

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur les mesures tutélaires dans le canton de Vaud**

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL sur les postulats :

- **Christiane Rithener et consorts demandant au Conseil d'Etat d'améliorer et faciliter la gestion des mandats des tuteurs et curateurs (06_POS_234)**
- **Jean-Paul Dudt et consorts " Pour que dans le canton de Vaud plus aucun tuteur ou curateur ne soit désigné contre son gré " (06_POS_221)**
- **Michel Golay " Comment décharger les justices de Paix par les recours aux forces, connaissances, compétences et disponibilités des aînés ? " (06_POS_230)**

et

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT à LA PETITION

" Non aux tutelles et curatelles imposées aux tutelles et curatelles imposées OUI à un meilleur soutien aux tuteurs/trices et curateurs/trices volontaires " (07_PET_105)

1 PRÉAMBULE

Les questions touchant au domaine de l'attribution des mandats de tutelle et de curatelle sont sensibles. Lorsqu'une personne se trouve désignée tuteur ou curateur, il est normal qu'une appréhension soit ressentie devant la tâche à accomplir. Le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal ont conscience de ce fait. Ils ont pris cette problématique très au sérieux et souhaitent, avant de répondre aux interventions parlementaires, expliquer comment le système fonctionne dans notre canton, quel sera l'esprit du nouveau droit fédéral, et enfin, informer le Grand Conseil sur les mesures entreprises (ou à entreprendre) pour faciliter l'exercice du mandat des tuteurs et curateurs.

2 SITUATION ACTUELLE DANS LE CANTON DE VAUD

2.1 Cadre légal actuel

Actuellement, le droit de la tutelle et de la curatelle est régi par les articles 360 à 456 du CC.

S'agissant plus particulièrement du canton de Vaud, la loi d'introduction du 30 novembre 1910 dans le canton de Vaud du Code civil suisse (LVCC) définit notamment les autorités compétentes, leur composition et leurs fonctions. Pour de plus amples précisions, il est renvoyé au point ci-dessous.

Le Code de procédure civile du 14 décembre 1966 contient également un certain nombre de dispositions relatives à la procédure devant les autorités de tutelle.

De plus, dans la mesure où certains mandats sont confiés à l'Office du tuteur général (ci-après OTG) ou au Service de la protection de la jeunesse (ci-après SPJ), sont également applicables l'arrêté du 19 octobre 1983 sur l'Office du tuteur général, la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs et son règlement d'application.

Il existe enfin d'autres lois qui contiennent certaines dispositions relatives aux tutelles/curatelles. Tous les aspects sanitaires et sociaux en lien avec cette matière (la PLAFa, par exemple) sont également traités notamment dans la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique (LSP) ou dans la loi du 10 février 2004 sur les mesures d'aide et d'intégration pour

personnes handicapées (LAIH).

2.2 Principe

Dans le canton de Vaud, les mandats tutélaires sont en principe confiés à des personnes privées, à moins que certaines conditions ne soient remplies. Ainsi, les mandats jugés comme particulièrement difficiles (personnes présentant de graves troubles psychiques et maladies psychiques, toxicomanies, violences, alcoolisme, mineurs et MNA) sont assumés par l'OTG, les mandats de curatelle en faveur des mineurs autres que les curatelles de représentation en faveur des mineurs non accompagnés et curatelles de paternité étant assumés par le SPJ. Le Tribunal cantonal a ainsi précisé dans sa directive n°3 du 6 juin 2006 **que la tutelle privée était la règle et que seuls les cas qui ne pouvaient être confiés à un privé sans mettre en danger les intérêts du pupille devaient être confiés au tuteur général**. En outre, les personnes durablement placées en EMS de types gériatriques ou psychogériatriques ne peuvent en principe pas relever de l'Office du tuteur général.

Les autorités tutélaires sont :

- Les Justices de paix (ci-après JPX) : autorité de première instance qui prononce les décisions de mises sous tutelle/curatelle, de levées de tutelles/curatelles, nomme les tuteurs/curateurs, donne certaines autorisations (art. 421 du Code civil suisse ci-après CC), traite des oppositions à une décision de nomination et des recours du pupille contre les décisions du tuteur. Elles relèvent de l'Ordre judiciaire. Concrètement la tâche de trouver des tuteurs ou curateurs revient à la JPX, plus particulièrement aux assesseurs. Ces derniers doivent procéder à de nombreuses démarches et parfois, malgré tous les efforts entrepris, il n'est pas possible de trouver de représentants durant plusieurs mois pour assumer un mandat de tutelle (notamment à cause de recours contre une nomination).
- La Chambre des tutelles, Cour du Tribunal cantonal (ci-après TC) : autorité de surveillance et autorité de recours contre les décisions rendues par les JPX. Elle octroie les autorisations pour les opérations particulièrement importantes (cf. art. 422 CC).

2.3 Chiffres

A fin 2008 ce sont environ 10'800 personnes (7'400 majeurs et 3'400 mineurs) qui faisaient l'objet d'une mesure tutélaire dans le Canton de Vaud, soit 1,6% de la population résidante dans le canton (670'000). Beaucoup sont des personnes âgées (40% de la population des majeurs). 72% de ces mesures sont confiées à des tuteurs/curateurs privés et 28% sont prises en charge par :

- L'OTG (14%) pour les mesures de tutelle pour les mineurs et les majeurs, les curatelles de recherche en paternité et la représentation légale des mineurs non accompagnés (ci-après MNA)
- Le SPJ (14%) pour les autres mesures tutélaires de protection des mineurs (curatelles éducatives, retrait du droit de garde).

En 2007, 2108 nouvelles mesures tutélaires ont été instituées (1164 pour des majeurs ; 944 pour des mineurs) contre 2'513 en 2006 et 2139 mesures tutélaires ont été levées.

(1200 pour des majeurs ; 939 pour des mineurs) contre 2'437 en 2006. Le nombre de personnes faisant l'objet de mesures tutélaires dans le canton est donc stable. Malgré cette relative stabilité du nombre total de mesures tutélaires, il faut relever que l'Office du tuteur général voit le nombre de dossiers de personnes gérées par ses soins croître de manière constante depuis plusieurs années. En outre, la complexité des cas gérés par cet office doit être soulignée.

2.4 Types de mesures

Le Code civil suisse (CCS) énumère trois types de mesures tutélaires :

- Le conseil légal
- La tutelle
- La curatelle.

Relevons en passant que ce système est appelé à changer avec le nouveau droit de protection de l'adulte dont l'entrée en vigueur est prévue aux alentours de 2011 - 2012 (voir le chapitre III). Il ne prévoira plus qu'une seule mesure tutélaire en faveur des adultes : la curatelle, la tutelle ne subsistant qu'en ce qui concerne les mineurs. La portée de la curatelle sera définie par les autorités tutélaires chargées de la prononcer. Le nouveau droit prévoit ainsi des mesures sur mesure. Le contenu de la décision déterminera l'étendue des pouvoirs du curateur. A l'heure actuelle, la loi définit quels sont les pouvoirs du mandataire tutélaire.

2.4.1 Le conseil légal

Cette mesure ne sera pas abordée car elle est très peu utilisée en pratique et ne fait pas l'objet d'interventions parlementaires. Elle est souvent prononcée à l'égard de personnes ayant une grosse fortune et dont le patrimoine doit être protégé par une restriction de l'exercice de leurs droits civils.

2.4.2 La tutelle

Diverses causes peuvent amener à une telle mesure (cf. art. 368 et suivants CCS) ; cependant, les fonctions du tuteur seront, en principe, les mêmes.

Cette mesure prive la personne de l'exercice de ses droits civils ; la personne ne peut plus s'engager valablement seule, et doit obtenir l'accord de son tuteur, voire l'autorisation des autorités tutélaires. Il en va ainsi pour tous les actes/contrats ayant une incidence financière (ex : tous les contrats de vente, d'acceptation/répudiation d'une succession...). Pour autant qu'elle soit capable de discernement, la personne sous tutelle conserve la possibilité d'exercer seule certains de ses droits strictement personnels, soit les droits qui touchent à l'essence même de sa personne (droit de consentir/refuser un traitement médical, liberté de religion, droit de déposer une plainte pénale, etc.), sous réserve des exceptions prévues par la loi. Par exemple, pour se marier, le pupille capable de discernement et majeur doit obtenir le consentement de son tuteur.

