

Le placement d'enfants en Suisse

Rapport du Conseil fédéral

du

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

En réponse au postulat de Madame Jacqueline Fehr du 11 juin 2002, «Améliorer la situation en matière de placement d'enfants» (02.3239), transmis par le Conseil national en date du 4 octobre 2002, nous vous soumettons le présent rapport en vous priant d'en prendre connaissance.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le Président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La Chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Rapport

1 Situation initiale

Le Conseil national a transmis le postulat de Madame Jacqueline Fehr, «Améliorer la situation en matière de placement d'enfants» (02.3239) en date du 4 octobre 2002. Ce postulat demande au Conseil fédéral de présenter dans un rapport comment on pourrait professionnaliser le placement d'enfants en Suisse. Concrètement, il s'agit de «discuter les possibilités de fixer dans la loi des exigences minimales que les cantons devraient satisfaire en ce qui concerne la formation de base et la formation complémentaire des personnes appelées à placer les enfants, la surveillance en la matière ainsi que les parents nourriciers. Ce rapport indiquera par ailleurs quel rôle un organe fédéral pourrait jouer en matière de coordination de tous les services cantonaux et régionaux et dans quelle mesure un tel organe pourrait aussi contribuer à optimiser le placement d'enfants en Suisse, en édictant des directives et des normes contraignantes.»

En date du 10 juin 2004, l'Office fédéral de la justice a mandaté Madame Kathrin Barbara Zatti, du Centre spécialisé en matière d'accueil familial de l'Association suisse pour les enfants en placement, pour qu'elle rédige un rapport d'expert. Ce rapport devait présenter la situation actuelle du placement d'enfants en Suisse et fournir des propositions quant à la poursuite de son développement, compte tenu des expériences faites à l'étranger.

Le présent rapport s'appuie sur le rapport d'expert Zatti, remis en juin 2005 (cf. annexe); il prend position quant aux recommandations qui s'y trouvent formulées.

2 Situation actuelle

Depuis la révision du droit de l'enfant, entrée en vigueur en 1978, l'article 316, alinéa 1 du Code civil (CC) exige une autorisation pour quiconque veut recueillir des enfants placés. Il incombe au Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires à cette obligation d'autorisation et à la surveillance requise en la matière. Ces dispositions sont l'objet de l'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE, RS 211.222.338), qui a été révisée deux fois à ce stade, la dernière révision datant du 29 novembre 2002.

L'OPEE distingue le placement chez des parents nourriciers (art. 4-11), le placement à la journée (art. 12) et le placement dans des institutions (art. 13-20). Si des parents nourriciers accueillent un enfant en âge de scolarité ou un enfant qui n'a pas 15 ans révolus, ils doivent être titulaires d'une autorisation et sont soumis à une surveillance. L'autorisation leur est décernée pour un enfant déterminé. L'autorité désigne une personne compétente pour accomplir au domicile des parents nourriciers des visites aussi fréquentes que nécessaires, une fois au moins par an. Cette personne conseille les parents et les aide à surmonter les difficultés. En vertu de l'OPEE, l'accueil d'un enfant apparenté est également soumis à l'obligation d'autorisation. Il est toutefois loisible aux cantons de supprimer cette obligation.

S'agissant du placement à la journée, seule s'applique l'obligation de s'annoncer. Cependant, la surveillance s'exerce alors par analogie aux dispositions prévues en cas de placement chez des parents nourriciers. Enfin, l'exploitation de foyers, de crèches et de classes gardiennes est soumise à autorisation. La surveillance doit être exercée par des représentants qualifiés de l'autorité.

L'autorité tutélaire ou un autre organe désigné par le canton est responsable de la surveillance des enfants placés. En ce qui concerne l'accueil d'un enfant en vue de son adoption, la législation fédérale prévoit une instance cantonale unique.

