

Avis conjoint de Jean Zermatten et Philip D. Jaffé au sujet de la Synthèse des travaux du groupe de travail concernant le renforcement de l'encadrement des APEA (4 axes)

1. Considérations générales

a) L'un des principaux objectifs de la révision du droit de tutelle était de mettre un peu d'ordre dans la diversité confédérale des autorités tutélaires (plus de 1'000 instances en tous genres, avec des compétences diverses) et de mieux protéger les enfants, notamment en professionnalisant les autorités de protection de l'enfant et en créant des autorités spécialisées de composition interdisciplinaire (nouvel art. 440 alinéas 1 et 3).

La révision avait d'abord pour objet la protection de l'adulte ; la protection de l'enfant ne s'est imposée que plus tard, vu l'imbrication délicate des autorités de tutelles et des tribunaux civils en charge du droit matrimonial. Le travail important et polyvalent opéré dans ce domaine par les services de protection de l'enfant (SPJ, OPE, SPMi, OCM...) pouvait aussi laisser penser que la réforme de la protection de l'enfant n'était pas aussi urgente que celle des adultes, puisque des professionnels en étaient chargés.

Or les événements ont donné tort au législateur de l'époque, car c'est bel et bien dans le domaine de la protection de l'enfant que les choses ont le plus changé, sinon du point de vue législatif (notons malgré tout la nouvelle réglementation de l'autorité parentale conjointe, le retrait de l'autorité parentale sans le consentement des parents, le transfert de l'autorité parentale d'un parent à l'autre sur demande conjointe des parents, l'intervention directe de l'autorité comme solution alternative explicitement prévue par la loi à l'institution d'une curatelle de représentation, la possibilité explicite d'une exhortation de parents en conflit à tenter une médiation...), à tout le moins du point de vue de la réalité des faits, avec des cohortes de situations très délicates, complexes et forcément sensibles que l'on confie aux autorités de protection des enfants.

Dans la nécessaire réforme imposée aux cantons, le Valais n'a pas voulu faire le saut de la professionnalisation complète des APEA et a choisi un système intermédiaire entre l'ancien système des chambres pupillaires communales et un souhaitable système d'autorité judiciaire ou administrative cantonalisé, en optant pour un système d'ententes intercommunales régionales, qui a mis sur pied 23 APEA sur l'ensemble du territoire cantonal. Les raisons invoquées étaient le manque de ressources financières, mais aussi la volonté des communes de maintenir un lien de proximité entre le citoyen et l'autorité tutélaire. Ceci s'est traduit malheureusement par l'échec de la professionnalisation, de l'interdisciplinarité et par une qualité discutable de la protection offerte par une partie des APEA valaisannes. Avec des réactions vives des usagers, l'intérêt soudain des média pour le sujet et la naissance d'associations de citoyens mécontents des prestations offertes, pour ne pas dire davantage.

b) Pour réussir la réforme proposée par les Chambres fédérales, deux conditions s'imposent à notre avis :

- ✓ les professionnels engagés doivent détenir les qualifications voulues, doivent être en nombre suffisant, et le personnel doit être suffisamment disponible pour accomplir professionnellement le travail des autorités de manière efficiente, et
- ✓ l'interdisciplinarité doit être réalisée, non seulement dans les déclarations, mais réellement dans faits, c-à-d dans les compétences des personnes appelées à travailler

dans les instances de protection. L'interdisciplinarité ne s'improvise pas, elle doit être entraînée et pratiquée.

c) La question de la spécialisation de la protection de l'enfant. Il ne fait de doute pour personne que la fonction de protecteur de l'enfant et celle de protecteur de l'adulte sont presque totalement différentes.

Dans le premier cas, on s'occupe avant tout des relations familiales d'une personne dépendante en raison de son jeune âge et de sa vulnérabilité et on a besoin de compétences liées aux questions du développement de l'enfant, de ses modes spécifiques de communiquer, de son éducation et du respect de ses droits en relation avec une autonomie progressive de l'enfant à protéger et une responsabilité parentale qui diminue inexorablement, les deux mouvements devant s'articuler harmonieusement.

Dans le second cas, l'autorité de protection doit surtout gérer des situations de personnes adultes, pas forcément dépendantes, et qui, pour des raisons diverses, ont besoin que l'on s'occupe de leurs affaires: on aura besoin de comptables, de gestionnaires et d'administrateurs, plus que d'accompagnants, ou de travailleurs sociaux.

Autrement exprimé, les tâches entre APA et APE sont différentes. Les profils des intervenants professionnels requièrent des champs de connaissance et des compétences techniques assurément distinctes: *les tâches fiduciaires, le domaine des assurances (en particulier le droit des assurances sociales), la gestion des biens patrimoniaux vs travail social et en pédagogie/psychologie, expertise en développement, gestion de conflits...*

Dès lors, il faut se poser la question de la spécialisation dans les APEA, prenant par analogie l'exemple très convaincant de la justice pénale, qui a séparé complètement les instances des enfants en conflit avec la loi (justice juvénile) de celles des adultes délinquants (justice ordinaire), depuis de très nombreuses années et à la satisfaction générale. La Valais pourrait être pionnier dans la matière, s'il décidait de la séparation/spécialisation.

d) Collaboration et indépendance. Il est essentiel de comprendre et de rédiriger à quel point les APEA et les services de protection doivent conjuguer leurs compétences tout en demeurant des instances distinctes et indépendantes. D'une part, les APEA doivent pouvoir compter sur des informations (écrites et orales) de qualité de la part des services de protection pour pouvoir prendre des décisions utiles pour les enfants et les familles bénéficiaires. D'autre part, il est essentiel que les APEA exercent un rôle de surveillance à propos des dispositifs qui sont adoptés de manière consensuelle avec les parties ou sont ordonnées en l'absence d'un accord entre les parties et qui sont pour la plupart confiées aux services de l'Etat pour leur mise en œuvre.

