

Transmission des dossiers de l'autorité tutélaire (AT) aux nouvelles autorités de protection des mineurs et des adultes (APMA) : Liste de contrôle pour les travaux opérationnels concrets

Recommandations de la COPMA (décembre 2011)

1. Contexte

L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 de la nouvelle législation visant la protection des mineurs et des adultes modifie fondamentalement l'organisation des autorités, en particulier en Suisse alémanique et dans le canton du Jura : Les tâches des autorités tutélaires communales compétentes à ce stade doivent être intégralement reprises par les nouvelles autorités régionales ou cantonales désormais compétentes en matière de protection des mineurs et des adultes. Un délai transitoire pour l'accomplissement des tâches n'est pas prévu aux art. 14 et 14a Titre final CCS. Il en résulte que tous les dossiers des mesures en cours et des procédures en suspens doivent être remises jusqu'au 31 décembre 2012 aux nouvelles autorités compétentes en matière de protection des mineurs et des adultes, afin que ces dernières puissent commencer d'assumer leur tâche correctement à partir du 1^{er} janvier 2013.

Les autorités de surveillance administratives devront aussi transmettre les procédures de recours et les procédures de surveillance pendantes aux tribunaux, autorités de surveillance ou autorités de protection des mineurs et des adultes désormais compétentes (selon la nouvelle organisation cantonale).

Les présentes recommandations ont pour **objectif** de fournir une assistance aux instances responsables quant aux modalités de transmission concrètes des tâches et des dossiers entre les autorités à ce stade et les nouvelles autorités (délais, contenus). Ces recommandations visent à permettre l'application de standards aussi uniformes que possible dans les cantons pour les opérations de transmission nécessaires, de manière à ce que les nouvelles autorités puissent fonctionner correctement à partir du 1^{er} janvier 2013.

2. Procédure formelle

Pour qu'une transmission uniforme des dossiers soit garantie sur le plan cantonal, les consignes relatives aux modalités de transmission par les actuelles autorités de surveillance cantonales dans le domaine tutélaire (en vertu du droit de surveillance) doivent être édictées sous forme d'une directive (p. ex. **circulaire**). Ces directives doivent contenir les thématiques mentionnées dans la présente liste de contrôle.

Idéalement, la transmission des dossiers se fait avec la participation de l'autorité tutélaire de surveillance de première instance. La transmission, effectuée sur la base d'une liste complète des dossiers et des autres documents concernés, doit faire l'objet d'un procès-verbal. Elle doit être quittancée par les représentants de l'ancienne autorité tutélaire et de la nouvelle autorité de protection des mineurs et des adultes. Le procès-verbal doit être transmis pour information à l'éventuelle autorité tutélaire de deuxième instance.

3. Calendrier général

Au 1^{er} janvier 2013, l'autorité de protection des mineurs et des adultes (APMA), seule autorité compétente, doit disposer de l'ensemble des dossiers de mesures en cours et de procédures en suspens (art. 14 et 14a Titre final CCS). L'institution d'autorités régionales ou cantonale entraînera la transmission de plusieurs centaines de dossiers, si ce n'est plus. De plus, ces dossiers se répartissent sur un plus grand nombre d'autorités tutélaires communales (AT). Il faut donc prévoir une transmission **par étapes**, afin de garantir après la réception que la nouvelle autorité compétente puisse saisir les dossiers électroniquement, les classer selon la systématique établie et que le contrôle des affaires puisse débuter. En outre, il faudra procéder à un **échange provisoire** entre les autorités de tutelle et la nouvelle autorité de protection des mineurs et des adultes en vue de concevoir la transmission et les éventuelles **modalités de transmission individuelles** propres aux autorités tutélaires.

La planification des tâches générales mentionnées ci-après est la suivante :

2012	Tâche	Organes intéressés	Compétence
1 ^{er} trimestre	Directive (circulaire) relative à la conception de la transmission concrète des dossiers des AT à l'APMA	AT et nouvelle APMA (resp. organisation de projet)	Autorité tutélaire de surveillance supérieure
2 ^e trimestre	Elaboration de la planification détaillée de la transmission par circonscription/APMA	AT	Nouvelle APMA (resp. organisation de projet ou autorité de surveillance (inférieure))
	Entretien de préparation avec les différentes AT concernant la conception de la transmission (év. conférence organisée par le canton pour communiquer les informations générales à toutes les AT)	AT	Nouvelle APMA (resp. organisation de projet ou autorité de surveillance (inférieure))
3 ^e trimestre	Préparation des dossiers selon les directives de l'autorité de surveillance		AT
	Planification détaillée du traitement des cas de procédures en suspens (ententes individuelles entre l'AT et l'APMA)	APMA	AT
	Institution du contrôle des affaires, relevé électronique des données et classement des dossiers en clair auprès de l'APMA		Nouvelle APMA (resp. organisation de projet)
4 ^e trimestre	Transmission/réception des dossiers selon la planification détaillée	AT	Nouvelle APMA (resp. organisation de projet) avec la participation de l'autorité de surveillance
	Traitement des procédures en suspens après la réception des dossiers, conformément aux directives de l'autorité de surveillance et/ou selon l'entente individuelle entre l'AT et l'APMA	AT et nouvelle APMA (resp. organisation de projet)	AT
	Information des clients, mandataires et autres organisations partenaires		Nouvelle APMA (le cas échéant avec l'AT)

