

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 5 décembre 2016)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi portant modification de la loi concernant les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant (LAPEA)**

La commission législative,

composée de M^{mes} et MM. Pierre-André Steiner (président), Anne Tissot-Schulthess (vice-présidente), Béatrice Haeny, Pascal Sandoz, Mary-Claude Fallet, Marc-André Nardin, Corine Bolay-Mercier (rapporteuse), Michel Bise, Baptiste Hunkeler, Walter Willener, Bernhard Wenger, Danielle Borer, Philippe Kitsos, Jean-Jacques Aubert et Thomas Perret.

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Commentaire de la commission

La commission a examiné le rapport du Conseil d'État en date des 14 février et 24 mars 2017.

M^{me} Monika Maire-Hefti, conseillère d'État, cheffe du DEF, le chef du service du SPAJ, la conseillère stratégique du DEF, ainsi que le chef du SJEN et son adjoint ont participé aux travaux de la commission.

La commission a accueilli favorablement le projet de loi portant modification de la loi concernant les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant (LAPEA), dont l'objectif est d'instaurer un cadre plus précis quant à la pratique des curatrices et curateurs, ainsi que de fixer des honoraires transparents, uniformes, mais aussi suffisamment attractifs (articles 31a et 31c). Si elle approuve la définition de certains critères, comme l'indigence (art. 31g), qui permet de réglementer à partir de quel montant l'État prend en charge les honoraires de curatelle, la commission propose toutefois un amendement quant au montant proposé. La commission souligne également l'importance du nouvel article 31h, qui fixe les modalités de remboursement de la prise en charge de la curatelle par l'État, lorsque la personne concernée revient à meilleure fortune. Un commissaire insiste sur la nécessaire transparence et sur la communication entre les différents services de l'État, lorsqu'un inventaire successoral fiscal est déposé.

La commission a également soutenu la volonté de maîtriser les dépenses dans le domaine de la curatelle, tout en rappelant l'importance sociale du système de curatelles. Enfin, la commission a salué le fait que les mesures proposées soient le fruit d'un compromis trouvé avec l'autorité de protection des adultes et de l'enfant.

Suite à la publication du rapport 16.046 du Conseil d'État, le 1^{er} février 2017 trois curateurs privés ont adressé un courrier à la commission législative, faisant notamment état de leur inquiétude de voir les curatrices et curateurs privés se désengager, suite aux mesures prises dans le rapport en matière de rémunération. Sur demande de la commission, les trois curateurs ont été reçus par la cheffe du département, qui a ainsi été en mesure de leur donner des explications claires sur le rapport, avec chiffres à l'appui. Selon la conseillère d'État, leur prise de position résulte d'une interprétation erronée du rapport. Les mises en consultation auprès de l'Ordre neuchâtelois des experts

comptables et de l'OAN ont également eu lieu, mais n'ont suscité aucune réaction de leur part dans les délais. Les interventions des commissaires ont principalement ciblé les points suivants :

– Le nouveau modèle sera-t-il assez attractif pour les curatrices et curateurs ?

Certains commissaires se sont montrés inquiets quant au changement proposé, notamment avec la suppression à venir de l'article 400, alinéa 2, du Code civil suisse (CCS), qui signifie concrètement que plus personne ne sera dorénavant obligé d'accepter un mandat de curatelle. Ils craignent que les nouveaux tarifs ne couvrent pas les frais effectifs des curatelles et estiment que certaines études d'avocats pourraient refuser à l'avenir des mandats de curatelles. Les explications du département et le fait que l'APEA garde une marge d'appréciation dans la fixation des honoraires ont convaincu une majorité de la commission de l'attractivité du futur système d'honoraires. Ainsi, pour exemple, lorsqu'un mandataire est amené à se déplacer fréquemment pour rendre visite à son pupille, l'APEA considérera son mandat comme « accompagnement lourd » et le mandataire pourra toucher le maximum de la fourchette prévue à l'article 31a LAPEA.

– Comment expliquer l'augmentation continue des coûts de rémunération de curatelle ?

La commission s'est interrogée sur le coût actuel des honoraires des curatrices et curateurs à charge de l'État, qui avoisine la somme de 2,5 millions de francs. Ce poste a vu les dépenses augmenter depuis 2007 de manière continue. Les réponses complètes du département dans la note du 9 mars 2017, annexée au présent rapport (augmentation du nombre de dossiers, augmentation du coût moyen des curatelles) ont convaincu les commissaires de la nécessité de changer de modèle.