Dans tous ces cas de figure, il importe que des mécanismes de dialogue de haut niveau se mettent en place entre le système judiciaire et les services de protection pour examiner de manière constructive les situations qui posent des défis particuliers au soutien socio-judiciaire proposé et pour définir les objectifs d'amélioration des prestations.

Nous sommes également d'avis que, dans certaines situations critiques, les services judiciaires et de protection de l'Etat doivent obtenir des analyses expertales hors du système.

e) Empathie. Le travail en protection de l'enfant, partant le rôle des personnes qui

travaillent dans les APEA dans le domaine enfance, ne peut se résumer à des techniques d'interventions précises, à des évaluations de situations personnelles et à l'appréciation de risques, voire à des prescriptions de mesures systématiques, ou à l'emporte-pièce. Non, ce travail est basé sur l'individualisation et sur le cas-par-cas (détermination de l'intérêt supérieur de chaque enfant étant dans la balance), avec une réflexion et des décisions prises sur mesure. Tout cela peut s'apprendre, s'entraîner et se pratiquer.

Mais les professionnels ne doivent jamais oublier l'humain et qu'ils interviennent pour des enfants, pour des familles et non pour des *cas*, ou pour des *numéros de dossier*. C'est pourquoi dans le choix des personnes qui composent les autorités de protection, il faut accorder une attention particulière à l'expérience humaine et aux dispositions d'empathie des candidat.e.s. De même ces autorités une fois en fonction devront accorder une considération particulière à leurs "clients", notamment en s'imposant de les rencontrer, de les entendre, de leur permettre de s'exprimer (y compris les enfants).

Il serait judicieux que les règles de procédure imposent ces étapes et que la formation continue nécessaire à l'exercice de la prise en charge de situations complexes et délicates accorde une place importante à l'écoute, à l'éthique, à l'attitude personnelle... Il ne s'agit nullement de brider l'autorité d'une instance judiciaire, mais de calibrer son fonctionnement et les interventions de ses membres de manière à être orientés respectueusement vers des solutions.

f) La question du financement des APEA. Si l'on en reste au système actuel de l'entente intercommunale, le financement des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte va continuer à poser des problèmes sérieux, certaines communes ne comprenant pas vraiment ce que font ces autorités et renâclant à mettre à disposition les moyens nécessaires pour un fonctionnement professionnel, interdisciplinaire, disponible des instances et surtout pour une professionnalisation réelle de ces dernières. Le fait d'informer les communes par un rapport annuel n'est, à notre avis, pas suffisant. Il y a donc lieu de poursuivre la réflexion à ce sujet.

g) Changements législatifs / Constituante. Il est certain que la Constituante ne pourra pas faire l'impasse sur l'administration de la justice sous toutes ses formes et que la protection de l'enfant (et de l'adulte) sera au centre de l'intérêt des Constituants. On peut très bien imaginer la création d'un Tribunal de la Famille (qui résoudrait les questions de répartition problématique des compétences entre juges de district et APEA), ou une organisation judiciaire ou administrative de protection cantonalisée, avec 3 régions et 3 instances (Haut, Centre et Bas Valais). Cette question sera en lien avec les discussions sur le découpage territorial, qui sera très certainement redéfini: il n'est pas du tout certain que les 13 districts, pour le cas qui nous occupent les 9 arrondissements judiciaires, subsistent.

Dès lors, l'entrée en vigueur du projet soumis (*les communes auront jusqu'au 31 décembre 2024 pour mettre en place les nouvelles structures*), paraît problématique. Ne devrait-on pas accélérer le mouvement? Au 31.12.2024, il est très probable qu'une autre organisation aura été décidée.

2. Considérations particulières (selon les 4 axes)

Nous reprenons ci-après les propositions du document de synthèse soumis avec nos commentaires.

Taille et nombre des APEA

Le groupe de travail propose 9 APEA, en expliquant que ce nombre est calqué sur les arrondissements judiciaires actuels et que cela facilitera les relations avec les tribunaux de district, au regard du partage des compétences (art. 315 CC). Cet argument et les autres arguments favorables développés sont clairs et vont dans le sens de cette diminution du nombre des APEA.

Si l'on regarde d'un peu plus près l'annexe et les indications du nombre d'habitants par arrondissements judiciaires, l'on se rend compte que les arrondissements de Loèche avec 20'200 habitants, Entremont avec 15'200 habitants et certainement St. Maurice, avec environ 15'000 habitants aussi, n'ont pas la taille critique pour opérer une complète professionnalisation des APEA.

