

L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et propositions de modèles)

Recommandations de la conférence des autorités cantonales de tutelle (CAT)*

En été 2006, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le message et le projet de loi relatif à la révision totale du droit de la tutelle. Le Conseil des Etats a accepté ce projet en automne 2007 moyennant quelques rares modifications; le débat devant le Conseil national doit intervenir dans le courant de cette année. Selon les prévisions actuelles, on peut compter que cette dernière partie de la révision du droit de la famille entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2012. Un des éléments essentiels des modifications proposées consiste dans la mise en place d'une autorité interdisciplinaire de protection des adultes et des enfants, en lieu et place des autorités politiques laïques encore assez répandues en Suisse alémanique. Le Comité de la CAT a donné mandat à un groupe de travail d'établir des propositions et des modèles. En premier lieu, il s'agit d'éviter aux cantons d'effectuer chacun le même travail d'analyse et de leur fournir des éléments de base afin d'adapter leurs structures actuelles. Les recommandations dressent une liste détaillée des tâches qui attendent la nouvelle autorité, de même qu'elles établissent un profil des compétences requises de la part de ses membres et des services impliqués. En outre, le rapport examine les avantages et les inconvénients des structures communales, régionales ou cantonales selon lesquelles peut être organisée cette nouvelle autorité. Enfin, un chapitre est également consacré à la mise sur pied et à l'organisation de l'autorité de surveillance.

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge)

Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)*

Im Sommer 2006 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft und den Gesetzestext zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts unterbreitet. Der Ständerat genehmigte die Vorlage mit wenigen Änderungen im Herbst 2007, mit der nationalrätlichen Debatte ist im Verlauf dieses Jahres zu rechnen. Entsprechend den heutigen Prognosen darf mit einer Inkraftsetzung dieses letzten Teils der Familienrechtsrevision per 1.1.2012 gerechnet werden. Eines der Kernelemente der Revisionsvorlage bilden die interdisziplinären Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden anstelle der heute in der Deutschschweiz vielerorts noch üblichen politischen Laienbehörden. Der Vorstand der VBK hat eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung von Modellvorschlägen beauftragt. Es geht dabei in erster Linie darum, den Kantonen je eigene Analysearbeiten zu ersparen und ihnen Grundlagen für ihre eigenen, den jeweiligen kantonalen Gegebenheiten angepassten Behördenstrukturen zur Verfügung zu stellen. Die Empfehlungen beinhalten eine detaillierte Auflistung der künftigen Aufgaben und ein darauf abgestimmtes Fachprofil der neuen Behördenmitglieder und der unterstützenden Dienste. Zudem setzen sie sich mit Pro und Contra von kommunalen, regionalen und kantonalen Behördenstrukturen auseinander. Schliesslich wird auch der organisatorischen Einbettung der Aufsichtsbehörde ein Kapitel gewidmet.

* Traduction/révision: Gabriel Domont / Prof. Martin Stettler (titre de l'original allemand: «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge)», voir p. 63 ss.

Le autorità di protezione dei minori e degli adulti organizzate come gremi interdisciplinari (analisi e proposte di modelli)

Raccomandazioni della Conferenza delle autorità cantonali di tutela (CAT)

Nell'estate del 2006 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio e il testo di legge concernente la revisione totale del diritto tutelare. Il Consiglio degli stati, nell'autunno del 2007, ha approvato il progetto della normativa con pochi cambiamenti. Il dibattito al Nazionale è previsto nel corso di quest'anno. Si può oggi prevedere che l'entrata in vigore dell'ultima parte della revisione totale del diritto di famiglia sarà per il 1° gennaio 2012. Uno degli elementi centrali della revisione è rappresentato dal carattere interdisciplinare che le autorità di protezione dei minori e degli adulti dovranno avere per sostituire le attuali autorità politiche e laiche in materia, oggi ancora operanti in molte regioni della Svizzera tedesca. Il comitato della CAT, a questo proposito, ha istituito un gruppo di lavoro per l'elaborazione di modelli proponibili. Ciò per evitare ai singoli cantoni un lavoro d'analisi individuale e per mettere a loro disposizione le basi su cui poggiare, tenendo conto delle loro particolari caratteristiche, le strutture delle future autorità. Le raccomandazioni comprendono una dettagliata esposizione dei futuri compiti e le indicazioni sui profili professionali che i membri delle nuove autorità e dei servizi sussidiari devono avere. Sono inoltre esposti gli argomenti a favore e contro l'istituzione d'autorità comunali, regionali e cantonali. In chiusura un capitolo è dedicato alle caratteristiche che le autorità di vigilanza dovranno avere.

Table des matières

Introduction	131
Analyse	134
1. Compétences de la future autorité interdisciplinaire	134
2. Tâches de la future autorité interdisciplinaire	138
3. Exigences posées à la future autorité interdisciplinaire	141
3.1. Compétences centrales	142
3.2. Compétences mobilisables et compétences déléguables	145
3.3. Disponibilité temporelle de l'autorité / charge de travail des membres	147
3.4. Taille du collège décisionnel	148
3.5. Nombre de membres	149
3.6. Compétence décisionnelle (mode de travail)	150
3.7. Collège décisionnel constant ou variable / suppléances	153
3.8. Zone desservie	154
3.9. Insertion dans la structure juridique institutionnelle (autorités exécutives ou judiciaires, respectivement autorités communales, de district, d'arrondissement ou cantonales)	157
4. Instance de recours et autorité de surveillance	160
5. Droit de la responsabilité civile	162
6. Autonomie des communes	163
Propositions de modèles	164
Standards applicables aux trois variantes	164
Variante 1: autorité interdisciplinaire cantonale (autorité exécutive)	165

Variante 2: autorité interdisciplinaire communale ou régionale (autorité exécutive)	166
Variante 3: tribunal cantonal ou régional spécialisé	167
Annexes	
1. Forces et faiblesses des structures actuelles des autorités	169
2. Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises	185
3. Statistiques des autorités tutélaires suisses 2006: nombre de cas par rapport au nombre d'habitants	198

Introduction

Situation initiale

Le 28 juin 2006, au terme de 13 ans de travaux préparatoires, le Conseil fédéral a approuvé le projet de loi et le message concernant la révision totale du droit de la tutelle à l'attention des Chambres fédérales¹. S'agissant de l'organisation future des autorités, le projet de loi prévoit les dispositions suivantes:

Art. 440 – A. Autorité de protection de l'adulte

¹ L'autorité de protection de l'adulte est une autorité interdisciplinaire; elle est désignée par les cantons.

² Elle prend ses décisions en siégeant à trois membres au moins. Les cantons peuvent prévoir des exceptions pour des affaires déterminées.

³ Elle fait également office d'autorité de protection de l'enfant.

Art. 441 – B. Autorité de surveillance

¹ Les cantons désignent la ou les autorités de surveillance.

² Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions d'exécution en matière de surveillance.

Art. 450 – A. Objet du recours et qualité pour recourir

¹ Les décisions de l'autorité de protection de l'adulte peuvent être attaquées par un recours devant le juge compétent.

² Peuvent former un recours:

1. les personnes parties à la procédure;
2. les proches de la personne concernée;
3. les personnes qui ont intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée.

³ Le recours doit être dûment motivé et interjeté par écrit auprès du juge.

¹ Cf. Feuille fédérale n° 36 du 12 septembre 2006 (pour le message du Conseil fédéral: p. 7001 ss [all.], p. 6635 ss [fr.], p. 6391 ss [ital.]) et pour le projet de loi: p. 7139 ss [all.], p. 6767 ss [fr.], p. 6525 ss [ital.]).

Le message du Conseil fédéral² précise ce qui suit au sujet des autorités:

«Les cantons sont ainsi libres de prévoir comme autorité de protection de l'enfant et de l'adulte soit un organe administratif, soit une autorité judiciaire. Ce qui importe c'est que les membres de cette autorité soient élus en fonction des compétences nécessaires pour remplir leur tâche. La compétence peut toutefois aussi s'acquérir par une formation continue et la pratique. Mais, dans tous les cas, l'autorité doit comprendre un juriste afin de garantir une application correcte du droit. En outre, selon le cas à régler, les membres devraient disposer de compétences psychologiques, sociales, pédagogiques, comptables, actuarielles ou médicales. Pour les questions se rapportant à la gestion des biens ou à l'approbation des comptes, il serait souhaitable que l'autorité comprenne aussi des personnes disposant de connaissances en gestion de biens ou de comptabilité.»

Il appartient aux cantons de décider si l'autorité doit être organisée au niveau de la commune, du district, de l'arrondissement ou de la région. Il ne faut en effet pas négliger le fait que les petites communes sont pratiquement dans l'impossibilité d'organiser une autorité interdisciplinaire. C'est pourquoi elles peuvent s'associer et constituer une autorité commune. Le droit fédéral permet également d'adopter une solution à l'instar de celle du canton du Tessin, qui a formé des arrondissements tutélaires; l'autorité tutélaire est composée de deux membres permanents et d'un membre délégué au lieu de domicile ou de séjour de la personne concernée.

Il appartient également aux cantons de décider s'ils veulent que les membres de l'autorité soient des professionnels ou des non-professionnels, ou s'ils veulent un mélange des deux systèmes. Il est aussi du ressort des cantons de fixer le nombre des membres. Afin de garantir une certaine interdisciplinarité et en considération notamment de la portée importante des mesures prises, le droit fédéral prévoit uniquement que l'autorité doit, en règle générale, siéger à trois membres au moins (al. 2, 1^{re} phrase). Les cantons peuvent fixer un plus grand nombre de membres et prévoir la composition en fonction du cas à juger.»

Le 27 septembre 2007, le Conseil des Etats a traité du projet comme chambre prioritaire et est entré en matière sans opposition. Il a accepté le projet en votation finale par 23 voix contre 0 (0 abstention) avec des modifications mineures³.

Si le dossier suit son cours de façon optimale, le Conseil national pourrait à son tour approuver le projet à l'automne ou à l'hiver 2008. L'entrée en vigueur serait alors envisageable au plus tôt pour le 1^{er} janvier 2012, compte tenu du délai référendaire et du temps de préparation à ménager aux cantons pour la mise en œuvre, notamment pour réaliser les nouvelles structures.

² Feuille fédérale 2006, p. 7073 [all.], p. 6706 [fr.], p. 6460 [ital.].

³ Le nouvel article 314a^{bis} P-CCS 2006 est particulièrement important: il exige que la question d'une représentation de l'enfant soit examinée en particulier lorsque la procédure prévoit le placement de l'enfant dans une institution ou lorsque les personnes impliquées soumettent des propositions divergentes pour régler la question de l'autorité parentale ou pour d'autres questions importantes concernant les relations personnelles.

S'agissant du placement à des fins d'assistance, on a également introduit la possibilité, en cas d'urgence particulière, de renoncer exceptionnellement et à certaines conditions à l'examen et à l'audition par le médecin traitant (art. 430 al. 6 P-CCS 2006).

Objectif

Comme le projet de loi ne décrit pas l'autorité interdisciplinaire et que la description qu'on en trouve dans le message est rudimentaire, la CAT s'est fixée pour objectif de mettre des recommandations correspondantes à la disposition des cantons en guise d'aide à la mise en œuvre. Les cantons sont invités à tirer les conclusions politiques requises à partir des observations réunies dans le présent rapport et à réaliser les solutions tenant au mieux compte des spécificités régionales et cantonales.

Démarche

Sur la base du projet de loi, du message du Conseil fédéral du 28 juin 2006, de publications afférentes et de données établies par nos soins⁴, nous avons déduit des paramètres concernant la composition et le mode de fonctionnement de l'autorité interdisciplinaire et développé des propositions concrètes de modèles.

Réuni en séance le 7 décembre 2007, le Comité a approuvé les présentes recommandations sur la base d'un projet élaboré par un groupe de travail et discuté par la Commission permanente «Droit de la tutelle».

Le groupe de travail se composait des membres suivants:

Wider Diana, professeur de droit, secrétaire centrale de la CAT (direction), chargée de cours et responsable de projets à la Haute école spécialisée de Lucerne – travail social;

Affolter Kurt, avocat et notaire, Institut de droit social appliqué, Gléresse (consultant externe);

Henkel Helmut, docteur en droit, premier vice-président et directeur de l'autorité tutélaire de la ville de Zurich, membre de la commission d'experts chargée de la révision totale du droit de la tutelle;

Minger Christian, République et Canton du Jura, Service juridique, membre de la commission d'experts chargée de la révision totale du droit de la tutelle;

Paglia Alessia, chef de l'Office de surveillance des organes de tutelle du canton du Tessin;

Rütsche Niklaus, secrétaire de l'autorité tutélaire et chef du service des tutelles en ville de St-Gall, membre de la commission d'experts chargée de la révision totale du droit de la tutelle;

Sieber Monique, avocate et notaire, chef de l'Office régional de tutelle du Nikolaital (VS);

Vogel Mansour Franziska, licenciée en droit, autorité de surveillance du canton de Bâle-Campagne et membre de la Commission permanente «Droit de la tutelle» de la CAT.

⁴ La CAT a notamment recouru à des données élaborées par M. Kurt Affolter, Institut de droit social appliqué, Gléresse, sur mandat de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (JCE), qui ont été mises à sa disposition.

Analyse

Nous analysons ci-après certains aspects de la composition et du mode de fonctionnement de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte en sa qualité d'autorité interdisciplinaire.

