

Loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte

Projet de loi

Commentaires

Article premier La présente loi vise à régler l'organisation et le fonctionnement de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (ci-après : l'autorité de protection).

Première disposition de la loi, cet article vise à en indiquer les buts, à savoir régler l'organisation et le fonctionnement de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (ci-après : l'autorité de protection). Cette dénomination, quelque peu lourde, découle du droit fédéral, qui prévoit une autorité de protection de l'adulte faisant également office d'autorité de protection de l'enfant

Art. 2 ¹ Les termes désignant des personnes dans la présente loi s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes

Cette disposition usuelle vise à satisfaire au respect de l'égalité des sexes.

Art. 3 ¹ L'autorité de protection est une autorité administrative rattachée au Département de la Justice.

² Elle agit de manière indépendante.

Poursuivant la tradition ancrée dans notre Canton et pour les raisons évoquées dans le message du 30 novembre 2010, il est prévu que l'autorité de protection soit de nature administrative et vu le caractère éminemment juridique de son activité, rattachée au Département de la Justice.

Cette autorité exercera cependant son activité de manière indépendante, c'est-à-dire sans instruction du Département, ni du Gouvernement. Cela lui permet ainsi de répondre à la notion de tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme, organisme qui agit de manière indépendante des pouvoirs législatif et exécutif.

Art. 4 ¹ L'autorité de protection est composée de trois membres permanents professionnels et de trois membres non permanents provenant de différentes professions déployant une activité en matière de protection de l'enfant et de l'adulte.

Selon le droit fédéral, l'autorité de protection doit être constituée de manière interdisciplinaire et prendre ses décisions en siégeant à trois membres au moins. Pour satisfaire à ces exigences, il est donc proposé trois membres professionnels permanents et trois membres non permanents appelés à siéger en fonction des besoins.

<p>Art. 5 ¹ Les membres permanents comprennent un juriste, un travailleur social et un psychologue.</p> <p>² Ils sont nommés par le Gouvernement conformément à la loi sur le personnel de l'Etat.</p>	<p>Le premier alinéa de cette disposition précise le caractère interdisciplinaire de l'autorité de protection. Suivant les recommandations de la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes, les membres permanents doivent comprendre un juriste, un travailleur social et un psychologue. Il s'agit de la composition qui permet de couvrir au mieux les champs d'activité de l'autorité de protection.</p> <p>Le deuxième alinéa rappelle quant à lui que les membres permanents sont des employés de l'Etat, soumis au statut du personnel de celui-ci.</p>
<p>Art. 6 ¹ Les membres non permanents comprennent un médecin généraliste ou un pédiatre, un psychiatre et une personne du domaine financier ou fiduciaire.</p> <p>² Ils sont nommés par le Gouvernement pour la durée de la législature. Ils sont rééligibles.</p>	<p>Contrairement aux membres permanents, les non permanents n'auront pas le statut d'employé de l'Etat. Ils seront désignés par le Gouvernement pour une législature, avec une reconduction possible les législatures suivantes.</p> <p>Le choix des professions de ces membres suit également les recommandations de la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes. Il permet de couvrir les autres champs d'activités les plus importants.</p>
<p>Art. 7 ¹ L'autorité de protection est présidée par le membre permanent juriste.</p> <p>² Les deux autres membres permanents assument la fonction de vice-président.</p>	<p>Comme mentionné précédemment, le caractère éminemment juridique de l'activité de l'autorité de protection, la nécessité de respecter scrupuleusement les règles de procédure et les droits des administrés dans un domaine particulièrement sensible et un certain nombre de décisions ressortissant à la compétence du président seul requièrent que l'autorité de protection soit présidée par le membre juriste.</p> <p>Afin de permettre le fonctionnement normal de l'autorité de protection en cas d'empêchement du président, il est nécessaire de doter cette autorité de vice-présidents et de désigner, de façon logique, les autres membres permanents à cette fonction.</p>
<p>Art. 8 ¹ L'autorité de protection dispose d'un secrétariat, de travailleurs sociaux, de contrôleurs de comptes et de ressources en matière juridique.</p> <p>² Le Gouvernement arrête la dotation en personnel de l'autorité de protection.</p>	<p>Compte tenu des tâches qui incomberont à l'autorité de protection, celle-ci devra disposer non seulement d'un secrétariat, mais également de travailleurs sociaux pour effectuer l'évaluation des situations et assurer l'adéquation de la mesure, des contrôleurs de comptes, notamment pour la vérification des comptes de curatelle, et des ressources juridiques. S'agissant de ce dernier élément, vu les nombreuses tâches d'ordre juridique à accomplir, un appui dans ce domaine s'avère indispensable, étant entendu que le cahier des charges du président ne lui permettra pas d'absorber l'ensemble de ces tâches.</p>

