

## **L'autorité de protection des mineurs et des adultes en tant qu'autorité interdisciplinaire – Ressources humaines, composition et structures**

par Urs Vogel, lic. iur., Master of Public Administration IDHEAP, dipl. Sozialarbeiter FH, Urs Vogel Consulting, Institut für angewandtes Sozialrecht, Kulmerau, et Prof. Diana Wider, lic. iur., secrétaire générale de la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) et chef de projet/docent de la Hochschule Luzern – Soziale Arbeit\*

*La mise sur pied d'autorités interdisciplinaires et collégiales constitue l'élément essentiel du nouveau droit de protection de l'adulte. Toutefois, les dispositions du droit fédéral à ce sujet sont sommaires. En y regardant de plus près, l'on s'aperçoit des conséquences pratiques dont on doit précisément tenir compte lorsque l'on définit les principes de base de l'organisation de la nouvelle autorité. En vue d'assurer à l'autorité interdisciplinaire l'indépendance nécessaire pour la conduite de la procédure ainsi que pour diriger et contrôler l'exécution des mandats, il importe de bien définir la hiérarchie entre l'autorité qui ordonne les mandats et les autres acteurs de la protection des mineurs et des adultes qui en sont les destinataires. En se basant sur les données actuelles concernant des autorités professionnelles et en prenant en compte les nouvelles tâches ainsi que les nouvelles compétences attribuées à l'autorité interdisciplinaire, on compte pour 1000 mandats en cours sur 2 à 3 personnes – en équivalents plein temps – comme membres de l'autorité et entre 11 à 13 personnes – toujours en équivalents plein temps – pour les collaborateurs qui interviennent en appui de l'autorité. Pour mettre en place des autorités interdisciplinaires en tenant compte du contexte propre à chaque canton, il s'avère essentiel d'y associer les professionnels actuellement actifs dans le domaine de la protection des mineurs et des adultes.*

### **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen**

*Kernstück des neuen Erwachsenenschutzrechts bilden die interdisziplinär zusammengesetzten Fachbehörden. Die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben sind vage; bei genauerer Betrachtung ergeben sich jedoch praktische Konsequenzen, die bei der Bestimmung der Eckdaten der neuen Behördenorganisation ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Mittels effektiver Wahrnehmung der Leitung des Verfahrens und der Steuerung/Kontrolle der Mandatsführung durch die Fachbehörde soll die Hierarchie zwischen der auftraggebenden Behörde und den auftragnehmenden anderen Akteuren im Kindes- und Erwachsenenschutz wieder hergestellt werden. Ausgehend von Stellenwerten von heute professionalisierten Vormundschaftsbehörden und unter Berücksichtigung der zahlreichen neuen Aufgaben und Zuständigkeiten der Fachbehörde ist auf der Basis von 1000 laufenden Massnahmen mit 2-3 Vollzeitstellen für die Behördenmitglieder und 11-13 Vollzeitstellen für die unterstützenden Dienste zu rechnen. Bei der fachlichen Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten in den Kantonen ist der Einbezug der bisherigen Akteure im Kindes- und Erwachsenenschutz von zentraler Bedeutung.*

\* Traduction: Catherine Zulauf, avocate, Bienne. La version originale en allemand est parue dans la RMA 1/2010 p. 5 ss.

## **Autorità professionalizzata di protezione dei minori e degli adulti – risorse personali, dotazione e strutture di sostegno**

*Le autorità professionali raggruppate in gremi interdisciplinari sono al centro del nuovo diritto di protezione degli adulti. I vantaggi di diritto federale non sono definiti, ma da una considerazione più precisa emergono le conseguenze pratiche di cui bisogna tener conto nella definizione delle caratteristiche della nuova organizzazione dell'autorità. Con l'effettiva consapevolezza della condotta della procedura e col controllo dello svolgimento del mandato da parte delle autorità professionali si ristabilisce la gerarchia fra le autorità che danno il mandato e gli attori esterni chiamati in causa nella protezione di minori e adulti. Sulla base della capacità presente nelle figure professionali che compongono le autorità di tutela e tenuto conto dei numerosi nuovi compiti e competenze a loro affidate si deve calcolare che per ogni 1000 provvedimenti in corso ci vogliono, nella funzione di membri d'autorità, da 2 a 3 persone impiegate a pieno tempo e 11–13 tempi parziali per i servizi d'appoggio. L'inclusione degli attori attuali nella protezione di minori e d'adulti è di centrale importanza per affrontare lo stato d'eterogeneità professionale nei cantoni.*

### **1. Situation initiale**

Le 19 décembre 2008, le Conseil National et le Conseil des Etats ont adopté, avec seulement deux voix d'opposition, la révision du Code civil suisse (protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation)<sup>1</sup>. La date d'entrée en vigueur probable est le 1.1.2013.

Le nouveau droit s'applique dès son entrée en vigueur (*nart.* 14 al. 1 Tit. fin. CC) à toutes les nouvelles procédures ainsi qu'à celles en cours (*nart.* 14a al. 1 et 2 Tit. fin. CC). Cela signifie que dès l'entrée en vigueur de la loi, l'organisation des autorités et la procédure doivent être conformes aux dispositions fédérales. Il faut notamment<sup>2</sup> que des **autorités de protection des mineurs et des adultes** (APMA)<sup>3</sup> répondant aux exigences d'interdisciplinarité<sup>4</sup> (*nart.* 440 al. 1 CC) soient en place.

Dans tous les cantons, des projets pour la mise en œuvre du nouveau droit ont été lancés. En avril 2009, lors d'une rencontre organisée par la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes COPMA<sup>5</sup> et réunissant les responsables de projet de 23 cantons, l'idée a été retenue de créer

<sup>1</sup> Le texte de loi a été publié dans la Feuille fédérale, le 6 janvier 2009 (FF 2009 139 ss); le délai référendaire est arrivé à échéance le 16 avril 2009, sans qu'aucune demande de référendum n'interfère.

