

## RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

### sur le postulat Muriel Thalmann et consorts - Généralisons l'usage du mandat pour cause d'inaptitude (22\_POS\_26)

#### **Rappel du postulat**

*Avec l'entrée en vigueur du nouveau droit de protection de l'adulte en 2013[1], qui permet de promouvoir le droit à l'autodétermination, nous avons beaucoup entendu parler des directives anticipées, mais bien peu, voire pas du tout, du mandat pour cause d'inaptitude.*

*Le mandat pour cause d'inaptitude permet d'adopter les dispositions dans trois domaines bien définis en cas d'incapacité de discernement (à la suite p. ex. d'un accident, d'une maladie, de démence, etc.), soit :*

- *l'assistance personnelle (logement, soins, etc.) ;*
- *la représentation vis-à-vis de tiers (autorisation de résilier légalement des contrats, de remplir la déclaration d'impôts, d'initier des modifications dans les assurances sociales (inscription à l'AI, demande d'allocation pour impotent, etc.), d'ouvrir et de répondre au courrier, etc.) ;*
- *la gestion du patrimoine (paiement des factures, vente de titres, entretien de votre bien immobilier).*

*L'établissement d'un mandat pour cause d'inaptitude peut se faire à n'importe quel moment de la vie [2] et concerne chacun d'entre nous. Ainsi, les couples mariés peuvent s'attribuer mutuellement des pouvoirs de représentation légale étendus (p. ex. pour la vente ou l'achat de biens immobiliers), les couples non mariés s'octroyer mutuellement un droit de représentation légale et les personnes seules désigner une personne de confiance. Anticiper, permet de rencontrer les personnes pressenties, de leur indiquer les éléments qui revêtent une importance particulière ou l'endroit où elles trouveront les documents nécessaires.*

*En l'absence de mandat pour cause d'inaptitude, c'est le conjoint respectivement le partenaire enregistré qui devient automatiquement le représentant-e légal-e. Pour les personnes sans conjoint (célibataire, veuve ou veuf), ce sont les enfants, parents ou frères et sœurs. Mais leur pouvoir de représentation reste restreint, ce qui constitue une protection de la personne incapable de discernement contre les abus ou l'enrichissement illégitime (le représentant-e légal-e ne peut pas, par exemple, vendre la maison commune ou faire des rénovations importantes de sa propre initiative) [3].*

*Lorsque l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) apprend qu'une personne est devenue incapable de discernement, elle doit tout d'abord contrôler s'il existe un mandat pour cause d'inaptitude [4]. Si l'APEA parvient à la conclusion que les intérêts de la personne devenue incapable de discernement sont compromis ou ne sont plus sauvegardés, elle prend les mesures nécessaires (par ex. institution d'une curatelle).*

*L'existence d'un mandat pour cause d'inaptitude présente deux avantages principaux : il permet de*

- *désigner une personne de confiance pour lui confier la gestion de ses affaires et ne pas avoir affaire à un tiers inconnu, désigné par une autorité ;*
- *décharger le service des tutelles et des curatelles, notamment en ce qui concerne les curatrices et curateurs non-professionnels.*

*Afin de promouvoir le droit à l'autodétermination et de décharger le Service des curatelles et tutelles professionnelles, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat :*

- *de faire un bilan de l'utilisation des mandats pour cause d'inaptitude ;*
- *d'étudier les différentes pistes qui permettraient d'inciter les Vaudoises et les Vaudois à en faire largement usage (campagne d'information, modèle-type, etc.).*

*Sources : Pro Infirmis, Pro Senectute, Ligue contre le cancer*

[\[1\] https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/actualite/news/2011/2011-01-12.html](https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/actualite/news/2011/2011-01-12.html)

[\[2\]](#) *Le mandat n'est valable que sous la forme dit « olographique », c'est-à-dire qu'il doit être entièrement écrit à la main de la personne qui le délivre, contrairement aux directives anticipées qui peuvent être que signées et datées sur la base d'un formulaire pré-rempli.*