– Pourquoi le modèle jurassien ?

Ce système permet la souplesse nécessaire, laissant une marge d'appréciation à l'APEA. De plus, les deux cantons ont une population similaire.

– Internaliser la gestion des curatelles serait-elle bénéfique au niveau financier ?

La note du 9 mars 2017 (cf. annexe) indique que l'efficacité du système de curatelle repose sur la complémentarité de l'ensemble des acteurs, tant privés que publics et sur l'engagement citoyen d'une partie de la population. Ainsi, la cantonalisation de l'ensemble des curatelles n'est ni souhaitable, ni réaliste, puisqu'une partie des curatelles est gérée aujourd'hui par des familles ou citoyens qui s'engagent bénévolement dans cette tâche. Par contre, internaliser certaines curatelles, soit celles dont la rémunération est supérieure à 1'800 francs, pourrait engendrer une diminution importante des frais pour l'État. Cette option impliquerait toutefois une augmentation de postes de 17,4 EPT, ce qui n'est pas possible, au vu des restrictions du Grand Conseil en matière de personnel.

– Diminuer le montant de l'indigence ?

Le rapport du Conseil d'État propose de fixer le montant de l'indigence à 25'000 francs. La commission a déposé et adopté un amendement réduisant ce montant à 10'000 francs, afin de s'aligner sur le canton du Jura, puisque la révision s'inspire de la réglementation jurassienne. D'autres cantons, comme Vaud ou Berne, affichent également des montants inférieurs à 25'000 francs.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit:

Projet de loi et amendement

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<i>Titre</i> Loi concernant les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant (LAPEA)	
Article 31g, alinéa 1 ¹ En cas d'indigence et si la personne concernée dispose d'une fortune nette immédiatement réalisable inférieure à 25'000 francs, l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte met la rémunération à la charge de l'État.	Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe socialiste) Article 31g, alinéa 1 ¹ En cas d'indigence et si la personne concernée dispose d'une fortune nette immédiatement réalisable inférieure à <u>10'000</u> francs, l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte met la rémunération à la charge de l'État. Accepté par 12 voix et 1 abstention.

Vote final

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi, amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 9 mai 2017

Au nom de la commission législative

Le président,
P.-A. STEINER

La rapporteure,
C. BOLAY-MERCIER

NOTE DU 9 MARS 2017

A l'attention de M^{me} M. Maire-Hefti, conseillère d'État, cheffe du DEF

NOTE DE SERVICE RELATIVE À LA CANTONALISATION DES CURATELLES

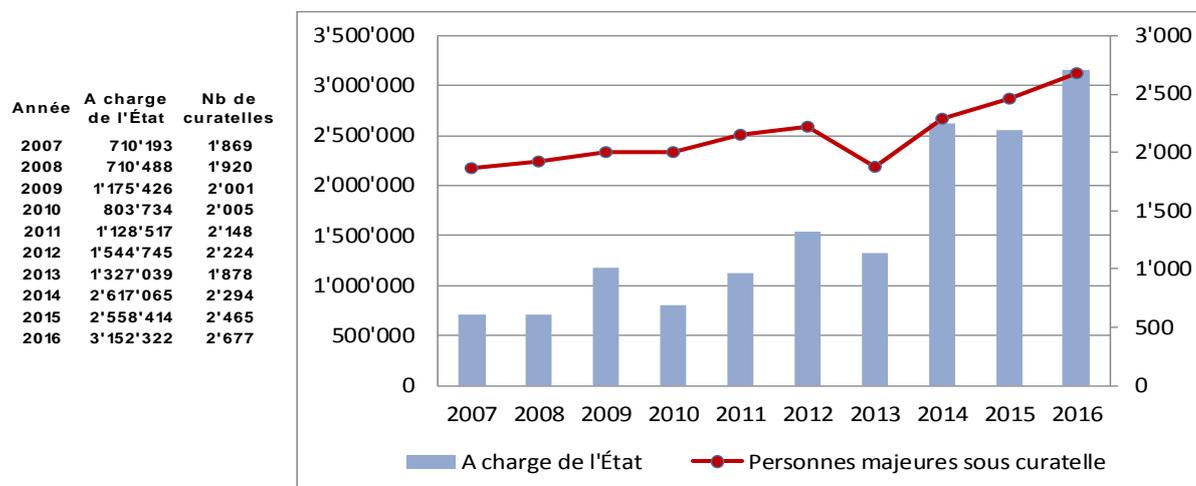
Le 14 février 2017 la commission législative a débattu du rapport du Conseil d'État au Grand Conseil 16.046 *Rémunération des curatrices et curateurs*. A cette occasion, la question des effets financiers d'une cantonalisation de la gestion de l'ensemble des curatelles par l'État a été posée par les membres de la commission. La présente note vise à expliciter les effets d'une telle mesure

