Publié par:
REISO.org
REVUE D'INFORMATION SOCIALE

Jura : une autorité de protection créée sur mesure

Les cantons peaufinent la mise en place des « autorités de protection ». La conception de ces nouvelles entités interdisciplinaires comporte des choix politiques, juridiques et sociaux importants. Le cas particulier du Jura.

Par **Christian Minger,** président de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, APEA, Delémont

La révision du Code civil suisse modifie non seulement les mesures de protection mais pose des exigences à l'autorité chargée de les mettre en œuvre. Ce nouveau droit a conduit les cantons à entreprendre des réformes importantes dans leur organisation. Le canton du Jura figure certainement parmi ceux pour lesquels le travail de réorganisation a été le plus important, puisqu'il a dû construire un système de toutes pièces et non seulement adapter des autorités existantes à de nouvelles exigences.

Avec un système comprenant 64 autorités tutélaires communales, formées de miliciens, il a d'emblée paru évident que des aménagements importants devraient être opérés pour satisfaire notamment aux exigences d'interdisciplinarité et de professionnalisme requises par le nouveau droit.

La nature et le nombre d'autorité(s)

Un groupe de travail s'est penché sur la première option fondamentale : fallait-il conserver une autorité administrative ou rompre avec la tradition et opter pour une autorité judiciaire, à l'image de la plupart des cantons romands ? Cette question devait impérativement être tranchée en premier car elle conditionnait les autres décisions. Sans vouloir ternir l'image de canton progressiste du Jura, le groupe de travail a aisément choisi la solution administrative. Il a estimé que, pour les personnes qu'il s'agit de protéger, il est moins « stigmatisant » d'avoir affaire à une autorité administrative qu'à un tribunal. De plus, si l'activité de l'autorité de protection comprend un volet important sur le plan juridique, il est un certain nombre de tâches qui ne relèvent pas de l'activité judiciaire proprement dite [1]. D'autres raisons ont encore plaidé pour ce choix : le caractère moins formaliste, le maintien d'une certaine proximité avec « le terrain ; les coûts inférieurs d'une autorité administrative par rapport à une

instance judiciaire ; la nomination des membres par le Gouvernement en fonction de compétences professionnelles avérées et la possibilité de déterminer librement le siège.

Ensuite s'est naturellement posée la question de savoir combien d'autorités seraient nécessaires pour desservir le canton du Jura. Avec trois districts comptant respectivement une population de l'ordre de 36'000, 24'000 et 10'000 habitants, implanter une autorité dans chacun d'eux n'était guère envisageable. Toutefois, avec une population globale de 70'000 habitants et avec environ 1'600 mesures en cours et 350 nouvelles mesures par année, le canton du Jura entrait parfaitement dans les critères retenus par la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) pour une seule autorité. Il en a donc été décidé ainsi.

Cette solution présente des avantages appréciables : un volume d'affaires important pour les membres qui seront ainsi de véritables professionnels [2], une efficacité accrue, une pratique et une jurisprudence uniformes sur l'ensemble du canton permettant un meilleur respect de l'égalité de traitement, un seul interlocuteur et une seule adresse pour les administrés, les services sociaux, les autorités communales, scolaires ou le corps médical, pas de problème pour déterminer le for en matière de protection, ni de transfert de for à l'intérieur du canton, une seule permanence à organiser et des coûts moindres. Avec l'autre solution de plusieurs autorités, il aurait été difficile de trouver des membres dans les professions recherchées pour chaque entité. Les taux d'activité auraient alors été faibles. Ils auraient rendu plus compliquée la fixation des séances communes indispensables au fonctionnement d'une autorité collégiale et n'auraient pas permis d'avoir un volume d'affaires suffisant pour acquérir une grande pratique du domaine.

La composition interdisciplinaire

Une fois arrêté ce deuxième choix, il s'est agi d'examiner de quelle manière celle-ci serait composée pour répondre aux exigences de l'interdisciplinarité découlant du droit fédéral. Sur ce point également, le groupe de travail s'est basé sur les recommandations de la COPMA selon lesquelles le droit, le travail social et la psychologie ou la pédagogie devaient être représentés. La nouvelle Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) sera ainsi dotée d'un président juriste et de deux membres, l'un travailleur social et l'autre psychologue. Cette dernière profession a été préférée au domaine pédagogique dans l'idée qu'elle permettrait de couvrir un plus grand nombre de situations. Ces trois personnes auront le statut de membre permanent de l'autorité de protection. Pour suppléer en cas d'empêchement d'un membre permanent ou apporter des connaissances dans d'autres domaines lorsque la problématique le demandera, il a été prévu de désigner des membres non permanents ayant qualité de médecin généraliste ou pédiatre, de psychiatre, de personne provenant du monde financier ou fiduciaire, ou encore de juriste. Ces membres non permanents seront appelés au cas par cas, en fonction des besoins.