4. Transmission des dossiers

4.1. Indications générales

La transmission des **dossiers** des mesures en cours et des procédures en suspens représente l'élément central de la transmission des tâches des AT à la nouvelle APMA. Une fois la transmission exécutée, la nouvelle APMA dispose des bases voulues pour poursuivre la procédure pendante sans interruption et pour assumer sa fonction quant aux mesures en cours.

Il faut établir **deux listes** pour servir de base à la transmission : elles indiqueront quels dossiers de mesures en cours (liste A) et quels dossiers de procédures en suspens (liste B) ont été remis à la nouvelle APMA par l'ancienne AT compétente. Ces listes, établies par ordre alphabétique, contiendront les informations suivantes :

Liste A : Dossiers de mesures en cours			
Nom/prénom	Date de naissance	Article	Affaires en suspens jusqu'au 31.3.2013

Liste B : Dossiers de procédure en suspens			
Nom/prénom	Date de naissance	Objet de la procédure	Affaires en suspens

Les listes doivent permettre d'établir un **procès-verbal** de la transmission. Ce procès-verbal, signé par les représentants des autorités impliqués, servira de confirmation du déroulement correct de la transmission. Dans toute la mesure du possible, la transmission sera accompagnée par un représentant de l'autorité de surveillance et cet encadrement figurera également au procès-verbal.

La **préparation** uniforme des dossiers à transmettre, exécutée au préalable par les autorités tutélaires actuelles, constitue une condition fondamentale de la transmission en bon ordre des dossiers, respectivement de leur réception en bon ordre par la nouvelle APMA. Il convient donc que l'autorité de surveillance pose, dans ses directives, des exigences minimales à l'**organisation des dossiers**. Généralement, les dossiers des autorités tutélaires sont classés par ordre chronologique (une numérotation serait souhaitable, mais elle n'est pas absolument nécessaire).

Pour chaque dossier, il faut prévoir le standard de transmission minimal suivant :

- **fiche de base**, comportant les principales données du cas (*contenu, cf. 4.2 ou 4.3*) ;
- **extrait produit par le service de la population** ;
- **liste des principaux documents, avec l'indication de leur date**, autant que possible réunis séparément si les documents ne sont pas numérotés systématiquement :
 - décisions des autorités, décisions sur recours et jugements ;
 - actes de nomination, autres actes ;
 - inventaire, reddition des comptes et comptes-rendus ;
 - contrats de placement en cas de retrait du droit de garde ;
- documents restants **par ordre chronologique** (en commençant par les documents les plus récents ou inversement) ;
- **données électroniques** avec les données saisies et les structures de fichier pertinentes, si elles sont disponibles et d'entente entre l'AT et l'APMA (des documents numérisés seraient idéaux, mais ils ne sont pas impérativement requis).

Si le droit cantonal ne prévoit pas de disposition contraire, les documents suivants restent en possession de l'AT et **ne sont pas transmis** :

- les documents relatifs à des mesures achevées ;
- les documents déjà archivés ;
- justificatifs des redditions de comptes périodiques (dans la mesure où l'AT les conserve).

Ces documents doivent être présentés dans un **répertoire** remis à l'APMA.

4.2. Dossiers des mesures en cours

Les dossiers des mesures en cours qui ne requièrent pas d'action particulière peuvent être transmis dès octobre 2012.

