



12.413

Initiative parlementaire Les citoyens ne doivent pas être nommés curateurs contre leur gré

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national

du 2 février 2017

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification du code civil, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

2 février 2017

Au nom de la commission:

Le président, Jean Christophe Schwaab

Condensé

L'autorité de protection de l'adulte vérifie que la personne nommée curateur a les qualités requises pour accomplir les tâches qui lui seront confiées, en particulier qu'elle possède les aptitudes et les connaissances nécessaires. L'avant-projet prévoit de supprimer la possibilité de nommer une personne contre son gré; son accord sera requis.

Rapport

1 Historique

1.1 Initiative parlementaire

Le 14 mars 2012, le conseiller national Jean Christophe Schwaab a déposé une initiative parlementaire visant à ce que personne ne puisse être nommé curateur contre son gré¹.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national (ci-après: la commission) a décidé de donner suite à l'initiative le 1^{er} novembre 2012 par douze voix contre dix et une abstention (art. 109, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]²). La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a adhéré à cette décision le 21 janvier 2013 par sept voix contre deux et une abstention (art. 109, al. 3, LParl).

1.2 Travaux de la commission

La commission s'est penchée sur la mise en œuvre de l'initiative le 20 février 2014 et a adopté un avant-projet par 15 voix contre 8, qu'elle a décidé de soumettre aux cantons pour avis. Vu les prises de position qui lui sont parvenues, la commission a décidé à l'unanimité, le 16 octobre 2014, de suspendre ses travaux. Le 20 mars 2015, le Conseil national a donné son aval à une prolongation de deux ans du délai de traitement de l'objet. À sa séance du 2 février 2017, la commission a repris ses travaux. Elle a approuvé le projet annexé par 14 voix contre 0 et 8 abstentions.

En vertu de l'art. 112, al. 1, LParl, la commission a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral de justice et police.

2 Considérations générales

2.1 Contexte

L'autorité de protection de l'adulte doit ordonner les mesures adéquates pour que la curatelle atteigne son but. Nommer une personne appropriée, qui possède les aptitudes et les connaissances nécessaires à l'accomplissement des tâches de curateur, qui dispose du temps nécessaire et qui exécute ces tâches en personne (art. 400, al. 1, du code civil [CC]³), revêt une importance décisive⁴.

¹ Iv. pa. 12.413 «Les citoyens ne doivent pas être nommés curateurs contre leur gré».

² RS **171.10**

³ RS **210**

⁴ Ruth E. Reusser, in: Honsell/Vogt/Geiser (éd.), *Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I*, 5^e édition, Bâle 2014 (ci-après: BSK-Reusser), art. 400 n° 10 s.

La loi ne décrit pas précisément ce qu'est une personne «appropriée». L'autorité de protection de l'adulte jouit donc d'une latitude certaine dans la concrétisation de cette notion. Elle veille au cas par cas à ce que son choix serve les intérêts et le bien de la personne concernée. Elle peut désigner soit un particulier, soit un curateur professionnel.

La fonction de curateur est une *obligation civique*⁵; elle est rémunérée dans une certaine mesure (art. 404 CC). La personne nommée par l'autorité est tenue d'accepter la curatelle, sous réserve de justes motifs (art. 400, al. 2, CC). Cette obligation met en relief les valeurs de solidarité et de fraternité associées à la protection des adultes. Il appartient aux autorités d'exécution de définir les «justes motifs».

L'obligation d'assumer une charge de curateur s'applique à toutes les personnes domiciliées en Suisse, quelle que soit leur nationalité. Elle peut s'appliquer à des personnes qui ne sont pas domiciliées sur le territoire sur lequel l'autorité de protection de l'adulte est compétente. La curatelle s'exerce en personne; la personne nommée ne peut s'y soustraire en versant une taxe d'exemption⁶.

2.2 Problèmes posés par la situation juridique actuelle

Une personne est appropriée pour exercer la fonction de curateur si elle dispose des qualités personnelles et relationnelles et des compétences professionnelles nécessaires⁷. Il ne fait nul doute qu'une personne qui serait nommée curateur contre son gré ou sous la contrainte ne serait guère à même d'exercer sa fonction dans l'intérêt de la personne assistée. Il lui serait également difficile d'établir une relation de confiance avec celle-ci et ses proches (art. 406 CC). Sans la motivation nécessaire, elle ne pourrait tout mettre en œuvre pour que la curatelle atteigne son but. Cet argument n'est pas dénué d'importance, car les personnes placées sous curatelle vivent souvent des situations difficiles marquées par les addictions, les difficultés financières, les maladies chroniques et la solitude. Une partie de la doctrine est d'ailleurs d'avis que l'obligation d'assumer une charge de curateur viole l'interdiction d'astreindre quelqu'un à accomplir un travail forcé ou obligatoire et qu'elle est désuète⁸.

Dans le cadre de la consultation qu'elle a menée auprès des cantons, la commission a constaté que ladite obligation a quasiment disparu dans tous les cantons. Lorsque l'initiative parlementaire a été déposée en 2012, le canton de Vaud était le seul à l'appliquer encore et à nommer des personnes contre leur volonté expresse⁹. Enfin,

⁵ BO 2007 E 835

⁶ BSK-Reusser, art. 400 n° 39

⁷ Message concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation), FF 2006 6683.

