

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 062-2015
Type d'intervention: Interpellation

Motion ayant valeur de directive: ☐

N° d'affaire: 2015.RRGR.201

Déposée le: 20.02.2015

Motion de groupe: Non

Motion de commission: Non

Déposée par: Rudin (Lyss, pvl) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui

Urgence accordée: Non 19.03.2015

N° d'ACE: 1024/2015 du 26 août 2015

Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Classification: –



Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte: des indicateurs pour apprécier la situation

Les cas traités par les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et les mesures ordonnées par ces autorités font de plus en plus souvent la une des journaux. Les cas sont très complexes et les décisions des APEA lourdes de conséquences. Il serait dès lors bienvenu de disposer de quelques indicateurs.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Combien de mesures ordonnait-on par an dans le canton de Berne avant l'introduction des APEA (ventiler les chiffres par catégorie : art. 307, 308, 310 et 311 CCS) ?
2. Combien de mesures les APEA ont-elles ordonnées en 2013 et 2014 (ventiler les chiffres par catégorie : art. 307, 308, 310 et 311 CCS) ?
3. Comment les mesures ont-elles évolué de 2013 à aujourd'hui (ventiler les chiffres par catégorie : art. 307, 308, 310 et 311 CCS) ?
4. Combien de cas traités par les APEA ont-ils été déférés à la Cour suprême en 2013 et 2014 ?

5. Combien de décisions des APEA la Cour suprême a-t-elle cassées en 2013 et 2014 ?
6. Quelle est la durée moyenne de réaction des APEA, quelle que soit la demande ?
7. Que font les APEA pour améliorer durablement le niveau de qualité ? Pratiquent-elles l'analyse comparative ?
8. Envisage-t-on la création d'un service de médiation indépendant ?

Motivation de l'urgence :

L'urgence est justifiée par l'actualité de la question, l'intérêt du public et la portée des décisions des APEA.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

Il est impossible de déterminer le nombre exact de mesures qui étaient ordonnées annuellement avant 2013. Les données que la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) avait collectées par le passé se sont avérées peu fiables¹. Par exemple, d'après ces données statistiques, seules 157 mesures au sens de l'article 310 CCS (retrait du droit de garde ou droit de déterminer le lieu de résidence) étaient en cours dans le canton de Berne au 31 décembre 2012. Or, les APEA ont en fait repris 350 mesures au 1^{er} janvier 2013. Pour les autres mesures de protection de l'enfant (art. 307, 308 et 311 CCS) également, des écarts considérables sont constatés entre les mesures annoncées et celles dont la gestion a effectivement été transférée aux APEA. En conséquence, les données collectées avant 2013 ne sont pas représentatives.

Question 2

Depuis 2013, les mesures ne sont plus prononcées par 318 autorités tutélaires mais par onze APEA cantonales et une APEA bourgeoisiale. En outre, les mesures ordonnées par les APEA sont consignées à l'aide du système commun (unique) de gestion électronique des affaires, lequel prévoit des champs obligatoires pour reporter le nombre de mesures prises. Cela devrait permettre de réduire les erreurs de saisie et générer des données fiables. Il n'en reste pas moins que différents facteurs ont conduit à ce que les données relevées pour 2013 et 2014 ne soient pas particulièrement fiables non plus. D'une part, depuis le milieu de 2012, les autorités tutélaires – dans la perspective de l'entrée en vigueur du nouveau droit – n'ordonnaient souvent plus les mesures nécessaires, ce qui a eu pour effet de les reporter à l'année statistique 2013 (au lieu de 2012). Une partie du retard ainsi accumulé dès le début de l'année n'a pu être résorbé que l'année suivante (2014). D'autre part, on a constaté que les APEA, en raison de leur charge de travail considérable, n'ont pas inscrit de manière régulière les mesures qu'elles ont effectivement levées dans le système de gestion des affaires. C'est pourquoi le nombre de cas figurant dans les statistiques de 2013 et 2014 est plus élevé qu'il ne l'est en réalité. Il faudra donc attendre les données de l'année statistique 2015 pour obtenir des chiffres fiables.

¹ Cf. *Josef Estermann*, Réanalyse des données statistiques de la protection de l'adulte de 1996 à 2011, RMA 2013, p. 71 ss.

Une fois les imprécisions susmentionnées prises en compte, les chiffres suivants peuvent être considérés pour 2013 et 2014:

Type de mesure	Mesures ordonnées en 2013	Mesures ordonnées en 2014
Art. 307 CCS	190	278
Art. 308 CCS	921	1271
Art. 310 CCS	148	164
Art. 311/312	5	2

Question 3

Les données chiffrées relatives au nombre de mesures ordonnées en 2013 et 2014 ne permettent donc guère de dégager des tendances ou de tirer des conclusions et ne se prêtent en particulier pas à une comparaison avec les données collectées avant 2013².

Si l'on compare 2013 à 2014, on peut expliquer l'augmentation des mesures ordonnées en 2014 avant tout par la réduction progressive du nombre de dossiers en suspens pendant cette même année. En raison de la professionnalisation de la protection de l'enfant et de l'adulte qui a découlé de l'introduction des APEA et de l'application rigoureuse du principe de subsidiarité (primauté de l'autonomie de la personne concernée et de son entourage), les APEA s'attendent pour le moment à ce que le nombre de cas reste stable ou baisse légèrement, en particulier en ce qui concerne le domaine de la protection de l'enfant. Les données récoltées dans la ville de Bienne, où l'on observe que le nombre de retraits du droit de garde est stable ou légèrement en baisse (art. 310 CCS), illustrent bien cette tendance.

