

Position de CURAVIVA Suisse au sujet des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA)

Situation initiale

En janvier 2013, le législateur a jeté, avec la nouvelle loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA), les bases des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). Au niveau communal, les autorités de tutelle organisées de manière très différente, pour certaines en tant qu'autorités de milice, ont été remplacées par des autorités compétentes spécialisées composées de manière interdisciplinaire. Parallèlement, le nombre d'autorités a été réduit de 1'415 en 2012 à 145 en 2017 par des réunions et une nouvelle répartition des zones de compétence. Selon les cantons, il s'agit d'une autorité judiciaire ou administrative organisée au niveau cantonal ou (inter)communal. Le canton en question décide de l'organisation et du nombre des autorités.

Outre la professionnalisation des autorités et le regroupement des responsabilités, un objectif essentiel de la réforme est une plus grande objectivité lorsqu'il s'agit d'élucider les faits et de décider de mesures. Cela se fait au moyen, d'une part, de directives et de recommandations lors de la composition des membres des autorités et, d'autre part, de directives en relation avec la prise de décisions.

Le code civil (CC) prévoit que l'autorité compétente prenne ses décisions en siégeant à trois membres au moins, autrement dit qu'elle soit composée d'au minimum trois membres. Certains cantons ont fait observer dans la loi d'application du CC que ces derniers doivent être issus de différentes professions. La Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) recommande, en raison des thématiques afférentes, de choisir impérativement au moins une personne issue des domaines du droit et de celui du travail social. Les décisions de l'APEA sont prises par un collège de trois membres. Les exceptions sont consignées dans les réglementations cantonales. En tant qu'autorité, l'APEA peut, en fonction de la taille de la circonscription et de l'ampleur des tâches, comprendre des membres supplémentaires.

Éventail des tâches de l'APEA

L'APEA assure la protection des personnes qui ne sont pas en mesure de l'assurer par elles-mêmes ou de demander l'aide nécessaire à cet égard. L'autorité n'exerce pas un rôle actif à cet effet, mais intervient seulement si elle prend connaissance d'un danger. En tenant compte de la personne concernée ainsi que des personnes pertinentes, elle examine les faits et décide quelle mesure d'aide est appropriée et nécessaire afin de garantir la protection de la personne concernée. Si la personne concernée ou, pour les mineurs, la personne exerçant l'autorité parentale, ne peut ou ne veut volontairement adopter les mesures de protection dispensées par la famille, d'autres personnes proches ou des services publics ou privés, ou que ces personnes ou services ne sont pas disponibles, l'APEA en tant qu'autorité peut alors prendre des mesures de protection appropriées contre la volonté de cette personne (subsidiarité de l'APEA).

Les mesures prises par l'autorité pour la sûreté ou la protection d'une personne sont considérées comme appropriées si

- elles sont nécessaires pour garantir la protection de la personne (nécessité),
- elles tiennent compte de la situation et des besoins individuels de la personne concernée ainsi que de son autodétermination (individualité, adéquation),
- elles n'interviennent que de manière aussi minime que possible dans l'autodétermination (proportionnalité),
- des mesures d'aide moins restrictives non ordonnées se sont pas suffisantes (subsidiarité).

Toutes les mesures prises par l'APEA en tant qu'autorité, que ce soit dans le cadre de la protection de l'enfant mais aussi de l'adulte, sont régulièrement contrôlées selon ces critères.

L'APEA et la protection de l'enfant

Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement (art. 11 de la Constitution fédérale). La responsabilité de cette tâche incombe principalement aux parents. Si ces derniers ne peuvent, même avec le soutien de tiers, protéger leur enfant d'un danger, l'APEA intervient si elle a connaissance des faits. L'intervention au sein de l'autorité parentale est lourde pour toutes les personnes concernées. C'est pourquoi l'objectif primaire de l'APEA pour assurer la protection et le bien-être de l'enfant est de restreindre l'autorité parentale aussi peu que possible mais autant que nécessaire. Les droits de l'enfant comme prévus par la convention des droits de l'enfant de l'ONU, sont au centre. En particulier, la garantie de l'audition de l'enfant dans la procédure a une grande importance.

En tant qu'autorité, l'APEA peut prendre différentes mesures pour assurer la protection de l'enfant. Celles-ci ont une influence plus ou moins importante sur l'autorité parentale. Elles vont de l'avertissement, de l'instruction et de la surveillance des parents jusqu'au retrait du droit de déterminer le lieu de résidence, et même au retrait complet de l'autorité parentale. De nos jours, le retrait de l'autorité parentale ne se fait que dans des cas extrêmement rares.