<sup>2</sup> En prévision de l'entrée en vigueur, les cantons doivent encore régler de nombreux autres aspects, cf. *Urs Vogel/Diana Wider*, Le nouveau droit de protection de l'adulte – Vue d'ensemble des besoins de nouvelles réglementations cantonales, état des travaux liés à la mise en œuvre du nouveau droit et aperçu des mesures de soutien attendues, in RDT 1/2009 p. 62 ss, 65–68.

<sup>3</sup> Selon le nouvel article 440 al. 3, l'autorité de protection de l'adulte fait également office d'autorité de protection de l'enfant, d'où ci-après l'utilisation du terme «autorité de protection des mineurs et des adultes» (APMA).

<sup>4</sup> Le terme «autorité interdisciplinaire» est traduit dans l'édition allemande de la loi par «Fachbehörde» (*nArt.* 440 Abs. 1 ZGB).

<sup>5</sup> La Conférence des autorités cantonales de tutelles (CAT) a changé de nom le 1.1.2010 et s'appelle désormais Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), [www.copma.ch](http://www.copma.ch).

un cadre de référence commun, en rassemblant des chiffres indicatifs pour la composition et l'organisation des autorités interdisciplinaires.

La présente contribution traite d'aspects que les cantons devraient prendre en considération, lors de la mise en œuvre de la nouvelle organisation des autorités. La première partie rappelle les exigences minimales du droit fédéral et ses conséquences pratiques. La deuxième partie expose les exigences du point de vue professionnel et présente des données concrètes concernant les ressources humaines et la dotation de l'autorité interdisciplinaire ainsi que des services d'appui. L'exposé se termine par une présentation des chances et risques des diverses formes d'organisation.

## 2. Exigences minimales du droit fédéral posées à l'autorité interdisciplinaire et conséquences pratiques

### 2.1 Cadre posé par le droit fédéral

Les autorités communales composées de non professionnels et fonctionnant dans le cadre d'un système de milice ont souvent besoin de spécialistes externes et sont parfois totalement dépendantes de l'avis de ces derniers, ce qui a conduit à une inversion de la hiérarchie. Un des objectifs essentiels du nouveau droit de la protection des mineurs et des adultes est de **rétablir la hiérarchie** au moyen d'autorités investies d'un pouvoir de décision et disposant des compétences requises. La création d'autorités interdisciplinaires doit permettre d'atteindre cet objectif.

Les exigences minimales qui découlent de la loi (*nart.* 440 ss CC) ainsi que du Message du Conseil fédéral<sup>6</sup> et doivent impérativement être respectées concernant l'organisation de l'autorité interdisciplinaire sont les suivantes:

- L'autorité doit être **interdisciplinaire** dans sa composition.
- Les membres de l'autorité sont choisis en fonction de **compétences**<sup>7</sup> acquises par une formation ou de la formation continue et la pratique.
- L'autorité est composée de **3 membres au moins**.
- Les décisions sont prises en règle générale par **l'ensemble des membres (collège)**. Le canton peut déterminer les domaines dans lesquels des décisions peuvent ressortir de la compétence d'un seul membre.
- Si le fonctionnement de l'autorité doit être assuré pendant les heures usuelles de bureau, par rapport aux placements à des fins d'assistance l'autorité doit être **accessible de manière permanente**, notamment lorsqu'une décision exécutoire de placement doit être rendue dans un délai très bref (cf. *nart.* 427 al. 2 CC). Le besoin d'agir sans délai peut également survenir dans les cas de protection de l'enfant (art. 307 et *nart.* 314–314b ainsi que *nart.* 445 CC).

<sup>6</sup> FF 2006 6705 ss.

<sup>7</sup> Selon le Message, l'autorité doit comprendre un juriste afin de garantir une application correcte du droit. En fonction du cas à traiter, il faut s'assurer le concours de membres disposant de compétences psychologiques, sociales, pédagogiques, comptables, actuarielles ou médicales (FF 2006 6706).

Le droit fédéral ne détermine pas

- si les membres de l'autorité exercent leur fonction dans le cadre d'un système de milice ou d'une activité professionnelle principale ou accessoire,
- si le collège décisionnel est constant ou variable (la composition du collège décisionnel variable change en fonction du cas à traiter),
- comment l'autorité doit être insérée dans la structure juridique institutionnelle (autorité administrative ou judiciaire, organisation cantonale, supracommunale ou communale).

Il n'est en revanche pas admissible que l'autorité aille chercher les connaissances professionnelles dont elle a besoin auprès de services spécialisés: **les compétences centrales** doivent se trouver **au sein même de l'autorité interdisciplinaire**. Cela n'empêche pas de faire appel aux connaissances particulières de personnes externes dans des cas déterminés, par exemple en cas de tableaux cliniques psychiatriques ou de transactions patrimoniales complexes.

## 2.2 Conséquences par rapport à la procédure

De la loi découlent, outre de nombreuses innovations<sup>8</sup> de droit matériel, des changements de nature formelle par rapport aux tâches que l'autorité doit assumer dans la procédure. On peut distinguer les tâches que l'autorité doit impérativement accomplir elle-même, des tâches pour lesquelles elle peut avoir recours à un service d'appui interne, ainsi que des tâches qui peuvent être déléguées à des personnes ou services externes.