⁸ Alexandre Flückiger, L'obligation d'être tuteur: un principe de subsidiarité à l'épreuve de l'article 4 CEDH, RMA 4/2011, pp. 263 ss. Voir également la demande directe formulée en 2014 par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) au sujet de la Convention n° 29 sur le travail forcé, consultable à l'adresse http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3175569.

⁹ Alexandre Flückiger, op. cit., pp. 277 s.

dans le contexte des travaux effectués par la commission, le canton de Vaud a lui aussi changé sa pratique: en juillet 2014, il a annoncé que, à l'avenir, il ne contraindrait plus les personnes privées à accepter une curatelle. Ainsi, l'art. 400, al. 2, CC dans sa mouture actuelle n'est quasiment plus appliqué.

2.3 **Grandes lignes du projet**

De l'avis de la commission, l'acceptation d'une curatelle doit figurer dans le droit fédéral comme un acte volontaire et revêtir cette nature dans tous les cantons. Une personne n'est selon elle à même d'assumer pleinement les tâches spécifiques que requiert une curatelle que si elle a les compétences nécessaires, qu'elle est disponible, mais aussi qu'elle est assez motivée pour remplir cette fonction. L'accord de la personne en question devra donc être une condition de sa nomination.

La présente proposition n'empêche cependant pas la désignation de curateurs privés, en particulier issus des rangs de la famille ou des proches, pour autant qu'ils acceptent leur nomination. Elle n'empêche pas non plus que l'autorité de protection de l'adulte tienne compte des souhaits de la personne sous curatelle ou de ses proches (art. 401 CC).

2.4 **Législations étrangères¹⁰**

Le code civil *italien* prévoit que la tutelle des mineurs est un devoir de fonction (art. 346). Conformément à l'art. 383, le juge des tutelles peut lever le mandat du tuteur d'un mineur si cette charge est exceptionnellement lourde et qu'une autre personne est prête à la reprendre à son compte. En *Allemagne*, l'imposition de force du devoir de fonction se limite à la tutelle des mineurs; elle est applicable à tous les citoyens (§ 1785 en relation avec les §§ 1780 à 1784 du code civil allemand [BGB]). Le juge des tutelles peut inciter la personne nommée à exercer sa fonction en lui infligeant une astreinte (§ 1788 BGB). Le code civil *français* se borne à indiquer que la tutelle des mineurs et la protection des personnes majeures et de leurs biens «[sont] un devoir des familles et de la collectivité publique». En *Autriche*, un avocat ou un notaire ne peut refuser d'exercer l'administration officielle pour un adulte que si sa situation personnelle, familiale, professionnelle ou autre ne le lui permet pas (§ 274, al. 2, du code civil autrichien [ABGB]).

¹⁰ L'analyse de droit comparé se fonde sur BSK-Reusser, art. 400 n° 45.

3 **Commentaire des dispositions**

Art. 400, al. 2

Désormais, l'autorité de protection de l'adulte ne pourra plus nommer une personne curateur contre sa volonté. Cette nouvelle règle correspond à la pratique de tous les cantons. Le fait que des particuliers puissent exercer la fonction de curateur n'est pas remis en question. L'autorité de protection de l'adulte définit au cas par cas quelles personnes peuvent assumer la curatelle compte tenu de leurs aptitudes, de leurs connaissances, du temps dont elles disposent et de leur capacité à exécuter les tâches qui leur seront confiées en personne (art. 400, al. 1, CC).

Ch. II, al. 2

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur, à compter de laquelle il ne sera plus possible de nommer de nouveaux curateurs sans leur accord. Par contre, les curatelles existantes resteront soumises aux dispositions de l'art. 422 CC, selon lesquelles le curateur a le droit d'être libéré de ses fonctions au plus tôt après une période de quatre ans. Les curateurs qui, en vertu de l'art. 400, al. 2, de l'actuel code civil, ont été nommés contre leur gré resteront donc tenus d'exercer leur fonction pour une période déterminée même lorsque la révision sera entrée en vigueur.

4 **Conséquences**

4.1 **Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération**

La règle proposée n'a pas de conséquences pour la Confédération.

4.2 **Conséquences pour les cantons et les communes**

S'agissant des nouvelles curatelles, plus aucun canton n'applique l'obligation inscrite dans la loi. Le canton de Vaud compte toutefois encore un grand nombre de personnes qui, à l'origine, ont été contraintes d'accepter une curatelle contre leur gré. La modification de la loi n'aura donc de conséquences financières que pour le canton de Vaud, puisque les mandats attribués de force devront être redistribués et qu'il faudra créer une nouvelle forme de recrutement. Il n'y aura pas de changement notable dans les autres cantons.

4.3 **Exécution**

Entre-temps, la nouvelle règle est entrée en vigueur dans tous les cantons.

5 Constitutionnalité

La nouvelle règle concernant l'acceptation volontaire d'une fonction de curateur se fonde sur la compétence de la Confédération d'édicter la législation en matière de droit civil (art. 122, al. 1, Cst.).

5.1 Forme de l'acte à adopter

La nouvelle règle figurera dans une loi au sens formel.