1. Compétences de la future autorité interdisciplinaire

1.1. Protection de l'adulte

Comparativement au droit en vigueur, les compétences de l'autorité interdisciplinaire dans le domaine de la protection de l'adulte sont *d'une part uniformisées et d'autre part élargies*.

Uniformisation des compétences dans le domaine de la protection de l'adulte

A l'avenir, la compétence matérielle pour instituer l'ensemble des mesures de protection de l'adulte sera concentrée sur l'autorité de protection de l'adulte. Dans le droit en vigueur, cette compétence ressort partiellement à l'autorité tutélaire et, selon les dispositions cantonales, à l'autorité tutélaire de surveillance ou au tribunal civil⁵. Dans les cas où le CCS renvoie aujourd'hui à une autorité déterminée par le canton ou à une autorité tutélaire, seule sera compétente en première instance à l'avenir l'autorité de protection de l'adulte⁶.

Cette remarque vaut notamment pour le placement à des fins d'assistance: outre le médecin, l'autorité de protection de l'adulte sera désormais seule habilitée à statuer (art. 426 ss P-CCS 2006). Suivant l'organisation cantonale actuelle, il en résultera un développement marqué des compétences de première instance, tant en ce qui concerne l'établissement des faits que l'obligation d'auditionner en plénum.

Les affaires qui doivent être actuellement soumises à l'autorité tutélaire pour certaines, à l'autorité tutélaire de surveillance pour d'autres, seront traitées à l'avenir uniformément par l'autorité de protection de l'adulte (art. 416 P-CCS 2006; art. 6 et 8 de la loi sur la stérilisation). Il n'en résultera toutefois pas une charge de travail accrue, car le droit actuel prévoit déjà que toutes les affaires de ce type doivent faire l'objet d'une décision préalable de l'autorité tutélaire (art. 422 CCS, 1^{re} phrase), exception faite du cas très rare du consentement requis pour la stérilisation de personnes interdites et de personnes durablement incapables de discernement (art. 6 et 8 de la loi sur la stérilisation), attribution qui implique une nouvelle compétence.

⁵ C'est notamment le cas dans le canton de Berne, où le préfet est compétent en matière de privation de liberté à des fins d'assistance envers les adultes et responsable de prononcer l'interdiction en cas de consentement de l'intéressé, le président du tribunal étant responsable de l'interdiction en vertu de l'art. 369 CCS, mais aussi des autres formes d'interdiction et des mesures de conseil légal avec le consentement ou contre la volonté des personnes visées (art. 31–40 LiCCS BE).

⁶ Message, FF 2006, ch. 1.3.9, p. 6654 s.

Extension des compétences dans le domaine de la protection de l'adulte

Le nouveau droit en matière de protection de l'adulte contient des dispositions qui élargissent les compétences de l'autorité de protection de l'adulte dans des domaines relevant de l'autonomie privée, soit:

- le mandat pour cause d'incapacité,
- les directives anticipées du patient,
- la représentation de la personne incapable de discernement par le conjoint ou le partenaire enregistré quant aux rapports juridiques avec les tiers et aux mesures médicales,
- la protection de la personne incapable de discernement dans les homes et les institutions médico-sociales.

En outre, s'agissant des mesures prises par les autorités, les tâches liées aux mandats des curateurs seront plus finement différenciées, puisque les missions confiées aux titulaires doivent être formulées sur mesure, que les biens patrimoniaux à gérer doivent être énumérés en détail, que le catalogue légal des affaires requérant une coopération doit être établi au cas par cas et que les dispositifs des décisions doivent être adaptés à la situation individuelle (solutions taillées sur mesure)⁷. Ces exigences impliquent que l'autorité de protection de l'adulte dispose d'une capacité plus élevée en termes d'anamnèse, d'analyse et de diagnostic, afin que les mandats définis sur mesure puissent être justifiés également sur le plan matériel et qu'ils puissent déclencher un travail d'encadrement ciblé, efficace et effectif.

Le nouveau droit prévoit de plus explicitement que l'autorité de protection de l'adulte doit instruire, conseiller et soutenir le curateur⁸. De telles prestations découleraient certes aujourd'hui déjà de l'esprit et de l'objet de la loi, mais elles ne s'appliquent que dans un petit nombre d'arrondissements tutélaires, parce que les ressources manquent souvent, que les connaissances spécialisées requises sont insuffisamment disponibles au sein des autorités non professionnelles et que les instructions et le soutien sont souvent négligés en raison du vide légal.

En vertu du nouveau droit, le placement à des fins d'assistance doit faire l'objet d'examen périodiques (après 6 mois, puis 12 mois et au moins une fois par an par la suite)⁹.

Du fait du renoncement à la publication des mesures de protection de l'adulte, il incombera à l'avenir aux autorités d'apprécier en l'espèce si le service ou la personne qui soumet une demande d'information rend vraisemblable un intérêt justifié et si, à ce titre, on peut l'informer de l'existence d'une mesure¹⁰.

Par ailleurs, l'obligation de collaborer avec les autres services¹¹ devrait contribuer à accroître l'efficacité des interventions.

⁷ Art. 391, 393–395 P-CCS 2006.

⁸ Art. 400 al. 3 P-CCS 2006.

⁹ Art. 431 P-CCS 2006.

¹⁰ Art. 451 al. 2 P-CCS 2006.

¹¹ Art. 453 P-CCS 2006.

Il faut noter la croissance du traitement des demandes d'aide judiciaire gratuite en vertu de l'art. 29 al. 3 Cst., tendance qui n'est pas liée à la révision totale du droit de la tutelle, mais qui affecte toujours plus l'activité des autorités tutélaires. En définitive, il ne doit pas en résulter d'augmentation de leur charge de travail, puisqu'un contentieux juridique peut être réglé plus facilement, selon les circonstances, lorsque la personne concernée par la procédure ou celle qui recourt sont représentées par un défenseur compétent. Les développements à ce sujet sont frappants, notamment dans le domaine de la protection de l'enfant (cf. ci-après).

1.2. Protection de l'enfant

Dans le domaine de la protection de l'enfant également, les compétences de l'autorité interdisciplinaire *seront d'une part uniformisées et d'autre part élargies* par rapport au droit actuellement en vigueur.

Uniformisation des compétences dans le domaine de la protection de l'enfant

Suite à l'uniformisation des compétences matérielles en matière de protection de l'enfant, les compétences suivantes seront désormais attribuées à l'autorité de protection de l'enfant (elles ressortaient à ce stade à l'autorité tutélaire de surveillance):

- le consentement à l'adoption d'un enfant placé sous tutelle¹²;
- l'approbation d'une convention réglant l'obligation d'entretien par le versement d'une indemnité unique¹³;
- la nouvelle réglementation de l'autorité parentale conjointe en raison de changements importants dans les faits¹⁴ et
- le retrait de l'autorité parentale sans le consentement des parents¹⁵.

La répartition différenciée des tâches entre le juge matrimonial et l'autorité de protection de l'enfant, qui est entachée de multiples incertitudes, demeure cependant¹⁶.

Extension des compétences dans le domaine de la protection de l'enfant

L'autorité de protection de l'enfant peut en outre faire usage des nouvelles possibilités suivantes:

¹² Art. 265 al. 3 CCS.

¹³ Art. 288 al. 2, ch. 1 CCS.

¹⁴ Art. 298a al. 2 P-CCS 2006.

¹⁵ Art. 311 P-CCS 2006.

¹⁶ S'agissant de protection de l'enfant, la répartition des tâches entre les juges matrimoniaux et les autorités tutélaires administratives est différenciée et entachée de nombreuses incertitudes. Cf. art. 133, 134, 176, 315a et 315b CCS. Pour l'ensemble: *Philippe Meier*, Compétences matérielles du juge matrimonial et des autorités de tutelle – Considérations théoriques et quelques cas pratiques, *ZVW/RDT 2007*, p. 109 ss. Ce seul constat serait déjà un bon argument en soi pour uniformiser le traitement de toutes les affaires relevant du droit de la famille auprès d'un même organe judiciaire (tribunal de la famille).

- le transfert de l'autorité parentale d'un parent à l'autre sur demande conjointe des parents¹⁷;
- l'intervention directe de l'autorité comme solution alternative explicitement prévue par la loi à l'institution d'une curatelle de représentation¹⁸;
- la possibilité explicite d'une exhortation des parents (en conflit) à tenter une médiation¹⁹.

La possibilité nouvellement créée à l'art. 544 al. 1^{bis} rév. CCS de munir d'une curatelle l'enfant conçu encore à naître, en vue de sauvegarder ses intérêts successoraux, ne représente qu'un déplacement de la base juridique (jusqu'ici art. 393 ch. 3 CCS) et non pas une extension. Il ne s'agirait d'une extension que si la sauvegarde des intérêts couvrait la garantie de l'intégrité physique et psychique de l'enfant pendant la grossesse, ce qui n'est pas le cas à ce jour et constitue une option non maîtrisée quant à la dogmatique juridique.

La charge des autorités de protection de l'enfant est allégée par le fait qu'elles ne doivent plus demander un inventaire des biens de l'enfant en cas de divorce des parents²⁰.

Les personnes concernées par une procédure impliquant des mesures de protection de l'enfant demandent de plus en plus à être accompagnées et soutenues par des juristes, ce qui implique en cas d'indigence un coût supplémentaire considérable dans des domaines inhabituels à ce jour (évaluation du droit à l'aide judiciaire gratuite aux termes de l'art. 29 al. 3 Cst.). La jurisprudence du Tribunal fédéral des quatre dernières années fait prévaloir pour les enfants capables de discernement la possibilité de procéder par eux-mêmes²¹. S'y ajoutent toujours plus de demandes de nomination d'«avocats de l'enfant» pour les enfants incapables de discernement. Ces tendances requièrent de l'autorité de protection de l'enfant un degré de diligence accru sous l'angle du droit procédural et des connaissances plus approfondies des droits de l'enfant. Les développements cités

¹⁷ Art. 298 al. 3 P-CCS 2006.

¹⁸ Art. 306 al. 2 P-CCS 2006. L'intervention directe de l'autorité tutélaire constituait déjà une pratique juridique reconnue (cf. ATF 86 II 211; Commentaire bernois, *Schnyder/Murer* n. 59 ss ad art. 361 et n. 36 ad art. 392 CCS) et reposait en matière de protection de l'enfant directement sur l'art. 307 CCS.

¹⁹ Art. 314 al. 2 P-CCS 2006. Le droit actuellement en vigueur offre la possibilité de tenter une médiation en vertu de l'art. 307 al. 3 CCS, resp. art. 273 al. 2 CCS. Cf. pour l'ensemble: *Max Peter/Franziska Gabaglio*, Die Kindesinteressen fokussieren, ZVW/RDT 2007, p. 173–181; *Max Peter*, Hochstrittige Eltern im Besuchsrechtskonflikt, ZVW/RDT 2005, p. 193 ss; *Lilo Staub*, Pflichtmediation: Mythos und Wirklichkeit, ZVW/RDT 2006, p. 121 ss.

²⁰ Art. 318 al. 2 P-CCS 2006.

²¹ Cf. ATF 6P.121/2003 du 9 octobre 2003 dans *Meier/Häberli*, ZVW/RDT 2003, p. 438 RJ 49–03, au sujet d'une jeune fille de 14 ans placée à titre provisoire en vertu du droit pénal; 5C.51/2005 du 2 septembre 2005 dans *Meier/Häberli* ZVW/RDT 2006, p. 98 RJ 11-06, au sujet d'un enfant de 10 ans et demi dans le cadre d'une procédure relative au droit de visite; 5P.41/2006 du 17 février 2006 dans *Meier/Häberli* ZVW/RDT 2006, p. 203 RJ 53-06, au sujet d'un mineur capable de discernement qui attaque la décision de refuser une autorisation d'exploitation à ses parents nourriciers; *Stefan Blum/Michelle Cottier*, Beistand für Kinder, Die Schweiz im Hintertreffen, Plädoyer 5/06, p. 28 ss; *Peter Grossniklaus/Stefan Blum*, Unabhängige Verfahrensvertretung des Kindes – unverzichtbarer Bestandteil eines kindzentrierten Kindesschutzverfahrens, ZVW/RDT 2007, p. 23.

n'ont certes pas de lien direct avec la révision du droit de la tutelle, mais nous les mentionnons en cet endroit, car ils constituent de fait une extension des compétences de l'autorité interdisciplinaire.

2. Tâches de la future autorité interdisciplinaire

Comme nous l'avons présenté dans le chapitre précédent, *le champ des tâches sera élargi quantitativement par rapport au droit en vigueur. Mais les exigences posées à l'autorité interdisciplinaire seront aussi accrues qualitativement*²² (cf. ci-après). A ce développement vient s'ajouter le nombre de mesures tutélaires, en hausse depuis des années: au cours des dix dernières années, les mesures de protection de l'enfant ont augmenté de 77% et celles de la protection de l'adulte, de 38%²³; cette évolution n'a certes rien à voir avec la révision en cours, mais elle montre que les exigences envers les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte se sont également accrues quantitativement.

On peut résumer les tâches des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte en quatre catégories:

- tâches indépendantes des mesures;
- institution, modification et suppression de mesures officielles;
- concours à certains actes juridiques;
- surveillance, pilotage et assurance de la qualité.

La présentation que voici décrit les contenus du droit actuellement en vigueur et les modifications déterminantes apportées par le nouveau droit.