L'autorité doit impérativement **accomplir elle-même** les tâches suivantes: elle instruit la procédure qui se déroule sous sa responsabilité; elle planifie et dirige les démarches en vue de l'établissement des faits et, dans le cadre des mesures en cours, exerce une activité de contrôle et donne des instructions. Seule la récolte d'éléments qui serviront à fonder la décision peut être confiée à des tiers (*nart.* 446 CC). En fonction de la gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux, l'autorité devra néanmoins s'occuper elle-même de la préparation de la décision, afin qu'il soit tenu compte du principe de l'immédiateté dans la procédure<sup>9</sup>. Par rapport aux dispositions fédérales, les actes suivants doivent impérativement être accomplis par l'autorité interdisciplinaire:

- engager la procédure, conduire la procédure, c'est-à-dire ordonner l'administration de preuves, ordonner des mesures provisionnelles, rendre des décisions provisoires, (*nart.* 445 al. 1 et *nart.* 446 al.1 CC), rendre la décision finale;
- entendre la personne concernée dans les cas de placement à des fins d'assistance (*nart.* 447 al. 2) et dans toutes les autres procédures, si des compétences spécifiques pour l'audition de la personne ne sont pas requises;
- contrôler et donner des instructions dans le cadre des mesures en cours.

<sup>8</sup> Voir ch. 3.1 ci-après.

<sup>9</sup> Voir par exemple l'obligation du collège d'entendre la personne concernée, en cas de placement à des fins d'assistance (*nart.* 447 al. 2 CC). Dans les procédures concernant la protection de l'enfant, les avantages de l'immédiateté et ceux de l'audition par un spécialiste doivent en revanche être mis en balance (ATF 133 III 553 c. 4).

Alors que l'instruction de la procédure, y compris le droit d'être entendu, peut être confiée à un seul membre, les décisions doivent être prises par le collège, à moins qu'en raison de l'urgence elles ne doivent l'être par un seul membre. Le droit cantonal peut prévoir des exceptions pour des affaires déterminées (*nart.* 440 al. 2 CC).

Des **services rattachés à l'autorité interdisciplinaire** (une personne qualifiée ou un service interne), peuvent apporter leur soutien pour les actes de procédure suivants:

- Etablissement des faits (*nart.* 446 al. 2 CC): en principe, toutes les enquêtes en font partie (FF 2006 6710). Il appartient au droit cantonal de déterminer quelles enquêtes ne peuvent être faites que par des membres de l'autorité. L'administration d'une preuve déterminée doit toujours être ordonnée par l'autorité elle-même. Elle conduit la procédure et décide des preuves à administrer (voir teneur du nouvel article 446 al. 2 CC).
- Audition de la personne concernée concernant d'autres mesures que le placement à des fins d'assistance (*nart.* 447 al. 1 CC), pour autant que l'autorité interdisciplinaire ne doive procéder elle-même à l'audition pour recueillir une impression immédiate. Le fait que le droit d'être entendu puisse être accordé par une personne qualifiée ou un service spécialisé ne découle pas directement de la loi, mais du Message du Conseil fédéral (FF 2006 6711/12). La mesure doit être exécutée par une personne ou un service qualifiés qui disposent des connaissances professionnelles nécessaires au sens du nouvel article 446 al. 2 CC. Dans un arrêt déterminant concernant l'audition de l'enfant, le Tribunal fédéral a néanmoins souligné que le collège décisionnel devait en principe procéder à l'audition de l'enfant concerné, afin d'acquérir une impression immédiate et non filtrée; l'audition peut être déléguée dans des cas particuliers, si cela est judicieux. **Il ne serait cependant pas admissible de déléguer systématiquement l'audition à un tiers<sup>10</sup>.**

Les tâches suivantes peuvent en particulier être confiées à **des personnes ou des services externes**:

- établissement d'expertises médicales et psychiatriques;
- établissement de rapports d'estimation de la valeur d'un immeuble (valeur vénale, valeur locative, valeur de rendement, état de la construction, etc.);
- examen de la sûreté des placements de la fortune de la personne sous curatelle, par rapport aux exigences légales;
- établissement de rapports sociaux par des services sociaux publics ou privés.

### 2.3 Conséquences par rapport au besoin d'appui

Pour que l'autorité interdisciplinaire dispose de l'aide requise dans l'exécution de ses tâches, la création de services d'appui qualifiés s'impose. Dans les organi-

<sup>10</sup> ATF 133 III 553, 554 c. 4; *Yvo Biderbost*, Anhörung um der Anhörung willen?, in: Jusletter 31 mars 2008.

sations fonctionnant déjà de manière professionnelle, le système qui permet le développement des connaissances nécessaires au sein du secrétariat de l'autorité ou en collaboration avec des fournisseurs de prestations externes (par exemple centres de consultation, office de la jeunesse, etc.) a fait ses preuves.

Dans cet esprit, les tâches suivantes doivent être assumées par des **services d'appui**:

- Chancellerie: contrôle de gestion des affaires, conduite des registres, établissement des procès-verbaux, gestion de l'administration et de la comptabilité, encaissement des émoluments, etc.
- Service juridique: consultations juridiques, examen de questions juridiques particulières, rédaction de projets de décisions, préparation d'affaires qui ne sont pas liées à une mesure, gestion de la documentation technique en matière de protection des mineurs et des adultes, audition de personnes concernées, etc.
- Service d'enquêtes: enquêtes concernant les situations signalées, établissement plus approfondi des faits, collaboration avec les services sociaux locaux, audition de personnes concernées, etc.
- Service de révision: établissement de l'inventaire des valeurs patrimoniales, examen des rapports d'activité et des comptes, contrôle du placement et de la préservation des biens.

Il est essentiel que l'autorité interdisciplinaire puisse **avoir recours** à ces services d'appui directement et **à tout moment**, notamment lorsque des mesures provisionnelles ou des mesures urgentes doivent être prises. Une grande partie de ces services d'appui doit par conséquent se trouver au sein de l'unité organisationnelle constituée par l'autorité et ne doit pas provenir de fournisseurs de prestations externes. L'autorité interdisciplinaire ne pourra remplir sa mission conformément aux dispositions légales qu'à ces conditions.

