

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 30 novembre 2010

Rapport explicatif concernant l'adaptation du droit cantonal aux nouvelles dispositions du droit fédéral en matière de tutelle

I. Bref historique

Depuis l'entrée en vigueur du Code civil, le 1^{er} janvier 1912, le droit de la tutelle avait subi peu de modifications importantes. Rigide et peu adapté aux nombreuses situations individuelles et à l'évolution de la société, ce droit a donné lieu, dans la pratique, à une interprétation "créative" et à des accommodements qui n'avaient pas été prévus initialement.

Après de nombreuses années de discussion et de travail, une révision de ce droit a été adoptée par les Chambres fédérales le 19 décembre 2008.

II. Groupe de travail

Devant la nécessité d'adapter la législation cantonale au nouveau droit fédéral, le Gouvernement a institué un groupe de travail, en vue d'analyser et de proposer les modifications nécessaires, comprenant les personnes suivantes :

- M. François Erard, Services sociaux régionaux;
- M. Yves Gigon, Services sociaux régionaux;
- M. Gérard Meyer, maire de Courchavon;
- M. Christian Minger, juriste à l'Autorité tutélaire de surveillance, président du groupe de travail;
- M. Jacques Riat, ville de Delémont;
- M. Didier Torti, maire de Bourrignon;
- M. Jean-Marc Veya, Service de l'action sociale.

III. Changements induits par le nouveau droit fédéral

De façon synthétique, on peut relever que le nouveau droit a apporté des modifications à la fois au sujet des mesures de protection et au sujet de l'organisation des autorités.

Certaines nouvelles mesures apparaissent, tout au moins sur le plan fédéral, telles que les directives anticipées et le mandat pour cause d'incapacité, prises par l'intéressé lui-même, ou les mesures appliquées de plein droit aux personnes incapables de discernement, savoir la représentation par le conjoint ou le partenaire enregistré, la représentation dans le domaine médical, ou encore les dispositions pour les personnes résidant dans un EMS. Les mesures actuelles que sont la tutelle et le conseil légal disparaissent en tant que telles et sont réaménagées et intégrées dans les nouvelles formes de curatelle du nouveau droit. Ce dernier comprend ainsi quatre types de curatelle, à savoir la curatelle d'accompagnement, la curatelle de représentation, avec gestion de patrimoine ou non, la curatelle de coopération et la curatelle de portée générale, cette dernière correspondant à l'ancienne tutelle. Le nouveau droit a également supprimé l'interdiction civile et la prolongation de l'autorité parentale sur des enfants devenus adultes. Il a néanmoins aménagé la possibilité pour l'autorité de protection, lorsque le curateur est un proche (conjoint ou partenaire enregistré, père ou mère, descendant, frère ou sœur, voire concubin) de le dispenser en totalité ou en partie de l'obligation de remettre un inventaire, d'établir des rapports et des comptes périodiques et de requérir son consentement pour certains actes.

Le nouveau système de mesures se veut souple et vise à des mesures sur mesure, contrairement au droit actuel selon lequel les mesures sont prédéfinies et engendrent parfois beaucoup de difficultés pour atteindre le but de protection visé. Le corollaire de cette souplesse est toutefois que l'instauration d'une mesure adaptée, sur mesure, nécessite une analyse pointue de la situation et des compétences professionnelles avérées au sein de l'autorité.

Sur le plan de l'organisation des autorités, le nouveau droit pose de nouvelles exigences, rendant incompatible notre système de milice actuel, où la fonction centrale d'autorité tutélaire est exercée par l'exécutif de la commune. Ces nouvelles exigences portent sur la composition de l'autorité, qui doit être professionnelle et interdisciplinaire, et sur l'obligation de prendre ses décisions à trois membres au moins. Dans ce cadre, le nouveau droit laisse toutefois aux cantons le soin de désigner les autorités dont ils entendent se doter en la matière. C'est donc l'objet principal du présent rapport.

IV. La nouvelle autorité de protection – options fondamentales

Comme mentionné précédemment, il incombe aux cantons de désigner leurs autorités, à savoir l'autorité de protection, l'autorité de surveillance et l'autorité de recours.

