

**CONSEIL D'ETAT**

Château cantonal
1014 Lausanne

TRIBUNAL CANTONAL

Palais de justice de l'Hermitage
Route du Signal 8
1014 Lausanne

Rapport au Grand Conseil

Curatelles

Réforme dite des « cas lourds »

Bilan

I. Contexte du changement de pratique de la curatelle aujourd'hui

Trois changements légaux sont à prendre en compte :

- En 2012, l'obligation de prise en charge des cas dits « lourds » de curatelles par des professionnels est introduite dans la loi cantonale vaudoise (LVPAE¹).
- En 2013, la valorisation de l'autonomie et les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont inscrits dans le nouveau droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant. L'examen interdisciplinaire des demandes est introduit, pour mieux adapter la curatelle aux besoins spécifiques de la personne. Des nouvelles exigences de compétence et de disponibilité sont fixées pour la désignation des curateurs.
- Dans un proche avenir, l'initiative parlementaire fédérale déposée par le député Schwaab, acceptée en 2013 par les commissions des affaires juridiques nationale et des Etats, pourrait mettre fin aux mandats de curatelles imposés à des personnes privées.

Par ailleurs, dès 2011, un Programme cantonal de soutien aux proches aidants a été lancé par le DSAS. Diverses actions sont organisées pour développer une nouvelle culture et accompagner les bénévoles s'occupant de personnes ayant besoin d'aide et leur fournir des instruments de support.

II. La curatelle aujourd'hui dans le canton de Vaud

En 2012, 8'436 personnes adultes au total bénéficient d'une mesure de protection dans le canton de Vaud. Près de 30% des mandats assurés par des curateurs le sont par un membre de la famille ou un proche, 48% par des curateurs privés (volontaires et non volontaires), 5% par des privés professionnels (avocats, notaires, fiduciaires) et 17% par l'OCTP. Une étude statistique effectuée par le DIS montre que, d'ici à fin 2016, l'OCTP atteindra le seuil de 27% de mandats (socle incompressible des cas

¹ Loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant (RSV 211.255)

lourds lié à l'art. 40 LVP AE) sans compter les effets de l'initiative Schwaab si elle devait être adoptée.

	2008		2009		2010		2011		2012	
Total dossiers adultes	7417		7710		7740		8127		8436	
Dont dossiers adultes à l'OCTP	1031	13.9%	1106	14.3%	1158	15.0%	1291	15.9%	1439	17.1%

Concernant les demandes de curatelle, 50% parviennent à la justice de paix suite à un signalement d'instances médicales ou sociales, 30% proviennent de la famille ou de son cercle proche et 20% sont le fait d'une demande volontaire de la personne concernée. L'analyse des demandes de curatelle montre pour 2013 que 27% sont des situations considérées comme lourdes. 7% d'entre elles sont des situations d'urgence, dont la grande majorité sont prises en charge par l'OCTP.

Un tiers des mesures instituées et confiées à l'OCTP durent plus de six ans et 62% chez les moins de 40 ans, population surreprésentée à l'OCTP, ce qui génère une augmentation du stock de mandats plus rapide que celle des curateurs privés.

Plus de 50% des nouveaux mandats instaurés par la justice de paix concernent des personnes de plus de 60 ans. Certaines de ces situations, aujourd'hui prises en charge par des curateurs professionnels, peuvent comprendre un seul pic d'activités ponctuel (entrée en EMS, par exemple). Avec le vieillissement de la population, ce type de mandat est en augmentation.

De la pratique actuelle, nous retenons les éléments positifs suivants : de manière générale, de l'avis des instances concernées, la prise en charge est bonne, de même que la collaboration entre acteurs ; il n'y a pas de mise sous curatelle excessive (moyenne vaudoise dans la norme intercantonale et application des cas lourds conforme à la législation); la prise en charge rapide des cas lourds permet de mieux cibler l'aide ; la relève de la famille et des proches est assurée.

Les éléments négatifs mis en évidence sont les suivants : la difficulté à recruter des assesseurs avec des profils variés (médecins, assistants sociaux par exemple) et la difficulté pour bon nombre d'entre eux de recruter des curateurs privés consentants ; la difficulté pour les curateurs privés de faire face aux demandes de la personne concernée ou aux situations médicales ou sociales toujours plus complexes ; l'éloignement géographique de l'OCTP pour les personnes sous curatelle et du Bureau d'aide aux curateurs pour les curateurs privés. Pour l'OCTP, la difficulté réside dans l'augmentation des « cas lourds » et des procédures d'urgence qui pourraient être gérées par d'autres professionnels (entrée en EMS par exemple).