Pour rappel, les fourchettes proposées dans le projet 16.046 poursuivent principalement trois objectifs :

1. Assurer une équité cantonale dans la manière de fixer les honoraires ;
2. Proposer une rémunération des curateurs et curatrices suffisamment attractive (proposition supérieure à la moyenne pratiquée dans les cantons romands¹ ;
3. Permettre une meilleure maîtrise des charges et une diminution des coûts à charge de l'État.

En complément au rapport précité, le tableau ci-dessous présente l'évolution des coûts de rémunération des curateurs et curatrices depuis 2007 à 2016 inclus ainsi que, selon la demande de la commission l'évolution du nombre de curatelles² :

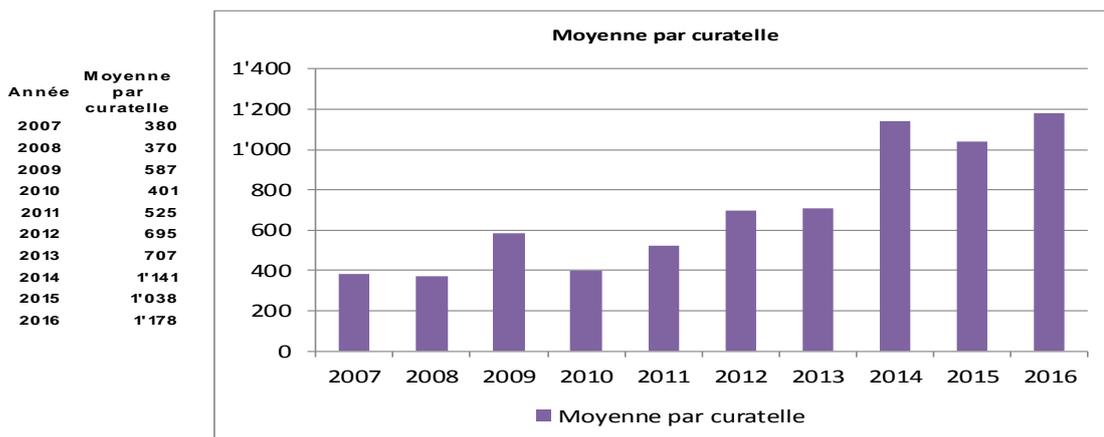
Evolution des honoraires des curateurs à charge de l'État et nombre de personnes majeures sous curatelle



L'évolution du nombre de curatelles n'explique pas, à lui seul, l'augmentation des coûts à charge de l'État. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du coût moyen des curatelles durant la même période (2007 à 2016) :

¹Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil 16.046, du 5 décembre 2016, Rémunération des curatrices et curateurs, Annexe I, pages 22 à 29.

²Le nombre de curatelles est déterminé sur la base des rapports de gestion de l'Autorité judiciaire pour les années 2007 à 2014 et communiqué par le secrétariat général de l'AJ pour les années 2015 et 2016



En 2015, les mesures de curatelle se distinguent entre elles notamment par la manière de rémunérer le curateur ou la curatrice :

1. Rémunération du curateur ou de la curatrice indépendante³ par les revenus ou la fortune de la personne concernée : 777 curatelles en 2015, soit 32% ;
2. Rémunération du curateur ou de la curatrice salariée⁴ par les revenus ou la fortune de la personne concernée : 84 curatelles, soit 3% ;
3. Rémunération du curateur ou de la curatrice **indépendante à charge de l'État** : 524 curatelles, soit 21% ;
4. Rémunération du curateur ou de la curatrice **salariée à charge de l'État** : 470 curatelles, soit 19% ;
5. Les curatelles gérées par le SPAJ : 610 curatelles, soit 25%.

