

A1 13 347

**ARRÊT DU 14 MARS 2014**

**Tribunal cantonal  
Cour de droit public**

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges

**en la cause**

**AUTORITE DE PROTECTION DE L'ENFANT ET DE L'ADULTE DE A\_\_\_\_\_**,  
recourante, représentée par Me B\_\_\_\_\_

**contre**

**DEPARTEMENT DE LA FORMATION ET DE LA SECURITE**, autorité attaquée, et  
**INSPECTEUR DES AUTORITES DE PROTECTION DE L'ENFANT ET DE  
L'ADULTE**, autre autorité

(surveillance préventive des APEA)

recours de droit administratif contre la décision du 6 septembre 2013

## Faits

**A.** Le 1<sup>er</sup> octobre 2012, le Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration (aujourd'hui Département de la formation et de la sécurité - DFS) a rendu une décision dont le préambule mentionnait la prochaine entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, de la nouvelle du 19 décembre 2008 qui modifiait le code civil suisse (CCS ; RS 210) en y introduisant diverses normes sur la protection de l'adulte, le droit des personnes et la filiation. Ce préambule citait aussi la teneur qu'aurait, à partir, du début janvier 2013, l'art. 16 de la loi d'application du 24 mars 1998 du CCS (RS/VS 211.1) : « la surveillance de l'organisation de l'autorité de protection relève du Conseil d'Etat selon des modalités arrêtées par voie d'ordonnance », en particulier dans l'ordonnance du 22 août 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (OPEA ; RS/VS 211.250) dont le chapitre 2 (art. 5 à 11) traite de la surveillance administrative des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et des services officiels de curatelle (SOC).

Le ch. 2 du dispositif de ladite décision chargeait les inspecteurs des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) de soutenir et d'accompagner celles-ci et les SOC dans la mise en œuvre du nouveau droit. Ils devaient remettre au DFS, jusqu'au 28 juin 2013, un premier rapport de synthèse portant, entre autres points, sur l'organisation, les principaux problèmes rencontrés par les APEA, leur composition, celle des SOC et les questions justifiant la rédaction d'une circulaire ou d'une directive (ch. 3)

Le 15 mars 2013, les présidents APEA ont été avisés que les inspecteurs les rencontreraient en mai et juin suivants, où ils s'acquitteraient d'une tâche de surveillance préventive consistant à garantir une application effective de la loi en rappelant aux APEA leurs obligations légales. Cette surveillance devait aussi satisfaire à des critères de transparence, raison pour laquelle les présidents allaient recevoir un rapport-type, document qui leur a été expédié le 21 mars 2013.

**B.** Le rapport dressé à cette occasion sur l'inspection de l'APEA de A\_\_\_\_\_ a été daté des 27 mai et 2 juillet 2013. L'inspecteur des APEA l'a structuré comme le rapport-type, sauf dans l'intitulé sa section X où il a remplacé « conclusion » par « appréciation générale » et au 54<sup>ème</sup> et dernier § de cette section. Dans le rapport-type, ce passage était libellé : « Les mesures correctrices au sens de l'article 6 alinéa 7 OPEA seront ordonnées suite à la présente inspection dans une procédure distincte conduite par l'inspecteur conformément à la LPJA. Elles seront communiquées au

Département simultanément à leur notification à l'APEA ». L'inspecteur des APEA a substitué à ce § deux pages de mesures correctrices ordonnées au vu des constats résumés dans le solde du rapport.

**C.** Le 6 septembre 2013, le DFS a statué sur le recours administratif du 26 juin 2013 de l'APEA concluant à l'annulation de ce rapport d'inspection et au renvoi de l'affaire à un inspecteur autre que l'auteur de cet acte, subsidiairement à une réforme des constats, instructions et décisions qui y figuraient. Ce recours a été accueilli dans le sens du cons. 6 du prononcé du 6 septembre 2013. On y lisait que les mesures correctrices ordonnées sous forme de décision au ch. 52 du rapport-type d'inspection des 27 mai et 24 juin 2013 étaient annulées pour vice de forme. Le DFS a, en revanche, refusé de se saisir des griefs dirigés contre les recommandations ou instructions contenues ailleurs dans ce rapport, parce qu'elles n'avaient rien d'obligatoire, de sorte que la question de la récusation de l'inspecteur des APEA n'avait, non plus, pas à être abordée (cons. 7).

**D.** Le 10 octobre 2013, l'APEA a interjeté recours de droit administratif et conclu derechef à l'annulation du rapport contesté et au renvoi de l'affaire à un autre inspecteur, subsidiairement à la suppression de 12 remarques répertoriées au ch. 6.2 a-l de son mémoire et à la rectification d'une treizième (ch. 6.2 m). Sa conclusion 3 tend à un constat selon lequel la recourante n'a pas reçu un « nombre considérable de remarques » et ne présente pas de carences manifestes. Sa conclusion 4 sollicite des dépens.

Le 31 octobre 2013, le DFS a proposé de déclarer le recours irrecevable, subsidiairement de le rejeter. Le 11 novembre 2013, l'inspecteur des APEA a pris une position analogue.

L'APEA a répliqué le 5 décembre 2013.

