

Portée du projet sur la capacité des adultes ayant une déficience mentale et le REEI fédéral

Sommaire

I Contexte

Ce projet doit son origine à une demande formulée par le gouvernement de l'Ontario enjoignant la Commission du droit de l'Ontario (CDO) à examiner comment les adultes ayant une déficience intellectuelle ou mentale pourraient avoir un meilleur accès au Régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI). La question à l'étude dans le présent projet est la création d'un processus visant à établir un représentant légal pour les adultes dont la capacité d'ouvrir un REEI, de déterminer les modalités du régime et de gérer les paiements est mise en doute. Le Conseil des gouverneurs a approuvé le projet en avril 2013. Le gouvernement de l'Ontario a rendu publique sa demande, ainsi que l'accord de la CDO d'exécuter le projet, dans le budget provincial qui a été déposé le 2 mai 2013.

L'étape visant à déterminer la portée du projet s'est déroulée en mai et juin 2013. À cette fin, les responsables ont accompli un important travail de recherche générale, en plus de mener approximativement 25 entrevues avec des particuliers et des organismes représentant un vaste éventail de perspectives, notamment des avocats du secteur privé, des cliniques d'aide juridique, des organismes communautaires et de défense des droits, des ministères et organismes publics et des institutions financières. La composition du groupe consultatif a été confirmée en juin 2013. Peu après la première réunion du groupe consultatif en juillet 2013, d'importants travaux de recherche ont été exécutés, et la rédaction du document de travail a été entamée. Dès août 2013, on a lancé les activités relatives à la stratégie de consultation et à la planification connexe. Les questions sur les étapes du projet, les activités, l'échéancier provisoire et la terminologie utilisée dans le présent sommaire peuvent être adressées par courriel à la CDO à l'adresse suivante : LawCommission@lco-cdo.org.

II Lien avec d'autres projet de la CDO

Dans l'exécution du présent projet, la CDO s'appuiera sur les travaux faits dans le cadre de deux projets antérieurs et dont les rapports finaux ont été publiés, soit le *Cadre du droit touchant les personnes âgées* et le *Cadre du droit touchant les personnes handicapées*. En outre, elle bénéficiera des travaux effectués dans le cadre du projet actuellement en cours sur la capacité, la prise de décision et la tutelle. La coordination entre ces deux projets a fait l'objet de beaucoup d'attention en vue d'optimiser la mise en commun des données. Cependant, le projet sur le REEI sera livré séparément étant donné que le gouvernement de l'Ontario nous a

demandé d'étudier cet enjeu spécifique. Comme un grand nombre de problématiques se chevauchent entre ces deux projets, et vu que le projet REEI est prioritaire, il se peut que la CDO se voie obligée de viser certains enjeux pour ce projet sans pour cela les exclure du projet de grande envergure. C'est un défi que la CDO relève, notamment par la sélection des membres siégeant au groupe consultatif du projet REEI, par la tenue de réunions des membres du personnel de la CDO, et par la coordination de l'ordre du jour pour les activités de recherche en réunissant les personnes qui collaborent aux deux projets.

III Possibilités, risques et contraintes

Les activités préliminaires de recherche et les entrevues réalisées pour les besoins du présent projet ont permis de dégager un certain nombre de possibilités, de risques et de contraintes. En voici des exemples :