	<p>Cet appui juridique pourra également fonctionner comme un greffier dans un tribunal.</p> <p>Afin de garantir une certaine souplesse dans la gestion des effectifs, il est prévu que le Gouvernement arrête la dotation en personnel de l'autorité de protection. Il convient particulièrement de relever en l'espèce qu'en raison de différents facteurs, il est difficile d'évaluer les besoins en personnel de cette autorité. Le fait qu'actuellement les activités dans le domaine tutélaire sont réparties entre 64 autorités communales et l'Autorité tutélaire de surveillance, que le système de mesures va subir d'importantes modifications et la transition entre les situations actuelle et future rendent problématique cette évaluation des besoins en personnel. Les projections effectuées sont toutefois largement au-dessous des recommandations de la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes. En outre, il est prévu de démarrer avec les effectifs les plus restreints, quitte à les adapter si nécessaire.</p>
<p>Art. 9 ¹ L'autorité de protection a son siège à Delémont.</p> <p>² Elle peut tenir ses audiences dans les trois districts, en fonction des affaires à traiter.</p>	<p>Le choix du siège à Delémont résulte du fait que c'est l'endroit où le nombre de mesures est le plus important. Il est cependant prévu que l'autorité de protection siège, dans les cas où c'est indiqué et possible, dans les autres districts pour garder une certaine proximité avec la population.</p>
<p>Art. 10 ¹ L'autorité de protection exerce toutes les attributions incombant à l'autorité de protection de l'adulte et à l'autorité de protection de l'enfant en vertu de la législation fédérale.</p> <p>² Elle a en outre les attributions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) elle pourvoit à la garde, en lieu sûr, des titres, objets de valeur, documents importants et autres objets semblables des personnes protégées; b) elle veille à ce que l'argent comptant des personnes protégées soit placé de manière sûre et rémunératrice; c) elle tient le registre des curatelles; d) elle est habilitée à demander la déclaration d'absence dans le cas de l'article 550 du Code civil suisse¹⁾; e) elle accomplit toute autre tâche qui lui est dévolue par la législation 	<p>Cette disposition mentionne simplement que l'autorité de protection exercera toutes les attributions que lui attribue la législation fédérale, ainsi que celles qui échoient actuellement, en sus, aux autorités tutélaires et à l'Autorité tutélaire de surveillance.</p>

Art. 11 ¹ L'autorité de protection prend ses décisions de manière collégiale, dans une composition de trois membres comprenant son président ou un vice-président.

² Lorsqu'une audience n'est pas nécessaire, elle peut statuer par voie de circulation.

Comme déjà mentionné, selon le droit fédéral, l'autorité de protection devra prendre ses décisions, sous réserve de celles incombant au président seul, à trois membres. Il est donc indiqué ici qu'elle statuera de manière collégiale, avec la présence obligatoire de l'un des membres permanents au moins.

Le second alinéa de cette disposition laisse la possibilité de statuer par voie de circulation lorsqu'il n'est pas nécessaire de tenir une audience.

Art. 12 Sous réserve de dispositions contraires du droit fédéral, le président de l'autorité de protection ou, en cas d'empêchement de ce dernier, un vice-président, peut statuer seul dans les cas suivants :

1. mesures urgentes lorsqu'il n'est pas possible de réunir à temps l'autorité collégiale;
2. dépôt d'une requête en modification de l'attribution de l'autorité parentale auprès du tribunal compétent en matière de divorce ou de séparation (art. 134, al. 1, CC);
3. approbation de conventions relatives aux contributions d'entretien (art. 134, al. 3, et art. 287 CC);
4. dépôt d'une requête visant à faire représenter un enfant dans le cadre d'une procédure de divorce ou de séparation (art. 146, al. 2, ch. 2, CC);
5. consentement à l'adoption d'un enfant sous tutelle (art. 265, al. 3, CC);
6. enregistrement du consentement à l'adoption à donner par le père et la mère (art. 265a, al. 2, CC);
7. transfert de l'autorité parentale au père (art. 298, al. 2, CC);
8. attribution de l'autorité parentale conjointe (art. 298a, al. 1, CC);
9. octroi de l'autorisation de placer un enfant auprès de parents nourriciers et organisation de la surveillance de l'enfant (art. 316, al. 1, CC);
10. décision ordonnant la remise périodique de comptes et de rapports relatifs aux biens de l'enfant (art. 318, al. 3, et 322, al. 2, CC);
11. octroi de l'autorisation d'opérer des prélèvements sur les biens de l'enfant (art. 320, al. 2, CC);
12. octroi du consentement requis pour les actes juridiques relevant de l'administration extraordinaire des biens (art. 374, al. 3, CC);
13. désignation de la personne habilitée à représenter une personne incapable de discernement dans le cadre de mesures médicales (art. 381, al. 2, et art. 382, al. 3, CC);
14. demande relative au transfert de la compétence en cas de changement de domicile (art. 442, al. 5 CC);
15. autorisation de déroger au devoir de garder le secret (art. 413, al. 2, CC);
16. refus de l'autorisation de consulter le dossier (art. 449b CC);

