
Mémoire



L'itinérance et l'inaptitude

Mémoire du Curateur public du Québec

Commission parlementaire des affaires sociales

Montréal, le 6 octobre 2008

Le contenu de cette publication a été rédigé par la Direction de la planification stratégique et de la recherche et édité par la Direction des communications du Curateur public du Québec. Pour plus de renseignements sur les activités du Curateur public, s'adresser à :

Le Curateur public du Québec
600, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H3B 4W9
Téléphone : 514 873-4074
Télécopieur : 514 873-4972
Courriel : information@curateur.gouv.qc.ca
Web : www.curateur.gouv.qc.ca

© Gouvernement du Québec, octobre 2008

La reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à la condition que la source soit mentionnée.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1- L'inaptitude et le rôle du Curateur public.....	2
L'inaptitude au Québec	2
Le rôle du Curateur public	2
Le profil des personnes sous régime public	3
2- L'inaptitude et l'itinérance	3
Profil des personnes inaptes à risque d'itinérance	3
3- Les interventions du Curateur public	4
Le cadre juridique	4
Le réseautage	5
4- Les problèmes qui se posent	5
Le besoin de ressources adaptées	5
Le besoin de soins adaptés.....	6
Les problèmes liés à la judiciarisation	6
EN CONCLUSION.....	6
RECOMMANDATION 1	7
RECOMMANDATION 2	8
RECOMMANDATION 3	8

INTRODUCTION

Plusieurs se demandent sans doute pourquoi le Curateur public intervient dans le débat sur l'itinérance. Beaucoup de gens ignorent que parmi les personnes dont il doit assurer la protection et le respect des droits, certaines ont un passé d'itinérance, d'autres sont actuellement itinérantes et un certain nombre d'entre elles risquent de le devenir si elles sont laissées à elles-mêmes. À preuve, ni les documents préparatoires à la tenue de la Commission ni le cadre de référence sur l'itinérance au Québec¹ que le ministère de la Santé et des Services sociaux a rendu public il y a quelques semaines ne font référence à l'itinérance comme étant le lot d'une proportion, quoique restreinte, de personnes inaptes. Loin de vouloir instituer une hiérarchie de la misère humaine, le Curateur public veut surtout souligner que parmi les personnes itinérantes, celles qui sont inaptes comptent parmi les plus vulnérables.

Le Curateur public en est arrivé à ce constat à partir de l'expérience de ses curateurs délégués appelés à intervenir au quotidien auprès de ces personnes. Ce mémoire est constitué de leurs témoignages. Sur l'île de Montréal, qui recense le plus grand nombre des personnes inaptes itinérantes et dont la situation est la plus préoccupante, plusieurs curateurs délégués se partagent leur suivi. Au centre-ville, un curateur délégué y est presque exclusivement affecté. Dans les autres régions du Québec, le phénomène est plus ténu et concerne essentiellement des personnes à risque.

À titre de représentant légal de personnes inaptes itinérantes ou à risque de le devenir, le Curateur public occupe une position privilégiée pour intervenir en leur nom en réclamant les services de santé et les services sociaux auxquels elles ont droit, en sensibilisant les autres organismes publics voués à la protection des citoyens, en sollicitant l'intervention des organismes communautaires et en favorisant la concertation entre les divers intervenants concernés. En marge de sa mission de représentation des personnes inaptes itinérantes, il s'est donné, au gré de l'expérience, un rôle de mobilisation et de concertation des intervenants qui travaillent auprès des personnes inaptes. Par cette expertise, le Curateur public apporte au débat un éclairage original qui peut favoriser l'émergence de solutions innovatrices.

Dans un premier temps, le mémoire présenté à la Commission parlementaire des affaires sociales décrit brièvement le système de protection des personnes inaptes au Québec et la mission du Curateur public à l'intérieur de ce système, puis il trace le portrait des personnes inaptes en général. Il tente ensuite de dégager le profil des personnes inaptes itinérantes, ou à risque de le devenir, en faisant un parallèle avec celui de l'itinérance en général. Ensuite, il s'attarde au cadre juridique du Curateur public et à ses interventions auprès des personnes inaptes itinérantes ainsi qu'aux principaux problèmes qui se posent. Les recommandations suivent en conclusion.