2.4.3 La curatelle

Là aussi, diverses causes peuvent amener à ce type de mesure (cf. articles 392 ss CCS).

Dans le cadre de cette mesure, la personne ne perd pas l'exercice de ses droits civils ; elle peut donc continuer à s'engager seule valablement sans avoir à requérir l'approbation de son curateur ou des autorités tutélaires. Néanmoins, pour que les actes d'une personne sous curatelle déploient des effets juridiques, il est nécessaire qu'elle ait la capacité de discernement. Il s'agit donc plutôt d'une mesure basée sur la collaboration entre le curateur et son pupille où les deux protagonistes devraient échanger avant de prendre une décision. Par conséquent, bien souvent, cette mesure pose problème dans les cas où, justement, la collaboration entre le curateur et son pupille fait défaut et que ce dernier continue à signer des contrats ; le pupille demeure responsable et doit honorer son contrat, puisqu'il est toujours apte, du moins légalement, à s'engager seul.

2.4.4 La privation de liberté à des fins d'assistance (PLAFA)

La PLAFA n'est pas une mesure tutélaire. Elle peut être prononcée tant à l'égard d'une personne sous mandat tutélaire que d'une personne ne faisant l'objet d'aucune mesure tutélaire. C'est donc une mesure qui permet de placer une personne contre sa volonté dans un établissement approprié (hôpital, institution psychiatrique, etc.). Pour qu'une telle mesure soit prononcée, la personne concernée doit mettre gravement sa vie, sa santé ou celles d'autrui en danger, l'assistance ne doit pouvoir lui être fournie autrement qu'en la retenant en établissement fermé, et il doit exister un établissement approprié.

La PLAFA est principalement prononcée par les autorités tutélaires (JPX). En cas d'urgence, le tuteur (mais pas le curateur) et/ou un médecin peuvent prononcer une PLAFA à l'égard du pupille ; celle-ci devra ensuite être confirmée par la Justice de Paix (art. 406 CCS).

2.5 Personnes visées par une mesure tutélaire

2.5.1 Les personnes âgées

Les personnes âgées sont proportionnellement très nombreuses dans les statistiques des mesures tutélaires. Une première raison de cette explosion du nombre de pupilles âgés peut s'expliquer par le fait de l'augmentation du taux de prévalence des cas de démence qui va de pair avec l'augmentation de l'espérance de vie. La seconde raison peut être liée à la complexification de l'administration qui contraint une partie de la population âgée souffrant de troubles légers à se faire aider dans la plupart des démarches administratives.

Les cas les plus fréquents sont :

- Le signalement par le Centre médico-social de personnes ne pouvant plus vivre de manière autonome à domicile et devant être prochainement placées en établissement médico-social (ci-après EMS). Un certificat médical est parfois joint (faisant état de troubles Alzheimer, démence sénile ou perte de discernement).
- Les personnes âgées sollicitant une curatelle volontaire, avec le concours de leurs proches qui les encouragent dans cette démarche.
- Les personnes âgées dont la situation est dénoncée par l'un des enfants (souvent en conflit avec les autres).

2.5.2 Les autres tranches d'âge

Sont visés sous ce point :

- Les personnes ayant perdu totalement ou partiellement le discernement, suite à un accident de santé. En général, la demande émane de l'hôpital si elles n'ont pas de proche, ou de leur famille.
- Les personnes inexpérimentées ou mal armées pour affronter la vie qui se retrouvent brusquement sans appui suite au décès de leurs répondants (parfois parents) et qui ont besoin d'un appui pour la gestion financière.
- Les personnes divorcées, qui n'ont plus l'appui de l'ex-conjoint et qui commencent à accumuler des dettes, mettant leurs enfants en péril.
- Les personnes ayant des dépendances (alcoolisme, toxicomanie, jeux, casinos) avec des problèmes de gestion financière.
- Les jeunes adultes ayant interrompu leur formation professionnelle, qui ne travaillent pas et accumulent les dettes. Leur signalement émane des services sociaux ou des parents qui sont découragés.
- Les personnes souffrant de maladies psychiques.

2.5.3 Constat

Il est important de préciser que la plupart de ces situations peuvent déboucher sur des curatelles s'il y a une possibilité de collaboration. A côté, il y a les situations des malades psychiques souffrant de troubles bipolaires ou autres, ainsi que les graves dépendances aux drogues ou à l'alcool, avec souvent un danger pour les proches, signalées par les médecins. Dans ces situations, une expertise est souvent mise en œuvre et la mesure prononcée est une tutelle. Au surplus, les personnes durablement incapables de discernement devraient dans la règle être pourvues d'un tuteur.

2.6 Procédure de nomination

La procédure de nomination est précédée de la procédure d'interdiction, au terme de laquelle l'autorité tutélaire détermine si la personne concernée doit ou non faire l'objet d'une mesure tutélaire. Si l'autorité décide d'instaurer une tutelle ou une curatelle en faveur d'une personne, elle doit rechercher un tuteur, respectivement un curateur.

Dès la réception de l'avis de nomination, le tuteur/curateur et/ou le pupille disposent d'un délai de 10 jours pour recourir contre la nomination, d'abord auprès de la JPX puis auprès de la Chambre des tutelles du TC. Le pupille peut non seulement recourir contre la décision d'interdiction, mais également contre le choix du tuteur.

Les motifs de refus/dispenses légales sont énumérés aux articles 382 et 386 CCS.

Le tuteur/curateur doit, en principe, assumer son mandat pour une période de 2 ans, renouvelable 2 ans.

Rémunération :

Si le pupille est fortuné : le tuteur a droit au remboursement de ses débours (frais de port, téléphones, frais de déplacement) et à une indemnité équitable, proportionnée au travail fourni et aux ressources éventuelles du pupille (payés sur la fortune du pupille).

Si le pupille est indigent : (moins de Frs. 5'000.-- de fortune) : en début d'année 2008, sur proposition de l'OJV, les indemnités ont doublé. En teneur de la circulaire n° 4 du 29 février 2008, le tuteur a droit à un montant de Frs. 700.-- au titre d'indemnité (rétribution pour le travail accompli) et à Frs.150.-- au titre de débours (elle était encore en 2007 de Frs 350.- et de Frs. 100.- pour les débours) Le pupille étant indigent, ces montants sont alors pris en charge par l'Etat. Pour obtenir un montant supérieur, le tuteur doit faire une demande auprès de la JPX et remettre tous ses justificatifs lors de la remise annuelle des comptes.

2.7 Mandats de tutelle

Comme expliqué auparavant, il existe diverses causes de mise sous tutelle. Cependant, en principe, les fonctions exercées par le tuteur seront les mêmes quelle que soit la cause qui a motivé le prononcé de la tutelle. Le mandat porte, en général, sur trois aspects :

2.7.1 Administration des biens du pupille

Le tuteur doit administrer les biens de son pupille de façon diligente. Il doit donc agir comme s'il s'agit des siens.

- Administration courante : le tuteur agit seul (sans le concours des autorités tutélaires). La loi prévoit toutefois que, dans la mesure du possible, le tuteur doit consulter le pupille avant de prendre une décision le concernant. Le tuteur n'est cependant pas lié par l'avis de son pupille (le pupille peut toujours recourir auprès des autorités tutélaires s'il estime que la décision prise par son tuteur lèse ses intérêts). Il serait, bien évidemment, judicieux que le tuteur fasse tous ces actes en collaboration avec son pupille.
- Administration extraordinaire : cela concerne tous les actes allant au-delà de l'administration courante : vente immobilière, placement financier, acceptation/répudiation d'une succession ou encore liquidation d'une entreprise. Ces actes ayant une incidence particulière sur le patrimoine du pupille nécessitent l'approbation des autorités tutélaires (cf. articles 421 et 422 CCS).

2.7.2 Représentation du pupille

Le tuteur représente son pupille en apposant sa signature, principalement sur des contrats ou en ratifiant les contrats passés par son pupille.