1. L'enthousiasme soutenu à l'égard du REEI de la part de presque tous les intervenants, et notamment la volonté de réduire les obstacles aux REEI, a ouvert la possibilité d'un appui consultatif au projet.
2. Il existe des divergences de vues au sujet des objectifs et des démarches relatives à la réforme; toutefois, les intérêts fondamentaux de nombreux intervenants ne sont pas incompatibles entre eux, ce qui a donné lieu à un climat de conciliation plutôt qu'à un contexte conflictuel.
3. Les intervenants touchés appartiennent à des communautés plus ou moins organisées. La CDO s'est efforcée de représenter ces dernières de manière équilibrée dans son groupe consultatif et poursuivra sur cette voie durant le processus de consultation.
4. L'échéancier du projet et ses ressources sont tels que la CDO doit travailler rapidement, se fier à la recherche interne et procéder à un processus de consultation condensé, sans toutefois compromettre l'équité et l'excellence.
5. S'il existe peu de travaux de recherche spécifiquement sur la capacité et les REEI, on dispose toutefois de données considérables sur les aspects généraux des enjeux clés qui ont été dégagés dans le cadre du projet. En revanche, on manque de données empiriques générales sur ces enjeux.
6. Les contraintes liées aux ressources qui ont une incidence sur les principaux intervenants renseigneront les recommandations formulées dans le cadre du projet.
7. Les enjeux relatifs à la capacité juridique, à la prise de décision et à la représentation légale sont complexes et nombreux. La CDO s'efforcera d'élaborer une démarche pratique à l'égard de la réforme législative concernant les enjeux clés qui ont été soulevés à l'étape de détermination de la portée. Seuls les enjeux spécifiquement associés au REEI seront abordés.
8. Le projet examinera les dispositions visant l'établissement de représentants légaux pour les bénéficiaires des REEI. Il existe toutefois le risque que les bénéficiaires du REEI soient les victimes d'exploitation financière de la part des représentants légaux en question ou d'autres personnes. La CDO étudiera les mesures de protection efficaces contre

l'exploitation financière et l'abus de pouvoir de la part des représentants légaux et formulera des recommandations.

9. Comme le REEI est un régime fédéral, il y a un souci de cohérence d'une province à l'autre pour ce qui est des modalités associées à l'établissement des représentants légaux pour le REEI. La CDO examinera les dispositions prises par les autres territoires par rapport à cette question, mais elle pourrait adopter une approche différente, à savoir, une démarche qui serait plus compatible avec les besoins et les valeurs de l'Ontario. La CDO examinera aussi les mesures liées à la reconnaissance des représentants légaux d'autres territoires.

IV Thèmes et contextes du projet

La CDO tiendra compte des thèmes et contextes suivants dans sa démarche et ses recommandations :

1. Le REEI est un instrument qui a été créé pour assurer la sécurité financière à long terme des personnes handicapées, et notamment les adultes ayant une déficience mentale, déficience qui peut compromettre leur capacité de créer et de gérer un REEI.
2. Pour l'heure, l'adoption du REEI est faible, et ce, pour diverses raisons. Cependant, si on en réduisait les obstacles, cet instrument pourrait s'avérer très bénéfique pour les personnes handicapées.
3. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario ont la même volonté de réduire la complexité, la fragmentation, la lourdeur et le coût du système entourant la détermination juridique de la capacité et l'établissement des représentants légaux pour les REEI.
4. La nécessité de réduire les répercussions négatives de la représentation légale sur la qualité de vie d'un particulier, notamment en favorisant l'accès à la citoyenneté à part entière, ainsi que la participation et l'inclusion au processus de prise de décision.
5. Les attentes et les rôles de la famille et des proches.
6. La séparation entre sphère publique et privée ainsi que le rôle approprié des particuliers, des organismes communautaires, des professions juridiques, des institutions financières et du gouvernement en ce qui concerne la prestation de mesures de soutien et des interventions.
7. Le manque d'information et la méconnaissance des enjeux liés à la capacité légale, la prise de décision et les REEI dans tous les secteurs.
8. La nécessité d'examiner le rôle de la défense des droits et du soutien en vue d'accroître l'accès à la justice dans ce domaine pour les personnes qui sont susceptibles d'être vulnérables ou marginalisées de diverses manières, notamment par le fait qu'actuellement, un parent proche n'est pas autorisé à agir au nom du titulaire du REEI.
9. La possibilité d'exploitation financière de la part de ceux qui exercent les pouvoirs de représentant légal du bénéficiaire d'un REEI, et le besoin pressant d'établir des mesures de protection efficaces.

