour d'autres dépenses douteuses, lesquelles n'ont pas fait l'objet d'un suivi de sa part.

Le Protecteur du citoyen est préoccupé par le temps nécessaire pour effectuer le traitement complet des signalements, étant clairement établi que les chances de récupérer les montants diminuent avec le temps.

De plus, le délai annoncé de 20 jours ouvrables peut susciter une fausse impression de sécurité pour le public ou les signalants. Il peut aussi être source de frustration pour des signalants qui se font dire que le signalement est pris en charge selon le délai prévu. Dans les faits, ces gens voient le tuteur perpétuer ses pratiques de gestion ou rester en place jusqu'à ce que le Curateur public ait complété toutes les étapes subséquentes, en prenant souvent bien au-delà de 20 jours.

Les pratiques actuelles nuisent également à la vue d'ensemble du traitement du signalement. Le formulaire qui se conclut par « Semble fondé, nécessite recherche de preuve », ne permet pas de savoir rapidement comment s'est véritablement conclu le signalement. Plus préoccupant encore est le fait que l'activité de signalement est l'une de celles qui identifient un dossier comme étant « à risque » sur la liste des dossiers suivis par les gestionnaires. Or, quand l'activité de signalement se conclut, le dossier cesse d'apparaître sur cette liste, sans que

le signalement ait été réglé. Enfin, des suivis sont abandonnés en cours de route ou ne font plus l'objet de notes dans le dossier.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le suivi des signalements devrait être amélioré et resserré. Le Curateur public devrait modifier ses pratiques afin de consigner le résultat final du signalement. En plus de lui fournir un portrait des signalements traités, ce suivi plus serré lui permettrait de calculer le temps requis pour le traitement complet du cas. De plus, le Curateur public ne devrait pas hésiter à utiliser ses pouvoirs d'enquête dans le cas d'un signalement.

RECOMMANDATIONS :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-15** Définir un délai cible pour le traitement complet des signalements, c'est-à-dire pour arriver à une conclusion définitive sur la nature fondée ou non du signalement.
- R-16** Mettre en place des pratiques permettant de repérer facilement, à des fins de suivi, les éléments du plan d'action du signalement et de sa conclusion finale.

4.5 Interventions auprès du conseil de tutelle

Le conseil de tutelle a pour rôle de surveiller la tutelle. Il est normalement formé de trois personnes, mais il peut aussi être constitué d'une seule personne si le tribunal en décide ainsi. Le *Code civil du Québec* prévoit notamment que le conseil de tutelle⁵² :

- Se réunit au moins une fois par année, lorsqu'il est formé de trois personnes;
- S'assure que le tuteur fait l'inventaire et qu'il fournit et maintient une sûreté si les biens sont supérieurs à 40 000 \$;
- Reçoit le compte annuel de gestion;
- Est habilité à demander des pièces justificatives;
- Peut être appelé à donner son avis et à prendre des décisions dans tous les cas prévus par la loi;
- Doit recevoir une copie du compte définitif à la fin du régime;
- Doit demander le remplacement du tuteur si ce dernier ne peut pas exercer sa charge ou ne respecte pas ses obligations.

L'enquête a révélé des manquements de la part du conseil de tutelle dans certains dossiers alors que, notamment, un membre du conseil était impliqué dans l'abus constaté ou encore que le conseil de tutelle avait approuvé la rémunération du tuteur bien que seul le tribunal soit habilité à le faire.

À l'ouverture d'un dossier, une lettre d'information est envoyée au tuteur et au secrétaire du conseil de tutelle⁵³. Dans les 45 jours de l'ouverture du dossier, l'agent ou agente d'aide à la représentation privée effectue un appel à ces deux personnes afin de s'assurer qu'elles comprennent bien leur rôle. Les autres membres du conseil ne reçoivent ni l'appel, ni la lettre d'information. Le Protecteur du citoyen considère que tous les membres du conseil de tutelle devraient recevoir la même information de la part du Curateur public, minimale-ment la lettre d'information.

Avant la date de production du premier compte annuel de gestion, l'agent ou agente d'aide à la représentation privée effectue un appel de soutien au tuteur. À cette occasion, il est notamment fait rappel au tuteur qu'il doit remettre une copie du compte annuel de gestion au conseil de tutelle. Dans les formulaires de compte annuel de gestion, le Curateur public demande au tuteur s'il a remis une copie de ce compte au conseil de tutelle. Le tuteur doit répondre « oui » ou « non » en cochant la case appropriée et, depuis le 1^{er} novembre 2022, inscrire la date à laquelle le compte annuel de gestion a été transmis. Cependant, le Curateur public n'a pas de balises pour intervenir lorsque le tuteur déclare ne pas avoir transmis le compte annuel de gestion au conseil de tutelle ou qu'il n'a pas répondu à la question.