Un sondage a été effectué entre le 13 décembre 2013 et le 6 janvier 2014 auprès des 5001 curateurs privés du canton de Vaud. Il avait notamment pour objectifs d'évaluer le niveau de connaissance des outils à disposition aujourd'hui pour la gestion d'un mandat de curatelle et identifier les mesures d'accompagnement nécessaires pour encourager les curateurs volontaires à l'avenir. Ce sondage a eu un grand succès puisque 3214 réponses au questionnaire proposé ont été retournées, soit un taux de réponse de 64%.

Des réponses des curateurs privés, nous retenons les éléments suivants : les 60% des répondants (dont 30% de proches ou parents) se disent prêts à rester curateur volontairement à l'avenir mais demandent un soutien plus important dans la gestion du mandat, en priorité :

- l'accès à un dispositif d'encadrement et de soutien, en particulier pour les premières démarches liées à la mise en route du mandat ;
- la valorisation du travail du curateur (certificat d'activité, formation continue reconnue, etc.).

La rémunération n'est pas considérée comme un élément significatif pour ces répondants.

Les 40% des répondants ne souhaitant plus poursuivre un mandat de curatelle évoquent les raisons suivantes :

- l'investissement trop important en temps ;
- la complexité des tâches liées à la curatelle ;
- la rémunération insuffisante.

III. Problématique des cas lourds

En 2009, le débat sur la problématique des curatelles a été particulièrement vif. Ainsi, le Conseil d'Etat a créé, le 4 mai 2009, un groupe de travail interdépartemental (OJV, DSAS et DIS) pour étudier des solutions à cette problématique.

Ses travaux ont débouché sur un EMPL 361 (décembre 2010)², modifiant la LVCC³ et le CPC-VD⁴, qui :

- 1.) définit juridiquement les cas de curatelles lourdes afin qu'ils soient confiés à l'OCTP ;
- 2.) réduit les difficultés rencontrées par les justices de paix pour identifier les cas lourds ;
- 3.) facilite la prise en charge des curatelles par des privés.

Les projets de lois, amendés par la commission des affaires judiciaires, ont été adoptés par le Grand Conseil le 21 juin 2011. Ils sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2012⁵.

Au 1^{er} janvier 2013, la teneur de ces dispositions a été reprise sans changement sur le fond aux art. 15 al. 3 et 40 LVP AE, conformément au nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant.

La Circulaire n° 3 du Tribunal cantonal relative à l'OCTP⁶ a été modifiée pour tenir compte de cette réforme au 1^{er} janvier 2012.

Après deux ans de pratique et à la demande du Grand Conseil en 2011⁷, le Conseil d'Etat, en collaboration avec l'Ordre judiciaire, présente un bilan qui porte sur le bien fondé des mesures de protection et les trois objectifs visés par la réforme dite des « cas lourds ».

1. Analyser le bien-fondé des mesures de protection

² cf. annexe 1

³ Loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse (RSV 211.01), abrogée au 31 décembre 2012 ; introduction de l'art. 97a LVCC

⁴ Code de procédure civile du 14 décembre 1966 (RSV 270.11), abrogé au 31 décembre 2012 ; ajout d'un alinéa 3bis à l'art. 380 CPC-VD

⁵ cf. annexes 2 et 3

⁶ Circulaire n° 3 du Tribunal cantonal du 18.12.2012

⁷ Art. 2 al.2 Loi modifiant celle du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse, cf. annexe 2

La comparaison intercantonale montre que le canton de Vaud ne prononce pas de curatelles de manière excessive.

	2008		2009		2010		2011		2012	
	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants
Suisse	73'615	11.78	76'079	12.01	82'181	12.81	81'724	12.58	83'335	12.67
Canton de Vaud	6'423	11.74	7'146	12.78	7'183	12.61	7'535	12.98	7'799	13.26

(source : statistiques de la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes)

Le nouveau droit de la protection de l'adulte a par ailleurs renforcé le principe de subsidiarité et de proportionnalité.