1. Autorité judiciaire ou administrative ?

Contrairement à ce qui était initialement prévu dans les projets de révision du Code civil, il a été renoncé à l'obligation pour les cantons de disposer d'une autorité de protection judiciaire, de sorte qu'il existe encore la possibilité d'avoir une autorité administrative. La première option portait précisément sur la nature de cette autorité. La préférence s'est portée sur une autorité administrative, pour les raisons suivantes :

- il n'est pas dans notre culture d'avoir des autorités tutélaires judiciaires ;
- pour les personnes qu'il s'agit de protéger, il est moins « stigmatisant » d'avoir affaire à une autorité administrative qu'à un tribunal ;
- si l'activité de l'autorité de protection comprend un volet important sur le plan juridique, il est un certain nombre de tâches qui ne relèvent pas de l'activité judiciaire proprement dite, telles, par exemple :
 - la nomination des curateurs
 - les instructions, conseils et soutien aux curateurs
 - l'examen des rapports et l'approbation des comptes de curatelle
 - l'approbation de certains actes (par exemple, résilier un bail, accepter ou répudier une succession, vendre un immeuble, intenter un procès, etc.) ;
- caractère moins formaliste d'une autorité administrative et plus orienté sur la protection des personnes que sur les aspects juridiques procéduraux ;
- maintien d'une certaine proximité avec « le terrain », les administrés et les communes ;
- coûts inférieurs d'une autorité administrative par rapport à une instance judiciaire ;
- nomination des membres par le Gouvernement, en fonction de compétences professionnelles avérées, comme l'exige le droit fédéral, à la place d'une élection par le Parlement, fondée davantage sur des critères politiques ;
- possibilité de mettre le siège à Delémont, qui compte le plus grand nombre de mesures.

Lors d'une consultation de la Conférence des autorités cantonales de tutelle sur l'état d'avancement des travaux dans les cantons, effectuée au début de l'année 2010, il est apparu que les cantons de Fribourg, Genève, Neuchâtel, Schaffhouse, Tessin, Thurgovie et Vaud s'orientaient vers une autorité judiciaire, alors qu'une quinzaine de cantons se dirigeaient plutôt vers une autorité administrative, le reste, parmi lequel figurait notre canton, n'ayant pas émis d'opinion à ce sujet. Le canton de Berne, dont nous avons repris le système, a opté pour le maintien d'une autorité administrative.

2. Une ou plusieurs autorités de protection ?

Après avoir opté pour une autorité administrative, il s'agissait de déterminer s'il y avait lieu d'instituer une seule autorité pour l'ensemble du territoire cantonal ou s'il paraissait plus judicieux de proposer plusieurs autorités compétentes chacune à raison d'une partie limitée du territoire cantonal. Dans cette dernière hypothèse, se posait en outre la question de savoir si le découpage territorial pouvait coïncider avec les districts.

Selon les recommandations de la Conférence des autorités cantonales de tutelle, pour que la charge de travail confiée à l'autorité de protection corresponde à une activité professionnelle principale (et non accessoire) et que son engagement réponde aux critères de professionnalisme requis par le nouveau droit, il faut tabler sur un minimum d'environ 1'000 mesures en vigueur et d'environ 250 nouvelles mesures instituées par an, ou encore sur une zone desservie d'au minimum 50'000 à 100'000 habitants. Les auteurs de l'étude recommandaient dès lors de ne pas descendre en dessous de 50'000 habitants et, pour les cantons de moins de 100'000 habitants, de ne créer qu'une seule autorité cantonale (RDT 2/2008 p. 156). Sur la base de ces éléments, il est apparu de manière assez évidente qu'il convenait de ne créer qu'une seule autorité de protection pour l'ensemble du canton. Avec une population de 70'000 habitants, le canton du Jura compte en

effet plus de 1600 mesures en cours et plus de 350 nouvelles mesures par année, avec une tendance constante à la hausse, et se situe parfaitement dans la fourchette précitée. Il n'atteint cependant pas la taille nécessaire pour créer plusieurs autorités. D'autre part, le fait de ne disposer que d'une seule autorité offre les avantages suivants :

