

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Hadrien Buclin et consorts - Pour un bilan de l'application du nouveau droit de protection de l'adulte et une réflexion sur les moyens d'améliorer sa mise en œuvre

1. PRÉAMBULE

La commission a siégé à distance par le biais du système de visioconférence, Webex Teams, mis à disposition des commissions parlementaires du Grand Conseil, le mercredi après-midi du 19 mai 2021. Elle était composée de Mesdames les Députées Florence Bettschart-Narbel, Isabelle Freymond ainsi que de Messieurs les Députés Hadrien Buclin, Nicolas Mattenberger, Gérard Mojon et Cédric Weissert. Madame la Députée Sylvie Podio a été confirmée dans son rôle de présidente-rapporteuse.

Ont également participé à cette séance : Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT), Mesdames Katuska Stekel, cheffe du Service des curatelles et tutelles professionnelles (SCTP) et Susana Camarda, secrétaire générale adjointe de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV).

Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DU POSTULANT

Ce postulat n'est pas une critique frontale à l'encontre des curateurs qui effectuent un travail important dans des conditions difficiles avec des situations lourdes. En janvier 2013, un nouveau droit de protection de l'adulte est entré en vigueur et contient, entre autres, l'objectif de favoriser l'autodétermination et une plus grande indépendance des personnes sous curatelles. Dans les situations de handicaps lourds ou des situations ne pouvant pas être évolutives, celle-ci s'avère plus compliquée à mettre en place. Par contre, dans les situations de personnes avec des troubles psychiques ou de jeunes personnes avec un parcours migratoire difficile, il y a une progression possible avec une prise en main dans la gestion de leurs affaires, afin que ces personnes aillent vers plus d'indépendance. Or, divers contacts avec des associations de défense de personnes sous curatelles laissent à penser que l'objectif d'autonomisation n'est pas toujours une priorité dans la pratique. Ce postulat demande au Conseil d'État de mener une réflexion sur la manière dont cet objectif d'autonomisation pourrait être mieux favorisé par le SCTP. Il demande une étude qui pourrait être conduite par une Haute école avec des pistes d'améliorations. Par exemple le temps accordé aux curateurs est-il suffisant pour expliquer aux personnes comment améliorer leur gestion administrative ? La formation pour les curateurs privés est-elle suffisante pour sensibiliser à la question des troubles psychiques ?

Plusieurs acteurs entrent en jeu dont les Centres sociaux régionaux (CSR) avec l'idée que ceux-ci pourraient en faire davantage dans les cas où il n'y a pas de problèmes financiers ; ils refusent d'entrer en matière pour une prise en charge alors que cela déchargerait les curateurs. C'est un objectif souhaitable autant pour les personnes concernées pour une plus grande autonomie, mais aussi plus rentable pour le SCTP quand les personnes sortent de curatelles.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La Conseillère d'État indique que cette thématique touche autant l'OJV que le SCTP sans oublier les acteurs accompagnant les personnes vulnérables. Le nouveau droit de protection de l'adulte introduit le renforcement du principe d'autodétermination ainsi que de nouvelles exigences pour la désignation des curateurs et leurs responsabilités. De nombreux efforts, en matière d'autonomisation, ont été entrepris depuis 2013. Jusqu'en 2014, 20% des mandats de curatelles étaient pris en charge par l'État contre 70% en moyenne dans les autres cantons suisses alors que 80% des mandats étaient assumés par des privés, dont 30% par des proches.

Sur la base d'un sondage réalisé en 2013 auprès de 5'000 curateurs privés du canton, plus de la moitié des sondés se disaient prêts à poursuivre leur mandat et cela sans obligation. Partant de ce constat, le CE a décidé de miser sur la solidarité citoyenne et d'aboutir à un partage égal des mandats des curatelles professionnelles et volontaires. Le gouvernement a donc renoncé à imposer le mandat de curateur dans le canton à compter du 1^{er} janvier 2018.

Ce dispositif a été mis en œuvre par le DIT en collaboration avec le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et l'OJV. Depuis cette décision et le lancement de la campagne de recrutement, les curateurs volontaires ont pris la totalité des 600 mandats dits légers annuels. La répartition des mandats entre curateurs volontaires et professionnels se situe dans une proportion de 63%-37%.