Aux termes de l'article 3, alinéa 1 de l'OPEE, «les cantons peuvent, aux fins d'assurer la protection des mineurs vivant en dehors de leur foyer, édicter des dispositions allant au-delà de celles de l'ordonnance». En outre, les cantons ont la prérogative de soutenir le placement d'enfants, notamment de «prendre des mesures visant à donner aux parents nourriciers, aux éducateurs s'occupant de jeunes enfants et à ceux qui travaillent dans des institutions, une formation de base et une formation complémentaire et à les conseiller, ainsi qu'à placer les enfants dans des familles ou établissements leur assurant des soins adéquats» (art. 3, al. 2 OPEE).

La question de savoir qui décide de placer un enfant ou un jeune est à distinguer de la surveillance des enfants placés. La décision d'un placement incombe aux parents, détenteurs de la puissance parentale, aux autorités de tutelle dans le cadre de mesures de protection de l'enfant en vertu des articles 307 ss. CC ou aux autorités pénales des mineurs.

Enfin, mentionnons que les foyers qui accueillent des enfants et des jeunes dont le comportement social est fortement perturbé peuvent demander, à certaines conditions, des subventions à la construction aussi bien que des subventions d'exploitation en vertu des dispositions de la loi fédérale du 15 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (RS 341).

Actuellement, des données statistiques fiables font défaut en ce qui concerne les enfants placés. A l'appui du recensement de la population de 1990, le rapport d'expert Zatti postule qu'environ 15 000 enfants (âgés de moins de 15 ans) ne vivent pas auprès de leurs parents en Suisse et peuvent en conséquence être qualifiés d'enfants placés. Presque la moitié de ces enfants vivraient au sein de leur famille élargie (parents nourriciers apparentés). Aux enfants qui grandissent auprès de parents nourriciers, il faut ajouter les enfants placés dans des institutions¹. Le pourcentage d'enfants qui ne grandissent pas dans leur propre famille est ainsi d'environ deux pour cent. Cela étant, il convient d'observer que les formes mixtes entre l'accueil familial et l'encadrement institutionnel d'enfants placés sont toujours plus nombreuses. C'est ainsi que se sont développées, partiellement en réaction aux abus d'autrefois, diverses formes d'encadrement institutionnel à caractère familial, tandis que l'on constatait une professionnalisation et une mise en réseau des familles nourricières.

¹ Selon le recensement effectué en l'an 2000, 12'846 enfant de moins de quinze ans au maximum ont fait l'objet d'un placement. 6'939 ont été placés chez de la parenté et 5'907 dans des familles avec lesquelles ils n'avaient pas de lien de parenté. En 2000, 8'463 enfants de moins de quinze ans ont été placés dans des communautés; 2'473 l'ont été dans des institutions ayant pour but l'intégration sociale des enfants.

En comparant le placement d'enfants en Suisse avec la situation qui prévaut à l'étranger, on relève diverses tendances communes. Par exemple, on constate partout un recul de l'hébergement stationnaire d'enfants dans des foyers et une professionnalisation croissante des parents nourriciers aussi bien que des personnes employées dans les institutions.

3 Prises de position quant aux diverses recommandations²

3.1 1^{ère} recommandation

On ne saurait constituer une base de discussion uniforme sans définir de manière cohérente les concepts utilisés dans le domaine du placement d'enfants. Il faut définir les diverses catégories de liens nourriciers et les diverses formes de familles nourricières selon un schéma obligé. Un groupe d'experts formellement mandatés doit assumer cette tâche, en plus d'autres travaux de base formulés ci-après dans ce rapport.

A n'en pas douter, il est souhaitable que l'on puisse recourir à des concepts et à des définitions uniformes et reconnus dans la discussion sur le placement d'enfants. Pour le Conseil fédéral, ce n'est toutefois pas la tâche du législateur, mais celle des scientifiques, de veiller à ce que les concepts et les définitions soient uniformes.