En ce qui concerne les droits strictement personnels, la situation est un peu plus délicate. Il faut en effet distinguer les droits strictement personnels susceptibles de représentation (droit de consentir à un traitement médical) et les droits strictement personnels non susceptibles de représentation (droit de se marier). Dans les deux catégories, le pupille peut agir seul, pour autant qu'il soit capable de discernement. Lorsque le pupille est incapable de discernement, le tuteur peut le représenter en ce qui concerne les droits strictement personnels susceptibles de représentation. En revanche, pour ce qui est de la seconde catégorie, l'incapacité de discernement du pupille implique que ces droits ne peuvent être exercés par personne. Concrètement et pour exemple, le tuteur ne peut pas donner une autorisation de mariage lorsque son pupille est incapable de discernement.

2.7.3 Assistance personnelle au pupille

Il s'agit d'aider le pupille dans toutes les démarches de la vie quotidienne, dans toutes celles qu'il ne peut pas entreprendre seul ou selon la manière qui défendrait au mieux ses intérêts. Ex : assister au réseau, trouver un EMS, une nouvelle institution, aider le pupille dans les démarches d'ordre médical, dans le cadre du chômage, de recherche d'un emploi, d'un appartement, etc.

Le tuteur ne doit pas nécessairement exécuter lui-même ces actes, mais plutôt mettre en place les diverses structures permettant de le faire. Une délégation est possible mais le tuteur doit assurer une surveillance.

2.8 Différents mandats de curatelle

Il y a lieu de faire une distinction entre chaque curatelle car les fonctions des curateurs seront différentes d'un type de curatelle à l'autre. Dans le cadre des curatelles (quelles qu'elles soient), la personne concernée garde l'exercice de ses droits civils ; elle peut donc, pour autant qu'elle soit capable de discernement, continuer à s'engager seule de façon valable.

2.8.1 La curatelle de gestion

Le curateur assure la gestion courante, c'est-à-dire le paiement des factures, les demandes de prestations complémentaires et autres subsides touchant aux diverses assurances. Le curateur s'assure que toutes les factures sont payées à la fin du mois selon les limites du budget.

Pour la gestion extraordinaire (par exemple, la vente d'un bien immobilier, la dévolution d'une succession, la résiliation d'un bail d'appartement, etc.), le pupille doit donner son accord.

En cas de désaccord entre le curateur et son pupille par rapport à un acte donné, c'est la JPX qui tranche.

Le pupille a toujours la possibilité de recourir auprès des autorités tutélaires contre un acte de son curateur.

2.8.2 La curatelle de représentation

Le curateur représente le pupille (sauf en ce qui concerne les droits strictement personnels) quand celui-ci est absent, empêché ou incapable de procéder à l'acte. Cette mesure est, en principe, limitée dans le temps et à un acte précis ou à une série d'actes déterminés. Par conséquent, l'autorité tutélaire compétente devrait donner au curateur des instructions claires et précises sur son mandat afin que le curateur sache si le mandat a plutôt un aspect d'assistance personnelle (ex : placement d'une personne en EMS) ou plutôt de gestion courante (ex : gestion courante du patrimoine d'une personne absente).

2.8.3 La curatelle volontaire

Dans la pratique, cette mesure est prononcée à l'égard d'une personne qui remplit les causes d'une interdiction donc, d'une mise sous tutelle, mais qui, du fait de sa passivité, se trouve à l'abri de toutes démarches qui pourraient nuire à ses propres intérêts ou à ceux d'autrui (ex : une personne âgée qui remplirait les conditions d'une mise sous tutelle, mais qui ne présente aucun risque de passer des contrats et de péjorer ainsi sa situation financière (expression du principe de proportionnalité). La personne concernée signe l'acte de mise sous curatelle.

Cette mesure assure à la fois une dimension d'assistance personnelle, de représentation et de gestion (toujours limitée à la gestion ordinaire).

2.8.4 La curatelle combinée

Identique à la curatelle volontaire si ce n'est que la personne concernée ne signe pas l'acte de mise sous curatelle.

3 NOUVEAU DROIT

3.1 Généralités

Le droit actuel de la tutelle du CC n'a pas subi de modification importante depuis son entrée en vigueur en 1912, à l'exception de l'introduction des dispositions sur la privation de liberté à des fins d'assistance (1978).

Le texte définitif a été adopté par les Chambres fédérales le 19 décembre 2008. Quelques modifications ont été apportées au texte initial du Conseil fédéral. L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions est prévue, selon la Cheffe du DFJP, pour 2012, voire 2013.

Dans le canton de Vaud, une mise en consultation des dispositions d'application est prévue pour le deuxième semestre 2009.

3.2 Points essentiels de la révision

Les différents buts du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant peuvent être résumés ainsi :

3.2.1 Favoriser le droit de la personne de disposer d'elle-même

Afin d'encourager la personne à disposer d'elle-même, le projet prévoit l'introduction sur le plan fédéral de deux nouvelles mesures, à savoir :

- Le mandat pour cause d'incapacité, qui permet à une personne capable de discernement de charger une personne physique ou morale de lui fournir une assistance personnelle, de gérer son patrimoine et/ou de la représenter dans les rapports juridiques avec les tiers au cas où elle deviendrait incapable de discernement.
- Les directives anticipées du patient, qui permettent à une personne capable de discernement d'une part, de déterminer les traitements médicaux auxquels elle entend consentir ou non au cas où elle deviendrait incapable de discernement et, d'autre part, de désigner une personne physique qui aura la compétence de consentir en son nom à un traitement médical pour le cas où elle deviendrait incapable de discernement. Il sied de relever que le canton de Vaud a déjà introduit sur le plan cantonal la possibilité pour les patients de prendre des directives anticipées (art. 23a et ss de la loi vaudoise sur la santé publique du 29 mai 1985).

3.2.2 Renforcement de la solidarité familiale

Le projet tient compte du fait que les proches de la personne incapable de discernement souhaitent prendre eux-mêmes certaines décisions, sans l'intervention d'une autorité.

En l'absence de directives anticipées du patient, certains proches sont ainsi habilités – sur le modèle de quelques lois cantonales – à consentir ou non à des soins médicaux.

De plus, le conjoint ou le partenaire enregistré de la personne incapable de discernement se voit accorder le droit d'ouvrir son courrier, d'assurer l'administration ordinaire de ses revenus et de ses autres biens, et d'entreprendre tous les actes juridiques généralement nécessaires pour satisfaire ses besoins ordinaires.

3.2.3 Amélioration de la protection des personnes incapables de discernement résidant dans un home ou dans une institution médico-sociale

Le législateur fédéral a notamment prévu que l'assistance apportée à de telles personnes doit faire l'objet d'un contrat écrit, afin de garantir une certaine transparence des prestations fournies.

Le projet fixe également les conditions auxquelles les mesures de contention sont autorisées et obligent les cantons à soumettre à surveillance les institutions médico-sociales ou les homes qui accueillent des personnes incapables de discernement.

3.2.4 Institution de " mesures sur mesure "

Afin de prendre en compte de manière adéquate le principe de la proportionnalité, le projet prévoit une seule institution en faveur des adultes, à savoir la curatelle. Celle-ci ne sera instituée que si une personne n'est plus en mesure d'assurer elle-même la sauvegarde de ses intérêts en raison d'une déficience mentale, d'un trouble psychique ou d'un autre état de faiblesse et si l'appui fourni par des proches ou des services privés ou publics ne suffit pas.

Ces mesures sont au nombre de quatre et peuvent être résumées de la manière suivante :

- La curatelle d'accompagnement, qui correspond à la curatelle volontaire actuelle (consentement de la personne concernée requis, pas de privation de l'exercice des droits civils).
- La curatelle de représentation, qui s'inspire de la curatelle actuelle de représentation (art. 392 CC), de la gestion de biens (art. 393 CC) et du conseil légal (art. 395 al. 2 CC) (curateur = représentant légal de la personne

concernée, qui peut agir en son nom, pas de limitation de l'exercice des droits civils, limitation ponctuelle toutefois possible si les circonstances l'exigent, attribution de tâches au curateur).

