

Journée CSIAS du 11 mars 2010:

Passerelle entre l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte et l'aide sociale

Expériences faites dans des organisations professionnalisées

1. Le système politique dans le Canton de Bâle-Ville

Le Canton de Bâle-Ville se compose de trois communes: la Ville de Bâle ainsi que les deux communes rurales de Riehen et de Bettingen.

Dans le Canton de Bâle-Ville, la protection de l'enfant et de l'adulte est assurée par une seule autorité, l'autorité de tutelle (AT) de Bâle-Ville. Les tâches de l'aide sociale relèvent de la compétence de deux autorités, l'aide sociale de la Ville de Bâle (SHB) et l'aide sociale de la commune de Riehen qui est en même temps chargée de l'exécution de l'aide sociale dans la commune de Bettingen, de taille plus modeste.¹

Contrairement à d'autres cantons aux structures bien plus complexes, la situation à Bâle est relativement confortable. Les accords sur les passerelles peuvent être discutés et décidés en petit comité avec peu de personnes. Dans le but de définir les passerelles et de clarifier les compétences, le SHB et l'AT ont conclu en 2006 une convention de collaboration qui couvre une grande partie des cas communs.

2. Les positions différentes de l'aide sociale et de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte

Le Canton de Bâle-Ville est conscient que l'aide sociale et l'autorité de tutelle défendent souvent des intérêts différents et il en tient compte comme d'un fait fondamental.

Alors que l'aide sociale est à attribuer à la collectivité, l'autorité de tutelle n'est pas une partie ordinaire de la collectivité. Selon le Berner Kommentar, les organes tutélaires (personnes chargées d'un mandat, autorité de tutelle et autorité de surveillance) ont « *une position juridique spéciale, propre à eux et rien qu'à eux* ». ² Les autorités de tutelle agissent en premier lieu dans l'intérêt du pupille et **non pas** dans l'intérêt de la collectivité. Cela se manifeste clairement dans le domaine de la protection du secret où cette position spéciale soumet les organes tutélaires à un secret professionnel particulier plus étendu ³ qui interdit par exemple l'échange de certaines données avec d'autres autorités publiques. ⁴ Une autre expression des intérêts divergents réside dans la tâche du curateur de vérifier les décomptes et les dispositions de l'aide sociale et de faire recours le cas échéant.

¹ Convention concernant la collaboration entre les communes de Riehen et de Bettingen dans le domaine de l'aide sociale du 3 avril 2007:

§ 1. Bettingen transfère l'exécution des tâches citées ci-dessous à Riehen. L'administration communale de Riehen fournit les services correspondants pour les deux communes.

La convention règle en détail le transfert de tâches ainsi que la facturation des coûts générés.

² Berner Kommentar Schnyder/Murer (BEK) Art. 360 N 21

³ BEK Art. 360 N 24

⁴ Voir RDT 1993 N 3/4 p. 116 ss. au sujet de la production de dossiers entre les autorités pénales et tutélaires.

Lors des changements organisationnels dans le cadre de la nouvelle loi sur la protection de l'adulte, on s'est clairement opposé dans le Canton de Bâle-Ville à placer la tutelle officielle qui, dans notre canton, est encore une partie de la forme organisationnelle de l'autorité de tutelle, sous la même direction que l'aide sociale.

Cette séparation nette ne facilite pas la collaboration entre les deux parties. Dans le Canton de Bâle-Ville, nous avons dès lors défini les tâches et les passerelles et élaboré – comme je viens de le dire – une convention de collaboration entre les deux institutions.

3. La convention de collaboration entre l'aide sociale de la Ville de Bâle et l'autorité de tutelle de la Ville de Bâle

L'article sur le but de la convention est formulé comme suit: « *L'aide sociale et l'autorité de tutelle s'efforcent, dans l'intérêt des clients communs, de régler les procédures de transfert dans les deux sens* ».

Les expériences faites entre-temps montrent que l'objectif fixé a été atteint dans une large mesure. De nombreuses ambiguïtés, qui avaient régulièrement provoqué des questions et des conflits de compétence, ont pu être réglées. C'est notamment dans les cas suivants, qu'une clarification était indispensable.

3.1. Quels sont les cas qui nécessitent une procédure tutélaire?

La question si, en parallèle à un soutien par l'aide sociale, il s'agit d'instituer une mesure tutélaire, a régulièrement provoqué des différends. L'aide sociale estimait que les clients avaient besoin d'une aide plus étendue alors que l'autorité de tutelle contestait la nécessité concrète de mesures tutélaires. Selon cette dernière, l'aide sociale était en mesure de gérer les moyens pour leurs clients de manière à ce qu'un soutien plus étendu ne soit plus nécessaire.

Dans l'argumentation dans le cadre de ce conflit négatif de compétence, des intérêts propres, tels que la surcharge de travail respective de l'autorité de tutelle et de l'aide sociale, jouaient souvent un certain rôle. Dès lors, la tentation d'attribuer une tâche dans toute la mesure du possible à l'autre service était (et est) grande.

