

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Hadrien Buclin et consorts

Mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques ou de déficience mentale**PREAMBULE**

La commission s'est réunie pour traiter de cet objet le vendredi 14 février 2020 de 9h30 à 11h30, à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Dominique-Ella Christin, Sarah Neumann, Alette Rey-Marion, Nathalie Jaccard (en remplacement de M. Raphaël Mahaim, excusé), de MM. Grégory Devaud, Didier Lohri, Jean-Marc Genton, Jean-Daniel Carrard, Nicolas Suter, Pierre-André Romanens, Jérôme Christen, Alexandre Démétriadès, Philippe Ducommun, Yvan Luccarini et de Hadrien Buclin, motionnaire avec voix consultative, sous la présidence du soussigné Jean Tschopp, rapporteur. Mme Béatrice Métraux (cheffe du Département des institutions et de la sécurité, DIS) était accompagnée de Mme Katuska Stekel (cheffe ad interim du Service des curatelles et tutelles professionnelles), de M. Vincent Duvoisin (chef de division, suppléant de la cheffe de Service des communes et du logement) et de M. Théophile Von Büren (juriste au Service des communes et du logement).

La présidence de la commission a approché Forum Handicap Vaud, association faîtière pour les entendre sur la question des droits politiques des personnes en situation de handicap. Forum Handicap Vaud a désigné Mme Kirsten Gigase, directrice des prestations de Solidarité-Handicap mental et M. Richard Joray du Groupe d'accueil et d'action psychiatrique (GRAAP) pour les représenter auprès de la commission. M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, accompagné de Mme Candice d'Anselme, stagiaire au Secrétariat général du Grand Conseil, a établi les notes de séances. Nous les remercions tous deux vivement pour leur travail.

2. DEMANDE DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire souhaite rétablir les droits politiques des personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale. En vertu de l'article 3 alinéa 1 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP), les personnes sous curatelle de portée générale « *pour cause de trouble psychique ou de déficience mentale (art. 390 et 398 du Code civil)* » sont privées du droit de vote. La municipalité de la commune de domicile peut décider de réintégrer une personne sous curatelle de portée générale prouvant sa capacité de discernement (art. 3 al. 2 LEDP).

Le motionnaire critique cette approche et demande une révision ou une suppression de l'article 3 LEDP. Il se fonde sur l'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006, entrée en vigueur en Suisse le 15 mai 2014. Cette disposition impose aux Etats parties de garantir aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques, incluant le droit de vote et celui d'être élu, et la possibilité de les exercer sur une base égale avec les autres. Par ailleurs, selon un arrêt du Tribunal fédéral, en vertu de l'article 16 du Code civil dont découle une présomption de capacité de discernement, il est erroné de prétendre que la curatelle de portée générale supposerait obligatoirement une incapacité de discernement (arrêt du Tribunal fédéral 5A_479/2019 du 24 septembre 2019).

En définitive, le motionnaire demande un renversement du fardeau de la preuve. Selon lui, le principe doit être que les personnes sous curatelles de portée générale jouissent de leurs droits politiques. S'il

est manifeste qu'une personne sous curatelle est privée de discernement, c'est à l'Etat d'en apporter la preuve et de lui retirer les droits politiques.

3. AUDITION DE REPRESENTANTS DE FORUM HANDICAP VAUD

Le représentant du GRAAP évoque la triple stigmatisation dont les personnes en situation de handicap sont la cible: la maladie psychique qui conduit souvent la société à les déconsidérer, le fait d'être sous curatelle, qui les prive de leur liberté et enfin la privation des droits politiques, qui les juge incapables de participer à la vie publique. En pratique, les personnes sous curatelle ont souvent une capacité de discernement fluctuante. Cette capacité de discernement relative leur permet d'exercer leur rôle social. Les formations politiques se tournent peu vers les personnes ayant des maladies psychiques, ne serait-ce que pour connaître leur expérience. Les associations actives dans le domaine du handicap mettent sur pied des groupes de paroles, organisent des débats, simplifient les textes des brochures explicatives lors de votations ou d'élections. Ces actions des associations mettent en évidence l'intérêt des personnes atteintes de maladies psychiques pour les enjeux politiques. Les personnes en situation de handicap ont souvent des orientations politiques assez marquées. Elles ne sont pas plus influençables que d'autres. En définitive, le GRAAP soutient la demande de la motion.

