

Proposition du Conseil-exécutif



Loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA)

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte	1
2.1 Evaluation et monitoring	1
2.2 Groupe de suivi de la mise en œuvre du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte	2
2.3 Nécessité de procéder à des adaptations ponctuelles	2
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation	3
4. Commentaire des articles	3
5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	9
6. Répercussions financières	9
7. Répercussions sur le personnel et l'organisation	9
8. Répercussions sur les communes	9
9. Répercussions sur l'économie	10
10. Résultat de la procédure de consultation	10

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA)

1. Synthèse

Les modifications qu'il est prévu d'apporter à la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte sont avant tout destinées à permettre aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte d'accomplir leurs tâches avec une efficacité accrue. La principale nouveauté consiste en un étoffement de la liste des affaires relevant de la compétence du président ou de la présidente ou d'un unique membre de l'autorité. Ce changement est de nature à accélérer et à simplifier la prise de certaines décisions qui, jusqu'ici, devaient être rendues par le collège alors qu'elles ne requièrent généralement pas une approche interdisciplinaire.

Une attribution plus claire des compétences et une réglementation plus précise de la collaboration des différents acteurs intervenant dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte contribueront elles aussi à alléger la charge de travail des autorités. C'est dans ce but que la teneur des dispositions sur le placement à des fins d'assistance ordonné par un ou une médecin subit de légères adaptations, destinées à éviter que des malentendus ne surgissent et que des patients ne quittent prématurément l'institution dans laquelle ils avaient été placés.

En outre, la révision du Code civil qui avait généralisé l'autorité parentale conjointe est prise en compte dans le présent projet. Il est prévu que la plupart des nouvelles tâches confiées aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte dans ce domaine ressortissent au président ou à la présidente. Enfin, les conditions de nomination à la présidence d'une APEA sont assouplies.

2. Contexte

2.1 Evaluation et monitoring

Le nouveau droit fédéral de la protection de l'enfant et de l'adulte, inscrit dans le Code civil suisse (CCS), est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il en est allé de même de la loi cantonale sur la protection de l'enfant et de l'adulte qui énonce les dispositions d'exécution nécessaires.

La nouvelle conception de la protection de l'enfant et de l'adulte est à l'origine d'une réforme très importante qui n'a pas seulement des répercussions sur le droit matériel: elle a aussi entraîné des modifications fondamentales sur les plans organisationnel et financier. Depuis l'entrée en vigueur des dispositions révisées, la mise en œuvre du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte est assurée non plus par les communes, mais par onze autorités cantonales et une autorité bourgeoise de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA).

Tout projet de réforme d'une telle envergure doit être évalué après un certain nombre d'années. Il s'agit en effet de vérifier l'efficacité des nouvelles dispositions et de la réorganisation, et de voir dans quelle mesure les objectifs sont atteints. A cet égard, l'article 83 LPEA prévoit que la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques procède à une évaluation dans un délai de quatre ans. Les résultats de l'évaluation doivent le cas échéant se traduire par des adaptations aux plans de la législation et de l'organisation.

La mise en place des APEA chargées de l'application du nouveau droit a représenté un défi de taille. Ces autorités constituées de manière totalement inédite ont été chargées d'accomplir leur mandat légal, consistant en des tâches nouvelles, selon un découpage territorial spécifiquement défini. La complexité du mandat a incité la JCE à prévoir, dans le cadre de son mandat légal d'évaluation, un monitoring de l'activité des APEA pendant les premiers mois, particulièrement cruciaux. Cette mesure de suivi de la phase initiale visait la détection précoce des

difficultés soulevées par la mise en œuvre du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte.

Le monitoring a notamment révélé que la charge de travail pesant sur les nouvelles autorités était très lourde et que les ressources humaines, en maints endroits, ne suffisaient pas à assurer l'accomplissement des tâches en temps utile et dans le respect des critères qualitatifs. De plus, la nécessité d'améliorer les processus de travail internes et la collaboration avec les autres autorités a été mise en lumière. Enfin, le monitoring a montré que les bases légales existantes empêchaient à certains égards un renforcement de l'efficacité des APEA.

