

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.

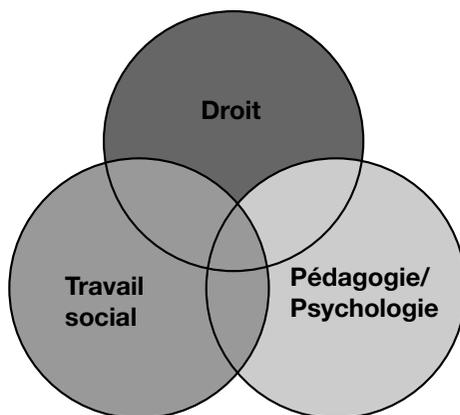
³⁶ Message, FF 2006, p. 6705 s.

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.

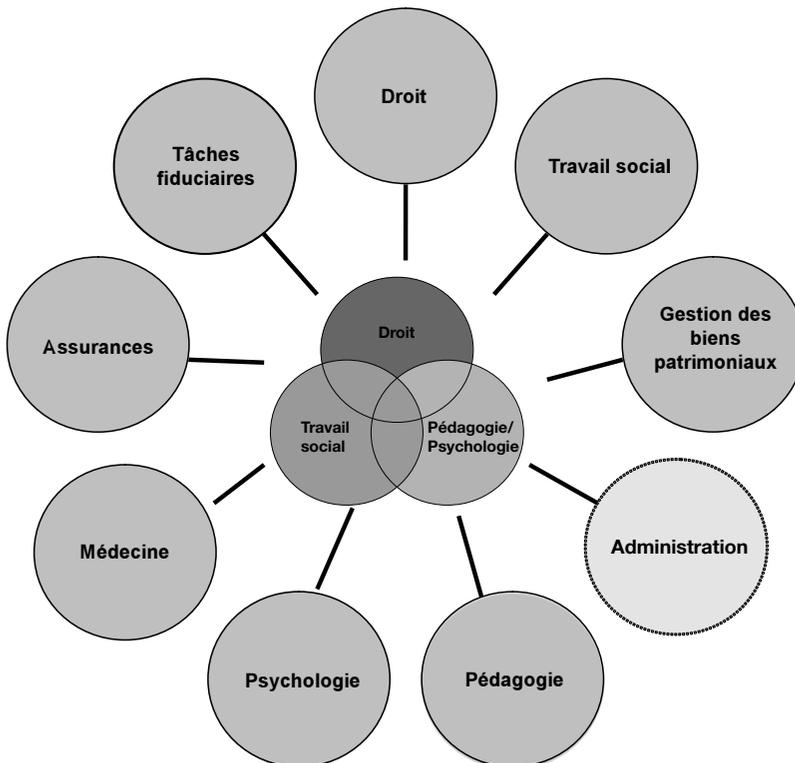
³⁷ Au sujet de cette thématique, cf. *Albert Guler*, Aspekte der Aus- und Weiterbildung von vor-mundschaftlichen Behörden und Organen, ZVW/RDT 1991, p. 129 ss; *Christoph Häfeli*, Ausbildung von Amts- und Privatvormunden – Organisation der Amtsvormundschaft, dans ZVW/RDT 1995, p. 4 ss, 10 s.

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.

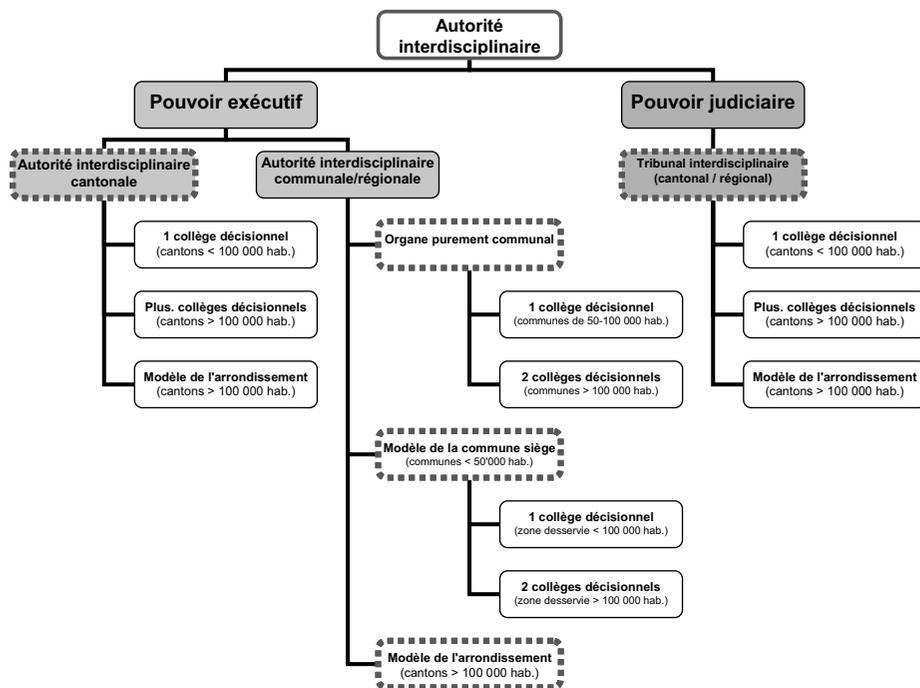
Sous-variante 3b: 5–7 membres (2 collèges décisionnels)

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)

Forces et faiblesses des structures actuelles des autorités

Annexe 1 au rapport de la CAT «L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et modèles)»

La doctrine juridique thématise peu les questions relatives à l'organisation des autorités de tutelle¹. Tous les auteurs qui se sont exprimés depuis 1970 sur l'organisation et la composition des autorités tutélaires portent un jugement très critique quant à la solution d'une autorité communale de milice. Ils postulent sans exception une régionalisation et simultanément des possibilités de formation et de perfectionnement ciblés pour les membres des autorités, tout en requérant une surveillance améliorée, que certains auteurs veulent même voir ancrée dans le droit fédéral². Une autorité inadéquate empêche l'exécution optimale du droit matériel fédéral³.

Un réexamen de la structure des autorités est devenu indispensable. La nécessité du professionnalisme et de l'interdisciplinarité a rallié une large majorité des avis exprimés lors de la consultation.

Il n'était pas possible, dans le cadre de ce projet, de mener une étude scientifique de tous les modèles d'organisation existant actuellement. C'est pourquoi l'analyse repose d'une part sur les expériences faites, mais aussi sur des entre-

¹ *P. Odermatt*, Organisation und Verfahren der vormundschaftlichen Behörden in den deutschsprachigen Kantonen im Allgemeinen und speziell in einem kleinen Kanton in der Innerschweiz, ZVW/RDT 1979, p. 58 ss; *Roger Dami*, Système tutélaire dans les cantons romands. Tutelle officielle dans les cantons romands, ZVW/RDT 1980, p. 1 ss; *B. Schnyder/E. Murer*, Commentaire bernois, n. 77 ss ad art. 361 CCS; *H.M. Riemer*, Grundriss des Vormundschaftsrechts, § 3 n. 20 s.; *E. Langenegger*, Commentaire bâlois CCS I, 3^e édition, n. 7 ss ad art. 361; *H. Deschenaux/P.-H. Steinauer*, Personnes physiques et tutelle, 4^e édition 2001, n. 835a.

² *Th. Geiser*, Die Aufsicht im Vormundschaftswesen, ZVW/RDT 1993, p. 201, 223; rapport d'expert *Schnyder/Stettler/Häfeli*, Zur Revision des schweizerischen Vormundschaftsrechts, 1995, ch. 1.4.2., p. 59 s.

Ces auteurs demandent que l'organisation des autorités soit régionalisée, que leur composition soit interdisciplinaire, qu'elles soient professionnelles, que les autorités de surveillance soient plus rigoureuses et que la protection des droits soit conforme à la CEDH. Le rapport accompagnant l'avant-projet de 1998 conserve ces postulats, mais il laisse ouverte la possibilité d'une autorité interdisciplinaire administrative plutôt que judiciaire. *Ch. Häfeli*, Organe und Verfahren im neuen Betreuungsrecht, ZVW/RDT 1995, p. 180; *Ph. Meier*, L'avant-projet de révision du droit de la tutelle – Présentation générale, ZVW/RDT 2003 p. 207, 212; *Th. Geiser*, Erwachsenenschutzrecht, Die Revision im Überblick, ZVW/RDT 2003, p. 227, 234 ss; *Cyril Hegnauer*, Struktur der vormundschaftlichen Aufsicht, ZVW/RDT 2003, p. 361, 366 ss; *M. Galli-Widmer*, Überlegungen einer Praktikerin zum VE für ein BG über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, ZVW/RDT 2003, p. 387, 390 s.; *Th. Wuarin*, De l'organisation de l'autorité tutélaire dans la nouvelle législation, en regard avec l'expérience judiciaire genevoise, ZVW/RDT 2003, p. 380, 384 ss; *K. Affolter*, Mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts zu einer neuen Qualität des Erwachsenenschutzes? ZVW/RDT 2003 p. 393, 401; Commentaire bâlois du CCS I-Langenegger n. 5, 8 ad art. 361. *Ch. Häfeli*, Die Organe des neuen Erwachsenenschutzrechts und ihre Aufgaben im Rahmen der Beistandschaft, ZSR/RDS 2003, 337 ss.

³ Commentaire bernois, *Schnyder/Murer*, n. 24 ad art. 361.

tiens ciblés⁴ et notamment sur les développements figurant dans le message du Conseil fédéral concernant la révision totale du droit de la tutelle⁵.

Nous décrivons et analysons ci-après les modèles actuels appliqués en Suisse alémanique (⇒ *chapitre 1*). Puis, nous apportons des explications aux fins d'exemples concernant les modèles de la Suisse romande (⇒ *chapitre 2*) et de la Suisse italophone (⇒ *chapitre 3*).