- plus grand professionnalisme et efficacité accrue pour les membres ayant un grand volume d'affaires ;
- pratique et jurisprudence uniformes sur l'ensemble du canton ;
- coûts de fonctionnement réduits, avec une seule localisation et une seule permanence 24 heures sur 24, tous les jours de l'année ;
- plus grande facilité pour trouver les membres de l'autorité ; il serait extrêmement difficile de trouver les personnes nécessaires, à des taux d'activité réduits, pour composer plusieurs autorités interdisciplinaires dans le canton ;
- plus grande efficacité dans le fonctionnement de l'autorité avec des personnes ayant des taux d'activité plus élevés ; le droit fédéral exige que les décisions de l'autorité soient prises en collège de trois membres au moins. Avec des taux d'activité trop bas, le collège aurait des difficultés à se réunir ;
- simplification sur le plan pratique : pas de discussion au sujet du for tutélaire compétent en cas de doute ou de litige à ce sujet et pas de procédures de transfert de for ;
- pour les administrés et les autres services, une seule autorité de référence.

Pour garder une certaine proximité dans l'ensemble du canton, il a toutefois été prévu que l'autorité de protection puisse siéger hors de ses murs, dans chaque district, en fonction des affaires à traiter.

3. Composition de l'autorité de protection

Une fois arrêtées les options d'une seule autorité, de nature administrative, pour l'ensemble du canton, il convenait d'examiner la question de la composition de cette autorité. Comme déjà relevé, le droit fédéral impose que celle-ci soit interdisciplinaire et qu'elle prenne ses décisions en siégeant à trois membres au moins.

Selon les recommandations de la Conférence des autorités cantonales de tutelle, les disciplines du droit, du travail social et de la pédagogie/psychologie doivent être représentées au sein même de l'autorité de protection. Compte tenu des tâches qui incombent à cette autorité, ce sont en effet les domaines qui paraissent les plus utiles pour que celle-ci puisse fonctionner de la façon la plus efficace et la moins coûteuse. Ces trois disciplines ne suffisent cependant pas à couvrir l'ensemble du champ d'activité de l'autorité de protection. Il est donc nécessaire que celle-ci puisse également disposer de connaissances en matière de médecine générale, de psychiatrie et dans le domaine financier ou fiduciaire, sans devoir recourir à de coûteuses expertises. On a donc opté pour une autorité comprenant trois membres permanents formés dans les trois domaines de base, à savoir un juriste, un travailleur social et un psychologue, et trois membres non permanents, appelés en fonction des besoins, comportant un médecin généraliste ou un pédiatre, un psychiatre et une personne du domaine financier ou fiduciaire.

Si chaque discipline apportera ses connaissances et son éclairage au sein de l'autorité de protection, l'aspect juridique revêtira cependant un aspect particulièrement important. Il sous-tend en effet toute décision et toute mesure prise par l'autorité et il est important que les règles de

procédure et les droits des administrés soient scrupuleusement respectés. Ce n'est du reste pas un hasard si certains cantons ont choisi de confier le rôle de l'autorité de protection à un tribunal. En outre, par souci de célérité, d'efficacité et d'économie de procédure, un certain nombre de tâches pourront être exécutées par le président seul de l'autorité. Ces éléments justifient donc que la présidence de cette instance soit confiée au membre juriste. Les deux autres membres permanents assument quant à eux la fonction de vice-président, dès lors qu'il leur incombera de suppléer au président en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci.

4. Ressources de l'autorité de protection

L'option proposée d'avoir une autorité de protection de nature administrative a pour corollaire que celle-ci constituera une unité de l'administration cantonale, et plus particulièrement du Département de la Justice, solution qui paraît la plus logique, même si l'on peut en concevoir d'autres. L'activité de cette autorité est en effet proche de celle des instances judiciaires et comporte des aspects juridiques importants.

Pour pouvoir fonctionner, cette unité devra donc disposer d'un secrétariat assumant les tâches ordinaires en la matière, telles que l'accueil téléphonique et au guichet, la correspondance, l'enregistrement des dossiers, le classement, l'archivage, etc.