¹ *Le phénomène de l'itinérance au Québec*, document de consultation, Commission des affaires sociales, Assemblée nationale du Québec, juin 2008; *L'itinérance au Québec*, cadre de référence, ministère de la Santé et des Services sociaux, septembre 2008.

1- L'INAPTITUDE ET LE RÔLE DU CURATEUR PUBLIC

L'inaptitude d'un majeur est définie comme l'incapacité à gérer ses biens et à prendre soin de lui-même. Cette incapacité découle le plus souvent d'une déficience, d'une maladie ou de dysfonctions physiques dues à l'âge ou à un traumatisme².

L'inaptitude au Québec

L'ampleur du phénomène de l'inaptitude au Québec est difficile à évaluer puisque les recensions de ce sujet se fondent sur des définitions diverses. Il reste que plusieurs centaines de milliers de citoyens présentent une altération plus ou moins grave de leurs facultés mentales, que l'on songe aux quelque 225 000 personnes présentant une déficience intellectuelle, aux 100 000 autres atteintes de la maladie d'Alzheimer ou encore à tous ceux et celles qui souffrent de troubles mentaux³. Chez certaines de ces personnes, ce handicap a pour conséquence une inaptitude partielle ou totale à s'occuper d'elles-mêmes ou de leurs biens. Toutes ne nécessitent pas l'intervention du Curateur public. Dans le cas de la plupart d'entre elles, l'entourage comble adéquatement leurs besoins. Pour ces citoyens et leurs proches, le Curateur public joue alors le rôle d'un organisme de référence et de surveillance.

Le rôle du Curateur public

Il arrive toutefois que certaines personnes inaptes soient dans une situation telle qu'elles aient besoin de protection. Ce besoin se manifeste, entre autres, par l'isolement de la personne, par la durée prévisible de son inaptitude et par la nature ou l'état de ses affaires⁴. Dans une telle situation, une mesure de protection doit être envisagée.

Le Curateur public compte d'abord sur l'aide de la famille et des proches pour représenter ces personnes plus vulnérables puisqu'ils sont les mieux placés pour le faire. En 2008, près de 27 000 personnes inaptes disposent ainsi de mesures de protection privées. Il s'agit principalement de tutelles, de curatelles ou de mandats en prévision de l'inaptitude homologués⁵. Lorsqu'une personne inapte a besoin de protection, qu'un régime de protection doit être ouvert et qu'elle n'a pas de famille ou que ses proches ne veulent ou ne peuvent pas la représenter, le Curateur public agit comme représentant légal. Il veille à protéger les personnes qui sont parmi les plus vulnérables de la société par des mesures adaptées à leur état et à leur situation. En 2008, il représente ainsi près de 12 000 citoyens sous régime de tutelle ou de curatelle⁶.

Le Curateur public doit s'assurer que toute décision relative à ces personnes ou à leurs biens soit prise dans leur intérêt, le respect de leurs droits et la sauvegarde de leur autonomie. Dans ce contexte, il veille à ce qu'elles reçoivent les services auxquels elles ont droit et à ce que la réponse à leurs besoins soit assurée, notamment à ce qu'elles bénéficient d'un milieu de vie approprié. Dans le cas des personnes inaptes itinérantes, cet aspect prend une dimension particulière étant donné les difficultés liées à leur hébergement.

² Code civil du Québec, article 258; « Encyclopédie thématique sur l'inaptitude », *Inaptitude : définition*, [en ligne]. <http://agora.qc.ca/thematiques/inaptitude.nsf/Dossiers/Inaptitude> (18 septembre 2008).

³ IQDI, *Accès santé : étude des besoins 2005*. Fédération québécoise des sociétés d'Alzheimer, *Fiches statistiques 2006*.

⁴ Code civil du Québec, articles 258 et 270.

⁵ Le Curateur public, *Caractéristiques des personnes inscrites aux services de protection et de représentation au 31 mars 2008*, DPSR, avril 2008, p. 3.