L'APEA et la protection de l'adulte

Une personne majeure, capable de discernement et ayant l'exercice des droits civils peut exercer ses droits et ses devoirs de manière autonome. Le droit à l'autodétermination a également été renforcé par la modification de la législation. Les dispositions personnelles autorisent que, dans le cas d'une limitation de la capacité de discernement, le souhait de la personne concernée soit fortement pris en considération (mandat pour cause d'inaptitude, directives anticipées). De plus, les proches ainsi que les conjoints/partenaires enregistrés tout comme d'autres proches au sein de la famille et en dehors de celle-ci seront davantage pris en compte pour la représentation de la personne dont la capacité de discernement est limitée. Si une personne adulte n'est pas en mesure de régler ses affaires personnelles, patrimoniales ou administratives même avec l'aide de tiers ou qu'elle ne peut ou ne veut accepter ce soutien dans une mesure suffisante, l'APEA engagera en tant qu'autorité des mesures dans le but d'aider et de protéger la personne concernée (principe de subsidiarité). L'autonomie de la personne concernée est autant que possible préservée et encouragée (art. 388 CC).

Les mesures prises par l'APEA en tant qu'autorité en matière de protection de l'adulte vont de la curatelle d'accompagnement avec différents niveaux d'intervention concernant l'autodétermination (art. 390 ss CC) au placement à des fins d'assistance (art. 426 A CC) Le placement d'une personne à protéger contre sa volonté se fait uniquement si celle-ci souffre de troubles psychiques, d'une déficience mentale, d'un grave état d'abandon ou si l'assistance ou le traitement nécessaires ne peuvent lui être fournis d'une autre manière. La personne concernée est libérée dès que les conditions du placement ne sont plus remplies.

État actuel de l'APEA

La nouvelle législation sur la protection de l'enfant et de l'adulte permet une vérification et un contrôle régulier de l'APEA au niveau cantonal. De ce fait, les cantons sont également en mesure de proposer et d'entreprendre le développement de leurs autorités de protection. Ainsi, les cantons de [Berne](#)¹ et de [Saint-Gall](#)², par exemple, ont évalué leur pratique actuelle de l'APEA et en ont déduit les premières améliorations à apporter. Dans d'autres cantons également, la pratique sera également examinée et des adaptations et des améliorations seront entreprises. Celles-ci concernent en particulier le financement des mesures ainsi que la communication entre les APEA et les communes.

Au niveau fédéral, de nombreuses interventions parlementaires au sujet des APEA ont déjà été traitées ou sont encore en cours de traitement.

Trois rapports d'évaluation, resp. une évaluation des premières années des APEA, ont été publiés à ce jour :

- L'analyse de la mise en œuvre organisationnelle et les chiffres clés au sujet de la performance et des coûts (« [Analyse der organisatorischen Umsetzung und Kennzahlen zu Leistungen und Kosten](#) ») publiée le 5 avril 2016 par Interface à l'intention de l'Office fédéral de la justice (OFJ) montre la manière dont les cantons mettent en œuvre la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte.
- Le rapport au sujet de la mise en pratique de la procédure de l'APEA pour la recherche de paternité, la convention d'entretien et la prise en compte de personnes avec ou sans lien de parenté lors du placement d'enfant par l'APEA (« [Praxis des Vorgehens der KESB bei Vaterschaftsfeststellungen, bei Unterhaltsverträgen und beim Einbezug von verwandten und nicht verwandten Personen bei Kindesplatzierungen durch die KESB](#) ») publié le 11 novembre 2016 par la Haute école spécialisée de travail social de Lucerne à l'intention de l'Office fédéral de la justice (OFJ) traite de la manière dont ces thématiques seront mises en œuvre selon la nouvelle loi.
- Dans son rapport « [Premières expériences avec le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte](#) » du 29 mars 2017, le Conseil fédéral répond à quatre postulats ainsi qu'à d'autres questions relatives aux APEA. Il constate que de nombreuses expériences ont été faites depuis l'introduction du nouveau droit et que des améliorations ont été réalisées. Aucune explosion des coûts ni des mesures ne s'est produite. En outre, le rapport mentionne des thèmes auxquels le Conseil fédéral va

¹ Rapport au sujet de la 1^{re} phase d'évaluation, ECOPLAN et Haute École de Travail Social du Valais, 17 juin 2015

² Évaluation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Saint-Gall, Interface, 15 juillet 2016

s'atteler. Le gouvernement suisse souhaite en particulier améliorer l'implication des proches dans toute la procédure et examiner comment les intérêts des personnes concernées pourraient être préservés sur le long terme.