La **fiche de base**, sur laquelle s'ouvre chaque dossier, contient les informations suivantes :

Nom et prénom	
Date de naissance	
sexe	
Adresse de résidence actuelle	
Pour les adultes : état civil ; pour les enfants : informations sur les parents (nom, adresse et état civil), détenteur de l'autorité parentale, conditions de droit de garde	
Type de mesure(s) prise(s) (art./al./ch.)	
Nom et prénom du mandataire (pour les mandataires privés, mentionner aussi l'adresse)	
Date d'institution de la mesure (si inconnue : date de transmission de la mesure)	
Date du prochain délai de rapport	
Nom de l'éventuel représentant légal ou de l'éventuelle représentation dans la procédure ou d'une personne de confiance	
Contrôles ouverts (p. ex. inventaire, examen des rapports, contrôle des comptes, consentement selon aart. 421/422 CCS)	
Procédures de recours ouvertes	
Procédures parallèles (procédure de droit matrimonial en cas de protection des enfants)	
Facultatif : indications concernant la transposition en mesures régies par le nouveau droit	
Remarques complémentaires éventuelles (selon la situation, bref rapport exposant les mesures prévisibles à prendre)	

Ces indications sont nécessaires pour que la nouvelle APMA puisse se faire une opinion sur le cas. Elles servent en outre à effectuer la saisie dans la gestion électronique du cas.

En vertu de nart. 14 al. 2 Titre finale, les interdictions liées à une tutelle (art. 369 à 372 CCS) ou à une prorogation de l'autorité parentale (art. 385 al. 3 CCS) seront automatiquement converties en curatelle de portée générale (nart. 398 CCS) au 1^{er} janvier 2013 et par

conséquent saisies dans le contrôle des affaires de l'APMA. S'agissant d'autorité parentale prorogée, l'APMA doit toutefois contrôler s'il convient de soumettre les parents à l'obligation de remettre un inventaire ou d'établir des rapports et des comptes (art. 420 CCS). Si l'APMA n'ordonne rien de tel, les parents sont dispensés de ces obligations (art. 14 al. 2 Titre final CCS). Pour les mesures automatiquement converties également, il faut procéder aux adaptations nécessaires aussi tôt que possible (p. ex. conversion en une mesure spécifique).

4.3. Dossiers de procédures en suspens

Les procédures en suspens sont celles ouvertes par l'autorité de tutelle, mais qui ne peuvent plus être réglées avant le 31 décembre 2012. Il s'agit en particulier des procédures suivantes :

- examens des signalisations de mise en danger (clarification de l'opportunité de prendre une mesure) ;
- affaires non liées à des mesures (p. ex. propositions d'autorité parentale conjointe, réglementation des relations personnelles, détermination de la filiation paternelle, réglementation de l'entretien, clarifications de la fortune de l'enfant) ;
- procédure relevant du droit de la surveillance ;
- procédure de modification de la mesure existante ;
- procédure de recours contre une nomination (art. 388 CCS) ;
- procédure de recours contre les mandataires (art. 420 al. 1 CCS) ;
- affaires concernant des autorisations à donner (art. 421/422 CCS) ou
- procédure de destitution (art. 445 ss CCS).

La **fiche de base** sur laquelle s'ouvre chaque dossier contient les informations suivantes :

Nom et prénom	
Date de naissance	
Sexe	
Représentation légale et éventuellement représentation juridique (nom et adresse)	
Adresse de résidence actuelle	
S'agissant d'adultes : état civil ; pour les enfants : informations sur les parents (nom, adresse et état civil), détenteur de l'autorité parentale, conditions de garde	
Date d'ouverture de la procédure	
Objet de la procédure	
Mesure provisionnelle décidée (date de la décision, contenu de la décision)	
Etat de la procédure (étapes de la procédure réalisées, p. ex. audition, clarifications, mandats d'expertise, etc.)	
Prochaines étapes prévues/délais	
Remarques complémentaires éventuelles (selon la situation, un rapport sommaire exposant les mesures prévisibles à prendre)	

Ces informations sont nécessaires pour que la nouvelle APMA puisse intervenir dans le prolongement des étapes de procédure passées.

Pendant la période transitoire, il arrivera que les AT ne soient plus complètement occupées. En pareilles situations, selon les ressources encore disponibles auprès de l'AT ou de celles qui le sont déjà auprès de l'APMA, il faudra chercher des solutions individuellement entre l'APMA et les AT pour déterminer qui traitera les procédures en suspens. On peut envisager que les collaborateurs de l'APMA traitent le cas et qu'ils le soumettent à la décision de l'AT. La compétence décisionnelle ressortit exclusivement à l'AT jusqu'au 31 décembre 2012 (cf. ci-après explications ad ch. 9).

4.4. Données statistiques

Les données statistiques 2012 doivent être relevées **par les autorités de tutelle actuelles** selon le schéma suivant :

- nombre de nouvelles mesures instituées entre le 1^{er} janvier 2012 et le jour de référence et
- nombre de mesures actuelles le jour de référence.