Tâches indépendantes des mesures

Droit en vigueur

Constatation de la paternité (art. 309 CCS), réglementation des contributions d'entretien (art. 287 CCS), attribution de l'autorité parentale conjointe à des parents non mariés (art. 298a CCS), réglementation des relations personnelles (art. 275 et 315b II en rel. avec 134 IV CCS), questions concernant les biens de l'enfant (art. 318 II, 320 II CCS), modification de jugements relevant du droit matrimonial (art. 134 III 3 CCS), le cas échéant placement d'enfants chez des parents nourriciers/dans une structure d'accueil (art. 316 CCS).

Modification selon P-CCS 2006

En raison de l'introduction de nouvelles institutions d'encouragement à l'autodétermination et de protection des personnes incapables de discernement, des tâches supplémentaires seront attribuées à l'autorité de protection de l'adulte quant au déploiement des effets des mandats en cas d'inaptitude (art. 363 – 366 P-CCS 2006) et de l'institution des mesures médicales nécessaires (art. 379 P-CCS 2006).

²² Message, FF 2006, p. 6705 s.

²³ Cf. Statistiques des autorités tutélaires suisses 2006, publié dans ZVV/RDT 2007, p. 338 s.

Institution, modification et suppression de mesures officielles

Droit en vigueur

Instructions en matière de procédure, conduite de la procédure, relevé des preuves, analyse et diagnostic de la situation, évaluation et institution de la mesure appropriée, en cas de besoin modification ou suppression de la mesure, recrutement et choix de la personne adéquate pour l'encadrement.

Modification selon P-CCS 2006

Les principales modifications résident dans le fait que les mesures seront définies spécifiquement en fonction de la situation individuelle et qu'il sera obligatoire d'instruire le curateur. Plus encore que par le passé, les dispositions prises sur mesure impliqueront une analyse soigneuse de la situation, un diagnostic professionnel, une description objective du mandat donné au curateur et le cas échéant une limitation correctement proportionnée de l'exercice des droits civils (art. 391, 394 II, 395 III, 396, 398 III P-CCS 2006). Dans nombre de cantons, l'uniformisation des compétences de l'autorité de protection de l'adulte concernant l'ensemble des mesures comprendra aussi désormais la compétence en matière de placement à des fins d'assistance (art. 428 P-CCS 2006).

Concours à certains actes juridiques

Droit en vigueur

Inventaire et dispositions de droit patrimonial (art. 398–401 CCS), consentement à la gestion d'une entreprise et à la vente de biens immobiliers (art. 403, 404 CCS), consentement aux actes juridiques explicitement mentionnés dans la loi (en part. art. 419 II, 421, 422 CCS).

Modification selon P-CCS 2006

A l'avenir, l'autorité aura la possibilité, en plus des actes énumérés dans la loi qui requièrent obligatoirement son consentement, de soumettre certains actes supplémentaires du curateur à la réserve de son consentement (art. 416, 417 P-CCS 2006).

Surveillance, pilotage et assurance de la qualité

Droit en vigueur

Fonctions de surveillance/d'intervention en lien avec la conduite du mandat: garde de biens patrimoniaux (art. 399 CCS), contrôle des affaires, gestion des données, tenue des registres (mandats, clientèle, valeurs patrimoniales, inventaire), controlling (art. 423/425 CCS), intervention en qualité d'autorité de surveillance (art. 420 I CCS).

Modification selon P-CCS 2006

Les fonctions de surveillance/d'intervention couvrent nouvellement aussi des domaines relevant de l'autonomie privée: l'autorité de protection de l'adulte assumera une fonction de surveillance/d'intervention étendue, afin que les nouvelles institutions de droit privé favorisant l'autonomie servent au mieux les intérêts des personnes concernées. Ce point vaut pour le mandat pour cause d'incapacité (art. 368 P-CCS 2006), les directives anticipées du patient (art. 373 P-CCS 2006), la représentation par le conjoint ou le partenaire enregistré (art. 376 P-CCS 2006), la représentation dans le domaine médical (art. 381 P-CCS 2006), la surveillance de l'exploitation des homes et des institutions médico-sociales accueillant des personnes incapables de discernement (art. 387 P-CCS 2006), en particulier pour les mesures limitant la liberté de mouvement (art. 385 P-CCS 2006).

Les tâches attribuées à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte en vertu de la loi ont été systématisées et analysées dans un document séparé, afin d'obtenir une présentation parlante des tâches qui incomberont à la future autorité interdisciplinaire (cf. *annexe 2 «Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises», colonnes 1 et 2*). Concrètement, il s'agit au total de 110 tâches, attribuées en vertu de la loi, que l'autorité interdisciplinaire doit maîtriser (64 tâches dans le domaine de la protection de l'adulte et 46 tâches dans le domaine de la protection de l'enfant).

3. Exigences posées à la future autorité interdisciplinaire

La future autorité prévue à l'art. 440 al. 1 P-CCS 2006 est une «autorité interdisciplinaire» («Fachbehörde» en allemand, «autorità specializzata» en italien).

Selon le Message du Conseil fédéral, un juriste doit être responsable de l'application correcte du droit. De plus, selon le cas à régler, il y aura lieu de s'assurer le concours de personnes disposant de «compétences psychologiques, sociales, pédagogiques, comptables, actuarielles ou médicales»²⁴. Les membres de l'autorité sont choisis en fonction des compétences nécessaires pour remplir leur tâche. Les connaissances qui vont au-delà de celles acquises en droit peuvent également être assimilées au travers de la *formation continue et par la pratique*²⁵. Il est toutefois clair que les compétences visées devraient idéalement correspondre à la formation complète, le perfectionnement et la pratique ne représentant que des solutions exceptionnelles.

Au demeurant, le projet de loi et le message ne définissent pas concrètement le *professionnalisme* («Fachbehörde»), l'*interdisciplinarité* («autorité interdisciplinaire») et la *spécialisation* («autorità specializzata»). Lors du débat au Conseil des Etats, le sens donné à l'exigence de professionnalisme («Fachlichkeit») a été décrit comme suit: «L'exigence d'un lien professionnel signifie que les membres doivent être nommés spécifiquement en fonction de la tâche visée et de son objet» («Mit der Fachbezogenheit wird verlangt, dass die Mitglieder zweckgebunden spezifisch für diese Aufgabe gewählt werden») ²⁶. Des indications supplémentaires découlent des compétences nécessaires à l'accomplissement adéquat des 110 attributions de tâches (cf. *annexe 2, «Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises», colonnes 3–5*).

Les compétences ainsi déduites ne doivent pas toutes se trouver au sein même du collège décisionnel. La collaboration²⁷ de personnes issues de diverses disciplines, dont il est question dans le message, peut aussi être assurée indirectement. Ci-après, nous expliquons de quelles compétences le collège décisionnel doit disposer en propre (compétences centrales, cf. ci-après point 3.1.), et quelles compétences il peut mobiliser auprès des services d'appui ou déléguer à des tiers (compétences mobilisables et compétences déléguables, cf. ci-après point 3.2.).

Pour être en mesure de remplir adéquatement les tâches qui leur sont confiées en vertu de la loi, les membres de la future autorité de protection de l'enfant et de l'adulte devront disposer des connaissances techniques pertinentes au moins dans les domaines répondant aux compétences centrales (idéalement grâce à leur formation, exceptionnellement par un perfectionnement et la pratique) et avoir la capacité de comprendre et d'apprécier les éléments techniques que leur transmettront les spécialistes. Si tel n'était pas le cas, l'autorité de protection de

²⁴ Message, FF 2006, p. 6706.

²⁵ Message, FF 2006, p. 6706.

²⁶ Conseiller fédéral Blocher, Bulletin officiel du Conseil des Etats, 27.09.2007, p. 840.

²⁷ Message, FF 2006, p. 6706.

l'enfant et de l'adulte dépendrait de services externes ou internes, ce qui entraînerait un renversement de l'ordre hiérarchique, tel qu'il est répandu en maints endroits dans le système actuel et que la révision de la loi a pour objectif d'empêcher. Cette dépendance crée un malaise qui ne peut disparaître que si les principales compétences sont détenues par l'autorité elle-même. La composition interdisciplinaire de l'autorité vise donc à réunir en son sein les compétences nécessaires à la prise de décision.

3.1. Compétences centrales

Par compétences centrales, nous entendons les compétences qui doivent être présentes dans le collège décisionnel lui-même. Cette définition suppose qu'au moins un des membres du collège dispose d'une formation et d'une pratique correspondantes. Il s'agit donc, en l'occurrence, de l'origine professionnelle des membres de l'autorité.

L'analyse des 110 tâches déterminantes²⁸ porte à conclure que la conduite et le contrôle de la procédure, de même que la prise de décision matérielle dans les différents domaines de la protection de l'enfant et de l'adulte («tutelle»), requièrent de très bonnes connaissances des aspects formels et matériels du droit²⁹. Généralement, il s'agit de procédures non contradictoires, qui posent des exigences supplémentaires à l'organe responsable de leur conduite. Les exigences oscillent entre celles de la procédure de routine (établissement d'un inventaire simple) et celles du litige classique de droit civil (différend quant au règlement d'un droit de visite)³⁰. La majeure partie de la procédure requiert un haut degré de diligence pour la collecte d'informations, l'administration des preuves et leur évaluation, l'anamnèse et le diagnostic. De ce fait, les compétences centrales de l'autorité de protection de l'adulte résident en particulier dans les *connaissances juridiques* utiles à la conduite et à la maîtrise d'une procédure. Ce point saute aux yeux. Divers cantons (Genève, Neuchâtel) et des états voisins (notamment l'Allemagne, la France et l'Italie) n'attribuent-ils pas aujourd'hui déjà l'application du droit tutélaire aux autorités judiciaires?

D'une manière générale, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte a pour mandat de développer au cas par cas, à l'aide de mesures définies spécifiquement en fonction de la situation donnée et en utilisant les ressources disponibles, des perspectives et des solutions adaptées aux circonstances et aux personnes. L'action tend à modifier ou stabiliser des aspects déterminants en faveur de la personne ayant besoin de protection, tout en tenant compte des droits constitutionnels fondamentaux et de la protection de la personnalité. Outre les compétences juridiques, celles émanant d'autres disciplines jouent un rôle déterminant dans les processus décisionnels en question.

²⁸ Annexe 2 «Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises».

²⁹ Message, FF 2006, p. 6706.

³⁰ Sous le régime du droit en vigueur, la seule demande d'établissement d'un inventaire des biens de l'enfant peut donner lieu à un arrêt du Tribunal fédéral. ATF 5P.165/2006 du 21 juillet 2006 et ATF 5A.169/2007 du 21 juin 2007.

L'approche interdisciplinaire est notamment utile dans les cas suivants³¹:

- personnes souffrant d'un trouble psychique sans être conscientes de leur maladie;
- personnes souffrant d'une légère déficience mentale et fortement enclines à agir déraisonnablement;
- parents dont le comportement éducatif est erroné/lacunaire ou dont les avis sont inconciliables;
- parents présentant des carences dans leur perception des besoins de l'enfant;
- enfants/jeunes souffrant de troubles psychiques et/ou présentant un comportement asocial.

Selon les statistiques des autorités tutélaires suisses 2006³², il semble que près d'un tiers des adultes concernés par des mesures soient des personnes tendanciellement désemparées et plutôt inactives, le besoin de protection facilitant le contrôle du comportement³³. Mais dans plus de 60% des mesures de protection de l'adulte, la capacité des responsables d'aménager l'encadrement semble dépendre de l'adéquation de la mesure et du rapport de confiance qui encourage les usagers à coopérer³⁴.

Les statistiques concernant la protection de l'enfant offrent une image semblable: environ 70% des mesures sont constituées de mandats de surveillance, de curatelles éducatives ou de retrait du droit de garde³⁵.

Cette observation signifie que le succès de la plupart des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte *dépend de manière déterminante notamment de facteurs relevant du travail social et, pour les enfants en particulier, de facteurs pédagogiques et psychologiques*. Il ne suffit toutefois pas que les personnes responsables de l'encadrement disposent des compétences voulues, car le fondement des mesures réside dans la décision qui les institue, c'est-à-dire qu'elles ressortissent à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. La qualification professionnelle des décisions de cette autorité constitue donc le point de départ et le fondement de tout travail de protection de l'enfant ou de l'adulte qu'elle ordonne. Si, comme il arrive fréquemment en pratique, on institue des mesures qui dépendent de ressources non mobilisables des parents, l'échec est programmé.

Pour répondre à l'exigence d'interdisciplinarité, il est indispensable que deux professions au moins soient représentées au sein de l'autorité. Un organisme qui ne serait composé que de juristes ne répondrait pas à l'exigence d'interdisciplinarité, acceptée par une large majorité des participants à la consultation³⁶. Idéalement, en plus du droit (la présence d'un juriste étant indispensable), au

³¹ L'interdisciplinarité est moins sollicitée pour les personnes complètement désemparées placées dans un environnement compétent (p. ex. cas de démence sénile ou de grave déficience mentale soignés dans des établissements appropriés) ou lorsqu'il s'agit de maîtriser des problèmes exclusivement juridiques ou financiers.

³² Publiées dans ZVW/RDT 2007, p. 330 ss.

³³ Une large part des mesures prises en vertu des art. 369 et 392/393 CCS.

³⁴ Surtout des mesures prises en vertu des art. 370, 372, 393, 394 et 395 CCS.

³⁵ Mesures aux termes des art. 307, 308 et 310 CCS.