Cet article donne l'énumération de toutes les décisions qui peuvent être prises par le président seul ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par un vice-président, en dérogation au principe selon lequel l'autorité de protection statue de manière collégiale. Il s'agit de décisions dictées par l'urgence ou qui ne nécessitent pas la présence de trois membres, notamment parce que les intéressés sont d'accord entre eux, parce que la décision ne porte pas sur le fond, mais sur l'opportunité d'une démarche, parce qu'il s'agit d'une autorisation en principe simple.

<p>17. exécution des décisions de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (art. 450g CC)</p> <p>18. délivrance d'informations sur l'existence d'une mesure de protection à l'égard d'une personne déterminée (art. 451, al. 2, CC);</p> <p>19. requête en établissement d'un inventaire (art. 553, al. 1, ch. 3, CC).</p>	
<p>Art. 13 Le secrétariat assume les tâches ordinaires de secrétariat et de gestion de l'autorité de protection en se conformant aux instructions des membres de celle-ci. Il tient la comptabilité de cette autorité.</p>	<p>Cette disposition mentionne les tâches du secrétariat de l'autorité de protection, qui n'appellent pas de commentaire particulier</p>
<p>Art. 14 Les travailleurs sociaux employés à l'autorité de protection procèdent notamment aux évaluations de situations et aux enquêtes sociales requises par les membres de cette dernière.</p>	<p>Comme déjà mentionné, l'autorité de protection devra être dotée de travailleurs sociaux, chargés de procéder à des enquêtes sociales et à des évaluations de situations afin de permettre à cette autorité d'instituer les mesures de protection adéquates. Cette solution offre des avantages indéniables sur les plans de l'efficacité et des coûts, relevés dans le message du ..., par rapport à une externalisation de ce travail. Néanmoins, il est prévu que les Services sociaux régionaux continuent à effectuer les enquêtes complexes et celles du domaine de la protection de l'enfance.</p>
<p>Art. 15 ¹ Les contrôleurs de comptes procèdent au contrôle des comptes relatifs aux mesures de protection et à l'examen du rapport du curateur.</p> <p>² Ils collaborent à l'établissement de l'inventaire des valeurs patrimoniales que doit gérer le curateur.</p>	<p>Opéré actuellement au sein de l'autorité tutélaire en première instance, puis de l'Autorité tutélaire de surveillance en seconde instance, le contrôle des comptes de curatelle incombera aux contrôleurs de l'autorité de protection.</p>
<p>Art. 16 L'autorité de protection peut confier des tâches d'ordre juridique à son personnel disposant des qualifications et connaissances nécessaires en la matière, telles que la fourniture de renseignements, l'examen de questions juridiques particulières, la rédaction et la motivation de projets de décisions, l'examen de conventions et l'audition de personnes.</p>	<p>Comme indiqué précédemment, de nombreuses tâches d'ordre juridique seront dévolues à l'autorité de protection, raison pour laquelle des ressources en la matière lui sont allouées. Cette disposition précise les tâches qui pourront être attribuées au personnel concerné.</p>
<p>Art. 17 ¹ Les membres permanents et le personnel de l'autorité de protection ont le statut d'employé de l'administration cantonale et sont soumis à la législation en la matière.</p> <p>² Le Gouvernement définit, par voie d'ordonnance, la rémunération des membres non permanents de l'autorité de protection.</p>	<p>Comme les membres permanents de l'autorité de protection, le personnel de cette dernière aura le statut d'employé de l'Etat.</p> <p>S'agissant des membres non permanents, il y aura lieu de fixer une rémunération, tenant notamment compte de la formation de ces derniers.</p>