Avant de définir les coûts d'une cantonalisation de la gestion des curatelles, il paraît important de préciser que la volonté n'est pas d'opposer les curateurs ou les curatrices privées (considérées comme salariées de l'État ou indépendantes) et les curateurs et les curatrices de l'État. **L'efficacité sociale et économique du dispositif tient dans la complémentarité de l'ensemble de ses acteurs ainsi que par l'engagement citoyen d'une part de la population.** Par conséquent, la cantonalisation de l'ensemble des curatelles n'est pas réaliste ni souhaitable, notamment par le fait qu'une part de ces curatelles est gérée par des familiers des personnes concernées ou des citoyens ou des citoyennes qui ont à cœur de s'engager bénévolement, ou presque, dans l'accompagnement d'une personne en difficulté⁵. Le projet débattu prend en compte cette dimension puisque les honoraires fixés en-dessous de 1'800 francs ne sont pas impactés dans les simulations financières proposées⁶. Il en va de même lorsqu'un avocat ou une avocate est désignée pour représenter un enfant dans une procédure judiciaire particulière. Nous proposons donc que **les curatelles, dont la rémunération du curateur ou de la curatrice est inférieure à 1'800 francs et celles confiées aux avocats ou aux avocates pour des procédures spécifiques (curatelle ad hoc) concernant des mineurs (18 curatelles en 2015) ne soient pas prises en compte** dans la présente étude. Il en va de même pour les curatelles dont les honoraires sont payés par la personne concernée, que les curateurs ou curatrices soient indépendantes ou salariées.

Compte tenu de ce qui précède, il convient donc de retenir les éléments déterminants suivants sur la base des honoraires payés par l'État en 2015 (les chiffres entre parenthèses correspondent à l'année 2016) :

1. Nombre de curatelles dont les honoraires sont à charge de l'État et supérieurs à 1'800 francs : **430 (464)** ;

³Au sens de la Caisse cantonale de compensation et de l'arrêt de la cour de droit public du 20 mars 2013, RJN 2013, P.526.

⁴Idem 2.

⁵Le nouveau droit de protection de l'adulte, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, prévoit, outre l'institution de mesure sur mesure, le renforcement de la solidarité familiale visant notamment une réduction de l'intervention étatique.

⁶Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil 16.046, du 5 décembre 2016, *Rémunération des curatrices et curateurs*, chapitre 6.1, 3^{ème} puce, page 13.

2. Dépenses de l'État pour les honoraires de ces 430 curatelles **1.94 million de francs** (2.09 mios) ;
3. Coût moyen annuel par curatelle à charge de l'État et dont les honoraires sont supérieurs à 1'800 francs : **4'516 francs** (4'512 francs).

Des tableaux récapitulatifs pour les années 2015 et 2016 sont annexés à la présente note.

Compte tenu du fait que les APEA⁷ octroient généralement aux curateurs et aux curatrices des honoraires tous les deux ans les seules données de 2015 ne suffisent pas pour déterminer le nombre de curatelles concernées par l'étude. A cet effet les données 2016, désormais disponibles, permettent de compléter l'étude. Pour déterminer le nombre de curatelles pour lesquelles l'État assume le paiement des honoraires, l'étude additionne donc les années 2015 (430) et 2016 (464) et déduit les curatelles pour lesquelles les APEA ont accordés des honoraires chaque année ou plus (89), soit au total 805 curatelles pour lesquelles les honoraires à charge de l'État sont supérieurs à 1'800 francs.

La cantonalisation de ces 805 mesures impliquerait une nouvelle répartition de la charge de travail des curateurs et curatrices professionnelles du SPAJ⁸. Dans l'impossibilité de faire une analyse de chacune de ces mesures pour évaluer le temps nécessaire à sa gestion, nous proposons de retenir que :

1. La moitié de ces curatelles nécessite une prise en charge équivalente à celle offerte par le SPAJ, soit en moyenne 30 heures d'accompagnement annuel⁹.
2. Pour l'autre moitié nous estimons que le temps d'accompagnement nécessaire pour assurer la prise en charge peut correspondre à 20 heures annuelles.

Sur la base de 1'800 heures annuelles par EPT, cette répartition permet d'établir les besoins correspondant en termes de ressources humaines de la manière suivante :

1. Le nombre de curatelles par EPT (colonne 2) est obtenu en divisant les heures annuelles par EPT (1'800) par le nombre d'heures annuelles par curatelle (colonne 1) ;
2. Le nombre d'EPT AS (colonne 4) est obtenu en divisant le nombre de dossier (colonne 3) par le nombre de curatelles par EPT (colonne 2).

Heures par an/curatelle	Curatelles/EPT	nb de dossiers	EPT AS
30	60	402	6.7
20	90	403	4.5
		805	11.2

Les prestations internes suivantes viennent en soutien aux curateurs et curatrices professionnelles :

1. Gestion direction d'équipe : 0.5 EPT ;
2. Comptabilité et finances : 2 EPT ;
3. Secrétariat : 3.7 EPT.

⁷Autorité de protection de l'adulte et de l'enfant

⁸Actuellement en charge de 40 mesures pour 1 EPT d'assistant social

⁹Temps moyens calculés par la comptabilité analytique du SPAJ (service financier de l'État).