- La Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), en sa qualité d'organe de liaison entre les autorités cantonales de surveillance en matière de protection des mineurs et des adultes, a tiré un [bilan sur les 4 ans des APEA](#) à l'issue de la conférence de presse du 4 septembre 2016. Le nombre des mesures est légèrement en recul et il faut absolument maintenir l'indépendance des APEA vis-à-vis des communes. Les défis actuels des APEA sont les rapports avec les parents d'enfants handicapés, la communication avec les personnes concernées, l'idée de la création d'un centre d'écoute indépendant ainsi que le renforcement des contacts avec les communes.

Un des résultats de cette évaluation a été la création en 2017 du centre d'écoute et d'assistance de l'enfant et de l'adulte (KESCHA), indépendant et supracantonal. Celui-ci offre un conseil aux personnes qui sont concernées par une mesure de protection de l'enfant ou de l'adulte et ont des questions au sujet des procédures de l'APEA. En plus du conseil aux personnes directement concernées, le KESCHA s'engage en faveur du dialogue et de l'échange objectif en matière de protection de l'enfant et de l'adulte. À cet effet, le KESCHA analyse les problématiques et transmet les résultats de son évaluation à la COPMA.

Position de CURAVIVA Suisse

CURAVIVA Suisse constate qu'après des difficultés initiales, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte se sont établies, mais qu'elles se trouvent toujours dans une phase de consolidation.

Il est dans l'intérêt des institutions membres de CURAVIVA Suisse que les autorités assignées pour le placement en institution s'acquittent de leur travail de manière professionnelle pour le bien des personnes concernées. Cela est d'autant plus important lorsque le placement en institution se fait contre le gré de la personne concernée ou, pour les enfants, contre la volonté des détenteurs de l'autorité parentale. Chaque décision repose sur une appréciation en plus de critères objectifs. CURAVIVA Suisse considère donc judicieux que l'APEA recoure à une équipe interdisciplinaire lors de l'analyse de la situation et de la prise de décision et qu'elle élargisse ainsi son point de vue. CURAVIVA Suisse apprécie également qu'une plus grande importance soit donnée à l'autodétermination des personnes concernées lors de la recherche de solutions et que, dans le sens d'une orientation dans l'espace social, les ressources de l'environnement soient davantage prises en compte pour couvrir les besoins en matière de soutien. L'indépendance par rapport à l'organisme de financement permet à l'APEA de concentrer son attention sur le bien des personnes concernées et de prendre en compte tant les prestataires professionnels que les aides issues du domaine non professionnel.

En tant qu'association faîtière nationale, CURAVIVA Suisse, tout comme la COPMA, se réjouit et estime qu'il est primordial que l'échange entre les différents acteurs impliqués (APEA, communes qui assurent le financement, curateurs, organisations et institutions ainsi qu'écoles et ateliers) s'intensifie. L'association doit ainsi à la fois se concevoir comme un système avec une compétence commune servant le bien des personnes à protéger et aussi décider des modalités de mise en œuvre en fonction des compétences de chacun, en vertu d'une vision commune de la protection de l'enfant et de l'adulte. L'association approuve les

efforts fournis dans le but d'améliorer l'organisation entre les autorités et les organisations, actuellement très hétérogène sur le plan régional et personnel, de la collaboration. Elle y voit l'opportunité d'arriver à une procédure plus rigoureuse et plus compréhensible en ce qui concerne le placement institutionnel.

L'association se réjouit que, aux niveaux tant cantonal que national, des améliorations continuent à être apportées dans la mise en œuvre de la législation relative à la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que dans la collaboration entre les différents acteurs concernés. CURAVIVA Suisse ne doute pas qu'après les difficultés initialement rencontrées lors de la mise en œuvre et les adaptations constantes, les avantages de la professionnalisation se feront sentir.

Informations supplémentaires :

- [L'édition d'octobre 2016 de la revue spécialisée de CURAVIVA Suisse \(allemand\)](#) considère les APEA et leur travail sous différents points de vue. Les contenus de cette édition contribuent, avec des arguments objectifs, à calmer le débat très émotionnel au sujet des APEA.
- La [COPMA](#), ou Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes, est l'organe de liaison entre les autorités cantonales de surveillance en matière de protection des mineurs et des adultes. Son secrétariat général est géré par la Haute école spécialisée de Lucerne. La COPMA organise des journées d'étude. Elle édite la « Revue de la protection des mineurs et des adultes RMA » ainsi que d'autres publications et rédige des rapports et des recommandations et élabore des projets.
- Le [KESCHA](#) est un centre offrant des informations et un conseil par téléphone aux personnes concernées par une mesure de protection de l'enfant ou de l'adulte.