⁶ *Ibid.*

Par ailleurs, le Curateur public a la responsabilité de consentir aux soins des personnes qu'il représente lorsque celles-ci ne sont pas en mesure de le faire elles-mêmes. Parmi ses autres responsabilités, notons qu'il doit également s'assurer que ses pupilles bénéficient des allocations qui leur reviennent et gérer ces sommes pour elles afin de pourvoir à leurs besoins de base.

Le profil des personnes sous régime public

L'âge moyen des personnes sous régime de protection public est de 59 ans. Les principales causes de leur inaptitude sont la déficience intellectuelle (44 %) et la maladie mentale (31 %). Le nombre de personnes sous régime public atteintes de maladie dégénérative est en augmentation (17 %) et plusieurs cas de traumatismes crâniens (2 %)⁷ s'y ajoutent.

2- L'INAPTITUDE ET L'ITINÉRANCE

Le document de consultation de la Commission propose trois types d'itinérances : l'itinérance situationnelle des personnes momentanément sans logement, l'itinérance cyclique des personnes qui vont et viennent entre un logement et la rue, et enfin, l'itinérance chronique des personnes qui n'ont pas eu de logement depuis une longue période de temps⁸. Mentionnons d'entrée de jeu que le type d'itinérance des personnes représentées par le Curateur public est plutôt cyclique. Il n'y a que quelques cas qui pourraient correspondre à la définition de l'itinérance chronique. Toutefois, grâce à l'intervention du Curateur public, ces personnes sont habituellement hébergées, au moins temporairement.

Le Curateur public ne catégorise pas les personnes sans domicile fixe, même s'il survient parfois de nombreux changements d'adresse sur de courtes périodes ou qu'une personne connaît un épisode d'itinérance plus ou moins long. Ces données font partie de la connaissance de la personne inapte qu'un curateur délégué doit acquérir pour adapter ses interventions. Il n'existe donc pas de données historiques qui puissent permettre d'affirmer que le nombre de ces personnes augmente ou diminue. Les données les plus structurées proviennent de l'île de Montréal.

Profil des personnes inaptes à risque d'itinérance

D'une façon générale, la très grande majorité des personnes itinérantes que le Curateur public représente souffrent de maladie mentale et, dans une moindre proportion, de déficience intellectuelle ou d'une combinaison des deux. On note également quelques cas de traumatisme crânien. L'état de santé de ces citoyens est la plupart du temps aggravé par la toxicomanie ou l'alcoolisme, par des comportements sexuels à risque ou par de mauvaises conditions d'hygiène. Certains ont développé des troubles de comportement graves et ont des démêlés fréquents avec les corps policiers et le système judiciaire.

Le Curateur public estime à une centaine le nombre de personnes représentées qui ont connu des périodes d'itinérance ou qui sont à risque en ce sens. Ce sont majoritairement des hommes, dans une proportion de trois pour une femme. Leur palette d'âge varie de 35 à 50 ans. Contrairement aux hommes, la plupart des femmes ont une adresse de résidence, même si elles ont des comportements de personnes itinérantes. Et même sans adresse permanente, il est rare que ces femmes passent la nuit dans la rue. Elles acceptent généralement les soins ou les services qui leur sont proposés.

⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁸ *Le phénomène de l'itinérance au Québec*, document de consultation, Commissions des affaires sociales, Assemblée nationale du Québec, juin 2008, p. 3.

Si l'on compare avec les données consultées sur le profil général des itinérants du Québec, on constate sans surprise que les personnes incapables itinérantes présentent les mêmes caractéristiques. La différence réside dans la complexité et l'aggravation du cas, chaque personne pouvant présenter une combinaison de maladie mentale, de dépendance aux drogues et à l'alcool ainsi que d'aggravation des troubles du comportement. Les personnes que le Curateur public représente se situent donc à l'extrême du spectre de l'itinérance.

3- LES INTERVENTIONS DU CURATEUR PUBLIC

Les interventions du Curateur public sont régies par un cadre juridique précis. Pour représenter les citoyens incapables, le Curateur public établit des partenariats avec les intervenants de première ligne et les mobilise pour répondre aux besoins de ces personnes. Cette intervention est particulièrement nécessaire lorsqu'il représente des personnes itinérantes.