En ce qui concerne la formation des curateurs privés, c'est le Bureau d'aide aux curateurs privés (BAC) qui s'en charge. Durant cette formation, les notions de droit à l'autodétermination et à l'autonomisation de la personne concernée sont abordées. L'importance d'établir un lien de confiance, d'évaluer toutes les possibilités sur le plan professionnel et personnel en matière de gestion financière et administrative et de réfléchir à des projets d'autonomisation sont également des éléments importants. Parallèlement, il existe des outils d'évaluation tant du côté de l'OJV que du SCTP comme l'évaluation périodique des mandats lourds. Soucieux de l'autonomie des personnes vulnérables ayant besoin de protection, autant les Justices de paix (JP) que le SCTP ont démontré être capables de faire face à différentes réformes et de développer une politique publique en lien avec la réforme vaudoise de la curatelle.

Par rapport au postulat, la cheffe de Département trouve prématuré de lancer une étude qualitative. En effet, le dispositif a été déployé depuis à peine 3 ans. Dans ce contexte, elle ne voit pas comment faire des sondages, car il y aurait un avis de chaque milieu concerné. Pour autant, le DIT est conscient qu'il doit suivre des processus d'améliorations, car tout n'est pas rose. Elle propose une autre idée que la demande d'une étude : organiser une table ronde avec l'ensemble des acteurs concernés (SCTP, OJV, les milieux sociaux) avec une discussion mettant en exergue les points faisant problème aujourd'hui en lien avec l'autonomisation. Elle pense que cette solution présente 2 avantages : elle n'est pas lourde pour les gens du terrain et mettrait les personnes concernées directement autour de la table.

La cheffe du SCTP et la secrétaire générale adjointe de OJV présentent le bilan de l'application du nouveau droit de protection de l'adulte entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Ce bilan est résumé ci-dessous.

Suite à cette entrée en vigueur, l'OJV et le SCTP ont commencé à adapter leurs procédures et leurs manières de fonctionner avec des réorganisations internes. En juillet 2014 a été adoptée l'initiative parlementaire fédérale de Jean-Christophe Schwaab qui proposait l'abrogation de l'article du Code civil suisse (CCS) concernant la curatelle imposée à tout citoyen ; le canton de Vaud était le dernier canton à connaître un tel système. À partir de là, une réorganisation a eu lieu de concert entre le SCTP, le DSAS et l'OJV, afin de préparer la Réforme vaudoise de la curatelle (RVC), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, dont un des principes fondamentaux est la valorisation de l'autonomie.

Pour les services, les mesures prises, depuis 2013, par l'autorité de protection garantissent l'assistance et la protection tout en favorisant l'autonomie. Elles possèdent un caractère subsidiaire et ne sont ordonnées que si elles sont nécessaires et appropriées. Lorsque la JP doit instituer une mesure de curatelle, 2 critères doivent être respectés : déterminer un état objectif de faiblesse ainsi qu'un besoin de protection.

Plusieurs types de curatelles existent, les plus utilisées sont : la curatelle de représentation, la curatelle de gestion du patrimoine et la curatelle de portée générale (anciennement la tutelle). Elles doivent s'appliquer de manière proportionnelle en fonction des situations. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit, les mesures légères priment, c'est-à-dire celles liées à la représentation et à la gestion de la personne sous curatelle. Dans ces situations, la personne est représentée par un curateur, mais garde ses droits civils.

En avril 2021, la proportion des mandats de représentation/ gestion, où il y a une collaboration avec une autonomie de la personne sous curatelle, représente 67% des mandats et 33% de personnes ont des mesures de curatelles de portée générale. La plupart de ces dernières ont une incapacité de discernement. Malgré des cas lourds - soit des cas complexes avec des pathologies importantes sur le plan psychique ou des addictions - les JP attribuent de plus en plus de mandats de représentation/gestion au SCTP. Une proportion similaire se retrouve au niveau des mandats attribués à des curateurs privés : 35% portent sur des curatelles de portée générale.

Dans ce cadre légal, la JP rend une décision tenant compte de la situation de la personne, afin de prononcer la mesure la plus adaptée. Dans le carcan de cette décision, le curateur travaille avec la personne concernée et détermine quelle est leur collaboration dans une optique d'une préservation, voire d'une évolution, de sa situation. Il y a souvent une prise en charge plus importante au début des mandats, car le curateur doit reprendre la situation et régler des problèmes importants au niveau administratif et personnel. Dans un 2^e temps, la personne peut reprendre progressivement cette marge de manœuvre quand cela est possible pour aller vers davantage d'autonomie.

Dès l'institution de la mesure, la personne sous curatelle peut demander une réévaluation du mandat à tout moment. Chaque année, le curateur sera interpellé par la JP pour remettre les comptes et un rapport concernant la situation de la personne concernée. Les JP, depuis 2018, ont mis en place une procédure de réexamen de la mesure (effective tous les 3 ans). De même, le SCTP a renforcé sa formation interne avec une procédure d'évaluation tous les 4 mois pour tout nouveau mandat avec une fixation d'objectifs favorisant l'autonomisation, mais aussi une évaluation périodique lors de la remise des comptes à la JP.

La JP a mis en place un processus de réexamen de la mesure. Au moment de l'institution de la mesure, le juge fixe dans la décision, lorsque cela se justifie, un réexamen plus important à une échéance de 3 ans. Il y a des examens sur le rapport remis chaque année pour voir si cela correspond toujours aux besoins de la personne concernée. Les 1^{ers} retours auront lieu cette année ; les curateurs recevront un questionnaire détaillé à remplir avec les personnes concernées. Sur la base de celui-ci, le juge déterminera si la mesure convient ou s'il a besoin de davantage d'informations. À ce moment-là, le juge assesseur interviendra en appui du curateur et de la personne concernée pour approfondir l'analyse de la situation et effectuer un rapport complémentaire pour le juge de paix qui pourra décider, suite à cela, ce qu'il convient de faire : mettre fin au processus, prolonger la mesure ou dire s'il est trop tôt pour alléger la mesure avec la fixation d'une nouvelle échéance à 3 ans. Ce réexamen est utilisé de manière large y compris dans les cas où il y a des doutes sur une évolution favorable (les handicaps lourds par exemple).

Les moyens d'évaluation des mandats sont appliqués et sont en cours de déploiement pour les curatelles privées et professionnelles. Autant les JP que les curateurs travaillent dans le respect de l'autodétermination et de la dignité humaine de la personne concernée.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Le postulant reconnaît que des efforts ont été entrepris par l'État dans le sens de son postulat. Il ne voit pas de contradiction entre l'organisation d'une table ronde, dans un 1^{er} temps, et la réalisation d'une étude, dans un 2^e temps, avec un œil externe. En effet, cela fait 3 ans que le nouveau dispositif a été mis en place. Néanmoins, il faut voir le rythme de travail du GC, le traitement de ce postulat interviendra d'ici 1 à 2 ans ; il y aura donc le recul nécessaire pour prévoir une étude. Il se dit favorable, pour le moment, à un maintien de son postulat tel quel.

Un-e commissaire se dit dubitative sur le postulat pour 2 raisons. Tout d'abord, malgré le fait que le postulat risque d'être traité dans un certain temps, elle ne croit pas qu'une étude portant sur 3, voire 5 ans, en vaille la peine. En effet, il s'agit d'une politique publique devant encore se déployer avec un changement de système récent ; une durée de 10 ans serait plus intéressante. La proposition d'une table ronde est plus opportune pour discuter des problématiques et aller vers des améliorations.

Ensuite, la lecture du postulat laisse apparaître une confusion dans le rôle de chacun. Si les termes de la loi sont repris, un curateur n'est pas un assistant social. Il effectue de la coordination, mais ce n'est pas à lui de prendre des décisions notamment médicales ou sociales. Une personne sous curatelle a d'autres accompagnants qui doivent l'aider. Si ce postulat demeure sous cette forme, elle ne l'acceptera pas. En effet, les études

n'amènent souvent pas de grands changements, prennent du temps et interrogent seulement une part des parties prenantes.

Un-e commissaire assistante sociale et curatrice privée, constate que l'organisation qui est problématique pour de nombreuses personnes. Il n'y a aucune difficulté pour les assistantes sociales à travailler avec des curateurs privés, mais c'est plus compliqué avec les curateurs du SCTP. Les assistants sociaux des Centres médico-sociaux (CMS) sont régulièrement sollicités par des personnes sous curatelles. En effet, ils ont des difficultés à accéder à leurs curateurs du SCTP qui n'ont pas toujours le temps de se déplacer, de leur amener de l'argent avec, pour corollaire, des personnes n'ayant plus de quoi de se payer à manger. Elle apprécie la proposition d'une table ronde avec des intervenants de différents milieux. Néanmoins, la proposition du postulant permettrait une vision globale à long terme. Il est vrai que cela fait seulement 3 ans qu'il y a eu un changement de système, mais s'il est constaté que cela ne fonctionne pas, pourquoi attendre pour évaluer les manquements.