L'analyse de 108 nouveaux dossiers en 2013 étudiés dans trois justices de paix a permis d'identifier différents acteurs comme étant à l'origine du déclenchement d'une mesure de protection, la plupart faisant suite à un signalement d'instances médicales, d'instances sociales, de la famille ou de son cercle proche. En ce sens, les constats issus du GT tutelles « cas lourds » sont corroborés par les analyses de dossiers et les entretiens menés auprès des partenaires concernés en 2013 qui montrent des tendances très similaires quant aux signalements :

- Le corps médical ou les CMS signalent lorsqu'une prise en charge immédiate est nécessaire, en termes de gestion (factures médicales multiples non payées peuvent permettre d'identifier des situations de pertes de capacité de discernement ; visites à domicile, etc.), besoins de soins (refus de soins, mise en institution contre son gré, etc.), la plus urgente en termes de prise en charge médicale étant actuellement réglée par les PLAFAs.
- Les EMS sont confrontés à des problèmes administratifs et à des difficultés pour que leurs factures d'hébergement soient honorées.
- Les assistants sociaux du terrain signalent les situations qui nécessitent une prise en charge (dès lors que le réseau n'est plus à même de soutenir la personne et que l'assistant social doit « faire les démarches à la place du bénéficiaire », non pas par manque de connaissance, mais par manque d'autonomie).

Ainsi, les acteurs sociaux et médicaux agissent de fait dans l'intérêt de la personne, dans certains cas aux frontières de leurs missions et responsabilités institutionnelles. En effet, tant qu'une personne rencontrant des difficultés dispose d'une capacité de discernement et se montre coopérative, les acteurs institutionnels peuvent l'aider par exemple dans la gestion de ses paiements et la tenue de son budget, la soutiennent dans la préparation de documents administratifs, voire l'accompagnent auprès des entités concernées.

A contrario, lorsque ces acteurs institutionnels ne peuvent plus faire face à la situation (par manque d'accès aux informations et/ou de collaboration des usagers, pour éviter de devoir faire les démarches « à la place des personnes », si les procurations sont insuffisantes à remplir les tâches ou lorsque leur rôle ne peut plus être rempli, etc.), c'est en dernier recours qu'ils suggèrent les demandes de curatelle volontaire - qu'ils soutiennent - voire qu'ils signalent eux-mêmes les cas, lorsque les personnes intéressées perdent leur capacité de discernement ou campent dans le déni.

2. Définir juridiquement les cas de curatelles lourdes afin qu'ils soient confiés à l'OCTP

a. Définition

L'art. 40 al. 4 LVP AE définit ce qu'est un cas lourd de curatelle. Il distingue les cas présentant certaines caractéristiques (art. 40 al. 4 let. a à h LVP AE), des cas objectivement évalués comme trop lourds à gérer (art. 40 al. 4 let. i LVP AE).

Pour les premiers, il s'agit d'une liste non exhaustive de cas pouvant être confiés à un curateur professionnel. Quant aux seconds, ils répondent à une notion générale, laissant ainsi une certaine marge de manœuvre à la justice de paix, notamment pour évaluer une situation particulière, excédant manifestement les possibilités d'un curateur privé.

Durant le premier semestre 2012, l'OCTP a recouru à diverses reprises contre sa nomination, contestant que le mandat de curatelle était un cas lourd. La Chambre des tutelles a ainsi rendu plusieurs arrêts précisant la notion de cas lourd.

De manière générale, la distinction entre les cas lourds et ceux pouvant être confiés à des curateurs privés s'opère désormais facilement. Compte tenu du contexte général, soit, d'une part, de l'initiative Schwaab et, d'autre part, d'une jurisprudence récente du Tribunal fédéral⁸, selon laquelle l'exclusion d'un cas lourd ne pourra se faire que sur la base d'une instruction complète, la pratique va tendre à admettre plus largement l'existence d'un tel cas.

Enfin, il convient de relever que le nombre de recours de curateurs privés contre leur désignation diminue encore depuis 2011⁹. Cela démontre que, outre l'important travail de recherche effectué par les assesseurs, les mandats confiés aux curateurs privés ne constituent plus des situations trop difficiles à gérer.

b. Processus métier

De nouveaux processus métier ont été mis en place entre les justices de paix et l'OCTP.