<p>Art. 18 L'autorité de protection collabore avec les autorités communales pour l'institution et l'administration des mesures de protection. Elle peut en particulier requérir et échanger des renseignements sur la situation personnelle de la personne à protéger.</p>	<p>D'une manière générale, lors de l'élaboration du présent projet, il est apparu que les communes souhaitaient garder le contact avec leurs ressortissants et les mesures de protection prises en leur faveur. Aussi, cette disposition précise-t-elle que l'autorité de protection collabore avec elles.</p>
<p>Art. 19 ¹ L'autorité de protection collabore avec les services sociaux régionaux pour l'institution et l'administration des mesures de protection.</p> <p>² Elle peut en particulier confier des mandats d'expertise dans les situations complexes et dans celles relatives à la protection de l'enfant.</p> <p>³ Elle attribue les mandats de curatelle nécessitant des compétences professionnelles aux curateurs des services sociaux régionaux, en particulier ceux concernant les mesures de protection de l'enfant.</p>	<p>Déjà évoquée précédemment, la collaboration entre l'autorité de protection et les Services sociaux régionaux s'avérera fondamentale dans le dispositif prévu. En effet, d'une part, les Services sociaux régionaux procéderont aux expertises dans les situations complexes et dans celles concernant la protection de l'enfant et, d'autre part, ils assumeront les mandats de curatelle dans lesquels des compétences professionnelles seront requises, comme c'est du reste déjà le cas actuellement.</p>
<p>Art. 20 L'autorité de protection collabore, dans la mesure indiquée par les circonstances du cas, avec le Service de l'action sociale.</p>	<p>Bien que les personnes au bénéfice d'une mesure de protection ne touchent pas nécessairement des prestations de l'action sociale, et que les bénéficiaires de cette dernière ne soient forcément sujets à une mesure de protection, un nombre important de cas sont suivis à la fois par les autorités de tutelle et celles de l'action sociale. Aussi, il est important de prévoir que la nouvelle autorité de protection collabore avec le Service de l'action sociale en pareilles circonstances.</p>
<p>Art. 21 ¹ La Cour administrative du Tribunal cantonal est l'autorité de surveillance de l'autorité de protection.</p> <p>² Elle est également l'instance judiciaire de recours pour les décisions de cette autorité.</p>	<p>Avec l'institution d'une autorité professionnelle cantonale en première instance, le maintien du système actuel avec deux degrés d'autorité de surveillance ne se justifie plus. En outre, selon le droit fédéral, il ne sera plus possible d'avoir une autorité de surveillance de nature administrative disposant de la compétence de statuer sur recours contre les décisions de l'autorité de protection. Aussi convient-il de prévoir que la Cour administrative du Tribunal cantonal soit désignée en qualité d'autorité de surveillance de l'autorité de protection et d'autorité judiciaire de recours.</p>
<p>Art. 22 Le juge administratif du Tribunal de première instance est l'instance compétente pour les cas mentionnés à l'article 439 du Code civil suisse.</p>	<p>En matière de placement à des fins d'assistance, le nouveau droit fédéral impose une voie de recours judiciaire pour les mesures prononcées par un médecin ou par l'institution où est effectué le placement. Cette voie doit toutefois être différente de l'autorité de recours compétente pour les décisions de l'autorité de protection. Il est donc prévu que ce soit le juge administratif du Tribunal de première instance.</p>

<p>Art. 23 Les dépenses d'investissements et de fonctionnement de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte sont soumises à la répartition des charges entre l'Etat et les communes de la même manière que les dépenses de l'action sociale.</p>	<p>Dans le système actuel, la plus grande partie des tâches est effectuée par les 64 autorités tutélaires communales. En reprenant l'intégralité de ces tâches, le Canton va décharger les communes de celles-ci et des coûts qu'elles induisent. D'autre part, il s'agit d'un domaine qui présente une composante à caractère social évident. Dès lors, le financement retenu pour l'autorité de protection est le même que celui valable en matière d'action sociale. Les dépenses engagées sont ainsi soumises à la répartition des charges et supportées à raison de 72 % par l'Etat et de 28 % par l'ensemble des communes.</p>
<p>Art. 24 Le Gouvernement édicte les dispositions d'application nécessaires.</p>	<p>Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.</p>
<p>Art. 25 ¹ Le Gouvernement règle le passage au nouveau système.</p> <p>² Il règle en particulier :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la phase de constitution et l'entrée en fonction de l'autorité de protection; 2. les modalités de transmission des dossiers des autorités tutélaires et de l'autorité tutélaire de surveillance à l'autorité de protection; 3. les autres problèmes de transition qui peuvent surgir. 	<p>Le passage de l'actuel système au nouveau constitue l'une des difficultés majeures du projet. Il s'agit en effet, d'une part, de mettre en place une autorité entièrement nouvelle avec des contraintes particulières quant à sa composition, et, d'autre part, d'opérer le transfert des cas des 64 autorités actuelles à la nouvelle. A cela s'ajoute le fait que les mesures du nouveau droit sont différentes des anciennes. Aussi, dans l'impossibilité de prévoir les détails de cette transition, il n'existe pas d'autre alternative que de laisser le soin au Gouvernement de régler les problèmes qui pourront surgir à ce propos.</p>
<p>Art. 26 La présente loi est soumise au référendum facultatif.</p>	<p>Ces dispositions n'appellent pas de commentaire particulier.</p>
<p>Art. 27 Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente loi</p>	