

La nouvelle protection de l'enfant et de l'adulte du point de vue de la politique

par Manuela Weichelt-Picard, Conseillère d'Etat, Cheffe de la direction des affaires intérieures du Canton de Zoug¹

Avec la révision complète du droit tutélaire, une part essentielle des tâches sociales qui incombent aux cantons vont se trouver entièrement redéfinies et professionnalisées. Cette réforme implique, notamment, la mise en place de nouvelles structures. La protection des mineurs et des adultes touche au domaine sensible des droits personnels. Les enfants et les mineurs dont la situation nécessite une protection de la part de l'État doivent pouvoir compter sur des autorités professionnelles, bien organisées et constituées de manière adéquate, de même que sur des services compétents. L'auteur insiste pour que la mise en œuvre du nouveau droit soit saisie par les cantons comme une opportunité de réaliser un réel progrès en faveur des personnes ayant besoin de protection et pour que les potentialités du nouveau droit soient effectivement réalisées. Il concrétise ses attentes en signalant les progrès qu'apportent les projets en préparation dans le canton de Zoug.

Der neue Kindes- und Erwachsenenschutz aus Sicht der Politik

Ein zentraler Teil des staatlichen Sozialwesens der Kantone wird mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts im ZGB umgebaut und professionalisiert. Dies erfordert namentlich den Aufbau neuer Strukturen. Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht tangiert den sensiblen Bereich der persönlichen Rechte. Kinder und Jugendliche, die den staatlichen Schutz brauchen, haben Anrecht auf eine sorgfältig konzipierte, gut organisierte und professionelle Behörde und ebensolche Dienste. Die Autorin plädiert dafür, dass die Umsetzung des neuen Rechts durch die Kantone darum als Chance zu einem kleinen Quantensprung zugunsten von schutzbedürftigen Menschen wahrgenommen und das Potenzial des neuen Rechts ausgeschöpft wird. Sie konkretisiert dies anhand der Projektfortschritte im Kanton Zug.

Il nuovo diritto di protezione dei minori e degli adulti nell'ottica della politica

Una parte del settore centrale del servizio sociale pubblico dei cantoni, in conseguenza della revisione totale del diritto tutelare, dovrà essere riorganizzata e professionalizzata. Ciò esige la progettazione di nuove strutture. Il diritto di protezione dei minori e degli adulti collide con la sfera sensibile dei diritti personali. Minori e giovani che abbisognano della protezione dello Stato hanno diritto di disporre di un'autorità accuratamente concepita, bene organizzata, professionalizzata e dei servizi accessori. L'autrice preconizza che l'assoggettamento al nuovo diritto sia per i cantoni un'occasione per fare un salto di qualità in favore di persone bisognose di protezione e che il potenziale del nuovo diritto sia impiegato esaurientemente. Essa concretizza ciò con i progressi conseguiti dai progetti del Canton Zugo.

¹ Version écrite de la conférence donnée à l'occasion de la Journée CSIAS du 11 mars 2010 à Bienne.

Sommaire

1. La situation de départ dans le Canton de Zoug
2. La démarche adoptée dans l'organisation du projet
3. Le modèle élaboré pour le Canton de Zoug
4. Les défis de la mise en œuvre
5. Conclusion

1. La situation de départ dans le Canton de Zoug

Afin de vous permettre de comprendre l'évaluation politique du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte que nous avons faite à ce jour, je vous présente en guise d'introduction les conditions cadre existantes dans le Canton de Zoug:

- Avec ses 207 km², le Canton de Zoug est le troisième canton le plus petit de Suisse, il compte quelque 155'000 habitants à fin décembre 2009. Dès lors, les distances à l'intérieur du Canton de Zoug sont courtes et la taille du canton permet de garder une bonne vue d'ensemble. Le canton est divisé en 11 communes politiques de tailles relativement homogènes: deux communes comptent plus de 20000 habitants (Zoug: 26624, Baar: 22305), le nombre d'habitants des autres communes politiques se situe entre 14997 et 2030. Toutes les communes politiques disposent d'un service social professionnel. Le domaine de la tutelle est partout dirigé par le ou la secrétaire de la tutelle. Fin 2008, le nombre de mesures s'élevait à 2008 (dont 202 ont été instituées dans le courant de l'année 2008).
- Dans le Canton de Zoug, tout comme dans la plupart des cantons alémaniques, les conseillers communaux font office d'autorité de tutelle. Ce sont donc des personnes élues pour revêtir une fonction politique qui assument la fonction d'autorité de tutelle.
- Le Canton de Zoug présente une particularité: les *Bürgergemeinden* (communes bourgeoises). Sur le plan de la tutelle, les *Bürgerräte* ont la même fonction que les conseillers communaux: le *Bürgerrat* est l'autorité de tutelle compétente pour les citoyennes et citoyens habitant la commune bourgeoise. Ainsi, le Canton de Zoug compte 22 autorités de tutelle au total.
- Les formes organisationnelles pour la mise en œuvre opérationnelle des mandats décidés sont différentes. La Ville de Zoug est la seule commune à disposer d'une tutelle officielle. Quelques communes (les CP de Risch et de Hünenberg, les CB de Risch, de Hünenberg et de Cham) se sont associées et font gérer leurs mandats par le centre d'assistance d'Ennetsee (2 tutrices officielles.). Les communes de montagne se sont également associées par contrat dans le domaine de la gestion des mandats. De nombreux mandats sont toutefois gérés par les collaborateurs et collaboratrices des services sociaux communaux. Par ailleurs, une grande partie des mandats (40%) sont assumés par des personnes privées. Le Canton de Zoug connaît en outre un centre professionnel de protection de l'enfant qui fait des vérifications sociales et gère des

mandats pour le compte de communes et du canton. Dans les communes bourgeoises, le secteur de la tutelle n'est en général pas dirigé par des collaboratrices et collaborateurs professionnels.

En résumé, on pourrait donc caractériser la situation de départ dans le Canton de Zoug comme suit:

- D'une part, la structure du système social public a un caractère communal prononcé, ce qui correspond également aux concepts politiques qui prévalent à ce jour dans le canton. Les communes politiques disposent toutes de services sociaux professionnels, mais aucune ne dispose d'un bassin de population suffisamment grand pour requérir une professionnalisation du système tutélaire.
- D'autre part, le nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte stipule une professionnalisation et ainsi également une régionalisation renforcées.
- En raison de sa taille et de sa structure, le Canton de Zoug présente les conditions idéales pour une organisation centrale.

2. Démarche participative

Lors des travaux préliminaires pour la mise en œuvre du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte dans le Canton de Zoug, nous avons choisi d'impliquer dès le début toutes les instances concernées dans le projet afin d'obtenir un appui politique optimal. Le groupe de projet a donc réuni tant les président-es des communes, les présidents des bourgeoisies, les chefs/-fes des affaires sociales, le tribunal cantonal et les secrétaires de la tutelle que le centre de protection de l'enfant. Soutenu par un conseiller externe, le groupe de projet a élaboré un rapport de base sous la co-direction d'une collaboratrice juridique du secrétariat de direction et du chef de l'office social cantonal. Ce rapport esquisse les points principaux de la mise en œuvre. Après la prise des décisions de principe par le Conseil d'Etat dans son ensemble, les acteurs principaux de la tutelle, les présidences communales, les chef-fes des affaires sociales, les conseillers des bourgeoisies ainsi que les secrétaires de la tutelle ont été informés au préalable personnellement dans le cadre d'exposés séparés. Ensuite, dans une audition-conférence, nous avons expliqué le rapport de base aux représentantes des communes politiques et bourgeoises et le leur avons soumis pour discussion.

3. Le modèle élaboré pour le Canton de Zoug

Le modèle élaboré pour le Canton de Zoug présente les caractéristiques suivantes:

- *Autorité administrative plutôt que tribunal*: une autorité judiciaire de protection de l'enfant et de l'adulte ne serait indiquée que si l'ensemble des affaires relevant du droit de la famille était jugé par la même instance judiciaire. Compte tenu des multiples tâches de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), l'actuelle organisation du tribunal civil devrait être complétée par un service de vérification et d'autres services en amont afin d'assurer

la présence des compétences nécessaires, telles que travail social, psychologie, pédagogie et domaine fiduciaire. Or, le Canton de Zoug ne prévoit pas une telle adaptation de la structure judiciaire dans le cadre de l'introduction de la nouvelle procédure civile fédérale, si bien que cette variante a été rapidement rejetée.