La représentante de Solidarité-Handicap mental relève la grande diversité existante parmi les curatelles de portée générale. Avec la révision du Code civil (CC) entrée en vigueur dès 2013, les personnes précédemment sous tutelle sont pour la plupart passées sous curatelle de portée générale. Cette catégorie recouvre aussi bien des handicaps mentaux sévères revenant à une privation de discernement, mais aussi de nombreuses autres personnes en situation de handicap jouissant de beaucoup plus d'autonomie et d'une réelle capacité de discernement. Cette réalité plaide en faveur de l'inversion du fardeau de la preuve voulue par le motionnaire. La récupération des droits politiques est une démarche relativement compliquée. Elle repose habituellement sur une expertise médicale examinant la capacité de discernement, délicate à établir. Une personne en situation de handicap peut par exemple avoir des difficultés de communication qui n'altèrent toutefois pas sa capacité de compréhension.

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Constitution vaudoise exclut du corps électoral les personnes sous curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement. Elle réserve la possibilité pour les personnes sous curatelle de portée générale d'une (ré)intégration dans le corps électoral au moyen d'une procédure simple (art. 74 Cst-VD). Ce mécanisme et la procédure de réintégration sont explicités à l'art. 3 LEDP. Enfin, la Circulaire 15/10 annexée du Service de la population de 2015 destinée aux Contrôles des habitants du canton porte sur l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'adulte au 1^{er} janvier 2013 et détaille la procédure applicable en matière de privation des droits civiques. Cette circulaire précise que lors de l'audience portant sur la mise en place de curatelle de portée générale, le juge de paix informe « *la personne qu'elle va en être privée [de ses droits civiques] et [...] lui [signale] qu'elle a la possibilité de demander à la municipalité de sa commune sa réintégration dans le corps électoral.* » La circulaire invite également « *les services communaux en charge du registre civique à communiquer au curateur la faculté de la personne mise sous curatelle de requérir sa réintégration dans le corps électoral.* »

En comparaison, le canton de Vaud figure parmi les cantons plutôt progressifs. Au niveau fédéral, dans les cantons de Berne, de Fribourg et du Valais, il n'existe pas de procédure de réintégration dans le corps électoral et seul la fin de la curatelle de portée générale permet de recouvrer ses droits civiques. Les cantons de Neuchâtel et du Jura connaissent une procédure de réintégration. Enfin, dans le canton de Genève, un projet de loi de membres du Grand Conseil s'approchant de la présente motion est en cours de traitement.

Seul une absence durable de discernement provoque le retrait des droits politiques. Or, ce n'est pas le cas de toutes les curatelles de portée générale. D'après la cheffe du Service des curatelles et tutelles professionnelles, de moins en moins de curatelles de portée générale sont instituées. Parmi les nouveaux mandats reçus, une curatelle sur dix est de portée générale. Les justices de paix privilégient

autant que possibles les curatelles de représentation ou de gestion et réservent les curatelles de portée générale aux situations nécessaires, car il s'agit de mesures lourdes.

Une première analyse juridique de la motion donne à penser que sa mise en œuvre nécessiterait une modification constitutionnelle et légale en retouchant l'article 3 LEDP. Une alternative consisterait à revoir la pratique des autorités en intégrant la mesure de privation des droits politiques dans la décision de la justice de paix sujette à recours (étant précisé que le Tribunal cantonal n'est pas de cet avis), en modifiant la circulaire 15/10 ou encore en mettant en place une coordination entre justice de paix, communes et Service des curatelles et tutelles professionnelles.

5. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs membres de la commission sont favorables à un renversement du fardeau de la preuve créant une présomption de capacité de discernement pour les personnes sous curatelle de portée générale, leur permettant d'exercer leurs droits politiques. Plusieurs députés prônent une modification de l'article 3 LEDP. Le projet de révision d'ensemble de la loi sur l'exercice des droits politiques passé désormais en mains du Département des institutions et du territoire (DIT) permettra à la commission, puis au Grand Conseil d'amender cette disposition et l'ensemble de la LEDP.

Selon le droit en vigueur, l'incapacité durable de discernement (art. 174 Cst-VD) provoque le retrait des droits politiques. Cette notion est critiquée par le Professeur de droit Thierry Tanquerel (cf. annexe) au motif qu'une incapacité de discernement n'est que rarement durable chez des personnes atteintes de déficience mentale ou de troubles psychiques. La cheffe du Service des curatelles et tutelles professionnelles reconnaît aussi le caractère évolutif de la capacité de discernement notamment en cas de troubles psychiques. Dans cette discussion, la question de l'aide attendue des communes pour décider de la restitution des droits politiques à une personne sous curatelle en cas de procédure de réintégration a toute son importance. Il est plus simple d'évaluer la capacité de discernement au moment de l'enquête instituant la curatelle qu'après coup.