Compte tenu des tâches qui seront les siennes, l'autorité de protection aura également besoin de ressources pour procéder à l'évaluation des situations susceptibles de déboucher sur une mesure de protection et sur leur évolution, pour contrôler les comptes de curatelle, ainsi que pour accomplir certaines activités d'ordre juridique.

S'agissant de l'évaluation des situations qui seront annoncées à l'autorité, il s'agit pour l'essentiel d'un travail d'enquête sociale. On a donc examiné s'il était opportun que l'autorité ait ses propres assistants sociaux pour cela ou qu'elle confie cette tâche aux Services sociaux régionaux. Il en est ressorti qu'il était préférable que l'autorité dispose de ses propres assistants sociaux et réserve les situations complexes aux Services sociaux régionaux, ainsi que les enquêtes en matière de protection de l'enfant. Ces derniers resteront donc compétents dans ces domaines qui requièrent des ressources importantes ; ils continueront par ailleurs à assumer les mandats de curatelle du nouveau droit. Cette formule présente les avantages suivants :

- immédiateté, liens directs entre l'autorité et les personnes effectuant l'enquête et simplicité de la procédure : l'autorité peut demander immédiatement, de façon rapide et simple, à ses assistants sociaux d'effectuer une enquête ou une évaluation de situation, d'apporter des compléments. Possibilité d'agir très vite en cas d'urgence. Les Services sociaux régionaux ne sont pas en mesure d'agir aussi rapidement;
- "légitimité" et rôle différents des assistants sociaux rattachés directement à l'autorité; il est clair que ceux-ci enquêtent pour le compte de l'autorité, en vue de la décision à rendre par cette dernière, et n'apportent pas une assistance sociale aux personnes concernées par la procédure;
- possibilité pour l'autorité d'associer régulièrement ses assistants sociaux à certaines séances ou colloques. A titre d'exemple, l'autorité de protection du cercle de la ville de Coire, qui fonctionne déjà selon les exigences du nouveau droit, tient régulièrement des séances "préalables" auxquelles peuvent être associés ses assistants sociaux, avant de siéger en collège. Cela paraît particulièrement important avec une législation qui imposera d'instituer des mesures sur mesure;

- pas de confusion des rôles pour les assistants sociaux des Services sociaux régionaux qui exercent des tâches d'aide sociale et assument des mandats de curatelle. Il est en effet souhaitable d'éviter, dans la mesure du possible, qu'un même service enquête sur une situation, propose une mesure et assume ensuite le mandat. D'une part, le justiciable peut avoir l'impression que ce service est à la fois "juge et partie". D'autre part, il ne faut pas que la proposition de mesure puisse être influencée par la perspective de devoir assumer ou non le mandat; il n'est ni souhaitable qu'un service s'autoalimente, ni qu'il renonce à proposer des mesures pour ne pas se surcharger;
- plus grande souplesse. Le nouveau droit exigeant des mesures sur mesure, il sera nécessaire de procéder à des modifications de mesures plus souvent qu'à l'heure actuelle. Il n'est pas envisageable de mandater à chaque fois les Services sociaux régionaux pour procéder à des adaptations de mesures. Il est ainsi nécessaire d'avoir un système souple;
- coûts inférieurs; l'autorité de protection peut limiter ses ressources à ce qui est strictement nécessaire et adapter ses demandes en conséquence. Il est plus difficile pour les Services sociaux régionaux d'adapter son personnel en fonction de demandes provenant de l'extérieur.

En ce qui concerne les ressources en matière juridique, il peut paraître curieux, de prime abord, que l'autorité de protection, dont le président est juriste, nécessite des forces en la matière. De par sa fonction, le président de l'autorité assumera non seulement les tâches de membre de celle-ci, mais également celles de responsable de l'unité. Il lui incombera en outre de prendre un certain nombre de mesures seul. Aussi, il est illusoire de penser que cette personne puisse assumer toutes les tâches d'ordre juridique de cette instance. De même, il n'est pas envisageable que cette dernière fasse appel au Service juridique de l'administration. Certaines tâches devront être exécutées rapidement; d'autres nécessiteront une disponibilité permanente. Ainsi, il est notamment prévu que le personnel juridique de l'autorité de protection dispense des renseignements aux administrés et aux curateurs, examine des questions particulières, en particulier pour les membres non-juristes de l'autorité, rédige et motive des projets de décision, examine des conventions soumises à l'approbation de l'autorité, procède à certains actes d'instructions (auditions, rédaction d'ordonnances, etc.), conseille le personnel de l'autorité.