#### 2.4 Conséquences par rapport au travail de réseau local

Dans le cadre du travail d'enquête, le **réseau local**, c'est-à-dire la collaboration avec les partenaires locaux, demeurera une priorité; le recours à ce réseau doit être garanti, même si l'organisation des autorités est centralisée ou régionalisée. Les expériences faites par des autorités tutélaires dont l'activité est déjà fortement professionnalisée montrent, de manière tendancielle, que les enquêtes dans le domaine de la protection des mineurs sont confiées aux services sociaux ou services spécialisés locaux et que l'autorité tutélaire et son équipe de collaborateurs et collaboratrices conduit la procédure, rend les ordonnances procédurales nécessaires, entend les personnes concernées et évalue la situation sur la base du dossier et des faits établis. En revanche, dans le domaine de la protection de l'adulte, ces mêmes autorités tutélaires font elles-mêmes les enquêtes, procèdent à des inspections locales et mènent des entretiens avec les personnes concernées.

On continuera bien sûr de confier certaines investigations plus poussées à des tiers spécialisés (par exemple expertises médicopsychologiques, expertises pédo-

psychiatriques, etc.). A cet égard, l'autorité interdisciplinaire aura encore besoin des services spécialisés, des services sociaux communaux et d'autres spécialistes, tels que médecins, psychiatres, etc.

### 3. Autres exigences posées à l'autorité interdisciplinaire du point de vue professionnel

Dans ses recommandations<sup>11</sup>, la Conférence des autorités cantonales de tutelle CAT (depuis le 1.1.2010, Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes COPMA) se fonde sur les **standards suivants, qui doivent être observés indépendamment de la forme d'organisation choisie**:

- Les disciplines du droit, du travail social et de la pédagogie/psychologie sont représentées au sein du collège décisionnel.
- Le collège doit pouvoir recourir en tout temps aux connaissances professionnelles de services internes ou externes dans les domaines de l'activité fiduciaire de la médecine, de la psychiatrie, des assurances sociales.
- Un secrétariat avec des compétences spécifiques en matière d'administration, de droit et de travail social assiste l'autorité.
- Le collège décisionnel est un groupe de trois personnes dont la composition reste constante. (En complément aux recommandations de la CAT, les connaissances centrales peuvent, le cas échéant, être complétées par le recours à des personnes faisant partie d'un pool qui regroupe des spécialistes des domaines de la médecine, de la psychiatrie, de l'activité fiduciaire, cf. plus bas, ch. 3.2.2.)
- La fonction au sein de l'autorité est une activité exercée à titre principal.
- En principe, l'autorité interdisciplinaire prend ses décisions collégialement: les compétences individuelles constituent l'exception.
- La zone desservie compte au minimum 50 000 à 100 000 habitants, ce qui correspond à environ 1 000 mesures en cours et à environ 250 nouvelles mesures instituées par année.

#### 3.1 Les nouvelles tâches de l'autorité interdisciplinaire et ses conséquences sur la dotation en personnel

Tant du point de vue quantitatif que qualitatif, le nouveau droit attribue de **nombreuses nouvelles tâches** à l'autorité de protection des mineurs et des adultes<sup>12</sup>. Ni dans les travaux préparatoires de la commission d'experts, ni dans le Message du Conseil fédéral on ne trouve d'indications sur ce que peuvent représenter ces tâches supplémentaires ou sur la manière de mesurer le surcroît de travail que cela implique.

<sup>11</sup> CAT, L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et proposition de modèles), Recommandations de la Conférence des autorités cantonales de tutelle CAT [ci-après: Recommandations CAT 2008], in RDT 2/2008 p. 129 ss, en particulier p. 164–165.

<sup>12</sup> Recommandations CAT 2008, p. 138–140.

Les décisions de première instance en matière de protection des mineurs et des adultes sont désormais de la compétence d'une seule instance. L'autorité interdisciplinaire devient par conséquent compétente pour toutes les affaires qui étaient du ressort de l'autorité de surveillance. Par ailleurs, fondée sur de nombreuses nouvelles normes de droit matériel, la compétence de l'autorité interdisciplinaire **s'accroît** tant du point de vue qualitatif que quantitatif:

- Dans le domaine de la *protection de l'adulte* sont venus s'ajouter les compétences de l'autorité interdisciplinaire en matière de mandat pour cause d'incapacité (*art. 363 et 368 CC*), de directives anticipées du patient (*art. 373 CC*), de représentation des personnes incapables de discernement (*art. 376*), de représentation dans le domaine médical (*art. 381 CC*) et de protection des personnes incapables de discernement résidant dans un établissement médico-social (*art. 385 CC*). Les mesures sur mesure nécessitent une analyse de la situation encore plus poussée que jusqu'à présent et un diagnostic posé de manière professionnelle, afin que les mesures soient adaptées au cas d'espèce et assorties de tâches claires (*art. 391 CC*). Un examen régulier est également nécessaire pour que les mesures puissent, le cas échéant, être adaptées aux faits nouveaux (*art. 414 CC*). Les décisions en matière de stérilisation des personnes incapables de discernement constituent aussi une compétence nouvelle (*art. 8 al. 1 Loi sur la stérilisation*).
- Dans le domaine de la *protection des mineurs*, l'autorité interdisciplinaire est notamment compétente pour retirer l'autorité parentale (*art. 311 al. 1 CC*), modifier l'attribution de l'autorité parentale (*art. 298a al. 2 et 3 CC*) ou ordonner une médiation (*art. 314 al. 2 CC*). Il faut également tenir compte de la révision de l'ordonnance réglant le placement d'enfants (OPEE, l'ordonnance s'appelle désormais ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants)<sup>13</sup>, dans le cadre de laquelle le domaine de la surveillance des placements sera réglé de façon totalement nouvelle. Selon les modifications qui seront apportées à l'avant-projet, l'autorité de protection des mineurs et des adultes se verra attribuer de nouvelles tâches.
- Enfin, *de manière générale*, l'autorité interdisciplinaire doit donner les instructions nécessaires aux curatrices et curateurs, les conseiller et les soutenir dans l'accomplissement de leurs tâches (*art. 400 al. 3 CC*). Le bien-fondé du placement à des fins d'assistance doit désormais être examiné après 6 et 12 mois, puis une fois par année. Le placement ordonné par un médecin doit être confirmé au plus tard dans les 6 semaines par l'autorité interdisciplinaire. Comme elle est seule compétente dans le domaine de la protection des mineurs et compétente en matière de placement à des fins d'assistance, l'autorité interdisciplinaire doit en principe être atteignable jour et nuit.