Financièrement, les charges découlant de ces besoins supplémentaires sont les suivants :

	EPT	Salaire annuel brut ¹⁰	Total
Curateurs professionnels	11.2	102'000	1'140'000
Responsable d'équipe	0.5	144'000	72'000
Comptable	1.0	95'000	95'000
Coll. admin. comptabilité	1.0	83'000	83'000
Secrétaires	3.7	83'000	309'000
Infrastructure (15'000/EPT)			261'000
Total	17.4		1'960'000

La cantonalisation de ces 805 curatelles représenterait donc une charge moyenne pour l'État de 2'435 francs par année et par curatelle (1.96 mio divisé par 805). Mise en perspective au coût annuel moyen d'une curatelle en 2015 (4'516), cela représenterait une économie de 2'081 francs par curatelle (2'077 pour 2016). Le potentiel d'économie d'une cantonalisation des curatelles pour lesquelles la rémunération à la charge de l'État est supérieure à 1'800 francs serait donc de l'ordre de **894'000 francs** (2'081 multiplié par 430) pour 2015 et de 963'000 francs (2'081 multiplié par 464) pour 2016.

Service de protection de l'adulte et de la jeunesse

C. Fellrath
Chef de service

¹⁰Les salaires de références indiqués sont bruts, charges sociales employeur comprises. Ils correspondent aux salaires moyens des collaborateurs et collaboratrices du SPAJ engagés ces dernières années dans les différentes fonctions mentionnées.

Annexe à la note du SPAJ

Fourchette des honoraires	Comptes 2015 (non annualisés ¹)	Paiements 2015		Personnes concernées (Pco)			Curateurs	
		nb	en %	nb	en %	moyenne par Pco	nb	en %
Inférieurs à 1'800 francs	127'986	113	19%	112	20%	1'143	22	12%
Entre 1'800 et 2'340 francs	144'367	71	12%	70	13%	2'062	12	7%
Entre 2'340 et 3'600 francs	412'930	149	25%	141	25%	2'929	22	12%
Entre 3'600 et 4'680 francs	285'328	72	12%	70	13%	4'076	16	9%
Supérieurs à 4'680 francs	1'099'109	178	30%	149	27%	7'377	97	53%
Curatelles ad hoc mineurs	34'081	18	3%	18	3%	1'893	14	8%
Supérieurs à 1'800 francs	1'941'733	470	78%	430	77%	4'516	147	80%
Total (vérification)	2'103'800	601	100%	560	100%	3'757	183	100%

¹Les montants présentés dans les tableaux du rapport 16.046 (p. 13 et 14) ont été annualisés afin de permettre de chiffrer le passage dans le nouveau dispositif sans autre modification de l'organisation. La présente étude modifie l'organisation cantonale et se base sur les honoraires bruts versés chaque année par l'État.

Neuchâtel, le 08 mars 2017/spaj

Fourchettes des honoraires	Comptes 2016 (non annualisés ¹)	Paiements 2016		Personnes concernées (Pco)			Curateurs	
		nb	en %	nb	en %	moyenne par Pco	nb	en %
Inférieurs à 1'800 francs	137'171	107	17%	107	18%	1'282	20	11%
Entre 1'800 et 2'340 francs	121'018	63	10%	59	10%	2'051	8	5%
Entre 2'340 et 3'600 francs	449'353	159	25%	154	26%	2'918	25	14%
Entre 3'600 et 4'680 francs	386'519	100	16%	93	16%	4'156	88	50%
Supérieurs à 4'680 francs	1'136'664	181	29%	158	27%	7'194	17	10%
Curatelles ad hoc mineurs	43'657	21	3%	21	4%	2'079	17	10%
Supérieurs à 1'800 francs	2'093'554	503	80%	464	78%	4'512	138	79%
Total (vérification)	2'230'725	631	100%	592	100%	3'768	175	100%

¹Les montants présentés dans les tableaux du rapport 16.046 (p. 13 et 14) ont été annualisés afin de permettre de chiffrer le passage dans le nouveau dispositif sans autre modification de l'organisation. La présente étude modifie l'organisation cantonale et se base sur les honoraires bruts versés chaque année par l'État.

Neuchâtel, le 08 mars 2017/spaj