Le cadre juridique

Lorsque l'incapacité juridique d'un majeur est déclarée, cela signifie que cette personne devra bénéficier d'un régime de protection et qu'un représentant légal prendra en charge l'exercice de certains de ses droits civils.

Lorsque le Curateur public est le représentant légal d'une personne juridiquement déclarée incapable, il doit respecter certaines obligations quant à l'autonomie qu'elle conserve. Ainsi, il doit, dans la mesure du possible, sauvegarder cette autonomie et obtenir l'avis de la personne sur les décisions prises à son sujet. Toutefois, le degré de participation d'un majeur aux décisions qui le concernent dépend de sa capacité à comprendre l'information qui lui est transmise et à évaluer les conséquences d'une décision par rapport à une autre. Le meilleur intérêt de la personne représentée ainsi que le respect de ses droits sont aussi des éléments à considérer lorsque le Curateur public doit veiller à sa protection⁹.

Il est toutefois important de noter qu'une déclaration d'incapacité juridique ne signifie pas nécessairement que la personne en cause soit incapable à consentir à un soin. En effet, qu'une personne soit juridiquement déclarée incapable ou non, son aptitude à cet égard est évaluée chaque fois qu'un soin doit lui être prodigué. Devant un refus catégorique de la personne de recevoir un soin qui lui est nécessaire ou de celle qui peut y consentir à sa place, une requête peut être soumise à un juge afin que ce soin fasse l'objet d'une ordonnance du tribunal¹⁰. Ce n'est habituellement pas le Curateur public qui fait cette requête, mais le réseau de la santé et des services sociaux. Le tribunal décide alors si le soin doit être donné ou non¹¹. Le Curateur public n'a aucunement le pouvoir d'imposer un soin. Cet élément est important dans le cas des itinérants, car l'hébergement est considéré comme un soin; une requête est donc faite pour ordonner l'hébergement d'une personne lorsque sa situation le requiert.

Lorsqu'il est question d'itinérance, le Curateur public, tout comme le réseau de la santé et des services sociaux de même que les milieux communautaires, fait souvent face à une conciliation difficile entre le refus d'une personne d'être hébergée et la nécessité qu'elle le soit, dans son meilleur intérêt.

⁹ Code civil du Québec, article 257.

¹⁰ Code civil du Québec, article 16.

¹¹ Code civil du Québec, article 23.

Le réseautage

Les curateurs délégués rencontrent les personnes inaptes itinérantes et tentent d'établir un lien de confiance avec elles. La collaboration avec les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux et avec ceux des organismes communautaires est essentielle pour tenir à jour la connaissance de la situation de ces personnes et pour leur assurer les services dont elles ont besoin. Le Curateur public confie régulièrement à des organismes communautaires, dont l'Accueil Bonneau, la Mission Old Brewery ou la Maison du père, le soin de distribuer l'argent nécessaire pour subvenir aux dépenses personnelles des personnes inaptes itinérantes. Cette pratique permet de maintenir un lien avec les itinérants en les incitant à se présenter régulièrement à ces organismes et à bénéficier de leurs services. Elle permet aussi aux curateurs délégués d'être informés des situations problématiques auxquelles ces personnes font face et d'intervenir pour les résoudre. Les démarches de requêtes judiciaires sont aussi un bon exemple de collaboration des différents milieux pour protéger les personnes itinérantes.

Pour prévenir l'itinérance, la concertation est essentielle. Le Curateur public travaille à cet effet, également en étroite collaboration avec les intervenants du milieu, sur diverses facettes de la vie des personnes itinérantes qu'il représente : prévention des situations à risque, recherche d'un hébergement, orientation vers différents services, gestion des sommes allouées pour les dépenses personnelles, réponse aux besoins de base (vestimentaires, alimentaires), etc.