- La curatelle de coopération, qui équivaut dans ses effets à l'actuel conseil légal de coopération (art. 395 al. 1 CC) (certains actes de la personne concernée soumis au consentement du curateur, ces actes étant déterminés par l'autorité de protection de l'adulte dans sa décision et non plus fixés par la loi).
- La curatelle de portée générale, qui correspond à l'institution actuelle de la tutelle avec privation de plein droit de l'exercice des droits civils de la personne concernée (notamment lorsqu'elle est durablement incapable de discernement).

Les curatelles d'accompagnement, de représentation et de coopération peuvent être combinées entre elles.

3.2.5 Limitation des curatelles aux personnes physiques

Actuellement, les autorités tutélaires sont tenues de pourvoir à la gestion des biens et d'instituer une curatelle d'une part, lorsqu'une personne morale ne dispose pas des organes nécessaires pour son administration et, d'autre part, lorsque des fonds recueillis publiquement ne sont pas gérés correctement.

Le nouveau droit limitera la compétence des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte aux personnes physiques et règlera le cas des personnes morales par de nouvelles dispositions (art. 83 CC, en vigueur depuis le 1er janvier 2006, art. 89b et 89c du présent projet et révision du droit de la Sàrl).

3.2.6 Abandon de l'autorité parentale prolongée

Actuellement, lorsqu'un adulte est interdit, l'autorité tutélaire peut soit lui désigner un tuteur, soit accorder à ses parents l'autorité parentale prolongée, ce qui implique pour l'essentiel que certains droits de surveillance échappent à l'autorité tutélaire, comme c'est le cas pour les parents de mineurs.

Avec le nouveau droit, les parents sont nommés curateurs. L'autorité peut toutefois les dispenser de remettre un inventaire, d'établir des rapports et des comptes périodiques et de requérir son consentement pour certains actes.

3.2.7 Abandon de la publication de la limitation ou du retrait de la capacité d'exercer les droits civils

La publication de la mise sous tutelle ou sous curatelle d'une personne majeure est ressentie comme particulièrement stigmatisante. La proportionnalité de cette mesure est discutable. De plus, elle porte atteinte à la liberté personnelle prévue par la Constitution fédérale et au droit du respect de la sphère privée selon la CEDH.

C'est pourquoi, le nouveau droit ne reprend pas cette mesure de publication.

3.2.8 Amélioration de la protection juridique et suppression des lacunes du droit actuel en matière de placement à des fins d'assistance

Le projet prévoit notamment :

- De limiter les compétences du médecin pour ordonner un placement. La décision médicale doit impérativement être confirmée, après un délai qui ne peut pas être supérieur à six semaines, par une décision de l'autorité de protection, même si la personne concernée n'a pas fait recours contre la décision de placement ni demandé sa libération. Les cantons ne pourront désormais désigner que les médecins disposant des connaissances adéquates pour ordonner un placement. D'introduire des règles de procédure importantes au niveau de la loi. En effet, afin de garantir la protection juridique de la personne concernée, il convient également de régler clairement dans le code civil la procédure à suivre en cas de placement ordonné par un médecin.
- D'introduire le droit, pour la personne concernée, de faire appel à une personne de confiance.
- D'introduire l'obligation, pour l'autorité, d'effectuer des examens périodiques afin de déterminer si les conditions du maintien de la mesure sont encore remplies et si l'institution est toujours appropriée. Le projet règle encore de manière exhaustive le traitement d'un trouble psychique administré, en milieu hospitalier, sans le consentement de la personne concernée, en lui garantissant, dans la mesure du possible, le droit de disposer d'elle-même. Les cantons peuvent donner la compétence à l'autorité d'ordonner un traitement ambulatoire contre la volonté de la personne.

3.2.9 Restructuration des autorités en matière de protection de l'adulte

Le législateur fédéral a prévu de soumettre toutes les décisions en matière de protection de l'enfant ou de l'adulte à une même autorité interdisciplinaire.

L'organisation interne est laissée à la compétence des cantons, qui fixent notamment le nombre des membres de ladite autorité, lesquels pourront exercer leur tâche à temps partiel. Les cantons ont en outre le choix de prévoir une autorité administrative ou judiciaire.

3.2.10 Fixation dans le CC des principes fondamentaux de procédure

Le projet prévoit un standard applicable dans toute la Suisse. Il tient compte d'une part, de l'importance du respect des droits fondamentaux dans la protection de l'enfant et de l'adulte et, d'autre part, de l'existence dans ce domaine d'un grand nombre de cas qui peuvent et doivent être liquidés de manière simple et sans entraves bureaucratiques.

Le législateur a également prévu que si les cantons n'envisagent aucune disposition de procédure, le code de procédure civile fédéral s'applique, notamment au calcul des délais, aux motifs de récusation et à l'administration des preuves, sous réserve de dispositions autres des cantons.

3.2.11 Modification de la réglementation relative à la responsabilité des tuteurs et des membres des autorités de tutelle

Actuellement, la responsabilité des autorités de tutelles (autorités et tuteur) est primaire et personnelle, sauf dans le domaine de la privation de liberté à des fins d'assistance qui connaît le système de la responsabilité directe de l'Etat, assortie d'un droit de recours contre les personnes ayant causé le dommage. Ce système sera la réglementation en vigueur pour tout le domaine de la protection de l'adulte. A l'heure actuelle, le tuteur répond en effet du dommage causé au pupille. Le changement de système de responsabilité constitue une amélioration de la position du tuteur.

3.2.12 " Temps nécessaire "

Le nouveau droit prévoit clairement que " l'autorité de protection de l'adulte nomme curateur une personne physique qui possède les aptitudes et les connaissances adaptées aux tâches qui lui seront confiées, qui dispose du temps nécessaire pour les accomplir et qui les exécute en personne " (art. 400 CC).). Il y a lieu de relever qu'avec cette dernière condition, il existe un risque d'augmentation des oppositions à la nomination, en fonction de l'interprétation qui en sera faite par la jurisprudence. Ce sera donc aux juges d'estimer si telle ou telle personne a le temps nécessaire ou pas pour assumer un mandat de curatelle.

4 MESURES VISANT À REMÉDIER À LA PROBLÉMATIQUE DE LA NOMINATION DES TUTEURS ET CURATEURS

4.1 Concept de recrutement, formation, appui et suivi

Le 21 juin 2007, le Conseil d'Etat a désigné un groupe de travail (GT), formé de représentants de l'OJV (SG-OJV, Justice de paix), du DINT (SG-DINT, SJL, OTG) et du DSAS (SG-DSAS, SASH), et l'a chargé d'atteindre les objectifs suivants :

- Organiser au moyen des ressources " internes " des différents services concernés, le déroulement d'un premier cours-test de formation à l'intention de tuteurs et curateurs privés, et d'assesseurs.
- Présenter au Conseil d'Etat un concept de recrutement, formation, appui et suivi de volontaires pour couvrir les besoins les plus aigus des représentants légaux et chiffrer dans le budget 2009 les besoins en ressources humaines et financières.

Constatant que le refus d'être nommé comme tuteur ou curateur découlait souvent de la crainte de ne pas savoir comment faire et de la méconnaissance du travail demandé, le GT a décidé de proposer, dans un premier temps, une formation test à une vingtaine de personnes provenant essentiellement de la région lausannoise. Par ailleurs, ces personnes pourront bénéficier durant leur mandat d'un appui, basé sur la mise sur pied d'un système de parrainage personnalisé avec les assesseurs des JPX.

Les trois premiers modules de base (de 3h chacun), organisés entre mai et juin 2008, ont traité successivement de :

- La représentation légale sous l'angle du droit de la tutelle
- La mise en œuvre du mandat de la gestion financière
- Les ressources et charges du pupille.

Des modules spécialisés complètent cette formation et ont été donnés entre septembre et octobre 2008. Ils ont traité de :

- La représentation légale d'un pupille concerné par des problèmes de dépendance
- La représentation légale d'un pupille concerné par des difficultés de gestion
- La représentation légale de la personne âgée.