1. Modèles actuels en Suisse alémanique

Les cantons suisses alémaniques ont attribué les autorités tutélaires au pouvoir exécutif dans la perspective de la séparation des pouvoirs. Les variantes ne sauraient être plus diverses sur les plans de la commune, de l'arrondissement, de la région et du canton: exécutifs communaux, délégations des exécutifs communaux, commissions spéciales de la commune ou de la région (commissions de tutelle) ou commissions polyvalentes (commissions des affaires sociales, commissions de tutelle et de prévoyance), autorités spéciales permanentes au niveau de la commune ou de l'arrondissement (p. ex. Zurich, Coire), voire services de l'administration (BS).

En Suisse alémanique, 73 pour cent de toutes les autorités sont organisées en autorités communales généralistes (conseil communal ou sous-commission du conseil communal); 13 pour cent sont des autorités communales spécialisées et 14 pour cent sont des autorités régionales, professionnelles ou judiciaires⁶.

Pour être complet, mentionnons encore dans ce contexte les autorités de tutelle des bourgeoisies, ancrées dans la tradition persistante de l'Ancien régime⁷, qui sont aujourd'hui encore indemnisées par l'obole que versent leurs mandants. Le présent document de travail n'étudie pas ces autorités, dont la légitimation n'est pas remise en question par la révision totale du droit de la tutelle, malgré leurs carences évidentes⁸.

Dans le cadre du présent projet, nous n'avons pas non plus à examiner la question de savoir dans quelle mesure les autorités tutélaires actuelles pourraient être transposées dans les nouvelles structures. Selon le projet de révision totale du droit de la tutelle présenté par le Conseil fédéral, l'organisation non professionnelle n'a plus cours et les modèles d'organisation actuels de Suisse alémanique disparaissent dans la mesure où ils ne sont pas encore professionnalisés comme c'est le cas en ville de Zurich, dans l'arrondissement de Coire ou à Bâle-Ville. Dans les communes de petite taille, il ne sera pas possible d'organiser une autorité interdisciplinaire (d'une part, les spécialistes requis dans les domaines

⁴ On trouvera des indications quant aux différentes structures des autorités, accompagnées d'une proposition de catégorisation, dans les contributions de *Christoph Häfeli/Peter Voll*, *Die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht*, ZVW/RDT 2007, p. 51 ss et de *Peter Voll*, *Vormundschaftsbehörden und Sozialdienste – eine Untersuchung zur institutionellen Kooperation im Kinderschutz*, FamPra.ch 2/2006, p. 262 ss.

⁵ FF 2006, p. 6635 ss, ch. 1.3.9.

⁶ *Häfeli/Voll*, ZVW/RDT 2007, p. 54 ss.

⁷ «Der kleine Bund», supplément hebdomadaire du *Bund*, 21 juillet 2007, n° 168, p. 2–4.

⁸ Cf. art. 442 al. 4 P-CCS 2006.

visés feraient défaut, d'autre part, cette autorité serait insuffisamment sollicitée). De ce fait, l'évolution ira dans le sens d'une régionalisation⁹. La comparaison des avantages et des inconvénients des structures actuelles permet toutefois de déduire certaines conclusions quant aux nouveaux modèles.

Comme nous l'avons expliqué en introduction, la protection des adultes et des enfants est en principe assurée en Suisse alémanique par des organisations constituées par des autorités politiques. Des compétences judiciaires existent, à titre exceptionnel, en matière de protection de l'enfant dans le cadre de procédures relevant du droit matrimonial¹⁰ et – selon certaines réglementations cantonales – lorsque des mesures de protection de l'adulte particulièrement incisives sont ordonnées¹¹. Ci-après, nous présentons dans une première partie les avantages et les inconvénients des organes politiques exécutifs, avant d'exposer brièvement dans une deuxième partie les avantages et les inconvénients des compétences judiciaires (exception).

1.1. Organes politiques exécutifs (conseils communaux, commissions)

L'organisation des autorités de tutelle sous la forme d'autorité politique communale ou régionale plonge ses racines dans une tradition ancienne, qui vise à garantir le lien entre l'autorité et la personne ayant besoin de protection par une compétence territoriale généralement rapprochée¹². Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du CCS en 1912, des voix se sont régulièrement élevées, à titre d'exhortation, pour relever que les membres de l'autorité tutélaire doivent présenter une aptitude suffisante¹³ et pour souligner le fait que maintes autorités hésitent et sont lentes à assumer leurs responsabilités par manque d'aptitudes et de ressources¹⁴, ce qui soulève de vives protestations parmi les autorités de surveillance¹⁵. Des critiques publiques aussi orientées sont aujourd'hui moins

⁹ Message, FF 2006, p. 6705 ss et Président de la CCDJP dans le cadre du débat d'entrée en matière au Conseil des Etats, Bulletin officiel, 27.09.2007.

¹⁰ En ce qui concerne la protection de l'enfant dans le cadre de procédures relevant du droit matrimonial, la répartition des tâches entre les tribunaux matrimoniaux et les autorités administratives de tutelle est différenciée et entachée de nombreuses incertitudes (cf. art. 134, 315a, 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.

¹¹ Par exemple, dans le canton de Berne, l'instauration de la tutelle et de la curatelle pour les personnes incapables de discernement ou contre la volonté de personnes capables de discernement, art. 34 et 40 LiCCS BE.

¹² Commentaire zurichois, Egger n. 5 et 18 ad art. 361 CCS.

¹³ Egger indique dans son Commentaire zurichois paru en 1949 (n. 18 ad art. 361) la Li CCS du canton de Bâle-Ville, déjà en vigueur à l'époque, qui constituait une exception réjouissante parmi les codifications cantonales en prévoyant que, selon les possibilités, un médecin, un pédagogue, un juriste et un homme d'affaires devaient faire partie de l'organe de tutelle, qui devait en outre intégrer un quota de femmes (un membre et un suppléant de sexe féminin).

¹⁴ Commentaire zurichois, Egger n. 16, 19 et 19a ad art. 361 CCS.

¹⁵ H. Fritzsche, Aus der Rechtspflege einer Demokratie, 1919, p. 27 (cité dans Commentaire zurichois de Egger n. 19 ad art. 361).

connues que les doléances de nombreuses autorités tutélaires des régions rurales, qui se plaignent en tant qu'organes non professionnels d'être dépassées par les défis posés, faute de temps et de compétences techniques¹⁶. Les efforts visant à perfectionner continuellement les autorités de tutelle et le soutien technique qui leur est apporté par les services administratifs professionnels (services sociaux régionaux pour les communes de petite taille et secrétariats communaux des autorités dans les localités plus importantes) s'achoppent à des limites, parce que les fonctions politiques des commissions communales et des exécutifs sont soumises à de fortes fluctuations. La gestion ciblée des compétences et des connaissances peut de ce fait être réduite à néant, tout en causant des coûts de formation continue élevés sans utilité durable.

On peut caractériser comme suit les avantages et les inconvénients de ces autorités politiques communales ou régionales (ci-après un aperçu suivi des explications correspondantes).

Organes politiques exécutifs (communaux ou régionaux, Suisse alémanique)	
Avantages	Inconvénients
proximité du citoyen	↔ proximité du citoyen
lien à la pratique	↔ lien à la pratique
faibles écarts hiérarchiques	↔ faibles écarts hiérarchiques
prise en compte des spécificités culturelles	↔ prise en compte des spécificités culturelles
autodétermination politique	
services professionnels d'appui	
	manque de connaissances professionnelles spécialisées
	critères de décision non objectifs
	manque de standards
	moindre disponibilité et responsabilité propre limitée
	dépendance de services externes

Les quatre premières caractéristiques (proximité du citoyen, lien à la pratique, faibles écarts hiérarchiques et prise en compte des spécificités culturelles) apparaissent être simultanément des avantages et des inconvénients. Les caractéristiques suivantes représentent soit des avantages, soit des inconvénients.

¹⁶ De telles plaintes ne sont du reste pas nouvelles: *Hans Hug*, Die vormundschaftlichen Behörden vor dem Jugendproblem, ZVW/RDT 1974, p. 1 ss. Ce surmenage a entraîné diverses réorganisations ces dernières années, par exemple dans les cantons de Vaud, de Fribourg, de Berne et du Valais, où les autorités tutélaires ont été plus fortement régionalisées. On trouvera des observations actuelles dans les résultats d'enquête présentés dans la contribution de *Häfeli/Voll*, ZVW/RDT 2007, p. 59 s.

Certains des inconvénients mentionnés ont moins de poids au sein des autorités de tutelle urbaines, dotées de secrétariats de tutelle spécialisés, ou pour les autorités de tutelle couvrant un territoire relativement vaste et disposant de ce fait d'une organisation développée, composée de services spécialisés d'appui (services chargés de clarifier la situation, services juridiques, services de révision) que ce peut être le cas dans les régions rurales, où les autorités sont composées de membres non professionnels qui ne sont confrontés que rarement à des questions de protection de l'enfant et de l'adulte¹⁷. Notamment, pour les autorités de tutelle qui se réunissent à une cadence hebdomadaire ou presque, le soutien des juristes et des travailleurs sociaux des services d'appui spécialisés peut constituer avec le temps un apport de compétences professionnelles assez important, selon le degré d'activation de leurs membres lors d'auditions, de l'établissement d'inventaires et du contrôle des rapports, pour autant qu'elles comptent des membres riches de plusieurs années d'expérience.

Proximité du citoyen (avantage et inconvénient)

Les organes politiques non professionnels, qu'il s'agisse de conseils communaux ou de commissions spéciales, se composent de personnes qui se mettent à disposition pour la fonction visée sans aucunement devoir présenter un lien professionnel correspondant aux contenus (la situation est souvent différente en pratique pour les commissions du bâtiment, puisqu'elles se composent fréquemment de personnes issues de la branche). Ces personnes représentent donc la réalité sociale et peuvent incarner les cercles de la population concernés par les mesures tutélaires; elles peuvent contrebalancer l'éventuelle déformation professionnelle «paternaliste» des services spécialisés¹⁸ en établissant un pont entre le droit, les sciences sociales et la réalité sociale.