	2012		2013		2014	
	Nombre au 31.12.	Nouvelles mesures	Nombre au 31.12.	Nouvelles mesures	Nombre au 31.12.	Nouvelles mesures
Bienne	92	17	81	13	77	12

À long terme, en raison de l'évolution sociodémographique (individualisation, vieillissement de la population, immigration, etc.), il faut s'attendre à ce que les cas relevant de la protection tant de l'adulte que de l'enfant suivent une tendance à la hausse. Un plus long laps de temps est toutefois nécessaire pour prévoir l'évolution du nombre de cas de manière fiable.

Question 4

Au cours de ses deux premières années de fonctionnement, le Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte a traité respectivement 220 et 344 recours contre des décisions rendues par les APEA. La progression du nombre de recours concorde avec l'augmentation des décisions des APEA (réduction progressive du nombre de dossiers en suspens).

² D'après la COPMA, d'autres cantons sont également confrontés à l'impossibilité de comparer les données.

Question 5

En 2013 et 2014, la Cour suprême a statué différemment des APEA dans respectivement 34 et 62 cas, ce qui correspond à des taux de décisions confirmées de 85 et 82 pour cent. Pour une nouvelle autorité qui est compétente dans divers domaines juridiques, ces valeurs sont très bonnes.

Question 6

Le temps de réaction varie en fonction de l'urgence et de l'importance de la demande. Il peut être de quelques minutes lors d'un service de permanence ou en cas de situation d'urgence (par exemple, interdiction de quitter le territoire national s'il y a un risque que l'enfant soit enlevé, retrait du droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant si ce dernier court un danger aigu et grave, placement à des fins d'assistance ordonné à l'égard d'une personne atteinte d'un trouble psychique grave que l'on doit aller chercher chez elle et amener à l'hôpital de l'île ou blocage d'un compte si la personne concernée compromet sérieusement sa fortune). Le temps de réaction est plus long lorsque les affaires sont moins urgentes et que les retards accumulés sont importants (par exemple, dans le domaine de l'approbation des rapports de curatelle), mais il a pu être considérablement réduit (le temps moyen pour l'approbation des rapports et des comptes est passé de 137 jours à 68 jours environ).

Dans le cadre d'une procédure au sens du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte sans caractère d'urgence, le règlement rapide n'est pas une priorité. Au contraire, les APEA choisissent sciemment de faire durer l'enquête entre deux et quatre mois. En effet, le fait de laisser le temps aux personnes concernées et à leur entourage de sortir seuls (ou avec l'aide des services sociaux) d'une situation de détresse permet de préserver leur droit à l'autodétermination. Ainsi, des mesures librement consenties permettent souvent d'éviter une intervention de l'APEA.

Question 7

Pendant les deux premières années, le directoire des APEA ainsi que les différentes autorités ont élaboré divers instruments de gestion de la qualité. En particulier, les processus opérationnels et de soutien ont été développés et des modèles uniformes pour les décisions et la correspondance ont été introduits. Sur le plan institutionnel, la mise en place du comité pour de bonnes pratiques et de la commission juridique a permis d'accomplir les tâches de manière plus cohérente et de renforcer l'unité de la jurisprudence. En outre, en vue de garantir la même qualité dans l'ensemble des APEA, les collaborateurs effectuent des stages de courte durée dans d'autres sites. Des réunions sont régulièrement organisées entre les différents organes à divers niveaux pour assurer une collaboration continue avec les partenaires importants (services sociaux, préfectures, police, offices de l'état civil, cliniques, institutions sociales, services psychologiques pour enfants et adolescents, autorités de conciliation, tribunaux régionaux, offices des poursuites et des faillites, etc.). De nombreux accords de collaboration ou mémorandums communs ont été établis afin de réglementer cette coopération. En outre, les rencontres régulières avec les autorités de surveillance (JCE/Office cantonal des mineurs) et l'instance judiciaire de recours (Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte) ainsi que la formation continue et le perfectionnement des cadres et du personnel spécialisé sont d'une grande importance pour la garantie de la qualité.

Un rapport trimestriel qui contient les données relatives à l'exécution du mandat des APEA est établi en vue de détecter les problèmes à un stade précoce et à titre d'analyse comparative. Les informations concernant les procédures, le personnel et les finances ainsi que les rapports concernant les risques pour chaque APEA servent d'instrument de pilotage au directoire et aux autorités de surveillance. En outre, les comptes rendus permettent d'effectuer une comparaison entre les sites et fournissent des informations particulièrement utiles pour allouer les ressources de manière efficace.

Question 8

Il n'y a pas lieu d'introduire un service de médiation dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte. Les réclamations sont adressées en règle générale aux APEA ou, dans un second temps, au directoire. Ainsi, le dialogue direct est privilégié. En outre, chacun – indépendamment de son statut de partie – a la possibilité de relever des anomalies et de les dénoncer (sans procédure formelle et gratuitement) à l'autorité de surveillance. S'il est question d'une décision formelle d'une APEA en particulier, il reste toujours possible de former un recours devant le Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte.

On observe que le nombre de réclamations adressées aux autorités de surveillance avait déjà considérablement diminué après le premier mois et que depuis, les autorités n'en ont reçu que de manière sporadique.

Destinataire

- Grand Conseil