



Avant-projet sur la révision totale de l'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) et l'ordonnance sur l'adoption (OAdo)

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF dans le cadre de la procédure de consultation (septembre 2009)

I. Généralités

Offrir aux femmes et aux hommes la possibilité de concilier profession et vie de famille constitue une des préoccupations centrales de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF. L'une des conditions incontournables de la réalisation de cette possibilité est l'accueil extrafamilial des enfants. C'est pourquoi, depuis des décennies, la CFQF s'engage de manière différenciée en faveur d'une offre large dans ce domaine qui réponde, qualitativement et quantitativement, aux besoins des enfants et des parents.¹ Comme les tâches d'encadrement sont en grande partie confiées aux femmes (sans rémunération), la CFQF s'engage pour que la société reconnaisse ce travail comme il le mérite. Le bien des enfants et adolescents est tout aussi important à ses yeux. C'est dans cette perspective qu'elle tient à prendre position dans les pages qui suivent sur la nouvelle ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants (OPEE).

La principale critique que la CFQF formule à l'égard de la nouvelle OPEE porte sur le fait qu'il faudrait établir une différence plus nette entre la *prise en charge extrafamiliale ordonnée par l'autorité* et la *prise en charge extrafamiliale volontaire*, mentionnées dans le Rapport explicatif.²

1. *Prise en charge extrafamiliale ordonnée par l'autorité*

Concernant la *prise en charge extrafamiliale ordonnée par l'autorité*, qui constitue la plupart du temps, mais pas toujours, une prise en charge à plein temps, la CFQF accorde une importance prioritaire au professionnalisme et à la garantie de qualité. Les filles et garçons placés par l'autorité (parfois contre leur volonté ou celle de leurs parents) n'ont plus de parents, ou alors des parents qui, momentanément du moins, ne veulent ou ne peuvent plus s'occuper eux-mêmes de leurs enfants – pour diverses raisons: accident, maladie, dépendance, violence, etc. Il va de soi pour la CFQF que des filles et garçons dans de telles situations ont besoin d'une protection particulière, de la part de l'Etat, notamment parce que, comme on peut le lire dans le *blog* de Jacqueline Fehr, «la vie a déjà déposé un certain nombre de pierres dans leur sac à dos». La Convention sur les droits de l'enfant (cf. art. 20) impose également certaines exigences à cette forme de prise en charge. **En ce qui concerne la *prise en charge ordonnée par l'autorité*, la CFQF approuve globalement l'OPEE.**

2. *Prise en charge extrafamiliale volontaire*

En ce qui concerne la *prise en charge extrafamiliale volontaire*, qui est souvent, mais pas toujours, assimilable à la prise en charge à la journée, la CFQF a d'autres priorités. Les mères et les pères qui confient leurs enfants à des personnes extérieures à la famille pendant quelques jours de la semaine choisissent eux-mêmes les institutions ou les parents de jour. Comme les parents sont généralement soucieux du bien de leurs enfants, ils exercent déjà un contrôle qui, de l'avis de la CFQF, ne doit pas être remplacé par un contrôle officiel, comme c'est le cas pour la *prise en charge ordonnée par l'autorité*.

Des exigences trop élevées ou ressenties comme négatives (contrôles, soupçons, etc.) à l'égard des personnes ou institutions de prise en charge (familles, crèches, etc.) peuvent avoir un effet négatif sur

le nombre des places d'accueil ou faire basculer dans l'illégalité des formes d'accueil existantes. La CFQF estime que cela n'est pas souhaitable, étant donné qu'une telle évolution met des obstacles à l'exercice d'une profession par les mères (et les pères). En outre, en imposant des exigences trop élevées à l'égard des personnes qui offrent une prise en charge, on entrave considérablement la participation accrue des hommes à l'encadrement des enfants, ce qui va à l'encontre de la conciliation de profession et vie de famille souhaitée par les femmes et les hommes. **C'est pourquoi la CFQF est favorable à des exigences de qualité minimum claires pour la prise en charge extrafamiliale volontaire également (cf. II.1), mais s'oppose à ce qu'on place des obstacles trop élevés et qu'on cède à la tentation de surréglementer cette forme de prise en charge (cf. II.3).**