### **Considérant en droit**

1. L'APEA est une autorité collégiale (art. 440 CC) dont la désignation est régie par le droit cantonal qui définit les modalités de la surveillance des autorités de ce genre et les règles de compétence y relatives (art. 441 al. 2 CC), tant que le Conseil fédéral n'a pas usé de la délégation législative de l'art. 441 al. 2 CC. En Valais, ces questions sont régies par les art. 13 à 16 LACCS, ce dernier déléguant au Conseil d'Etat la compétence de légiférer sur la surveillance de ces autorités qui, à l'instar de l'APEA, peuvent être intercommunales (cf. art. 13).

2. Les art. 13 à 16 LACCS sont regroupés sous une let. c qui est une subdivision du ch. I du chapitre 2 (affaires administratives civiles) du Titre I de cette loi. La let. a dudit chapitre comprend uniquement l'art. 5 LACCS (droit applicable) énonçant, à son al. 1, que la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) est, sauf droit fédéral contraire, applicable aux décisions relevant du droit civil prises par les autorités administratives.

L'art. 6 LPJA reconnaît la qualité de parties aux personnes physiques ou morales dont les droits ou les obligations sont ou pourraient être atteints par une décision (lit. a), ainsi qu'à une autorité, personne ou autre organisation à qui la loi accorde un droit de recours contre cette décision (let. b). L'art. 44 al. 1 LPJA vaut pour le recours à l'autorité administrative (art. 41 à 64 LPJA) et pour le recours de droit administratif (art. 72 ss LPJA ; cf. art. 80 al. 1 lit. a LPJA). Il octroie la qualité pour recourir à quiconque est atteint par une décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (lit. a), ainsi qu'à toute personne, organisation ou autorité que la loi autorise à recourir (lit. b).

2.1 D'après l'opinion dominante, les injonctions qu'une autorité reçoit d'un organe de l'Etat qui exerce une surveillance sur elle ne sont qu'exceptionnellement des décisions sujettes à recours au sens des dispositions susvisées et de l'art. 5 LPJA. Elles n'ont ce caractère que si leurs effets affectent les droits et les obligations personnels des destinataires de ces injonctions qui, si elles ne concernent que l'exécution des tâches de droit public de ces destinataires, sont des ordres de service ou des mesures d'organisation, généralement non assimilables à une décision attaquable (cf., p. ex., M. Müller, in Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, N 44 ss ad art. 5 ; F. Uhlmann, in Waldmann/Weissenberger, VwG Praxiskommentar, N 95 ss ad art. 5).

L'art. 6 al. 7 OPEA s'écarte partiellement de ce système quand il prévoit que les mesures correctrices dont il parle peuvent susciter des recours administratifs et de droit administratif. Ce texte institue un droit de recours de l'autorité (art. 80 al. 1 lit. a et 44 al. 1 lit. a LPJA cf. art. 6 lit. b LPJA). Il n'étend néanmoins pas ce droit de recours au-delà du cercle des mesures correctrices et n'ouvre notamment aucune possibilité de contester les autres éléments du rapport détaillé et du rapport de synthèse que rédige l'inspecteur quand il s'acquitte de sa mission de surveillance des APEA (art. 6 al. 5 et 6 OPEA).

**2.2** Il s'ensuit que les conclusions de l'APEA ne sont pas recevables en tant qu'elles exigent l'annulation d'un rapport d'inspection ou d'éléments de ce rapport qui ne sont pas des mesures correctrices au sens de l'art. 6 al. 7 OPEA. Ce procédé revient à attaquer autre chose qu'une décision, ce qui est contraire à l'art. 5 et à l'art. 72 ss LPJA (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA). Ces textes sont, à l'évidence, applicables ici car, si la procédure des décisions civiles en matière de protection de l'enfant et de l'adulte est celle de cette loi (art. 5 al. 1 LACCS), il en va a fortiori de même pour les décisions et/ou les actes administratifs afférents à la surveillance des autorités compétentes pour rendre ces décisions civiles.

**2.3** L'autorité recourante objecte que la qualité pour agir devrait lui être reconnue, attendu son intérêt à éviter d'avoir affaire à un inspecteur qu'elle estime prévenu contre elle, ou à éviter que des constats inexacts du rapport critiqué lui soient ultérieurement opposables. Ces moyens ne sont pas convaincants : le DFS a admis le recours administratif de l'APEA en lui faisant entièrement droit sur la seule question qui pouvait être l'objet du litige, à savoir sur les mesures correctrices annulées par le prononcé critiqué (art. 6 al. 7 OPEA). Il n'avait pas à rechercher s'il devait arriver à ce résultat en retenant, en sus du vice de forme dont il a reconnu l'existence, des griefs d'inobservation des règles de récusation ou d'établissement inexact des faits.

**3.** L'arrêt est rendu sans frais, vu l'art. 89 al. 3 LPJA. Les dépens sont refusés à l'APEA (art. 91 al. 1 et 3 LPJA).

### **Prononce**

1. Le recours est irrecevable.
2. Il n'y a pas de frais de justice.
3. Les dépens sont refusés à la recourante.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me B\_\_\_\_\_, avocat à C\_\_\_\_\_, pour l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte de A\_\_\_\_\_, au Département de la formation et de la sécurité et à l'Inspecteur des Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, à D\_\_\_\_\_.

Sion, le 14 mars 2013.