[\[3\]](#) *Ce pouvoir de représentation défini par la loi porte :*

- *sur tous les actes juridiques courants, p. ex. la conclusion de contrats ;*
- *sur l'administration ordinaire des revenus et des autres biens ;*
- *sur le droit de prendre connaissance de la correspondance et de la liquider.*

*Pour les actes juridiques extraordinaires, par exemple une vente immobilière, le partenaire doit toutefois requérir le consentement de l'APEA. Cette mesure vise à protéger la personne incapable de discernement : l'APEA n'approuve l'acte de représentation qu'en l'absence de conflits d'intérêts.*

[\[4\]](#) *Elle doit ensuite examiner si le mandat a été constitué valablement, si l'incapacité de discernement dure véritablement depuis un certain temps, si le mandataire semble apte à remplir le mandat et s'il est prêt à l'accepter. Si elle parvient à la conclusion que toutes ces conditions sont remplies, l'autorité remet au mandataire un document qui lui permet de justifier son mandat envers des tiers. L'autorité de protection de l'adulte rend le mandataire attentif aux devoirs et droits liés au mandat. Elle peut aussi fixer une indemnisation appropriée si cela apparaît justifié au regard de l'ampleur des tâches à accomplir.*

## Rapport du Conseil d'Etat

### 1. Introduction

Le mandat pour cause d'inaptitude (ci-après : MCI) a été institué dans le Code civil lors de l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant au 1er janvier 2013 (art. 360 ss CC).

Au titre de mesure personnelle anticipée, il contribue à l'autodétermination des personnes qui désignent à l'avance un mandataire chargé de s'occuper de leurs affaires lorsqu'elles seront devenues incapables de discernement, dans trois domaines bien définis :

- l'assistance personnelle (logement, soins, etc.) ;
- la représentation vis-à-vis de tiers (autorisation de résilier légalement des contrats, de remplir la déclaration d'impôts, d'initier des modifications dans les assurances sociales (demande à l'AI, demande d'allocation pour impotent, etc.), d'ouvrir et de répondre au courrier, etc.) ;
- la gestion du patrimoine (paiement des factures, vente de titres, entretien du bien immobilier).

Le MCI a la priorité sur les mesures appliquées de plein droit et sur celles prises par l'autorité de protection. A ce titre, il présente un avantage non négligeable puisqu'il permet d'éviter un éventuel mandat de protection judiciaire.

Cela étant, pour une rédaction valable d'un MCI, il convient de respecter les éléments suivants :

- le mandant doit avoir l'exercice des droits civils au moment de la rédaction. Ainsi, une personne incapable de discernement ou un mineur ne peuvent pas rédiger un MCI ;
- le MCI doit respecter la forme olographe (entièrement écrit de la main du mandant) ou authentique (acte notarié).

Le mandat est mis en œuvre lorsque la personne concernée devient incapable de discernement : l'autorité de protection – la justice de paix (JPX) dans le canton de Vaud – valide le mandat s'il remplit les exigences suivantes :

- a) Conditions de forme ;
- b) Capacité de discernement au moment de la rédaction ;
- c) Perte de cette capacité au moment de la mise en œuvre ;
- d) Capacité du mandataire à exercer ses fonctions ;
- e) Contenu du mandat pour définir si le mandat couvre tous les aspects de la protection.

Lorsque ces conditions sont toutes réunies, l'autorité de protection charge le mandataire désigné de l'exécution du MCI.

Sous réserve de cas particuliers, le suivi de ces mandats échappe à la surveillance de l'autorité de protection.

### 2. Bilan de l'utilisation des mandats pour cause d'inaptitude

Lorsqu'elle mène l'instruction en vue d'instituer une mesure de curatelle pour une personne incapable de discernement, la JPX se renseigne auprès de l'Etat civil pour savoir si un MCI figure dans la banque de données InfoStar (1926 enregistrements de MCI au 31.12.2024). Précisons que le registre suisse des testaments (RCT) enregistre également les MCI. Au 31 décembre 2024, le nombre de MCI inscrits au RCT était de 1295.

L'inscription du MCI n'est pas obligatoire, de sorte qu'il n'est pas exclu que des mandats n'aient pas pu être mis en œuvre faute d'avoir été portés à la connaissance de l'autorité de protection. C'est également un point d'attention non négligeable. Il ne s'agit pas seulement de rédiger un MCI en respectant ses exigences légales, mais aussi de le porter à la connaissance de tiers pour qu'il puisse le moment venu être mis en œuvre.

En 2024, 75 validations de MCI ont été effectuées par les JPX.

A titre indicatif, au 31.12.2024, 13'418 mesures de curatelle de majeurs étaient en cours dans le Canton de Vaud.

On constate donc aisément, à la lecture de ces chiffres, que le MCI n'est que peu utilisé pratiquement, sans qu'une cause unique puisse être identifiée. S'agit-il d'un manque d'information ? d'une difficulté pratique liée aux conditions formelles à respecter pour que la validation puisse se faire ? de l'existence d'autres instruments favorisés par les professionnels, tels que le plan de crise conjoint (en particulier adapté aux personnes âgées ou avec handicap grave/problème de santé mentale) et/ou les directives anticipées ? la difficulté de désigner le mandataire idéal ? le manque de soutien concret aux personnes mandatées ?

Pour autant, force est de constater que de nombreuses informations figurent sur différents sites internet, à savoir notamment :

#### 1. Site de l'Etat de Vaud :

- Thème Justice, domaine Curatelles et tutelles, types de curatelles, autres mesures de protection, mesures personnelles anticipées (explications sur la validité, l'inscription dans le registre Infostar, et la distinction entre mandat et directives anticipées. Le canton n'offre pas de modèle officiel, mais renvoie vers les guides fédéraux et associatifs) ;
- Thème Santé, soins et handicap, Droits et qualité de soins pour patients et résidents, les droits des patients, des résidents et des personnes en situation de handicap, mesures anticipées (informations sur le MCI et renvoi aux pages de l'Etat civil vaudois, qui permettent d'inscrire l'existence et le lieu de dépôt du mandat dans la base de données Infostar, gérée au niveau fédéral par l'Office fédéral de l'état civil (OFEC).

#### 2. Site « APEA en bref »

Ce site intercantonal, sous l'égide de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), fournit des informations sur la procédure d'entrée en vigueur du mandat, le contrôle de validité et la surveillance du mandataire.

#### 3. Sites d'associations

Diverses associations proposent des modèles de mandat intégrant un paragraphe santé ; ces documents sont souvent utilisés dans les EMS, CMS ou hôpitaux pour accompagner les patients âgés :

- Canton de Vaud
  - Pro Senectute Vaud (via le Docupass) ;
  - Info Seniors Vaud.
- Suisse
  - Alzheimer Suisse (versions courte et détaillée disponibles en ligne) ;
  - Croix-Rouge Suisse (modèle à télécharger en ligne gratuitement) ;
  - Pro Infirmis (seulement information et consultation possible, pas de modèle).

Quoi qu'il en soit, on ne peut qu'admettre que le postulat revêt une pertinence certaine et qu'il y a lieu de promouvoir cet instrument d'autodétermination, dans l'intérêt des personnes concernées, mais également des autorités de protection.

### 3. Solutions envisagées

Dans le cadre de la réponse à ce postulat, une analyse a été menée par l'Ordre judiciaire vaudois (OJV), avec l'appui de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de la Direction générale de la santé (DGS) par le biais de l'Office du médecin cantonal (OMC) et du Service des curatelles et tutelles professionnelles (SCTP) en vue de promouvoir le MCI.

Plusieurs actions ont été évoquées et peuvent se résumer ainsi :

#### 1. Faciliter l'élaboration du MCI

A l'heure actuelle, le Canton de Vaud ne propose pas de modèle de MCI, vu les contraintes légales exposées précédemment, notamment quant à la forme (olographe ou authentique). Mettre un modèle en ligne pourrait inciter les Vaudoises et les Vaudois à faire usage de celui-ci, avec le risque non négligeable qu'il ne puisse pas être validé et mis en œuvre par l'autorité de protection le moment venu, faute de respecter les conditions légales strictes. Le but ne serait ainsi pas atteint. Une réflexion doit ainsi être menée pour trouver la meilleure manière de procéder : peut-être qu'un tutoriel ou mode d'emploi, avec un catalogue de phrases-type pourrait être proposé, en lieu et place d'un modèle « tout fait ». On pourrait à cet effet s'inspirer d'autres cantons romands tels que Genève qui vient de faire une campagne d'information pour faire connaître le MCI et qui a aussi produit du matériel de communication et des modèles à ce sujet.

#### 2. Mobiliser les réseaux existants

Le Canton de Vaud dispose de plusieurs programmes et politiques, tels que notamment le programme de soutien « Proches aidants » et sa commission consultative ou « Vieillir 2030 » qui pourraient être actionnés. Ces programmes et politiques sont véhiculés par différents organismes ou réseaux qui pourraient être sensibilisés à l'existence du MCI afin de favoriser son utilisation dans les différents milieux concernés. On pense en particulier aux entités/structures suivantes :

- l'Association Espace Proches qui gère la Hotline cantonale des proches aidants et Association de proches aidants ;
- le Conseil consultatif des seniors ;
- le Costra et le Groupe d'accompagnement de la politique « Vieillir 2030 » qui regroupent l'ensemble des acteurs professionnels et associatifs actifs socio-sanitaires dans le domaine de la vieillesse ;
- les agences régionales d'assurances sociales ;
- les réseaux de santé ;
- les faitières de médecins ;
- les centres médico-sociaux ;
- Santé psy.

Divers contacts avec ces partenaires ont d'ores et déjà été pris par la DGCS. Les échanges sont encourageants et prometteurs. Le Conseil d'Etat entend encourager la poursuite de ses actions et réflexions en la matière afin d'activer les dispositifs existants et d'améliorer par ce biais l'information à la population. Au titre de pistes, on peut par exemple relever que des séances d'information/e-learning ou vidéo explicative (plus facilement diffusables), autour de ces divers instruments (MCI, directives anticipées, plan de crise conjoint, etc.) pourraient être mises sur pied afin que les professionnels de tous les milieux pertinents en aient connaissance, respectivement puissent les diffuser.

#### 3. Faciliter l'accès à l'information

Les informations à disposition des Vaudoises et des Vaudois sur Internet sont nombreuses, mais disparates. Le Conseil d'Etat entend mener une réflexion visant à mieux organiser les informations mises à disposition, notamment par le biais d'une page Internet dédiée ou dans le cadre d'une Newsletter (sur le modèle de celle existante dans le cadre de la politique « Vieillir 2030 » par exemple).

#### 4. Rédiger et diffuser un flyer

Le Conseil d'Etat considère que la promotion du MCI par l'intermédiaire des partenaires et professionnels de la santé et du social devrait être encouragée. Cette piste d'action sera à construire avec les partenaires concernés, notamment ceux mentionnés sous chiffre 2 ci-avant.

#### 5. Référencement des MCI

A ce jour, les MCI ne sont pas enregistrés uniquement dans la base de données Infostar. Une base de données unique accessible à l'ensemble des acteurs et partenaires concernés serait à favoriser pour garantir la publicité des MCI et faciliter le travail de recherche par l'autorité de protection.

#### 4. Conclusion

Les différentes mesures énumérées ci-dessus peuvent pour certaines être mises en œuvre relativement rapidement, avec les ressources actuelles à disposition. D'autres nécessitent des ressources plus importantes. Elles pourront être déployées progressivement, en fonction des moyens à disposition, sans qu'un calendrier précis puisse à ce jour être articulé.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1<sup>er</sup> avril 2026.

La présidente :

Le chancelier :

*C. Luisier Brodard*

*M. Staffoni*