Il s'agissait donc dans la convention de collaboration de définir ou de clarifier également la question des conditions de mesures tutélaires. A cet effet, nous avons élaboré un questionnaire (check-list) permettant aux collaboratrices et collaborateurs de l'aide sociale d'examiner si dans un cas concret, une demande de curatelle est judicieuse. Par ailleurs, la convention attribue la compétence dans certains cas de doute à l'une ou à l'autre organisation. Elle désigne également des interlocuteurs qui, en cas d'autres ambiguïtés, cherchent ensemble une solution appropriée.

3.2. La démarche pour les clients communs

Que faut-il faire lorsque les deux instances s'occupent déjà de la même personne, par exemple si l'autorité de tutelle reçoit une demande ou une notification de mise en danger pour des clientes et clients soutenus par l'aide sociale ?

Dans un tel cas, nous établissons en premier lieu si la personne est capable de discernement ou incapable de discernement. Nous partons du principe que pour les personnes incapables de discernement, l'autorité de tutelle doit instituer une mesure. En revanche, si une personne capable de discernement a avant tout besoin d'aide pour gérer ses ressources, on n'institue pas de mesure tutélaire. Dans ces cas-là, c'est à l'aide sociale d'assister la personne dans les questions financières et de fournir d'éventuelles aides supplémentaires. Il a également été convenu qu'en cas de besoin, c'est en premier lieu la tâche de l'aide sociale de se charger d'une solution de suite après la fin du soutien. S'il est impossible de trouver une telle solution – par exemple le soutien par l'une des nombreuses institutions sociales – l'autorité de tutelle intervient en revanche à titre subsidiaire.

La convention a également réglé les tâches et les compétences réciproques lorsqu'en plus d'être soutenu par l'aide sociale, le client fait l'objet d'une mesure tutélaire.

Une autre passerelle délicate concerne la thématique suivante:

3.3. Réglementation de l'entretien d'un enfant de parents non mariés

La clarification s'impose souvent lorsqu'il n'y a pas encore de convention d'entretien, qu'une redéfinition des contributions d'entretien est nécessaire ou que la situation de prise en charge ou la garde parentale change.

La convention de collaboration définit notamment le moment où les parents doivent être renvoyés à l'autorité de tutelle et les conditions qui doivent être remplies pour instituer une curatelle afin de régler l'entretien.

C'est également dans cette thématique que la possibilité de positions d'intérêts divergents existe. L'aide sociale a un vif intérêt à ce que les parents – concrètement, la plupart du temps le père – versent des contributions d'entretien les plus élevées possibles. Alors que l'intérêt de l'enfant – auquel l'action tutélaire est destinée – exige que la famille ait des ressources financières suffisantes et que l'entente entre les parents ne souffre pas de conflits au sujet des contributions d'entretien des parents.

4. La situation particulière lors du financement de placements d'enfants en milieu extra-familial et des frais de thérapie de ceux-ci (ne fait pas l'objet de la convention de collaboration mentionnée).

Nous considérons cette tâche comme particulièrement délicate. En effet, il s'agit d'une part de décisions d'un énorme enjeu pour les enfants et les adolescents et, d'autre part, de moyens financiers considérables. Par ailleurs, il faut que les décisions puissent être prises très rapidement.

Les discussions sur les passerelles, les responsabilités et les compétences dans un cas individuel doivent être évitées dans toute la mesure du possible. De tels problèmes peuvent se présenter lorsque différentes instances ont à décider d'une mesure et de son financement. Dans le Canton de Bâle-Ville, le problème a été résolu comme suit: le département de la protection de l'enfant et de l'adolescent (AKJS), qui fait partie de l'autorité de tutelle, est autorisé à prendre les décisions concernant non seulement la mesure, mais également le financement de celle-ci. A cet effet, il dispose d'un budget de CHF 50 millions par an. L'aide sociale est déchargée dans une large mesure des questions de fond de la protection de l'enfant et de l'adolescent. Ce budget permet également de régler les frais de thérapies d'enfants et d'adolescents. L'AKJS a la responsabilité de calculer les contributions parentales, de demander le cas échéant des prestations complémentaires et de procéder au recouvrement des contributions parentales.

Les cas standards sont couverts par cette procédure. Ce ne sont que les cas particuliers qui font l'objet d'entretiens ou de négociations avec l'aide sociale.

5. Remarque finale

Malgré les conditions « favorables » dans le Canton de Bâle-Ville que j'ai mentionnées, des questions controversées surgissent régulièrement dans notre travail quotidien. Mais fondamentalement, nous pensons avoir trouvé une solution praticable et satisfaisante pour toutes les parties. A mon avis, cela se traduit également par le fait que dans notre canton, seuls 3% environ des habitantes et habitants bénéficient à la fois d'un soutien par l'aide sociale et d'un mandat tutélaire auprès du service de tutelle officielle.