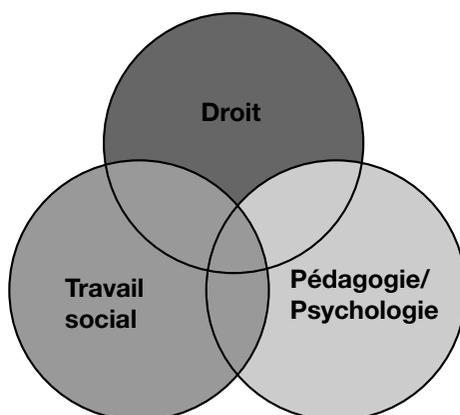
³⁶ Message, FF 2006, p. 6705 s.

moins deux autres professions devraient être représentées au sein du collège. Les différentes disciplines se complètent et garantissent que les questions importantes soient posées au cours du processus de décision.

Outre leur horizon de connaissances professionnelles, différent de l'un à l'autre, les membres de l'autorité doivent évidemment remplir les hautes exigences en termes de savoir-faire et de savoir-être³⁷ liées aux tâches qui leur sont confiées. Nous n'approfondirons pas davantage ces aspects dans le présent rapport.

Eu égard à l'importance qualitative (importance des compétences visées) et à l'importance quantitative (fréquence des sollicitations), nous parvenons à la conclusion que *les compétences centrales doivent nécessairement comprendre des compétences juridiques, des compétences en travail social et – en particulier pour les enfants – des compétences en pédagogie/psychologie* (cf. annexe 2 «Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises», colonne 5).

Figure 1: 3 compétences centrales



Mais ces disciplines ne couvrent que la partie principale des compétences requises. Le collège des membres de l'autorité ne peut ni réunir toutes les compétences pertinentes, ni exécuter lui-même toutes les tâches qui se présentent. Il doit d'une part recourir au soutien qu'organiseront pour lui les services d'appui, en interne surtout; il doit d'autre part être en mesure de mobiliser de l'aide externe ou de déléguer des tâches à des tiers.

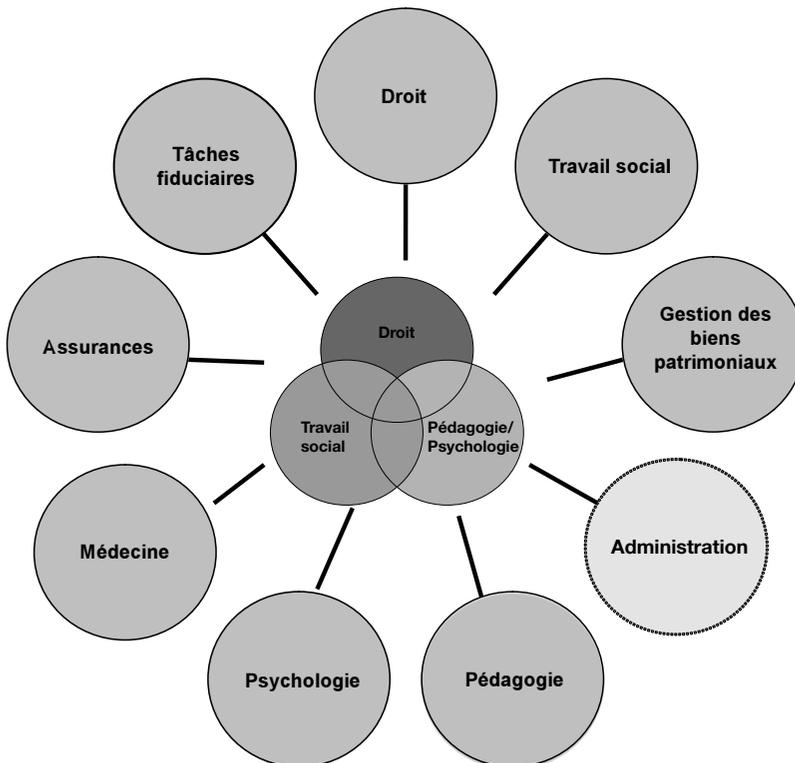
³⁷ Au sujet de cette thématique, cf. *Albert Guler*, Aspekte der Aus- und Weiterbildung von vor-mundschaftlichen Behörden und Organen, ZVW/RDT 1991, p. 129 ss; *Christoph Häfeli*, Ausbildung von Amts- und Privatvormunden – Organisation der Amtsvormundschaft, dans ZVW/RDT 1995, p. 4 ss, 10 s.

3.2. Compétences mobilisables et compétences déléguables

Outre les compétences *en droit, en travail social et en pédagogie/psychologie*, dont l'autorité doit disposer en propre³⁸, les compétences spécifiques aux secteurs d'activité professionnelle suivantes sont particulièrement importantes dans le travail de protection de l'enfant et de l'adulte tel que le définit le message³⁹: *les tâches fiduciaires, le domaine des assurances (en particulier le droit des assurances sociales), la gestion des biens patrimoniaux et la médecine*. Il ne faut pas oublier l'indispensable soutien administratif, sans lequel une autorité interdisciplinaire ne saurait fonctionner.

Pour que l'autorité puisse assumer adéquatement les tâches qui lui sont attribuées, il est indispensable d'aménager un système permettant de solliciter les compétences voulues.

Figure 2: Compétences mobilisables et compétences déléguables



³⁸ Des services internes ou externes peuvent couvrir en partie les compétences en droit, en travail social et en pédagogie/psychologie; ces compétences sont dès lors mentionnées aussi bien au titre des compétences centrales que parmi les compétences mobilisables ou déléguables («part.» dans l'annexe 2).

³⁹ Message, FF 2006, p. 6706.

Même si certaines compétences peuvent être déléguées ou mobilisées auprès de services internes ou externes, les membres de l'autorité devront disposer de connaissances approfondies et étendues pour examiner d'un esprit critique ces prestations de tiers et pour prendre les décisions qui s'y rapportent. Il convient d'améliorer le professionnalisme dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte, tant au sein des autorités qui instituent les mesures et surveillent leur mise en œuvre qu'au niveau des services intervenant en amont et en aval.

Compétences mobilisables

Par compétences mobilisables, nous entendons les aptitudes que le collègue décisionnel ne doit pas nécessairement détenir en propre, mais auxquelles il peut faire recours en interne au sein des autorités ou de l'office concerné ou en externe (avec ou sans convention de prestations). En d'autres termes, ces compétences peuvent se trouver concrètement auprès du personnel employé, parmi les membres des autorités qui ne siègent pas dans l'autorité interdisciplinaire ou encore appartenir à des tiers externes (cf. *annexe 2 «Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises», colonne 4*).

Pour demeurer souple dans l'application des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte et pour garantir l'ensemble des prestations en sa qualité de centre de compétences, l'autorité interdisciplinaire dépend de services d'appui, tels ceux qui ont fait leurs preuves dans les agglomérations d'une certaine taille. Ces services peuvent d'une part alléger le travail de routine des autorités et d'autre part compléter les compétences professionnelles disponibles (l'autorité a souvent son propre secrétariat). Selon la taille de l'autorité interdisciplinaire, les services d'appui spécialisés sont plus ou moins importants.

Il apparaît judicieux de recourir à des services pour les tâches suivantes:

- établir les faits, visiter les lieux, conduire des auditions et accompagner la procédure (*compétences juridiques et en travail social*);
- gérer l'administration, contrôler les affaires, tenir les registres, établir les procès-verbaux, gérer la comptabilité d'exploitation (assurer l'encaissement des émoluments) et établir la statistique (*compétences commerciales*);
- enquêter et donner des conseils sur le plan juridique, élaborer une documentation technique: gestion des connaissances, clarification de questions de droit épineuses et fastidieuses, le cas échéant investigations en vue de l'évolution du droit (*compétences juridiques*);
- dresser l'inventaire des biens patrimoniaux, assurer la révision comptable, contrôler que les droits envers les assurances sociales sont épuisés, garantir la conservation du patrimoine et le flux des affaires avec les institutions financières (*compétences fiduciaires et en travail social; formation commerciale supérieure, p. ex. ESEA*).

Compétences déléguables

En outre, pour certaines questions techniques, il suffit d'obtenir un avis professionnellement compétent de source tierce. En ce sens, les compétences déléguables sont des attributions généralement confiées à des tiers (cf. *annexe 2* «Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises», *colonne 3*).

S'agissant de l'examen du *besoin d'encadrement personnel*, il est possible de déléguer en particulier les compétences suivantes, susceptibles de servir de base à l'autorité interdisciplinaire:

- le travail de médiation,
- les expertises psychiatriques et pédopsychiatriques,
- les expertises et les rapports concernant la psychologie familiale,
- les avis et certificats médicaux (en particulier quant à la capacité de discernement au sujet des affaires à régler),
- les rapports pédagogiques scolaires,
- les rapports sociaux publiés par des services spécialisés locaux.

En ce qui concerne les *questions financières*, l'autorité interdisciplinaire peut déléguer les prestations suivantes à des tiers:

- l'évaluation de la qualité d'un placement de valeurs patrimoniales,
- l'estimation de la valeur vénale d'un immeuble,
- l'analyse technique de l'état d'un bien,
- les expertises pour les cas de responsabilité civile.

3.3. Disponibilité temporelle de l'autorité / charge de travail des membres

La Confédération laisse aux cantons le soin de décider si les membres de l'autorité exercent leurs fonctions dans le cadre d'un système de milice, à titre professionnel ou selon un système mixte⁴⁰. Si une disponibilité de tous les instants est requise (p. ex. police, service médical d'urgence, juge d'instruction), l'organisation des autorités peut être adaptée en conséquence. C'est pourquoi nous abordons brièvement ci-après la question de la disponibilité temporelle des membres de l'autorité interdisciplinaire.

En raison de ses futures responsabilités élargies, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte tend à s'orienter vers un service disponible 24 heures sur 24. On ne saurait guère justifier une disponibilité partielle en particulier dans le domaine du placement à des fins d'assistance et s'agissant des compétences exclusives relatives à la protection de l'enfant.

L'autorité doit être *en mesure de prendre des décisions 24 heures sur 24* (application dans les cas urgents des mesures provisionnelles ou superprovisionnelles fondées sur l'art. 445 P-CCS 2006); elle doit garantir que des services dûment désignés (p. ex. médecins, police, refuge ou pédiatrie) et munis par le canton des

⁴⁰ Message, FF 2006, p. 6705 s.

compétences voulues soient opérationnels et puissent garantir la protection requise en tout temps.

En ce qui concerne les membres individuels de l'autorité, il y a lieu de viser, du point de vue technique, que la fonction de l'autorité soit exercée en tant que *profession principale* (pas forcément à 100%). Une autorité dont les membres exercent une autre activité professionnelle à titre principal, parallèlement à la fonction au sein de l'administration, ne paraît pas être en mesure de pouvoir répondre aux exigences de professionnalisme.

La charge de travail individuelle des membres de l'autorité dépend du développement du secrétariat⁴¹ et de la taille de la zone desservie⁴². Dans la mesure où les membres de l'autorité assument eux-mêmes une charge de travail suffisante (ils exercent alors leur fonction au sein de l'autorité à titre principal), une certaine part des travaux peut être accomplie par des services d'appui. On exige du professionnalisme des autorités pour que celles-ci ou les services d'appui accomplissent eux-mêmes autant de tâches que possible. Plus les spécialistes impliqués sont éloignés, moins il est possible d'intervenir pour orienter les mesures et pour en assumer la responsabilité.

3.4. Taille du collège décisionnel

Par «collège décisionnel», on désigne l'ensemble des membres de l'autorité impliqués dans un cas d'espèce.

L'art. 440 al. 2 P-CCS 2006 prévoit que le collège décisionnel compte au moins trois membres (l'autorité interdisciplinaire «prend ses décisions en siégeant à trois membres au moins»).

Vu que l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte doit traiter avant tout de questions requérant des connaissances approfondies dans les domaines du droit, de la psychologie (de l'enfant), du travail social, de la pédagogie, des tâches fiduciaires, du droit des assurances ou de la médecine⁴³, il semblerait aller de soi que l'on intègre toutes ces disciplines au sein de l'autorité, à l'instar du principe retenu dès l'origine par la loi d'introduction du CCS dans le canton de Bâle⁴⁴. Composée de sept membres engagés dans chaque cas, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte serait toutefois, comparativement aux tribunaux par exemple, manifestement surdimensionnée, alourdie et dotée d'un savoir professionnel qui ne serait pas constamment nécessaire. Comme nous l'avons déjà expliqué⁴⁵, la collaboration peut aussi être assurée indirectement.

⁴¹ Cf. les explications fournies plus haut quant aux compétences mobilisables (chapitre 3.2.).

⁴² Cf. les explications ci-après relatives à la zone desservie (chapitre 3.8.).

⁴³ Message, FF 2006, p. 6706.

⁴⁴ Cette loi, outre un quota de femmes, prévoyait qu'un médecin, un pédagogue, un juriste et un homme d'affaires fussent membres du Conseil tutélaire dans la mesure du possible (cf. Commentaire zurichois, EGGGER n. 18 ad art. 361 CCS. Des dispositions semblables prévalent aujourd'hui encore (§ 6 de la loi sur l'autorité tutélaire et la protection légale de la jeunesse du canton de Bâle (Gesetz über die Vormundschaftsbehörde und den gesetzlichen Jugendschutz; SG 212.400).