Par ailleurs, concernant l'obligation du conseil de tutelle de se réunir annuellement, l'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que les conseils ne respectaient pas toujours cette obligation. Il arrive que les réunions annuelles n'aient jamais lieu.

⁵² Le *Code civil du Québec* prévoit les rôles et obligations du conseil de tutelle. Voir notamment les articles 222, 233, 236, 240, 243, 246, 247, 251, 266 et 297.

⁵³ Cette lettre invite le tuteur et le secrétaire du conseil de tutelle à consulter le guide disponible sur le site Web du Curateur public. La version imprimée de ce guide est envoyée sur demande.

Intervention insuffisante du Curateur public auprès d'un conseil de tutelle fautif

Dans un dossier, le Curateur public a constaté un premier abus lors de la vérification du compte annuel de gestion de 2016. L'examen des comptes annuels de gestion de 2017 et de 2018 a révélé un deuxième abus. Dans les deux cas, il s'agissait de prêts consentis à la secrétaire du conseil de tutelle, aussi conjointe du tuteur.

En 2019, l'agent responsable a parlé avec l'un des membres du conseil de tutelle. Ce dernier lui a alors mentionné que le conseil ne s'était jamais réuni. L'agent a rappelé au membre ses obligations, mais il n'est pas intervenu auprès des autres membres du conseil.

Lorsque le Curateur public apprend que le conseil de tutelle ne se réunit pas au moins une fois l'an ou que le conseil ou l'un de ses membres ne reçoit pas copie des comptes annuels de gestion, il rappelle le rôle et les responsabilités au membre du conseil qui l'a informé de la situation, mais il ne communique pas avec le tuteur ou les autres membres du conseil de tutelle.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que le Curateur public devrait intervenir auprès de tous les membres du conseil de tutelle lorsqu'il apprend que ce conseil ne respecte pas ses obligations ou n'est pas fonctionnel.

Le Curateur public prévoit que, dans les années à venir, les membres du conseil de tutelle auront accès à la nouvelle plateforme numérique. Ils pourront ainsi consulter les comptes annuels de gestion et les pièces justificatives au dossier. Néanmoins, ces avancées ne sont pas immédiates. De plus, tous les tuteurs et les membres du conseil de tutelle ne seront pas nécessairement à l'aise avec les technologies numériques de la nouvelle plateforme. Le Protecteur du citoyen s'attend à ce que l'implantation de cette nouvelle interface soit accompagnée de mesures de soutien pour en faciliter l'utilisation.

RECOMMANDATION :

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public du Québec de :

- R-17** Modifier ses pratiques relatives aux interventions auprès du conseil de tutelle, notamment :
- En envoyant, en début de régime, la lettre d'information à tous les membres du conseil de tutelle;
 - En rendant obligatoire, dans la note d'analyse au dossier, l'inclusion de la déclaration du tuteur d'avoir ou non transmis le compte annuel de gestion au conseil de tutelle ainsi que de la date de transmission, le cas échéant;
 - En intervenant auprès du tuteur et du conseil de tutelle lorsqu'il est informé que le compte annuel de gestion n'a pas été transmis à ce dernier;
 - En intervenant auprès de tous les membres du conseil de tutelle lorsqu'il est informé que celui-ci ne respecte pas ses obligations ou n'est pas fonctionnel.

CONCLUSION

Pour le Protecteur du citoyen, il va de soi qu'au regard des initiatives entreprises et des avancées annoncées, le Curateur public amorce des changements positifs dans la surveillance des régimes de protection privés. Toutefois, de l'avis du Protecteur du citoyen, des travaux supplémentaires s'imposent pour, prioritairement :

- Respecter les délais prévus et accroître la rapidité d'intervention;
- Faciliter la détection des comptes problématiques en optimisant le processus de sélection des comptes annuels de gestion retenus pour examen;
- Améliorer l'efficacité de la vérification des comptes annuels de gestion, notamment pour les examens sommaires;
- Bonifier les outils de travail.

Il ressort clairement de l'enquête du Protecteur du citoyen que des dossiers de protection privés ont échappé à la vigilance du Curateur public au cours des dernières années. Ces manquements ont pu pénaliser certaines personnes représentées, qui, rappelons-le, font partie des plus vulnérables de la société.