L'un des problèmes à résoudre résidait dans le calcul des effectifs nécessaires à l'accomplissement de toutes les tâches de l'autorité. D'une part, il convient de relever que, dans la situation actuelle, les tâches existantes sont accomplies au sein de diverses instances par de nombreuses personnes. L'autorité de protection va en effet hériter des tâches qui incombent actuellement à 64 autorités tutélaires et à l'autorité tutélaire de surveillance. S'il n'y a pas de difficulté majeure à évaluer le volume d'activité de cette dernière, il est en revanche particulièrement ardu de quantifier les nombreuses missions des autorités tutélaires et de les convertir en postes de travail. En effet, dans le système en vigueur, les tâches de l'autorité tutélaire sont fréquemment accomplies par plusieurs personnes au sein de la même autorité, à savoir le secrétaire communal, le maire ou encore le conseiller en charge du dicastère concerné. Une étude effectuée sous l'égide de la Conférence des autorités cantonales de tutelle, fondée sur les données livrées par des autorités existantes à l'heure actuelle, aboutit à un résultat de 13 à 16 postes à temps complet, pour gérer environ 1'000 mesures en cours et 200 à 250 nouvelles mesures. Reporté à la situation de notre canton, cela représente plus de vingt postes à temps complet pour l'autorité de protection.

Par souci de ne pas trop charger les finances des collectivités publiques, il a été procédé à une propre estimation des besoins. Il est proposé de doter cette autorité de 12 postes équivalents plein temps (EPT) répartis de la manière suivante :

- autorité collégiale : 3.0 EPT
 - 1 président à 100 %
 - 1 assistant social à 100 %
 - 1 psychologue à 100 %

(Les trois membres non permanents ne sont pas compris dans l'effectif, car ils sont appelés à siéger de manière ponctuelle)

- secrétariat : 3.75 EPT
- travailleurs sociaux : 2.50 EPT
- contrôleurs des comptes : 2.25 EPT
- juriste : 0.50 EPT

Il sied d'observer que les besoins en personnel de l'autorité de protection ont été calculés au plus juste, tout en étant conscient qu'il est difficile de procéder à des estimations très précises. Il n'a en particulier été que très peu pris en considération le fait que le nouveau droit va engendrer des tâches supplémentaires, avec l'apparition de nouvelles mesures (directives anticipées, mandat pour cause d'inaptitude, en particulier), mais également un accroissement des mesures, pronostiqué de façon unanime par les spécialistes en la matière. On a également tablé sur un taux de contestation constant par rapport à la situation actuelle, alors que le nouveau droit peut se transformer en pain béni pour les procéduriers de tout genre. En effet, dès lors que l'autorité devra confectionner du sur mesure, il sera à chaque fois facile d'arguer que la mesure arrêtée par l'autorité n'est pas tout à fait sur mesure et qu'elle pourrait être corrigée sur un point ou l'autre. L'engagement du personnel de l'autorité de protection devrait toutefois s'effectuer de manière souple, en fonction des besoins, avec un effectif de départ permettant un démarrage dans des conditions acceptables. En l'état, il n'est cependant pas possible de dire s'il convient d'avoir un effectif de départ un peu plus étoffé pour absorber l'ensemble des dossiers qui arriveront des 64 autorités tutélaires qu'il s'agira de réduire, ou au contraire démarrer avec un effectif réduit qui sera complété en fonction des besoins si nécessaire. Cette question dépend directement de la manière dont se déroulera la transition du système actuel au nouveau (cf. chapitre VII ci-après).