⁴⁵ Cf. explications ci-dessus (introduction du chapitre 3).

Eu égard aux impératifs de la représentation et compte tenu de charges de travail importantes, le collège décisionnel ne devrait pas compter selon nous plus de *trois membres*. Ceux-ci doivent être fréquemment engagés: c'est la seule manière de développer une pratique cohérente et constante.

3.5. Nombre de membres

Il faut distinguer le collège décisionnel du nombre de membres de l'autorité. Selon le Message, il est loisible aux cantons de prévoir un effectif de membres plus important et de composer le collège en fonction du cas à traiter ou encore de permettre aux membres de l'autorité de travailler en plusieurs chambres⁴⁶.

Plus l'effectif de l'autorité est important,

- plus on dispose de compétences, plus la composition du collège décisionnel peut être optimisée en fonction du cas à traiter (protection de l'enfant ou de l'adulte) et plus les compétences pertinentes peuvent être représentées de manière équilibrée;
- moins la charge de travail pesant sur chacun des membres est importante (au point 3.3. ci-dessus, nous avons noté que la fonction au sein de l'autorité devrait être exercée à titre principal);
- plus il est facile d'organiser les suppléances entre les membres de l'autorité;
- plus la coordination requiert de temps et de moyens.

Selon nous, il faut rejeter l'idée d'une autorité de *9–12 membres*⁴⁷ couvrant les domaines importants que représentent le droit, la gériatrie, la médecine, la psychiatrie de l'enfant et de l'adulte, le travail social, la pédagogie sociale, la psychologie, la formation, le domaine financier et comptable (tâches fiduciaires/gestion du patrimoine) et les compétences interculturelles. Certes, un tel «réservoir» de membres permettrait de constituer des collèges décisionnels interdisciplinaires de trois membres, en fonction des problèmes visés et des personnes impliquées, mais il nous paraît qu'une telle structure serait incapable de garantir une protection efficace et cohérente de l'enfant et de l'adulte, dès lors que la composition du collège décisionnel changerait constamment. Par ailleurs, cette option impliquerait un coût organisationnel et administratif élevé.

Notre analyse⁴⁸ des 110 tâches confiées à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte a montré que les compétences exigées sont prépondérantes dans les domaines du droit, du travail social et, s'agissant de protection de l'enfant, en pédagogie/psychologie et qu'elles influencent le plus souvent les décisions discrétionnaires. En supposant que chaque membre de l'autorité couvre respective-

⁴⁶ Par exemple, l'autorité tutélaire actuelle en ville de Zurich compte sept conseillers («Waisenrät/innen»); elle est subdivisée en deux collèges décisionnels [= chambres] de respectivement 4 et 3 membres qui participent chacun à une séance hebdomadaire de la chambre et qui assurent mutuellement leur suppléance.

⁴⁷ Postulée par *Christoph Häfeli/Peter Voll*, *Die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht*, dans *ZVW/RDT 2007*, p. 51 ss, p. 63 s.

⁴⁸ Cf. annexe 2 «Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises».

ment une discipline, l'autorité comptera 3 *membres* comme le collège décisionnel.

S'agissant des autorités couvrant de vastes zones, il sera nécessaire de répartir le nombre élevé de cas entre plus de trois membres. Dans de telles zones, il apparaît idéal que l'autorité soit composée de 5–7 *membres* qui travaillent en deux chambres distinctes.

D'une manière générale, l'autorité devrait être composée de façon à ce que tous les membres aient le même statut et qu'il soit possible d'organiser les remplacements entre les membres de l'autorité. Dans la mesure du possible, il faudrait que les deux sexes soient représentés au sein du collège décisionnel.

3.6. Compétence décisionnelle (mode de travail)

Dans l'intérêt d'une certaine interdisciplinarité et compte tenu de la portée importante des mesures prises, notamment, le droit fédéral prévoit «que l'autorité doit, en règle générale, siéger à trois membres au moins»⁴⁹. Selon l'art. 440 al. 2 P-CCS 2006, l'autorité interdisciplinaire «prend ses décisions à trois membres au moins». Cette règle peut connaître des exceptions, les cantons statuant de manière exhaustive en la matière. En d'autres termes, les affaires qui ne relèvent pas de la compétence individuelle en vertu d'une décision expresse du législateur cantonal restent de la compétence exclusive de l'autorité collégiale.

Les mesures prises par l'autorité doivent garantir l'assistance et la protection des personnes ayant besoin d'aide. A cet égard, il est d'une importance décisive que les mesures requises soient instituées et exécutées à temps. A cet effet, selon les circonstances, l'autorité de décision recourra aux mesures provisionnelles et superprovisionnelles⁵⁰.

On attend d'une autorité interdisciplinaire qu'elle dispose surtout de compétences professionnelles dans le domaine central de la protection de l'enfant et de l'adulte, pour lequel la compétence collégiale est indispensable à la prise de décision. Pour la protection de l'adulte, il s'agit principalement de procédures concernant l'institution de curatelles, des mesures de placement à des fins d'assistance et d'autres procédures particulières survenant dans ce contexte. Dans le domaine de la protection de l'enfant, les procédures concernent surtout le retrait de l'autorité parentale ou de la garde parentale, les différends quant à la réglementation du droit de visite et des solutions individuelles créatives définies sur mesure. Ces procédures impliquent régulièrement une intrusion dans la liberté personnelle des personnes concernées ou, d'une autre manière, une atteinte d'ordre personnel ou économique de grande portée; elles peuvent aussi constituer un précédent considérable qui affecte les décisions subséquentes. Généralement, on peut affirmer que la procédure concernant l'institution, la modification et la suppression de mesures, notamment celles qui affectent la capacité et la liberté d'agir ou qui restreignent l'autorité parentale, doivent être conduites par le collège

⁴⁹ Message, FF 2006, p. 6706.

⁵⁰ Cf. art. 445 P-CCS 2006 et Message, FF 2006, p. 7077.

décisionnel au complet. Il va de soi que les procédures requérant des connaissances professionnelles interdisciplinaires (diverses compétences centrales) doivent rester dans la compétence de l'autorité réunie en collège.

Il existe aussi une série de procédures plus simples, où les marges d'appréciation sont plus réduites et pour lesquelles on peut renoncer à l'exigence de la composition interdisciplinaire pour des raisons de flexibilité et de célérité⁵¹. C'est pourquoi, en vertu de l'art. 440, al. 2, 2^e phrase P-CCS 2006, les cantons peuvent prévoir des exceptions pour des affaires déterminées en les soumettant à la compétence d'un seul membre de l'autorité. Quant à la responsabilité organisationnelle, elle est laissée aux cantons (l'avant-projet de loi⁵² prévoyait encore explicitement des cas de compétence individuelle en vertu du droit fédéral).

Les cas suivants entrent particulièrement en question:

- procédures qui ne sont pas de nature litigieuse (en particulier en cas d'accord des parents),
- procédures qui ne débouchent pas sur une décision matérielle (p. ex. une requête déposée auprès du tribunal ou l'ouverture d'une procédure de transfert),
- décisions à caractère formel sans marge discrétionnaire (réception d'inventaires et d'explications, octroi d'autorisations),
- procédures qui, selon la juridiction civile, seraient attribuées à la procédure sommaire (p. ex. prise de connaissance des dossiers).

Selon la lettre et l'esprit du droit fédéral, une grande retenue est de mise quant à l'attribution d'une compétence individuelle; le caractère structurel de l'interdisciplinarité signifie justement que l'autorité interdisciplinaire fonde ses décisions dans plusieurs disciplines, ce qui n'est précisément pas possible si la compétence est individuelle.

Selon l'énumération de l'avant-projet de loi⁵³, *les affaires suivantes pourraient être traitées individuellement par des membres de l'autorité de protection de l'enfant ou de l'adulte (dans l'annexe 2 «Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises», ces affaires sont marquées d'un «x» dans la colonne de droite).*

⁵¹ Message, FF 2006, p. 6706.

⁵² Rapport et avant-projet de loi fédérale réglant la procédure devant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, *Daniel Steck*, ancien juge cantonal, Greifensee (juin 2003); cf. Message, FF 2006, p. 6706.

⁵³ Contrairement à l'énumération de l'avant-projet de loi fédérale réglant la procédure devant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, l'autorisation en vue de l'adoption de l'enfant placé sous tutelle au sens de l'art. 265 al. 3 CCS n'est pas prévue au nombre des compétences individuelles (décision interdisciplinaire selon nous); il en va de même de la décision d'exécution en vertu de l'art. 450a P-CCS 2006 (examiner si l'exécution contrevient par exemple au bien de l'enfant requiert également, selon nous, des compétences interdisciplinaires). Pour compléter la liste des compétences individuelles prévues par l'avant-projet de loi, citons en particulier l'approbation de modifications dans l'attribution de l'autorité parentale en cas d'accord des parents (art. 134 al. 3 CCS), la réception de l'inventaire des biens de l'enfant après le décès de l'un de ses parents (art. 318 al. 2 P-CCS 2006) et l'examen des comptes (art. 415 al. 1 et 425 al. 2 P-CCS 2006).

Procédure de protection de l'enfant

- Octroi de l'aide à l'exécution, pour autant que le droit cantonal ne déclare pas une autre autorité compétente à cet effet (art. 131 et 290 CCS).
- Demande de nouvelle attribution de l'autorité parentale auprès du juge prononçant le divorce ou la séparation (art. 134 al. 1 CCS).
- Approbation des conventions réglant les contributions d'entretien en cas d'accord des parents (art. 134 al. 3 et 287 CCS).
- Approbation de la nouvelle attribution de l'autorité parentale en cas d'accord des parents (art. 134 al. 3 CCS).
- Demande d'institution d'une représentation de l'enfant dans la procédure de divorce ou de séparation (art. 146 al. 2 ch. 2 CCS).
- Réception de la déclaration de consentement des père et mère en vue de l'adoption (art. 265a al. 2 CCS).
- Transfert de l'autorité parentale à l'autre parent sur demande conjointe (art. 298 al. 3 P-CCS 2006).
- Transfert de l'autorité parentale commune sur demande conjointe (art. 298a al. 1 CCS).
- Autorisation de placement d'un enfant chez des parents nourriciers et exercice de la surveillance sur les enfants placés chez des parents nourriciers, pour autant que le droit cantonal ne déclare pas une autre autorité compétente en la matière (art. 316 al. 1 CCS).
- Institution de l'établissement périodique des comptes et de rapports sur le patrimoine de l'enfant (art. 318 al. 3 et 322 al. 2 CCS).
- Réception de l'inventaire des biens de l'enfant après le décès de l'un de ses parents (art. 318 al. 2 P-CCS 2006).
- Autorisation de prélèvements sur les biens de l'enfant (art. 320 al. 2 CCS);
- Institution d'une curatelle de représentation pour l'enfant à naître en vue de sauvegarder ses intérêts successoraux (art. 544 al. 1^{bis} P-CCS 2006).

Procédure de protection de l'adulte

- Interprétation du mandat pour cause d'incapacité (art. 364 P-CCS 2006), clarification quant à l'existence d'un mandat pour cause d'incapacité (art. 363 al. 1 P-CCS 2006), examen des conditions de résiliation du mandat pour cause d'incapacité (art. 367 al. 1 P-CCS 2006).
- Autorisation du conjoint ou du partenaire enregistré à accomplir des actes juridiques dans le cadre de la gestion extraordinaire des biens (art. 374 al. 3 P-CCS 2006).
- Détermination des droits de représentation en cas de mesures médicales (art. 381 P-CCS).
- Réception d'un inventaire (art. 405 al. 2 P-CCS 2006).
- Institution de l'établissement d'un inventaire public (art. 405 al. 3 P-CCS 2006).
- Examen des comptes (art. 415 al. 1 et 425 al. 2 P-CCS 2006).
- Décision quant au droit à être informé et renseignement sur l'existence et les effets d'une mesure (art. 451 al. 2 P-CCS 2006).

- Communication aux débiteurs de la limitation ou de la suppression de l'exercice des droits civils (art. 452 al. 2 P-CCS 2006).
- Octroi du droit de consulter les dossiers et restrictions en la matière (art. 449b P-CCS).
- Avis à l'office de l'état civil concernant les placements sous curatelle de portée générale et les mandats pour cause d'incapacité (art. 449c P-CCS 2006).
- Demande d'établissement d'un inventaire successoral (art. 553 al. 1 ch. 3 P-CCS 2006).
- Engagement de la procédure de transfert des compétences à l'autorité du nouveau domicile (art. 442 et 444 P-CCS 2006).

3.7. Collège décisionnel constant ou variable / suppléances

Le professionnalisme n'est réalisable que si les membres sont engagés aussi souvent que possible. Il importe que l'autorité puisse développer une pratique constante et cohérente et qu'elle ne doive pas s'occuper de discussions continues quant à la pondération des différents aspects et à la ligne à suivre (garantie d'une conception directrice et d'une philosophie uniforme des autorités). Ces aspects valent indépendamment de savoir si le collège décisionnel est constant ou variable.

Le *collège décisionnel constant* siège toujours dans la même composition; les membres qui doivent s'absenter peuvent se faire remplacer par des personnes déterminées à l'avance.