Les autorités communales présentent en outre l'avantage qu'elles sont en mesure de se faire une idée précise de l'état de faiblesse et du besoin de protection de la personne considérée, puisqu'elles sont généralement familières de l'environnement immédiat de celle-ci (dans la mesure où il ne s'agit pas d'un nouvel arrivant) et qu'elles peuvent directement se charger des personnes ayant besoin de protection (contrôle social)¹⁹. Souvent, il existe un rapport de confiance entre les représentants de la commune et les personnes ayant besoin de protection. L'intervention d'office (maxime d'office) peut être mieux garantie de ce fait à l'intérieur de petites unités spatiales que si les personnes concernées étaient soumises à une autorité plus éloignée, qui n'aurait pas une connaissance directe de la vie sociale de la collectivité et qui ne pourrait intervenir proactivement que de

¹⁷ Comparaisons concernant l'ensemble: *Albert Guler*, Aspekte der Aus- und Weiterbildung von vormundschaftlichen Behörden und Organen, ZVW/RDT 1991, p. 129 ss; Message concernant la révision totale du droit de la tutelle du 28.6.2006, FF 2006, ch. 1.3.9, p. 6654 s.; Commentaire bernois, *Schnyder/Murer*, n. 121-124 ad art. 361 CCS et *Christoph Häfeli*, Wegleitung für vormundschaftliche Organe, 4^e édition, Zurich 2005, p. 238 s.; *Häfeli/Voll*, ZVW/RDT 2007, p. 58 ss.

¹⁸ Cf. *Jean-Claude Wolf*, Paternalismus und andere ethische Konflikte im Alltag der Amtsvormunde und Amtsvormundinnen, ZVW/RDT 2000, p. 14.

¹⁹ Commentaire bernois, *Schnyder/Murer* n. 120 ad art. 361 CCS.

façon très limitée. Cet avantage disparaît toutefois dans les grandes agglomérations²⁰.

En revanche, la proximité du citoyen peut aussi constituer un obstacle à des interventions officielles absolument impératives (par exemple pour protéger un enfant négligé ou maltraité), en particulier si les personnes concernées et les intervenants entretiennent des liens de collégialité ou d'amitié trop étroits, si le destinataire de la mesure est une personnalité locale en vue, s'il s'agit de bons contribuables ou d'employeurs importants²¹ ou si la «réputation» et la tradition empêchent une intervention adéquate²². Enfin, la proximité du citoyen peut aussi générer des préjugés ou des partis pris et entraîner des décisions fondées sur des arguments superficiels sans que le problème prétendument évident ne soit soumis à une analyse et à un diagnostic objectifs (ainsi, la réponse adéquate au comportement particulier d'un mineur ou d'un adulte peut certes tout à fait consister en une mesure de tutelle, mais aussi dans la résolution privée d'une crise existentielle).

Conclusion: Selon la personne, la relation aux représentants de la commune peut être empreinte de confiance, mais aussi de défiance, et elle peut être entachée de préjugés.

Lien à la pratique (avantage et inconvénient)

Dans son Message concernant la révision totale du droit de la tutelle, le Conseil fédéral mentionne que l'aptitude à comprendre les faits peut également s'acquérir par le perfectionnement et la pratique. Lorsque les membres des autorités tutélaires peuvent enrichir la discussion et la recherche de solutions de leur expérience de vie, sans pour autant ériger leur propre biographie en référence pour autrui, ils peuvent considérablement contribuer à prévenir des jugements erronés, guidés par les aspects formels du droit, en pondérant dûment les décisions par la réalité existentielle.

Les expériences faites avec des profanes, incapables de faire abstraction de leur vécu personnel, donc subjectif, au moment de prendre des décisions délicates, conduisent en revanche parfois à des généralisations ou à des «conclusions parallèles» inacceptables, ce qui empêche une prise de décision adaptée à la situation.

De plus, les communes de taille réduite sont très rarement confrontées à des problématiques relevant spécifiquement du droit de la tutelle. De ce fait, outre le manque de connaissances techniques en la matière, leurs autorités ne disposent pas de la pratique voulue, ce qui retarde souvent les décisions et empêche que l'on intervienne concrètement à temps.

²⁰ L'avantage de la proximité du citoyen disparaît aussi lorsque l'autorité tutélaire de surveillance ou les tribunaux sont chargés de la tutelle.

²¹ Message, FF 2006, p. 6654 s.

²² Ce peut notamment être aussi le cas dans les bourgeoisies, où de «fortes personnalités» peuvent s'opposer à une clarification ou à une mise en question (Der kleine Bund, 21.7.2007, p. 4).

Il convient aussi de relever que le fait de devoir agir sous une pression sociale ou médiatique considérable peut engendrer chez les intéressés des décisions erronées et peu utiles, non indiquées et souvent coûteuses.

Faibles écarts hiérarchiques (avantage et inconvénient)

Entre les citoyens et les membres des autorités politiques des communes et des régions de petite taille, les écarts hiérarchiques sont généralement plus faibles que si les personnes ayant besoin de protection font face à une instance professionnelle, voire à une instance judiciaire. A la faveur de cette proximité, on se promet de mieux parvenir à résoudre les situations compliquées par l'exhortation, le travail de persuasion et le recours aux composantes empathiques (p. ex. le maire ou la mairesse dans le rôle du «bon père de famille», respectivement de la «bonne mère de famille»).

Inversement, la perte de distance hiérarchique peut aussi causer un manque d'indépendance, le copinage et une fausse solidarité. Dans les situations présentant un potentiel de violence, il manque en outre le seuil d'inhibition nécessaire aux personnes ayant besoin de protection et qui s'opposent à la mesure. De ce fait, les membres des autorités de petits territoires juridictionnels se trouvent davantage menacés et inhibés dans le processus décisionnel que ceux des autorités couvrant des zones plus vastes. Il apparaît que la méthode de la médiation et d'autres techniques de négociation appliquées par les autorités interdisciplinaires professionnelles permettent de trouver des solutions constructives également en cas d'écart hiérarchique important²³.

Prise en compte des spécificités culturelles (avantage et inconvénient)

Les spécificités culturelles sont favorables à la cohésion sociale. Elles reposent sur les traditions tout en se développant dans les conditions de vie actuelles (p. ex. associations de quartier). Les autorités locales peuvent tenir compte de tels aspects et pondérer leurs mesures en fonction des conditions individuelles, géographiques, démographiques et historiques²⁴.

L'argument de la spécificité culturelle peut néanmoins être avancé pour masquer le manque de pertinence objective et conduire à l'arbitraire. Par exemple, on invoque l'usage de certains comportements éducatifs, censés être la norme dans des milieux archaïques (battre ou enfermer les enfants et les femmes), alors qu'ils ne sont pas tolérés en Suisse par le droit des personnes, le droit de la filiation, le droit pénal et le droit de police cantonal²⁵. Un tel critère ne saurait donc constituer une aide à la décision.

²³ Max Peter, Hochstrittige Eltern im Besuchsrechtskonflikt, ZVW/RDT 2005, p. 193 ss; Lilo Staub, Pflichtmediation: Mythos und Wirklichkeit, ZVW/RDT 2006, p. 121 ss; Gabriella Matefi, Mediation bei häuslicher Gewalt? FamPra.ch 2/2003, p. 260 ss; Lieke Coenraad, Mediation und die Scheidungsproblematik in den Niederlanden, FamPra.ch 2/2005, p. 250 ss.

²⁴ Commentaire bernois, Schnyder/Murer n. 119 ad art. 361 CCS.

²⁵ Art. 28 ss, 301/302, 307 ss CCS; art. 122, 123, 126, 219 CPS; art. 29a LPol BE (RSB 551.1).

Autodétermination politique (avantage)

Si la doctrine ne paraît pas contenir d'arguments à ce sujet, la discussion publique fait régulièrement état, outre le surmenage déploré dans le domaine en question, du besoin des autorités communales de faire valoir leur influence auprès des habitants lorsque l'aide tutélaire est indiquée. Cet engagement semble émaner d'un sentiment de responsabilité politique inhérente aux institutions, qui pousse à «veiller à ce qui est juste» au sein de la commune lorsque des mineurs ou des adultes s'écartent par leur comportement, leur état ou leur statut d'un cadre déterminé, fixé par le droit et la culture, ou s'ils sont menacés quant à la préservation bien comprise de leurs intérêts. On conçoit aisément, conformément à la conception traditionnelle de l'Etat de droit qui prévaut en vertu du principe de subsidiarité, que la communauté de droit public politiquement la plus proche apporte son aide à de telles personnes.

Services d'appui spécialisés (avantage)

Nombre d'autorités non professionnelles disposent du soutien de services spécialisés (secrétariats de tutelle communaux ou régionaux, services sociaux, offices de la jeunesse, tutelles officielles [ou tuteurs généraux]), chargés de clarifier les faits et d'analyser la situation sur mandat de l'autorité tutélaire, d'une part, et de procéder à un examen préliminaire avant de proposer les mesures appropriées, légales ou librement consenties, d'autre part. Selon le développement de l'organisation, ces autorités disposent aussi d'organes de révision et d'unités administratives pour garantir la gestion et la préservation du patrimoine. L'appui de tels services spécialisés permet, selon leur degré de spécialisation et leur taille, d'assurer un niveau de qualité élevé. Par ailleurs, la subordination administrative de ces services spécialisés à l'autorité de tutelle ou, en tout cas, à la communauté à laquelle cette dernière est subordonnée, permet de réduire les problèmes de compétence, qui sont plus difficiles à maîtriser s'agissant des rapports entre un tribunal et un service spécialisé²⁶.