Ces innovations doivent être prises en considération lors de l'attribution des ressources humaines. Comme ordre de grandeur, on tiendra compte d'une **augmentation des tâches d'environ 15 à 20%**.

<sup>13</sup> [http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/themen/gesellschaft/ref\\_gesetzgebung/ref\\_kinderbetreuung.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/themen/gesellschaft/ref_gesetzgebung/ref_kinderbetreuung.html)

Des comparaisons faites entre des autorités tutélaires dont le fonctionnement est aujourd'hui déjà fortement professionnalisé (par exemple dans les villes de St-Gall, Winterthur, Lucerne, Bienne et Coire, dans le canton de Glaris) indiquent que pour les tâches découlant du droit actuel et concernant quelques 1000 mesures en cours et 200 à 250 nouvelles mesures instituées annuellement, 10 à 12 postes à temps complet sont nécessaires pour maîtriser la charge de travail. Les enquêtes effectuées par des services spécialisés (par exemple office de la jeunesse, enquêtes sociales approfondies faites par les services sociaux, etc.) ne sont toutefois pas prises en compte, ni le travail assumé par les membres de l'autorité dans le cadre d'un système de milice<sup>14</sup>. Les 10 à 12 postes à temps complet ne concernent par conséquent que les personnes qui travaillent directement pour l'autorité.

En partant du nombre de postes précité et en tenant compte des tâches nouvelles et des compétences de l'autorité de protection des mineurs et des adultes ainsi que de la part de travail effectuée par les autorités actuelles dans le cadre d'un système de milice, il faut compter pour environ **1000 mesures en cours** et 200 à 250 nouvelles mesures instituées annuellement **13 à 16 postes à temps complet**, les fonctions de membre de l'autorité, le travail d'enquête et les tâches de direction étant incluses. Cette fourchette provient des différences résultant de l'évaluation dans les divers cantons et laisse une certaine liberté dans la manière de concevoir l'organisation, en fonction du nombre d'enquêtes confiées à des fournisseurs de prestations externes (services sociaux des communes, services régionaux, etc.).

La manière dont les 13 à 16 postes à temps complet doivent être occupés et répartis entre l'autorité interdisciplinaire et les services d'appui est expliquée ci-après.

### 3.2 Ressources humaines et dotation de l'autorité interdisciplinaire

Partant des exigences exposées ci-dessus, d'un point de vue professionnel, une autorité fondée sur un **système de milice** n'est **plus possible**. Il faut que les membres de l'autorité interdisciplinaire soient des professionnels possédant la formation requise ou ayant acquis les connaissances requises par la formation continue et la pratique<sup>15</sup>. Leur fonction doit en outre représenter une activité exercée à titre principal.

<sup>14</sup> Des sondages et enquêtes sommaires effectués dans le cadre des groupes de projet de divers cantons confirment cette estimation. Une étude datant de 2000 de la *Haute Ecole spécialisée de Lucerne – Travail social*, effectuée auprès de douze autorités tutélaires les plus grandes de Suisse n'a pas apporté de résultats clairs, dans la mesure où l'organisation du travail et la pratique dans les divers cantons est trop différente et ne permet pas de dégager des chiffres qui puissent être comparés et utilisés comme référence.

<sup>15</sup> Voir à ce sujet le rapport d'expert *Daniel Steck*, canton de Zurich, p. 44 ([http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/revision/ZH\\_Bericht\\_Steck.pdf](http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/revision/ZH_Bericht_Steck.pdf)).

### 3.2.1 Membres permanents de l'autorité interdisciplinaire (noyau central de l'autorité)

Il faut préférer un **collège décisionnel composé de trois membres** à un collège composé de plus de personnes. En effet, en raison de leur nombre, le taux d'activité des membres risquerait de ne pas être assez élevé. Plus la taille du collège décisionnel est réduite, plus la charge de travail de ses membres augmente. Lorsque la zone desservie est importante (à partir d'env. 100 000 habitants), il est possible d'envisager la création de deux collèges décisionnels spécialisés, l'un pour la protection des mineurs et l'autre pour la protection des adultes. La **présidence** doit de préférence être confiée à **un ou une juriste**, afin qu'un déroulement des procédures conforme au droit soit assuré. Aux côtés du président ou de la présidente doivent siéger deux membres possédant des compétences centrales dans les domaines du **travail social**, de la **pédagogie** ou de la **psychologie** (les compétences en travail social sont indispensables<sup>16</sup>). Au moyen de ces compétences professionnelles acquises idéalement par une formation et exceptionnellement par une formation continue et la pratique, l'autorité interdisciplinaire peut statuer dans la majeure partie des affaires<sup>17</sup>.

Ces trois personnes exercent leur fonction en tant qu'**activité principale** et constituent le noyau central de l'autorité. Afin que la fonction de membre puisse être exercée à titre principal par trois personnes, il faut que le collège décisionnel soit responsable d'environ 1000 mesures en cours, et la zone desservie doit représenter au moins 50 000 habitants pour que ce nombre de cas puisse être atteint<sup>18</sup>. Selon la grandeur de la zone desservie, les membres de l'autorité feront eux-mêmes les enquêtes, afin que leur charge de travail soit suffisante. Leurs compétences et leur expérience permettent d'assurer la professionnalisation souhaitée des activités de l'autorité.