Une question importante à résoudre a été de savoir si l'APEA devait disposer de ses propres assistants sociaux pour procéder aux enquêtes sociales et aux évaluations de situations ou si elle devait confier ces tâches à des intervenants extérieurs, en l'occurrence les Services sociaux régionaux. La préférence a été donnée à la présence de travailleurs sociaux rattachés directement à l'APEA, sans exclure cependant totalement les Services sociaux régionaux, en particulier dans les situations complexes et en matière de protection de l'enfance. Ce choix a été dicté par la volonté d'établir des liens immédiats entre l'APEA et les travailleurs sociaux. Cette proximité leur assure de plus grandes facilité, rapidité et réactivité, notamment en cas de changement de priorités, une meilleure légitimité et une participation plus aisée aux séances de travail de l'autorité.

Cette option évite de plus la confusion des rôles pour les Services sociaux régionaux. En effet, il peut être délicat pour un même service d'effectuer une enquête sociale, de proposer une mesure à l'autorité et d'assumer ensuite le mandat relatif à la mesure. En outre, avec le nouveau système de mesures sur mesure, il est probable que des modifications de mesures soient plus fréquentes qu'aujourd'hui, ce qui demandera une certaine souplesse pour procéder à leur suivi. Il n'était pas envisageable de mandater à chaque fois les Services sociaux régionaux pour cette

tâche.

Ce printemps 2012, le Parlement jurassien a entériné les principales options en adoptant les textes légaux concernés et la mise en place concrète de l'APEA a dès lors démarré.

Constituer une équipe de toute pièce

Sur le plan opérationnel, la première démarche a consisté à mettre au concours le poste de président de l'APEA pour que la personne désignée puisse participer au recrutement de l'ensemble du personnel. Dans cette procédure, l'une des difficultés majeures a été de quantifier le nombre de postes à attribuer aux différentes tâches à exécuter. Ces tâches sont actuellement exercées par une autorité tutélaire de surveillance cantonale et par 64 autorités tutélaires communales. Là, elles sont réparties entre des maires, des membres du conseil communal, des secrétaires communaux voire d'autres employés communaux ! Il a donc été peu aisé de définir une dotation fiable, d'autant que le nouveau droit fédéral induira peut-être une augmentation des tâches. Il a finalement été décidé de doter l'APEA de 9 postes équivalents plein temps [3], soit moins de la moitié de la dotation préconisée par la COPMA.

Une des difficultés majeures à surmonter dans l'engagement du personnel [4], mais ô combien intéressante, a été de constituer une équipe de toute pièce, en tenant compte notamment des différents profils, des complémentarités nécessaires entre les personnes, des taux d'occupation souhaités et de certains équilibres (entre hommes et femmes, entre jeunes et moins jeunes). En parallèle ont été réglées les questions des locaux, du mobilier, des outils de travail, des équipements informatiques et des logiciels et celle, à la fois symbolique et pratique, du sceau officiel.

La mise en place de la nouvelle organisation nécessite également un important travail au sujet de la transmission des dossiers des 64 autorités tutélaires communales à l'APEA. Des directives extrêmement précises ont été établies à cet effet pour obtenir des dossiers – près de 2'000 – présentés de manière uniforme afin de pouvoir immédiatement les intégrer dans le nouveau système de classement et d'éviter de chronophages opérations de manutention.

A ce jour, les opérations de mise en place sont certes bien avancées, mais loin d'être terminées. Avec une petite dose d'optimisme, on peut imaginer que toutes les conditions seront réunies pour permettre à l'APEA de démarrer ses activités dans de bonnes conditions au début de l'année 2013.

Les articles du dossier de REISO sur ce nouveau droit.

[1] Par exemple : la nomination des curateurs, les instructions, conseils et soutien aux curateurs, l'examen des rapports et l'approbation des comptes de curatelle, l'approbation de certains actes.

[2] Les termes désignant des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes

[3] A savoir : un président à 100 %, deux membres à 75 %, un juriste à 50 %, des assistants sociaux pour un 200 %, des contrôleurs des comptes pour un 150 % et des agents administratifs (secrétariat) pour un 250 %.

[4] L'engagement du personnel a été effectué dans le courant des mois d'août et de septembre 2012. Deux personnes ont été mutées directement de l'Autorité tutélaire de surveillance, qui cessera ses activités le 31 décembre 2012, à des postes équivalents. Deux personnes ont été reprises des autorités tutélaires de Delémont et de Porrentruy qui n'exerceront plus de tâches non plus en matière de protection de l'enfant et de l'adulte dès l'année prochaine.