

La protection de l'enfant et de l'adulte en pleine mutation – Expériences pratiques des 20 derniers mois
Journées d'étude des 2 et 3 septembre 2014 à Bienne

Intervention 1

L'APEA à l'interface entre besoins et attentes divergents – compte-rendu pratique

Michael Allgäuer, lic. iur., avocat, MPA Unibe, Président de l'APEA de la ville de Zurich

Avec l'entrée en vigueur du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte au 1er janvier 2013, les tâches des précédentes autorités tutélaires ont non seulement changé, mais une révision complète de l'organisation des autorités de protection a également été opérée. La transformation d'autorités de milice en autorités professionnelles interdisciplinaires a globalement suscité de grandes attentes envers l'efficacité des nouvelles autorités de protection du droit de l'enfant et de l'adulte (APEA).

A l'aide d'un compte-rendu des expériences personnelles, l'exposé met en lumière les attentes et intérêts d'une sélection de groupes d'interlocuteurs face à une APEA. Sous un angle critique, diverses zones de tension dans le cadre desquelles les APEA doivent évoluer sont mises en exergue et des conclusions sur l'efficacité d'une APEA sont formulées. Les groupes d'interlocuteurs suivants font l'objet d'une étude approfondie: *personnes concernées, curatrices et curateurs, collaboratrices et collaborateurs, organismes porteurs, milieux politiques, organisations externes et médias*.

Les attentes des *personnes concernées* sont très différentes et individuelles. Afin de les satisfaire, les APEA ont besoin des ressources humaines nécessaires qu'elles doivent mobiliser de manière efficace. Par ailleurs, une prise de conscience doit s'opérer quant à l'influence exercée par nos propres positions et valeurs sur la prise de décisions.

La loi fixe un cadre pour la collaboration avec les *curatrices et curateurs*; quant à la pratique, des canaux d'échange supplémentaires avec les curateurs/trices sont toutefois requis (échange interactif, en préservant les rôles respectifs).

Des *collaboratrices et collaborateurs* satisfaits constituent la clé du succès d'une APEA.

Les *organismes porteurs* ont un rôle difficile; ils doivent maîtriser les coûts et se soucier simultanément du fonctionnement de l'APEA.

Pour les *milieux politiques*, le financement est prioritaire, tandis que la qualité des décisions de l'APEA ne revêt guère d'intérêt. Ce sont avant tout les communes qui sont insatisfaites face à des coûts élevés et à leur manque d'influence. Une vision à long terme fait largement défaut.

Les *organisations externes* déplorent l'absence d'un service de piquet dans le canton de Zurich. Il s'agit cependant d'une décision mûrement réfléchie du Grand Conseil.

Les *médias* posent sans cesse un regard critique sur l'activité des APEA. Les coûts croissants et cas (problématiques) isolés figurent au premier plan. Une analyse critique des problèmes existants est requise et non pas des campagnes de « goodwill ». Une information concrète régulière sur l'activité des APEA est nécessaire.

*Les présentations et d'autres documents des journées seront disponibles
sur www.copma.ch → Actuel → Journées d'étude 2014*

Journées d'étude COPMA 2014

L'APEA à l'interface entre besoins et attentes divergents – compte-rendu pratique

2 septembre 2014

Michael Allgäuer, lic. iur, avocat, Président APEA Zurich

Question

Quand une APEA est-elle couronnée de succès?

Réponses possibles:

- Lorsqu'elle instaure le minimum de mesures possible
- Lorsqu'elle instaure le maximum de mesures possible
- Lorsque ses décisions font l'objet d'un minimum de recours
- Lorsqu'elle travaille à moindre frais
- En l'absence de retombées médiatiques négatives
- Lorsque le mandat légal est honoré

Question

Quand une APEA est-elle couronnée de succès?

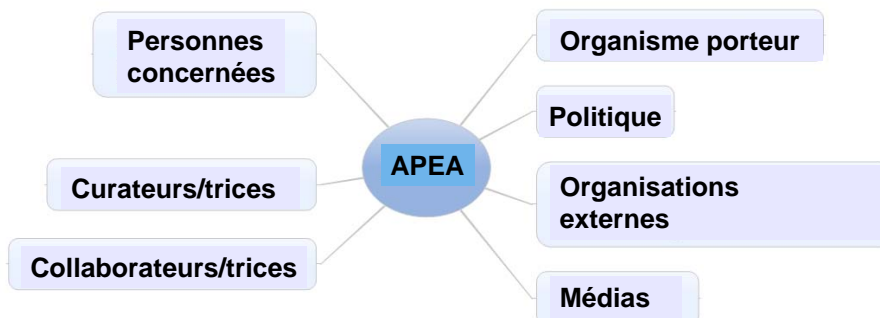
Réponse: „Cela dépend de...“

➤ Dépend de la perspective de l'appréciateur

Contenu / démarche

- Prise en compte des différents groupes d'interlocuteurs (environnement) avec leurs attentes et intérêts respectifs
- Constats et tentative de trouver une réponse

Groupes d'interlocuteurs



Personnes concernées

Attentes et intérêts:

- Protection et assistance en cas de besoin ou pas d'intervention malgré un besoin d'aide objectivement avéré
 - Dans la mesure du possible, préservation de l'autonomie de décision et d'action ou mesure en guise de service
 - Implication ou renonciation à l'implication des proches
 - Intervention et levée rapides de la mesure lorsqu'elle ne s'avère plus nécessaire
- Les attentes et intérêts sont très différents et individuels
- Principe groupe d'interlocuteurs; il s'agit du mandat prioritaire de l'APEA

Personnes concernées

Réflexions:

- Comment rencontrer les personnes concernées et leur famille ou d'autres personnes proches?
- Combien de temps consacrons-nous aux entretiens et auditions?
- Quand renonçons-nous aux auditions?
- Quelle influence l'interdisciplinarité exerce-t-elle sur la prise de décisions?

Personnes concernées

Réflexions:

- Quelle est notre rapidité de réaction?
- Quelle est notre vision de l'homme et quelles sont nos valeurs en tant qu'individu?
- Quelles sont les positions d'une APEA?
- Sommes-nous suffisamment formés à interagir avec les enfants et adolescents, les personnes souffrant de démence et troubles psychiques?

Personnes concernées

- L'APEA a besoin de suffisamment de ressources humaines et doit les utiliser à bon escient (responsabilité individuelle APEA)
- Protection de l'enfant et de l'adulte ne se limite pas simplement à l'application de la loi; les valeurs et positions personnelles influencent le travail
- Définir la position de base de l'autorité, p.ex. dans le cadre de lignes directrices

Personnes concernées

- Institution d'une analyse critique de son propre travail
- Instances de recours et autorités de surveillance ne participent à l'assurance de la qualité que de manière restreinte
- Conduite de séance: place à la critique!
- Canaux interdisciplinaires
- Formations continues
- Discussion de questions pratiques interprofessionnelles
- Service juridique: assurance de la qualité sur le plan juridique

Curatrices et curateurs

Situation de départ:

- L'APEA nomme les curatrices/curateurs, les supervise, jouit d'un droit d'instruction et agit comme instance de recours
- Dans le cadre des tâches qui leur sont confiées, les curatrices/curateurs disposent d'un pouvoir d'appréciation dans la gestion de leurs mandats

Curatrices et curateurs

Attentes et intérêts:

En général:

- Attribution des tâches claire et judicieuse par l'APEA
- Au besoin, soutien apporté à la gestion de mandats

Thèmes :

- Prévisibilité de l'action des autorités
- Appréciations professionnelles divergentes entre les curatrices/curateurs prof. et les collaborateurs des APEA
- (Limites du) „sur mesure“
- Répartition des tâches APEA – curatrices/curateurs prof. (p.ex. pour les curatelles de droit de visite)

Curatrices et curateurs

- La loi fixe le cadre des tâches et rôles, en pratique une clarification approfondie est toutefois nécessaire
- Outre la collaboration au cas par cas, des canaux d'échange sont requis entre les curatrices/curateurs sont (échange interactif avec préservation des rôles)
- L'APEA doit veiller au respect de standards officiels
 - Aide-mémoire/notices
 - Directives pour sommations et reporting
 - Standardisation de la formulation des tâches