Pour les cas présentant certaines caractéristiques (art. 40 al. 4 let. a à h LVP AE), le mandat est confié au curateur professionnel sans interpellation préalable, sous réserve du nom du curateur à désigner. En cas de doute sur la réalisation de ces conditions, la justice de paix prend l'avis préalable de l'OCTP.

Lorsque la justice de paix envisage de confier un cas à un curateur professionnel parce qu'il est évalué comme objectivement trop lourd à gérer (art. 40 al. 4 let. i LVP AE), elle prend l'avis préalable du chef de l'OCTP en lui soumettant l'intégralité du dossier. Cette pratique vise à assurer une pratique uniforme et une égalité de traitement dans l'application des règles énoncées. De même, cela permet d'éviter autant que possible les désaccords sur la désignation du curateur professionnel.

Ces processus fonctionnent à la satisfaction générale des justices de paix et de l'OCTP.

3. Réduire les difficultés rencontrées par les justices de paix pour identifier les cas lourds

L'art. 15 al. 3 LVP AE prévoit que les autorités administratives cantonales et communales sont tenues de fournir sans frais aux autorités de protection les renseignements et documents qu'elles sollicitent.

⁸ ATF du 5A_699/2013 du 29 novembre 2013

⁹ Taux d'opposition des curateurs privés contre leur nomination : 7,7 % en 2011 (140 oppositions sur 1830 nominations) ; 3,9 % en 2012 (70 oppositions sur 1800 nominations) et 2,9 % au 2^{ème} semestre 2013 (20 recours sur 687 nominations)

Cette disposition a pour but de réduire les difficultés rencontrées par la justice de paix pour identifier les cas lourds. Elle devrait ainsi lui permettre de recueillir davantage d'informations dans le cadre de l'enquête.

En pratique, la portée de cette disposition est limitée. En effet, seules les autorités administratives sont visées. La justice de paix peut ainsi interpellier notamment l'Administration cantonale des impôts, les offices des poursuites ou encore le Registre foncier. L'enquête ne peut toutefois porter sur des informations couvertes par des secrets professionnels, notamment le secret bancaire. De même, si la personne concernée ne collabore pas à l'enquête, le juge a peu de moyens pour la contraindre. Il ne pourra alors pas obtenir d'informations complémentaires sur les autres aspects financiers ou sociaux.

De ce fait, des éléments nouveaux concernant la situation de la personne concernée peuvent être découverts lorsque le curateur entre en fonction. Il n'est ainsi pas rare qu'une situation confiée à un curateur privé se révèle ensuite comme un cas lourd et doive être attribuée à un curateur professionnel.

4. Faciliter la prise en charge des curatelles par des curateurs privés

a. Augmenter la rémunération des curateurs privés

Avant l'entrée en vigueur de cette réforme, la rémunération des curateurs privés de personnes indigentes s'élevait à 850 fr. (700.- d'indemnité et 150 fr. de débours).

Au 1^{er} janvier 2012, la rémunération a été augmentée à 1'200 fr. (1'000 fr. d'indemnité et 200 fr. de débours)¹⁰.

L'appel des comptes et la rémunération du curateur étant effectués au début de l'année suivante, le changement de rémunération a été pris en compte dès et y compris les comptes 2011.

Selon l'EMPL 361, 2000 mesures étaient indemnisées chaque année. L'augmentation de 350 fr. impliquait donc une charge nouvelle de 700'000 fr. pour l'OJV, à compenser dans le cadre de son budget 2012.

Par rapport à l'exercice 2011, l'OJV a effectivement noté une augmentation de la rémunération des curateurs privés de 623'895 fr. en 2012 et de 853'390 fr. en 2013, en précisant que le nombre de mandats de curatelle a augmenté dans la même proportion.

Il faut relever que dans le cadre du sondage effectué auprès des curateurs privés, la rémunération n'est pas considérée comme un obstacle à la prise d'un mandat : 44,3% des curateurs estiment que la rémunération est suffisante et 24,3% ne demandent pas de rémunération. Par contre, la rémunération est jugée insatisfaisante pour les curateurs privés imposés, les curateurs privés de moins de 60 ans et pour les curateurs privés en emploi.

b. Offrir la possibilité au nouveau curateur de suivre une formation, ainsi qu'une formation continue

L'art. 40 al. 2 LVP AE prévoit que le curateur privé ne peut être nommé qu'après s'être vu proposer une formation de base gratuite. De même, il est veillé à sa formation continue.