6. VOTE

Recommandation de la commission

Par sept voix pour, six voix contre et deux abstentions, la commission recommande au Grand Conseil la prise en considération de la présente motion et son renvoi au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 10 juin 2020

*Le rapporteur :
(signé) Jean Tschopp*

Annexes:

- *Circulaire 15/10 du Service de la population du 12 novembre 2015 destinée aux Contrôles des habitants du canton. Entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'adulte au 1er janvier 2013. Mise à jour concernant la privation des droits civiques (précisions)*
- *Article paru dans la Feuille fédérale 2018 (FF 2018) du Professeur de droit Thierry Tanquerel sur l'art. 136 al. 1 Cst*

Art. 136 al. 1 Droits politiques*Thierry Tanquerel**

<i>Texte actuel</i>	<i>Nouveau texte</i>
Art. 136 Droits politiques	Art. 136 Droits politiques
¹ Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques.	¹ Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques.

Pour un suffrage vraiment universel

La modification ici proposée de l'art. 136 al. 1 Cst. vise à supprimer ce que Mario Borghi, qui développe la même idée dans cet ouvrage, qualifie à juste titre de dernière grave discrimination de notre droit constitutionnel en matière de droits politiques.

Priver de leurs droits politiques les personnes sujettes à une mesure de protection de droit civil en raison de « maladie mentale ou de faiblesse d'esprit », ou, comme l'exprime de manière actualisée l'article 2 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP ; RS 161.1), en raison « d'une incapacité durable de discernement », constitue une discrimination évidente envers les personnes souffrant d'un handicap psychique ou intellectuel. Une telle discrimination est aujourd'hui clairement contraire aux engagements internationaux de la Suisse ; elle est au demeurant dénuée de justification au regard des conceptions modernes du suffrage universel et de la dignité des personnes handicapées. Plusieurs cantons se sont déjà écartés du modèle de l'article 136 al. 1 Cst., qui mérite d'être lui-même renversé.

Le droit international

L'art. 136 al. 1 Cst. est premièrement contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au droit à des élections libres au sens de l'art. 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Selon la Cour, si le retrait du droit de vote répond au but légitime de s'assurer que seuls les citoyens capables d'évaluer les conséquences de leurs décisions puissent participer aux affaires publiques, une restriction absolue de l'accès au droit de vote à toute personne placée sous tutelle, sans tenir compte de ses

facultés réelles, ne saurait être admise⁵⁰⁵. La Suisse n'a certes pas ratifié le Protocole additionnel n° 1 à la CEDH, de sorte que la jurisprudence précitée ne la lie pas. Il reste que cette jurisprudence constitue un éclairage particulièrement pertinent sur l'interprétation qu'il convient de donner dans notre pays à la combinaison des articles 8, en particulier alinéas 2 et 4, Cst. et 34 Cst., ce qui conduit à souligner le caractère incongru et incohérent, à cet égard, de la discrimination résultant de l'art. 136 al. 1 Cst.

Mais surtout cette discrimination est contraire à l'art. 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, du 13 décembre 2006 (CDPH), en vigueur pour la Suisse depuis le 15 mai 2014. Cette disposition oblige les Etats parties à faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres personnes physiques, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Elle prévoit, en particulier, l'accès au droit et à la possibilité de voter et d'être élu.

La privation des droits politiques d'une personne handicapée constitue une restriction très grave des droits de cette personne. Contrairement aux droits civils, les droits politiques ne peuvent être exercés par le truchement d'un représentant. Leur retrait ou leur suspension constitue donc une privation directe d'un droit et non une modalité d'exercice de celui-ci. La privation des droits politiques a en outre un caractère inévitablement stigmatisant : la personne concernée est jugée incapable de participer à la vie publique. Même pour des personnes gravement atteintes dans leur discernement, cette stigmatisation peut être ressentie. Et si elle ne l'est pas par la personne elle-même, elle le sera par les proches. En tous les cas, il y a une atteinte à la dignité des personnes ainsi stigmatisées.

Une telle atteinte ne peut être justifiée qu'à des conditions très strictes. Il y a lieu de s'assurer que, dans chaque cas concret, la personne en cause est véritablement incapable d'exercer ses droits civiques⁵⁰⁶. Une schématisation liée à l'existence d'un handicap ne saurait suffire. Il convient aussi de peser le risque concret d'usage incorrect des droits politiques avec celui de l'exclusion injustifiée de ceux-ci.

Selon le Comité des droits des personnes handicapées, « en vertu de l'article 29 de la Convention, les Etats parties sont tenus de faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et publique sur la base de l'égalité avec les autres, y compris en garantissant leur droit de vote. L'article 29 ne prévoit aucune restriction raisonnable et n'autorise d'exception pour aucune catégorie de personnes handicapées. En conséquence, un retrait du droit de vote au motif d'un handicap psychosocial ou intellectuel réel ou perçu, y compris une restriction fondée sur une évaluation individualisée, constitue

* Professeur à l'Université de Genève.