Manque de connaissances professionnelles spécialisées (inconvenient)

Vu l'ensemble de leurs attributions légales, les autorités de tutelle peuvent être confrontées aux procédures les plus diverses et, au cours d'une même procédure, à une multitude de défis relevant du droit procédural. Engranger des connaissances, des expériences et de la routine n'est pas possible pour les autorités qui, en raison de leur zone de compétence et des conditions démographiques, ne sont que rarement confrontées aux questions du droit de la tutelle et encore moins souvent aux questions apparentées. Cette situation entraîne un taux d'erreurs élevé et des procédures très coûteuses en temps, qui sollicitent fortement les personnes concernées, car les organes chargés de conduire les procédures doivent se familiariser avec les bases juridiques déterminantes, qui leur sont souvent étran-

²⁶ Kurt Affolter, Doppelunterstellung von professionellen vormundschaftlichen Mandatsträger(inne)n in öffentlichen Verwaltungen am Beispiel der Stadt Luzern, ZVW/RDT 2006, p. 232 ss.

gères. Cette remarque vaut également pour les questions de droit matériel et pour toutes les questions techniques interdisciplinaires (comment peut-on par exemple travailler fructueusement, malgré sa résistance, avec une personne placée sous curatelle?). L'expérience tirée des cours de perfectionnement pour les secrétaires de tutelle, de même que les personnes mandatées en la matière indiquent que même les services sociaux professionnels et les chancelleries communales peuvent se trouver souvent dépassés par de telles procédures, lorsque le nombre de cas à traiter est insuffisant pour qu'ils puissent se spécialiser et acquérir de la routine.

Outre l'institution, la surveillance et le pilotage du mandat (assistance personnelle et représentation), comportant les besoins exposés ci-dessus en termes de connaissances spécialisées en la matière, il y a tout autant lieu de noter le manque préoccupant de connaissances professionnelles spécialisées quant à la vérification des comptes de pupilles et au placement de leurs biens (gestion du patrimoine). Un contrôle comptable formel ne suffit pas même envers les mandataires professionnels et encore moins envers les mandataires privés. Il s'agirait plutôt de contrôler les comptes également du point de vue matériel quant à l'exploitation pleine et entière des droits et des prétentions basés sur le droit des assurances sociales, le droit successoral ou d'autres bases juridiques. Même dans les cas où les travaux de révision comptable sont confiés à des services communaux officiels, les connaissances professionnelles spéciales requises ne sont disponibles qu'exceptionnellement pour garantir une révision qualifiée.

Critères de décision non objectifs (inconvenient)

Il est difficilement compatible avec la Constitution de faire prendre à un conseil communal élu pour des affaires politiques, c'est-à-dire pour des tâches stratégiques, des décisions qui portent atteinte au droit fondamental de la liberté personnelle comme la privation de liberté des mineurs à des fins d'assistance²⁷ ou l'autorisation donnée d'adopter un enfant sans le consentement de ses parents²⁸. Il est aisé à comprendre, non seulement en théorie, que les conseils communaux s'orientent pour de telles décisions plutôt selon des paramètres de politique financière qu'en fonction du bien-être individuel. La pratique confirme ce danger lorsque l'autorité de tutelle est constituée par le conseil communal ou qu'elle est réunie à la commission de l'aide sociale. Le conseil communal, en qualité d'autorité tutélaire, se trouve régulièrement pris dans un conflit d'intérêts à tout le moins abstrait, par exemple lorsqu'il est appelé à statuer sur la vente d'immeubles appartenant au pupille, qu'il doit prendre des décisions en matière d'aménagement du territoire sur le plan local ou qu'il doit décider – en tant que commission d'aide sociale – du financement d'un placement décidé par l'autorité tutélaire.

²⁷ Art. 314a CCS, Message, FF 2006 p. 6655.

²⁸ Art. 265d CCS, Message, FF 2006 p. 6655.

Manque de standards (inconvenient)

Actuellement, dans les zones rurales, la tutelle est très fortement influencée par les conditions locales, qui dépendent généralement des intérêts et des compétences d'acteurs individuels. De ce fait, pour nombre d'intéressés, l'intervention tutélaire est une solution purement aléatoire, qui débouche occasionnellement dans l'arbitraire. Cette remarque s'applique aux domaines de tâches non liées aux mesures classiques (dispositions en matière de paternité et d'entretien, autorité parentale conjointe, règlement des conflits en matière de droit de visite, contrôles du patrimoine des enfants, placement d'enfants) tout comme à la clarification des situations de mise en danger, aux analyses de situations, à l'institution de mesures de protection de l'enfant et de l'adulte comportant une description concrète de la mission, aux exigences d'aptitude posées au mandataire et à la maîtrise des responsabilités relevant du droit patrimonial. Il apparaît ainsi régulièrement que des mandataires prélèvent indûment des biens dans le patrimoine du pupille, qui devraient rester en un lieu sûr sous la surveillance de l'autorité de tutelle et qui ne pourraient pas être détournés si les tâches étaient correctement assumées.

Le fait que les autorités tutélaires de surveillance (préfecture, conseil de district, etc.) assument leur tâche de contrôle et de surveillance avec une intensité très variable a favorisé, au cours des 100 dernières années, des traitements de la protection de l'enfant et de l'adulte très divers selon les cas. Les observations sont particulièrement frappantes dans le domaine de la protection de l'enfant (insuffisance ou inadaptation des interventions), mais aussi dans le domaine de la passation des écritures (selon l'organisation cantonale, il est rare, également au niveau de l'autorité tutélaire de surveillance, que des spécialistes des assurances sociales et des placements examinent la comptabilité des pupilles de manière critique). Des pratiques se trouvent ainsi consolidées, auxquelles il faudrait remédier si l'on exerçait une surveillance critique²⁹.

Moindre disponibilité et responsabilité propre limitée (inconvenient)

Les autorités composées de non professionnels, dont les membres s'adonnent souvent à une activité professionnelle à titre principal, fréquemment hors de la localité, se réunissent en général assez rarement en séances de l'autorité tutélaire. En cas d'urgence, il leur est difficile de se rendre disponibles et ils ne sont alors guère en mesure de prendre des décisions. Cette situation provoque des décisions problématiques du président, dont la base légale est discutable, voire controversée selon les cantons, lorsqu'il ne s'agit pas seulement de décisions portant sur la suite de la procédure, mais de décisions matérielles.

En outre, les membres d'autorités collégiales peuvent se retirer en tout temps de leurs fonctions et tendent à s'estimer moins directement responsables des décisions relevant du droit de la tutelle, lorsque les propositions émanant d'un service social ou d'un secrétariat de l'autorité tutélaire et qu'elles ont été préparées par des organes d'appui techniquement plus compétents.

²⁹ Cyril Hegnauer, Struktur der vormundschaftlichen Aufsicht, ZVW/RDT 2003, p. 361 ss.

Dépendance des services externes (inconvenient)

Lorsque des services techniquement qualifiés sont subordonnés à des profanes, les conséquences peuvent être moins problématiques s'il existe une marge de manœuvre politique pour prendre les décisions. On peut comparer la situation des services spécialisés astreints à soumettre les mesures qui leur paraissent nécessaires à la décision d'un organe non professionnel à celle de l'intervention du médecin qui doit en référer préalablement à une commission hospitalière. Sous cet angle, la subordination des services spécialisés à un organe politique de non professionnels apparaît constituer un obstacle. En Suisse alémanique, cette problématique épargne seulement les autorités qui sont professionnalisées et spécialisées (p. ex. l'autorité d'arrondissement de Coire ou l'autorité tutélaire de la ville de Zurich) ou qui sont elles-mêmes habilitées à prendre des mesures en leur qualité de services spécialisés (Bâle-Ville).

1.2. Tribunaux

Lorsque des tribunaux de Suisse alémanique assument exceptionnellement³⁰ des tâches d'autorité tutélaire de première instance, ils ne constituent pas des tribunaux spécialisés, mais des tribunaux de district, c'est-à-dire des organes de justice classiques, dépourvus de services spécialisés et de spécialisation dans la partie concernée du droit de la famille.

On peut caractériser comme suit les avantages et les inconvénients de cette structure judiciaire de Suisse alémanique (nous commençons de nouveau par un aperçu, que nous complétons ensuite par des explications correspondantes).

Tribunaux (Suisse alémanique)	
Avantages	Inconvénients
distance du citoyen	↔ distance du citoyen
professionnalisme	
capacité d'agir	
indépendance	
considération / respect	
	manque de connaissances professionnelles spécialisées
	intervention active limitée
	absence de services spécialisés propres

³⁰ Cf. notes 10 et 11 ainsi que le texte auquel elles se rapportent. Cette compétence judiciaire (d'exception) correspond en définitive à la structure actuelle dans le canton de Neuchâtel (cf. ci-après chapitre 2).

Distance du citoyen (avantage et inconvénient)

Reflet inversé de la proximité du citoyen des organes politiques exécutifs, la grande distance qui sépare les tribunaux du citoyen est à la fois un avantage et un inconvénient. L'avantage réside dans le fait que les décisions reposent exclusivement sur des critères objectifs ancrés dans les faits, en raison du formalisme marqué et de l'absence de proximité entre le juge et l'intéressé. Par contre, on reproche parfois aux tribunaux d'être coupés de la réalité et de rendre des décisions qui ne sont pas applicables en pratique.

Professionnalisme (avantage)

Dans la plupart des cantons, la présidence du tribunal au moins est assurée par un juriste qui connaît les règles de procédure et qui est familiarisé avec le droit matériel déterminant.

Capacité d'agir (avantage)

Les tribunaux professionnels sont en général disponibles de façon continue les jours ouvrables. Ils sont donc facilement accessibles et capables d'agir également en cas d'urgence.

Indépendance (avantage)

Les tribunaux sont, par définition, des autorités indépendantes. N'étant liées à aucune directive politique quant à l'affaire à juger, ils ne sont certes pas à l'abri d'une erreur d'appréciation, mais ils sont prémunis contre les critères de décision étrangers à l'objet.

Considération / respect (avantage)

D'une manière générale, la population a une grande confiance dans les tribunaux.

Manque de connaissances professionnelles spécialisées (inconvénient)

Des connaissances professionnelles du droit sont indispensables pour maîtriser la procédure et pour assurer une analyse des faits et une prise de décision conformes à la loi. En revanche, une analyse correcte de la situation et le choix de la mesure la plus prometteuse en l'espèce dépend fortement de connaissances professionnelles extra-juridiques. Les tribunaux manquent notamment de connaissances techniques concernant les aspects du travail social, de la pédagogie, de la psychologie et de la médecine, tous domaines couverts par les services spécialisés internes des autorités tutélaires politico-administratives d'une certaine taille. Actuellement, les tribunaux doivent recourir à des rapports d'évaluation ou à des expertises pour couvrir ces lacunes.

Intervention active limitée (inconvénient)

Comme les signalements de mise en danger ne sont généralement pas adressés aux tribunaux, mais aux services sociaux et aux autorités de tutelle, la protection de l'enfant et de l'adulte assurée par les tribunaux ne saurait être fructueuse si les

services concernés ne sont pas tenus de leur transmettre immédiatement l'information. Et comme les tribunaux sont eux-mêmes dépourvus de services d'évaluation propres, ils dépendent en outre fortement de prestations dont ils ne peuvent influencer, en raison de la séparation des pouvoirs, ni l'efficacité, ni les délais, ni la qualité des contenus. Il arrive par ailleurs aussi fréquemment qu'un certain seuil d'inhibition décourage de soumettre un cas (souvent très personnel) à un tribunal.

Absence de services spécialisés propres (inconvenient)

Les tribunaux consistent actuellement en Suisse alémanique en un collège de juges et en un secrétariat. Ils ne disposent toutefois pas de services d'appui, que ce soit pour les questions financières ou pour les aspects du travail social. Généralement, leur dotation en personnel ne leur permet pas non plus de tenir largement compte du principe de l'instruction d'office (maxime d'office) ni de mener eux-mêmes des instructions importantes comme le peuvent, par exemple, les juges d'instruction en matière de droit pénal (avec l'aide de tout l'appareil policier) ou, justement, les autorités de tutelle politico-administratives responsables de zones importantes (Zurich, Berne, Winterthour, St-Gall, Lucerne, etc.).

2. Modèles actuels en Suisse romande

La plupart des cantons de la Suisse francophone ont attribué les compétences de l'autorité tutélaire au pouvoir judiciaire. Seul le canton du Jura a repris l'usage alémanique de confier cette compétence au pouvoir exécutif. Toutefois, les structures judiciaires sont elles aussi hétérogènes³¹. Le canton de Genève dispose d'un tribunal spécial qui comprend en interne des unités spécialisées supplémentaires pour les adultes (2 juges) et pour les enfants (3 juges)³². Le canton de Neuchâtel³³ a attribué l'autorité de tutelle aux tribunaux ordinaires de district, tandis que le canton de Vaud³⁴ et le canton de Fribourg³⁵ ont confié l'autorité tutélaire à l'office du juge de paix.

Dans le canton du Valais³⁶ (parties francophone et germanophone), le système de l'exécutif politique est prépondérant: la chambre pupillaire est assumée par 3 responsables de la commune ou par l'administration communale. Seuls quelques offices sont régionalisés. Dans les offices de tutelle intercommunaux également, la responsabilité est généralement assumée par les responsables des communes, la coopération d'un juriste étant prescrite. On ne trouve actuellement dans le

³¹ Deschenaux/Steinauer, n. 835a.

³² GE: «Tribunal tutélaire», Loi d'application du code civil et du code des obligations, art. 2 (RSG E 1 1 05); Loi fixant le nombre de certains magistrats du pouvoir judiciaire (RSG E 2 10).

³³ NE: «Tribunal de district», art. 27 de la Loi concernant l'introduction du Code civil suisse (LiCCS, RSN 211.1).

³⁴ VD: «Justice de paix», art. 88 de la Loi d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse (LiCCS, RSV 211.01).

³⁵ FR: «Justice de paix», art. 1 de la Loi d'organisation tutélaire (RSF 212.5.1.).

³⁶ VS: «Chambre pupillaire», art. 13, al. 1 de la Loi d'application du Code civil suisse (RSV 211.1.).

canton du Valais qu'un seul office de tutelle régional dont la présidence soit dotée d'un poste fixe occupé (à temps partiel) par une personne techniquement qualifiée: celui de la vallée intérieure du Nikolaital. Ce système ressemble beaucoup à celui du canton du Tessin. Dans la partie francophone du canton de Berne³⁷, comme dans le reste du canton et dans le canton du Jura³⁸, les autorités de tutelle sont des autorités administratives.

Nous pouvons analyser les modèles romands en examinant à titre d'exemples les éléments clés des cantons de Genève et de Neuchâtel.

Canton de Genève (tribunal spécialisé fonctionnant avec un juge unique)³⁹

Forces:

- connaissances techniques du droit;
- en mesure de prendre des décisions à tout moment, routine;
- organisation sobre, faible coût administratif;
- soutien d'un service de révision bien doté en personnel;
- unicité de compétence;
- suppléance mutuelle ininterrompue entre les 5 juges.

Faiblesses:

- les tribunaux ne disposent pas de services spécialisés propres (p. ex. dans le domaine du travail social);
- ressources en personnel à peine suffisantes;
- en raison du besoin d'indépendance, marge de manœuvre réduite pour la médiation;
- pas disponible 24 heures sur 24 (pour les enfants, la permanence est assurée par le service de protection des mineurs).

Canton de Neuchâtel (tribunal de district ordinaire)

Forces:

- connaissances techniques du droit;
- en mesure de prendre des décisions à tout moment, routine;
- connaissance des situations familiales sortant de l'ordinaire en raison de diverses interrelations entre les processus (procédures tutélaire, pénale, de divorce, de poursuites et faillite, en paternité);
- organisation sobre, faible coût administratif;

³⁷ BE: «Conseil municipal», éventuellement «commission de tutelle» (art. 27, al. 1 LiCCS), ou «autorité tutélaire bourgeoise» (art. 28, al. 1 LiCCS, RSB 211.1.).

³⁸ JU: «Conseil communal», art. 28 al. 1 de la Loi d'introduction du Code civil suisse (RSJU 211.1.).

³⁹ Données de *Kurt Affolter*, qui a mené un entretien préalable avec deux juges du Tribunal tutélaire du canton de Genève.

- unicité de compétence pour toutes les questions concernant l'enfant et les mesures de protection (315a / 315b CCS)
- suppléance ininterrompue.

Faiblesses:

- les tribunaux ne disposent pas de services d'évaluation propres (p. ex. dans le domaine du travail social);
- absence de services spécialisés intégrés pour le contrôle des rapports et des comptes (pilotage des mandats et gestion de la qualité);
- ressources en personnel à peine suffisantes;
- coût financier plus important pour les juges.

3. Modèle actuel en Suisse italophone (canton du Tessin sans la partie italophone du canton des Grisons)

18 commissions de tutelle régionales sont en fonction dans le canton du Tessin⁴⁰ («commissione tutoria regionale»⁴¹) en qualité d'autorités tutélaires. Ces commissions se composent chacune de deux membres permanents et d'un représentant de la commune dans laquelle vit la personne sur qui il faut statuer, ou de la commune où elle a son domicile permanent, ou encore, en cas d'absence ou de domicile extérieur au canton, la localité liée à son patrimoine éventuel⁴².

La commission présente une composition interdisciplinaire: son président est un juriste et le membre permanent dispose d'une formation en psychologie, en sociologie, en pédagogie ou en médecine⁴³. Une suppléance est prévue pour tous les membres et l'organisme dispose en outre d'une personne chargée des tâches de secrétariat⁴⁴. Le conseil municipal de la commune siège nomme les membres permanents, leurs suppléants et le ou la secrétaire pour quatre ans. Les représentants des communes et leurs suppléants sont nommés par l'exécutif de la commune rattachée⁴⁵.

Il s'agit d'une autorité administrative nommée par la commune siège de la commission et financée par les communes de la zone d'attraction (région).

La zone d'attraction couverte par les commissions de tutelle compte entre 5620 habitants (Acquarossa) et 52 905 habitants (Lugano). Le règlement cantonal

⁴⁰ L'organisation des autorités tessinoises est réglementée dans la Loi du 8 mars 1999 sur l'organisation et la procédure des affaires de tutelle et de curatelle (RL 4.1.2.2, Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele, ci-après LOP) et dans un règlement afférent (RL 4.1.2.2.1, Regolamento d'applicazione della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele, ci-après ROP).

Cf. pour l'ensemble *Alessia Paglia*, La nouvelle organisation en matière de tutelle et curatelle du canton de Tessin – premier bilan, dans ZVW/RDT 2002, p. 165 ss.

⁴¹ Art. 2, 6 LOP, art. 1 ROP (cf. note 40).

⁴² Art. 396 al. 2 CCS.

⁴³ Art. 9 LOP (cf. note 40).

⁴⁴ Art. 7 LOP (cf. note 40).

⁴⁵ Art. 8 LOP et art. 15 LOP (cf. note 40).

(art. 4 ROP) fixe les taux de dotation des secrétariats reconnus et financés par le canton conformément à la taille de ces zones d'attraction (entre 50 et 320%, état à fin octobre 2006). Similairement, l'indemnisation de la présidence et du deuxième membre permanent de la commission est déterminée en fonction du nombre d'habitants (art. 6 ROP).

Voici, également en termes succincts, l'analyse du modèle tessinois.

Canton du Tessin (commissions régionales de tutelle)

Forces:

- standards minimaux;
- connaissances techniques, recherche objective du consensus;
- lien à la pratique (rattachement à la réalité locale);
- indépendance;
- cas nombreux = développement possible de connaissances et de routine.