Les recommandations de la COPMA (citées dans le rapport du GT) vont dans ce sens: "Compte tenu du nombre actuel de cas traités par les cantons et des valeurs moyennes enregistrées par le passé dans les villes de grande et de moyenne tailles, il faut tabler – par collège décisionnel – *sur un minimum d'environ 1000 mesures en vigueur (cas actuels) ou d'environ 250 nouvelles mesures instituées par an, ou encore sur une zone desservie d'au minimum 50 000–100 000 habitants*, pour que la charge de travail confiée à l'autorité interdisciplinaire corresponde à une activité professionnelle principale et que son engagement réponde aux critères de professionnalisme désormais requis."¹

Dès lors, pour réaliser les conditions de la réussite (professionnalisation et interdisciplinarité), il serait probablement indiqué de n'avoir que 7 APEA, en regroupant : Loèche à Viège ; Entremont à Martigny ; et en modifiant le rattachement de St. Maurice à Monthey, plutôt qu'à Martigny. Cette solution continuerait à tenir compte des spécificités géographiques du canton du Valais.

Elle aurait surtout le mérite de permettre une réelle professionnalisation : comment pourrait-on l'assurer à Entremont ou à Loèche autrement ? L'avis de la CAT va dans le même sens : selon elle, la taille de la région desservie est essentielle pour professionnaliser les autorités. "*Seul un nombre suffisant de cas permet de qualifier dûment l'autorité et de la concevoir adéquatement également sous l'angle des coûts. C'est pourquoi il ne faudrait pas descendre en dessous de 50'000 habitants.*"²

On pourrait même aller plus loin dans la réflexion et descendre au-dessous de 7...

Par ailleurs, nous partageons l'avis exprimé par la COPMA (repris par le groupe de travail) que les inconvénients d'une justice de proximité l'emportent sur les avantages et que la justice de proximité fait souvent obstacle au professionnalisme, alors même que le droit matériel et formel à appliquer par l'instance de protection nouvelle requiert un haut

¹ CAT, Recommandations autorité interdisciplinaire ZVW 2/2008, p. 156

² idem

niveau de compétences professionnelles.

De plus, nous sommes très sensibles à la considération que la proximité d'une APEA doit s'entendre non pas d'une proximité géographique, mais d'une proximité humaine, ce qui veut dire empathie, relations humaines, respect, considération, et large compréhension des problématiques humaines rencontrées par les personnes qui ont besoin d'une mesure de protection et leurs proches (cf, ci-dessus, nos considérations générales, litt. e.). Dès lors, si l'instance de protection joue effectivement ce rôle de bâtisseur de relations humaines, nous ne voyons pas de difficultés particulières à la diminution des APEA, et aux regroupements préconisés.

La question des places de travail (diminution) ne nous semble pas constituer un argument très objectif, même s'il sera avancé par certains. La diminution des instances ne fait pas obligatoirement diminuer le nombre de personnel, d'autant plus que l'on s'attend à une augmentation des cas et des décisions, non l'inverse. Sans parler de la complexification des situations. Une séparation/spécialisation de la protection enfants / adultes, pourrait aussi amener à l'embauche plutôt qu'à la mise en congé.

Budget des APEA

Nous n'avons pas beaucoup à dire sur ce point et soutenons l'idée que l'Etat doit édicter des directives en ce sens. Le but étant d'amener les communes à contribuer de manière significative à la réforme du système et à l'opération de professionnalisation des instances de protection, selon clé de répartition à fixer.

Nous renvoyons cependant à notre considération générale (litt. f), sur ce sujet.

Composition des APEA

Nous partageons la plupart des points de vue exprimés par le GT et ses propositions, notamment:

- la disparition du Juge de commune comme membre de droit des APEA, pour les motifs exprimés dans le rapport ;
- l'augmentation de la disponibilité des APEA, par l'augmentation du temps de travail de la présidence, qui devrait être à notre avis de 100% ;
- le fait que la présidence soit occupée par un.e juriste, pour les arguments développés dans le rapport ;
- le fait que le-a greffier-ère juriste ne peut pas assumer seul.e les décisions juridiques ;
- le fait que les deux autres membres de l'instance doivent aussi avoir un taux d'activité plus important et fixe ;

- l'exigence que les personnes qui prennent des décisions dans les APEA montrent patte blanche (l'absence de casier judiciaire et de poursuites) et la fixation d'un âge maximum (70 ans) à l'exercice d'une fonction, paraissent des nécessités évidentes ;
- les règles d'incompatibilité et de récusation, actuellement manquantes.

Par contre, nos remarques s'intéressent plus à la question de l'interdisciplinarité.

Pour que l'autorité interdisciplinaire puisse atteindre et maintenir le niveau de qualité exigé par les nouvelles dispositions du CCS, un certain degré de sollicitation est nécessaire, en plus des connaissances professionnelles spécifiques. L'interdisciplinarité doit être exercée et réalisée régulièrement. Il ne suffit pas de convoquer à l'une ou l'autre reprise le psychologue ou le travailleur social, mais il est nécessaire que l'on apprenne à travailler ensemble. Aucune APEA ne peut assurer une prestation professionnelle de qualité pour des situations de grande complexité et développer une pratique cohérente, si ces deux conditions ne sont pas respectées.³

Avec des charges de travail réduites (Loèche, Entremont pour reprendre l'exemple local), les professionnels ne peuvent pas atteindre le niveau requis de compétences spécifiques, car

- le domaine de la protection de l'enfant est particulièrement complexe;
- les spécialistes qualifiés engagés à temps partiel ne sont pas légion;
- les membres de l'autorité interdisciplinaire engagés à temps trop partiel n'auront pas la disponibilité nécessaire, puisque obligés d'avoir d'autres occupations.

Dès lors, nous préconisons que, vu les exigences de la représentation interdisciplinaire et compte tenu de charges de travail importantes, le collège décisionnel de l'APE devrait compter trois membres :

- *un.e Président.e, juriste, à 100%*
- *un.e assesseur appartenant au domaine de la pédo-psychiatrie, psychologie, pédiatrie... à 50%*

³ Sous l'angle épistémologique, l'interdisciplinarité est comprise par les capacités à faire se rencontrer différents regards scientifiques et professionnels sur l'intérêt de l'enfant et sa protection. Il s'agit alors de la mise en œuvre de compétences supérieures créées par la rencontre des différents regards, ce qui suppose une formation et une expertise poussée, une capacité à déconstruire les rapports sociaux entre disciplines, à soulever les paradoxes et les contradictions propres aux regards univoques des disciplines et à les assumer dans leurs incertitudes. L'interdisciplinarité ne serait ainsi pas une simple addition de disciplines.

Le législateur semble ainsi avoir opté pour une approche praxéologique de l'interdisciplinarité ou «du professionnalisme» de l'autorité de protection, soit une approche fondée sur une efficacité pratique. Il n'y a pas de précision sur les exigences de qualifications, de formation et de pratique qui doivent être possédées.

Dans cette optique, la condition de l'interdisciplinarité de l'autorité de protection ne serait dès lors pas remplie par la seule composition de compétences variées puisqu'elle nécessite que les différentes disciplines collaborent à qualité égale. Avec la notion de collaboration, l'interdisciplinarité touche également le mode de fonctionnement de l'autorité de protection. Tant l'instruction et la prise de décision que le suivi des mesures sont touchés par la nécessité d'un fonctionnement interdisciplinaire. Le champ d'application de cette collaboration interdisciplinaire pourrait encore être étendu et ainsi ne pas avoir lieu uniquement à l'intérieur de l'autorité mais également dans sa collaboration avec les acteurs externes impliqués.

(Le droit de protection de l'enfant: Les premiers effets de la mise en œuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich. Nicole Hitz Quenon, Eric Paulus, & Laure Luchetta Myit, Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) – www.skmr.ch, 18 décembre 2014).

- une assesseur appartenant au domaine du travail social, éducation spécialisée, pédagogie..., à 50%.

Ce collège doit être fréquemment engagé: c'est la seule manière de développer une pratique cohérente et constante.

Le rapport annuel des APEA

A notre avis, l'exigence pour chaque APEA de fournir un rapport annuel est indispensable et sert aux buts énoncés dans le rapport du GT.

A notre avis, ce rapport devrait comporter deux parties :

- une partie quantitative qui décrit le travail effectué, le nombre de cas, le nombre de décisions, la nature des cas, le genre des mesures prises... ;
- une partie qualitative, qui décrit le travail effectué, les obstacles rencontrés, les difficultés nouvelles auxquelles les APEA sont confrontées, les évolutions significatives dans les prises en charge ou les cas traités, la collaboration avec les instances judiciaires, ou avec les autres partenaires, les propositions d'amélioration du fonctionnement, les besoins particuliers, la formation, etc...

Profil, exigences et formation continue des curateurs et tuteurs

Ce chapitre a moins retenu notre attention, vu qu'il constitue un peu une annexe à la question principale des APEA, même s'il est bien clair que le système fonctionne également avec des tuteurs et des curateurs.

Quelques remarques :

"Tous les curateurs et tuteurs professionnels et curateurs privés professionnels doivent bénéficier d'une formation initiale d'assistant social, sous réserve des proches qui assument un mandat pour un membre de leur famille, et des curateurs privés"

Nous ne voyons pas bien les raisons qui imposeraient d'avoir une formation initiale d'assistant social. Il y a bien d'autres professions qui devraient permettre d'être tuteur ou curateur...

La formation continue (pt. 4.1).

Cette exigence est importante et nous permet de postuler qu'elle ne devrait pas seulement être exigée des curateurs et tuteurs, mais que le rapport du GT aurait du en faire une exigence générale pour tous les collaborateurs/trices qui ont une activité de conseil ou de décision dans les APEA. On sait que l'on est dans un travail très compliqué, où les choses (réalité sociale) et les textes (cadre normatif) changent rapidement et souvent et où tous ont des besoins de formation.

Dite formation doit être à la fois spécifique (domaine d'intervention), mais aussi donnée de manière interdisciplinaire. Les universités et instituts de formation s'ouvrent à ces méthodes d'enseignement et sont très intéressés à être sollicités en ce sens.

Création d'une Chambre des curatelles au Tribunal cantonal ou, à tout le moins, désignation par le Tribunal cantonal d'un juge et d'un greffier spécialement affectés au traitement des recours en matière de protection de l'adulte et de l'enfant, afin de diminuer la durée des procédures.

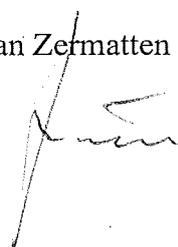
Nous ne pouvons que soutenir cette proposition, sous réserve d'instauration d'un Tribunal de la Famille, qui devrait alors prévoir une chambre de recours ad hoc.

Sion, le 21 janvier 2019

Prof. Philip D. Jaffé



Jean Zermatten





UNIL | Université de Lausanne
Faculté de droit, des sciences criminelles
et d'administration publique
Centre de droit privé CH-1015 Lausanne

Philippe Meier
Docteur en droit et avocat
Professeur ordinaire
Directeur de l'Ecole de droit, Vice-doyen de la Faculté
E-mail: philippe.meier@unil.ch - Tél.: +4121 692 28 30 (secr.)

Par e-mail

sophie.huguet@admin.vs.ch

Madame Sophie HUGUET
Cheffe de service
Département de la sécurité, des
institutions et du sport
Service juridique de la sécurité et de
la justice
Av. de la Gare 39
1950 Sion

Lausanne, le 29 janvier 2019

Réorganisation des APEA en Valais

Madame la Cheffe de service, chère Madame,

Je vous remercie de m'avoir transmis le document préparé par le GT dans le cadre des réflexions relatives à l'organisation des APEA en Valais et de me faire l'amabilité de me demander mon avis à son sujet.

Je vous fais part de mes observations ci-après (en suivant l'ordre du document).

Celles-ci sont fondées sur des considérations de nature technique et ne tiennent pas compte d'éventuels impératifs politiques. Je suis par ailleurs conscient du fait que le canton du Valais a élaboré très tôt son nouveau modèle d'organisation, bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit et les recommandations qui l'ont accompagnée. Il peut paraître difficile de revenir sur les choix faits à l'époque (le canton du Tessin, qui avait été un pionnier dans la régionalisation en 2001, en fait l'expérience actuellement, lui qui peine à remettre l'ouvrage sur le métier). A titre liminaire, je tiens dès lors à dire combien je trouve salutaire qu'une réflexion approfondie ait été entamée sur cette problématique.

1) Taille des APEA et budget

Avec une proposition à 9 APEA, le canton ferait un progrès significatif par rapport à la situation actuelle, ce qui doit être relevé et salué.

Le nombre choisi demeurerait cependant en-deçà des recommandations de la COPMA, mais aussi des découpages des autres cantons.

Bien que comparaison ne soit pas raison, le nombre serait le même que dans le canton de Vaud (avec près de 800'000 habitants) et dans le canton de St-Gall (avec plus de 500'000 habitants) ; il serait supérieur à celui de Lucerne (avec un peu plus de 400'000 habitants) (cf. le tableau annexé). L'exemple fribourgeois vient naturellement aussi à l'esprit. Mais le découpage à 9 dans

le canton de Fribourg, pour env. 320'000 habitants, s'explique largement par le découpage antérieur des Justices de paix, également en charge d'autres tâches que celles des APEA : le canton du Valais n'est pour sa part pas lié par de telles considérations.

Avec la mobilité des populations, avec la virtualisation des relations et avec la généralisation de services publics cantonalisés ou régionalisés, l'argument de la proximité ne m'apparaît plus valable aujourd'hui, surtout lorsqu'on le confronte aux autres réalités de la protection de l'adulte et de l'enfant. Il me paraît primordial de garantir aux personnes concernées une prise en charge efficace, respectueuse tout à la fois de leur autonomie et de leur besoin de protection, respectueuse également de toutes les garanties procédurales qui leur ont été octroyées au fil des révisions légales. Ces exigences ne sauraient être minimisées et nécessitent la mise en œuvre d'un dispositif professionnel de haute qualité, qui suppose à son tour un bassin de population suffisamment large pour le faire fonctionner. Quoi qu'on entende parfois encore, et que l'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, le temps où le bon sens citoyen et la bonne connaissance du terreau local suffisaient à régler les questions de protection est définitivement révolu.

Le domaine de la protection de l'adulte et de l'enfant (sans compter que les APEA sont aussi devenues les autorités de référence en droit de la famille pour les couples non mariés avec enfants) est un domaine extrêmement délicat sur le plan humain (les personnes concernées sont par définition vulnérables, les choix faits mettent en jeu leur existence même, et pas seulement leurs intérêts patrimoniaux), mais aussi sur les plans juridique et technique. De plus, selon le système mis en place par le Code civil, la responsabilité de l'Etat est directement engagée pour les négligences de ses autorités (dans leurs activités propres ou dans la surveillance négligente des curateurs), dont le travail impacte par conséquent les finances de l'Etat dans son ensemble. Toute solution permettant d'augmenter la professionnalisation et d'implémenter l'interdisciplinarité voulues par le nouveau droit doit donc être encouragée, dans l'intérêt du justiciable et de la collectivité. Or la réduction drastique du nombre des autorités (cf. par ex. le cas du canton de Berne, passé de 318 autorités communales et 1 bourgeoisiale à 11 autorités régionales et 1 bourgeoisiale) permet précisément de réaliser ces objectifs.

Dans ces matières, la proximité peut au demeurant devenir contreproductive, notamment lorsque des décisions délicates doivent être prises par le voisin immédiat de la personne concernée. Une régionalisation limite ce type de problèmes (et les motifs de récusation qui pourraient en découler).

Aujourd'hui, le personnel – dans quelque branche du secteur public ou privé que ce soit – doit accepter de se déplacer pour exercer son activité professionnelle. Le fait que certaines communes pourraient perdre des emplois avec une régionalisation me paraît un argument de faible poids par rapport aux avantages escomptés d'une régionalisation (qui ne signifie d'ailleurs pas réduction du personnel dans son ensemble, mais regroupement).

L'idée d'un découpage à 9, analogue à ceux des ressorts judiciaires, permet certes de s'appuyer sur une structure déjà connue, ce qui est un avantage quand on parle de réorganisation. L'argument de la coordination avec les tribunaux de district fait aussi sens dans une certaine mesure. Mais un nombre *inférieur* d'APEA (par ex. 3, 5 ou 7) peut tout aussi bien se coordonner avec les tribunaux de district dans les dossiers le requérant (soit ceux qui concernent les enfants de personnes mariées ou l'ayant été, qui nécessitent des mesures de protection). De plus, jusqu'au 31 décembre 2016, il y avait également lieu de coordonner les procédures concernant les droits parentaux des parents non mariés (devant les APEA) et l'action en entretien (devant le juge) ; avec la modification du Code civil entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, les tribunaux sont compétents pour le tout dès que l'entretien est litigieux. Ce besoin-là de coordination a donc disparu.

Au demeurant, si l'on voulait assurer une coordination totale, il faudrait en réalité préconiser la création dans chaque district d'un véritable tribunal de la famille (comme l'a fait le canton d'Argovie), en charge de toutes les questions relevant du droit de la famille, protection de l'enfant et de l'adulte incluse (ce qui n'est pas une mauvaise idée en soi, mais ne paraît pas avoir fait l'objet de discussions approfondies dans le GT).

Pour toutes ces raisons, il me paraîtrait souhaitable de réduire encore sensiblement le nombre d'arrondissements. Il ne faut bien sûr pas exclure totalement une solution cantonalisée (11 cantons en Suisse connaissent déjà une *seule* autorité pour l'ensemble de leur territoire, dont les cantons de Genève, Bâle-Ville et du Jura, avec des populations très différentes, mais – il est vrai – sans la composante linguistique). Mais une solution logique consisterait probablement en un découpage en 3 arrondissements (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais). Ces autorités régionales pourraient être intercommunales, mais pourraient aussi prendre la forme d'autorités cantonales (20 cantons en Suisse ont aujourd'hui des autorités rattachées au canton et non plus aux communes ou associations de communes).

Une telle régionalisation permettrait aussi, tout en tenant compte des sensibilités régionales et linguistiques, de créer dans chaque autorité une chambre spécialisée pour les adultes et une chambre spécialisée pour les enfants (une telle spécialisation est notamment en discussion à l'heure actuelle dans le canton de Vaud, à la suite d'affaires dans lesquelles le manque de compétences des autorités concernées sur les questions de protection des enfants a été déploré par certains ; une telle spécialisation existe de longue date à Genève).

Une autre solution consisterait (si l'on voulait absolument s'appuyer sur un découpage déjà existant) à se fonder sur les arrondissements électoraux, pour proposer 6 autorités. Sur le plan de l'efficacité et du respect des exigences fédérales, la solution à 3 m'apparaît cependant clairement préférable.

Compte tenu des difficultés techniques et humaines des tâches des APEA, il est quoi qu'il en soit indispensable que celles-ci puissent disposer des budgets nécessaires, et cela quel que soit le découpage choisi.

2) Composition des APEA

Je n'ai pas grand-chose à ajouter aux éléments du document.

La réduction du nombre d'arrondissements mènera à une professionnalisation des membres et permettra d'assurer un taux d'activité élevé et donc un recrutement de qualité.

Il est toujours délicat pour un juriste de faire l'article de sa profession. Cela dit, les questions juridiques en matière de protection de l'enfant et de l'adulte sont devenues d'une très grande technicité, même pour des spécialistes. Les questions procédurales jouent un rôle de plus en plus important et les personnes concernées (dont l'autonomie et la protection sont en jeu) sont, contrairement à ce qui était le cas par le passé, de plus en plus souvent représentées par des avocats (ce qui est aussi une preuve de la complexification du domaine). Il est indispensable que les compétences juridiques soient incarnées par le président de l'autorité (la solution du greffier-juriste est un pis-aller, qui doit être abandonné – ce qui ne doit bien sûr pas empêcher l'APEA d'engager des juristes pour son greffe en plus de ses membres à part entière).

Il en va également de la crédibilité de l'autorité auprès des autres partenaires (tribunaux de district et tribunal cantonal en particulier). De plus, l'APEA est appelée à surveiller les curateurs.

Or il est bon que le surveillé ne dispose pas de compétences techniques trop largement supérieures à celles du surveillant !

Le vieillissement de la population va par définition faire augmenter le nombre de dossiers soumis aux APEA. Parmi ceux-ci figurent et figureront des dossiers qui sont non seulement humainement mais aussi économiquement très sensibles (grosses fortunes de résidents venus profiter à leur retraite des charmes du Valais). Une surveillance déficiente, non encadrée, des mandataires peut avoir des conséquences désastreuses pour le canton, comme l'a montré l'affaire de Lens.

3) Rapport d'activité

Avec le découplage des communes qu'entraîne la régionalisation, je ne suis pas sûr que ce type de rapport apporte une véritable plus-value, mais je pourrais m'imaginer qu'il permette un dialogue plus transparent avec les communes. Il faudra toutefois en définir clairement les contours et les limites, car il peut paraître curieux que les APEA (dont les fonctions sont au final très similaires à celles d'un tribunal) soient appelées à rendre des comptes à un exécutif (inter)communal.

Cela ne doit naturellement pas dispenser les APEA, avec le soutien de l'autorité de surveillance, d'élaborer une véritable politique de communication et d'information à l'endroit du public en général. Elle permettra d'éviter des incompréhensions et des attaques, souvent très violentes, comme on en constate en Suisse alémanique mais aussi de plus en plus fréquemment en Suisse romande (y compris au Valais).

4) Curateurs

Je ne peux que me rallier aux développements du GT. Une formation préalable des curateurs privés, sur le modèle vaudois ou à l'exemple de ce qu'offrent déjà aujourd'hui certains SOC en Valais, est indispensable.

Une réduction du nombre des APEA et leur professionnalisation permettent par ailleurs un meilleur encadrement des curateurs, comme cela a déjà été mentionné.

Je m'étonne simplement de l'abandon de certaines exigences pour les curateurs proches. Même proche, le curateur est nommé par l'autorité, surveillé par elle ; il assume une tâche publique et, sous réserve de l'art. 420 CC, ne bénéficie pas d'un statut privilégié. Il engage aussi la responsabilité du canton. Il ne me semble pas disproportionné, ni vexatoire, d'exiger de tout curateur la production d'un extrait des poursuites et d'un extrait du casier judiciaire.

La formation continue de l'ensemble des intervenants du monde de la protection de l'adulte et de l'enfant pourra être organisée plus facilement avec un nombre restreint d'APEA.

Il paraît par ailleurs aller de soi que chaque arrondissement doit compter au moins un SOC. Celui-ci doit être mis en place, dirigé et contrôlé de manière professionnelle. La régionalisation et la professionnalisation des APEA doivent s'accompagner d'une professionnalisation des SOC, qui sont un élément absolument fondamental de l'édifice.

5) Autres

J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur les questions de surveillance et de responsabilité dans une récente consultation.

Comme vous le savez, la COPMA recommande de regrouper la surveillance administrative et l'instance judiciaire de recours auprès d'une même autorité (l'instance judiciaire sait beaucoup de ce qui se passe sur le terrain par les recours déposés devant elle). De nombreux cantons n'ont pas suivi cette voie. Le maintien d'une surveillance administrative en Valais ne paraît pas vraiment problématique (la solution de l'inspectorat, avec parfois des difficultés d'interprétation sur ses tâches et celles du SJSJ, mériterait en revanche d'être repensée).

L'idée de confier la surveillance des APEA et des SOC au même service (le SJSJ) permettrait à celui-ci d'avoir une vue générale et complète de la situation sur le terrain (tous acteurs inclus) et de développer une expertise et une expérience importantes. Il faudrait cependant prendre garde à ne pas brouiller les rôles respectifs des intervenants : les curateurs des SOC doivent être surveillés par la direction du SOC pour les questions administratives, par les APEA pour la gestion des mandats. La surveillance du SJSJ se fait d'abord sur les APEA, et seulement indirectement sur les SOC (par le détour des APEA). Il faudrait au demeurant éviter que les APEA pensent ne pas avoir à surveiller les SOC au motif que le SJSJ s'en occupe déjà !

Je note en passant que dans le canton de Berne, qui connaît aussi une surveillance de type administratif, les APEA relèvent de la Direction de la justice et des affaires communales, les services sociaux (qui s'occupent des tâches de curatelle et de tutelle) de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

Cela dit, quel que soit le service chargé de la surveillance des SOC, il faudrait clairement délimiter les champs de compétences : le service doit vérifier que la direction du SOC a mis en place des éléments de contrôle interne, s'assurer de la formation continue des curateurs, etc., mais la surveillance de la gestion des mandats relèvera en revanche toujours des APEA.

Pour le reste, la création d'une chambre spécialisée au Tribunal cantonal, à l'instar de ce qu'ont fait de très nombreux cantons, devrait être encouragée pour toutes les bonnes raisons évoquées par le rapport. Il serait probablement aussi bon d'inciter le Tribunal cantonal à informer régulièrement l'autorité de surveillance administrative des décisions rendues, le cas échéant en le prévoyant expressément dans la loi, comme l'ont fait d'autres cantons.

6) Dispositions transitoires.

J'ai annoncé ne pas vouloir m'exprimer sur des points politiques ... mais que cela paraît long !

En espérant que ces quelques remarques vous seront utiles et en demeurant à votre disposition pour toute autre question, je vous prie de croire, Madame la Cheffe de service, chère Madame, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Philippe Meier
Prof. Philippe Meier

Annexe : ment.

Copie par e-mail à M. Frédéric FAVRE, Chef du Département de la sécurité, des institutions et du sport

KESB: Organisation in den Kantonen (Stand: 1.1.2017)

APEA: Organisation dans les cantons (état: 1.1.2017)

Zusammengestellt durch die KOKES/Etabli par la COPMA

	zum Vergleich: Anzahl VormBeh. (bis 2012)	Anzahl KESB (Stand 1.1.2017)	Einzugsgebiet pro KESB (Einwohner/innen, Stand 1.1.2016)	Gerichts- behörde	Verwaltungs- behörde	Kantonale Behörde	(inter- kommunale Behörde
	nombre des autorités tutélaires (jusqu' à 2012)	nombre des APEA (état: 1.1.2017)	Zone desservie par APEA (habitants, état 1.1.2016)	Autorité judiciaire	Autorité exécutive	Autorité cantonale	Autorité (inter- communale
AG	220	11	31'000–141'000	x		x	
AI	2	1	16'000		x	x	
AR	20	1	55'000		x	x	
BL	66	6	18'000–73'000		x		x
BS	1	1	200'000		x	x	
BE	318 Burger: 19	11 Burger: 1	50'000–130'000 Burger: 16'000		x (Burger)	x	(Burger)
FR	7 (vor 2008: 29)	7	18'000–104'000	x		x	
GE	1	1	485'000	x		x	
GL	1 (vor 2008: 19)	1	40'000		x	x	
GR	17	5	21'000–90'000		x	x	
JU	64	1	72'000		x	x	
LU	87	7	30'000–90'000		x		x
NE	3 (vor 2011: 6)	3	50'000–70'000	x		x	
NW	11	1	42'000		x	x	
OW	7	1	37'000		x	x	
SG	76	9	37'500–90'000		x		x
SH	27	1	80'000	x		x	
SO	22	3	70'000–120'000		x	x	
SZ	30	2	62'000–91'000		x	x	
TG	79	5	45'000–65'000		x	x	
TI	18 (vor 2001: 245)	16*	6000–63'000		x		x
UR	20	1	36'000		x	x	
VD	9 (vor 2005: 63)	9	38'000–154'000	x		x	
VS	97 (2013: 27)	23**	2700–34'300		x		x
ZG	11 polit./11 Burger	1	122'000		x	x	
ZH	171	13	51'500–396'000		x		x
	1415	142		6	20	20	6

* TI: 1.7.2013 und 1.7.2015: Zusammenschluss von je zwei KESB (Reduktion von 18 auf 16 KESB).

** VS: 1.1.2017: Zusammenschluss einzelner KESB (Reduktion von 27 auf 23 KESB).

Stellungnahme vom 28.01.2019: Guido Marbet, Präsident Vorstand KOKES

Sehr geehrte Frau Huguet

Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Konzept und zu den Empfehlungen der Arbeitsgruppe. Zunächst freue ich mich sehr über das Engagement des Kantons Wallis zur Verstärkung und Professionalisierung der APEA. Mit meiner Stellungnahme beziehe ich mich gerne auf die vier vorgestellten Schwerpunkte.

1. Zur Grösse der Behörde

Die Absicht, im Hinblick auf die Verbesserung der fachlichen Kompetenzen die Anzahl der APEA zu reduzieren, ist sehr zu begrüssen. Dass die GT sich dabei an der Gebietseinteilung für die Gerichtsbezirke orientiert, erscheint gut nachvollziehbar und mit dem aufgeführten fachlichen Austausch zwischen Gerichten und APEA auch gut begründet. Die Einheitlichkeit der Praxis z.B. in Fragen des Kindesunterhalts ist sehr wichtig und bereitet in Kantonen ohne fachlichen Austausch zwischen Gerichten und APEA Probleme und Rechtsunsicherheit. Dass dabei die drei kleinsten APEA-Gebiete kleiner sind als die Empfehlungen der COPMA (KOKES), ist mit Rücksicht auf Ihre kantonalen Strukturen in Kauf zu nehmen.

2. Zur Zusammensetzung

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe decken sich weitgehend mit den Empfehlungen und Erfahrungen der COPMA (KOKES).

Die vorgesehene Festlegung des Mindestpensums von 80 % für das Präsidium ist sehr zu begrüssen. Mit Rücksicht auf das Erfordernis der Hauptberuflichkeit auch für die Mitglieder wäre für diese Position ein Mindestpensum von 50 % statt der vorgeschlagenen 40 % wünschenswert. Mit einem höheren Mindestpensum für die Mitglieder bestünde auch die Möglichkeit, APEA-Mitglieder an mehreren Standorten einzusetzen und damit insbesondere die kleinsten APEA (Entremont, Loèche/Rarogne occidental und Viège) mit der nötigen praktischen Erfahrung zu unterstützen. Obschon es auch Kantone gibt, in denen auch Nicht-Juristinnen und -Juristen das Präsidium der APEA ausüben können (z.B. Bern, Baselland und Graubünden), erscheinen die aufgeführten differenzierten Argumente für die vorgesehene Besetzung der Präsidien mit juristischen Fachleuten gut begründete und Ihren Anforderungen angepasst.

3. Zum Rapport mit den Gemeinden

Dem regelmässigen Austausch mit den Gemeinden kommt für die Akzeptanz der APEA nach unserer Erfahrung eine sehr wichtige Bedeutung zu. Der jährliche Rapport scheint dafür sich geeignet. Hinweisen kann ich ergänzend nur auf die Lösung im Kanton Aargau, in welchem auf jeder Gemeinde eine Kontaktperson zur APEA bezeichnet wird, mit der der direkte Austausch über die Betroffenen der entsprechenden Gemeinde möglich ist. Wichtig ist generell und nicht nur in Bezug auf die Gemeinden eine gute Öffentlichkeitsarbeit aller APEA.

4. Zu den Beiständigen und Beiständen

Die Definition eines Berufsprofils mit vorausgesetzter Fachausbildung für die Berufsbeistände ist der COPMA (KOKES) wichtig. Im Hinblick auf die zahlreichen Mandate mit privaten Mandatsträgern in Ihrem Kanton ist vor allem aber die im Bericht vorgeschlagene Unterstützung für diese Privaten sehr wichtig und entsprechend zu begrüssen.

Ich wünsche Ihnen mit diesen wenigen Bemerkungen alles Gute für den weiteren Verlauf des Projekts und stehe Ihnen natürlich gerne weiter zu Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Guido Marbet

Präsident Vorstand KOKES