II. Détails

1. Uniformisation nationale, devoir d'encourager la formation continue et création de services cantonaux (art. 3 et 4 OPEE)

La CFQF approuve l'uniformisation des critères, des pratiques et des procédures au niveau des cantons en matière de prise en charge extrafamiliale des enfants. Cette uniformisation est favorable aux enfants, mères et pères: elle simplifie les prises en charge intercantionales et n'entrave pas la mobilité des personnes d'un canton à l'autre. Cette uniformisation est particulièrement nécessaire en ce qui concerne les enfants *pris en charge sur ordre de l'autorité*, étant donné qu'il existe en Suisse dans ce domaine de grandes différences locales et régionales.³

La CFQF approuve l'obligation faite à tous les cantons d'encourager la formation continue en matière de prise en charge des enfants (art. 4 al.1 OPEE). Comme l'expose le Rapport explicatif (notamment à la page 26), une prise en charge de qualité profite en fin de compte à l'ensemble de la société. Dans l'optique de l'égalité, la CFQF est favorable à la revalorisation du travail de prise en charge. De bonnes possibilités de formation et de perfectionnement, une rémunération adéquate et de bonnes conditions cadres accordées aux personnes effectuant la prise en charge sont autant de facteurs qui vont dans ce sens.⁴ (En ce qui concerne la formation et le perfectionnement obligatoires, cf. chiffre 3.)

Dans ce contexte, la CFQF approuve expressément la nécessité d'avoir dans chaque canton au moins un service chargé de conseiller toutes les personnes qui assurent la prise en charge et d'offrir un soutien immédiat en cas de crise (art. 4 al.2 OPEE). De tels services de coordination et de conseils sont utiles au bien de l'enfant mais répondent aussi aux attentes des parents et des personnes assurant la prise en charge. En 1993 déjà, la CFQF a préconisé de telles mesures en vue d'améliorer les possibilités de concilier le travail familial et professionnel.⁵

2. Limitation du nombre d'enfants pris en charge (art. 2b et d, art. 15 et 22 OPEE)

Dans le souci d'assurer le bien des enfants, il semble judicieux de fixer le nombre de ceux qui peuvent être pris en charge par une famille. On veille ainsi à ce que les enfants bénéficient de l'attention et de l'encadrement nécessaires à leur développement et que les personnes assurant la prise en charge ne sont pas surchargées. L'OPEE prescrit explicitement que les parents de jour ne peuvent pas s'occuper de plus de quatre enfants venus de l'extérieur ou de cinq au maximum (art. 2b et 15 OPEE). De même, elle fixe à trois enfants venus de l'extérieur et à quatre au maximum le nombre d'enfants qu'une famille d'accueil peut prendre en charge (art. 2d et 15 OPEE).

La CFQF estime que cette limite supérieure est placée trop bas s'il s'agit de plus de trois ou quatre enfants de la même famille. Si, par exemple, les parents de plus de trois enfants mineurs ne peuvent ou ne veulent plus s'en occuper, la CFQF ne peut comprendre pourquoi ces enfants pourraient être placés dans la même institution mais devraient l'être auprès de plusieurs familles d'accueil. De même, on ne peut admettre que des parents qui ont plus de quatre enfants qu'ils confient à des parents de jour doivent obligatoirement s'adresser à une institution ou à plusieurs parents de jour. Dans certaines situations, cette proposition va à l'encontre du bien des enfants.

C'est pourquoi la CFQF demande qu'on introduise une clause d'exception; dans le cas des parents de jour (art. 2b et 15 OPEE): «... à moins qu'il s'agisse de plus de quatre enfants de la même famille», et dans le cas des familles d'accueil (art. 2d et 22 OPEE): «... à moins qu'il s'agisse de plus de trois enfants de la même famille».