Faiblesses:

- les représentants des communes se perçoivent souvent comme des délégués des communes et non pas nécessairement comme des membres de l'autorité tutélaire;
- le représentant de Lugano (50 000 habitants) n'a pas de lien direct;
- les membres ne sont pas à temps complet; l'accessibilité est difficile si le secrétariat est à temps partiel;
- les présidences sont insuffisamment dotées en personnel et relativement mal honorées.

Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte: tâches et compétences requises

Annexe 2 au rapport de la CAT «L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et modèles)»

Le projet de loi répondant au nouveau droit en matière de protection de l'adulte prévoit que l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte doit être une «*autorité interdisciplinaire*» (art. 440, al. 1 et 3 P.-CCS 2006). La version française explicite ainsi l'exigence d'interdisciplinarité, contrairement à la version allemande («*Fachbehörde*»).

Pour réunir des éléments permettant de définir le caractère professionnel et interdisciplinaire de l'autorité, nous devons nous interroger sur les tâches qu'elle doit assumer et sur les compétences dont elle doit nécessairement disposer pour s'en acquitter adéquatement.

Dans le présent document, nous dressons la liste des tâches assignées par la loi à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte et en déduisons les compétences requises pour accomplir adéquatement les tâches énumérées.

Les compétences mentionnées ne doivent pas toutes être réunies au sein même du collège décisionnel. On peut distinguer les compétences dont doit disposer en propre le collège décisionnel de celles qui peuvent être sollicitées en interne ou en externe ou encore déléguées à des tiers (cf. définitions suivantes).

Aide à la lecture:

Les attributions de tâches et les compétences requises correspondantes sont présentées **par lignes**: 110 tâches sont assignées à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (64 pour la protection de l'adulte et 46 pour celle de l'enfant; cf. colonnes 1 et 2).

La lecture **par colonnes** renseigne sur les compétences dont doit disposer l'autorité elle-même (colonne 5 tout à droite), sur les compétences mobilisables en interne ou en externe (colonne 4) et sur les compétences généralement déléguées à des tiers (colonne 3).

Les tâches importantes qui surviennent souvent en pratique sont marquées **en gras** (→ pondération des diverses tâches).

Certaines des tâches centrales peuvent être partiellement (**part.**) remplies par des services internes ou externes. Par conséquent, ces compétences sont mentionnées deux fois.

Quant aux compétences centrales munies d'un «**x**», elles correspondent aux tâches dont l'autorité collégiale peut être exemptée en vertu de dispositions d'exception correspondantes prévues par le droit cantonal.

Compétences centrales

Compétences dont le collège décisionnel doit disposer en propre: un membre au moins du collège dispose de la formation et de l'expérience correspondantes.

Compétences mobilisables

Compétences à disposition au sein des autorités/de l'administration ou en externe (avec ou sans convention de prestations), donc présentes au sein du personnel employé, parmi les membres des autorités ne composant pas le collège impliqué ou encore en externe parmi des tiers.

Compétences déléguables

Compétences généralement confiées à des tiers, comme les expertises pédopsychiatriques préalables au placement d'enfants, les rapports sociaux de Pro Senectute, les expertises précédant la privation de liberté à des fins d'assistance.

Pour être en mesure d'assumer adéquatement les tâches que la loi leur assigne, les membres de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte doivent posséder les connaissances professionnelles répondant aux compétences centrales et être capables de comprendre et d'apprécier les éléments transmis par les spécialistes.

Article	Tâches	Compétences déléguées	Compétences mobilisables	Compétences centrales
Protection de l'adulte (64 diverses attributions de tâches)				
Mandat pour cause d'incapacité				
363 I	- Clarifier si un mandat pour cause d'incapacité existe	---	Administration	---
363 II 389 I 2	- Examiner si le mandat a été constitué valablement - Examiner si les conditions de mise en œuvre sont remplies - Examiner si le mandataire est apte à remplir le mandat - Examiner s'il y a lieu de prendre d'autres mesures	Médecine	Part. droit et travail social, psychologie	Droit (droit des personnes, droit du mandat, droit matrimonial/du partenariat, droit en matière de protection de l'adulte), travail social
363 III	- Instruction du mandataire - Remise d'un document précisant les compétences	---	Tâches fiduciaires, administration	Droit (droit du mandat)
364	- Interprétation du mandat pour cause d'incapacité	Psychologie	Part. droit	Droit (droit du mandat)
365 II 389 I 2	- Institution de mesures complémentaires	---	Psychologie	Droit (droit du mandat et droit de protection de l'adulte), travail social
366 I	- Fixer la rémunération / l'indemnisation	---	Administration	Droit (droit du mandat)
367 I	- Examiner les conditions de résiliation du mandat pour cause d'incapacité	---	Administration	---
368 389 I 2	- Etablir si des intérêts sont menacés - Etablir si le mandat pour cause d'incapacité est correctement rempli ou non - Institution de mesures complémentaires (instructions, inventaire, établissement des comptes, compte-rendu, suppression de compétences ou autres mesures adéquates)	---	Part. droit, part. travail social, tâches fiduciaires, psychologie	Droit (droit des personnes, droit du mandat et droit de protection de l'adulte), travail social
Directives anticipées du patient				
373 389 I 2	- Etablir si des intérêts sont menacés - Etablir si les directives anticipées du patient ne sont pas respectées - Institution de mesures complémentaires (instructions, compte-rendu, suppression de compétences, autres mesures adéquates)	Médecine	Part. droit, part. travail social, psychologie	Droit (droit des personnes, droit du mandat et droit de protection de l'adulte), travail social

Article	Tâches	Compétences déléguées	Compétences mobilisables	Compétences centrales
Représentation par le conjoint ou le partenaire enregistré				
374 III	- Autorisation du conjoint ou du partenaire à accomplir des actes relevant de l'administration extraordinaire des biens	Tâches fiduciaires	---	Droit (droit des contrats, droit matrimonial, droit du partenariat) x
376 I	- Examen des conditions permettant d'autoriser la représentation par le conjoint ou le partenaire	---	Part. travail social	Droit (droit des personnes, droit de la famille / droit du partenariat), travail social
376 II	- Retrait du pouvoir de représentation du conjoint ou du partenaire	---	Part. travail social	Droit (droit des personnes et droit du mandat), travail social
Représentation dans le domaine médical				
381 389 I 2 (378)	- Institution d'une curatelle de représentation ou désignation du représentant en cas de représentation insuffisante, de manque de clarté, de divergence de vues ou si les intérêts de la personne incapable de discernement sont menacés.	Médecine, psychologie	Travail social	Droit (droit des personnes et droit de protection de l'adulte) x
Personne incapable de discernement résidant dans une institution médico-sociale ou dans un home				
382 III 389 I 2	- Institution d'une curatelle de représentation ou désignation du représentant en cas de représentation insuffisante, de manque de clarté, de divergence de vues ou si les intérêts de la personne incapable de discernement sont menacés.	Médecine, psychologie	Part. travail social	Droit (droit des personnes et droit de protection de l'adulte), travail social
385 389 I 2	- Examen des dispositions légales relatives à la mesure prise, modification ou suppression des mesures ou institution d'autres mesures	Médecine, psychologie	Part. travail social	Droit (droit des personnes, droit du mandat et droit de protection de l'adulte), travail social
386 II 389 I 2	- Protection de la personnalité	Médecine, psychologie	Part. travail social	Droit (droit des personnes et droit de protection de l'adulte), travail social
Mesures prises par l'autorité / principes généraux				
388	- Garantie d'assistance et de protection des personnes ayant besoin d'aide	Médecine	Part. travail social	Droit (droit des personnes et droit de protection de l'adulte), travail social

Article	Tâches	Compétences déléguées	Compétences mobilisables	Compétences centrales
389 I 1 389 I 2 414 415 III	<ul style="list-style-type: none"> - Institution de mesures en raison de <ul style="list-style-type: none"> - soutien insuffisant - manque ou insuffisance de l'assistance propre ou d'une représentation légale 	Médecine, tâches fiduciaires	Part. travail social, part. psychologie	Droit des personnes et droit de protection de l'adulte, travail social, pédagogie, psychologie
Curatelle, dispositions générales				
390	<ul style="list-style-type: none"> - Institution d'une curatelle en raison <ul style="list-style-type: none"> - d'une déficience mentale, d'un trouble psychique, de difficultés semblables - d'une incapacité passagère de discernement, d'absence 	Médecine, psychologie	Part. travail social	Droit (droit des personnes et droit de protection de l'adulte), travail social, psychologie
391	<ul style="list-style-type: none"> - Détermination des tâches concernant l'assistance personnelle, la gestion du patrimoine et les rapports juridiques avec les tiers - Autorisation de prendre connaissance de la correspondance et de pénétrer dans le logement. 	Tâches fiduciaires	Part. droit, part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social
392 403 I	<ul style="list-style-type: none"> - Accomplissement des tâches à accomplir sans curatelle <ul style="list-style-type: none"> - consentir à un acte juridique - donner certains mandats - déterminer la surveillance - agir directement en cas d'empêchement / de conflit d'intérêts 	Tâches fiduciaires	Part. droit, part. travail social	Droit (droit des personnes, droit du mandat et droit de protection de l'adulte), travail social
Types de curatelles				
393 II 394 II	<ul style="list-style-type: none"> - sans limitation de l'exercice des droits civils - Limitation partielle de l'exercice des droits civils 	Médecine, psychologie	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social, psychologie
395	<ul style="list-style-type: none"> - Description des biens patrimoniaux à gérer - Retrait de la faculté d'accéder à certains éléments patrimoniaux sans limitation de l'exercice des droits civils - Mention de la restriction dans le registre foncier 	Médecine, psychologie	Tâches fiduciaires, administration	Droit (droit de protection de l'adulte)
396	<ul style="list-style-type: none"> - Limitation de l'exercice des droits civils par rapport aux actes visés 	Psychologie, médecine	---	Droit (droit de protection de l'adulte)
397	<ul style="list-style-type: none"> - Combinaisons de curatelles 	Médecine	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social