Le jour de référence est, à choix, la date de transmission des dossiers de l'AT à l'APMA ou le 31.12.2012 (cette dernière option serait souhaitable ; l'AT compléterait donc les données après la transmission des dossiers).

4.5. Coffre de sécurité/dépôt de fortune

En vertu de l'art. 399 CCS, les papiers-valeurs et les documents importants doivent être conservés en lieu sûr sous la surveillance de l'autorité tutélaire. Il faut distinguer les documents directement placés sous la garde de l'autorité tutélaire (coffre de sécurité, coffre-fort de banque, etc.) et les valeurs patrimoniales déposées auprès de tiers (contrats de dépôt).

Coffre de sécurité/coffre-fort bancaire

Les objets et documents gardés en lieu sûr doivent être transmis à la nouvelle APMA sur la base de l'enregistrement des éléments patrimoniaux du pupille ou de l'inventaire du coffre-fort bancaire de la nouvelle APMA. Celle-ci doit ensuite décider si la garde de ces biens reste nécessaire ou si les objets et documents visés doivent être remis à la gestion du mandataire après l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Contrats de dépôt

Dans de nombreux cantons, les actuelles autorités tutélaires règlent le dépôt des biens patrimoniaux appartenant aux personnes mises sous tutelle en concluant des contrats de dépôt avec les banques. Les partenaires au contrat sont les institutions bancaires et les autorités tutélaires. La réorganisation des autorités appelle une adaptation de ces contrats de dépôt. Cette adaptation doit survenir en 2012 et prendre effet au 1^{er} janvier 2013, à l'entrée en vigueur du nouveau droit (concrètement : les autorités tutélaires peuvent informer la banque que l'APMA se substitue à elles comme partenaire au contrat).

5. Enfants en placement

En vertu de la réglementation cantonale (art. 2 al. 1 let. a et al. 2 OPEE), la nouvelle APMA est également responsable s'agissant d'enfants en placement. En un tel cas, il faut établir **une liste ou une fiche de base concernant les conditions de placement autorisées**. Les indications suivantes doivent y figurer :

- données sur la famille d'accueil ;
- données sur l'enfant (les enfants) placé(s) ;
- date d'octroi de l'autorisation d'accueillir un enfant ;
- date du prochain rapport sur la visite annuelle de la famille d'accueil, respectivement de l'exemption des visites (art. 10 al. 1 et 3 OPEE).

Il faut en outre dresser une **liste des familles de jour annoncées** (art. 10 al. 2 OPEE).

6. Procédures de recours en suspens

En vertu de l'art. 14a Titre final CCS, les procédures en suspens seront traitées dès le 1^{er} janvier 2013 par la nouvelle autorité compétente conformément au nouveau droit de procédure. Cette réglementation s'applique à toutes les instances. Il faut distinguer les constellations suivantes.

- **Décision régie par l'ancien droit, notification postérieure au 1^{er} janvier 2013**
Recours auprès de la nouvelle instance de recours judiciaire (art. 14a al. 2 Titre final CCS) ; l'instance de recours judiciaire décide si l'affaire doit être transmise à la nouvelle APMA aux fins de compléments et d'éventuelle décision nouvelle (art. 450d CCS ; 14a al. 3 Titre final CCS).
- **Recours pendant auprès de l'autorité administrative compétente**
Transmission à l'instance de recours judiciaire nouvellement compétente (art. 14a al. 1 Titre final CCS), qui doit décider si la procédure doit être complétée auprès de l'APMA (art. 14a al. 3 Titre final CCS).
- **Recours pendant auprès de l'instance judiciaire cantonale suprême ou au Tribunal fédéral**
Dans la mesure où une autre instance judiciaire cantonale suprême est désormais prévue, transmission à celle-ci, en complétant éventuellement la procédure à l'appui de l'art. 14a al. 3 Titre final CCS.

L'APMA ne sera donc impliquée dans des procédures de recours en suspens que si l'instance de recours décide que l'APMA doit compléter la procédure.

7. Procédures pendantes en première instance auprès de l'autorité tutélaire de surveillance ou de l'autorité compétente à ce stade pour prononcer l'interdiction

Les procédures visant le retrait de l'autorité parentale et, selon la réglementation cantonale, les procédures visant l'interdiction/la mise sous conseil légal doivent être transmises à la nouvelle APMA par l'autorité tutélaire de surveillance ou par l'autorité compétente en droit cantonal pour prononcer l'interdiction. La même disposition s'applique aux procédures pendantes visant l'autorisation de stérilisations (loi sur la stérilisation) et autres affaires soumises à autorisation (art. 422 CCS).