Au demeurant, il faut renvoyer à l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption, qui définit des notions essentielles en ce domaine, par exemple celles de «placement chez des parents nourriciers», de «placement de jour» et de «placement dans des institutions». On en déduit, à tout le moins indirectement, le concept d'enfant placé. Dans l'ordonnance en question, on a laissé volontairement ouverte la délimitation entre le placement familial et le placement institutionnel, notamment, afin de garantir la flexibilité voulue aux cantons et aux acteurs engagés dans la pratique.

3.2 2^e recommandation

Il faut créer aussi rapidement que possible une centrale de monitoring pour collecter et évaluer statistiquement les paramètres essentiels du placement d'enfants. L'instance responsable de l'autorisation de placement pourra transmettre ces données sous une forme anonyme, c'est-à-dire sans mentionner les noms de l'enfant, de ses parents biologiques et de ses parents nourriciers.

La deuxième et la troisième recommandation concernent des thèmes apparentés. Pour cette raison, elles sont traitées sous chiffre 3.3.

² Les recommandations (en encadré) sont reprises textuellement du rapport d'expert.

3.3

3^e recommandation

Il convient d'investir aussi dans la recherche, si l'on veut recenser les données de base nécessaires au pilotage global du placement d'enfants en Suisse. Les données de base doivent être relevées régulièrement (nombre d'enfants placés dans une famille, nombre d'enfants placés dans un foyer, déroulement des placements), il faut recenser, étudier et évaluer les divers modèles et formes d'organisation. Il faut en particulier valoriser la recherche continue sur le terrain, de manière à ce que les expériences acquises dans un projet puissent être appliquées à d'autres projets dans d'autres régions. L'ensemble du système de placement d'enfants ne pourra continuer à se développer qu'à cette condition.

Il est indiscutable que les bases statistiques en matière de placement d'enfants ne suffisent pas aujourd'hui. Les lacunes ne concernent toutefois pas que le placement d'enfants, elles entachent le domaine des mesures de tutelle dans son ensemble. Le Conseil fédéral examinera donc les possibilités d'améliorer ce point dans la perspective de l'entrée en vigueur du droit totalement révisé de la tutelle (nouveau : droit de la protection de l'adulte). Il faudra cependant tenir compte des ressources financières et des capacités en personnel limitées de l'Office fédéral de la statistique.

Cette remarque vaut aussi pour la recommandation d'instaurer une centrale de monitoring. L'Office fédéral des assurances sociales abrite d'ores et déjà un service « Famille, générations et société ». Dans le cadre de ses possibilités, il s'occupe aussi des questions de placement d'enfants.

3.4

4^e recommandation

Il faut instituer une commission interdisciplinaire d'experts pour qu'elle mette en évidence dans quelle mesure le droit en vigueur peut être modifié pour être conforme aux exigences actuelles et tenir suffisamment compte des éléments connus aujourd'hui. Dans ce contexte, il s'agit de clarifier si la révision de l'OPEE suffit ou s'il faut élargir la portée de l'article 316 CC.

On doit en particulier prescrire aux cantons, de manière contraignante, ce qu'ils doivent garantir sur leur territoire pour assurer l'efficacité du placement familial d'enfants (de son assimilation à l'encadrement institutionnel des enfants et des jeunes, s'agissant des aspects financiers, au droit des parents nourriciers à bénéficier d'un accompagnement, d'un soutien, d'une formation et d'un perfectionnement). Les domaines aujourd'hui problématiques, discutables, voire totalement exempts de règles, tels que la surveillance inadéquate des familles nourricières, le manque de définitions rigoureuses des formes de placement et des normes professionnelles, ou encore les lacunes dans la surveillance des fournisseurs de places d'accueil doivent faire l'objet d'une nouvelle réglementation. Chaque canton doit notamment assigner la responsabilité d'organiser le placement d'enfants dans les familles nourricières à un service qui travaille en coordination et en coopération avec les services cantonaux en charge du domaine institutionnel.

