



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur les autorités de
protection de l'adulte et de l'enfant (LAPEA), du 6
novembre 2012**

(Du 12 février 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Statuant sur un recours contre la modification du 27 juin 2017 de la loi sur les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte du 6 novembre 2012, le Tribunal fédéral (TF) a jugé contraire au droit fédéral le plafonnement de la rémunération de certain-e-s curateurs et curatrices. Il est proposé au Grand Conseil d'y remédier, par une modification de la loi précitée.

1. EXPLICATION

Le 27 juin 2017, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi sur les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), du 6 novembre 2012, en y introduisant les articles 31a à 31k. Ces dispositions traitent la question de la rémunération du curateur ou de la curatrice pour son activité, et les conditions auxquelles cette rémunération peut être prise en charge par l'État.

Cette modification a introduit dans la loi une rémunération par fourchettes forfaitaires (article 31a), allant de 100 à 3'600 francs, en fonction de la nature du mandat et du temps qui est consacré à son exécution. Ce mode de rémunération ne concerne toutefois que les mandats de protection de l'adulte ou de l'enfant dont le curateur ou la curatrice n'a pas été mandaté-e en raison de ses compétences professionnelles spécialisées (avocat-e, notaire et fiduciaire principalement, auquel-le-s s'applique un tarif horaire).

Dans des situations exceptionnelles, l'application du tarif maximal peut conduire à une rémunération inéquitable au regard de l'activité effectivement déployée par le curateur ou la curatrice.

C'est pourquoi, l'article 31b alinéa 1 permet à l'APEA d'augmenter la rémunération du curateur ou de la curatrice (seule autorité compétente pour la fixer) d'un montant pouvant aller jusqu'à 30% de la limite supérieure de la fourchette, autorisant ainsi une rémunération maximale de 4'800 francs par année lorsque le curateur ou la curatrice, qui n'a pas été mandaté-e en raison de compétences professionnelles spécialisées, a dû déployer une activité particulièrement importante ou difficile.

Cette loi a été contestée par un recours au Tribunal fédéral (TF), au motif notamment qu'elle serait contraire au droit fédéral. La Cour suprême a rejeté pour l'essentiel le recours¹, en l'admettant néanmoins sur un point : l'article 404 CCS exigeant une rémunération tenant « compte en particulier de l'étendue et de la complexité des tâches confiées au curateur » (alinéa 2), le TF a estimé que la plafonner à 4'800 francs peut conduire, dans certains cas, à une violation du droit fédéral. Le TF a ainsi enjoint le canton de Neuchâtel à modifier la loi sur ce point précis.

Il est ainsi proposé au Grand Conseil de supprimer la limite posée par l'article 31b de la loi sur les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (LAPEA) à la rémunération du curateur ou de la curatrice, les juges des APEA n'étant, de par l'arrêt du TF précité, plus tenu-e-s de respecter la limite de 30% imposée par l'actuelle disposition.

2. INCIDENCE FINANCIÈRE POUR L'ÉTAT DE NEUCHÂTEL

La modification légale imposée par l'arrêt du TF aura des conséquences financières pour l'État de Neuchâtel. Il est toutefois difficile de faire des projections fiables. En 2018, 429 dossiers ont été traités selon le nouveau barème entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Parmi ces dossiers, 28 ont été majorés de 30%, conformément à l'article 31b LAPEA. Pour 2019, 36 dossiers (sur les 656) ont également été traités selon ce dernier article.

Il est important de préciser que les honoraires versés en 2018 et en 2019, sous le régime de la nouvelle loi, ne concernaient qu'un exercice partiel étant entendu que les honoraires décidés pour ces deux années concernaient pour une grande partie des activités exercées des années antérieures.

Le tableau ci-dessous présente quelques éléments statistiques liés à l'application des nouveaux barèmes depuis janvier 2018.

Les majorations appliquées par les APEA pour ces 64 dossiers (28 dossiers en 2018 et 36 dossiers en 2019) représentent un montant total de 34'020 francs sur un total de plus de 1,556 million de francs (2,2% du montant total). Ces dossiers n'ayant pas fait l'objet de recours devant la Cour des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, les montants ci-avant décidés par les APEA sont définitifs. Il convient de préciser que l'application de la majoration maximum de 30% ne signifie pas que, dans tous les cas, les honoraires auraient été accordés au-dessus de cette limite si elle avait été déplafonnée .