Par ses recommandations, le Protecteur du citoyen vise à indiquer au Curateur public différentes avenues pour assurer une meilleure protection des intérêts des personnes représentées. Cela passe par le souci d'agir avec promptitude et rigueur dans une optique de prévention et de correction des abus, et de repérage de toute anomalie pouvant nuire aux personnes sous protection privée. Le Curateur public ne pourra jamais contrer tous les abus, mais il lui revient de déployer les efforts nécessaires et d'employer, en temps opportun, les moyens dont il dispose pour tendre vers la meilleure protection possible des personnes représentées.

Concernant le suivi de ses recommandations, le Protecteur du citoyen demande au Curateur public de lui faire parvenir, au plus tard le 1^{er} mai 2023, un plan de travail précisant les suites qu'il entend donner aux recommandations qui lui ont été adressées ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

ANNEXE 1

Liste des recommandations

Le Protecteur du citoyen recommande au Curateur public de :

- R-1** Déclencher l'activité d'obtention de la sûreté dès la réception d'un compte annuel de gestion indiquant un patrimoine de plus de 40 000 \$ pour lequel aucune sûreté n'est inscrite au système.
- R-2** Réduire à deux mois le délai accordé au tuteur pour soumettre le compte annuel de gestion.
- R-3** Établir un plan d'action afin de respecter le délai cible de 75 jours pour la vérification des comptes annuels de gestion.
- R-4** Intervenir dès qu'une irrégularité ou un abus financier est constaté, sans attendre le compte annuel de gestion suivant pour procéder.
- R-5** Prendre les moyens nécessaires pour assurer un suivi serré des activités qui dépassent les délais cibles afin de diminuer les périodes d'inactivité dans le traitement de celles-ci.
- R-6** Réviser annuellement le pourcentage de l'échantillon annuel de 3 % à un seuil représentatif (déterminé à l'aide d'un échantillonnage aléatoire simple avec une marge d'erreur de 5 %, 19 fois sur 20).
- R-7** Procéder à l'analyse du système de sélection des comptes annuels de gestion pour examen afin d'améliorer l'efficacité de la sélection des comptes problématiques, ceci en :
 - Évaluant l'efficacité des critères actuels de sélection et en les adaptant au besoin;
 - Considérant d'ajouter de nouveaux critères.
- R-8** Redéfinir l'examen sommaire de façon à exiger les pièces justificatives de base requises pour corroborer les montants inscrits au compte annuel de gestion.
- R-9** Mettre à jour le Guide de vérification ou élaborer des instructions de travail particulières, notamment en ce qui concerne :
 - Les balises encadrant et favorisant l'analyse rétroactive des comptes annuels de gestion;
 - L'intervention à mener auprès d'un tuteur qui s'octroie une rémunération sans autorisation judiciaire et le déclenchement d'une activité d'abus, indépendamment de l'intention du tuteur au regard de l'obtention d'un jugement ou du remboursement des sommes versées;
 - Les éléments qui nécessitent d'être accompagnés de pièces justificatives et l'importance de corroborer les renseignements concernant toute situation douteuse.
- R-10** Déterminer les renseignements qui doivent être consignés au dossier, notamment en ce qui concerne :
 - Le montant déterminé de l'abus et le suivi de son traitement;
 - La justification des orientations prises pour régler un abus;
 - L'évolution des sommes remboursées et à rembourser.
- R-11** Évaluer le besoin d'adapter les outils existants ou d'adopter de nouveaux outils pour assurer un suivi efficace des abus et des ententes de remboursement.
- R-12** Encourager le recours au pouvoir d'enquête lorsqu'indiqué, et informer le Protecteur du citoyen des moyens retenus pour ce faire.
- R-13** Améliorer la consignation au dossier des renseignements relatifs à la suffisance de la sûreté, notamment :
 - En adaptant ou en développant un outil permettant aux agents et agentes de conformité d'inscrire les informations relatives à la suffisance de la sûreté et de repérer rapidement le statut – suffisant ou insuffisant – de celle-ci;
 - En prenant les moyens nécessaires pour s'assurer que les agents et agentes de conformité notent leur analyse de la sûreté à chaque vérification d'un compte annuel de gestion.