⁵⁰⁵ ACEDH *Alajos Kiss c. Hongrie*, du 20 mai 2010 ; ACEDH *Harmati c. Hongrie*, du 21 octobre 2014.

⁵⁰⁶ Markus SCHEFER, Caroline HESS-KLEIN, *Behindertengleichstellungsrecht*, Berne 2014, p. 515.

une discrimination fondée sur le handicap, au sens de l'article 2 de la Convention »⁵⁰⁷. Le Comité en a conclu que le paragraphe 6 de l'article XXIII de la loi fondamentale hongroise, qui permet aux tribunaux de priver les personnes qui présentent un handicap intellectuel du droit de voter et d'être élu, est contraire à l'article 29 CDPH.

La pesée des intérêts en présence

Même si l'on estimait que la position du Comité postulant en substance l'inadmissibilité de toute dérogation à l'art. 29 CDPH était trop absolue dans son principe, la pesée concrète des intérêts en jeu aboutirait à la même solution ; il est en tout cas certain que l'exclusion sans nuance des droits politiques résultant de l'art. 136 al. 1 Cst. ne remplit pas les conditions qui justifieraient une restriction de ces droits.

En effet, le risque qu'une personne réellement et durablement incapable de discernement en ce qui concerne l'exercice de ses droits politiques exerce effectivement ceux-ci est très faible. Il apparaît en particulier plus faible que le risque qu'une personne en réalité capable de se prononcer pour un scrutin déterminé soit privée de la possibilité de le faire par le régime d'exclusion actuellement en place. Face à un tel choix, il convient de privilégier le régime juridique qui préserve le mieux les droits politiques des personnes handicapées.

On peut ajouter que, dans la pratique, le risque que soient émis des votes « sans discernement » est certainement plus significatif dans d'autres hypothèses que celles visées par l'art. 136 al. 1 Cst., comme l'état d'ébriété, la prise de drogues, l'altération passagère de l'état psychique, ou autres. Il est ainsi discriminatoire de cibler uniquement les personnes affectées d'un handicap durable.

Il convient enfin de dire un mot de la problématique de la captation de vote, qui est souvent invoquée pour justifier une restriction des droits politiques des personnes handicapées. Le risque d'une telle captation ne doit pas être surestimé. Il n'y a aucune raison de penser que les personnes – proches aidants ou soignants professionnels – qui sont en charge des personnes handicapées soient *a priori* enclines à violer la loi et les droits des personnes dont elles s'occupent en captant leur vote. Par ailleurs, si un potentiel de captation existe dans toute situation de dépendance, il ne se limite nullement aux situations de troubles durables de la capacité de discernement. Enfin et surtout, à supposer que les autorités aient des raisons de craindre des captations de vote en relation avec des personnes en situation de faiblesse, la réponse passe à l'évidence par une répression adéquate des comportements délictueux en cause et non par une atteinte aux droits des personnes victimes de ces comportements.

⁵⁰⁷ Communication n° 4/2011, du 9 septembre 2013, c. 9.4.

Vers une ouverture du débat ?

Malheureusement, le Conseil fédéral ne semble pas du tout conscient du problème de conformité de l'art. 136 al. 1 Cst. avec les engagements internationaux de la Suisse, ni du caractère dépassé de l'atteinte qu'il comporte à la dignité des personnes handicapées. Dans son dernier rapport sur la politique en faveur des personnes handicapées, il n'évoque pas du tout le problème⁵⁰⁸.

En revanche, plusieurs cantons ont déjà prévu des systèmes plus souples que le régime fédéral, permettant en principe un examen de cas en cas de la capacité de discernement en ce qui concerne spécifiquement le droit de vote⁵⁰⁹. Dans le canton de Genève, cette évolution n'a pas eu l'heur de plaire au Conseil d'Etat. Faisant preuve en l'espèce d'une indifférence surprenante à la question de l'égalité des personnes handicapées, il a soumis en 2016 au parlement cantonal un projet de révision constitutionnelle visant à rétablir le schématisme antérieur⁵¹⁰. Cette démarche intempestive a été très mal accueillie, ce qui a poussé le Conseil d'Etat à retirer son projet. Mais elle a eu l'effet aussi involontaire que positif de rouvrir le débat sur la suppression totale de la discrimination affectant les personnes handicapées en matière de droit de vote. Des députés ont déposé un projet de révision constitutionnelle et législative dans ce sens⁵¹¹, qui n'est pas dénué de chances d'être accepté par le Grand Conseil. Si tel était le cas, le peuple genevois serait le premier en Suisse à devoir se prononcer sur l'égalité complète des personnes handicapées en matière de droits politiques. On peut espérer que l'écho d'un tel scrutin permettrait d'ouvrir le débat à ce sujet sur le plan national.

⁵⁰⁸ Rapport du Conseil fédéral sur la politique en faveur des personnes handicapées, du 9 mai 2018, p. 33 ss.

⁵⁰⁹ Voir art. 27 al. 2 Cst./TI, 74 Cst./VD, 37 al. 2 Cst./NE, 48 al. 4 Cst./GE.

⁵¹⁰ Projet de loi (PL) 11969.

⁵¹¹ PL 12211 et 12212.

N/réf. SMI/LSR
Affaire traitée par L. Sutter

Lausanne, le 12 novembre 2015

Circulaire 15/10 destinée aux Contrôles des habitants du canton

Entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'adulte au 1^{er} janvier 2013 – Mise à jour concernant la privation des droits civiques (précisions)

[Mise à jour en bleu](#)

Mesdames, Messieurs les Préposé-e-s,

Introduction

Le nouveau droit de la protection de l'adulte (ex droit de la tutelle) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et a fait l'objet d'une publication d'une première circulaire le 21 décembre 2012. Certains points en suspens depuis décembre 2012 ont été réglés (privation du droit de vote, communication aux communes des mesures, Registres informatique des mesures de protection) c'est pourquoi nous vous avons adressé une circulaire complétée le 20 octobre 2014.

Afin de mieux protéger les droits de la personne mise sous mesure de curatelle de portée générale de l'article 398 CC, en particulier ses droits civiques ; l'Ordre judiciaire, le Département des institutions et de la sécurité ainsi que le SPOP ont pris de concert des dispositions complémentaires expliquées sous point III (exercice du droit de vote). C'est pourquoi nous avons complété et publié la présente circulaire.

1. Présentation générale du nouveau droit de la protection de l'adulte

I. Terminologie

La terminologie de l'ancien droit de la tutelle a été modifiée, car jugée trop stigmatisante.

Les modifications sont les suivantes :

- « Autorité tutélaire » devient l'« autorité de protection de l'enfant et de l'adulte » (compétente tant pour les mineurs que les majeurs). Il s'agit dans le Canton de Vaud de la Justice de Paix.
- « Privation de liberté à des fins d'assistance » est remplacée par « placement à des fins d'assistance ».
- On ne parle plus du « pupille », mais de la « personne concernée » ou de la « personne sous curatelle ».
- Les expressions « interdiction » et « mise sous tutelle » sont supprimées dans le nouveau droit ; il existe dorénavant qu'une mesure de protection, la curatelle. En revanche, la notion de tutelle est toujours d'actualité en ce qui concerne les mineurs.

- Les notions de « maladie mentale » et « faiblesse d'esprit » sont remplacées par celles de « déficience mentale » et « troubles psychiques ».
- On ne parle plus de « mesures tutélaires », mais de « mesures de protection ».
- La notion de « for tutélaire » en tant que telle n'a pas été reprise dans le nouveau droit (le législateur parle de « compétence à raison du lieu », art. 442 CC), même si son contenu a été repris.
- il n'y a plus de « tuteur », mais seulement un « curateur ».
- L'Office du tuteur général (ex OTG) devient l'Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP).

II. Curatelles

a. Types

Actuellement, les mesures tutélaires ont un contenu prédéterminé dans le Code civil. Toutefois, jugées insatisfaisantes et disproportionnées, les mesures de l'ancien droit de la tutelle ont été abandonnées au profit d'une seule mesure de protection, à savoir la curatelle, choisie comme mesure de base avec une déclinaison en quatre sous-types :

- la curatelle d'accompagnement (art. 393 CC) ;
- la curatelle de représentation (art. 394 CC), dont la curatelle de gestion est une sous-catégorie (art. 395 CC) ;
- la curatelle de coopération (art. 396 CC) ;
- la curatelle de portée générale (art. 398 CC).

Il est à relever que les trois premières curatelles peuvent être combinées entre elles (art. 397 CC). Comme son nom l'indique, la curatelle de portée générale étant de nature globale, elle ne peut pas être combinée avec une autre mesure de protection.

b. Principe

L'autre nouveauté tient au principe « des mesure sur mesure » (cf. Annexe 2) mis en place par le législateur.

L'autonomie de la personne concernée étant la priorité du législateur, le contenu des mesures de protection ne fait plus l'objet d'une réglementation standard. Il s'agit avant tout de tenir compte des besoins de la personne concernée.

La personnalisation s'opère en deux étapes : premièrement, l'autorité de protection choisit le type de curatelle à ordonner. Puis, dans un second temps, elle détermine les domaines couverts par la curatelle. L'autorité de protection doit donc décrire de manière claire et compréhensible les domaines d'activités du curateur. Ces tâches peuvent concerner les domaines de la gestion du patrimoine (administration des biens, par ex. : fortune immobilière, revenus), l'assistance personnelle (il s'agit de soutenir la personne, lui apporter un appui) ou des rapports juridiques avec les tiers, voire des trois à la fois selon les besoins.

Le domaine qui pourrait avoir une incidence sur les bureaux de contrôle des habitants est celui des « affaires juridiques », soit les situations où le curateur représente la personne concernée notamment auprès des autorités administratives ou judiciaires.

c. Effets et contenu des différentes curatelles (mesures)

La curatelle d'accompagnement n'a pas d'incidence pour le CH.

En effet, la curatelle d'accompagnement est la mesure la moins incisive et elle n'a aucun effet sur l'exercice des droits civils¹ (art. 393 al. 2 CC). Elle est instituée, avec le consentement de la personne qui a besoin d'aide, lorsque celle-ci doit être assistée pour accomplir certains actes (art. 394 al. 1 CC). Le curateur n'a ainsi pas de pouvoir de représentation, ni d'administration. Il s'agit uniquement d'accompagner la personne dans les tâches faisant l'objet de la curatelle. C'est pourquoi, les CH ne sont pas concernés par cette curatelle.

La curatelle de représentation est instituée lorsque la personne concernée ne peut pas accomplir certains actes et qu'elle a besoin d'être représentée (art. 394 al. 1 CC).

Le curateur représente juridiquement la personne concernée dans le cadre de ses tâches et l'engage donc auprès des tiers. **Les CH peuvent être concernés par la curatelle de représentation** dans la mesure où l'autorité de protection pourrait par exemple prévoir dans sa décision que le curateur représente la personne dans ses rapports avec les autorités, les services administratifs, etc.

Par ailleurs, la curatelle de représentation se présente sous deux formes :

- Curatelle de représentation avec retrait de l'exercice des droits civils (art. 394 al. 2 CC).
- Curatelle de représentation sans retrait de l'exercice des droits civils (art. 394 al. 3 CC).

L'autorité de protection peut décider d'une éventuelle restriction des droits civils, pour tout ou partie des tâches attribuées au curateur. L'autorité de protection est tenue de faire la mention du retrait de l'exercice des droits civils dans sa décision.

Si la personne concernée n'est pas privée de l'exercice des droits civils, elle peut continuer à agir par elle-même. Cela signifie, d'une part, que le curateur représente la personne et que cette dernière est engagée par ses actes et, d'autre part, la personne concernée continue à agir par elle-même.

Par conséquent, une personne, sous curatelle de représentation sans retrait de l'exercice des droits civils peut venir au guichet d'un CH, sans être accompagnée par son curateur.

Les CH doivent être attentifs en cas de curatelle de représentation aux points suivants :

- les tâches confiés au curateur ;
- les actes pour lesquels la personne concernée s'est éventuellement vue retirer l'exercice des droits civils.

La curatelle de gestion est une forme spéciale de la curatelle de représentation, ayant pour objet la gestion du patrimoine (art. 395 CC).

La gestion du patrimoine n'est possible que si le curateur a la compétence de représenter la personne concernée. L'autorité peut aussi prévoir un retrait de l'exercice des droits civils avec les mêmes conséquences de ce qui a été développé sous la curatelle de représentation.

La curatelle de coopération est instituée lorsque, pour sauvegarder les intérêts d'une personne qui a besoin d'aide, il est nécessaire de soumettre un certain nombre de ses actes à l'exigence du consentement du curateur (art. 396 al. 1 CC).

Cette mesure s'inspire du conseil légal, mais contrairement à l'ancien droit, les actes soumis au consentement ne sont plus fixés dans la loi de manière exhaustive. C'est à l'autorité de protection de décider quels sont les actes soumis à consentement, selon les besoins de la personne concernée. De ce fait, l'exercice des droits civils est retiré pour ces actes. Par conséquent, la décision de l'autorité de

¹ Toute personne qui a l'exercice des droits civils peut acquérir des droits, les transférer, les modifier, les éteindre ou les aliéner. Il s'agit donc de la compétence de faire des actions juridiques, à savoir des actions qui produisent des effets juridiques (par ex. contrat, testament), mais aussi de la capacité délictuelle.

protection pourrait avoir pour objet des actes liés à des démarches auprès des autorités. **Les CH peuvent donc être concernés par la curatelle de coopération.**

La curatelle de portée générale (art. 398 CC) est la mesure la plus restrictive et remplace ainsi l'interdiction.

La personne sous curatelle de portée générale est donc privée de par la loi de l'exercice des droits civils et civiques (droit de vote). Pour les CH, la pratique relative à l'interdiction peut être reprise avec l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Seules les curatelles de portée générale prononcées depuis le 1.1.2013 privent du droit de vote par effet de la loi.

La décision de curatelle de portée générale est communiquée systématiquement pour information par le Centre administratif de l'état civil, par lettre type, au Contrôle des habitants du domicile vaudois de la personne concernée. Toutes les décisions sont ainsi communiquées au CH, soit celles qui précisent que la personne a une incapacité durable de discernement comme celles qui ne le précisent pas. Si la personne concernée a une origine d'un autre canton, le Centre administratif de l'état civil vaudois communique encore à l'Office de l'état civil du lieu d'origine la décision de curatelle de portée générale.

d. Suppression de la publication des mesures

Toujours avec la volonté d'éviter les stigmatisations, le législateur a supprimé la publication des mesures de protection. Cependant, chaque personne est en droit de se renseigner auprès de l'autorité de protection sur l'existence et les effets d'une mesure de protection décidée à l'encontre d'une personne, pour autant qu'elle rende son intérêt vraisemblable (art. 451 al. 2 CC). Il est à noter que le nouveau droit a prévu l'opposabilité d'une mesure de protection aux tiers de bonne foi (art. 452 al. 1 CC).

Au niveau cantonal, la loi d'application du droit fédéral du 29 mai 2012 de la protection de l'adulte et de l'enfant (LVP AE) prévoit à l'art. 46 que le Tribunal cantonal tient un registre des mesures de protection (RMP). L'accès au registre lui-même est strictement limité mais une consultation pour les préposés aux contrôles des habitants des communes a été octroyée. Le Tribunal cantonal a édicté un règlement relatif à la tenue du registre, aux informations qu'il contient et aux droits d'accès de ces entités (voir annexe). Ce registre est disponible sur le [portail des communes](#) depuis début octobre 2014.

III. Exercice du droit de vote

Le nouvel article 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques prévoit que « *les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale pour troubles psychiques ou de déficience mentale (art. 390 et 398 CC) sont privées de l'exercice du droit de vote*

Elles peuvent être intégrées ou réintégrées dans le corps électoral, par décision de la municipalité de leur commune de domicile, en prouvant qu'elles sont capables de discernement.

La municipalité statue sans retard sur la requête par une décision motivée, avec indication des voies de recours.

Le Conseil d'Etat règle la procédure pour le surplus».

Par conséquent, seules les curatelles de portée générale prononcées (depuis le 1.1.2013) pour cause de troubles psychiques ou de déficience mentales ont des répercussions sur l'exercice des droits civiques.

D'entente avec l'ordre judiciaire et le département des institutions et de la sécurité il a été convenu de mieux communiquer et faire comprendre la procédure privant des droits civiques et son éventuelle réintégration de l'article 398 CC.

Il a donc été décidé que :

- ❖ Lors de l'audience portant sur l'institution d'une curatelle de portée générale, la question de la privation des droits civiques sera abordée par le juge, en informant la personne qu'elle va en être privée et en lui signalant qu'elle a la possibilité de demander à la municipalité de sa commune sa réintégration dans le corps électoral.
- ❖ Cette possibilité sera rappelée dans les considérants du jugement.
- ❖ Seules les curatelles de portée générale 398 CC privant la personne concernée de ses droits civiques seront communiquées à l'Etat civil
- ❖ La formule de communication adressée au SPOP-Etat civil sera modifiée en ce sens que la possibilité de réintégrer le corps électoral est mentionnée avec la référence à l'art. 3 al. 2 LEDP laquelle sera, comme aujourd'hui, transmise à la commune

Parallèlement à ces mesures nous invitons les CdH ou respectivement les services communaux en charge du registre civique à communiquer au curateur la faculté de la personne mise sous curatelle de requérir sa réintégration dans le corps électoral.

IV. Droit transitoire

Le nouveau droit de la protection de l'adulte s'applique dès son entrée en vigueur.

Vous pouvez vous reporter également au tableau de correspondance des mesures joint en annexe.

Les personnes interdites sous l'ancien droit de la tutelle sont **automatiquement** placées sous curatelle de portée générale, dès l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Les parents détenant l'autorité parentale prolongée (institution supprimée avec le nouveau droit) deviennent curateurs de portée générale avec le nouveau droit.

Les autres mesures existantes instituées sous l'ancien droit, soit le conseil légal et la curatelle, ne sont pas automatiquement transformées en des mesures prévues dans le nouveau droit. Elles restent en vigueur avec les effets qui étaient les leurs selon l'ancien droit. Il revient à l'autorité de protection de les transformer en mesures relevant du nouveau droit ou de les lever. Si après un délai de trois ans dès l'entrée en vigueur du nouveau droit, l'autorité de protection n'a pas procédé à leur transformation, elles deviennent caduques de plein droit au **31 décembre 2015**.

Vous pouvez également vous reporter au tableau de correspondance des mesures joint en annexe.

V. Le mandat pour cause d'inaptitude

Qu'est-ce que c'est ?

Il s'agit d'une nouveauté instituée par le nouveau droit de la protection de l'adulte.

En vertu du mandat pour cause d'inaptitude, le mandant peut charger une ou plusieurs personnes physiques ou morales (par ex., une banque, Pro Senectute) de lui fournir une assistance personnelle, de gérer ses biens ou de la représenter dans les rapports juridiques avec les tiers pour le cas où elle deviendrait incapable de discernement. Au moment où il établit un mandat pour cause d'inaptitude, le mandant doit avoir l'exercice des droits civils, c'est-à-dire être majeur et capable de discernement. Le mandat doit être constitué en la forme olographe (écrit en entier, daté et signé de la main du mandant) ou authentique (effectué devant un notaire).

Inscription

Le mandant peut demander de faire inscrire au registre de l'état civil (Infostar) la constitution et le lieu de dépôt d'un mandat. Le mandant doit fournir son identité, mais n'a pas besoin de produire le mandat. Chaque office de l'état civil est, sur demande, compétent pour inscrire la constitution d'un mandat pour cause d'incapacité et le lieu de dépôt de ce mandat, modifier une inscription, radier une inscription.

Pour chacune de ces opérations, un émoulement de Fr. 75.- est perçu. Le lieu de domicile de la personne concernée n'importe pas.

Comment procéder?

Il convient de s'adresser directement au Centre administratif de l'état civil, par téléphone au 021 557 07 07. Les lignes téléphoniques sont ouvertes du lundi au vendredi, sans interruption, de 08h00 à 18h00. Un courrier contenant les explications nécessaires ainsi que la liste des documents à produire est ensuite directement envoyé à l'adresse officielle du requérant. Les documents rassemblés doivent ensuite être envoyés à l'office de l'état civil de son choix. Si les documents à produire sont actuels, complets et conformes à l'état actuel, l'office convoquera alors directement l'intéressé pour effectuer l'inscription du mandat pour cause d'incapacité.

2. Résumé des mesures (curatelles) et de leurs incidences pour le CH

Les différentes curatelles :

- la **curatelle d'accompagnement** n'a pas d'incidence pour le CH ;
- la **curatelle de représentation** : incidence pour le CH si la décision spécifie une représentation par le curateur auprès des autorités. Par conséquent, les CH doivent être attentifs en cas de curatelle de représentation aux points suivants :
 - les actes pour lesquels la personne concernée s'est éventuellement vue retirer l'exercice des droits civils
 - les tâches confiés au curateur
 - La **curatelle de gestion** : idem que la curatelle de représentation ;
- La **curatelle de coopération** : incidence pour le CH si la décision prévoit, pour consentement du curateur, des actes liés à des démarches auprès des autorités. Le curateur n'a pas de pouvoir de représentation ;
- La **curatelle de portée générale** : la personne sous curatelle de portée générale est privée de par la loi de l'exercice des droits civils. Le curateur a un pouvoir de représentation générale et exclusive. Pour les CH, la pratique relative à l'interdiction peut être reprise avec l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Droit de vote (droits civiques) :

Seules les mesures de protection prononcées dans le cadre de la **curatelle de portée générale** pour cause de troubles psychiques ou de déficience mentale ont des répercussions sur l'exercice des droits civiques.

3. Entrée en vigueur

La présente circulaire entre en vigueur immédiatement et remplace la circulaire 14/08

Tout en vous remerciant de votre précieuse collaboration, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs les Préposé-e-s, à l'expression de nos sentiments distingués.



Chef de service

Référence et bibliographie :

[Introduction au nouveau droit de la protection de l'adulte, Prof. Meier Philippe et Lukic Suzana ; éd. Schulthess](#)

Annexes

- Tableau de correspondance des mesures actuelles et des nouvelles mesures
- Liste des nouvelles mesures de protection avec les tâches associées par défaut à chaque mesure
- Deux exemples de décisions
- Accord de confidentialité pour l'accès au RMP

Pour information :

Département des institutions et de la sécurité (DIS)

Département de la santé et de l'action sociale (DSAS)

Service de prévoyance et d'aides sociales (SPAS)

Service des communes et du logement (SCL)

Union des communes vaudoises (UCV)

Association des communes vaudoises (AdCV)

Association vaudoise des contrôles des habitants (AVDCH)

Préfectures

Administration cantonale des impôts – Direction

Administration cantonale des impôts - Cellule « Registres – LHR »

Secrétariat général de l'ordre judiciaire OJ

Brigade Migration Réseaux Illicites (BMRI)

Service de l'emploi, Contrôle du marché du travail et protection des travailleurs (CMTPT)

Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP)

Police cantonale du commerce

Archives cantonales