¹⁰ Circulaire n° 4 du Tribunal cantonal « Rémunération des tuteurs et curateurs », abrogée au 31 décembre 2012, puis art. 2 al. 3 et 3 al. 3 RCur (Règlement sur la rémunération des curateurs ; RSV 211.255.2) dès le 1^{er} janvier 2013

Cette disposition codifie une pratique déjà existante avant 2012. En effet, depuis 2008, le Bureau d'aide aux curateurs et tuteurs privés (BAC), entité de l'OCTP, organise une formation à l'attention des curateurs privés. Cette formation, organisée en collaboration avec le DSAS et l'OJV, connaît un grand succès¹¹.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection et de l'adulte et de l'enfant au 1^{er} janvier 2013, une formation continue et adaptée aux besoins des curateurs privés a été mise sur pied par le BAC, en collaboration avec l'OJV. Les curateurs privés ont ainsi pu être informés sur les nouveautés introduites par le nouveau droit. En 2013, 14 soirées réunissant à chaque fois plus de 100 personnes se sont déroulées à Lausanne, Nyon et Vevey.

c. Garantir que le curateur privé recevra un dossier complet lors de sa nomination

A teneur de l'art. 40 al. 2 LVP AE, le curateur privé reçoit, au moment de sa nomination par la justice de paix, un dossier de curatelle complet et mis à jour comprenant notamment toutes les données financières de la personne sous curatelle.

Cette disposition a pour but d'éviter au curateur privé de devoir récolter les données et informations lui-même, ce qui peut être fastidieux, très long et empêcher la prise en charge du mandat dans de bonnes conditions.

Au 1^{er} janvier 2012, la constitution du dossier financier a été confiée à un office de justice de paix pilote, puis étendue à l'ensemble des justices de paix pour les procédures introduites depuis le 1^{er} septembre 2013.

Pour répondre au besoin des curateurs, la constitution du dossier doit intervenir avant que le curateur entre en fonction. Ainsi, à l'issue de l'audience, la justice de paix interpelle les différentes administrations ou entités, selon la situation de la personne concernée, pour obtenir divers documents :

- office d'impôt du district : dernière décision de taxation passée en force, déclaration d'impôts y relative, relevé de compte sommaire ;
- office des poursuites du lieu de domicile : liste des poursuites et actes de défaut de biens ;
- établissements bancaires ou postaux : relevés bancaires et existence d'un safe ;
- Registre cantonal des personnes : vérification des données personnelles.

Si la personne concernée est propriétaire d'un immeuble, la justice de paix requiert en outre un extrait du Registre foncier, un décompte bancaire de la dette hypothécaire, le lieu de dépôt des éventuelles cédules hypothécaires et les éventuels baux à loyer et la liste des locataires.

Lorsque la décision de curatelle est notifiée, le dossier ainsi constitué est transmis au curateur privé, avec son avis de nomination.

S'il est vrai que la collecte d'informations auprès des autorités administratives s'effectue facilement, on constate que les demandes d'informations auprès des établissements bancaires ou postaux peuvent cependant poser problème.

En janvier 2012, le Tribunal cantonal a adressé un courrier aux principaux établissements bancaires du canton de Vaud, ainsi qu'à Postfinance, leur indiquant que les justices de paix avaient l'obligation de recueillir les données financières de la

¹¹ Nombre de participants à la formation de base : 120 personnes en 2010, 160 personnes en 2011, 195 personnes en 2012 et 125 personnes en 2013 (la baisse de 2013 s'explique par les cours donnés concernant le nouveau droit de la protection ; les inscriptions effectives en 2014 sont conformes à celles de l'année 2012).

personne concernée, en application de la disposition susmentionnée. Les justices de paix ont noté des pratiques différentes selon les établissements. Certains acceptent de transmettre toutes les informations requises. D'autres indiquent que la personne concernée est titulaire d'un compte auprès de leur établissement, mais refusent de transmettre les relevés de compte. Enfin, quelques établissements refusent de renseigner en invoquant les dispositions légales fédérales sur le secret bancaire, dès lors qu'aucune mesure de curatelle exécutoire n'existe à ce stade de la procédure.