Les interventions du Curateur public auprès des personnes itinérantes s'inscrivent toujours dans la recherche d'une concertation des divers intervenants du milieu. Cela permet parfois de prévenir une situation d'itinérance ou d'y mettre fin. Sans conclure qu'il y ait une solution miracle dans chaque cas, il apparaît que cette concertation étroite des intervenants du milieu et la cohésion de l'action sur le terrain soient le meilleur gage de succès.

4- LES PROBLÈMES QUI SE POSENT

Les interventions du Curateur public ne se font toutefois pas sans heurt. Il fait face à plusieurs problèmes, pour la plupart liés à l'adaptation insuffisante des services des divers réseaux aux besoins des itinérants.

Le besoin de ressources adaptées

Les refuges pour itinérants font un travail exceptionnel, mais ils peuvent difficilement héberger certains types de personnes itinérantes, notamment celles qui ont un trouble de comportement grave. Les itinérants qui refusent de se conformer aux règles de ces lieux décident parfois de rester dans la rue. Il arrive aussi qu'ils soient expulsés des refuges parce que leur comportement est trop perturbant.

Dans le cas des personnes à risque d'itinérance, les ressources adaptées aux problèmes découlant de leur santé mentale ou de leur déficience intellectuelle sont rares. La difficulté de trouver un milieu de vie adapté à leurs besoins est bien réelle.

Le besoin de soins adaptés

Le Curateur public ne sera certainement pas le seul à le dire : le Québec a un besoin criant de services d'encadrement psychiatrique. Cet encadrement devrait être plus accessible dans les ressources d'hébergement, voire dans les refuges pour itinérants. Certaines de ces personnes ont un double diagnostic de maladie mentale et de déficience intellectuelle. Cette situation exige des services particuliers pour les traiter adéquatement, ce qui ne semble malheureusement pas fréquent : elles seraient habituellement traitées soit pour leur déficience intellectuelle, soit pour leurs troubles mentaux.

Les problèmes liés à la judiciarisation

Certains problèmes sont également liés à la judiciarisation. En effet, les personnes représentées ayant un comportement d'itinérance cumulent souvent des contraventions, qu'elles n'ont pas les moyens de payer. Cela leur vaut parfois de faire des séjours en prison. Cette situation vient amplifier le problème de l'itinérance, car la détention fragilise le peu de stabilité qu'ont ces personnes. Dans plusieurs cas, les séjours en prison leur font perdre leur hébergement et elles se retrouvent à nouveau à la rue lorsqu'elles sont remises en liberté. Notons toutefois que le Curateur public travaille à améliorer cette situation en participant à la Table de concertation sur l'itinérance de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, ainsi qu'en entretenant des contacts avec la Sécurité publique et le milieu carcéral pour trouver des solutions à ces problèmes.

EN CONCLUSION

Le ministère de la Santé et des Services sociaux a publié récemment un cadre de référence sur l'itinérance au Québec. Il y énonce cinq principes directeurs auxquels le Curateur public adhère pleinement, en particulier celui qui affirme que la concertation et le travail intersectoriel sont indispensables pour agir sur le phénomène¹². C'est un principe qui guide déjà les actions du Curateur public. De même, il appuie les objectifs proposés dans ce document, dont celui d'améliorer les connaissances et la recherche dans ce domaine. La préparation de ce mémoire a été l'occasion de mesurer l'insuffisance et les lacunes dans la connaissance du phénomène de l'itinérance, dont la nôtre.

Le Curateur public est convaincu que son intervention contribue à réduire les méfaits de l'itinérance chez les personnes inaptes qu'il représente. De par son statut, il peut requérir, tant auprès des intervenants de la santé et des services sociaux qu'auprès de ceux du milieu communautaire, des soins et des services dont ces personnes peuvent avoir besoin et contribuer ainsi à résoudre des situations problématiques, comme les cas de refus de soins. Bien qu'un curateur délégué ne fasse pas d'intervention clinique, il peut cependant être l'initiateur d'une demande aux intervenants et jouer ainsi un rôle de mobilisation et de concertation auprès d'eux, de même que s'assurer du suivi de leurs interventions. Trop souvent, ces interventions sont morcelées, n'ont pas de suivi et ne sont pas durables. Tout est à recommencer.