2.2 Groupe de suivi de la mise en œuvre du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte

Suite à l'adoption, à l'unanimité, de la motion 106-2013 par le Grand Conseil, la JCE a institué un groupe de suivi de la mise en œuvre du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Berne. Ce groupe de suivi se compose de députés et députées de tous les groupes siégeant au Grand Conseil ainsi que de représentants et représentantes de l'administration cantonale, de l'Association des communes bernoises (ACB), de la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE), des préfectures, de la Cour suprême, de l'Association bernoise des institutions sociales (Socialbern), du Conseil du Jura bernois ainsi que des cliniques psychiatriques. Le groupe de suivi se réunit en règle générale deux fois par an afin de détecter à un stade précoce les difficultés de mise en œuvre – comme la mauvaise orientation prise dans le domaine des coûts de la protection de l'enfant et de l'adulte – et de proposer des mesures propres à y remédier.

Après avoir pris connaissance des faiblesses révélées par le monitoring, le groupe de suivi a en particulier discuté des mesures susceptibles de permettre aux APEA de mieux maîtriser leur lourde charge de travail d'une part, et de mieux collaborer avec les autres acteurs de la protection de l'enfant et de l'adulte d'autre part. La JCE a été chargée d'examiner s'il existait un besoin urgent d'adapter les bases légales afin de garantir la qualité et l'efficacité du travail des APEA.

2.3 Nécessité de procéder à des adaptations ponctuelles

Se fondant sur le mandat du groupe de suivi, la JCE a réexaminé les bases légales afin de détecter les dispositions devant être adaptées et de se faire une opinion sur l'urgence des modifications proposées. Elle est parvenue à la conclusion qu'il serait prématuré de procéder dès maintenant à une révision en profondeur. Avant de se lancer dans une telle démarche, il convient en effet d'attendre les résultats de l'évaluation couvrant plusieurs années et d'en débattre. La LPEA est une loi récente et ses dispositions ne doivent pas être, sans nécessité, remaniées de fond en comble après un si court laps de temps.

Il n'en reste pas moins que le monitoring et les expériences faites par les autorités chargées de la mise en œuvre du nouveau droit ont mis en évidence l'urgente nécessité de procéder à certaines adaptations ponctuelles. Dans ces cas précis, il ne sert à rien d'attendre les résultats de l'évaluation, car ceux-ci ne fourniraient pas d'éléments nouveaux et utiles à la révision. Un report serait au contraire de nature à entraver une amélioration de l'efficacité des procédures ainsi que de la collaboration avec les autres autorités actives dans les différents domaines connexes, avec un alourdissement de la charge de travail et une aggravation des retards à la clé. De plus, la JCE estime judicieux de faire figurer dès que possible dans la LPEA les réglementations auxquelles on n'avait pas pensé lors de la procédure législative initiale.

Enfin, la révision des dispositions du Code civil sur l'autorité parentale requiert elle aussi l'adaptation ponctuelle de la LPEA. Selon la nouvelle réglementation entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, le régime de l'autorité parentale conjointe est devenu la règle, que les parents aient été ou non mariés. Le Code civil confère de nouvelles tâches aux APEA dans ce domaine, de sorte que les compétences au sein de ces autorités doivent faire l'objet d'adaptations au niveau cantonal.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Compte tenu de l'important volume de travail auquel les APEA doivent faire face avec des ressources humaines très limitées, la JCE considère comme urgentes, notamment, les adaptations des bases légales destinées à rationaliser l'accomplissement des tâches. Il s'agit surtout des dispositions sur les affaires relevant de la compétence du président ou de la présidente ou d'un unique membre de l'autorité (art. 56 ss). Désormais, cette compétence doit être étendue à un certain nombre de cas qui, de par leur nature, ne requièrent pas d'être examinés par un collège décisionnel interdisciplinaire. Ce transfert a un double effet: il décharge les membres des autorités tout en leur permettant de consacrer davantage de temps aux affaires qui requièrent impérativement un débat au sein du collège interdisciplinaire. Ainsi, le travail gagne à la fois en efficacité et en qualité.

Une définition plus précise des compétences et des modalités de collaboration entre les différents acteurs de la protection de l'enfant et de l'adulte est également de nature à décharger les APEA. Il est donc prévu de modifier une disposition prêtant à confusion dans le domaine du placement à des fins d'assistance ordonné par un ou une médecin au bénéficiaire d'une autorisation d'exercer (art. 27, al. 1). Il y a par ailleurs lieu de délimiter plus clairement les compétences de l'APEA d'une part et des services sociaux communaux d'autre part en précisant la disposition relative au décompte des coûts des mesures qui ont donné lieu à un préfinancement (art. 42, al. 3). Enfin, les attestations de capacité civile doivent désormais être établies par l'APEA directement, et non plus par la commune, ce qui contribuera sensiblement à réduire la charge de travail.

L'adaptation des dispositions sur le coût des mesures et sur le remboursement faisant suite à un préfinancement (art. 43) est en outre destinée à favoriser, dans la mesure du possible et du supportable, la prise en charge du coût de la protection de l'enfant et de l'adulte par les personnes concernées, de sorte qu'il n'ait pas à être supporté par la collectivité. La précision relative aux frais de procédure (art. 63, al. 3, lit. d et 70, al. 3, lit. d), qui exclut de la gratuité les décisions en cas de litige entre les parents au sujet des relations personnelles avec les enfants, poursuit le même but.

Enfin, la qualité de l'accomplissement des tâches et le respect des délais seront favorisés par la mise en place d'un système commun de gestion électronique des affaires et par l'instauration de possibilités d'échange d'informations entre les APEA cantonales, possibilités qui présupposent toutefois une base légale suffisante au sens du droit de la protection des données.

4. Commentaire des articles

Article 4a

Les APEA traitent des données particulièrement dignes de protection dans le cadre de leur mandat légal. Les onze APEA cantonales travaillent avec un système de gestion électronique des affaires auquel elles ont toutes accès. L'échange de données personnelles sensibles entre les APEA requiert une base légale formelle afin que soient respectés le droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information ainsi que les prescriptions de la législation sur la protection des données. La consultation des données d'autres APEA (droit de lecture) vise à permettre une intervention rapide et appropriée dans l'intérêt des personnes ayant besoin d'aide et de protection. De plus, elle assure un accomplissement des tâches efficace par les APEA.

L'accès étendu aux données de l'ensemble des APEA cantonales tient compte du fait que souvent les personnes à protéger ne séjournent pas à leur lieu de domicile, de sorte que deux APEA différentes sont tenues d'agir pour leur venir en aide. L'autorité du lieu de séjour peut notamment prendre plus rapidement les mesures de protection nécessaires si elle a la possibilité de consulter le dossier existant, le cas échéant, auprès d'une autre APEA. Il est ainsi plus facile de détecter une situation de détresse et d'en évaluer la gravité, puis de prendre en temps voulu les mesures propres à venir en aide à la personne à protéger.

De plus, l'accès aux données de l'ensemble des APEA permet à celles-ci d'assurer un service de permanence commun. De la sorte, la protection de l'enfant et de l'adulte peut, avec des moyens relativement modestes, être garantie 24 heures sur 24 par des professionnels.

Le principe de proportionnalité exige que l'accès mutuel aux données ne soit possible que dans la mesure où l'accomplissement de tâches légales l'exige. Par ailleurs, au sein des APEA, le droit de consulter les données doit être limité aux personnes qui sont chargées des tâches pour lesquelles ces données sont nécessaires.

Article 5, alinéa 1, lettre c

A ce jour, le Conseil-exécutif n'a jamais désigné de second vice-président ou de seconde vice-présidente, et l'abrogation de la lettre c de l'article 5, alinéa 1 répercute cette pratique au niveau législatif. La nomination de plusieurs personnes à la vice-présidence de chaque APEA occasionnerait des frais supplémentaires.

Article 6, alinéa 1, lettre c

Cf. article 5, alinéa 1, lettre c.

Article 8, alinéa 1

A l'occasion de la procédure de consultation, plusieurs partis et associations ont demandé un assouplissement des conditions de nomination à la présidence d'une APEA, au motif que la réglementation actuelle, qui exige un brevet d'avocat, le brevet de notaire bernois ou un master universitaire en droit, est trop restrictive. La décision initiale du législateur a fait ses preuves, comme en atteste la qualité tant formelle que matérielle des décisions rendues par les APEA, qui sont le plus souvent confirmées par les instances supérieures. Il n'est cependant pas facile de trouver des personnes qui disposent des connaissances nécessaires en droit procédural et en droit matériel, mais aussi de la capacité de gérer une APEA.

La possibilité d'accéder à la présidence d'une APEA désormais offerte aux professionnels issus des domaines du social, de la pédagogie, de la psychologie ou de la médecine élargit l'éventail des candidatures entre lesquelles le Conseil-exécutif peut arrêter son choix. Les personnes sans formation juridique doivent toutefois être titulaires d'un master universitaire, à l'instar des juristes, ou alors disposer d'une formation équivalente. Cette exigence garantit qu'elles possèdent à tout le moins de solides connaissances théoriques en matière de protection de l'enfant et de l'adulte.

En vertu des prescriptions fédérales, le collège décisionnel «doit comprendre un juriste afin de garantir une application correcte du droit»¹. Il est dès lors possible de confier la présidence d'une APEA à une personne sans formation juridique dans la mesure où un autre membre de l'autorité est au bénéfice d'une telle formation.

Article 25, alinéa 1

Les APEA appliquent le droit fédéral en collaboration avec divers services administratifs et personnes ou organisations chargées de tâches publiques. Faisant suite à la mention de plusieurs entités chargées de la protection de l'enfant et de l'adulte aux articles 22 à 24, à savoir les services communaux, les préfectures et la police, l'article 25 énumère d'autres acteurs à titre d'exemple. Il s'agit de compléter cette énumération par l'adjonction des travailleurs et travailleuses sociaux en milieu scolaire ainsi que de tous les centres de consultation pour enfants et adolescents. De même, les offices des poursuites et des faillites et les autorités fiscales, qui sont d'autres partenaires importants des APEA, sont expressément mentionnés.

Article 27, alinéa 1

En vertu du droit fédéral (art. 429, al. 1 CCS), les cantons peuvent désigner des médecins qui, outre l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, sont habilités à ordonner un placement à des fins d'assistance (PAFA). Le droit cantonal prévoit quant à lui, dans la présente disposi-

¹ FF 2006 7001, p. 6706.

tion, qu'un tel placement peut aussi être ordonné par un ou une médecin autorisée à exercer en Suisse. Jusqu'ici toutefois, cette possibilité était soumise à la condition qu'il y ait péril en la demeure. Cette disposition signifie qu'un placement ordonné par un ou une médecin est toujours indiqué lorsque l'APEA ne peut pas statuer en temps utile. Or, cette situation se vérifie souvent car une APEA ne peut ordonner un PAFA que sur la base d'une expertise médicale et après que le collège de trois membres a entendu la personne concernée.

Bien que les autorités, les tribunaux et de nombreux médecins aient appliqué correctement cette disposition jusqu'à maintenant, l'expression «péril en la demeure» a parfois créé la confusion dans le corps médical. Elle a été comprise par certains en ce sens qu'un placement ne pouvait être ordonné par un ou une médecin que dans des situations d'urgence absolue, et seulement aussi longtemps que la situation d'urgence persistait. Or, une telle interprétation peut aboutir à ce qu'un patient admis en urgence dans une institution psychiatrique en raison d'une grave mise en danger de soi-même ou d'autrui la quitte prématurément, dès que la crise est passée, mais sans que son état général s'en trouve amélioré pour autant, ce qui aboutit très vite à une nouvelle crise et à un nouveau placement. Le droit révisé de la protection de l'adulte entendait remédier à ce problème, raison pour laquelle il ne limitait pas le PAFA ordonné par un ou une médecin aux situations d'urgence. Il convient donc de supprimer la mention «péril en la demeure» dans la LPEA.

L'élément essentiel, selon le droit fédéral, était en effet que les médecins ordonnant un PAFA appliquent, sur le plan matériel, les mêmes critères que les APEA. Concrètement, cela signifie qu'une personne peut être placée dans une institution appropriée lorsque, en raison de troubles psychiques, d'une déficience mentale ou d'un grave état d'abandon, l'assistance ou le traitement nécessaires ne peuvent lui être fournis d'une autre manière (art. 426, al. 1 CCS). Le PAFA ordonné par un ou une médecin se distingue de celui qui résulte d'une décision de l'autorité en ce que sa durée est limitée à six semaines (art. 429, al. 1 CCS). Sur le plan formel, la différence réside dans le fait que le PAFA ordonné par un ou une médecin – dès lors qu'il intervient avant tout en cas d'urgence – n'est soumis qu'à des exigences minimales s'agissant du droit de la personne concernée d'être entendue et de la décision de placement (cf. art. 430 CCS). Le risque d'un placement inadéquat est évité par la possibilité d'attaquer la décision, les recours contre une telle mesure n'ayant pas à être motivés et l'instance judiciaire devant les traiter dans un délai de cinq jours ouvrables (cf. art. 450e CCS).

Article 42, alinéa 3

Dans un souci de simplification des procédures, le calcul de la participation aux coûts et le décompte des coûts des mesures doivent désormais être délégués aux services communaux dans le cadre des enquêtes visant à établir les faits. Cette solution garantit en outre que les décomptes soient établis sur la base des informations pertinentes. Il appartient aux services sociaux, le cas échéant, d'obtenir le paiement des participations aux coûts de la personne concernée qui avaient été préalablement ordonnées par l'APEA, et de faire valoir les prestations de tiers. La compétence de l'APEA pour statuer sur la prise en charge des coûts par voie de décision (art. 41, al. 3) n'est en rien modifiée.

La base légale de la délégation existe en fait déjà à l'article 446, alinéa 2, 2^e phrase CCS en relation avec l'article 22, alinéa 2, lettre a LPEA, et la présente disposition ne fait que l'énoncer expressément. La procédure de décompte que suivent aujourd'hui déjà les APEA et les services communaux doit être définie plus précisément dans une ordonnance.

Article 43

Une personne concernée dont les conditions économiques s'améliorent notablement est tenue, en vertu de l'alinéa 1, de rembourser le montant des prestations préfinancées. Le remboursement est ordonné par décision de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte ou du service désigné par la commune bourgeoise.

Il doit incomber à un service connaissant le revenu et la fortune des personnes concernées même après la clôture des procédures ou la levée des mesures d'examiner si les conditions économiques de ces dernières se sont notablement améliorées. Il est donc opportun que

l'Intendance des impôts procède à un contrôle systématique visant à déterminer s'il existe une obligation de remboursement lorsque les APEA ne sont plus à même de le faire, notamment après la levée d'une curatelle ou pour d'autres raisons, par exemple lorsque plus aucun mandat n'est en cours.

Le montant versé à titre de préfinancement sur lequel porte l'obligation de remboursement est fixé par l'APEA dans une décision susceptible d'être attaquée une fois la procédure close ou la mesure levée. Les autorités fiscales reçoivent des APEA cantonales une copie de chaque décision entrée en force et examinent de manière systématique, lors de la procédure de taxation, si les conditions d'un remboursement sont remplies du fait que le revenu et la fortune de la personne concernée se sont notablement améliorés. Le cas échéant, elles en informent l'APEA qui a statué.

Article 51, alinéa 2

En cas de placement à des fins d'assistance, le droit fédéral prévoit que la personne concernée est en règle générale entendue par l'autorité réunie en collège (art. 447, al. 2 CCS). En d'autres termes, il est exceptionnellement possible de renoncer à la présence de trois membres, lorsque les circonstances le justifient, et de confier l'audition à un seul d'entre eux. Le droit fédéral ne précise toutefois pas la nature des exceptions, et la présente révision comble cette lacune au niveau de la législation cantonale. Cette clarification contribue à la sécurité du droit.

La renonciation à une audition par le collège présuppose l'existence de justes motifs, les deux motifs les plus fréquents dans la pratique étant expressément désignés. Le premier est la volonté de la personne concernée dans le cas où celle-ci souhaite expressément être entendue par un seul membre de l'autorité, par exemple parce qu'elle ne veut pas exposer oralement des faits très personnels devant trois personnes. Le second a trait à l'état de santé de la personne concernée dans le cas où une audition par le collège constituerait pour elle une épreuve supplémentaire et serait donc contre-indiquée.

Article 56

La plupart des adaptations proposées s'agissant de la compétence présidentielle en matière de protection de l'enfant résultent de la révision des dispositions du CCS portant sur l'autorité parentale conjointe. Cette révision, adoptée par l'Assemblée fédérale le 21 juin 2013, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Elle institue le régime de l'autorité parentale conjointe comme étant la règle, que les parents aient été ou non mariés. Dans ce contexte, diverses compétences ont été attribuées à l'autorité de protection de l'enfant; certaines d'entre elles, énumérées ci-dessous, doivent ressortir uniquement au président ou à la présidente:

- la modification de l'attribution de l'autorité parentale et de la garde ainsi que l'approbation de conventions d'entretien en cas d'accord entre les père et mère (art. 134, al. 3 CCS);
- la réception de la déclaration concernant l'autorité parentale conjointe (art. 298a, al. 4 CCS);
- l'attribution de l'autorité parentale conjointe et la nouvelle réglementation des questions qui concernent l'enfant; il s'agit en particulier des relations personnelles et de la participation de chaque parent à la prise en charge, mais sous réserve de l'entretien (art. 298b, al. 2 et 3 CCS);
- la modification de l'attribution de l'autorité parentale et de la garde, des relations personnelles et de la participation de chaque parent à la prise en charge de l'enfant lorsque, en raison de faits nouveaux, le bien-être de l'enfant le commande (art. 298d CCS).

La lettre *h* (ancienne lit. *g*) est précisée: la mention de la curatelle en cas de conflit entre les intérêts des père et mère d'une part et de l'enfant d'autre part est complétée, conformément au droit fédéral, par celle de la curatelle pour cause d'absence (cf. art. 306, al. 2 CCS).

La lettre *i* est reformulée de façon à ce que, d'une manière générale, les tâches attribuées à l'autorité de protection de l'enfant dans le domaine du placement relèvent de la compétence présidentielle. Il s'agit en particulier, comme jusqu'ici, de l'octroi de l'autorisation de placement d'un enfant chez des parents nourriciers et de la surveillance du placement d'enfants.

La lettre *n* peut être abrogée car l'article 57 attribue désormais au président ou à la présidente la compétence d'approuver tous les rapports établis dans le domaine de la protection de l'enfant (art. 57, al. 2 en relation avec l'al. 1, lit. *f*).

Article 57

En vertu du droit fédéral, l'autorité de protection de l'adulte rend ses décisions en siégeant à trois membres au moins. Les cantons peuvent prévoir des exceptions pour des affaires déterminées (art. 440, al. 2 CCS). Les articles 55 à 57 énumèrent les affaires relevant de la compétence présidentielle. Il est opportun et admissible d'attribuer au président ou à la présidente la compétence de statuer sans le concours du collège interdisciplinaire si la décision peut être correctement rendue sans les éclairages supplémentaires que ce dernier pourrait apporter. Le travail de l'autorité dans son ensemble gagne ainsi en efficacité.

Il est prévu d'étoffer la liste des actes relevant de la compétence présidentielle et d'y ajouter avant tout ceux qui requièrent des connaissances juridiques, dès lors que le président ou la présidente doit en principe avoir une formation de juriste (cf. art. 8, al. 1). Lorsque des circonstances particulières le justifient, le président ou la présidente peut toutefois déléguer une affaire à un autre membre de l'autorité afin qu'il la traite de manière autonome (art. 59, al. 2). Il s'agit surtout d'actes exigeant en premier lieu un savoir et des compétences autres que juridiques, par exemple dans le domaine du travail social ou de la révision. De même, si la présidence n'est pas exercée par une personne ayant une formation juridique, l'affaire peut être confiée à un autre membre de l'autorité au bénéfice d'une telle formation. A l'inverse, le président ou la présidente peut renvoyer des affaires au collège pour qu'il statue lorsque les circonstances de droit ou de fait le justifient (art. 58). Cette condition est remplie en présence d'affaires délicates, comme cela peut exceptionnellement se produire en cas de dénonciation à l'autorité de surveillance contre un curateur ou une curatrice (cf. lit. *h*).

La compétence présidentielle est notamment élargie aux affaires suivantes:

- les décisions nécessaires en cas de renonciation à l'institution d'une curatelle au motif qu'une telle mesure paraît manifestement disproportionnée, comme le consentement à un acte juridique (art. 392 CCS);
- l'approbation des actes en rapport avec le placement et la préservation des biens gérés dans le cadre d'une curatelle qui nécessitent le consentement de l'autorité, y compris le transfert de liquidités sur le compte destiné à la gestion des opérations courantes (art. 408, al. 3 CCS en relation avec l'ordonnance du Conseil fédéral du 4 juillet 2012 sur la gestion du patrimoine dans le cadre d'une curatelle ou d'une tutelle [OGPCT])²);
- l'approbation des rapports et des comptes (art. 415 CCS) ainsi que des rapports et des comptes finaux en cas de curatelle (art. 425 CCS);
- l'approbation des actes que le curateur ou la curatrice accomplit au nom de la personne concernée, comme la résiliation du contrat de bail du logement, la conclusion ou la résiliation des contrats de longue durée relatifs au placement de la personne concernée ou encore l'acquisition ou l'aliénation d'immeubles (cf. énumération à l'art. 416, al. 1 CCS);
- le traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance contre le curateur ou la curatrice ou d'autres personnes ou organisations agissant sur mandat de l'APEA, émanant de la personne concernée, de l'un de ses proches ou de toute personne qui a un intérêt juridique (art. 419 CCS);

² RS 211.223.11

- la décision en cas de changement de curateur ou de curatrice, par exemple à la fin de ses rapports de travail avec le service social (art. 421, ch. 3 CCS) ou sur requête du curateur ou de la curatrice en fonction (art. 422 CCS);
- le transfert à une autre APEA, ou la reprise d'une autre APEA, de la compétence en cas de changement de domicile de la personne faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfant ou de l'adulte (art. 442, al. 5 CCS).

Le nouvel *alinéa 2* prévoit que les compétences du président ou de la présidente énumérées à l'*alinéa 1* s'étendent par analogie aux affaires de même nature dans le domaine de la protection de l'enfant.

Article 58

Le président ou la présidente statue sur le droit de consulter le dossier au sens de l'article 449b CCS (art. 53, al. 2). Mais il doit lui être possible de renvoyer des affaires au collège lorsque les circonstances l'exigent, comme pour les autres décisions relevant de la compétence présidentielle.

Article 59

L'*alinéa 2* doit être précisé en ce sens que le président ou la présidente peut désormais décider non seulement au cas par cas, mais aussi de manière générale, de déléguer une affaire au sens des articles 55 à 57 à un autre membre de l'autorité afin qu'il la traite de manière autonome. La délégation générale s'impose en particulier lorsque le traitement d'affaires exige un savoir et des connaissances spécifiques, par exemple en matière financière s'agissant des questions relatives au placement de fortune. De même, après la constitution d'une curatelle, il est judicieux de confier au membre de l'autorité qui avait été chargé de l'instruction, pour qu'il les traite de manière autonome, les affaires subséquentes telles que l'approbation des actes nécessitant le consentement de l'autorité ou des rapports et des comptes, ou encore les décisions en cas de changement de curateur ou de curatrice.

Article 63

Alinéa 3, lettre a: il existe une étroite corrélation entre le PAFA et les mesures ambulatoires, les secondes pouvant être ordonnées dans le cadre du suivi post-institutionnel ou au lieu d'un placement. Dès lors, il convient de les traiter de la même manière s'agissant de la non-perception des frais de procédure.

Alinéa 3, lettre d: la mention des dispositions légales a été ajoutée à titre de précision. Selon la pratique du Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte en effet, on entend par mesures de protection de l'enfant au sens strict les seules mesures du droit de la protection de l'enfant prévues aux articles 307 à 311 CCS. Les mesures ordonnées en cas de litige entre les parents, par exemple au sujet du droit de visite, ne sont pas considérées comme des mesures de protection de l'enfant au sens strict, raison pour laquelle les procédures y relatives donnent lieu à la perception de frais.

Alinéa 5: en cas de décès de la personne concernée, les frais de procédure doivent être mis à la charge non pas de la collectivité, mais des héritiers et héritières.

Article 70

Il est renvoyé au commentaire de l'article 63, alinéas 3, lettre *d* et 5.

Modification d'autres actes législatifs

Article 12 de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD)³

Les attestations de capacité civile sont désormais délivrées par les APEA, en application du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2013. Les communes ne sont plus habilitées à communiquer à des particuliers des renseignements sur la capacité civile d'une personne.

Article 54 de la loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol)⁴

A la réception d'une requête, les communes s'adressaient jusqu'ici à l'APEA pour s'informer de la capacité civile, puis établissaient l'attestation demandée. Dans un souci de rationalisation, il est désormais prévu que les requêtes soient directement soumises à l'APEA qui se charge ensuite de délivrer les attestations de capacité civile.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet ne figure pas dans le programme législatif du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. Il ne contredit toutefois pas les principes du développement durable dès lors qu'il vise en particulier à accroître l'efficacité des APEA et à renforcer la collaboration de ces dernières avec les autres autorités. Les changements proposés auront également pour effet d'améliorer les processus et, partant, la stabilité sociale pour les personnes concernées, tout en tenant compte de la précarité des finances cantonales.

6. Répercussions financières

Le présent projet n'a pas de grandes répercussions financières. La gestion des droits du canton à d'éventuels remboursements en cas de préfinancement de mesures et de frais de procédure par l'Intendance des impôts une fois la procédure close ou les mesures levées (art. 43, al. 3) est de nature à accroître légèrement les recettes. De plus, le projet encourage l'efficacité de l'accomplissement des tâches (cf. ch. 7), avec des répercussions financières positives à la clé.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Les modifications législatives proposées n'ont pas de répercussion directe sur l'effectif du personnel ou sur son domaine d'activité. Elles contribuent toutefois à rendre les APEA plus efficaces, ce qui répond à une impérieuse nécessité en raison de l'extrême lourdeur de la charge de travail à laquelle elles doivent faire face. Sans la révision proposée, il conviendrait d'envisager à moyen terme de renforcer l'effectif du personnel pour que l'efficacité et la qualité de l'accomplissement des tâches soient garanties.

8. Répercussions sur les communes

Le projet n'a que peu de répercussions sur les communes. Celles-ci ne sont plus appelées à délivrer les attestations de capacité civile, cette compétence étant transférée aux APEA. S'agissant du décompte des coûts des mesures, les services sociaux communaux travaillent en étroite collaboration avec les APEA, mais la base légale y afférente existe déjà (cf. ch. 4, commentaire de l'art. 42, al. 3). Il est désormais expressément prévu que le Conseil-exécutif fixe les modalités de coopération par voie d'ordonnance aussi dans le cas du décompte des coûts des mesures.

³ RSB 152.04

⁴ RSB 551.1

9. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a pas de répercussions sur l'économie.

10. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation organisée du 30 janvier au 30 avril 2015 a suscité plus de 50 prises de position. Les participants et participantes à la procédure ont pour la plupart approuvé le projet de révision de la LPEA.

L'article 8, qui traite des conditions de nomination à la présidence d'une APEA, a été adapté sur la base de divers avis exprimés lors de la procédure. Désormais, les personnes ayant obtenu un master universitaire en travail social, en pédagogie, en psychologie ou en médecine sont susceptibles d'exercer une telle fonction (cf. ch. 4). Elles disposent en effet, à l'instar des avocats, des notaires et des autres juristes au bénéfice d'un master, de connaissances fondées en matière de protection de l'enfant et de l'adulte. La nouvelle disposition présente l'avantage d'étoffer les possibilités de choix offertes au Conseil-exécutif.

Quelques prises de position critiquaient l'extension des compétences présidentielles au motif notamment qu'une appréciation interdisciplinaire, par le collège composé de trois membres, est indispensable dans certaines circonstances. Il ressort toutefois de la pratique des APEA que tel n'est en règle générale pas le cas des affaires mentionnées aux articles 56 et 57. Si une décision collégiale devait se révéler indispensable, dans une affaire précise, en raison des conflits en présence ou de la complexité de la situation, l'article 58 permet de toute façon un renvoi au collège décisionnel.

La proposition de remplacer la compétence présidentielle par une compétence de statuer seul accordée indifféremment à n'importe quel membre de l'autorité n'a pas été retenue. Il importe en effet que les personnes concernées continuent à discerner clairement qui est compétent et assume la responsabilité de la gestion des procédures au sein de l'APEA.

Il n'a pas non plus été donné suite à la demande tendant à ce que les autorités communales soient expressément désignées, à l'article 25, comme partenaires importants des APEA. Dans la mesure où elles accomplissent des tâches dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte, les communes sont déjà mentionnées à l'article 22. L'article 25 ne fait que nommer quelques-uns des partenaires qui ne figurent pas explicitement aux articles 22 à 24 (services communaux, préfets et préfètes, police).

Enfin, il a été renoncé à l'introduction d'une disposition prévoyant l'organisation de séances dites «de réseau». En effet, la collaboration de diverses entités tant publiques que privées dans le but de protéger les personnes ayant besoin d'aide est déjà rendue possible, dans certains cas, par les bases légales en vigueur. Il serait par ailleurs prématuré de définir les conférences de réseau de manière détaillée dans le droit cantonal, dès lors que de nouvelles dispositions sont en cours d'élaboration, au niveau fédéral, sur le droit et l'obligation d'aviser l'autorité ainsi que sur les droits de participation et les devoirs qui leur sont liés. Ces dispositions auront également une influence sur l'organisation de séances de réseau au cours d'une procédure.

Berne, le 12 août 2015

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Käser*

le chancelier: *Auer*