On notera encore que la collecte d'informations engendre une charge de travail supplémentaire pour les greffes des justices de paix.

d. Apporter un soutien technique approprié aux curateurs privés

Selon l'art. 40 al. 3 LVPAE, l'Etat apporte un soutien technique approprié aux tuteurs et curateurs privés. La Circulaire n°3 du TC relative à l'OCTP précise que, conformément à cette disposition, l'OCTP assume la tâche d'aider et de conseiller les curateurs privés, sur demande de ceux-ci.

L'introduction de cette tâche dans la loi consacre l'activité déployée depuis plusieurs années par le BAC.

On relève que, parmi ses diverses activités, le BAC a notamment édité un Manuel à l'attention des mandataires privés, en collaboration avec l'OJV. En outre, un tiré à part relatif au nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant a été publié au début de l'année 2013, également en collaboration avec l'OJV.

Il faut relever que les curateurs privés bénéficient également du soutien des assesseurs. Le sondage auprès des curateurs privés a montré que ce soutien est satisfaisant, en particulier pour les curateurs volontaires.

Il existe une bonne collaboration entre le BAC et l'OJV dans l'exécution de ces tâches de soutien.

e. Assurer que les mandats sont transférés à l'OCTP ou au curateur privé lorsque les conditions ne sont plus remplies.

L'art. 40 al. 5 LVPAE prévoit que, d'office ou sur requête, la justice de paix examine si les mandats confiés à des curateurs privés présentent l'une des caractéristiques des cas lourds. Si tel est le cas, elle les attribue sans délai à l'OCTP. A l'inverse, sur requête de l'OCTP, la justice de paix attribue sans délai à un curateur privé les mandats qui ne remplissent plus aucune des conditions d'un cas lourd.

Cette disposition consacre une pratique déjà établie et ne pose pas de problème s'agissant des décisions rendues par la justice de paix. En revanche, on note une difficulté dans sa mise en œuvre en raison de la surcharge de l'OCTP. Ainsi, si le curateur privé est déchargé rapidement de son mandat, la prise en charge de la personne sous curatelle n'intervient pas immédiatement par l'OCTP, excepté les situations urgentes qui sont reprises sans délai.

IV. Conséquences financières de la réforme des « cas lourds » et moyens alloués

1. Ordre judiciaire

Aucun effectif supplémentaire n'a été alloué à l'OJV dans le cadre de la réforme des « cas lourds ». En revanche, comme mentionné précédemment (cf. ch. IV a.),

l'augmentation de la rémunération des curateurs a impliqué une charge nouvelle que l'OJV a dû compenser dans son budget de fonctionnement dès l'exercice 2012.

2. Office des curatelles et tutelles professionnelles

L'OCTP a reçu des moyens supplémentaires suite à cette réforme, soit 5 ETP nouveaux par le biais du budget 2011, d'une part, et une augmentation de 181'700 fr. de son compte auxiliaire pour lui permettre, le cas échéant, d'engager du personnel temporaire, d'autre part.

Ces moyens supplémentaires ont été évalués dans le cadre de l'EMPL 361. Il n'était pas possible, faute de données statistiques, d'estimer le nombre de mandats de curatelle considérés comme cas lourds. Toutefois, il était admis que cette réforme allait indéniablement générer une plus forte augmentation annuelle du nombre de mandats gérés par l'OCTP. Ainsi, le nombre de mandats supplémentaires incombant à l'OCTP, comme conséquence hypothétique de cette réforme, a été estimé à près de 300 dossiers au total. Le calcul des moyens supplémentaires prenait également en considération l'augmentation régulière du nombre de mandats d'adultes gérés par l'OCTP d'environ 6 % par année depuis 2011.

Il apparaît que l'EMPL 361 a sous-évalué le nombre de mandats considérés comme cas lourds et, de ce fait, les moyens supplémentaires accordés à l'OCTP. En effet, l'OCTP a enregistré 362 mandats supplémentaires en 2012 et 493 nouveaux mandats en 2013. L'office a ainsi reçu 855 dossiers supplémentaires à fin 2013, au lieu des 300 dossiers estimés par l'EMPL 361. En outre, le nombre de mandats de curatelles d'adultes a augmenté de 10% en 2012 et de 15% en 2013, contre 6% estimé¹².

