

Nouveau droit de protection des mineurs et des adultes. Questions concrètes de mise en oeuvre
Journées d'étude des 11/12 septembre 2012 à Fribourg

Exposé 8

Mise en oeuvre opérationnelle de la nouvelle organisation: défis et mesures nécessaires des divers acteurs sous le régime du nouveau droit

Urs Vogel, lic. iur., MPA, assistant social HES, Urs Vogel Consulting

L'entrée en vigueur du nouveau droit au 1^{er} janvier 2013 coïncide avec l'entrée en force du nouveau droit de protection de l'adulte. L'activité officielle des actuelles autorités de tutelle se terminera à cette date, mais non pas celle des mandataires. Les dispositions des art. 14 et 14a du titre final nCC réglementent la transition des mesures régies par l'ancien droit au nouveau droit. Les actuelles tutelles et mesures liées à l'extension de l'autorité parentale seront automatiquement converties : elles deviendront des curatelles de portée générale. L'APEA doit contrôler ces mesures dès que possible et elle doit éventuellement les convertir en curatelles ajustées sur mesure, selon les exigences posées par l'encadrement de la personne concernée. Toutes les autres mesures demeureront inchangées par rapport au mandat et aux effets des mesures visés par l'ancien droit, mais la gestion des curateurs sera régie par le nouveau droit. L'adaptation au nouveau droit doit survenir jusqu'au 31 décembre 2015. Elle interviendra généralement lors de l'établissement ordinaire du rapport et des comptes. Les actuelles mesures de privation de liberté à des fins d'assistance seront automatiquement transformées en mesures de placement à des fins d'assistance ; le nouveau droit s'appliquera immédiatement aux mesures actuelles (p. ex. traitement d'un trouble psychique sans consentement) ; en outre, toutes les mesures de prévention de liberté à des fins d'assistance devront être vérifiées selon le nouveau droit dans un délai de six mois, respectivement d'une année. Les mesures de protection de l'enfant ne sont pas modifiées matériellement, seule la base juridique est changée : une adaptation formelle au nouveau droit n'est pas nécessaire. Les procédures en suspens seront poursuivies conformément au nouveau droit de procédure et seul les nouvelles dispositions de droit matériel seront appliquées. Par conséquent, les procédures en suspens devront être complétées si nécessaire.

La réorganisation de la protection des mineurs et des adultes requiert, dans la plupart des cantons, la mise sur pied de nouvelles structures des autorités, auxquelles seront attribuées – à quelques exceptions près – de nouvelles zones de compétence. A l'échelle de la Suisse, plus de 100 000 mesures actuelles seront transmises aux nouvelles autorités d'ici à la fin de 2012. Outre la mise sur pied structurelle et organisationnelle avec toutes ses facettes (recrutement de personnel, organisation du travail, mise au courant quant aux nouvelles bases juridiques, infrastructures, etc.) et le développement d'une culture de coopération interdisciplinaire, le principal défi de l'APEA consistera à garantir, à partir du 1^{er} janvier 2013, les services sans faille des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte en vue d'assurer le bien des personnes qui requièrent assistance et protection. Ce défi devrait être levé grâce à une planification soigneuse et à l'engagement ciblé du personnel. De plus, il convient d'accorder une grande importance au développement de la coopération avec les autres acteurs (curateurs professionnels, services sociaux, écoles, etc.), de manière à intégrer dans le travail les systèmes d'aide subsidiaires existants.

Pour les mandataires, les bases juridiques de la gestion se modifieront, mais le travail d'encadrement concret se poursuivra. Les personnes chargées de curatelle assumeront un rôle important dans la conversion des mesures, puisqu'elles connaissent au mieux les besoins d'assistance et de protection des personnes à encadrer. L'APEA doit prévoir une participation adéquate lors de la conversion des mesures. Désormais, les curateurs professionnels rencontreront partout des spécialistes, membres de l'autorité, ce qui constitue un défi pour la coopération. Les autorités de surveillance devront redéfinir leur activité en la délimitant par rapport au rôle des instances de recours. Celles-ci, quant à elles, devront assumer une plus lourde charge tout en intégrant l'approche interdisciplinaire.

Tous les efforts doivent exclusivement tendre, en tenant compte des nouvelles normes légales, à garantir la protection des personnes qui requièrent de l'aide.

*Les présentations et d'autres documents des Journées d'étude seront à disposition après la conférence sous :
www.copma.ch → Actualités → Journées d'étude 2012.*

INSTITUT FÜR ANGEWANDTES SOZIALRECHT

Mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle organisation

Défis et mesures nécessaires des divers acteurs
sous le régime du nouveau droit

Fribourg, 12 septembre 2012

INSTITUT FÜR ANGEWANDTES SOZIALRECHT

Sommaire

- I. Droit transitoire et réorganisation
- II. Conséquences pour les divers acteurs
 - a. APEA et autorités de surveillance
 - b. Instances de recours
 - c. Curateurs et curatrices
 - d. Tiers
- III. Réflexions finales

I. Droit transitoire et réorganisation

Généralités

Art. 14, al. 1, titre final, CC

- Le nouveau droit s'applique **dès le 1^{er} janvier 2013** pour **l'intégralité de la protection de l'adulte**.
- Effets sur la **protection de l'enfant** :
 - principe fondamental de l'art. 12, al. 1, en relation avec l'art. 14, al. 1, titre final, CC : **applicabilité du nouveau droit** ;
 - compétence matérielle et procédure selon le nouveau droit ;
 - les mesures restent inchangées, **la base juridique change** (art. 368 aCC ⇨ art. 327a-c nCC ; art. 392, ch. 2 et 3 aCC ⇨ art. 306, al. 2, nCC ; art. 393, ch. 3, aCC ⇨ art. 544, al. 1^{bis}, nCC) ;
 - Aucune adaptation formelle n'est requise.

I. Droit transitoire et réorganisation

Tutelle / autorité parentale prolongée

art. 14, al. 2, titre final, nCC

- Les **tutelles actuelles** seront automatiquement converties en curatelles de portée générale (art. 398 nCC).
- L'**autorité parentale prolongée** sera automatiquement convertie en une curatelle de portée générale :
 - les parents sont investis d'une curatelle de portée générale ;
 - ils sont **a priori** exemptés de l'obligation de rendre compte, sous réserve que l'APEA n'en décide autrement.
- Toutes les mesures converties automatiquement doivent être vérifiées **aussi tôt que possible** par l'APEA, en particulier le transfert en une **curatelle ajustée sur mesure**.

I. Droit transitoire et réorganisation

Curatelles/conseils légaux

Art. 14, al. 3, titre final, nCC

- Les dispositions demeurent inchangées
 - Adaptations **généralement lors du prochain rapport périodique**, après un contrôle complet.
 - **Adaptation immédiate** selon la situation (p. ex. demande du mandataire ou de la personne concernée).
 - **Suppression pure et simple** des mesures en vertu de la loi si elles ne sont pas adaptées au nouveau droit, jusqu'au 31 décembre 2015.
- Effets juridiques
 - **Etendue des compétences et du mandat** du curateur selon le droit actuel.
 - **Gestion, expiration et reddition des comptes ainsi que responsabilité** selon le nouveau droit.
 - Les voies de droit sont régies par le nouveau droit.

I. Droit transitoire et réorganisation

Privation de liberté à des fins d'assistance

Art. 14, al. 3 et 4, titre final, nCC

- Est automatiquement convertie en placement à des fins d'assistance.
- Le nouveau droit sera appliqué sans délai aux cas de privation de liberté à des fins d'assistance (p. ex. traitement d'un trouble psychique, limitation de la liberté de mouvement, etc.).
- Obligation de communiquer jusqu'au 30 juin 2013 au plus tard les **cas de privation de liberté à des fins d'assistance ordonnée pour une durée indéterminée par le médecin**.
- Contrôle, dans un délai de six mois, des **cas de privation de liberté à des fins d'assistance ordonnée pour une durée indéterminée par le médecin** et conversion éventuelle en placement à des fins d'assistance par l'APEA.
- Contrôle de **tous les autres cas de privation de liberté à des fins d'assistance dans un délai d'un an** (dans un délai de six mois si, en vertu du droit cantonal actuel, aucun contrôle périodique n'a eu lieu à ce stade !).

I. Droit transitoire et réorganisation

Procédures en suspens

Art. 14a, titre final, nCC

- **Compétence matérielle exclusive** de la nouvelle APEA et de la nouvelle instance de recours (tribunaux) dès le 1^{er} janvier 2013.
- **Délais de recours non échu** concernant des décisions de l'actuelle autorité tutélaire : renseignements par l'Office fédéral de la justice : prolongation du délai non échu de 30 jours ; autre avis dans le Commentaire bâlois du CC, Reusser : le délai, de 30 jours, commence de nouveau à courir à partir du 1^{er} janvier 2013 (art. 49, al. 2, titre final, CC) .
- En ce qui concerne la privation de liberté à des fins d'assistance : pas de nouveau délai, l'ancien délai continue de courir normalement, puisque le nouveau droit n'apporte pas de changement (10 jours comme jusqu'à présent).
- Transfert des **procédures en suspens** à la nouvelle autorité.

I. Droit transitoire et réorganisation

Procédures en suspens

Art. 14a, titre final, nCC

- Application exclusive du **nouveau droit de procédure**.
- Application exclusive du **nouveau droit matériel**, par exemple :
 - seulement désormais des mesures selon le nouveau droit,
 - affaires requérant une autorisation,
 - examens des rapports d'activité et des comptes.
- Complément à la procédure si nécessaire.
- L'exécution (art. 450g nCC) de décisions prises sous l'ancien droit est soumise au nouveau droit.

II. Conséquences pour les divers acteurs

II. Conséquences pour les divers acteurs

a. APEA et autorités de surveillance

Travaux organisationnels

- Organisation de la **transmission des dossiers** des mesures et des procédures.
- Elaboration d'un **règlement d'organisation**, y compris les principes de l'attribution des cas.
- Processus d'affaires et de travail, en particulier **délimitation et répartition du travail** entre l'autorité compétente, le membre individuel et les services d'appui.
- Conception et mise sur pied d'un **contrôle des affaires**, y compris la définition des types d'affaires.
- Conception de la **fonction de surveillance remaniée**, distinguée de la compétence matérielle de l'instance de recours.

II. Conséquences pour les divers acteurs

a. APEA et autorités de surveillance

Travaux organisationnels

- Ne pas sous-estimer les facteurs « **mous** » de la réorganisation.
- Subordination **administrative** / indépendance **technique**.
- Développement d'une **culture de coopération** au sein de l'APEA et des services d'appui :
 - questions d'attitude ;
 - compréhension des disciplines ;
 - communication interne.
- **Coopération** avec les curateurs professionnels :
 - faire connaissance : personnes et compétences ;
 - en nombre d'endroits, inversion de la hiérarchie par rapport au système actuel !
 - instruction, conseil : combien et à quelle fréquence ?

II. Conséquences pour les divers acteurs

a. APEA et autorités de surveillance

Travaux concernant les contenus

- Nouvelles institutions :
 - évaluation de la **capacité de discernement avec toutes ses facettes**, comme un aspect essentiel pour de nombreuses institutions nouvelles (*prévoyance et dispositions du patient, droits légaux de représentation, mesures concernant les personnes incapables de discernement*) ;
 - mesures adaptées sur mesure : dosage de l'ajustement ?
 - nouveaux thèmes : placement à des fins d'assistance (pour nombre d'APEA), stérilisation ;
 - nouvelles normes de procédure.
- Adaptation des **mesures existantes** :
 - vue d'ensemble des mesures courantes (personnes, problématiques, contenus des mesures) ;
 - horizon-temps des adaptations ;
 - conception de la démarche.

II. Conséquences pour les divers acteurs

a. APEA et autorités de surveillance

Information et communication

- Développement ciblé de **nouveaux partenariats de coopération** :
 - organisations d'aide sociale, écoles, institutions ;
 - spécialistes de disciplines qui ne sont pas représentées dans l'APEA (p. ex. médecine, psychiatrie, soins, etc.) ;
 - temps requis important.
- **Information matérielle** ciblée **des organisations de branche**, partenaires de coopération, etc. :
 - nouvelles institutions du droit de protection de l'adulte ;
 - mode de travail de l'APEA : que peut-on attendre ? Comment ?
- **Information générale de la population.**

II. Conséquences pour les divers acteurs

b. Instances de recours

- Pas de changement fondamental dans la tâche et le rôle de l'instance de recours.
- Tendance à une charge **plus importante** des affaires.
- Mise en train des nouvelles institutions
 - Développement d'une **pratique d'application** des nouvelles institutions
- Information/communication avec l'autorité de surveillance
 - Information mutuelle
 - **Questions de mise en œuvre et de délimitation**
- Interdisciplinarité
 - Garantie que les **connaissances interdisciplinaires** sont également disponibles au niveau des voies de recours.

II. Conséquences pour les divers acteurs

c. Curateurs et curatrices

- **Pas de changement** des besoins d'aide et de soutien concrets de la clientèle.
- Les problématiques à traiter restent inchangées même après l'entrée en vigueur du nouveau droit.
- **Chance**, grâce au nouveau droit :
 - de réagir de manière plus différenciée aux besoins de la clientèle ;
 - de définir de manière plus ciblée les possibilités d'intervention des mandataires, de manière à ce que le soutien apporté soit plus efficace.

II. Conséquences pour les divers acteurs

c. Curateurs et curatrices

- La sauvegarde des intérêts de la personne concernée est le principal devoir (art. 406 nCC) :
 - **prise en compte de l'avis et de la volonté** de la personne concernée ;
 - **respect de sa volonté d'organiser son existence comme elle l'entend** ;
 - La relation de confiance est un élément essentiel du nouveau droit.
- Rôle essentiel dans la **conversion** des mesures existantes :
 - connaissance de la situation ;
 - Estimation de l'ajustement opportun.
- Autorités professionnelles comme partenaires de coopération :
 - compétences techniques de part et d'autre ;
 - Exigences posées aux analyses de l'activité et aux échanges professionnels.

II. Conséquences pour les divers acteurs

c. Curateurs et curatrices

- Mandats plus différenciés :
 - ⇨ « rôle plus intrusif » de l'APEA dans la conception du mandat ;
 - ⇨ « moindre autonomie » dans le travail quotidien ;
 - ⇨ allègement des tâches par une meilleure délimitation.
- Le droit révisé requiert des **contacts plus intensifs, c'est-à-dire plus fréquents** entre l'APEA et les mandataires :
 - instructions/soutien de l'autorité ;
 - adaptation périodique des mesures si nécessaire.

II. Conséquences pour les divers acteurs

d. Tiers

- Médecins :
 - prise en compte des **institutions nouvelles/adaptées** comme les dispositions anticipées du patient, le traitement sans consentement dans le cadre du placement à des fins d'assistance .
 - compétences modifiées et dispositions de procédure explicites en cas de placement à des fins d'assistance et, dans de nombreux cantons, aussi pour les mesures ambulatoires.
- Services de conseil (aide sociale, organisations privées, etc.) :
 - nouveaux **partenaires de coopération** ;
 - **la subsidiarité est un élément essentiel** du nouveau droit : coopération étroite, définition des prestations et des offres ;
 - éventuellement **prestations pour la nouvelle APEA** (enquêtes sociales, prestations demandées sans mandat, etc.) ;
 - conseil des personnes concernées dans les nouvelles institutions de prévoyance et les représentations légales.

II. Conséquences pour les divers acteurs

d. Tiers

- Etablissements stationnaires :
 - nouveaux **interlocuteurs** ;
 - contrôle de la **conformité de la pratique de l'encadrement** avec le nouveau droit (p. ex. s'agissant de personnes incapables de discernement) ;
 - **nouvelles compétences, respectivement nouvelles obligations** (p. ex. obligation de communiquer) en cas de placement à des fins d'assistance ;
 - systématisation des **entretiens de sortie** dans les cas de placement à des fins d'assistance ;
 - organisation de la **suite de l'encadrement**, lorsque les dispositions cantonales le prévoient.

III. Réflexions finales

- Un nouveau droit : de nouvelles chances.
- Les conditions structurelles et personnelles d'une bonne mise en œuvre sont réunies dans la plupart des cantons.
- Le défi essentiel est de garantir et de promouvoir la qualité de la protection de l'enfant et de l'adulte.
- Le développement organisationnel requiert beaucoup de temps et d'engagement personnel des acteurs.
- Une évaluation périodique – pour faire le point et reconsidérer la situation – est nécessaire. Elle devrait être planifiée.

III. Réflexions finales

Quelles que soient nos tâches organisationnelles, n'oublions pas l'essence de notre mission.

La tâche essentielle
de la protection de l'enfant et de l'adulte
consiste à protéger les personnes ayant
besoin d'aide en leur garantissant un
soutien et un encadrement adéquat.