3. Autorisation (chapitre 2 OPEE), surveillance (chapitre 4 OPEE), disposition pénale (chapitre 9 OPEE), formation et perfectionnement obligatoires

Dans le domaine de la *prise en charge volontaire*, la CFQF est opposée à la mise en place d'obstacles trop élevés ainsi qu'à toute surréglementation, comme on l'a déjà dit au chiffre I. 2. Il est malheureusement vrai que les prises en charge au sein de la famille peuvent être aussi conflictuelles que les extrafamiliales.⁶ Mais la CFQF doute que ces problèmes au niveau de la *prise en charge volontaire* puissent être résolus au moyen des mesures prévues – autorisation obligatoire, surveillance, disposition pénale, formation et perfectionnement obligatoires. La proposition figurant dans l'avant-projet ne tient notamment pas compte du fait que la plupart des solutions «privées» de prise en charge sont souples, adaptées aux besoins et fonctionnent à la satisfaction générale, en particulier des parents et des enfants. Si la formation et le perfectionnement dans le domaine de la *prise en charge volontaire* sont eux aussi volontaires, ils perdent leur caractère contraignant et constituent un facteur de qualité. C'est ainsi, par exemple, qu'une maman de jour qui a suivi des cours jouira d'un avantage par rapport à une maman de jour «non qualifiée».⁷

C'est pourquoi la CFQF préconise que la *prise en charge volontaire* ne soit pas soumise à autorisation. Ces *relations d'accueil* assumées *volontairement* ne doivent pas faire l'objet d'une surveillance ni d'une disposition pénale. Les possibilités de formation et de perfectionnement doivent absolument être aussi offertes – le plus largement possible et à des conditions avantageuses, voire gratuitement – aux personnes assumant volontairement une prise en charge, sans toutefois être obligatoires.

En revanche, des conditions spécifiques d'encadrement doivent garantir que les parents aient le choix de la manière dont ils veulent que leur enfant soit pris en charge. En outre, il devrait y avoir dans chaque canton au moins un service auquel les parents et les enfants (à partir d'un certain âge) puissent s'adresser en cas de problèmes.

A lire les recommandations du rapport Zatti⁸, on peut même se demander si l'autorisation obligatoire, la surveillance, la disposition pénale et la formation et le perfectionnement obligatoires sont judicieux dans le cas de *prise en charge ordonnée par l'autorité*: «La tâche des instances compétentes ne consiste pas au premier chef à 'surveiller' ou à 'contrôler' les familles d'accueil considérées comme des clientes, mais à voir en elles des partenaires qu'il s'agit d'accompagner et de soutenir.» Toutefois, la CFQF accorde une telle importance à la nécessité de protéger les enfants qui font l'objet d'une *prise en charge ordonnée par l'autorité* que les mesures prévues pour de telles situations lui semblent justifiées (cf. arguments en I. 1).

La *prise en charge ordonnée par l'autorité* doit faire l'objet d'une autorisation et être soumise à une surveillance. De même, il semble judicieux à la CFQF de prévoir une disposition disciplinaire dans ce domaine. Dans le cas de *prises en charge ordonnées par l'autorité*, il doit exister des dispositions minimum sur les cours de formation et de perfectionnement que sont tenues de suivre les personnes assurant la prise en charge, et tout particulièrement les responsables. En outre, il est indispensable que les enfants qui font l'objet de telles mesures puissent s'adresser à une personne de confiance, si possible indépendante.

En outre, la CFQF est favorable à ce que les organisations de placement soient soumises à autorisation et fassent l'objet d'une surveillance. Il est souhaitable de prévoir pour elles des mesures de formation et de perfectionnement spécifiques, de même qu'une amende d'ordre en cas de non-respect de ces dispositions.

4. Prise en charge en situation de crise grave (art. 6 al.2 OPEE)

L'OPEE prévoit expressément que «quiconque prend en charge un enfant dans une situation de crise grave» doit également obtenir une autorisation *préalable*, quelles que soient la durée et la régularité de la prise en charge. La CFQF considère que cette disposition n'est pas applicable dans la pratique

et ne va pas dans le sens du bien de l'enfant. En exigeant une autorisation préalable, on empêche, dans certains cas, qu'un enfant en situation de crise puisse être accueilli par une famille qui lui est proche, si cette famille ne dispose pas (encore) de l'autorisation requise.