Un-e commissaire souligne que l'autonomisation des personnes sous curatelles est positive avec des mesures devant être les plus courtes possibles, quand cela est possible. La raison d'exclure certains cas est que, avec le temps, les choses ne s'améliorent pas notamment pour les gens atteints de maladies dégénératives. Il y a 2 tâches principales dans le travail d'un curateur : la fonction administrative et la fonction d'accompagnement. Il n'est pas persuadé que ces tâches doivent être menées par la même personne. Des modifications ont été entreprises par le canton pour répondre aux nouvelles exigences légales, il est trop tôt pour tirer des conclusions, mais réunir une table ronde avec les intervenants est une bonne idée. En effet, c'est la mesure adéquate à prendre et à renouveler, cas échéant. Il s'en tient à la proposition du CE.

Un-e commissaire indique que le canton a déjà entrepris des démarches et des améliorations importantes puisqu'au départ, il existait peu de volonté de réformer le système. Si ces modifications sont récentes, il reste opportun de réaliser une étude plus poussée de la part d'une institution indépendante comme le propose le postulant, afin de disposer d'un bilan de la situation. Sur cela, il rejoint les propos sur les difficultés dans le suivi du SCTP. Sans faire de généralités, il suit des situations où des réponses sont apportées tardivement ou qu'un manque de soutien est constaté. Il existe un intérêt général à produire cette réflexion maintenant et pas dans 10 ans. C'est un délai long au regard de la privation engendrée chez les personnes concernées. Il souhaite connaître le nombre de dossiers suivis actuellement par des curateurs professionnels. En conclusion, il soutient ce postulat.

La cheffe de Département répond que le nombre de dossiers par personne est de 60 ; cela suit les recommandations fédérales de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA). Le rôle d'un curateur est de défendre les intérêts de la personne sous curatelle. Il ne revient pas au curateur de régler tous les aspects de la vie, mais plutôt de coordonner les démarches de l'ensemble des acteurs liés à une personne sous curatelle (aide des soins à domicile, assistance sociale, etc.). En conclusion, la table ronde est une solution rapide pour traiter de la question de l'autonomisation des personnes en lieu et place d'une prise en considération qui interviendra dans plusieurs mois au parlement.

La présidente a compris la question dans le sens de savoir combien de personnes sont actuellement sous curatelles ou tutelles dans le canton de Vaud.

La cheffe du SCTP répond que, au 31 décembre 2020, il y avait 11'663 mesures pour les adultes, dont 90% concernent des curatelles dans le canton de Vaud ; ce sont 4'650 mandats pour le SCTP.

La présidente relève que si ce postulat devait être pris en considération, il s'agirait d'une étude qualitative avec une approche, non seulement des curateurs, mais aussi des JP, des personnes concernées sous curatelles et des associations. S'il y a 12'000 personnes sous mesures, attendre 10 ans pour une étude n'est pas idéal. Elle pourrait être réalisée dans le cadre d'un mémoire de master à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL). Elle proposerait des améliorations et le point de vue des gens sous curatelles. Elle soutient ce postulat, même si une table ronde reste une démarche intéressante.

Un-e autre commissaire réagit à ces propos en disant que tous les commissaires visent le même but : améliorer le système et permettre aux personnes sous curatelles de retrouver le plus vite possible une autonomie. Plutôt que d'effectuer une étude sous la forme d'un travail de mémoire d'un étudiant à la HETSL, il faut mettre les intervenants autour d'une table avec des discussions. Pour elle, une étude qualitative ne résoudrait pas la situation actuelle.

La présidente indique qu'une recherche qualitative est effectuée par des gens du terrain. Son but est d'arriver à une modification des comportements tout en impliquant les bénéficiaires : il s'agit d'une différence importante. Une table ronde avec les JP, les curateurs et les assistants sociaux ne permettrait pas d'atteindre ces objectifs. En demandant au postulant s'il maintient son objet, ce dernier répond par l'affirmative en disant être d'accord avec ses propos.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 4 voix pour, 3 voix contre, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Morges, le 30 août 2021.

La présidente-rapportrice :
(Signé) Sylvie Podio