La **présidence** doit représenter **un poste de 80 à 100 pourcents**, les deux autres membres permanents des **postes d'au moins 50 pourcents**, afin que leur participation et leur charge de travail soient équilibrées. En plus de la participation aux séances du collège, selon l'importance de la zone desservie et de la charge de travail, les membres de l'autorité font également des enquêtes, procèdent à des auditions et travaillent en étroite collaboration avec d'autres professionnels. Le membre de l'autorité formé dans le domaine de la pédagogie/psychologie peut être responsable de la collaboration avec les écoles et autres institutions analogues, celui formé en travail social peut être chargé de la collaboration avec les services de consultation et les services sociaux locaux et régionaux.

<sup>16</sup> Patrick Zobrist, Professionnel du travail social en tant que membre de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, in: RDT 4/2009 p. 223–234.

<sup>17</sup> Recommandations CAT 2008, Tableau des tâches et compétences requises, colonne de droite «compétences centrales», RDT 2/2008 p.186 ss.

<sup>18</sup> Dans les cantons de moins de 50 000 habitants, une autorité interdisciplinaire cantonale s'impose. Cf. sur cette question: Recommandations CAT 2008, tableau avec zones desservies de 70 000 habitants. RDT 2/2008 p. 198.

### 3.2.2 *Pool de membres suppléants de l'autorité interdisciplinaire*

Pour garantir l'interdisciplinarité dans tous les domaines importants, il est judicieux et nécessaire que d'autres spécialistes, en premier lieu des professionnels du domaine de la médecine, de la psychiatrie et de la gestion de fortune, soient à disposition. Ils pourraient être regroupés au niveau supra régional dans un **pool de spécialistes**. En cas de besoin, l'autorité pourrait faire appel à eux et, lorsqu'ils interviendraient, ils auraient le statut de membre de l'autorité et remplaceraient un membre permanent. Ces personnes peuvent exercer leur activité selon un système de milice. Ce pool permet également d'assurer le remplacement de membres permanents absents.

### 3.2.3 *Associer des professionnels des services d'appui comme membres suppléants de l'autorité interdisciplinaire*

Au lieu de créer un pool de spécialistes ou en plus de ce pool, il serait possible, en cas de besoin, de faire appel à des collaborateurs et collaboratrices des services d'appui comme membres suppléants de l'autorité interdisciplinaire. Cela aurait l'avantage de permettre que des personnes ayant des connaissances approfondies en matière de protection de l'enfant et de l'adulte participent directement à une éventuelle prise de décision dans des cas complexes et fassent bénéficier l'autorité de leurs compétences professionnelles ou des connaissances particulières acquises pendant l'enquête. Le remplacement des membres permanents, en cas d'absence pour cause de maladie ou de vacances, pourrait par ailleurs être réglé de manière efficace. Cette variante présuppose bien sûr que le collaborateur ou la collaboratrice concerné puisse prendre ses décisions en toute indépendance et sans devoir suivre des instructions, par exemple de la part de son supérieur hiérarchique au sein du service.

### 3.2.4 *Résumé*

Pour 1000 mesures en cours, une **autorité composée de 3 membres** doit être constituée de **2 à 3 postes à temps complet**:

Ressources humaines de l'autorité interdisciplinaire	Postes en %
direction/présidence de l'autorité/compétence juridique	100
travail social/éducation	50-100
psychologie/pédagogie	50-100
médecine/psychiatrie/activité fiduciaire (pool de spécialistes)	«milice»
<b>Total des postes pour l'autorité</b>	<b>200-300</b>

### 3.3 Ressources humaines et dotation des services d'appui

L'autorité interdisciplinaire doit pouvoir s'appuyer sur des services spécialisés dans les domaines de l'**administration**, du **droit**, du **travail social** ainsi que de la **gestion de fortune** et de l'**activité fiduciaire**. Aujourd'hui, dans les grandes communes et les villes, ces prestations sont fournies de manière décentralisée par des professionnels rattachés au secrétariat de l'autorité tutélaire. L'autorité interdisciplinaire doit en tout temps pouvoir recourir à ce soutien, raison pour laquelle ces services doivent faire partie de la même organisation. Il en résultera par conséquent une centralisation ou une régionalisation de certaines tâches assumées par ces services. Cette centralisation ou régionalisation ne doit pas entraîner la perte des acquis dans le **travail de réseau** avec les divers domaines professionnels et au niveau des communes, mais doit au contraire permettre de redéfinir les zones de collaboration. La manière dont ces tâches seront concrètement réparties et attribuées sera finalement aussi déterminante pour le calcul des chiffres de référence et l'attribution de postes dans les services d'appui de l'autorité interdisciplinaire.

#### 3.3.1 Services d'appui devant impérativement être centralisés

Certains domaines d'activité des services d'appui doivent **impérativement être centralisés**, c'est-à-dire se trouver après de l'autorité interdisciplinaire, car ils sont directement liés à l'activité des membres de l'autorité et doivent être dirigés par celle-ci, tant du point de vue administratif que professionnel. Il s'agit des domaines suivants:

- Chancellerie: contrôle de gestion des affaires, conduite des registres, établissement des procès-verbaux, gestion de l'administration et de la comptabilité, encaissement des émoluments, etc.
- Service juridique: consultations juridiques, examen de questions juridiques particulières, rédaction de projets de décisions, préparation d'affaires qui ne sont pas liées à une mesure, gestion de la documentation en matière de protection de l'enfant et de l'adulte, audition de personnes concernées, etc.
- Service de révision: établissement de l'inventaire des valeurs patrimoniales, examen des rapports d'activité et des comptes, contrôle du placement et de la préservation des biens.

#### 3.3.2 Possibilité de déléguer les enquêtes

Indépendamment du modèle choisi, il est indispensable que la personne en charge de l'enquête soit un professionnel ou une professionnelle qui effectue régulièrement des enquêtes. Les personnes chargées des enquêtes seront en premier lieu des assistants sociaux et des assistantes sociales diplômés.