8. Sécurisation des documents archivés

La réorganisation de la tutelle comporte le risque que des documents ne se perdent ou qu'ils ne soient détruits. Pour que les intéressés aient accès aux documents, ils doivent être mis en sûreté auprès des autorités compétentes et **protégés contre leur destruction**.

En vertu des lois cantonales sur la protection des données et sur l'archivage, les procédures et les mesures de tutelle achevées et archivées (y compris les affaires non liées à des mesures) doivent être conservées auprès des organismes responsables à ce stade. Il faut établir une liste répertoriant les documents archivés et la remettre à la nouvelle APMA.

Ce répertoire doit contenir les informations suivantes :

- nom/prénom ;
- type de document (mesure, désignation de l'affaire, etc.) ;
- date d'archivage ;
- lieu d'archivage (si tous les dossiers se trouvent au même endroit, possibilité de l'indiquer en introduction).

Si le droit cantonal ne prévoit pas de disposition contraire, la nouvelle APMA doit cependant évaluer le **droit de consulter** les documents déjà archivés, car la compétence technique et les connaissances permettant d'évaluer les demandes de consultation des documents concernant l'activité tutélaire à ce stade (évaluation de la légitimation, étendue et restrictions du droit de regard) disparaîtront bientôt dans les communes en raison de l'abandon de leurs tâches de protection de l'enfant et de l'adulte. Quoi qu'il en soit, les demandes correspondantes doivent être transmises ou retransmises à la nouvelle APMA, qui demandera au besoin les documents aux organismes responsables de la tutelle à ce stade (communes, districts ou circonscriptions, etc.).

9. Compétence après la transmission des dossiers et procédure jusqu'au 31.12.2012

Les autorités tutélaires et les autorités tutélaires de surveillance compétentes selon le droit actuel demeurent formellement compétentes jusqu'au 31 décembre 2012 pour toutes décisions concernant la protection de l'enfant et de l'adulte. Comme la transmission des dossiers doit survenir avant l'entrée en vigueur du nouveau droit et qu'elle doit s'effectuer progressivement, pour des raisons de praticabilité, les directives cantonales doivent prévoir comment répartir concrètement le travail, dans les cas de procédures en suspens et de mesures en cours, entre l'autorité tutélaire actuelle et la nouvelle APMA. Nous recommandons la démarche suivante.

- **Avant la transmission du dossier** : l'autorité tutélaire doit soumettre chaque dossier à une appréciation. Les dossiers qui impliquent des mesures actives (p. ex. signalisation de mise en danger aiguë, audition imminente, décision imminente, échanges de pièces en cours, etc.) doivent continuer à être traités par l'AT. Ils ne sont donc pas encore transmis.
- **Après la transmission du dossier** : si, a posteriori, le besoin pressant de prendre des mesures apparaît après la transmission d'un dossier, les documents requis du dossier déjà transmis doivent être mis à la disposition de l'AT pour assurer la suite du traitement et permettre une éventuelle décision. Autant que possible, on discutera la procédure concrète et la décision nécessaire avec la nouvelle APMA. Il est possible et l'on recommande que la nouvelle APMA traite déjà les décisions en tant que « chargée du dossier » pour le compte de l'actuelle AT, mais elle doit respecter la compétence décisionnelle de l'actuelle AT jusqu'au 31 décembre 2012.
- **Nouvelles signalisations de mise en danger/ouvertures de procédures après la transmission du dossier** : ces procédures doivent être prises en main par l'actuelle AT ; selon les possibilités, la procédure concrète doit être discutée avec la nouvelle APMA, en particulier s'il n'apparaît pas possible de clore la procédure jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit. Il est possible et recommandé que la nouvelle APMA traite déjà des décisions en tant que « chargée de dossier » pour le compte de l'actuelle AT. Mais elle doit respecter la compétence décisionnelle de l'actuelle AT jusqu'au 31 décembre 2012.

10. Information des personnes concernées et des autres acteurs impliqués

Dès novembre 2012, l'APMA informera les personnes directement concernées et les autres acteurs impliqués – idéalement en coopération avec l'AT – sur les **nouvelles compétences**. Outre une présentation de l'APMA, on citera les noms des éventuelles personnes de contact au secrétariat.

L'information va en particulier aux personnes/institutions suivantes :

- personnes concernées et leurs représentants légaux en cas de procédure en suspens ;
- personnes soumises à une mesure en cours (pour les enfants : également aux parents) ;
- mandataires ;
- institutions (placement) ;
- écoles
- services spécialisés (services sociaux, SPP etc.)