Collaboratrices et collaborateurs

Enquête auprès des collaborateurs de la ville de Zurich 2013

Comparaison 2013 APEA/ville

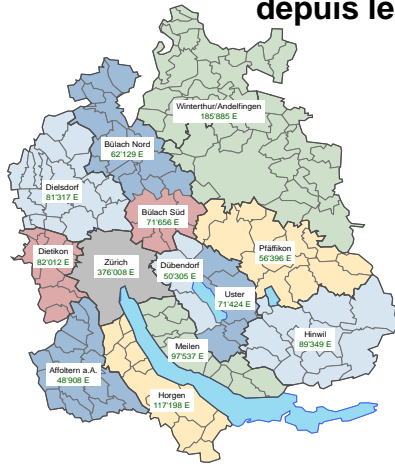
Thème	APEA	Ville	APEA vs ville
1 Poste de travail	83	70	+13
2 Climat/culture	82	72	+10
3 Satisfaction prof.	82	73	+9
18 Charge de travail	55	61	- 6
19 Sollicitation mentale	63	69	- 6

Collaboratrices et collaborateurs

- Activité au sein de l'APEA a deux visages:
 - D'une part, attrayante et passionnante
 - D'autre part, psychiquement éprouvante
- Grande charge de travail comme facteur de risque
- Collaborateurs compétents et satisfaits constituent la clé du succès de l'APEA
- Direction de l'APEA doit être sensibilisée à la situation des collaborateurs
- Sollicitation mentale comme défi
 - Résulte du contenu de l'activité prof.
 - Gestion adéquate de la sollicitation est importante, p.ex. entraide au sein de l'équipe, supervision, climat professionnel, etc.

Organismes porteurs

Répartition par circonscriptions canton de Zurich depuis le 1^{er} janvier 2013



13 APEA:

- 1 APEA communale (ville de Zurich)
- 1 APEA régionale
- 2 districts subdivisés chacun en 2 circonscriptions
- 7 APEA en fonction des districts

Source: administration communale du canton de Zurich

Organismes porteurs

Situation canton de Zurich:

- Organismes responsables des 13 APEA se rencontrent pour des échanges périodiques

Attentes et intérêts:

- APEA ne doivent pas coûter aussi cher
- APEA doivent être comparables sur le plan intracantonal (chiffres clé)
 - Pilotage (des ressources) souhaité
- Communes responsables aimeraient pouvoir user de leur influence (consultation des dossiers, prise de position, droit de recours) lors de mesures onéreuses

Organismes porteurs

- Rôle difficile des organismes responsables:
 - Doivent maîtriser les coûts et simultanément veiller au bon fonctionnement de l'APEA
- Exigeants surtout en cas de regroupement de nombreuses communes responsables
 - Modèle pour le futur?
- Pour les communes, le problème principal est de devoir payer sans pouvoir influencer sur le contenu des décisions des APEA

Politique

Attentes et intérêts:

Projets politiques - Confédération

Interpellation de Vitali Albert (déposée le 4.3.2014)

(„Appareil bureaucratique a été démesurément gonflé.“ „... évolution inquiétante de la charge de travail et des coûts...“)

Réponse Conseil fédéral

- Surcroît de travail prévisible (autorités professionnelles, mesures „sur mesure“, protection juridique)
- Normalisation du volume des tâches au terme de la période de transition
- Il appartient en majeure partie aux cantons de créer des structures efficaces!

Politique

Projets politiques – canton de Zurich

Requête Farner (11.11.2013)

- Flux d'information destiné aux communes insuffisant
- Communes deviennent de simples payeurs

Postulat Farner (14.8.2014) (transfert: 110 à 52 voix)

- Exige que les communes payeuses soient dès à présent entendues et jouissent d'un droit de recours

Politique

Prise de position du Conseil d'Etat

- La „cantonalisation“ de l'organisation des autorités a été refusée par les communes dans le cadre d'une procédure de consultation
- Malgré une surcharge de travail, les APEA sont pleinement fonctionnelles et travaillent conformément au droit en vigueur
- Tribunal fédéral a décidé que les communes payeuses ne jouissent pas d'un droit de recours
(ATF 5A_979/2013, 28 mars 2014)
- Recommandations du Conseil communal (autorité de surveillance) pour l'intégration de la commune de domicile en cas de procédure de protection de l'enfant onéreuse

Politique

Projets politiques – Ville de Zurich Demande écrite Brander (18.6.2014)

- Objectif: renonciation à l'institution d'une curatelle de paternité pour les couples féminins vivant en partenariat enregistré
 - Conseil administratif n'a pas encore répondu
-
- Quelle sera la réponse du Conseil administratif à ce sujet?
 - Indépendance de l'APEA est consignée dans l'ordonnance communale (constitution) de la ville de Zurich

Politique

- Le financement figure au premier plan
- Les communes sont surtout insatisfaites face à des coûts élevés et à leur manque d'influence
- Qualité des décisions de l'APEA ne revêt guère d'intérêt
- Des tentatives pour influencer sur les contenus – lorsqu'il y en a – s'opèrent dans l'ombre (exception: communes pour des mesures onéreuses)
- Absence de vision à long terme
(mais: l'interpellation d'A. Vitali suggère l'évaluation des conséquences du nouveau droit)

Organisations externes

Organisations professionnelles externes

- Direction et services sociaux de foyers et hôpitaux
- Services socio-juridiques
- Police, ministère public

Attentes et intérêts

- Accessibilité des APEA, également de nuit et le week-end (service de piquet)
- Coresponsabilité de l'APEA est souhaitée pour les décisions difficiles et urgentes
- Traitement rapide des avis de mise en danger

Organisations externes

Service de piquet

- Refusé par le Grand Conseil
- Justification: services d'urgence actuels sont déjà disponibles la nuit et le week-end

Evaluation

- Les exigences sont le reflet d'attentes souvent insatisfaites, ou de fausses attentes à l'égard du nouveau droit
- Entérinement par l'APEA n'apporte pas de plus-value; uniquement utile en lien avec des enquêtes
- Demande d'un service de piquet continuera à faire l'objet d'une attention particulière
- Absence partielle de compréhension face à l'importance des enquêtes APEA et à la procédure juridique

Médias

**Autorités de protection en pleine évaluation,
NZZ, 2.10.2013**

**Autorités de protection zurichoises sous les
feux de la critique, Tagesanzeiger, 22.7.2014**

**Nouvelle autorité de protection échoue:
chaos au lieu de compétence
Kassensturz, 18.2.2014**

Médias

**Tutelle: développement de la nouvelle autorité
suscite des critiques,
Landbote, 4.6.2014**

**La bureaucratie poursuit son expansion
DAS MAGAZIN, 48/2012**

**Aux quatre coins du pays, on reproche aux APEA
une pénurie de personnel, un flux d'information
insuffisant, des délais de traitement trop longs et des
décisions hasardeuses
Anzeiger von Uster, 13.3.2014**

Médias

- Il n'a pas été possible de promouvoir les avantages et forces de la nouvelle organisation des autorités
- Une analyse critique des problèmes actuels est nécessaire, p.ex.
 - Durée de traitement
 - Compréhension des décisions
- Pas de campagne de „goodwill“ dans les médias, mais informer les médias du travail des APEA par une communication factuelle régulière

Constats

- Nombreux groupes d'interlocuteurs avec des intérêts et attentes divergents
- Au niveau de la perception publique, les attentes (trop élevées) à l'égard du nouveau droit n'ont pas été satisfaites. Il en va de même de la nouvelle organisation.
- Cas (problématiques) isolés et coûts dominent la discussion publique
- Protection de l'enfant et de l'adulte „réussie“ n'est guère mesurable
- Danger: le nombre élevé de cas et la pression liée à la réduction de la durée de traitement peuvent engendrer une perte de qualité progressive et les principes à la base du nouveau droit faire l'objet d'une mise en oeuvre insuffisante

Constats

Quand une APEA est-elle couronnée de succès?

Réponse: ???

Réponse



Réponse

- Honorer le mandat légal
- Les APEA doivent faire face aux attentes justifiées des groupes d'interlocuteurs mais ne pas vouloir satisfaire tout le monde
- Interconnexion entre les APEA et avec des organisations professionnelles externes
- Communication à l'interne et à l'externe (travail d'information)
- Valoriser la perspective et la qualité sur le long terme (procédures et décisions)

Merci pour votre attention!