Depuis juillet 2019, date à laquelle le service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) paie des honoraires pour des décisions des APEA appliquant la décision du TF, 21 dossiers sur 235 ont été majorés de 30% et plus correspondant à un montant total majoré de 28'062 francs sur 495'525 francs d'honoraires (5,6% du montant total).

Sur ces 21 dossiers, 8 dossiers ont été majorés de plus de 30% correspondant à un montant total majoré de 18'282 francs.

¹ [ATF 5C 2/2017](#)

	2018	2019 (01.01-30.09.19)
Nb de dossiers traités selon nouveaux barèmes effectifs au 01.01.2018	429	656
dont nb de dossiers majorés de 30% (article 31b LAPEA)	28	36
Montant total des honoraires versés	364'194	1'192'285
<i>montant total des honoraires versés pour les dossiers majorés</i>	43'641	103'780
<i>montant de la majoration de 30% correspondante</i>	10'071	23'949
Depuis juillet 2019, nb de dossiers traités		235
nb de dossiers majorés de 30% et plus		21
<i>dont nb de dossiers majorés de plus de 30%</i>		8
Montant total des honoraires versés		495'525
<i>montant total des honoraires versés pour les 21 dossiers majorés</i>		86'944
<i>montant de la majoration correspondante pour les 21 dossiers</i>		28'062
<i>montant total des honoraires versés pour les 8 dossiers</i>		44'564
<i>montant de la majoration au-delà de 30% pour les 8 dossiers</i>		18'282

Depuis l'arrêt du TF, il est constaté une augmentation du montant des majorations de 30% et plus (proportion passant de 2,2% à 5,6% du montant total des honoraires). Pour estimer l'impact financier de l'abandon de la limitation à 30%, l'augmentation a été appliquée de manière linéaire à l'ensemble des rubriques budgétaires concernées (rubriques salaires occasionnels et curatelles sans actif) pour les années 2020 et suivantes. Les dépenses additionnelles sur ces deux rubriques seraient ainsi de 86'400 francs (sur un total de charges de plus de 2,4 millions de francs par année). Ce montant n'est toutefois qu'une indication et il est difficile, avec si peu de recul, de l'estimer de manière plus précise d'autant plus que les montants des honoraires sont décidés par les APEA et que le SPAJ, chargé de leur paiement, n'a pas de contrôle sur ces montants sauf par le biais de recours. Le Conseil d'État tient en outre à relever que les majorations attribuées depuis 2018, le sont à titre exceptionnel. Cette notion d'exception n'étant pas contestée par le TF, le Conseil d'État estime que les conséquences financières liées à la suppression de la limite de 30% seront, à la lumière de ce qui précède, peu importantes.

L'analyse de l'arrêt du TF ainsi que la proposition d'abandon de la limitation à 30% de la majoration de la fourchette de rémunération a fait également l'objet d'une discussion entre la Commission administrative de l'autorité judiciaire (CAAJ) et le Département de l'éducation et de la famille (DEF) lequel se plaint à relever l'excellent climat de collaboration existant entre ces deux instances.

Le Conseil d'État reste attentif à l'évolution des charges de curatelles et au nombre de curatelles ordonnées par l'APEA. Cette préoccupation est d'ailleurs régulièrement partagée avec la CAAJ.

3. INCIDENCE SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT

La modification proposée n'a pas d'incidence sur le personnel de l'État.

4. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

La modification proposée a pour objectif de rendre la LAPEA conforme au droit supérieur et répond à la seule critique qu'a émise le TF à son encontre.

5. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi présenté n'entraînant pas de dépense supérieure à 700'000 francs par année, ni n'entraînant de dépense, économie ou recette unique supérieure à 7 millions de francs, son adoption requiert la majorité simple des voix.

6. RÉFÉRENDUM

La modification proposée est soumise au référendum facultatif, conformément à l'article 42, alinéa 1, lettre a, de la Constitution.

7. CONCLUSION

Nous recommandons au Grand Conseil d'adopter la modification proposée.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 12 février 2020

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant (LAPEA) du 6 novembre 2012

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 12 février 2020,
décède :

Article premier La loi sur les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant (LAPEA), du 6 novembre 2012, est modifiée comme suit :

Art. 31b, alinéa 1 (nouvelle teneur)

¹L'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte peut augmenter la rémunération prévue à l'article 31a lorsque celle-ci apparaît comme inéquitable au vu de l'importance exceptionnelle des tâches assumées par la curatrice, le curateur ou la tutrice, le tuteur, notamment à l'ouverture du mandat.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art 3 ¹Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,