- R-14** Clarifier les instructions de travail portant sur la sûreté pour, notamment :
- Préciser les situations dans lesquelles l'intervention de l'agent ou de l'agente responsable est requise;
 - S'assurer de l'adéquation entre les seuils de tolérance prévus à l'instruction de travail et la pratique.
- R-15** Définir un délai cible pour le traitement complet des signalements, c'est-à-dire pour arriver à une conclusion définitive sur la nature fondée ou non du signalement.
- R-16** Mettre en place des pratiques permettant de repérer facilement, à des fins de suivi, les éléments du plan d'action du signalement et de sa conclusion finale.
- R-17** Modifier ses pratiques relatives aux interventions auprès du conseil de tutelle, notamment :
- En envoyant, en début de régime, la lettre d'information à tous les membres du conseil de tutelle;
 - En rendant obligatoire, dans la note d'analyse au dossier, l'inclusion de la déclaration du tuteur d'avoir ou non transmis le compte annuel de gestion au conseil de tutelle ainsi que de la date de transmission, le cas échéant;
 - En intervenant auprès du tuteur et du conseil de tutelle lorsqu'il est informé que le compte annuel de gestion n'a pas été transmis à ce dernier;
 - En intervenant auprès de tous les membres du conseil de tutelle lorsqu'il est informé que celui-ci ne respecte pas ses obligations ou n'est pas fonctionnel.

Suivi des recommandations

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport, le Protecteur du citoyen demande au Curateur public de lui faire parvenir, au plus tard le 1^{er} mai 2023, un plan de travail précisant les suites qu'il entend donner aux recommandations qui lui ont été adressées ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

ANNEXE 2

DONNÉES COMPLÉMENTAIRES

Notes concernant les tableaux de la présente annexe :

- 1 Sauf précision contraire à cet effet, **l'année de référence** correspond à la période débutant le 1^{er} avril d'une année donnée et se terminant le 31 mars de l'année suivante.
- 2 Les données recueillies pour **l'année de référence 2021-2022** étant partielles, elles n'ont pas été incluses.

Tableau A2-1 : Temps moyen écoulé avant la réception du compte annuel de gestion

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Nombre de dossiers indiquant un compte annuel de gestion dû dans l'année de référence et qui, au 12 juillet 2022, comportaient une date de réception | Temps moyen écoulé entre la date de fin de la période* et la date de réception du compte (en jours civils) |
|--------------------|--|--|
| 2015-2016 | 7 357 | 83 |
| 2016-2017 | 7 620 | 84 |
| 2017-2018 | 7 757 | 83 |
| 2018-2019 | 7 843 | 83 |
| 2019-2020 | 8 016 | 87 |
| 2020-2021 | 7 803 | 84 |

* La date de fin de la période diffère pour chaque dossier et correspond habituellement à la date anniversaire de l'ouverture du régime.

Tableau A2-2 : Temps moyen requis pour compléter la saisie des données d'un compte annuel de gestion

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Nombre de dossiers indiquant un compte annuel de gestion dû dans l'année de référence et qui, au 12 juillet 2022, comportaient une date de saisie | Temps moyen écoulé entre la date de réception du compte et la date de saisie (en jours civils) |
|--------------------|---|--|
| 2015-2016 | 7 248 | 8 |
| 2016-2017 | 7 508 | 4 |
| 2017-2018 | 7 633 | 12 |
| 2018-2019 | 7 717 | 13 |
| 2019-2020 | 7 874 | 23 |
| 2020-2021 | 7 658 | 14 |

Tableau A2-3 : Temps moyen requis pour débiter la vérification d'un compte annuel de gestion

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Nombre de dossiers indiquant un compte annuel de gestion dû dans l'année de référence et qui, au 12 juillet 2022, comportaient une date de début de la vérification | Temps moyen écoulé entre la date de saisie et la date de début de la vérification du compte (en jours civils) |
|--------------------|---|---|
| 2015-2016 | 6 701 | 62 |
| 2016-2017 | 7 318 | 72 |
| 2017-2018 | 7 594 | 66 |
| 2018-2019 | 7 694 | 26 |
| 2019-2020 | 7 862 | 44 |
| 2020-2021 | 7 606 | 60 |

Tableau A2-4 : Durée moyenne totale d'examen d'un compte annuel de gestion ayant fait l'objet d'un examen sommaire ou complet

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Nombre de dossiers indiquant un compte annuel de gestion dû dans l'année de référence et qui, au 12 juillet 2022, comportaient une date de fin d'examen | Temps moyen écoulé entre la date de réception et la date de fin d'examen du compte (en jours civils) |
|--------------------|---|--|
| 2015-2016 | 5 653 | 113 |
| 2016-2017 | 5 076 | 141 |
| 2017-2018 | 4 579 | 147 |
| 2018-2019 | 4 809 | 85 |
| 2019-2020 | 5 079 | 126 |
| 2020-2021 | 5 038 | 131 |

Tableau A2-5 : Temps moyen requis pour réaliser l'activité « Traiter recommandation rapport annuel »