Article	Tâches	Compétences déléguables	Compétences mobilisables	Compétences centrales
398	- Institution d'une curatelle de portée générale impliquant le retrait de l'exercice des droits civils	Médecine, psychologie	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social, psychologie
Fin de la curatelle				
399 II	- Suppression de la mesure	Médecine, psychologie	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social, psychologie
Le curateur				
400 401	- Nomination du curateur - examen des aptitudes et des connaissances requises - contrôle de la disponibilité voulue - prise en compte des personnes de confiance proposées	---	Part. travail social, psychologie	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social
400 III	- Instructions, conseils et soutien	---	Part. droit et travail social, tâches fiduciaires	Droit, travail social
402	- Organisation des tâches si plusieurs personnes assument la curatelle	---	Administration	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social
404 II	- Fixation de la rémunération et du remboursement des frais	----	Administration	Droit
Exercice de la curatelle				
405 II 405 III	- Etablissement de l'inventaire - Ordre d'établir un inventaire public	---	Administration, tâches fiduciaires	Droit (droit de la famille, droit successoral, droit réel) x
410	- Garantir le contrôle des affaires et la présentation des comptes	---	Administration	---
411	- Garantir le contrôle des affaires et la présentation des rapports d'activité	---	Administration	---
Concours de l'autorité de protection de l'adulte				
415 I 425 II	- Examen des comptes	Part. tâches fiduciaires	Tâches fiduciaires, part. droit (droit des assurances sociales, droit de succession)	Droit (droit de protection de l'adulte) x
415 II 425 II	- Examen des rapports	---	Part. travail social	Travail social, droit (droit de protection de l'adulte)

Article	Tâches	Compétences déléguées	Compétences mobilisables	Compétences centrales
416 417	- Autorisation d'actes et d'affaires juridiques	Médecine	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social
Intervention de l'autorité de protection de l'adulte				
419	- Evaluation des doléances à l'encontre du curateur et des tiers mandatés	---	Part. droit	Droit (droit procédural, droit de protection de l'adulte)
Curatelle confiée à des proches				
420	- Dispense de l'obligation d'établir un inventaire, de rendre compte, de tenir les comptes et d'obtenir le consentement de l'autorité de protection de l'adulte	---	Part. travail social, psychologie	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social
Fin des fonctions de curateur				
422 II 423 424 425 I	- Libération du curateur de ses fonctions pour de justes motifs - Aptitude insuffisante - Autre raison importante - Dispositions en vue de la poursuite provisoire du mandat - Dispense de l'obligation faite au curateur professionnel d'établir un rapport final et de présenter les comptes finaux	---	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte), travail social
425 III 425 IV	- Transmission du rapport final et des comptes finaux approuvés et indication des dispositions sur la responsabilité	---	Administration	Droit (droit de protection de l'adulte)
Placement à des fins d'assistance				
426 428	- Décision de placement à des fins d'assistance en cas de - trouble psychique ou de déficience mentale - grave état d'abandon - Décision de libération - Délégation de la compétence de libérer donnée à l'institution	Médecine	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte, droit du patient), travail social, psychologie
427 428	- Maintien dans l'institution excédant 3 jours d'une personne entrée de son plein gré en raison de troubles psychiques - Délégation de la compétence de libérer à l'institution	Médecine	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte, droit du patient), travail social, psychologie
429 II	- Décision de placement à des fins d'assistance en lien avec un placement médical (durée fixée par le droit cantonal, max. 6 semaines)	Médecine	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte, droit du patient), travail social, psychologie

Article	Tâches	Compétences déléguables	Compétences mobilisables	Compétences centrales
431	<ul style="list-style-type: none"> - Examen des conditions de placement après 6 mois au plus - Examen au cours des 6 mois suivants au plus tard - Examen annuel 	Médecine	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'adulte, droit du patient), travail social, psychologie
Procédure devant l'autorité de protection (de l'enfant et) de l'adulte				
442	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement de la procédure en cas de signalement de mise en danger - Examen des conditions de procédure (notamment de la compétence locale) - Détermination de la procédure - Engagement de la procédure, règlement des conflits de compétence - Décisions matériellement et formellement correctes, adaptées à la situation, respectant le principe de proportionnalité et rendues dans des délais appropriés 	Médecine, tâches fiduciaires, psychologie	Administration, part. travail social, part. droit	Droit (droit matériel et formel de protection de l'enfant et de l'adulte), travail social
443				
444				
450a 454	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement de la procédure de transfert des compétences en cas de changement de domicile 	---	Part. droit	Droit (droit matériel et formel de protection de l'enfant et de l'adulte) x
442 V				
445	<ul style="list-style-type: none"> - Institution de mesures provisionnelles et superprovisionnelles 	Médecine	Part. travail social, psychologie	Droit (droit de protection de l'enfant et de l'adulte, droit procédural), travail social
446 448 I	<ul style="list-style-type: none"> - Etablissement complet et correct des faits - Recherche et administration des preuves - Mandat d'enquête ou d'expertise donné à des tiers - Application d'office du droit - Institution de mesures visant à sauvegarder les intérêts dignes de protection - Accomplissement de la coopération sous la contrainte 	Médecine	Part. travail social, part. droit	Droit (droit de protection de l'enfant et de l'adulte, droit procédural), travail social
447	<ul style="list-style-type: none"> - Audition - Audition par l'autorité réunie en collège en cas de placement à des fins d'assistance 	---	Part. travail social, psychologie	Droit (droit de protection de l'enfant et de l'adulte, droit procédural), travail social, psychologie
449	<ul style="list-style-type: none"> - Placement à des fins d'assistance en vue d'une expertise 	Médecine, psychologie	---	Droit (droit de protection de l'enfant et de l'adulte, droit procédural), travail social
449a	<ul style="list-style-type: none"> - Institution d'une représentation 	---	---	Droit, travail social

Article	Tâches	Compétences déléguées	Compétences mobilisables	Compétences centrales	
449b	– Consultation des dossiers et restrictions en la matière	---	---	Droit (droit procédural, droit de la personnalité)	x
449c	– Avis à l'office de l'état civil concernant les placements sous curatelle de portée générale et les mandats pour cause d'incapacité	---	Administration	---	x
Procédure devant l'instance judiciaire de recours					
450c	– Suppression de l'effet suspensif du recours	---	Part. droit	Droit (droit procédural)	
450d	– Consultation dans la procédure judiciaire	---	Part. droit	Droit (droit de protection de l'enfant et de l'adulte, év. droit procédural)	
Dispositions communes					
450f	– Application complémentaire des dispositions de la procédure civile suisse ou du droit procédural du canton dans la procédure	---	Part. droit	Droit (droit procédural)	
Exécution					
450g	– Exécution immédiate des mesures – Institution de mesures d'exécution	Police, médecine	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'enfant et de l'adulte, év. droit procédural), travail social	
Rapport à l'égard des tiers et obligation de collaborer					
451 II	– Décision quant au droit à être informé – Renseignement sur l'existence et les effets d'une mesure	---	Part. droit	Droit (droit procédural, droit de la personnalité)	x
452 II	– Communication aux débiteurs de la limitation ou de la suppression de l'exercice des droits civils	---	Administration	Droit	x
453	– Coopération avec les services spécialisés et la police s'il existe un réel danger que la personne ayant besoin d'aide mette en danger sa vie ou son intégrité corporelle ou qu'elle ne commette un crime ou un délit	Médecine, psychologie	Travail social	Droit (protection de la personnalité, sécurité publique et privée)	
Mesures de sécurité relevant du droit successoral					
553 1 3	– Demande d'établissement d'un inventaire successoral	---	Administration	Droit (droit successoral)	x

Article	Tâches	Compétences déléguables	Compétences mobilisables	Compétences centrales
Entrée en vigueur et application				
14 II titre final	- Adaptation de toutes les mesures au nouveau droit	Médecine, psychologie	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'enfant et de l'adulte, droit procédural), travail social
14 IV titre final	- Confirmation des décisions de placement du médecin	Médecine	Part. travail social	Droit (droit de protection de l'enfant et de l'adulte, droit procédural), travail social
Protection de l'enfant (46 diverses attributions de tâches)				
Effets du divorce				
131 I	- Octroi de l'aide à l'exécution des prestations d'entretien, si aucun autre organe cantonal n'est désigné	---	Administration, part. droit	Droit (droit matrimonial, droit de la filiation, LP) x
134 I	- Requête au tribunal visant à modifier le règlement de l'autorité parentale	---	Administration, part. droit	Droit (droit matrimonial, droit de la filiation) x
134 III	- Nouvelle réglementation de l'autorité parentale et approbation de la convention réglant les contributions d'entretien par accord des parents ou décès de l'un d'eux	---	travail social, psychologie	Droit (droit matrimonial, droit de la filiation) x
134 IV 315b II	- Nouvelle définition des relations personnelles en cas de litige et en l'absence de litige, sans nouvelle évaluation parallèle de l'autorité parentale et/ou des contributions d'entretien - Modification de mesures de protection de l'enfant ordonnées par le juge	Psychologie, pédagogie	Part. travail social, psychologie	Droit (droit matrimonial, droit de la filiation), travail social, pédagogie/psychologie
145 II	- Informations fournies au juge quant aux besoins des enfants	---	Part. travail social	Travail social, droit
146 II 2	- Demande d'institution d'une représentation de l'enfant	---	Administration	Droit (droit matrimonial, droit de la filiation) x
147 I	- Nomination du curateur de représentation	---	Administration	Droit (droit matrimonial, droit de la filiation), travail social