S'agissant des enquêtes sociales (enquêtes fondées sur des signalements, enquêtes approfondies pour établir les faits, travail de réseau avec les services sociaux locaux, auditions confiées par l'autorité), trois modèles sont en principe envisageables:

- **Enquêtes centralisées de l'autorité/du secrétariat de l'autorité:** Les enquêtes sont effectuées par les membres de l'autorité et par des professionnels désignés des services d'appui de l'autorité. Les services sociaux locaux sont au besoin associés par le biais de questions qui leur sont adressées par écrit ou lors d'entretiens et, le cas échéant, des alternatives sans ordonnance de mesure (recours à un service de consultation sociale, à d'autres services, etc.) sont élaborées en commun. L'autorité interdisciplinaire, resp. le secrétariat de l'autorité planifie, conduit l'enquête et effectue l'essentiel du travail d'enquête. Par ailleurs, comme par le passé, des rapports spéciaux ou des expertises sont demandés auprès de services spécialisés (services de pédopsychiatrie par exemple). L'avantage de cette forme d'enquête est que, du point de vue organisationnel, elle est directement subordonnée à l'autorité et, de ce fait, proche d'elle. La grande distance qui la sépare des communes et des acteurs locaux constitue plutôt un inconvénient.
- **Enquêtes régionalisées de l'autorité/du secrétariat de l'autorité:** Le travail d'enquête n'est pas effectué de manière centralisée, mais l'autorité dispose de services d'enquêtes régionaux qui sont sous sa direction. Le cas échéant, ces services peuvent être rattachés localement à des services régionaux déjà existants (notamment des services sociaux ou des services de mandataires professionnels). La dotation en personnel de ces services d'enquêtes dépend de la grandeur de la région. Il serait également concevable que ces services régionaux n'effectuent pas seulement des enquêtes sociales, mais traitent également les aspects juridiques (préparation de décisions, etc.) et s'occupent de tâches de révision. Ces services d'appui régionalisés présenteraient l'avantage d'être directement subordonnés à l'autorité du point de vue organisationnel, donc proches de cette dernière, tout en étant bien implantés au niveau régional, dans les structures déjà existantes. Les désavantages résulteraient du morcellement des ressources des services d'appui, de la petite taille de certains services régionaux et du temps important consacré à la coordination du travail.
- **Enquêtes décentralisées des communes:** La planification et la direction de la procédure d'enquête doit ici également être assurée par l'autorité (*nart.* 446 al. 1 CC). Le travail d'enquête est confié aux services sociaux locaux des communes, par le biais de mandats. Ces services mènent leur enquête de manière indépendante et remettent un rapport à l'autorité de protection des mineurs et des adultes qui décide alors si d'autres preuves doivent être administrées (par exemple rapports médicaux ou de spécialistes) ou si une décision peut déjà être rendue. L'essentiel du travail d'enquête est fourni par les communes, respectivement, en cas de délégation, par les services de consultation régionaux. Lorsque l'enquête revêt cette forme décentralisée, il est primordial que les ressources et les compétences nécessaires pour mener des enquêtes soient effectivement présentes et que l'autorité puisse y faire appel. Selon la grandeur de la zone desservie, l'autorité aura affaire à un nombre plus ou moins important de personnes chargées de faire des enquêtes. C'est pourquoi, des standards devront être élaborés et observés. Cela présente

un certain risque et nécessite des ressources pour la coordination du travail. L'implication des communes et des connaissances locales constitue l'avantage de cette variante. Les désavantages en sont l'éloignement de l'autorité du point de vue organisationnel et, le cas échéant, les différences dans la qualité des enquêtes et la manière dont elles sont menées, en fonction des compétences et de l'expérience des personnes qui en sont chargées.

### 3.3.3 Résumé

Chaque canton devra choisir la forme d'organisation adaptée à ses structures et à la manière dont celles-ci tendent à se développer dans le domaine social. Les exigences en ressources humaines peuvent néanmoins être formulées de manière générale.

Les ressources des services d'appui sont calculées sur les mêmes bases que pour l'autorité interdisciplinaire, c'est-à-dire environ 1000 mesures en cours et 200 à 250 nouvelles mesures instituées annuellement. Elles devront être adaptées en fonction de la grandeur des régions et du nombre effectif de cas.

Pour 1000 mesures en cours, les **services d'appui** doivent être dotés de **11 à 13 postes à temps complet**. 7,5 postes à temps complet doivent impérativement être centralisés auprès de l'autorité. 3,5 à 5,5 postes à temps complet peuvent être attribués entièrement ou partiellement à des services communaux ou régionaux ou à des services spécialisés:

Ressources humaines des services d'appui	postes en%
Compétences juridiques/direction (impérativement centralisées)	200
Travail social/pédagogie/psychologie	350-550
Traitement de dossiers/administration/chancellerie (impérativement centralisés)	300
Inventaires/contrôle des comptes (impérativement centralisés)	250
<b>Total</b>	<b>1100-1300</b>

## 4. Chances et risques des diverses formes d'organisation

Si la zone desservie par l'autorité interdisciplinaire doit être d'une certaine importance, l'organisation ne peut plus être assumée individuellement par les communes, et d'autres formes d'organisation doivent être créées. Trois variantes d'organisation sont sommairement évaluées. Parmi ces variantes, des formes mixtes sont possibles. Elles ne sont toutefois pas examinées ici. Le domaine de la gestion des mandats est intentionnellement mis entre parenthèses (les effets sur ce domaine devront être pris en considération, en fonction du canton et de sa forme concrète d'organisation).