Les *suppléances* peuvent être organisées comme suit:

- Pour les autorités assez importantes, qui siègent en deux chambres, ou dans les cantons où opèrent plusieurs autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, *les membres pourraient se remplacer mutuellement dans l'autre chambre ou dans une autre autorité*. Ce serait selon nous la meilleure et la plus simple des solutions (elle plaide notamment en faveur de la cantonalisation des autorités de tutelle dans les cantons de petite et de moyenne tailles).
- Il est aussi possible de *désigner une collaboratrice ou un collaborateur qualifié de l'office ou de l'organisation* comme membre extraordinaire de l'autorité. Comme cette personne s'occuperait, dans le cadre de son travail quotidien, de questions concernant la protection de l'enfant et de l'adulte, l'exigence de professionnalisme serait respectée (compétences mobilisables, cf. point 3.2).
- Enfin, on peut aussi envisager de *nommer des membres suppléants* (en dehors de l'office ou de l'organisation). Mais comme ces membres suppléants ne seraient appelés que très rarement à intervenir, l'exigence de professionnalisme serait difficile à remplir.

Le *collège décisionnel variable* apparaît dans un modèle comptant un nombre plus important de membres et présentant des compositions flexibles en fonction des thèmes à traiter ou selon l'origine géographique des personnes concernées (p. ex. le modèle de la commune siège dans le canton du Tessin: deux membres sont nommés à titre permanent, un troisième membre représentant la commune

d'où provient la personne concernée; p. ex le modèle proposé par Häfeli/Voll⁵⁴, qui consiste en un «réservoir» de 9–12 membres issus des diverses disciplines, lesquels sont appelés à composer le collège décisionnel en fonction du problème à traiter ou des personnes impliquées).

Les collèges décisionnels variables siègent dans des compositions constamment changeantes, puisque l'on y traite en cours de séance les cas de personnes provenant de diverses communes ou que des compétences différentes sont requises. Ce système d'organisation (on a parlé du «système des strapontins») apparaît aussi peu rationnel qu'attractif, car plusieurs membres de l'autorité devraient attendre le moment de leur intervention devant la porte et qu'une gestion raisonnable du temps serait impossible. De surcroît, les délégués des communes devraient alors disposer des compétences professionnelles requises par le cas d'espèce: chaque commune devrait donc mettre à disposition plusieurs personnes présentant des compétences diverses, ce qui n'est guère réalisable. Les décisions par voie de circulation pourraient devenir la règle: la prise d'influence des communes⁵⁵ risquerait d'être vidée de sa substance, puisque l'on suit généralement les propositions du maire.

Les organismes dont la composition ne cesse de changer impliquent un coût de coordination supplémentaire et compromettent la définition d'une «philosophie» ou d'une ligne de conduite, à moins que des spécialistes externes ne déterminent la marche à suivre et ne rende l'organe de décision totalement dépendant, ce qui constitue également une entorse à la légitimité de la représentation communale.

Il apparaît donc utile, en s'inspirant des expériences faites dans le canton du Tessin, de préférer l'obligation de connaissances professionnelles à la prise en compte d'autres critères, notamment politiques. Les dispositions de la future loi vont dans ce sens.

Il faut selon nous privilégier l'option d'un collège décisionnel constant.

3.8. Zone desservie

Le professionnalisme d'une autorité ne dépend pas que de sa composition, il dépend aussi notamment de la structure quantitative des tâches à gérer. Pour que l'autorité interdisciplinaire puisse atteindre et maintenir le niveau de qualité requis, un certain degré de sollicitation est nécessaire, en plus des connaissances professionnelles spécifiques. On ne saurait garantir un travail professionnel constant, réunir les expériences, développer une pratique cohérente et gérer les connaissances si ces deux conditions ne sont pas remplies.

⁵⁴ Christoph Häfeli/ Peter Voll, Die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht, dans ZVW/RDT 2007 p. 51 ss, p. 63.

⁵⁵ A notre avis, la prise d'influence de la commune est plutôt garantie, dans le cadre de l'établissement des faits (et non pas au stade de la prise de décision), par la collecte d'informations auprès des services spécialisés ou des autorités bien au courant des circonstances locales. Cf. pour l'ensemble les explications ci-après (chapitre 6, Autonomie des communes).

Si les charges de travail sont trop réduites, il n'est pas possible d'atteindre le niveau de compétence professionnelle spécifique, de se familiariser avec les questions particulières de droit matériel et de droit formel ni d'acquérir les autres connaissances de référence. En effet,

- les domaines concernés par les procédures de protection de l'enfant et de l'adulte sont particulièrement spécialisés;
- seul le traitement régulier de ces thèmes permet de développer les compétences professionnelles, la sûreté et le professionnalisme voulus;
- trouver des spécialistes qualifiés engagés à temps partiel est aléatoire;
- les membres de l'autorité interdisciplinaire engagés à temps partiel parallèlement aux obligations d'une profession exercée à titre principal n'ont pas la disponibilité nécessaire (cf. remarques sous 3.3).

Par ailleurs, il faut éviter que le manque de ressources constaté dans de nombreuses régions du pays ne se perpétue⁵⁶ et que l'amélioration de la qualité visée par les nouvelles dispositions en matière de protection de l'adulte⁵⁷ échoue de ce fait⁵⁸. Deux conditions doivent être remplies: les professionnels présentant les qualifications voulues doivent être en nombre suffisant et le personnel doit être suffisamment disponible pour accomplir professionnellement le travail des autorités de manière efficiente et efficace (plus la zone desservie est réduite, plus la base de recrutement est étroite et plus grande sera la difficulté de pourvoir adéquatement les fonctions de l'autorité). Tant les expériences réalisées à ce jour dans les espaces ruraux que celles réunies dans les formes d'organisation des cantons de Genève et du Tessin, qui indiquent la voie à plusieurs égards, montrent qu'il doit être possible de satisfaire simultanément aux deux exigences (disponibilité et qualification suffisantes).

Même si le législateur ne formule pas de directive sur le plan fédéral quant à la taille de la zone à desservir, on observe une tendance à la régionalisation même dans le cadre du droit en vigueur dans les cantons qui prévoient ou ont mis en œuvre une réforme organisationnelle ou un nouveau découpage de leur territoire⁵⁹.

⁵⁶ *Marianne Galli-Widmer*, Überlegungen einer Praktikerin zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, ZVW/RDT 2003 p. 387 ss.

⁵⁷ Message, FF 2006, p. 6705 s.

⁵⁸ *Kurt Affolter*, ZVW/RDT 2003 p. 401, ch. 3.2.4.; *Christoph Häfeli*, Fampra.ch 2007, p. 21.

⁵⁹ Exemples de la tendance à la régionalisation:

- canton du Tessin (2001): réduction de 245 autorités tutélaires communales à 18 autorités régionales;
- canton de Glaris (2008): réduction à une seule autorité tutélaire cantonale;
- canton de Fribourg (2008): réduction de 29 circonscriptions de justices de paix à 7 cercles de justices de paix;
- canton de Vaud (2005): réduction de 63 justices de paix à 8 ressorts de justices de paix pour 19 districts (10 districts dès le 01.01.2008).

Compte tenu du nombre actuel de cas traités par les cantons⁶⁰ et des valeurs moyennes enregistrées par le passé dans les villes de grande et de moyenne tailles⁶¹, il faut tabler – par collège décisionnel – *sur un minimum d'environ 1000 mesures en vigueur (cas actuels) ou d'environ 250 nouvelles mesures instituées par an, ou encore sur une zone desservie d'au minimum 50 000–100 000 habitants*, pour que la charge de travail confiée à l'autorité interdisciplinaire corresponde à une activité professionnelle principale⁶² et que son engagement réponde aux critères de professionnalisme désormais requis.

Comparativement aux quelque 1800 autorités tutélaires de première instance que l'on recense actuellement en Suisse, le nombre des autorités de première instance diminuerait de manière déterminante. En tablant sur une moyenne d'environ 70 000 habitants par zone desservie, on compterait encore à l'avenir quelque 110 autorités de protection de l'enfant et de l'adulte à l'échelle du pays (*cf. pour une vue d'ensemble l'annexe 3, «Statistiques des autorités tutélaires suisses 2006: nombre de cas par rapport au nombre d'habitants»*).

La taille des zones desservies est un élément essentiel pour professionnaliser effectivement les autorités. Seul un nombre suffisant de cas permet de qualifier dûment l'autorité et de la concevoir adéquatement également sous l'angle des coûts. C'est pourquoi il ne faudrait pas descendre en dessous de 50 000 habitants. Dans les agglomérations assez importantes, en particulier, l'effectif des autorités tendra à être plus élevé, le nombre d'autorités étant ainsi plus bas. Eu égard au nombre minimum de cas à traiter, le fait que les interventions prennent généralement plus de temps dans les zones vastes et faiblement peuplées que dans les agglomérations urbaines ne justifie pas à nos yeux que l'on réduise la taille de la zone desservie. Nous recommandons aux cantons de moins de 100 000 habitants⁶³ d'instituer une (seule) autorité cantonale.

⁶⁰ Cf. annexe 3 «Statistiques des autorités tutélaires suisses 2006: nombre de cas par rapport au nombre d'habitants»: la moyenne suisse extrapolée pour une zone de 70 000 habitants serait de 1034 mesures en vigueur et de 238 nouvelles mesures instituées.

⁶¹ Chiffres des villes de Berne, Zurich et St-Gall (données au 31.12.2006; nouvelles mesures instituées du 01.01. au 31.12.2006):
 – ville de Berne (127 500 habitants): 2780 mesures en vigueur et 335 nouvelles mesures instituées;
 – ville de Zurich (370 000 habitants): 6131 mesures en vigueur et 1007 nouvelles mesures instituées;
 – ville de St-Gall (70 000 habitants): 1636 mesures en vigueur et 321 nouvelles mesures instituées.

⁶² Cf. explications au point 3.3. (charge de travail des membres).

⁶³ Cantons comptant moins de 100 000 habitants: UR, NW, OW, GL, SH, JU, AI, AR. La population du canton de Zoug dépasse certes 100 000 habitants, mais le nombre de cas y est relativement bas (cf. note 60), raison pour laquelle il apparaît judicieux de n'y instituer également qu'une seule autorité cantonale.

3.9. Insertion dans la structure juridique institutionnelle (autorités exécutives ou judiciaires, respectivement autorités communales, de district, d'arrondissement ou cantonales)

Les cantons déterminent s'ils entendent organiser l'autorité interdisciplinaire sur le plan communal, de district, d'arrondissement ou cantonal. On ne saurait toutefois ignorer qu'il ne sera guère possible d'organiser une autorité interdisciplinaire dans les petites communes. Les communes ont la possibilité de s'associer et de constituer une autorité conjointement. Il est en outre loisible aux cantons d'instituer une autorité administrative ou un tribunal en tant qu'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.⁶⁴

Il faut donc chercher à savoir comment intégrer l'autorité interdisciplinaire, en sa qualité d'autorité étatique, dans les structures juridiques institutionnelles. Les modèles suivants sont envisageables:

- autorité exécutive communale (autorité purement communale ou modèle de la commune siège);
- autorité exécutive supracommunale (association intercommunale);
- autorité régionale (arrondissement doté de sa propre compétence administrative);
- autorité exécutive cantonale;
- autorité judiciaire cantonale ou régionale.

Autorité exécutive communale

Le collège décisionnel *purement communal* n'entre en question que dans les localités d'une certaine taille (dès 50 000 habitants environ), en raison des exigences exposées au point 3.8.

Pour les localités de moins de 50 000 habitants s'offre la solution *du modèle de la commune siège*, comme on le trouve déjà mis en œuvre avec succès dans le canton de Berne: une commune assez importante assure l'organisation requise de l'autorité et les communes environnantes peuvent en obtenir les services nécessaires sur la base d'une convention de prestations de droit public. Les cantons peuvent ancrer une obligation d'affiliation dans la loi, afin de réduire le risque des communes sièges. Contrairement au cas des associations intercommunales (cf. ci-après), le modèle de la commune siège ne constitue pas une entité commune: la coopération repose plutôt sur la délégation des tâches tutélaires (la commune mandante [de petite ou de moyenne taille] délègue ses compétences à une commune mandataire [de taille supérieure], qui met à disposition sa propre autorité interdisciplinaire pour remplir les tâches de protection de l'enfant et de l'adulte).

Ce modèle de la commune siège apporte une multitude d'avantages⁶⁵:

- il requiert un minimum de nouvelles dépenses d'infrastructures;

⁶⁴ Message, FF 2006, p. 6706.

⁶⁵ Par exemple: Conseils en matière de réformes communales.

- il garantit une exécution des tâches efficace et professionnelle tout en exploitant des synergies;
- il permet aux communes affiliées de couvrir contractuellement leurs besoins et d'alléger généralement leurs charges dans des domaines de tâches exigeants;
- il engendre peu de coûts administratifs;
- il permet des aménagements conformes aux besoins.

Autorité exécutive supracommunale

Les communes peuvent s'allier dans le cadre d'une association intercommunale pour exécuter leurs tâches souveraines. Ce faisant, elles créent une autorité exécutive supracommunale (= *association intercommunale* ou association de communes, la désignation variant selon le canton). On trouve des exemples actuels de ce modèle également dans le canton de Berne.

Les associations de communes présentent les avantages suivants:

- forme de corporation de droit public;
- égalité de droit des communes associées;
- structure la plus imprégnée d'esprit démocratique.

Les associations intercommunales offrent en particulier des solutions pour accomplir des tâches souveraines politiquement sensibles⁶⁶, ce qui n'est que partiellement le cas s'agissant de protection de l'enfant et de l'adulte, c'est-à-dire de mise en œuvre du droit de la famille⁶⁷.