Article	Tâches	Compétences déléguables	Compétences mobilisables	Compétences centrales
Effets du mariage / protection de l'union conjugale				
179 I 315b I 3	- Nouvelle définition des relations personnelles en cas de litige et en l'absence de litige, sans nouvelle évaluation parallèle de l'autorité parentale et/ou des contributions d'entretien	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit (droit matrimonial, droit de la filiation), travail social, pédagogie/psychologie
Adoption				
265 III	- Consentement à l'adoption de mineurs placés sous tutelle	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie
265a II	- Réception de la déclaration établissant le consentement des parents à l'adoption	---	Administration, travail social	Droit (droit de la filiation) x
265d I	- Décision quant à renoncer au consentement des parents	Psychologie	---	Droit (droit de la filiation) travail social, psychologie
269c II	- Placement d'enfants	Psychologie	Part. travail social	Travail social, droit, pédagogie/psychologie
Communauté des parents et des enfants				
273 II	- Avertissements et instructions quant aux relations personnelles	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit (droit de la filiation), travail social, pédagogie/psychologie
274 II	- Refus ou retrait du droit aux relations personnelles	Psychologie	Travail social	Droit (droit de protection de l'enfant), pédagogie/psychologie
275 I	- Institution de mesures concernant les relations personnelles entre l'enfant et le parent qui ne détiennent pas l'autorité parentale ou la garde	Pédagogie, travail social	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie
287 I, II	- Approbation de la conclusion et de la modification d'une convention réglant les contributions d'entretien à l'amiable	Droit des ass. sociales	Administration, travail social	Droit (droit de la filiation, droit des assurances sociales) x
288 II 1	- Approbation d'une convention réglant l'obligation d'entretien par le versement d'une indemnité unique	Droit des ass. sociales	Administration	Droit
290	- Octroi de l'aide à l'exécution des prestations d'entretien, si aucun autre organe cantonal n'est désigné	-----	Administration, part. droit	Droit (droit de la filiation, droit matrimonial, LP) x
298 II	- Attribution de l'autorité parentale au père ou au tuteur si la mère est mineure, décédée, déchue de l'autorité parentale ou qu'elle est soumise à une curatelle de portée générale	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie

Article	Tâches	Compétences déléguées	Compétences mobilisables	Compétences centrales	
				Compétences déléguées	Compétences mobilisables
298 III	- Transfert de l'autorité parentale à l'autre parent sur demande conjointe (cf. 134 II)	---	Travail social, psychologie	Droit	x
298a I	- Transfert de l'autorité parentale commune à des parents non mariés sur demande conjointe	---	Travail social, psychologie	Droit	x
298a II	- Nouvelle attribution de l'autorité parentale en cas de modification importante des faits	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
306 II	- Institution d'une curatelle de représentation ou intervention directe de l'autorité de protection de l'enfant en cas d'empêchement / de conflit d'intérêts	---	Part. droit	Droit (droit des personnes, droit des obligations, droit de protection de l'enfant)	
307	- Institution de mesures appropriées aux fins de protection de l'enfant en péril	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
315 I	- Institution d'une curatelle éducative, d'une curatelle de droit de visite ou d'une curatelle de représentation	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
308	- Institution de la curatelle de paternité	---	Part. travail social	Droit (droit de la filiation)	
309	- Retrait du droit de garde	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
310	- Retrait de l'autorité parentale	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
311/ 312	- Exhortation à tenter une médiation	Travail social	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
314 II	- Détermination des tâches spéciales du curateur et restriction de l'exercice de l'autorité parentale	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
314 III	- Audition de l'enfant	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
314a	- Institution d'une représentation de l'enfant (ajouté par le Conseil des Etats)	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
314a ^{bis}	- Placement de la personne mineure dans une institution fermée	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
314b	- Exécution des mesures de protection de l'enfant décidées par le juge	Pédagogie, médecine	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie	
315a	- Institution de mesures provisionnelles				

Article	Tâches	Compétences déléguables	Compétences mobilisables	Compétences centrales
315b II 134 III	<ul style="list-style-type: none"> - Modification de mesures de protection de l'enfant - Modification de dispositions judiciaires concernant l'attribution des enfants et la protection de l'enfant en cas d'accord des parents ou de décès de l'un d'eux - Modification des dispositions prises quant aux relations personnelles, lorsque l'attribution de l'autorité parentale ou la réglementation des contributions d'entretien ne constitue pas simultanément un objet de litige 	Psychologie, pédagogie	Part. travail social	Droit, travail social, pédagogie/psychologie
316 I	<ul style="list-style-type: none"> - Octroi de l'autorisation de placer un enfant chez des parents nourriciers, lorsque le canton n'a désigné aucune autre autorité. 	Psychologie, pédagogie	Travail social	Droit
317	<ul style="list-style-type: none"> - Collaboration des autorités et des services dans le domaine de la protection de l'enfant régie par le droit civil 	---	Part. travail social	Droit, travail social
318 II	<ul style="list-style-type: none"> - Obtention d'un inventaire des biens de l'enfant après le décès de l'un de ses parents 	---	Administration	Droit
318 III	<ul style="list-style-type: none"> - Examen de l'opportunité d'établir un inventaire ou de présenter périodiquement les comptes et des rapports 	Tâches fiduciaires, droit des assurances sociales	Travail social	Droit
320 II	<ul style="list-style-type: none"> - Autorisation de prélever sur les biens de l'enfant 	Tâches fiduciaires	Travail social	Droit
322 II	<ul style="list-style-type: none"> - Obligation faite à l'administrateur désigné par disposition de dernière volonté de présenter périodiquement les comptes et un rapport 	Tâches fiduciaires, droit des assurances sociales	Travail social	Droit
324 I 324 II	<ul style="list-style-type: none"> - Mesures appropriées visant la protection des biens de l'enfant - Instructions relatives à l'établissement des comptes et de rapports périodiques ou visant la consignation ou la constitution de sûretés à l'endroit du détenteur de l'autorité parentale. 	Tâches fiduciaires	Part. travail social	Droit, travail social
325	<ul style="list-style-type: none"> - Retrait de l'administration des biens de l'enfant et institution d'une curatelle administrative pour gérer son patrimoine et/ou ses revenus 	Tâches fiduciaires	Part. travail social	Droit, travail social

Article	Tâches	Compétences déléguables	Compétences mobilisables	Compétences centrales
Mineurs sous tutelle				
327a	- Nomination d'un tuteur	- - -	Part. travail social	Droit, travail social
327c I 327c II	- Les dispositions de la protection de l'adulte, notamment celles sur la nomination, l'exercice de la curatelle et le concours de l'autorité sont applicables par analogie	Médecine	Part. travail social	Droit, travail social
327c III	- Placement de l'enfant dans une institution fermée ou dans une clinique	Psychologie, pédagogie, médecine	Part. travail social	Droit, travail social
Ouverture de la succession				
544 ¹ bis	- Institution d'une curatelle de représentation pour l'enfant à naître, afin de sauvegarder ses droits successoraux	Droit des ass. sociales	Administration	Droit (droit des personnes, droit successoral, droit de protection de l'enfant) x

Statistiques des autorités tutélaires suisses 2006: nombre de cas par rapport au nombre d'habitants (zone desservie d'environ 70 000 habitants)

Annexe 3 au rapport de la CAT «L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et modèles)»

	Habitants au 31.12.2006	Mesures EN VIGUEUR			NOUVELLES mesures INSTITUÉES			Nombre de chambres recommandé pour le canton (zone desservie ~ 70 000 hab.)		
		pour 70 000 hab.		Total	pour 70 000 hab.		Total			
		Adultes	Enfants		Adultes	Enfants				
UR	34 948	354	58	412	825	55	8	63	126	1
SZ	138 832	1 008	454	1 462	737	154	192	346	174	2
NW	40 012	249	102	351	614	31	46	77	135	1
OW	33 755	285	82	367	761	6	16	22	46	1
LU	359 110	3 191	1 666	4 857	947	417	618	1 035	202	5
ZG	107 171	553	246	799	522	86	97	183	120	1
GL	38 084	387	166	553	1 016	61	63	124	228	1
GR	187 920	1 917	724	2 641	984	316	278	594	221	2 à 3
SG	461 810	3 959	3 162	7 121	1 079	628	952	1 580	239	6 à 7
TG	235 764	1 944	1 306	3 250	965	344	495	839	249	3
SH	73 866	739	338	1 077	1 021	101	100	201	190	1
AI	15 300	166	46	212	970	24	14	38	174	1
AR	52 509	518	294	812	1 082	75	106	181	241	1
ZH	1 284 052	10 037	6 319	16 356	892	1 364	2 505	3 869	211	18*
AG	574 813	4 980	2 531	7 511	915	859	713	1 572	191	8
SO	248 613	2 676	1 270	3 946	1 111	415	439	854	240	3 à 4
BL	267 166	1 880	1 249	3 129	820	267	540	807	211	4
BS	184 822	2 094	898	2 992	1 133	298	294	592	224	2 à 3
JU	69 292	765	606	1 371	1 385	86	120	206	208	1
BE	958 897	10 282	4 661	14 943	1 091	1 648	1 705	3 353	245	13 à 14*
FR	258 252	3 734	2 049	5 783	1 567	681	745	1 426	387	4
VS	294 608	2 813	1 376	4 189	995	501	570	1 071	254	4
VD	662 145	7 191	3 457	10 648	1 126	1 420	1 163	2 583	273	9 à 10*
GE	433 235	2 832	3 304	6 136	991	533	861	1 394	225	6*
NE	168 912	1 833	2 031	3 864	1 601	283	679	962	399	3
TI	324 851	3 700	2 483	6 183	1 332	706	838	1 544	333	4 à 5
Total	7 508 739	70 087	40 878	110 965	1 034	11 359	14 157	25 516	238	112

* Dans les cantons comportant d'importantes agglomérations (Zurich, Genève, Berne et Vaud), le nombre de chambres devrait être nettement inférieur aux chiffres calculés sur la base des moyennes: la zone desservie par chambre dans les grandes agglomérations devrait compter nettement plus que 70 000 habitants.