Dans un premier temps, le GT pensait pouvoir trouver des personnes volontaires n'ayant pas encore un mandat de tutelle ou de curatelle. Renonçant à une campagne de recrutement grand public tant que le dispositif n'était pas éprouvé, le GT a contacté par écrit plusieurs associations, telles que l'Association Alzheimer, l'Union des retraités de l'Etat de Vaud, l'AVIVO, la Fédération vaudoise des retraités/préretirés, l'Agora, l'Association des familles du Quart-Monde de l'Ouest-lausannois, la Commission des retraités de l'USV, le Mouvement des Aînés, le Lions club de la Venoge pour les convier le 4 mars 2008, à une séance d'information et de présentation du projet. Seules deux personnes se sont présentées et aucune n'a semblé intéressée à suivre la formation. Faute de candidats, le GT a donc décidé de proposer le cours à des

tuteurs ou curateurs fraîchement désignés par la JPX et d'utiliser le canal des assesseurs lausannois pour leur présenter le projet lors de sa mise en œuvre. Le travail de conviction de ces derniers a porté ses fruits puisque 19 personnes ont saisi cette opportunité.

Les candidats ont reçu, à la fin de chaque cours, un questionnaire d'évaluation. Par ailleurs, ils pourront donner au GT un retour sur l'utilité de l'appui des assesseurs durant leur mandat. Ainsi, et sur la base de données objectives, le GT est en train d'établir, pour le début de l'année 2009, un bilan et présentera très prochainement un concept au Conseil d'Etat pour étendre cette formation et cet appui à un plus grand nombre de tuteurs ou de curateurs.

Enfin, même si l'expérience du début de l'année 2008 n'a pas été concluante, le GT compte toujours pouvoir trouver des volontaires, notamment des jeunes retraités, pour se charger d'un ou plusieurs mandat-s de tutelle ou de curatelle. La campagne de presse menée en 2004 par Pro Senectute, l'AVDEMS, le BAC et le SASH, avait en effet intéressé près de 200 personnes et a permis de donner une formation à 60 tuteurs/curateurs volontaires. C'est en effet, lorsque le concept aura été élaboré et validé que le GT prévoira une campagne de recrutement, notamment en contactant des associations ou des personnes dites " stratégiques " pour leur décrire le projet et ses objectifs. Ainsi, avec des propositions concrètes et testées en pratique, il paraît être plus facile de motiver et d'intéresser des personnes pour ce genre de mission.

Outre la formation évoquée ci-dessus, il paraît utile de rappeler que l'Office du tuteur général dispose d'un bureau d'aide et de conseils aux tuteurs et curateurs privés. Ce bureau est composé de 1,4 ETP de juriste, de 1,2 ETP d'assistant social et de 1 ETP de secrétariat. Il répond aux questions des tuteurs et curateurs privés qui le consultent, ainsi qu'à celles des assesseurs.

4.2 Renforcement de l'Office du tuteur général

En date du 4 juin 2008, le Conseil d'Etat a validé une série de mesures visant à assainir la situation à l'Office du tuteur général (OTG). En effet, cet office est confronté depuis plusieurs années à une augmentation chronique de sa charge de travail. Le nombre de dossiers gérés augmente de manière constante, tant en ce qui concerne la prise en charge tutélaire des adultes que des mineurs (augmentation de près de 30% des nouvelles nominations intervenues entre 2004 et 2007).

Outre l'explosion du nombre de dossiers gérés, il faut aussi relever que les situations des personnes prises en charge par l'OTG sont de plus en plus lourdes et complexes. Ainsi, les tutelles pour maladie mentale représentent aujourd'hui plus de 25% des mesures pour adultes confiées à l'office. Les décompensations de ces pupilles sont fréquentes et il faut régulièrement prononcer des mesures de privation de liberté à des fins d'assistance à leur rencontre.

La première de ces mesures (après avoir déjà accepté le 1er janvier 2008 de pérenniser 5 ETP qui auraient dû être supprimés à fin 2007) consiste en la dotation de 12,9 ETP supplémentaires pour un montant entièrement compensé dans le cadre du budget 2008 de l'Etat. Ces postes sont inscrits également dans le budget 2009 et se répartissent de la manière suivante :

- 4,7 ETP Employé-e d'administration
- 4,1 ETP Assistant-e social-e
- 3,2 ETP Secrétaire (finances)
- 0,9 ETP Secrétaire-juriste.

Le renforcement a été attribué à la fois pour accroître la présence des assistants sociaux sur le terrain ainsi que pour assumer les tâches qui leur sont dévolues, mais également pour sécuriser les procédures sur les plans administratif, juridique et financier au sein de l'OTG. Par contre, le Conseil d'Etat n'entend pas remplacer les tutelles et curatelles privées par un service (ou office) qui se chargerait de traiter toutes les mesures décidées par la JPX, ce d'autant que le nouveau droit de la protection de l'adulte, actuellement en examen devant les Chambres, tend à consacrer le système actuel. Ainsi, l'OTG a vu son effectif augmenter dans le but de traiter les cas qui relèvent de sa compétence. Enfin, il y a eu un renforcement du bureau d'aide et de conseils aux tuteurs privés de 1,3 ETP (compris dans les 12,9) afin de mieux répondre aux attentes tant au niveau du conseil que de la formation.

Les autres mesures visent à dynamiser et à optimiser le fonctionnement de l'OTG. Dans cette optique, un mandataire externe va se pencher sur les démarches permettant à la fois d'améliorer la formation du personnel et d'optimiser les processus de travail régissant l'office. Par ailleurs, des simplifications dans la gestion administrative des dossiers sont également à l'étude entre les différents services de l'Etat amenés à collaborer avec l'OTG (notamment le Service de prévoyance et d'aide sociale, l'Ordre judiciaire, dont en particulier les JPX).

Ces mesures répondent aux audits successifs conduits par le Contrôle cantonal des finances en 2002, 2006 et 2007. Elles ont été soumises au CCF, qui les a considérées comme adéquates.

5 RÉPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

5.1 Postulat Christiane Rithener et consorts demandant au Conseil d'Etat d'améliorer et faciliter la gestion des mandats des tuteurs et curateurs

Rappel

Octobre 1999, la députée Elisabeth Stucki dépose un postulat demandant de valoriser la fonction des curateurs et tuteurs, ainsi que de moderniser un système instauré il y a plus de nonante ans. Le rapport du Conseil d'Etat est refusé en mai 2002 par le Grand Conseil. Les solutions proposées étaient une légère augmentation de la rémunération des tuteurs et curateurs, une nouvelle brochure d'information, ainsi que la création d'une permanence capable de répondre aux demandes des personnes désignées. D'autres moyens pour améliorer le système étaient également suggérés par le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal, mais abandonnés car " une véritable amélioration présuppose des moyens financiers complémentaires " (sic).

Six vœux ont été adressés par le Grand Conseil au Conseil d'Etat lui demandant de les mettre rapidement en place.

1. La nouvelle brochure d'information proposée dans le rapport du Conseil d'Etat.
2. Le passage à une procédure consensuelle de désignation par opposition à une procédure de contrainte.
3. La mise en place d'une permanence d'encadrement avec appuis et conseils.
4. Une formation pour les curateurs et tuteurs qui le désirent.
5. L'adaptation des rémunérations des curateurs et des tuteurs.
6. Le rattachement de l'Office du tuteur général au pouvoir exécutif.

Décembre 2002, le député Roger Randin adresse un postulat du Conseil d'Etat demandant d'étudier la régionalisation de l'Office du Tuteur Général, postulat qu'il a retiré à la suite d'une réponse du Conseil d'Etat à la Municipalité d'Yverdon-les-Bains. Cette réponse informe la municipalité de la création d'un poste de responsable cantonal à disposition des tuteurs et curateurs.

Septembre 2003, le député Jean-Yves Pidoux dépose un postulat demandant la possibilité de compléter l'article 97 de la loi d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil en dispensant de la tutelle les députés et les membres des autorités communales. Ce postulat est écarté par le Conseil d'Etat en soulignant que la procédure tendra à devenir plus consensuelle.

Evolution de la situation

Pour donner suite au postulat Stucki, le Tribunal cantonal a répondu partiellement aux vœux du Grand Conseil de mai 2002.

Une équipe de professionnels a été mise en place en 2004. Le Bureau d'aide et conseils aux tuteurs privés comprend : 1 assistante sociale à 100%, 1 secrétaire à 40% et 1 juriste à 60%. Cette petite équipe de l'Office du tuteur général (OTG) tourne à plein régime : en 2006, une moyenne mensuelle de 230 demandes lui a été adressée par courrier, téléphone ou mail.

Un classeur de fiches " dépannage pour tuteurs " comprenant des aides diverses a vu le jour. Les fiches spécifiques sont envoyées à la demande.

La nouvelle brochure d'information n'a pas été créée. Les tuteurs désignés reçoivent toujours les mêmes documents du Tribunal cantonal accompagnés d'un " papillon " du Bureau d'aide et conseils aux tuteurs/curateurs privés, auquel ils peuvent demander renseignements et complément de documentation.

Des directives ont été envoyées par le Tribunal cantonal aux Justices de paix afin que les nominations des tuteurs se fassent par consensus.

Par ailleurs, un comité de pilotage a été constitué en 2003 sous l'impulsion de notre ancien conseiller d'Etat Pierre Chiffelle, en vue de réorganiser l'OTG. Cette réorganisation a été accompagnée par l'Unité de conseil et d'appui de l'Etat de Vaud. L'OTG fonctionne depuis 2005 dans sa nouvelle organisation (2 unités concernent les personnes majeures, 1 unité s'occupe des mineurs (recte : 2), 1 service transversal comprend les ressources humaines, les juristes et les finances) sans oublier la création d'un nouveau programme informatique Tutelec. Ces différents éléments constituent certes une nette amélioration, mais cet Office manque chroniquement de personnel, car les dossiers augmentent en nombre chaque année, tout en devenant de plus en plus complexes et difficiles à gérer.

Situation actuelle

Même si la situation s'est améliorée, les médias et le courrier des lecteurs relatent encore la colère de personnes déplorant ce qui se passe à la Justice de paix et plus particulièrement dans le domaine des tutelles et curatelles.

Les personnes désignées, souvent pleines de bonne volonté, se heurtent très rapidement à des difficultés majeures devant

des situations de plus en plus ingérables, sans soutien pour affronter des procédures compliquées, démarches pour lesquelles elles ne sont pas formées.

Certaines justices de paix ne répondent même pas aux courriers des tuteurs, alors que les assesseurs les somment de leur remettre dans un délai d'un mois les comptes annuels, ainsi qu'une quantité de justificatifs, y compris les précédents rapports qu'ils ne retrouvent pas ! Si l'on souhaite garder et valoriser un système de tuteurs et curateurs privés, il faut agir et ne pas laisser la situation empirer, d'autant plus qu'un nombre croissant de concitoyens et concitoyennes demandent de l'aide, car ils n'arrivent pas à fonctionner dans notre société. Les dysfonctionnements du système actuel engendrent des surcoûts " cachés " qui pourraient être aplanis par différentes mesures. En effet, il est inadmissible qu'il faille attendre plusieurs mois pour la nomination de tuteurs, des retards de paiement de pensions et de loyers dus soit à la négligence, soit au refus, soit l'incompétence des " désignés volontaires ".

Selon une information écrite du Secrétariat général de l'Ordre judiciaire, la procédure prévoit que préalablement à toute désignation formelle par la Justice de paix, l'assesseur prenne contact par téléphone avec le tuteur/curateur pressenti pour l'informer de la mission qui l'attend. Le Tribunal cantonal a admis que les Justices de paix des districts de Lausanne et de Vevey, Lavaux, Oron, ne contactent pas systématiquement tous les tuteurs et curateurs pressentis par manque de temps, afin de les aviser de leur prochaine désignation. Pour pallier ce problème de surcharge des assesseurs, le Tribunal cantonal a proposé de modifier l'art. 108b de la Loi d'organisation judiciaire dans le sens d'une augmentation de nombre d'assesseur par district (passer de 20 à 50). Même si le Code civil suisse stipule à l'art. 379 al. 1 : " l'autorité tutélaire nomme tuteur une personne majeure apte à remplir ces fonctions, il est inadmissible de saper la bonne volonté souvent présente des personnes prêtes à assumer cette responsabilité, en leur confiant n'importe quelle situation qui devrait être souvent attribuée à l'Office du tuteur général.

Selon l'art. 145 de la Loi sur le GC, nous demandons par ce postulat au Conseil d'Etat de mettre tout en oeuvre pour trouver des mesures visant à améliorer durablement le travail des tuteurs et curateurs. De ce fait, nous proposons que le Conseil d'Etat explore les pistes suivantes à trois niveaux.

1. Justice de paix

Selon la demande du Tribunal cantonal, il est urgent d'augmenter le nombre d'assesseurs et de mettre sur pied, notamment à leur intention, une formation avec la collaboration de Pro Senectute, du SASH et de l'Office du tuteur général et de l'AVDEMS.

2. Tuteur général

Une augmentation de la dotation en personnel est pleinement justifiée, car cet Office prend en charge des personnes dont le comportement à risque est de plus en plus violent, et de ce fait il est obligé de déléguer davantage de situations à des tuteurs privés.

Adjoindre un ou plusieurs ETP au Bureau d'aide et conseils aux tuteurs privés. Ces professionnels seraient chargés d'évaluer au préalable la pertinence des nouvelles demandes, ce qui permettrait éventuellement de trouver d'autres solutions et ceci, d'autant plus que plusieurs instances ont la fâcheuse tendance à déléguer des situations uniquement par surcharge de travail. Les évaluations seraient transmises aux Justices de paix qui orienteraient les demandes à qui de droit.

3. Tuteurs et curateurs privés

En prévision de la réforme fédérale du droit de la protection de l'adulte qui se caractérise par une confiance exagérée dans les proches et qui se fie à la " bonne volonté " des citoyens désignés, nous proposons de réfléchir pour répondre dans l'immédiat à une pénurie de volontaires à :

– La création d'une structure intermédiaire entre l'OTG et les tuteurs/curateurs privés composée de personnes volontaires dûment formées, supervisée par le Bureau d'aide et conseils aux tuteurs. Une adaptation de la rétribution des tuteurs et curateurs en fonction de la tâche à accomplir serait nécessaire.

– La formation des tuteurs et curateurs doit se développer par la collaboration des divers services concernés, à savoir le SASH, l'AVDEMS, l'OTG et Pro Senectute.

La Tour-de-Peilz, le 5 décembre 2006.

Réponse

En préambule, il faut signaler que les contestations viennent surtout de la région urbaine. En effet, la proximité de la JPX vis-à-vis de la population est moins grande que dans les régions moins citadines. La notion de solidarité et d'entraide est moins présente dans le milieu urbain. Enfin, les villes vaudoises concentrent plus de pupilles ayant des troubles liés à la dépendance.

Réponse à la question 1

La modification de l'article 108b de la loi de l'organisation judiciaire du canton de Vaud (LOJV) opérée le 1er janvier 2008 a augmenté le nombre maximum d'assesseurs par district. En effet, le plafond a été augmenté de 20 à 50.

Concernant la formation des assesseurs, le GT désigné par le Conseil d'Etat en juin 2007 a prévu de proposer de dispenser, outre le cursus qu'ils suivent auprès des juges de paix, une formation semblable à celle décrite au chapitre IV. D'ici

début 2009, le GT aura eu l'occasion de tirer un bilan et sera en mesure de proposer concrètement au Conseil d'Etat une formation non seulement aux tuteurs et curateurs mais également aux assesseurs.

Réponse à la question 2

Comme déjà rappelé dans le chapitre IV, le Conseil d'Etat a pérennisé 5 ETP provisoires en début de l'année dernière, afin de ne pas priver l'OTG de forces de travail déjà formées.

Le Conseil d'Etat a accepté d'accorder à l'OTG 12,9 ETP supplémentaires en juin 2008 afin que cet office puisse effectuer le mandat qui lui est attribué, soit ceux jugés comme particulièrement difficiles (graves troubles psychiques et maladies psychiques, toxicomanies, violences, alcoolisme, mineurs et MNA). Ces deux mesures ont été totalement compensées dans le budget du DINT.

Enfin, sur les 12,9 ETP, 1,3 ETP (0,5 assistant social, 0,4 juriste et 0,4 secrétariat) ont été attribués au Bureau d'aide et de conseils afin que ce dernier puisse répondre davantage aux sollicitations et donner des formations aux tuteurs et curateurs fraîchement nommés.

Par ailleurs, d'autres mesures visant à dynamiser et à optimiser le fonctionnement de l'OTG sont en cours. En effet, dans cette optique, un mandataire externe va se pencher sur les démarches permettant à la fois d'améliorer la formation du personnel et d'optimiser les processus de travail régissant l'office. Des simplifications dans la gestion administrative des dossiers sont également à l'étude entre les différents services de l'Etat amenés à collaborer avec l'OTG (notamment, le Service de prévoyance et d'aide sociale, l'Ordre judiciaire, dont en particulier les JPX).

Réponse à la question 3

Le Conseil d'Etat n'entend pas créer une structure intermédiaire entre l'OTG et les tuteurs privés, notamment en raison du nouveau droit. En effet, la nouvelle législation fédérale tend plutôt à renforcer la solidarité familiale et le droit de la personne ayant encore le discernement à choisir son représentant pour le futur au cas où elle deviendrait incapable de discernement. Il est ainsi difficile de concevoir, dans cet esprit, la création d'une structure de personnes n'ayant jamais eu de contact avec la personne devenue interdite.

Cependant, l'idée de pouvoir s'appuyer sur des volontaires, notamment des jeunes retraités est à l'étude, même si les expériences démontrent que peu de personnes ou d'associations ont déclaré un intérêt pour le sujet lorsqu'elles ont été contactées (par exemple en mars 2008). Cependant, loin de se décourager, le GT chargé par le Gouvernement en 2007, souhaite, une fois le concept d'appui et de formation finalisé, aller le présenter à des associations ou à des personnes dites " stratégiques ". La finalité étant de se rendre compte si les propositions, qui auront été testées en pratique, peuvent les intéresser et s'il est possible de compter sur leur aide pour motiver des volontaires à se charger d'un mandat de tutelle.

Enfin, pour répondre à la dernière idée des postulants, il faut rappeler que les tuteurs et curateurs privés disposent d'ores et déjà des services offerts par le Bureau d'aide et de conseils de l'OTG étoffé. Dans un proche avenir et comme déjà évoqué ci-dessus, le Bureau d'aide et de conseils entend renforcer sa visibilité en organisant des séances d'information et des cours à l'intention des tuteurs et curateurs privés.

5.2 Postulat Jean-Paul Dudt et consorts " Pour que dans le canton de Vaud plus aucun tuteur ou curateur ne soit désigné contre son gré "

Rappel

Le système de milice que connaît le canton de Vaud dans la prise en charge de personnes ayant besoin de tutelles ou curatelles n'est pas satisfaisant quand des tuteurs ou curateurs sont désignés contre leur gré.

Sous prétexte de devoir citoyen, le Juge de Paix peut en effet imposer aux Vaudois d'être tuteurs ou curateurs. On attribue des tutelles sans prendre en compte la surcharge des " désignés ", qui le sont sans avoir été consultés et sans leur laisser la possibilité d'argumenter sur les raisons d'un refus éventuel. Ces " volontaires " ne peuvent se récuser que pour motifs extrêmes.

Dans ce domaine, comme dans d'autres, il faut cependant saluer les vrais volontaires qui assument cette activité civique. Il ne faut en aucun cas briser ces vocations, mais au contraire les soutenir en leur fournissant des conseils et des dédommagements appropriés.

Il est par contre inacceptable de contraindre des gens à s'occuper de pupilles contre leur gré, car la frustration engendrée chez les " volontaires désignés " n'est pas la meilleure condition de départ pour une prise en charge optimale de ceux qui sont, par décision de justice, leurs protégés.

Le Tribunal Cantonal confirme par ailleurs que, pour diverses raisons, les assesseurs des Juges de paix ont de plus en plus de peine à convaincre les tuteurs potentiels.

Quelques données chiffrées

Selon les informations obtenues auprès du Tribunal cantonal, le canton de Vaud compte actuellement quelque 11 000 personnes au bénéfice d'une mesure tutélaire. Leur prise en charge est grosso modo répartie comme suit :

- 1300 sont confiées à l'Office du Tuteur Général (OTG),

- 1300 au Service de Protection de la Jeunesse (SPJ),
- 800 à des professionnels (avocats et notaires),
- 7600 à des tuteurs et curateurs privés.

Selon une première estimation, il y aurait actuellement au minimum 200 à 300 cas qui devraient être traités par l'OTG, et non par des tuteurs privés, en raison de la difficulté particulière de la situation ou de la personnalité du pupille. Mais, faute de moyens, ce sont des particuliers qui se les voient confiés.

D'autre part, sur l'ensemble des mesures instituées en 2005, il y a eu environ un quart d'oppositions formelles de tuteurs désignés, soit quelque 400 cas. Ces chiffres n'incluent évidemment pas tous les dossiers dans lesquels les assesseurs des Juges de Paix se sont vus opposer de multiples refus avant de trouver finalement un tuteur "volontaire".

Par ailleurs, l'OTG compte un équivalent temps plein (ETP) d'assistant social, épaulé de 1,5 ETP administratif pour traiter 55 à 60 dossiers tutélaires.

La solution

Augmenter substantiellement les dédommagements des tuteurs privés dans le seul but de stimuler des vocations n'est probablement pas une solution satisfaisante, car il faut éviter que des personnes peu scrupuleuses ne se portent volontaires pour la prise en charge d'un grand nombre de tutelles en étant davantage intéressées par l'argent, que par le bien des pupilles.

La vraie solution consiste à étoffer l'OTG afin que celui-ci puisse prendre en charge de façon professionnelle toutes les personnes au bénéfice d'une mesure tutélaire pour lesquelles on ne trouve pas de vrai volontaire.

D'ailleurs si l'OTG a été créé il y a 60 ans, c'était justement — comme le relève le communiqué de presse de l'Etat du 6 octobre 2006 — parce qu'on ne trouvait plus assez de tuteurs auprès des citoyens. En 2006, le canton se retrouve dans une situation analogue — le nombre de volontaires est de nouveau insuffisant — et il s'agit de redonner la même réponse au même problème, à savoir renforcer l'OTG.

Coût de la solution proposée

Pour que l'OTG puisse prendre en charge ces 600 à 700 tutelles supplémentaires (200 à 300 cas lourds actuellement assumés par des tuteurs privés et 400 cas d'oppositions formelles), il faudrait augmenter son effectif d'environ 30 ETP, soit un coût annuel d'environ 3 millions ou l'équivalent de 0,12 point d'impôt.

Conclusion

Les soussignés demandent au Conseil d'Etat de trouver au plus vite une solution satisfaisante " Pour que dans le canton de Vaud plus aucun tuteur ou curateur ne soit désigné contre son gré ", en engageant du personnel supplémentaire en nombre suffisant à l'OTG, afin que celui-ci puisse s'occuper de façon professionnelle des cas trop lourds ou sans tuteur volontaire, selon le principe qui a prévalu à la création de l'Office du Tuteur général il y a 60 ans.

Ecublens, le 30 octobre 2006.

Réponse

Les postulants soulèvent deux problématiques :

- La tutelle des cas dits lourds
- Les oppositions des personnes désignées tuteurs ou curateurs

Ils souhaiteraient que les dossiers se trouvant dans les deux catégories soient attribués à l'OTG. Afin de pouvoir gérer ces nouveaux dossiers que les postulants estiment entre 600 à 700, il est proposé d'augmenter les effectifs de l'office de 30 ETP.

Concernant l'effectif de l'OTG, il est rappelé que le Conseil d'Etat a, en 2008, augmenté l'effectif de l'office, une première fois de 5 ETP au début de l'année et une deuxième fois de 12,9 ETP le 4 juin 2008. Ces postes supplémentaires ont été alloués afin que l'OTG puisse résorber la surcharge dont il était la victime et s'occuper des cas les plus lourds. Ils figurent au budget 2009.

Concernant la deuxième problématique soulevée par les postulants, soit les oppositions des personnes nommées pour effectuer un mandat de tutelle ou de curatelle, il faut rappeler qu'il est prévu, dans un proche avenir, de présenter un concept tendant à soutenir davantage les tuteurs et curateurs dans leurs tâches quotidiennes. En effet, comme déjà expliqué sous chapitre IV, un GT proposera, si les tests sont concluants, un concept de formation (par le biais de différents cours) et d'appui (via les assesseurs et le Bureau d'aide et de conseils de l'OTG) au Conseil d'Etat afin de pouvoir épauler les futures personnes devant assumer un mandat de tutelle ou de curatelle. Ce dispositif sera également présenté à diverses associations actives dans ce domaine afin d'examiner la possibilité de convaincre des personnes à prendre un ou plusieurs mandats de tutelle ou de curatelle qu'une campagne "grand public" aura pour objectif de recruter. Ainsi, avec ces moyens supplémentaires, on bénéficierait de personnes mieux formées, disposant d'appui et donc plus enclines à assumer un mandat tutélaire.

En outre, il faut également rappeler que les assesseurs des justices de paix prennent contact au préalable avec les personnes

qu'ils ont sélectionnées pour assumer un mandat. Cette mesure permet de donner des explications et de juger de la pertinence de cette future nomination.

Par ailleurs, comme déjà expliqué sous le point II, en début d'année 2008, sur proposition de l'OJV, les indemnités ont doublé. En teneur de la circulaire n° 4 du 29 février 2008, le tuteur a droit à un montant de Frs. 700.-- au titre d'indemnité (rétribution pour le travail accompli) et à Frs.150.-- au titre de débours (elle était encore en 2007 de Frs 350.- et de Frs. 100.- pour les débours).

Enfin, il semble peu judicieux de déclarer que le simple fait de s'opposer à une nomination entraîne de facto une reprise du dossier par l'OTG. En effet, il faut rappeler que plus de 7'400 mesures sont assumées par des privés, soit 72% des mandats. Le taux d'opposition dans la région lausannoise (environ la moitié des dossiers) se monte à environ 30%. Ainsi, la proposition telle que présentée risque fort d'entraîner un report sur l'office beaucoup plus important que celui prévu par les postulants et grèverait de manière disproportionnée le budget de l'Etat. Le report sur l'Etat, au détriment de la solidarité familiale ou civique des difficultés sociales de certains de nos concitoyens, serait un mauvais signal.

5.3 Postulat Michel Golay intitulé " Comment décharger les justices de paix par le recours aux forces, connaissances, compétences et disponibilités des aînés ? "

Rappel

Par référence aux articles 145 ss LGC, je prends la liberté de soumettre au Parlement vaudois le présent postulat.

Les justices de paix sont engorgées et, c'est invraisemblable, on s'y complait.

Les dispositions du Code civil suisse, l'application du Règlement concernant l'administration des tutelles et curatelles, la doctrine, la pratique, ainsi que les habitudes, limitent à l'âge de 60 ans la désignation de curateurs et de tuteurs.

Domage ! On sait que certains (peut-être d'ailleurs la plupart des citoyens de plus de 60 ans) ont encore force, connaissances, compétences et disponibilités pour assumer une telle charge.

Il en est, en outre, de même pour les assesseurs de justices de paix. N'est-il pas vrai qu'un candidat de plus de 60 ans a été, récemment, purement évincé d'une candidature à un tel poste, alors qu'il proposait d'assumer cette tâche sans rémunération ?

Il n'est pas nécessaire de développer plus avant la présente intervention. Les travaux d'une commission du Grand Conseil s'y emploieront si mes collègues acceptent qu'elle soit renvoyée à une commission afin que le Conseil d'Etat prenne les mesures (au demeurant faciles, peu coûteuses) pour suivre cette idée.

Jouxten-Mézery, le 26 novembre 2006.

Réponse

Le postulat du député Michel Golay traite de la question de l'âge limite posé par des dispositions légales ou règlementaires pour exercer la charge de tuteur/curateur et d'assesseur à la justice de paix. Ces questions méritent d'être traitées séparément puisque leur fondement juridique est différent.

a) S'agissant de l'âge limite pour exercer la charge de tuteur/curateur, l'article 383 ch.1 du Code civil suisse dispose que celui qui est âgé de 60 ans révolus peut se faire dispenser de la charge de tuteur. Cette disposition ancre dans la loi un droit de refuser la charge de tuteur, mais ne pose nullement une interdiction à l'autorité de désigner une personne qui aurait dépassé l'âge de 60 ans révolus. En pratique, toutefois, dans la mesure où la désignation en qualité de tuteur soulève peu de passion, la justice de paix ne propose pas d'emblée la charge de tuteur à des personnes de plus de 60 ans, au risque de les voir invoquer la disposition précitée. En conséquence, seuls des tuteurs/curateurs volontaires (un certain nombre de personnes se sont proposées depuis 2004 depuis la mise sur pied d'un projet conjoint initié par l'AVDEMS et Pro Senectute Vaud et auquel le SASH a été associé) sont désignés s'ils ont plus de 60 ans révolus. En mars 2008, il a été une nouvelle fois fait appel à des volontaires. En effet, le GT mis en place par le Conseil d'Etat a tenté d'intéresser une vingtaine de personnes à suivre des cours et à recevoir un appui personnalisé de la part d'assesseurs de la JPX si elles prenaient à charge un mandat de tutelle ou de curatelle. Plusieurs associations, telles que l'Association Alzheimer, l'Union des retraités de l'Etat de Vaud, l'AVIVO, la Fédération vaudoise des retraités/préretirés, l'Agora, l'Association des familles du Quart-Monde de l'Ouest-lausannois, la Commission des retraités de l'USV, le Mouvement des Aînés, le Lions club de la Venoge, ont été conviés, le 4 mars 2008, à une séance d'information et de présentation du projet. Seules deux personnes se sont présentées et aucune n'a semblé intéressée à suivre la formation proposée.

Ceci dit, même si l'expérience du début de l'année 2008 n'a pas été concluante, l'idée de faire appel à des volontaires, notamment de jeunes retraités, pour se charger d'un ou plusieurs mandat-s de tutelle ou de curatelle doit être étudiée plus à fond. En effet, lorsque le concept, décrit sous chiffre III, sera élaboré, il est prévu de contacter des associations ou des personnes dites " stratégiques " pour leur décrire le projet et ses objectifs. Ainsi, avec des propositions concrètes et testées en pratique, il paraît plus facile de motiver et d'intéresser des personnes pour ce genre de mission.

b) S'agissant de l'âge limite pour exercer la charge d'assesseur de la justice de paix, l'article 48 LOJV prévoit que les

magistrats judiciaires non affiliés à la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud – ce qui est le cas d'un assesseur - sont tenus de résigner leurs fonctions à l'âge de 65 ans révolus. Avec l'accord de l'intéressé, le Tribunal cantonal peut prolonger au-delà de 65 ans les fonctions d'un magistrat nommé par lui. Cette prolongation, valable pour une année et renouvelable, ne peut aller au-delà de 70 ans révolus. Aujourd'hui l'âge des assesseurs en fonction varie comme suit :

Age des assesseurs	Nombre	Proportion
jusqu'à 30 ans	3	1.5%
de 31 à 40 ans	26	13.3%
de 41 à 50 ans	38	19.4%
de 51 à 60 ans	81	41.3%
de 61 à 70 ans	48	24.5%
Total	196	100.0%

Les nouveaux assesseurs sont notamment informés que l'on attend d'eux une importante collaboration dans la recherche de tuteurs et curateurs, tâche difficile et exigeante.

5.4 Pétition lancée par le POP de l'Ouest Lausannois " NON aux tutelles et curatelles imposées OUI à un meilleur soutien aux tuteurs/trices et curateurs/trices volontaires "

Réponse

En réponse à cette pétition, le Conseil d'Etat renvoie les pétitionnaires aux réponses faites au postulat des députés Jean-Paul Dudt et consorts.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 février 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean