

APEA, sauve-qui-peut ?
Olivier Goffinet (PDC)

Réponse du Gouvernement

En préambule, il convient malheureusement de constater que l'APEA, service « ô combien essentiel » selon les propos de l'auteur de la question, fait une nouvelle fois l'objet d'une question écrite davantage destinée à remettre en cause les compétences de cette autorité qu'à sauvegarder l'intérêt public. Preuve en est son titre, pour le moins inapproprié, le rappel de précédentes questions écrites du même genre et la référence à un reportage de CanalAlpha, qui était dénué de toute objectivité, et dont les nombreux témoignages se résumaient à trois personnes et émanaient de personnes touchées par des mesures prises par l'APEA.

Il est encore fait référence au récent arrêt du Tribunal fédéral du 15 avril 2022. Il sied de préciser à ce propos que, d'une part, l'APEA n'a fait qu'appliquer scrupuleusement la législation cantonale qui prévoit que de telles décisions sont prises par un seul membre, et non de manière collégiale, cela à l'instar de nombreux autres cantons. D'autre part, cette pratique n'a jamais été remise en cause par le Tribunal cantonal durant plusieurs années, qui la jugeait donc, comme le Gouvernement et le Parlement, admissible. Le Tribunal fédéral s'est montré d'un avis différent.

Il convient également de rectifier la teneur de la question selon laquelle le président de cette autorité mettra un terme à son mandat après sept années; en poste depuis l'entrée en fonction de l'APEA le 1^{er} janvier 2013, il aura passé près de dix ans à la tête de cette autorité.

Enfin, il est évident que l'APEA ne sera pas sans pilote au 30 septembre et que toutes les mesures seront prises pour assurer la continuité des activités de ce service au profit des personnes ayant besoin d'être protégées.

Ces précisions liminaires étant rappelées, le Gouvernement peut apporter les réponses suivantes aux questions soulevées :

1. Combien de décisions ont été prises chaque année par l'APEA depuis 2019 ?

L'APEA a rendu 1'433 décisions en 2019, 1'756 en 2020 et 1'531 en 2021.

2. Combien de ces décisions ont été déjugées par d'autres instances judiciaires ?

Sur 28 recours traités par le Tribunal cantonal en 2019, 4 ont été admis ou partiellement admis; en 2020, sur 37 recours traités, 12 ont été admis ou partiellement admis et, en 2021, sur 46 recours traités 11 ont été admis ou partiellement admis.

Dans ce contexte, il est nécessaire de préciser que l'admission partielle ou totale d'un recours n'est en rien le signe d'une quelconque carence de l'APEA. En effet, il arrive que le Tribunal cantonal reconnaisse que la décision prise par l'APEA était correcte et conforme au droit mais qu'attendu l'évolution de la situation durant la procédure de recours, il opte pour une solution autre que celle retenue par l'APEA. On aboutit ainsi à la situation où une décision, pourtant bien fondée, est néanmoins annulée.

D'autre part, dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte, la très grande majorité des décisions reposent sur une appréciation de la situation par l'autorité. Selon la doctrine et la jurisprudence, l'autorité doit jouir d'un large pouvoir d'appréciation. Dans ce domaine particulier, le législateur fédéral a posé comme exigence que les autorités de protection soient interdisciplinaires afin que cette appréciation ne soit pas exclusivement juridique.

Or, en cas de recours, il arrive régulièrement que le Tribunal cantonal substitue son appréciation, qui est exclusivement juridique, à celle de l'APEA, ce qui pose question au regard du large pouvoir d'appréciation dont doit jouir cette dernière et du caractère interdisciplinaire de cette appréciation.

3. Quel est le délai moyen pour une prise de décision de l'APEA à la suite d'un signalement par une partie tierce ?

Dans les situations urgentes, certaines décisions sont prises dans le délai d'une à quelques heures, par la mise en place de mesures dites superprovisionnelles. Dans les situations où l'instruction est difficile, compliquée et nécessite de nombreux actes (rapports d'évaluation sociale, expertises, auditions, etc.) ou dépend encore d'autres procédures, par exemple pénale, le délai peut être de plusieurs mois.

4. Quelle est la procédure d'information aux parties impliquées lors d'un signalement à leur rencontre ?

Il n'y a pas de procédure d'information à proprement parler. Lorsque l'APEA est nantie d'un signalement en faveur d'une personne, la procédure habituelle consiste à rendre une ordonnance portant ouverture d'une procédure de mesure de protection, notifiée à la personne concernée.