Le domaine de tâches à gérer n'offre qu'une marge de manœuvre politique limitée⁶⁸, raison pour laquelle, à notre avis, le modèle de l'association intercommunale ne peut être envisagé qu'avec réserve pour l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.

Autorité régionale (arrondissement doté de sa propre compétence administrative)

Selon l'organisation du canton, la solution peut consister en régions administratives et en arrondissements, appelés à constituer un organisme porteur du fait qu'ils englobent par exemple simultanément l'état civil, le domaine des poursuites et faillites et le registre foncier, voire d'autres services étatiques. Ce modèle permet d'utiliser des structures préexistantes. Le canton des Grisons en fournit un exemple actuel.

⁶⁶ Commentaire de la loi sur les communes du canton de Berne, n. 3 ad art. 7; *Arn/Friederich*, *Gemeindeverbindungen*, p. 71.

⁶⁷ *Christoph Auer*, *Bundeskompetenzen in Verfahren vor vormundschaftlichen Behörden*, ZVW/RDT 2003, p. 188 ss.

⁶⁸ Cf. notamment le chapitre 6 concernant la pondération de l'autonomie des communes.

Autorité exécutive cantonale

La cantonalisation de l'autorité interdisciplinaire peut se justifier pour les mêmes raisons que la cantonalisation du pouvoir judiciaire dans son ensemble.

Une autorité cantonale se justifie entre autres également parce que la responsabilité incombe au canton si un acte ou une omission illicite sont commis dans le cadre de mesures prises par l'autorité de protection de l'adulte (en vertu de l'art. 454 al. 3 P-CCS 2006). Ni la protection de l'adulte ni la protection de l'enfant ne laissent d'espace au pouvoir discrétionnaire de la commune (cf. ci-après chapitre 6). Le besoin d'étayer les décisions en apportant au dossier des éléments communaux quant aux conditions sociales des personnes ayant besoin d'aide peut être garanti par une identification soignée des faits, le cas échéant en impliquant des services implantés localement. Les cantons de St-Gall et de Bâle-Ville fournissent des exemples actuels de ce modèle.

Autorité judiciaire cantonale ou régionale

L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte peut aussi être un tribunal⁶⁹. L'énumération des tâches de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (cf. chapitre 3.1) suffit à justifier leur attribution aux instances judiciaires par le haut niveau des connaissances juridiques requises.

Par rapport aux autorités judiciaires traditionnelles, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte constitue un organe judiciaire atypique: il s'agit d'une autorité dont la composition est interdisciplinaire, qui requiert un appareil d'appui développé (notamment pour l'examen des rapports et des comptes), lequel entraîne un coût conséquent en matière de direction et de gestion. Les avantages de ce modèle ne sauraient être ignorés: il permet d'exploiter des complémentarités et des synergies; les infrastructures judiciaires existantes peuvent être utilisées conjointement; enfin, la distinction – actuellement floue – entre les compétences attribuées à l'autorité de protection de l'enfant et celles relevant du tribunal peut être clarifiée⁷⁰.

Les formes suivantes sont envisageables:

- tribunal de famille (compétent pour toutes les questions relevant du droit de la famille, soit le droit matrimonial, le droit du divorce, le droit de la filiation, les dispositions afférentes à la protection contre la violence, celles réglant les litiges entre partenaires enregistrés, la réglementation des prestations de soutien aux membres de la famille, le droit du nom et, précisément, le droit en matière de protection de l'enfant et de l'adulte)⁷¹;

⁶⁹ Message, FF 2006, p. 6706.

⁷⁰ Cf. *Philippe Meier*, Compétences matérielles du juge matrimonial et des autorités de tutelle – considérations théoriques et quelques cas pratiques, dans *ZVW/RDT 2007*, p. 109 ss. Cf. explications de la note 16.

⁷¹ Concernant le tribunal des affaires familiales, cf. *IngeborgSchwenzer*, Braucht die Schweiz Familiengerichte?, in Rolf Vetterli, *Auf dem Weg zum Familiengericht*, Berne 2004, p. 89–109.

- tribunal spécialisé (s’occuperait exclusivement de protection de l’enfant et de l’adulte);
- chambre d’un tribunal ordinaire (s’occuperait de protection de l’enfant et de l’adulte parallèlement aux autres domaines du droit); cette variante comporte le danger que la protection de l’enfant et de l’adulte ne reçoive pas l’attention voulue et que les juges responsables ne se spécialisent pas suffisamment (c’est pourquoi cette forme nous apparaît moins appropriée).

Selon la taille du canton, on peut envisager une seule autorité judiciaire cantonale, composée de un ou de plusieurs collèges décisionnels, ou la délégation aux arrondissements judiciaires.

4. Instance de recours et autorité de surveillance

L’art. 441 P-CCS 2006 est concis: «Les cantons désignent la ou les autorités de surveillance». Les cantons peuvent désigner une autorité administrative ou un tribunal en qualité d’autorité de surveillance, la surveillance pouvant être organisée à un ou deux niveaux.

En vertu de l’art. 450 P-CCS 2006, les décisions de l’autorité de protection de l’enfant et de l’adulte peuvent être attaquées par un recours devant le juge compétent.

Etant entendu que les instances de recours devront obligatoirement être des tribunaux à l’avenir (les actuelles instances de recours administratif, comme le conseil d’arrondissement dans le canton de Zurich ou les préfetures dans les cantons de Berne et de Lucerne, perdront à l’avenir leur compétence décisionnelle), il s’agit de savoir comment intégrer au mieux l’autorité de surveillance.

4.1. Instance de recours

Selon l’art. 450 P-CCS 2006, les décisions de l’autorité de protection de l’enfant et de l’adulte seront désormais attaquables directement devant le «*juge*». L’instance de recours ne doit pas impérativement être un tribunal formel, mais elle devra satisfaire aux exigences de l’art. 6 CEDH: outre qu’il doit être indépendant et impartial, cet organe aura pour caractéristiques de déterminer lui-même les faits juridiquement pertinents, d’appliquer les normes juridiques aux faits et de rendre des jugements obligatoires⁷².

En vertu de l’art. 439 P-CCS 2006, il est en outre possible d’en appeler au «*juge*» en cas de placement ordonné par un médecin à des fins d’assistance, de maintien par l’institution, de rejet d’une demande de libération par l’institution, de traitement d’un trouble psychique sans le consentement de la personne concernée et de mesures limitant la liberté de mouvement de la personne concernée.

⁷² Message, FF 2006, p. 6707.

Si l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte n'est pas conçue comme une instance judiciaire, une instance de recours supplémentaire sera nécessaire⁷³. Ce peut être l'instance de recours judiciaire ordinaire au sens de l'art. 450 P-CCS 2006 ou une instance de recours séparée. Les variantes comprenant une autorité judiciaire de protection de l'enfant et de l'adulte, respectivement une instance de recours judiciaire ordinaire, présentent l'avantage de préserver la sobriété de l'organisation, qui serait donc moins coûteuse. De plus, le nombre de cas supplémentaires favoriserait le professionnalisme des autorités concernées.

4.2. Autorité de surveillance

Comme nous l'avons exposé, les autorités actuelles de surveillance administratives perdent leurs compétences décisionnelles dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte. Les cantons conservent toutefois la faculté de désigner des organes administratifs en qualité d'autorités de surveillance et de prévoir ainsi deux instances. Les cantons peuvent aussi confier la surveillance à l'instance de recours, comme c'est par exemple le cas en droit de la poursuite et de la faillite⁷⁴.

Les cantons ont les possibilités suivantes:

- autorité de surveillance à deux niveaux avec un conseil d'arrondissement ou une préfecture et la direction compétente de l'exécutif cantonal;
- autorité de surveillance à deux niveaux avec un conseil d'arrondissement ou une préfecture et une inspection rattachée à l'instance de recours (p. ex. le tribunal cantonal);
- surveillance à un niveau exercée par la direction compétente de l'exécutif cantonal;
- surveillance à un niveau exercée par une inspection rattachée à l'instance de recours.

L'autorité de surveillance a pour tâche, dans le cadre de son activité générale de surveillance, de veiller à l'application correcte et uniforme du droit⁷⁵. Le besoin de surveillance diminuera grâce à la professionnalisation et à la forte réduction du nombre des autorités de première instance, raison pour laquelle une surveillance double ne se justifie guère; une telle surveillance double serait d'autant plus discutable que la première instance de surveillance (conseil d'arrondissement, préfecture) serait alors elle-même très éloignée de l'affaire par manque de compétence matérielle et d'expérience pratique. Pour des raisons d'efficacité et d'assurance de la qualité, il faut en fait chercher à placer la fonction de surveillance auprès de l'instance de recours.

La question de l'attribution demeure alors ouverte: une surveillance s'avère généralement utile lorsqu'elle est exercée par des organes qui s'occupent eux-

⁷³ Il faudrait clarifier en détail dans quelle mesure l'autorité exécutive de protection de l'enfant et de l'adulte pourrait être investie de compétences judiciaires, par exemple en ancrant ce point dans la LiCCS ou LaCCS du canton.

⁷⁴ Message, FF 2006, p. 6707.

⁷⁵ Message, FF 2006, p. 6707.

mêmes étroitement de la question. Grâce à la meilleure qualification des autorités de première instance, le travail de conseil et de soutien des autorités de surveillance administratives du canton (p. ex. offices de la jeunesse ou offices des affaires sociales cantonaux) se déplacera vers le domaine de la prévention. A cet égard, l'expérience a montré que les procédures de recours livrent des éléments d'information qui nourrissent fructueusement le travail de surveillance (p. ex. carences procédurales, lacunes organisationnelles, normes juridiques). *De ce fait, les arguments sont nombreux en faveur d'une autorité de surveillance à un niveau qui soit rattachée organisationnellement à l'instance de recours judiciaire en qualité d'organe d'inspection.*

En tant qu'inspection rattachée à l'instance de recours, l'autorité de surveillance est en meilleure position pour influencer la mise en œuvre du droit en matière de protection de l'enfant et de l'adulte. Elle doit intervenir d'office si elle a connaissance d'actes ou d'omissions illicites de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte⁷⁶. Un règlement d'organisation pourrait préciser la répartition interne des tâches entre l'autorité de surveillance et l'instance de recours. Il faudrait veiller à ce que les inspections rattachées au tribunal soient tenues, en cas de besoin, à être spécifiquement formées aux questions d'organisation administrative et de gestion. La perméabilité entre l'instance de recours et l'autorité de surveillance est susceptible d'apporter une contribution décisive à la qualité de la protection de l'enfant et de l'adulte.

5. Droit de la responsabilité civile

En introduisant la responsabilité de l'Etat indépendamment de la faute commise, le nouveau droit apporte une modification des dispositions afférentes à la responsabilité civile. Selon l'art. 454 al. 3 P-CCS 2006 et l'art. 429a P-CCS 2006, le canton sera désormais responsable des actes ou des omissions illicites survenant dans le cadre des mesures prises par l'autorité de protection de l'adulte ou des mesures de placement à des fins d'assistance. Contrairement au régime en vigueur, le nouveau droit prévoit donc la *responsabilité causale du canton*, applicable directement, dès qu'une personne lésée par un organe de protection de l'enfant et de l'adulte montre qu'elle a subi un préjudice dans des conditions illicites. Cette conception correspond à celle qui prévaut dans les domaines de l'état civil, du registre foncier et de la poursuite⁷⁷.

La responsabilité civile directe de l'Etat et la disparition du critère de la faute signifient que la responsabilité civile du canton jouera à l'avenir un rôle plus important. Si la responsabilité incombe directement au canton, il aura un intérêt immédiat à ce que la qualité de l'activité menée par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte soit guidée et contrôlée. Cet objectif peut être réalisé par exemple à l'aide d'une surveillance et de directives qualitatives quant à l'organisation des autorités ou en garantissant l'intégration et la conduite directe de ces autorités.

⁷⁶ Message, FF 2006, p. 6707.

⁷⁷ Message, FF 2006, p. 6723.

6. Autonomie des communes

L'autonomie des communes est un argument important que l'on fait valoir sur le plan politique en faveur de l'organisation des autorités au niveau des collectivités locales. Ci-après, nous examinons si et dans quelle mesure l'autonomie des communes est pertinente quant à la protection de l'enfant et de l'adulte.

La notion d'autonomie de la commune recouvre la compétence de la commune à accomplir correctement et de manière autonome des tâches publiques conformément aux conditions locales. L'objectif est de pouvoir tenir compte au mieux des besoins et de la situation du lieu d'habitation. Les marges de manœuvre politiques correspondantes se situent en particulier dans l'aménagement du territoire, dans les services de politique sociale (crèches, structures [para]scolaires à horaire continu, homes pour personnes âgées, soins à domicile, etc.), dans la promotion économique en général et dans la promotion du tourisme en particulier.

Or, le processus décisionnel dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte n'apparaît justement pas comporter de marges de manœuvre politiques ou de pouvoir d'action: en tant qu'instruments d'une assistance spéciale axée sur le bien-être individuel de la personne et régie par le droit fédéral, les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte représentent une activité visant la mise en œuvre du droit de la famille⁷⁸. Cette activité est publique, dans la mesure où l'Etat se porte garant des personnes faibles et de celles qui ont besoin d'aide, mais elle doit viser des solutions axées sur l'intérêt privé des personnes concernées⁷⁹. Typiquement, les aspects de l'autonomie communale sont étrangers à cet objet. Seuls sont déterminants des aspects de droit procédural et de droit matériel, mais surtout des questions relevant du travail social, de la pédagogie (p.ex. l'encadrement adéquat), de la psychologie et, selon les cas, de la médecine (besoins et possibilités de traitement) et de l'économie (p. ex. placements de valeurs patrimoniales, entretien des immeubles, adéquation du montant des contributions d'entretien).

Si des avantages liés à l'espace social⁸⁰ sont mentionnés par les autorités communales, il ne peut s'agir que des atouts inhérents aux conditions locales qui leur sont familières et non pas d'user de prérogatives politiques découlant de l'autonomie communale. Les facteurs de socialisation locaux représentent souvent pour les enfants et les adultes des facteurs de protection qu'un encadrement tutélaire doit intégrer. On peut tenir compte de ces paramètres en impliquant, pour établir les faits, les services avertis des conditions locales (responsable com-

⁷⁸ Arrêté du Tribunal fédéral 5A.15/2003 du 25 août 2003, ATF 100 Ib 113 consid. 1, p. 114 s.

⁷⁹ Art. 7, 11 et 12 Cst. *Thomas Geiser*, in *Familie und Recht, Festgabe der Universität Freiburg für Bernhard Schnyder*, 1995, p. 309 ss; *ders.*, *Die medizinisch-therapeutische Behandlung und Zwangsmassnahmen im Lichte der geltenden Rechtslage und unter besonderer Berücksichtigung von vormundschaftlichen Fragestellungen*, ZVW/RDT 2001, p. 225 ss, 236.

⁸⁰ L'objet premier de la tutelle est de garantir une assistance individuelle réussie; lorsque cet objectif est atteint, les effets positifs s'en font sentir sur la vie publique et sociale. Cf. à ce sujet *Schnyder/Stettler/Häfeli*, *Zur Revision des Schweizerischen Vormundschaftsrechts*, 1995, ch. 3.2.1.–3.2.3 et ch. 4.4.1.–4.2.5. 5.1.

munal des affaires sociales, secrétaire communal, services sociaux régionaux, etc.) et l'environnement social (organes scolaires, personnel médical, conseillers des parents, services de puériculture, médecins/pédiatres). S'agissant d'établir les faits, les autorités et les services communaux ont certes les mêmes compétences, mais il se peut, selon les circonstances, qu'ils puissent mieux accéder aux ressources disponibles grâce à leur meilleure connaissance de l'espace social visé. *Les informations que l'on doit obtenir localement jouent un rôle important pour orienter les ressources et définir l'espace social, mais l'autonomie communale est en tant que telle un critère de décision étranger à l'objet de la protection de l'enfant et de l'adulte.*

Propositions de modèles

En ce qui concerne les propositions de modèles suivantes, nous regroupons tout d'abord divers aspects qui ont valeur de standards généraux applicables indépendamment du choix du modèle.

Les trois variantes et leurs sous-variantes présentées ensuite se rapportent au nombre de membres de l'autorité (3 ou davantage)⁸¹ ou à son intégration dans la structure juridique institutionnelle (organisme porteur communal, supracommunal, régional ou cantonal; organe exécutif ou judiciaire)⁸².

Standards applicables aux trois variantes

- *Origine professionnelle des membres*: les disciplines du droit, du travail social et de la pédagogie/psychologie de l'enfant sont représentées au sein même du collège décisionnel⁸³.
- *Services d'appui*: le collège doit pouvoir recourir en tout temps aux connaissances professionnelles de services internes ou externes dans les domaines de référence que sont les tâches fiduciaires, les assurances (notamment le droit des assurances sociales), la gestion des biens patrimoniaux, la médecine, la pédagogie et la psychologie, de manière à ce qu'elles contribuent aux prises de décisions⁸⁴. Un secrétariat disposant de connaissances approfondies en administration, en droit et en travail social est en outre indispensable pour assister les membres du collège.
- *Collège décisionnel*: le collège décisionnel est un groupe de trois personnes dont la composition reste constante⁸⁵.

⁸¹ Cf. explications au chapitre 3.5. (nombre de membres).

⁸² Cf. explications au chapitre 3.9. (insertion dans la structure juridique institutionnelle).

⁸³ Cf. explications au chapitre 3.1. («compétences centrales») et annexe 2, colonne 5.

⁸⁴ Cf. explications au chapitre 3.2. («compétences mobilisables» et «compétences déléguables») et annexe 2, colonnes 3 et 4.

⁸⁵ Cf. explications au chapitre 3.4. (taille du collège décisionnel) et 3.7. (collège décisionnel constant).

- *Disponibilité temporelle*: la fonction au sein de l'autorité est exercée à titre principal. L'autorité interdisciplinaire est en mesure de prendre des décisions 24 heures sur 24; sinon, l'organisation prévoit que la protection de l'enfant et de l'adulte est garantie 24 heures sur 24 d'une autre manière (p.ex. en ménageant des compétences à d'autres services)⁸⁶.
- *Compétence individuelle ou collégiale*: en principe, l'autorité interdisciplinaire prend ses décisions collégalement. On trouvera au chapitre 3.6 un catalogue de tâches pour lesquelles le canton peut prévoir l'attribution d'une compétence individuelle⁸⁷.
- *Suppléances*: idéalement, les membres de l'autorité se remplacent mutuellement (cette solution n'est possible que si l'autorité compte plus de trois membres). Pour les autorités dont l'effectif est de seulement trois membres, une collaboratrice ou un collaborateur qualifié de l'office est nommé comme membre extraordinaire de l'autorité⁸⁸.
- *Zone desservie (par collègue)*: la zone desservie compte au minimum 50 000–100 000 habitants; cette population correspond à environ 1000 mesures en vigueur (mesures existantes) et environ 250 nouvelles mesures instituées.⁸⁹
- *Autorité de surveillance*: l'autorité de surveillance est conçue sur un seul niveau et elle est rattachée à l'instance (judiciaire) de recours en qualité d'organe d'inspection⁹⁰.

Variante 1: autorité interdisciplinaire cantonale (autorité exécutive)

L'autorité interdisciplinaire est une instance exécutive portée par un organisme cantonal.

Sous-variante 1a: 3 membres (1 collège décisionnel)

L'autorité interdisciplinaire cantonale de 3 membres est un modèle applicable dans les cantons comptant moins de 100 000 habitants.

Sous-variante 1b: 5–7 membres (2 collèges décisionnels)

Dans les zones desservies comptant plus de 100 000 habitants, il sera indispensable de répartir le nombre de cas plus important entre plus de 3 membres. On peut envisager dans ce cas une autorité interdisciplinaire cantonale de 5–7 membres qui se réunissent en deux collèges décisionnels.

⁸⁶ Cf. explications au chapitre 3.3. (Disponibilité temporelle de l'autorité / charge de travail des membres).

⁸⁷ Cf. aussi tâches marquées d'un «x» dans l'annexe 2, colonne «compétences centrales».

⁸⁸ Cf. explications au chapitre 3.7. (suppléances).

⁸⁹ Cf. explications au chapitre 3.8. (zone desservie).

⁹⁰ Cf. explications au chapitre 4.2. (autorité de surveillance).

Sous-variante 1c: autorité interdisciplinaire cantonale habilitée à déléguer aux arrondissements (plusieurs collèges décisionnels)

Dans les cantons fortement peuplés ou de grande étendue géographique, il est possible de constituer des arrondissements géographiques attachés à un organisme porteur du canton. Cette sous-variante permet d'utiliser les structures déjà existantes, liées aux zones desservies par les tribunaux d'arrondissement (de district) et/ou les offices du registre foncier, des poursuites et de l'état civil.

Variante 2: autorité interdisciplinaire communale ou régionale (autorité exécutive)

L'autorité interdisciplinaire est une instance exécutive portée par un organisme communal ou régional.

Sous-variante 2a: modèle purement communal (1 ou 2 collèges décisionnels)

Dans les localités d'une certaine importance, où habitent plus de 50 000 personnes, une structure quantitative suffisante sollicite toute la capacité de l'autorité interdisciplinaire dans le cadre d'un modèle purement communal. Comme dans les sous-variantes 1a et 1b, l'autorité interdisciplinaire peut alors opérer avec un seul collège décisionnel (3 membres) ou avec deux collèges décisionnels (5–7 membres).

Sous-variante 2b: modèle de la commune siège (1 ou 2 collèges décisionnels)

Pour les localités de petite ou de moyenne taille, qui compte moins de 50 000 habitants, on peut recourir au modèle de la commune siège⁹¹: les communes mandantes (de petite ou de moyenne taille) délèguent leurs compétences à une commune siège mandatée (de plus grande taille).

Comme dans les sous-variantes 1a et 1b, l'autorité interdisciplinaire peut alors opérer avec un seul collège décisionnel (3 membres) ou avec deux collèges décisionnels (5–7 membres).

Sous-variante 2c: autorité interdisciplinaire régionale (modèle de l'arrondissement, plusieurs collèges décisionnels)

Dans les cantons fortement peuplés ou de grande étendue géographique, on peut former des arrondissements régionaux attachés à leur propre organisme porteur⁹². Le financement des organismes porteurs est réglé par le droit cantonal (financement purement communal, financement combiné du canton et des communes ou financement cantonal).

⁹¹ Cf. explications au chapitre 3.9. (autorité exécutive communale, modèle de la commune siège).

⁹² Cf. explications au chapitre 3.9. (autorité régionale).

Cette sous-variante permet d'utiliser les structures déjà existantes, liées aux zones desservies par les tribunaux d'arrondissement (de district) et/ou les offices du registre foncier, des poursuites et de l'état civil.

Variante 3: tribunal cantonal ou régional spécialisé

En partant des modèles de tribunaux actuels (en particulier le «Tribunal tutélaire» du canton de Genève et le «Tribunal de district» du canton de Neuchâtel), il s'agit de rendre ces tribunaux interdisciplinaires (le collège décisionnel comprend des membres spécialisés issus des domaines du droit, du travail social et de la pédagogie/psychologie de l'enfant) et de les entourer de services d'appui compétents (administration professionnelle, service d'évaluation spécialisé en droit social, révision).

L'organisme porteur, dans le cas de tels modèles judiciaires, est institué par le canton. Selon leur importance, les tâches peuvent être déléguées aux arrondissements judiciaires.

Sous-variante 3a: 3 membres (1 collège décisionnel)

Un tribunal interdisciplinaire composé de 3 juges professionnels constitue le modèle pour les cantons de moins de 100 000 habitants.

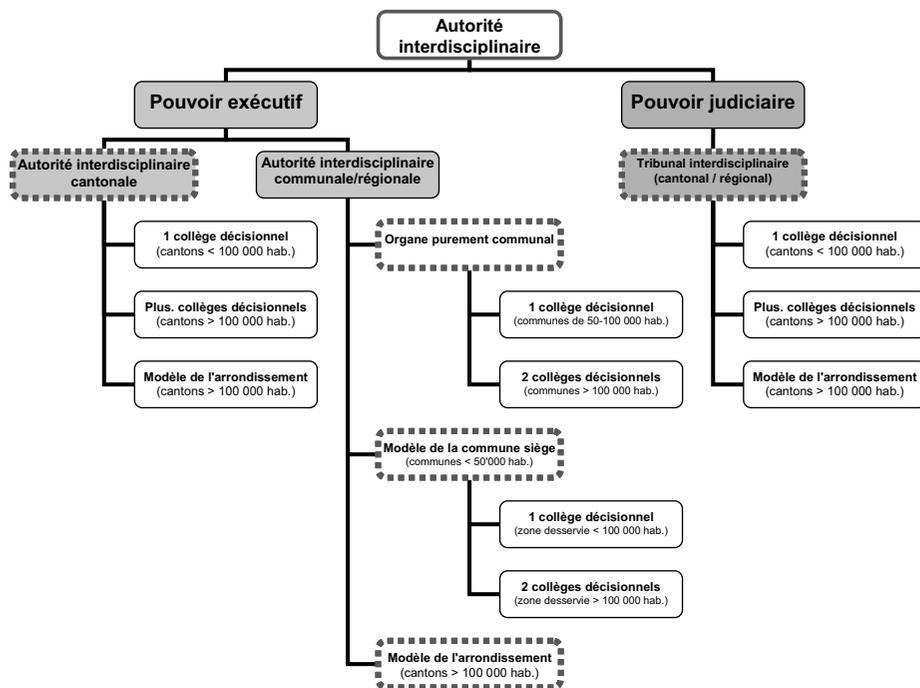
Sous-variante 3b: 5–7 membres (2 collèges décisionnels)

Dans les zones desservies comptant plus de 100 000 habitants, il sera indispensable de répartir le nombre plus élevé de cas entre plus de 3 juges professionnels. On peut alors envisager un tribunal interdisciplinaire composé de 5–7 juges professionnels répartis en deux collèges décisionnels.

Sous-variante 3c: tribunal interdisciplinaire cantonal habilité à déléguer aux arrondissements (plusieurs collèges décisionnels)

Dans les principaux cantons, il est possible de former des arrondissements judiciaires et d'utiliser les structures déjà existantes, notamment les tribunaux civils de première instance.

Figure 3: Variantes de modèles



Annexes

1. Forces et faiblesses des structures actuelles des autorités (p. 169)
2. Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises (p. 185)
3. Statistiques des autorités tutélaires suisses 2006: nombre de cas par rapport au nombre d'habitants (p. 198)