5. Projet de loi

La mise en œuvre du nouveau droit fédéral passe inévitablement par des modifications législatives sur le plan cantonal. A l'heure actuelle, l'organisation des autorités de tutelle est réglée dans la loi d'introduction du Code civil suisse (LiCC). Une des solutions aurait été de modifier fondamentalement la partie de ce texte consacrée au droit de la tutelle et de procéder à l'adaptation de différents autres textes. Il est cependant plus judicieux d'élaborer de toute pièce un nouveau texte consacré à l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte, de modifier le décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration (DOGA) par la création d'une unité rattachée au Département de la Justice et d'abroger les dispositions de la LiCC concernant les autorités de tutelle. Cette solution a pour elle l'avantage de la clarté, de la simplicité et de la cohérence. Il paraîtrait peu opportun de régler l'organisation d'une unité administrative dans la LiCC.

En l'état actuel, il est proposé trois projets de textes séparés afin d'assurer une meilleure visibilité. Il sera cependant possible d'intégrer les modifications de la LiCC et du DOGA dans des dispositions finales de la loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte. A ce stade,

par souci de gain de temps et d'efficacité, il a été renoncé à passer en revue l'ensemble des textes légaux qui devront être adaptés à la nouvelle situation. Si le projet est accepté tel que proposé, il conviendra alors de procéder aux modifications nécessaires.

V. Incidences du nouveau système

1. Sur les communes

La mise en place de la nouvelle autorité de protection déchargera complètement les communes de leurs tâches d'autorité tutélaire. La nécessité d'avoir une autorité interdisciplinaire et professionnelle n'est plus compatible avec notre système de milice communal. Les communes pourront dès lors libérer des forces qui étaient consacrées aux tâches tutélaires. Toutefois, à l'exception de Delémont et Porrentruy qui comptent des employés affectés spécifiquement aux tâches tutélaires, il ne semble pas que d'autres communes pourront économiser des postes.

Compte tenu des liens privilégiés que les communes entretiennent avec leurs ressortissants, on a toutefois considéré que celles-ci devaient, dans la mesure du possible, rester associées au processus de protection des personnes, raison pour laquelle il a été prévu une collaboration entre l'autorité de protection et les communes.

2. Sur le personnel de l'Etat

L'autorité de protection reprendra non seulement les activités des autorités tutélaires communales, mais également celles de l'actuelle Autorité tutélaire de surveillance, accomplies par le Service juridique. Avec une autorité professionnelle en première instance, on peut aisément faire l'économie d'une autorité de surveillance administrative et se contenter d'une autorité judiciaire, en l'occurrence le Tribunal cantonal. De toute manière, le droit fédéral ne permet plus une autorité de surveillance telle que celle existant actuellement. La disparition de l'Autorité tutélaire de surveillance permettra d'économiser l'équivalent de deux postes au Service juridique, à savoir 1 EPT de secrétariat, 0.70 EPT de contrôle des comptes et 0.30 EPT de juriste. Il convient d'observer qu'à l'heure actuelle, le contrôle des comptes ne porte que sur l'apurement des comptes, après un premier examen de l'autorité tutélaire. A l'avenir, il n'y aura qu'un seul contrôle par l'autorité de protection. D'autre part, l'autorité de surveillance accuse un retard de plus de 175 dossiers, équivalent à plus de six mois de travail.

Le nouveau droit ayant supprimé la procédure d'interdiction civile, cela allégera d'autant le Tribunal de première instance. A fin septembre 2010, on compte environ une quarantaine d'interdictions prononcées par l'instance judiciaire.

VI. Incidences financières

1. Coûts induits

Il va sans dire que la mise en place de la nouvelle autorité de protection engendrera des conséquences financières importantes, puisqu'il s'agira de la doter d'une douzaine de postes de travail (12 EPT). En contrepartie cependant, il y a lieu de déduire 2 EPT de l'actuelle Autorité

tutélaire de surveillance, à savoir 1 EPT de secrétariat, 0.7 EPT de contrôleur de compte et 0.3 EPT de juriste.

Comme déjà mentionné, les villes de Delémont et Porrentruy économiseront également environ 2 EPT chacune.