C'est pourquoi la CFQF demande qu'en cas de crise grave les parents d'accueil soient libérés de l'obligation de disposer d'une autorisation, si cela est favorable au bien de l'enfant.

5. Statistiques (art. 38 et chapitre 7 OPEE) et obligation de communiquer

La CFQF approuve la volonté de multiplier les données statistiques dans le domaine de la prise en charge extrafamiliale des enfants. En 2006, elle a soutenu expressément la nécessité de disposer de statistiques nationales concernant le nombre et le type des places d'accueil pour les enfants, tant officielles que privées. Elle a également préconisé d'effectuer des enquêtes régulières sur la demande en places d'accueil pour les enfants.⁹ Elle accorde à cette dernière mesure une importance considérable: c'est seulement une fois qu'on aura fait l'inventaire des besoins que les objectifs mentionnés (p. 54) dans le Rapport explicatif – mesures d'ajustement et de réorientation – pourront être atteints.

La CFQF se demande toutefois si l'obligation de communiquer constitue la meilleure manière de parvenir à ces objectifs, étant donné que cette obligation est ressentie souvent comme une tracasserie ou une atteinte à la sphère privée. Comme on dispose déjà des premières statistiques nationales relatives à la prise en charge extrafamiliale des enfants¹⁰ et de celles sur les jardins d'enfants et crèches¹¹, on peut en tirer des conclusions sur l'offre existante et approfondir ces enquêtes aux fins recherchées.

La CFQF approuve la réalisation d'enquêtes sur l'offre dans le domaine de la prise en charge extrafamiliale (privée et officielle) des enfants. Elle préconise en outre la réalisation d'enquêtes sur la demande dans ce domaine. Concernant les méthodes de recensement, elle propose d'intensifier l'utilisation des sources existantes plutôt que d'introduire une obligation de communiquer.

¹ Cf. à ce sujet les publications suivantes de la CFQF: «Arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extrafamilial pour les enfants. Prise de position de la CFQF au sujet du message du Conseil fédéral», Berne 2006; brochure «Qui? Comment? Où? Guide des structures d'accueil extrafamilial pour les enfants», Berne 1993; «Structures d'accueil extrafamilial pour les enfants. 1^e partie: faits et recommandations » et « 2^e partie: arrière-plans», Berne 1992.

² Rapport explicatif concernant la révision totale de l'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) et l'ordonnance sur l'adoption (OAdo), Département fédéral de justice et police, DFJP 2009, p. 10, appelé ci-après "Rapport explicatif".

³ «Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung». Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. Kathrin Barbara Zatti, Berne 2005, p. 51.

⁴ «Structures d'accueil extrafamilial pour les enfants. 1^e partie: faits et recommandations; 2^e partie: arrière-plans», Berne 1992

⁵ Brochure «Qui? Comment? Où? Guide des structures d'accueil extrafamilial pour les enfants», Berne 1993, p. 22-23.

⁶ «Rapport explicatif concernant la révision totale de l'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) et l'ordonnance sur l'adoption (OAdo)», Département fédéral de justice et police, DFJP 2009, p. 32.

⁷ Cette option permet, par ex., au grand-père, au parrain, à l'oncle, voire à la mère, de suivre une formation sur des sujets spécifiques s'ils le désirent ou si les parents de l'enfant pris en charge les y encouragent. Cette option n'implique pas, comme le fait l'avant-projet, que l'un ou l'autre groupe aurait davantage ou moins besoin de suivre une formation.

⁸ «Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung». Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. Kathrin Barbara Zatti, Berne 2005, p. 55.

⁹ «Arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extrafamilial pour les enfants. Prise de position de la CFQF au sujet du message du Conseil fédéral», Berne 2006.

¹⁰ Données fournies par l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), à consulter sur le site: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/05.html>.

¹¹ Données fournies par le Recensement des entreprises (RE) et la Statistique de l'état annuel de la population (ESPOP) à consulter sur le site: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/06.html>.

Traduction: Nelly Lasserre