- *Une autorité interdisciplinaire centrale*: En raison de la structure communale dans le Canton de Zoug, l'option de constituer une autorité interdisciplinaire centrale s'est rapidement imposée. Aucune des communes ne dispose d'un bassin de population de 50 000 habitants correspondant aux recommandations de la COPMA, et les unités administratives régionales n'existent pas dans le Canton de Zoug.
- *La question de la responsabilité* – canton ou communes – a appelé la décision stratégique suivante. Les communes bourgeoises n'entrent pas en considération comme instances responsables d'une autorité interdisciplinaire, puisqu'elles n'ont ni la structure ni le nombre de cas requis. Cela signifie en même temps qu'en cas de responsabilité des communes politiques, les communes bourgeoises devraient être intégrées à la nouvelle organisation. L'implantation de la nouvelle autorité interdisciplinaire au niveau de la commune aurait rapidement exigé la mise sur pied d'une nouvelle communauté responsable (p. ex. syndicat d'intérêts avec les communes politiques et bourgeoises). Mais même avec cette solution en matière de responsabilité, la création d'une autorité aurait été la seule option judicieuse compte tenu du nombre d'habitants. Ainsi, il s'est avéré évident que le droit de protection de l'enfant et de l'adulte devait être déconnecté des structures des communes individuelles. Cette réflexion ainsi que d'autres nous ont amenés à proposer au parlement cantonal le canton comme responsable de la nouvelle autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.
- L'organisation de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte comme autorité administrative cantonale entraîne en toute logique la désignation du *tribunal administratif comme instance de recours*. Le tribunal administratif du Canton de Zoug est dès aujourd'hui l'instance de recours en matière de tutelle. La professionnalisation de l'autorité interdisciplinaire justifie l'existence d'une seule instance matérielle de recours dans le canton. Du fait que le droit fédéral stipule une instance de recours obligatoirement judiciaire, le Conseil d'Etat ne peut donc faire office d'instance de recours interne à l'administration. Le Conseil d'Etat reste toutefois l'autorité de surveillance. Cette solution assure qu'il n'y aura plus de confusion entre activité de surveillance et activité de recours.
- Une autre question délicate concerne *l'organisation de la gestion professionnelle des mandats*. Comme je viens de le dire, les formes organisationnelles de la gestion de mandats tutélaires dans le Canton de Zoug sont différentes. Nous avons l'intention de mettre sur pied la gestion professionnelle des mandats également sur le plan cantonal, en parallèle à la future organisation de l'autorité interdisciplinaire. La gestion concrète des mandats exige une proximité de l'autorité interdisciplinaire que l'instruction et le conseil, voire l'adaptation

périodique de la mesure décidée puissent se faire de façon ciblée. Afin de permettre à l'autorité interdisciplinaire d'assumer ses multiples tâches de manière optimale vis-à-vis des curatrices professionnelles et des curateurs professionnels, il faut lui soumettre le centre de gestion des mandats. Il s'agit donc de mettre sur pied un centre cantonal centralisé de gestion des mandats (curatelle officielle) dans le Canton de Zoug.

- *Prise en charge des coûts par le canton:* Avec la réorganisation de l'ensemble de la protection de l'enfant et de l'adulte, la question du financement doit être repensée. Le Canton de Zoug a récemment redéfini la répartition des tâches et la péréquation financière au sein du canton (Zuger Finanz- und Aufgabenreform [ZFA]). Cette réforme a établi le principe que la communauté compétente pour une tâche doit également supporter le coût y relatif. Ainsi, ce sera au canton de prendre dorénavant en charge les coûts liés au domaine de la tutelle qui comprennent les coûts de l'autorité interdisciplinaire y compris des services assistants ainsi que les coûts de la gestion professionnelle des mandats et les coûts consécutifs de la mesure décidée. La professionnalisation et les nouvelles tâches de l'autorité interdisciplinaires entraîneront très probablement une augmentation des coûts. Le financement de la tutelle par le canton se traduira donc par une décharge financière des communes de quelque 4,3 millions de francs et par une surcharge financière du canton.