La décision de confier un enfant à une famille nourricière ou de la placer dans un foyer a une incidence prononcée dans sa biographie. C'est pourquoi le Conseil fédéral partage l'avis qu'une telle décision doit être prise avec une grande compétence professionnelle et personnelle. Fondamentalement, il faut que le foyer

ou la famille qui accueille un enfant corresponde à son véritable profil d'exigences. La compétence professionnelle et l'intégrité personnelle sont d'autant plus importantes, en l'occurrence, que la décision de placer l'enfant chez des tiers n'est pas prise dans chaque cas par un tribunal ou par une autorité : dans certains cas, les parents se sentent forcés de confier eux-mêmes leur enfant à une autre famille ou à un foyer pour une période de courte ou de longue durée.

Une autre question est de savoir quel rôle échoit à la Confédération s'il s'agit d'établir un système de placement d'enfant de haute qualité. En vertu du droit actuel, la Confédération définit seulement quelles conditions préalables généralement acceptées les parents et les foyers doivent remplir s'ils veulent accueillir un enfant placé (cf. chiffre 2). L'exécution ressortit à la compétence des cantons, qui décident en outre d'éventuelles mesures supplémentaires de soutien au placement d'enfants, notamment dans les domaines de la formation, du perfectionnement et du conseil pour les parents nourriciers (art. 3, al. 2, let. a OPEE).

De l'avis du Conseil fédéral, cette solution fédéraliste a fait ses preuves. Elle correspond aussi tout à fait aux exigences de la nouvelle péréquation financière, qui interdit à la Confédération de réduire les cantons à de simples organes d'exécution par des directives de droit fédéral étroites quand elle ne participe pas elle-même aux coûts correspondants.

Des erreurs isolées lors du placement d'un enfant ou de la reconnaissance d'une place d'accueil ne changent rien à ce qui précède. De telles erreurs proviennent moins de lacunes du système juridique que de manques au niveau de l'exécution, qui est, il est vrai, parfois très exigeante aujourd'hui.

Le Conseil fédéral ne voit donc pas la nécessité, à tout le moins au stade actuel, de réviser l'ordonnance réglant le placement d'enfants. Il se déclare toutefois parfaitement disposé à prendre l'avis des cantons à ce sujet. Sur le plan national suisse, le besoin d'une surveillance spécifique des responsables du placement, en plus de la surveillance au cas par cas des places d'accueil, reste à discuter. En ce qui concerne le placement transnational d'enfants, son importance en pratique demeure une question ouverte. L'autorité ou la personne qui décide le placement à l'étranger assume en tout cas une responsabilité particulière.

Au demeurant, il convient de signaler que certains aspects des recommandations concernent moins l'ordonnance réglant le placement d'enfants que la législation d'aide à la jeunesse, qui ressortit actuellement à la compétence des cantons. A cet égard, il faut attendre les travaux consécutifs au postulat Janiak, «Loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse» (00.3469).

3.5 5^e recommandation

<p>Il est indispensable d'étudier l'histoire du placement d'enfants en Suisse aussi complètement et rapidement que possible, afin que l'on puisse développer la qualité du placement d'enfants et procéder à la professionnalisation requise à tous les niveaux.</p>
--

La demande d'étudier l'histoire du placement d'enfants a déjà fait l'objet de diverses interventions parlementaires, notamment de la motion Fehr, «Enfants placés de force. Examen historique» (04.3065), que le Parlement a rejetée. Le Conseil fédéral

ne voit aucune raison pour revenir sur cette décision, ceci d'autant plus que la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police et la Conférence des autorités cantonale de tutelle ont récemment nié le besoin de prendre des mesures en la matière (cf. la réponse du Conseil fédéral du 18 mai 2005 à la question Leutenegger Filippo, «Enfants placés dans des familles d'accueil. Protection des données» [05.1010]).

3.6 6^e recommandation

Le placement d'enfants en Suisse doit être assimilé au domaine institutionnel quant aux aspects structurels, organisationnels et financiers. Le domaine familial et le domaine institutionnel doivent être axés l'un et l'autre sur les besoins des enfants et des jeunes concernés, dans le cadre d'une planification nationale et régionale d'ensemble. Le choix du placement, institutionnel ou familial, dépendra de critères exclusivement professionnels et sera fonction de la situation et des besoins de l'enfant. Il faut développer un système de tarification et de financement correspondant.

Comme l'indique sa prise de position quant à la quatrième recommandation, le Conseil fédéral rejette actuellement l'idée de prescrire aux cantons d'assimiler le placement d'enfants dans des familles nourricières au placement institutionnel quant aux aspects structurels, organisationnels et financiers. Une telle disposition ne serait guère conforme à la réalité, notamment dans le domaine de l'hébergement d'enfants placés au sein de leur parenté, qui est important en pratique (cf. chiffre 2).

3.7 7^e recommandation

Dans l'intérêt d'une protection efficace de l'enfant et de la jeunesse en Suisse, y compris le placement d'enfants, il faut attribuer une haute priorité à la révision du droit de la tutelle dans l'agenda politique.

Tous les décisionnaires auxquels sont confiées la décision et la mise en œuvre de mesures dans les domaines de l'aide aux enfants et à la jeunesse et du placement d'enfants doivent disposer de la qualification voulue et bénéficier d'un perfectionnement régulier.

Il convient, au sein des offices de tutelle et parmi les mandataires, de veiller à une spécialisation en distinguant les mesures de protection des enfants et celles de protection des adultes. Il sera ainsi possible de constituer, de développer et de garantir un savoir-faire professionnel dans le domaine de la protection de l'enfant.

Il faut absolument renforcer la position de l'enfant concerné dans les procédures, qu'elles soient administratives auprès des autorités de tutelle ou judiciaires par devant des tribunaux tutélaires (le cas échéant, après la révision du droit de tutelle). Les enfants et les jeunes requièrent la représentation d'un avocat indépendant dans toutes les procédures les concernant.

Le Conseil fédéral partage le souci d'une professionnalisation renforcée des décisionnaires dans le domaine du placement d'enfants ou des autorités de tutelle. Il en tiendra compte dans le cadre de la révision en cours du droit de la tutelle. Le message correspondant relatif à la modification du Code civil (protection de l'adulte,

droit de la personne et droit de l'enfant) date du 28 juin 2006. La modification du Code civil, à l'instar du nouveau droit de procédure civile suisse qui est prévu, fournit le cadre voulu pour décider du soutien et de la représentation convenables des enfants dans les procédures les concernant. Il serait toutefois fort exagéré d'imposer un avocat de l'enfant dans toutes les procédures. Enfin, il faut mentionner, dans ce contexte, les articles 144 et 146 CC, qui concernent l'audition et la représentation de l'enfant en cas de séparation des parents.

3.8 8^e recommandation

Afin que les parents nourriciers puissent accomplir leur travail et leur tâche exigeante comme il convient, il est nécessaire de clarifier soigneusement et de manière qualifiée leur aptitude à l'assumer; il faut les préparer dûment à leur tâche, leur donner une formation et un perfectionnement spécifiques et assurer constamment un accompagnement qualifié du lien nourricier. Ces conditions préalables doivent être précisées dans les nouvelles bases légales à élaborer.

Dans le prolongement de ses prises de position concernant la quatrième et la sixième recommandations, le Conseil fédéral ne veut pas amputer l'autonomie des cantons en matière de placement d'enfants au-delà des dispositions actuelles de l'ordonnance y afférente. C'est pourquoi il rejette cette huitième recommandation.

Annexe :

Kathrin Barbara Zatti, Le placement d'enfants en Suisse. Analyse, développement de la qualité et professionnalisation. Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral de la justice, juin 2005.