Les études statistiques montrent que l'OCTP devra prendre en charge 27% des mandats de protection de l'adulte (seuil incompressible des cas lourds pour l'OCTP) et que ce taux sera atteint fin 2016. Si l'initiative fédérale Schwaab devait être acceptée, l'OCTP verra le nombre de mandats qu'il doit gérer augmenter encore.

Pour faire face à l'augmentation de la charge de travail, le Conseil d'Etat dans ses séances du 2 juillet 2012, 3 juillet 2013 et 2 avril 2014 a accordé progressivement l'équivalent de 27.3 ETP de plus ne faisant pas partie du plan des postes (auxiliaires et provisoires). Ci-après l'évolution effective et estimée des mandats totaux et de la prise en charge par l'OCTP des cas lourds :

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre total des mandats en cours au 31.12	7'740	8'127	8'436	8'828	9'093	9'366	9'647
Mandats gérés par l'OCTP	1'150	1'291	1'439	1'686	2'091	2'341	2'605
Part incompressible des mandats gérés par l'OCTP	14.9%	15.9%	17.1%	19.1%	23.0%	25.0%	27.0%

¹² Nombre total de mandats d'adultes gérés par l'OCTP : 1291 au 31.12.2011, 1439 au 31.12.2012 et 1686 au 31.12.2013

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'une simple augmentation linéaire des effectifs ne suffit pas ; les questions des locaux, de l'organisation territoriale, de nouveaux outils doivent également être adressées. C'est pourquoi une analyse visant une optimisation de la gestion des tâches administratives et financières sera effectuée dans le courant du second semestre 2014. Cette analyse devrait permettre d'effectuer à terme les tâches administratives les plus répétitives de manière plus efficiente.

V. Conclusion

L'objectif principal de la réforme dite des « cas lourds » est atteint. En effet, la définition du cas lourd a permis de garantir une meilleure répartition des mandats entre curateurs professionnels et curateurs privés.

L'objectif est également atteint en matière de formation et de soutien technique, qui sont offerts à satisfaction aux curateurs privés.

S'agissant de la constitution du dossier pour le curateur privé, l'objectif est partiellement atteint. En effet, dès lors que le pouvoir d'investigation de la justice de paix reste limité, notamment sous l'angle du secret bancaire et de l'absence de collaboration de la personne concernée, il faut constater qu'il est parfois difficile pour la justice de paix de constituer un dossier financier complet pour le curateur avant son entrée en fonction. Le dossier doit ainsi quelque fois être complété ultérieurement.

De manière plus générale, on relève que le nombre de mandats de curatelle augmente légèrement chaque année¹³. Certes, le nouveau droit de la protection de l'adulte renforce le principe d'autodétermination, ainsi que la solidarité familiale. En outre, il réduit l'intervention de l'Etat, le principe de subsidiarité de la curatelle étant désormais inscrit dans la loi. On doit pourtant constater que le nombre de personnes vulnérables ne cesse de croître, dans un contexte où la solidarité familiale et l'entraide sociale sont souvent insuffisantes. Dans ces circonstances, l'autorité de protection est alors amenée à prononcer une mesure de curatelle pour protéger la personne concernée.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est nécessaire d'analyser et de définir, au besoin, des nouveaux processus de gestion des tâches administratives et financières afin de répondre de manière efficiente à ce volume croissant de dossiers à traiter. Lors de l'élaboration du budget 2015, il sera attentif à octroyer des ressources supplémentaires et n'exclut pas la possibilité d'élaborer une demande de crédit supplémentaire en 2015. La mise en place progressive des nouveaux processus et outils en sera ainsi facilitée.

¹³ Nombre de mesures de protection d'adultes en cours: 7740 au 31.12.2010, 8127 au 31.12.2011 (+ 5 %), 8436 au 01.01.2012 (+ 3,8 %) et 8745 au 31.12.2013 (+ 3,7 %).
Source : statistique OJV

Ce bilan fait apparaître qu'il est indispensable d'adapter les moyens nécessaires à la politique de protection de l'adulte conduite par le canton de Vaud dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des tutelles/curatelles initiée en 2012.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mai 2014.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

LE CHANCELIER

Pierre-Yves Maillard

Vincent Grandjean

AU NOM DU TRIBUNAL CANTONAL

LE PRESIDENT

LE SECRETAIRE GENERAL

Jean-François Meylan

Pierre Schobinger