#### 4.1 Organisation cantonale avec enquêtes centralisées

##### Chances:

- Intégration dans une organisation existante.
- Structures et compétences claires pour créer une nouvelle organisation de l'autorité. Elaboration d'un seul tenant.
- Directives communes lors de l'affectation des postes (spécialisation, profil requis, clé de répartition des postes, financement, etc.).
- La responsabilité de l'Etat passe logiquement par le canton.
- Développement d'une pratique cantonale uniforme.
- Les autorités se remplacent mutuellement quand il y en a plus d'une.
- Gestion commune de la documentation technique (bibliothèque, recueil de décisions, pratique, etc.).
- Utilisation optimale de synergies communes (informatique, achat de matériel, mobilier de bureau, etc.).
- Pas de coûts supplémentaires liés à la structure (comme pour les associations de communes par exemple).

##### Risques:

- Dans la plupart des cantons, l'interdépendance entre le canton et les communes pour l'accomplissement des tâches est remise en cause.
- Une compensation des charges doit être mise en place, car jusque là les communes assumaient en règle générale ces coûts.
- Pas d'ancrage local, accès difficile aux réseaux locaux.
- Mise au point de nouvelles interfaces, notamment dans le travail avec les écoles (protection des mineurs).

#### 4.2 Organisation cantonale/arrondissements avec services d'enquêtes régionaux ou communaux

##### Chances:

- Si l'autorité interdisciplinaire est cantonale, voir Chances ci-dessus.
- Si organisation par districts: structures existantes, meilleur ancrage local de l'autorité qui est en général plus proche des communes.
- On a recours aux réseaux existants dans le cadre de l'enquête.
- Le travail social sur une base volontaire, dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte, peut se dérouler en parfait accord.
- Encouragement de la polyvalence dans les régions.
- Garantie de places de travail décentralisées.

##### Risques:

- Si l'autorité interdisciplinaire est cantonale, voir Risques ci-dessus.
- Si districts: financement par les districts, compensation des charges avec les communes.

- Le canton doit jouer un rôle déterminant dans la définition du professionnalisme, faute de quoi les différences entre les régions risquent d'être trop grandes: l'autonomie des districts s'en trouve limitée.
- Responsabilité de l'Etat: selon le droit fédéral, il s'agit impérativement d'une responsabilité des cantons. Le droit cantonal peut prévoir l'action récursoire contre l'auteur du dommage. Le canton reste malgré tout obligé.
- Rapports de subordination multiples (subordination administrative au sein de l'organisation; par rapport à la matière, subordination envers l'instance de surveillance et l'instance judiciaire).
- Des frais liés à la création des nouvelles structures sont générés pour plusieurs unités organisationnelles.
- Peu de synergies concernant l'informatique, la documentation, etc.
- Le droit de donner des instructions aux services d'enquêtes doit être garanti, car ceux-ci ne sont pas administrativement subordonnés à l'autorité.

#### 4.3 Organisation sous la forme d'associations supracommunales ou selon le modèle de la commune siège, avec enquêtes des communes

##### Chances:

- Structure déjà existante, si le modèle de la commune siège est choisi.
- Le travail de réseau avec les services spécialisés est déjà en place.
- Les services d'enquête sont proches des personnes concernées.
- Des associations régionales de communes qui pourraient assumer ces tâches existent éventuellement déjà.
- Financement comme par le passé.
- Expérience dans la collaboration intercommunale.

##### Risques:

- Création d'une nouvelle organisation, car la plupart des communes ne sont à elles seules pas assez grandes pour constituer une autorité.
- Si solution par association de communes: procédures de décisions tendanciellement longues et compliquées pour désigner l'autorité et régler sa direction administrative.
- En cas de solution par association de communes, la proximité a tendance à disparaître, du fait que les associations doivent être suffisamment grandes pour limiter les coûts.
- Question de la répartition des frais (selon le principe de la solidarité ou par rapport aux coûts occasionnés?).
- Financement: assumé par les communes, mais les coûts augmentent en raison des exigences du professionnalisme et du passage d'une activité selon un système de milice à une professionnalisation du travail.
- Le canton doit jouer un rôle déterminant dans la définition du professionnalisme, faute de quoi les différences entre les régions risquent d'être trop grandes: l'autonomie communale est sans importance, s'agissant de la désignation de l'autorité.

- Les exigences posées à l'autorité de surveillance par rapport à ses tâches de surveillance sont élevées.
- Rapports de subordination multiples (subordination administrative au sein de l'organisation; par rapport à la matière, subordination envers l'instance de surveillance et l'instance judiciaire).
- Responsabilité de l'Etat: selon le droit fédéral, il s'agit impérativement d'une responsabilité des cantons. Le droit cantonal peut prévoir l'action récursoire contre l'auteur du dommage. Le canton reste malgré tout obligé.
- Il est plus difficile de développer une pratique cantonale.

#### 4.4 Conclusion

Chaque forme d'organisation comporte des chances et des risques. Quel que soit le genre d'organisation prévu, dans la plupart des cantons (plus particulièrement en Suisse alémanique), la mise en œuvre de la protection des mineurs et des adultes entraînera un changement fondamental de structures, car les tâches ne pourront plus être du ressort des communes, mais devront à l'avenir être assumées par des autorités interdisciplinaires centralisées ou régionalisées. C'est pourquoi, les diverses interfaces dans le domaine de la protection des mineurs et des adultes (collaboration entre autorité interdisciplinaire, services sociaux, écoles, services de consultation, etc.) devront être fondamentalement adaptées et redéfinies. Pour toutes les formes d'organisation, **le travail de réseau pour accéder aux connaissances locales se fait dans le cadre de l'enquête**, lorsque les services sociaux locaux, les autorités scolaires, les services spécialisés et autres partenaires y sont associés. Au niveau de la prise de décisions, des connaissances locales particulières ne sont plus nécessaires.

Pour qu'une solution appropriée, respectueuse des exigences minimales du droit fédéral puisse être trouvée, il faut débattre dans chaque canton de manière professionnelle et nuancée, en se fondant sur des données concrètes, afin de préparer les bases nécessaires aux discussions qui doivent avoir lieu au niveau politique. A cet égard, il est essentiel **d'y associer les professionnels actuellement actifs** dans le domaine de la protection des mineurs et des adultes.