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Nombre d'activités inscrites durant l'année de référence et qui, au 31 mai 2022, avaient été réalisées | Temps moyen écoulé entre la date d'inscription et la date de réalisation de l'activité | |
|--------------------|--|--|--------------------|
| | | En jours civils | En jours ouvrables |
| 2015-2016 | 521 | 191 | 130 |
| 2016-2017 | 562 | 139 | 95 |
| 2017-2018 | 650 | 125 | 85 |
| 2018-2019 | 621 | 59 | 40 |
| 2019-2020 | 495 | 54 | 36 |
| 2020-2021 | 381 | 58 | 39 |

Tableau A2-6 : Respect et non-respect du délai cible de réalisation pour l'activité « Traiter recommandation rapport annuel »

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Activités réalisées (au 31 mai 2022) | |
|--------------------|--------------------------------------|--|
| | Dans le délai de 45 jours ouvrables | Au-delà du délai de 45 jours ouvrables |
| 2015-2016 | 38 % | 62 % |
| 2016-2017 | 42 % | 58 % |
| 2017-2018 | 46 % | 54 % |
| 2018-2019 | 73 % | 27 % |
| 2019-2020 | 76 % | 24 % |
| 2020-2021 | 74 % | 26 % |

Tableau A2-7 : Temps moyen requis pour réaliser l'activité « Traiter un abus »

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Nombre d'activités inscrites durant l'année de référence et qui, au 31 mai 2022, avaient été réalisées | Temps moyen écoulé entre la date d'inscription et la date de réalisation de l'activité | |
|--------------------|--|--|--------------------|
| | | En jours civils | En jours ouvrables |
| 2017-2018* | 41 | 162 | 111 |
| 2018-2019 | 44 | 119 | 81 |
| 2019-2020 | 28 | 120 | 82 |
| 2020-2021 | 19 | 80 | 55 |

* Les données pour l'année de référence 2017-2018 sont partielles. Les activités comptabilisées sont celles inscrites au dossier à compter du 4 octobre 2017.

Tableau A2-8 : Respect et non-respect du délai cible de réalisation pour l'activité « Traiter un abus »

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Activités réalisées (au 31 mai 2022) | | |
|--------------------|--------------------------------------|--|------------|
| | Dans le délai de 60 jours ouvrables | Au-delà du délai de 60 jours ouvrables | TOTAL |
| 2017-2018* | 20 (49 %) | 21 (51 %) | 41 (100 %) |
| 2018-2019 | 25 (57 %) | 19 (43 %) | 44 (100 %) |
| 2019-2020 | 16 (57 %) | 12 (43 %) | 28 (100 %) |
| 2020-2021 | 12 (63 %) | 7 (37 %) | 19 (100 %) |

* Les données pour l'année de référence 2017-2018 sont partielles. Les activités comptabilisées sont celles inscrites au dossier à compter du 4 octobre 2017.

Tableau A2-9 : Temps moyen requis pour réaliser l'activité « Traiter un soupçon d'abus »

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Nombre d'activités inscrites durant l'année de référence et qui, au 31 mai 2022, avaient été réalisées | Temps moyen écoulé entre la date d'inscription et la date de réalisation de l'activité | |
|--------------------|--|--|--------------------|
| | | En jours civils | En jours ouvrables |
| 2017-2018* | 69 | 29 | 19 |
| 2018-2019 | 31 | 106 | 72 |
| 2019-2020 | 15 | 92 | 63 |
| 2020-2021 | 13 | 97 | 67 |

* Les données pour l'année de référence 2017-2018 sont partielles. Les activités comptabilisées sont celles inscrites au dossier à compter du 4 octobre 2017.

Tableau A2-10 : Respect et non-respect du délai cible de réalisation pour l'activité « Traiter un soupçon d'abus »

| ANNÉE DE RÉFÉRENCE | Activités réalisées (au 31 mai 2022) | | |
|--------------------|--------------------------------------|--|------------|
| | Dans le délai de 30 jours ouvrables | Au-delà du délai de 30 jours ouvrables | TOTAL |
| 2017-2018* | 56 (81 %) | 13 (19 %) | 69 (100 %) |
| 2018-2019 | 18 (58 %) | 13 (42 %) | 31 (100 %) |
| 2019-2020 | 5 (33 %) | 10 (67 %) | 15 (100 %) |
| 2020-2021 | 6 (46 %) | 7 (54 %) | 13 (100 %) |

* Les données pour l'année de référence 2017-2018 sont partielles. Les activités comptabilisées sont celles inscrites au dossier à compter du 4 octobre 2017.



Bureau de Québec
800, place D'Youville
19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : 418 643-2688

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : 514 873-2032

protecteurducitoyen.qc.ca
Téléphone sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca