

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

(361) Exposé des motifs et projet de loi modifiant

- la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse (LVCC)

- le Code de procédure civile du 14 décembre 1966 (CPC VD)

et

(160) 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

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

et

Réponse du Conseil d'Etat sur la pétition " Non aux tutelles et curatelles imposées aux tutelles et curatelles imposées OUI à un meilleur soutien aux tuteurs/trices et curateurs/trices volontaires "

et

(09_MOT_066) Motion Filip Uffer et consorts intitulée - Etre nommé tuteur ou curateur en étant soutenu par l'Etat de manière efficace et désigné de manière équitable

et

(09_MOT_067) Motion Jean Christophe Schwaab et consorts pour une désignation des tuteurs et curateurs claire, transparente et équitable

et

(09_INI_017) Initiative Christiane Jaquet-Berger et consorts demandant de ne pas imposer des curatelles à des citoyens sans leur accord explicite

Nous avons alors traité de la motion Jérôme Christen et consorts demandant de prendre des mesures pour ne pas décourager les citoyens d'exercer un mandat politique ainsi que du postulat Michel Golay " comment décharger les justices de Paix par les recours aux forces, connaissances, compétences et disponibilités des aînés. Vous aviez suivi la commission en refusant d'entre en matière sur le projet de loi découlant de la motion Christen et en acceptant la réponse du Conseil d'Etat au postulat Golay.

Pour tous les autres textes en relation avec les tutelles/curatelles, nous avons décidé d'attendre les résultats du travail du groupe interdépartemental.

Le résultat de ce travail ressort ainsi de l'exposé des motifs 361 daté de décembre 2010.

La commission désignée était, à deux exceptions près, la même que celle ayant siégé courant 2009, à savoir Mmes Christine Chevalley, Christiane Jaquet-Berger, Béatrice Métraux, Alette Rey-Marion, et Jacqueline Rostan, ainsi que MM. Albert Chapalay, Jean-Marc Chollet, Jérôme Christen, José Durussel, Pierre Grandjean, Philippe Martinet (remplacé par André Châtelain le 21 mars) Nicolas Mattenberger, Gabriel Poncet, Nicolas Rochat, (remplacé par Claude Schwab les 25 février et 21 mars) Jean-Christophe Schwaab, Philipp Uffer. Le soussigné a été confirmé dans sa qualité de président-rapporteur.

Nous avons donc siégé les 11 et 25 février 2011 ainsi que le 21 mars. M. le Conseil d'Etat Philippe Leuba était à chaque fois accompagné de M. Frédéric Vuissoz, nouveau Tuteur général et Mme Andréane Jordan, Secrétaire générale du DINT. Lors de la séance du 21 mars, M. Jean-Luc Schwaar, chef du SJIL était également présent.

Les notes de séances ont été prises par Mme Juliette Müller que nous remercions, tant pour la qualité que la rapidité.

Le projet qui nous est présenté s'articule autour de 3 volets principaux :

- **L'amélioration de la préparation et de la transmission des tutelles.** Certaines nominations se font en effet dans des circonstances totalement insatisfaisantes, notamment sans aucune forme d'accompagnement, soutien et préparation des tuteurs de la part des Justices de paix.
- **La suppression des cas lourds attribués à des tuteurs privés.** Certaines situations personnelles des pupilles sont telles qu'il n'est pas possible à un tuteur privé de les assumer (problèmes psychiatriques, consommation de drogues, etc.)
- **L'augmentation du défraiement des tuteurs,** dans le but d'améliorer la reconnaissance de leur travail et de freiner moins de vocations.

Il est le fruit du travail de représentants de l'ordre judiciaire (Justices de paix) du DINT et du DSAS.

Il convient de rappeler également que le domaine des tutelles/curatelles va subir d'importants changements avec l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant, en principe en 2013 (révision du Code civil suisse).

Les commissaires sont unanimes à considérer que le projet va dans le bon sens et constitue indéniablement un progrès. Certains font néanmoins remarquer qu'il s'agira d'être précis dans la définition de cas lourds, d'autres regrettent cette notion de " travail forcé " plutôt que le volontariat (qui serait alors contraire au droit fédéral). La formation, de même que la rémunération font également l'objet de discussions.

Un amendement (finalement retiré) prévoyait la remise en cause de la tutelle en cas de modification

significative de la situation personnelle du tuteur/curateur. Or cette disposition est régie de manière exhaustive par le droit fédéral (art. 382ss CC/art. 400 al. 2 nCC à partir de 2013). Nous ne saurions donc violer le droit supérieur. D'autre part, nous ne ferions que traduire légalement ce qui se fait déjà dans la pratique actuelle, une telle situation allant de soi

Il est relevé également le peu de moyens mis à disposition de l'OTG (budget de fonctionnement) de même que la demande, par avance, de compensation. L'ordre judiciaire étant indépendant sur le plan du budget, la compensation évoquée dans l'EMPL est un vœu du Conseil d'Etat, et non un ordre.

L'augmentation du nombre de dossiers qui seront confiés à l'OTG ne justifie pas une décentralisation de celui-ci, bien que cette hypothèse a été étudiée. 50% des cas proviennent de la région lausannoise, 20% du nord vaudois, 20% de l'est et 10% de l'ouest.

La réforme fédérale de 2013 nécessitera une évaluation des compétences au sein de l'OTG et une réflexion sur son organisation interne. Il semble préférable d'attendre d'avoir une vision globale avant de se lancer dans une réorganisation territoriale.

Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil suisse

Article premier

Art 97 al. 1 : adopté avec une abstention

Une longue discussion a eu lieu en commission concernant l'emploi des termes " en principe ". A la fin de ces débats, un amendement " *Excepté les cas prévus par l'alinéa 1 lettre a, sont confiés à l'OTG les mandats tutélaires présentant à l'évidence les caractéristiques suivantes :*" a été refusé par la commission par 8 " non ", 4 " oui " et 5 abstentions.

Une des difficultés du groupe de travail qui a planché sur le projet était justement de définir de façon précise un cas lourd. Le désavantage de faire une liste des cas considérés comme lourds est que celle-ci n'est ensuite pas extensible. Les termes " en principe " ont donc été choisis afin de conserver une certaine souplesse pour les cas auxquels le groupe de travail n'aurait pas pensé mais qui devraient tout de même être attribués à l'OTG. Il a finalement été précisé que cette souplesse résulte également d'une demande des praticiens. La distinction entre un cas lourd et un cas non-lourd est loin d'être évidente et les Justices de paix doivent pouvoir garder une certaine liberté d'appréciation, ceci à l'avantage des tuteurs privés.

Art 97, al 1 bis(nouveau, amendement de la commission)

Le tuteur/curateur privé ne peut être nommé qu'après s'être vu proposer une formation de base gratuite. Il est veillé à la formation continue du tuteur/curateur.

Il reçoit un dossier de tutelle/curatelle complet et mis à jour comprenant notamment toutes les données financières du pupille.

Cet amendement vise à codifier la pratique actuelle qui veut que les nouveaux tuteurs/curateurs se voient offrir une formation pour pouvoir assumer leur tâche dans de bonnes conditions, dans leur intérêt et surtout dans l'intérêt de leur pupille. Cette formation connaît un bon succès et est appréciée par les participants. Mais, même si cette pratique est courante actuellement, elle n'est malheureusement pas suivie dans tous les cas. Une précision légale est donc nécessaire. L'amendement vise donc à empêcher que le nouveau tuteur/curateur se fasse attribuer une tutelle, souhaite suivre le

cours, mais se voit répondre : " les cours sont complets, revenez dans 6 mois ". De tels cas inacceptables risquent fort d'entraver durablement la prise en charge du pupille ainsi que les rapports entre le tuteur et les services de l'Etat. De tels retards peuvent aussi être dommageables aux intérêts du pupille. En effet, c'est souvent lors des premiers mois de la charge de tuteurs que les démarches les plus importantes doivent être effectuées. Il importe donc que les tuteurs privés soient, dès le début de leur mandat, à même de les effectuer correctement et reçoivent pour cela la formation nécessaire. En outre, de tels cas ont pour effet d'entretenir une image très négative de la charge de tuteur. Il faut enfin rappeler que ces formations ne sont pas obligatoires : Le tuteur qui estime disposer déjà de suffisamment de compétences ne doit pas être obligé de suivre une formation qui lui serait inutile.

En outre, cet amendement garantit que le nouveau tuteur reçoive un dossier complet et ne doive pas récolter les données et informations lui-même, ce qui peut être fastidieux, très long et empêche souvent que la prise en charge du pupille se fasse dans de bonnes conditions. De nombreux tuteurs ont ainsi le sentiment d'être " abandonnés " face à une montagne de papiers à réunir et de démarches à effectuer auprès de diverses autorités et/ou institutions et c'est lors de cette phase que le découragement et la colère sont le plus vifs parmi les tuteurs. Comme elle est au début du mandat, elle ne peut que dégrader durablement la prise en charge du pupille et les relations avec les services de l'Etat. Là encore, il s'agit d'une bonne pratique de la Justice de Paix qu'il s'agit de codifier, afin que chaque tuteur puisse en bénéficier. Car, si la transmission des dossiers des pupilles se passe bien dans la grande majorité des cas, il existe malheureusement encore des situations où les tuteurs doivent fournir un travail conséquent en début de mandat parce qu'on ne leur a pas transmis toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leur tâche. De l'avis de la commission, il est important que, lorsque l'Etat confie une tâche à un simple citoyen, il mette tout en œuvre pour que celui-ci puisse l'assumer dans de bonnes conditions, et ce dès le début.

Ces deux propositions sont de nature à faciliter grandement les prises en charge volontaires, car le tuteur qui sait qu'il sera formé avant sa tâche et recevra un dossier complet et à jour aura plus de chance de ne pas refuser la tutelle qui lui a été attribuée. Il n'y aura donc pas besoin de la lui imposer, la fastidieuse et coûteuse phase d'opposition et de recours pourra être évitée et les intérêts du pupille seront, dès le début de la tutelle, mieux défendus.

Cet amendement, reformulé par le SJL sur la base de propositions de la commission, a été accepté par 9 voix contre 8.

Art. 97, al 1 ter(Nouveau, amendement de la commission)

L' Etat apporte un soutien technique approprié aux tuteurs et curateurs privés

Cet amendement, adopté par la commission à l'unanimité, vise à ancrer dans la loi sur Bureau d'Aide et de Conseil aux tuteurs/curateurs (BAC) et à faciliter les prises en charge volontaires de tutelles. En effet le tuteurs/curateur qui se sait et se sent soutenu par l'administration face à une tâche souvent complexe aura plus de chance de l'accepter de son plein gré, ce qui simplifiera la situation et pour le tuteur, et pour la Justice de Paix et, surtout, pour le pupille.

Cet amendement a été formulé par le SJL sur la base d'une autre proposition émanant de la commission, afin notamment de garantir sa conformité avec le droit supérieur.

Art 97, al 2 : adopté à l'unanimité

Art 97, al 3(nouveau, amendement de la commission)

D'office ou sur requête, la justice de paix examine si les mandats confiés à des tuteurs privés présentent l'une des caractéristiques prévues à l'alinéa 2. Si tel est le cas, elle les attribue sans délai à l'office du tuteur général. A l'inverse, sur requête de l'OTG, la Justice de paix attribue sans délai à un tuteur privé les mandats qui ne remplissent plus aucune des conditions prévues à l'alinéa 2.

Cet amendement a également été accepté à l'unanimité de la commission. Comme pour l'amendement précédent, il s'agit d'une proposition du SJL reformulant les diverses propositions émises par les commissaires et le Conseil d'Etat. Cet amendement vise à également à encourager les prises en charge volontaires de pupille. En effet, le tuteur/curateur serait plus enclin à l'accepter de son plein gré s'il sait qu'il pourrait demander à être déchargé de la tutelle si la situation de son pupille venait à se dégrader fortement au point de n'être plus gérable par un simple citoyen, mais exigerait l'intervention d'un professionnel. En effet, bon nombre de tuteurs/curateurs sont effrayés par l'ampleur de la tâche et craignent d'être dépassés par les événements, en particulier si la situation du pupille venait à se dégrader. Cette disposition, qui s'inscrit dans la logique de la réforme proposée par le Conseil d'Etat est à même de les rassurer.

Article 2

Alinéa 2(nouveau, amendement de la commission, avec l'ajout suivant :)

.... Au plus tard en juin 2013, il présente au Grand Conseil un rapport accompagné des déterminations de l'ordre judiciaire sur les résultats de la deuxième phase des travaux du groupe de travail interdépartemental, en particulier sur le bien-fondé des demandes de mise sous tutelle/curatelle et sur la possibilité d'augmenter la rémunération des tuteurs/curateurs

Cet amendement a été accepté par 8 oui, 7 non et une abstention. Il témoigne de l'intérêt du Grand Conseil d'être informé en détails de la suite des opérations, en particulier sur le suivi de la seconde phase du projet évoquée par le Conseil d'Etat au point 1.2. b) de l'EMPL (évaluation du bien-fondé des demandes de tutelles ; rémunération des tuteurs/curateurs). La commission estime que, puisque ces projets ne seront pas forcément soumis au Grand Conseil parce qu'ils relèvent de la compétence du Conseil d'Etat et de l'OJV, il serait judicieux que le Parlement en soit tout de même informé, étant donné que le dossiers des tutelles /curatelles est pour le moins sensible et propre à générer de nombreux débats et interventions parlementaires.

Cette disposition transitoire a été préférée à un postulat de commission demandant un rapport sur la suite des travaux. En effet, un postulat générerait de nouveaux débats, éventuellement un nouveau passage en commission, alors que le contenu du rapport demandé est somme toute assez simple. Cette disposition devrait en outre, de l'avis de la commission, permettre d'éviter la multiplication des objets parlementaires sur la question des tutelles.

La rédaction de cette disposition s'inspire d'une disposition similaire votée dans l'EMPD " Beaulieu " (tiré à part 190).

VOTE D'ENTRÉE EN MATIERE

La commission vous recommande ainsi, à l'unanimité, d'entrer en matière sur le projet de loi.

Projet de loi modifiant le code de procédure civile du 14 décembre 1966.

A l'unanimité, la commission adopte le projet de loi et recommande au Grand Conseil l'entrée en matière.

Examen des rapports, motions, initiatives contenues dans l'EMPL 160

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Christiane Rithener et consorts demandant au Conseil d'Etat d'améliorer et faciliter la gestion des mandats de tuteurs et curateurs

· Par 13 voix pour, 0 oppositions et 3 absentions, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter la réponse au postulat de Mme Rithener

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Jean-Paul Dudt et consorts " pour que dans le canton de Vaud plus aucun tuteur ou curateur ne soit désigné contre son gré "

· Par 14 voix pour, 2 oppositions et 0 absentions, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter la réponse au postulat de M. Dudt.

Motion Filip Uffer et consorts intitulée- Etre nommé tuteur ou curateur en étant soutenu par l'Etat de manière efficace et désigné de manière équitable (09_MOT_066)

· Motion retirée par son auteur

Motion Jean Christophe Schwaab et consorts pour une désignation des tuteurs et curateurs claire, transparente et équitable

· Motion retirée par son auteur

Initiative Christiane Jaquet-Berger et consorts demandant de ne pas imposer des curatelles à des citoyens sans leur accord explicite

Des commissaires et le Conseil d'Etat émettent de sérieux doutes quant à la compatibilité de cette initiative avec le droit supérieur, en particulier avec l'art. 382 CC. En outre, le nouveau Code Civil (nCC), dont l'entrée en vigueur est prévue en 2013, n'a pas changé de système et conservé le principe de l'obligation d'accepter une tutelle (devenue " curatelle " dans le nouveau droit, art. 400 nCC). Tant le texte de loi que le message sont d'ailleurs clairs à ce sujet (cf. FF 2006 6682ss). Certes, la quasi-totalité des cantons ne pratiquent pas cette obligation, mais ils ne peuvent ancrer cette pratique dans leur législation. Cette pratique ne peut donc qu'être traduite dans les faits et non en droit, ce qui exige non pas une disposition légale, mais une volonté politique. Or, l'intention du Conseil d'Etat est on ne peut plus claire sur le sujet (cf. point 1.2 de l'EMPL). Il est enfin rappelé que chaque canton est libre de s'organiser pour la désignation de ses tuteurs. Renoncer aux tutelles privées représenterait en outre un coût de 30 millions. Pour éviter de forcer des personnes à accepter des tutelles, le plus simple serait de changer le droit fédéral.

Il a été relevé en commission que l'on pourrait en revanche imaginer une disposition légale qui prévoie que le canton mette en place un service de tuteurs professionnels qui permette d'éviter dans la mesure du possible la nomination de tuteurs privés. Cependant, le tuteur privé ne pourrait pas se référer à une telle disposition pour demander à être déchargé d'une tutelle qui lui aurait été imposée.

· Par 7 voix contre 0 oppositions et 9 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil le classement de l'initiative.

Epalinges, le 6 mai 2011.

Le président :
(Signé) *Alain Monod*