¹² *L'itinérance au Québec*, Cadre de référence, ministère de la Santé et des Services sociaux, septembre 2008, pp. 31-32.

Par ailleurs, l'évaluation de l'inaptitude chez les personnes itinérantes est souvent difficile à réaliser. En effet, l'instabilité de ces personnes et le morcellement des services entre les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux augmentent la difficulté d'assurer un suivi suffisant pour permettre d'effectuer une évaluation qui pourrait conclure à un besoin de protection. Le Curateur public n'est donc pas assuré que toutes les personnes itinérantes bénéficient de mesures de protection adaptées à leurs besoins et à leur condition.

Cependant, le Curateur public ne croit pas que l'ouverture d'un régime de protection soit la meilleure solution au phénomène de l'itinérance. D'abord parce qu'être itinérant ne veut pas dire être inapte et parce que cet état ne mène pas obligatoirement à l'ouverture d'un régime de protection. Reconnaître juridiquement qu'une personne est incapable de s'occuper d'elle-même et d'exercer ses droits est une mesure lourde de conséquences pour elle. Il faut rechercher d'autres mécanismes plus légers et mieux adaptés aux besoins de cette personne. Contrairement à une croyance assez répandue, la reconnaissance juridique de l'inaptitude ne signifie pas l'incapacité à consentir à des soins et, tel que mentionné précédemment, le Curateur n'a pas le pouvoir d'imposer un soin à ses pupilles.

La solution à ces problèmes n'est certes pas unique, mais elle réside dans une série d'initiatives complémentaires, dont le renforcement de la concertation entre les intervenants. Des initiatives comme la Table de concertation sur l'itinérance de l'Agence régionale de la santé et des services sociaux du Montréal métropolitain méritent d'être poursuivies et renforcées. De même, la création d'équipes « Itinérance » comme celle du CLSC Le Faubourg de Montréal a permis de développer une expertise d'intervention en itinérance et de renforcer la collaboration avec les autres organismes publics actifs dans ce domaine, dont le Curateur public, et avec le milieu communautaire.

Il semble cependant qu'on pourrait aller plus loin avec l'établissement d'un mécanisme de coordination spécialement dédié aux personnes itinérantes dans les établissements de santé et de services sociaux pour s'assurer de la complémentarité et de la continuité des services offerts à cette population.

RECOMMANDATION 1

Le Curateur public recommande d'étudier la possibilité d'instaurer un mécanisme de coordination plus formel, spécialement dédié aux personnes itinérantes, dans les établissements de santé et de services sociaux qui sont aux prises avec ce phénomène sur leur territoire pour s'assurer de la complémentarité et de la continuité des services offerts à cette population.

L'expérience récente démontre que les ressources d'hébergement que les organismes communautaires fournissent aux personnes itinérantes sont insuffisantes; il est difficile de trouver un lieu d'hébergement temporaire pour les personnes que le Curateur public représente.

RECOMMANDATION 2

Le Curateur public recommande que les ressources allouées aux organismes communautaires pour l'hébergement suivent la progression des besoins d'hébergement des personnes itinérantes.

Les cas de personnes itinérantes ayant des troubles de comportement graves sont nombreux. Plusieurs d'entre elles ont des antécédents judiciaires, quoique souvent reliés à des délits mineurs. Les ressources d'hébergement ne disposent pas du personnel spécialisé pour les encadrer adéquatement. Les lieux d'hébergement du milieu communautaire finissent par les refuser parce qu'elles sont violentes ou agitées. Le réseau public manque également de places dans ses établissements spécialisés. Pour nombre de ces personnes, les séjours en prison sont monnaie courante, ce qui a un effet doublement négatif sur elles, parce qu'elles ne sont pas prises en charge à leur sortie du pénitencier et perdent souvent leur place en hébergement.

RECOMMANDATION 3

Le Curateur public recommande la création d'un nombre suffisant de ressources d'hébergement mieux adaptées aux besoins des personnes présentant des troubles de comportement graves et dotées d'un personnel spécialisé pour assurer leur encadrement, leur protection et celle des autres.