10. Les obstacles liés aux attitudes qui marginalisent les personnes dont la capacité décisionnelle est mise en doute.
11. Le rôle que pourrait jouer la technologie pour accroître l'accès à la justice dans ce domaine.
12. Les enjeux complexes associés à la vie privée, et particulièrement, en parallèle avec la volonté d'une plus grande transparence, surveillance et responsabilité.
13. La diversité des personnes cherchant à ouvrir et à gérer un REEI ou à en retirer des fonds, qui font face à des défis quand elles doivent prendre ou exécuter des décisions à ce sujet.

V Enjeux clés soulevés

Les enjeux suivants, définis au sens large, ont été soulevés à de nombreuses reprises tant dans le cadre des travaux de recherche préliminaires que lors des consultations. Notons que ces enjeux sont tous liés entre eux et comportent de multiples volets.

1. Les choix de modalités visant à établir un représentant légal pour les adultes ayant une déficience mentale et qui veulent ouvrir ou gérer un REEI ou en retirer des fonds. Cela comporte l'examen du cadre actuellement en vigueur en Ontario en application de la *Loi de 1992 sur la prise de décisions au nom d'autrui* et l'évaluation de solutions de rechange, de processus simplifiés ou d'autres mécanismes en vigueur dans divers territoires.
2. Le lien entre toute modalité visant à établir un représentant légal et le cadre législatif actuel et celui de la *common law*, particulièrement à l'égard du REEI et de la capacité de passer un contrat et de gérer des biens.
3. Les rôles et responsabilités des bénéficiaires d'un REEI, des représentants légaux, des institutions financières et du gouvernement dans la prise de décision, et notamment la portée de l'autorité des représentants légaux, les facteurs dont les représentants légaux doivent tenir compte dans le cadre de la prise de décision, la participation des bénéficiaires aux décisions et la responsabilité des parties respectives à l'égard des décisions qui ont été prises.
4. L'admissibilité et la disponibilité des représentants légaux, y compris l'examen de la disponibilité de proches parents ou amis à titre de représentants légaux, et les critères d'admissibilité pour les particuliers et les groupes et pour les organismes qui pourraient agir en qualité de représentants légaux.
5. La protection des bénéficiaires du REEI contre l'exploitation financière et l'abus de pouvoir de la part des représentants légaux, y compris l'évaluation des mesures de protection, actuelles et éventuelles, et des mécanismes de plaintes et d'application de la loi.
6. La communication de renseignements sur les REEI et sur toute méthode adoptée par le gouvernement en vue d'établir un représentant légal dans le but d'accroître l'accessibilité, y compris envisager par quels moyens réaliser cette ambition et par qui.

VI Limites relatives à la portée du projet

Dans le cadre de sa démarche, la CDO a dégagé les limites suivantes concernant la portée du projet :

1. Le projet se concentrera résolument sur la capacité des adultes ayant une déficience mentale en regard des REEI; il ne sera pas tenu compte d'autres préoccupations ou obstacles qui ont été soulevés à l'égard de l'accès aux REEI.
2. La CDO est consciente du fait que certains intervenants ont demandé au gouvernement fédéral d'apporter des modifications permanentes à la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vue d'aborder les enjeux soulevés dans le cadre du présent projet, et ce, pour que les REEI soient traités de façon uniforme à travers le Canada. Toutefois, la CDO limitera ses recommandations aux réformes à apporter dans le cadre des compétences constitutionnelles de l'Ontario.
3. L'accent mis ici sur la « capacité » concernera uniquement le contexte du REEI, non d'autres enjeux associés à la capacité, comme l'exécution d'un testament.
4. Le présent projet sera adapté au contexte particulier du REEI de manière à volontairement éviter d'exclure les options visées par la CDO dans son projet sur la capacité légale, la tutelle et la prise de décision.
5. Si le projet tient compte des enjeux liés à la responsabilité et de diverses formes de recours en cas d'exploitation financière, il s'abstiendra d'aborder spécifiquement les systèmes de justice pénale ou civile.
- 6.