Le coût salarial des 12 EPT prévus s'élève à environ CHF 1'340'000.-. Pour tenir compte des autres frais de fonctionnement de cette autorité (loyers, mobilier, outils informatiques, matériel, électricité, téléphones, etc.), il y a lieu de majorer le montant de la masse salariale de 33 %, ce qui représente un montant total de CHF 1'782'200.-. A cela, il convient encore d'ajouter les indemnités versées aux membres non permanents de l'autorité de protection. Il est proposé de prendre en compte un montant forfaitaire de l'ordre de CHF 10'000.-, ce qui devrait très largement couvrir ce poste du budget. Le total des coûts annuels de l'autorité de protection peut ainsi être évalué à CHF **1'792'200.-**.

Du montant précité, il convient de déduire l'économie de deux postes à l'Autorité tutélaire de surveillance, ce qui représente environ CHF 252'000.-. Logiquement, il conviendrait également de retrancher les coûts de personnel des villes de Delémont et Porrentruy, étant entendu, qu'il n'est pas possible de chiffrer les éventuelles économies réalisées par d'autres communes de plus petite taille, même s'il paraît certain que certaines économies seront également réalisées pour l'une ou l'autre d'entre elles. Pour les villes de Delémont et de Porrentruy, il est pris en compte une économie de CHF 200'000 par commune, correspondant à chaque fois à 2 EPT.

Le coût net annuel de l'autorité de protection s'établit ainsi de la manière suivante :

coûts de fonctionnement :	CHF 1'792'200.-
dont à déduire : 2 EPT de l'Autorité tutélaire de surveillance	CHF 252'000.-
Sous-total	CHF 1'540'200.-
dont à déduire : 4 EPT pour Delémont et Porrentruy	CHF 400'000.-
Total des nouveaux coûts	CHF 1'140'200.-

Le coût mentionné ci-dessus s'entend pour une autorité comprenant l'ensemble du personnel projeté. Il est toutefois envisagé, dans la mesure du possible, de démarrer avec un effectif réduit et d'engager le personnel en fonction des besoins.

2. Répartition des charges avec les communes

La réorganisation des autorités tutélaires résulte du droit fédéral; en vertu de ce dernier, les cantons doivent mettre en place des autorités interdisciplinaires professionnelles. Dès lors que la nouvelle autorité sera entièrement cantonale et que les communes n'auront plus rien à dire, certains considèrent que les principes valables en matière de répartition des dépenses commandent que l'intégralité des charges soient supportées par le canton, ceci conformément aux principes de désenchevêtrement des tâches et de connexité entre le pouvoir décisionnel et le financement retenus en matière de répartition des tâches entre l'Etat et les communes. De plus,

pour la très grande majorité des communes, les économies réalisées seront très marginales, car la rémunération des élus et du secrétaire communaux ne sera pas revue à la baisse.

Bien que les arguments précités soient dignes de considération, il y a lieu de tenir compte que, par cette réorganisation, l'Etat va reprendre toutes les tâches incombant aux actuelles autorités tutélaires qui relèvent des communes. Il est donc normal que les communes supportent une partie des coûts pour les tâches qui sont transférées à l'Etat. Il est donc proposé de répartir les dépenses considérées entre l'Etat et les communes selon la clé de répartition applicable en matière d'action sociale, à savoir 28 % pour l'ensemble des communes et 72 % pour le canton. Il a été renoncé à créer une clé de répartition spécifique, car les montants en jeu ne justifient pas de procéder à des décomptes particuliers qui généreraient du travail supplémentaire.

Ainsi sur le montant de CHF 1'792'200.-, CHF 501'800.- environ échoieraient aux communes et le solde par CHF 1'290'400 incomberait à l'Etat.