5. Existe-t-il une procédure d'urgence en cas de situation extrême ?

Oui. Un protocole particulier a été mis en place avec la Police cantonale et les Services sociaux régionaux pour faire en sorte que la gestion de situations sensibles (retrait de garde par exemple) puisse être aussi apaisée que possible.

6. Si oui, combien de temps faut-il pour prendre une décision et agir ?

Quelques heures au maximum.

7. Que pensent les services liés du fonctionnement de cette structure et quelles collaborations existe-t-il entre ces instances ?

7.1 Service sociaux régionaux

La collaboration APEA – SSR intervient dans le cadre de l'exécution des mandats de protection. Celle-ci s'est grandement améliorée ces dernières années avec la mise en place de rencontres régulières entre les cadres des deux institutions, ce qui permet d'aborder et de solutionner les difficultés rencontrées et de mettre en place les processus nécessaires à une collaboration constructive. Sur certains sujets, notamment dans le partage des informations et des dossiers, quelques ajustements pourraient encore être envisagés.

7.2 Ministère public

Depuis l'instauration de l'APEA en 2013, plusieurs rencontres ont été organisées avec cette dernière afin de procéder à des ajustements dans le but de coordonner l'action pénale avec l'action de l'APEA. Souvent, le champ d'action du Ministère public se trouve limité et l'appui de l'APEA est requis pour essayer de trouver une réponse adéquate à certaines situations. Si des solutions ont pu être trouvées dans certains domaines, la collaboration reste parfois difficile. Le Ministère public regrette notamment que l'APEA n'ordonne pas davantage d'expertises psychiatriques afin de lui permettre de prendre des décisions et se voit obligé de réaliser lesdites expertises dans le cadre des procédures pénales. Toutefois, le Ministère public rejoint l'APEA sur le constat selon lequel le canton du Jura manque de structures psychiatriques et que cela engendre des difficultés pour la prise en charge et le suivi des individus. Il est notamment rappelé que tant le Ministère public que l'APEA restent liés par des procédures très strictes.

7.3 Tribunal des mineurs

La collaboration entre l'APEA et le TMI est aujourd'hui très bonne, même si par le passé, il a été nécessaire de procéder à quelques ajustements. En effet, les échanges téléphoniques entre les deux services sont fréquents afin d'échanger sur certaines situations, permettant d'impliquer l'un et/ou l'autre des deux services dans lesdites situations et définir les obligations de chacun. Toutes les informations utiles sont communiquées réciproquement conformément aux bases légales respectives de chaque service, de même que le transfert de la compétence de certaines décisions.

7.4 Tribunal cantonal

Le Tribunal cantonal s'en tient aux considérations émises dans son rapport annuel.

8. Est-ce que le canton a envisagé le rattachement de cette Autorité à une autre instance judiciaire ?

Lors de la mise en place de l'APEA, le choix s'est porté sur une autorité administrative, après une pesée des intérêts en cause. La solution retenue présente des avantages, en particulier pour les justiciables, raison pour laquelle elle a eu la préférence, mais bien sûr aussi des inconvénients. Il en irait de même avec une autorité judiciaire. Jusqu'à présent, il n'a donc pas été envisagé de rattacher l'APEA à une autorité judiciaire. Cette analyse pourrait toutefois être reprise prochainement.

9. Quel bilan le Gouvernement peut-il tirer trois ans après la réorganisation de cette Autorité ?

Il faut rappeler qu'à sa création, en 2013, et dans les années qui ont suivi, l'APEA a été très fortement critiquée car pour de nombreuses parties concernées, son rôle et son champ d'action n'étaient pas suffisamment précisés et suffisamment compris. Cette situation a nécessité un travail d'information et de communication avec les parties prenantes (communes, écoles, citoyens, ...) pour préciser et rappeler le rôle et les missions dévolus à l'APEA.

Aujourd'hui, la reconnaissance de l'APEA est avérée, ses missions apparaissent de manière plus claires et sont mieux appréhendées. La pression sur ce service est toutefois toujours très forte puisque des citoyens, parfois quérulents, se plaignent régulièrement, certaines fois avec force et fracas, par rapport aux décisions les concernant directement ou l'un de leurs proches. De par son activité, l'APEA est un service qui fait inévitablement face à des tensions et des pressions qui ne favorisent pas forcément la sérénité pour l'ensemble des personnes travaillant au sein de ce service.

Dans ce sens et en conclusion, le Gouvernement estime qu'il ne s'agit pas de se demander si l'APEA est en train de couler, mais bien de faire confiance à ce service qui remplit à satisfaction ses missions qui, pour certaines, sont véritablement exigeantes.

Delémont, le 23 août 2022

Certifié conforme par le chancelier d'Etat
Jean-Baptiste Maître