4. Les défis de la mise en œuvre

Dans le Canton de Zoug, nous sommes actuellement au stade où les grandes lignes du « modèle de Zoug » sont définies. Néanmoins, nous voyons encore une série de défis cruciaux qu'il faudra maîtriser pour que la mise en œuvre du projet réussisse:

- Tout d'abord, nous devons répondre à la question de l'implantation *structurelle* – tant géographique qu'opérationnelle – de la nouvelle autorité et de ses services au sein de l'administration de l'Etat. Comment garantir de manière optimale l'indépendance indispensable de l'autorité? Comment faire pour bien diriger la nouvelle organisation? Quelle est la meilleure solution à la question des passerelles? A cet égard, il est possible que nous profitions des expériences d'autres cantons que nous venons d'apprendre aujourd'hui.
- Ensuite, il s'agira d'assurer que le projet parcourra avec succès les *futures étapes du processus de décision politique*. Le nouveau droit touche la répartition des tâches relevant du domaine social entre le canton et les communes et les concepts traditionnels de ce qu'on appelle la «proximité des citoyennes et citoyens». Sans oublier que dans le Canton de Zoug, tout comme dans d'autres, la professionnalisation du système social ne sera pas forcément saluée par tout le monde.
- Après le processus politique, il faudra s'attaquer immédiatement à la *mise sur pied de la nouvelle organisation* pour assurer que le nouveau droit pourra effectivement être mis en place dès le 1^{er} janvier 2013. Il s'agira de recruter en très peu de temps des membres de l'autorité bénéficiant de qualifications pro-

fessionnelles ainsi que des collaboratrices et collaborateurs des services. Il s'agira de mettre à disposition une infrastructure importante et fonctionnelle (p. ex. des locaux). Il s'agira de préparer le passage de l'ancien au nouveau droit pour que l'organisation puisse fonctionner et assumer ses tâches dès le premier jour.

- Une tâche importante consistera ensuite à définir une conception judicieuse des nouvelles *passerelles*. En plus de la passerelle avec l'aide sociale, thématifiée à l'occasion de cette journée, les connexions avec un grand nombre de centres privés de conseil d'écoles et d'institutions sociales revêtiront une grande importance.
- Une autre question intéressante sera celle des répercussions du nouveau droit sur le *rapport entre les mandataires privées et professionnelles*. Malgré toute la professionnalisation et la cantonalisation nécessaires, le Canton de Zoug ne souhaite pas renoncer à l'avenir au potentiel des curatrices et curateurs privés. Le recrutement, l'instruction, l'accompagnement et la formation continue des personnes privées appropriées mériteront dorénavant une grande attention.
- Et finalement, il se posera la question des possibles synergies entre les nouvelles ordonnances de la Confédération dans le domaine de la *garde des enfants et de l'adoption* – notions clé «autorité interdisciplinaire cantonale» et «centre professionnel cantonal» – et l'autorité interdisciplinaire cantonale et les services qui l'assistent.

5. Conclusion

La mise en œuvre du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte posera des exigences élevées à l'endroit des cantons: un élément central du système social public des cantons sera réorganisé et professionnalisé, de nouvelles structures devront être mises sur pied.

Le droit de protection de l'enfant et de l'adulte touche au domaine sensible des droits personnels. Les enfants et les adolescents ayant besoin d'une protection par l'Etat ont droit à une autorité conçue avec soin, bien organisée et professionnelle et à des services qui le sont tout autant. Dès lors, la mise en œuvre du nouveau droit par les cantons devrait être perçue comme une chance et saisie en tant que telle.

Le nouveau droit fédéral n'est que la moitié du prix à payer. L'autre moitié, c'est aux cantons de la fournir. C'est à eux d'assurer que le potentiel du nouveau droit est effectivement exploité en faveur des personnes ayant besoin de protection. Mais un petit saut quantique tous les 100 ans devrait être possible même chez nous en Suisse.