VII. Phase transitoire

L'un des plus grands défis à relever sera d'opérer le passage du système actuel au nouveau. Il ne sera en effet pas simple d'effectuer la transition entre les 64 autorités tutélaires actuelles et l'autorité de protection, d'autant que cette dernière sera également à mettre en place. La situation est rendue encore plus compliquée par le fait que le droit de fond change également. On peut ainsi se demander quelle sera l'attitude des autorités tutélaires communales durant les derniers mois de validité du droit actuel. On peut supposer que dans un certain nombre de situations, elles seront tentées de temporiser avant de transmettre le dossier à la nouvelle autorité. On peut du reste se demander dans quelle mesure il s'agira encore de prendre des mesures qui seront dépassées par le nouveau droit quelques mois ou semaines plus tard. Il est donc fondamental de bien penser et réaliser la phase transitoire, pour permettre à l'autorité de protection de démarrer sur de bonnes bases et d'être opérationnelle immédiatement.

Lors d'une journée organisée par la Conférence des autorités cantonales de tutelle pour les responsables de projet, il a été relevé par des représentants cantonaux, parmi lesquels certains ont déjà opéré le changement, qu'il fallait être fixé au moins une année à l'avance sur la manière dont les opérations allaient se dérouler. Comme il n'est guère imaginable que le 3 janvier 2013, ou 2014, selon ce que décidera le Conseil fédéral, l'autorité de protection et son personnel découvrent leurs locaux et voient débarquer les 64 autorités communales avec leurs piles de dossiers, il s'agit de planifier de manière judicieuse un certain nombre d'opérations :

- constitution de la nouvelle autorité : mise au concours des postes, sélection et nomination des membres;
- recrutement du personnel de l'autorité;
- recherche de locaux (siège et salles d'audience dans les autres districts) et aménagement de ceux-ci (mobilier, outils et réseau informatiques, appareils de bureau, etc.);
- transmission des dossiers des communes à l'autorité de protection;
- transmission des tâches et des dossiers de l'Autorité tutélaire de surveillance à l'autorité de protection.

Dans le souci de réaliser cette transition de la meilleure manière possible, tout en ménageant les deniers publics, il est projeté une mise en place progressive de l'autorité de protection environ six mois avant l'entrée en vigueur du nouveau droit. Dans un premier temps, il y aurait lieu de recruter

et de nommer un président chargé de préparer le recrutement du reste du personnel et d'effectuer les travaux de mise en place de l'autorité (installation des locaux) et la transmission des dossiers des autorités communales et de l'Autorité tutélaire de surveillance. S'agissant de ce dernier point, il serait sans doute opportun que les autorités tutélaires transfèrent, dès le début de l'activité du président de l'autorité de protection, au fur et à mesure, les dossiers qui arrivent en fin de période et ont été approuvés. Cela étalera dans le temps la transmission des dossiers et diminuera l'arrivée en bloc d'un grand nombre de dossiers. Si des mesures devaient être prises pour des dossiers déjà transférés, le président de l'autorité de protection pourrait procéder alors à l'instruction et préparer la décision nécessaire puis la faire adopter par l'autorité tutélaire. Durant cette phase, le président pourra déjà anticiper et préparer les adaptations de mesures au nouveau droit, élaborer le mode de fonctionnement de la nouvelle autorité, établir un système de classement des dossiers, etc. Cette façon de procéder permettra d'opérer la transition dans de bonnes conditions et d'avoir une autorité de protection immédiatement opérationnelle, de façon économique, davantage en tous les cas qu'avec une entrée en fonction chaotique de l'autorité de protection où de nombreuses personnes pourraient perdre beaucoup de temps par manque de processus préalablement établis.

VIII. Conclusion

Le Gouvernement a eu à cœur de concevoir une autorité de protection qui satisfasse à la fois aux exigences du droit fédéral, aux besoins des personnes à protéger et au souci permanent des finances des collectivités publiques. Il est conscient que la nouvelle structure engendrera des coûts importants, puisqu'elle impose la création d'un certain nombre de postes de travail. Il convient toutefois de souligner qu'il s'est considérablement écarté, à la baisse, des recommandations émises à ce sujet sous l'égide de la Conférence des autorités cantonales de tutelle. Parmi les options qui se présentaient, il a systématiquement donné la préférence à celle qui lui paraissait la plus économique. Il est néanmoins conscient que le projet proposé est perfectible et attend avec intérêt les suggestions à ce propos.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Charles Juillard
Président

Sigismond Jacquod
Chancelier d'État