

Familles d'accueil

Question

Le 1^{er} janvier 2005 la loi modifiant la loi d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées est entrée en vigueur. Cette nouvelle loi consacre la création de familles d'accueil professionnelles et permet de les reconnaître au même titre qu'une institution spécialisée.

Le message n° 127 du Conseil d'Etat, qui accompagnait le projet de loi, prévoyait que le réseau des familles d'accueil professionnelles compte 25 places. Le budget 2004 et le plan financier avaient déjà été élaborés en fonction de la reconnaissance de ces familles d'accueil professionnelles (1 080 000 fr. au budget).

Le Conseil d'Etat avait motivé ce besoin en familles d'accueil professionnelles, notamment par le fait qu'un nombre restreint de familles d'accueil accepte d'accueillir, à titre non professionnel, un ou plusieurs enfants nécessitant un accompagnement éducatif particulier, alors que, officiellement, la politique du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) est de placer les enfants qui en ont besoin dans des familles d'accueil non professionnelles. Un autre but était d'offrir des alternatives à des placements institutionnels, qui offre un nombre limité de places d'accueil et dont le prix coûtant d'une journée d'accueil est bien supérieur à celui d'un placement en famille d'accueil.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, combien de nouvelles familles d'accueil ont-elles obtenu l'autorisation d'accueillir à titre professionnel des enfants placés par les services officiels ? Y a-t-il eu effectivement une diminution du nombre de placements en institutions grâce à nouveau mode d'accueil ?

Actuellement des enfants continuent d'être hébergés en institution, alors que des familles se proposent de les accueillir. Ce serait leur offrir la chance de connaître enfin une vie familiale dont ils ont grand besoin. Il est évident que le SEJ doit évaluer l'aptitude de ces familles à accueillir les enfants dans de bonnes conditions. Mais delà à offrir si peu d'alternatives à ces placements institutionnels, il y a soit un dysfonctionnement soit un excès de zèle.

Dès lors, les questions sont les suivantes :

- Où en est-on actuellement dans l'autorisation des familles d'accueil professionnelles (statistiques chiffrées) ?
- Si l'expérience vécue par plusieurs familles d'accueil non professionnelles se confirme, à savoir que plusieurs familles sont volontaires, mais très peu obtiennent finalement l'agrément), comment le SEJ explique cette situation ?

Afin de rendre les procédures d'évaluation et d'autorisation plus transparentes et conformes à la loi sur la protection des données :

- Quels sont les critères utilisés par le SEJ pour agréer ou non les familles qui se proposent ?
- Quels suivis, soutien, conseils sont proposés aux familles qui accueillent des enfants ayant connu déjà pas mal de situations délicates dans leur vie ?

- Quelles informations sont communiquées aux familles non agréées et ont-elles des moyens de recours ?

- Quel rôle, complémentaire à celui qui est exercé par le SEJ, une association de familles d'accueil pourrait jouer dans ce contexte ?

Le 4 novembre 2005

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat précise, en premier lieu, que le cadre légal qui traite du placement d'enfants hors du milieu familial est réglé principalement par l'article 316 du Code civil suisse et l'Ordonnance fédérale du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue de l'adoption (OPEE). L'application cantonale de cette législation fédérale s'appuie, d'une part, sur le domaine des institutions spécialisées qui est réglé par la loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées et, d'autre part, sur l'article 86 de la loi d'application du Code civil suisse pour le canton de Fribourg qui confie au Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) le mandat d'évaluer, d'autoriser et de surveiller les milieux qui accueillent des enfants au titre de parents nourriciers (familles d'accueil), de parents nourriciers en vue de l'adoption (familles adoptives), à la journée (assistantes parentales et mamans de jours) et les milieux d'accueil institutionnels de la petite enfance.

Le Conseil d'Etat a décidé de renforcer le soutien du mode de prise en charge que représentent les familles d'accueil. Cela s'est traduit concrètement par la modification du 4 mai 2004 de la loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées qui introduit la reconnaissance des familles d'accueil professionnelles. (cf. Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, mai 2004, p 564 à 568), ainsi que par le message No 224 du 25 octobre 2005 accompagnant le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse qui propose que l'Etat mette en place un réseau de familles d'accueil non professionnelles en s'appuyant sur diverses mesures.

1. Où en est-on actuellement dans l'autorisation des familles d'accueil professionnelles (statistiques chiffrées) ?

Trois dossiers de demande de reconnaissance en tant que famille d'accueil professionnelle ont été déposés auprès du Service de la prévoyance sociale (SPS) qui est chargé de l'exécution de la loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées. Ces dossiers ont été transmis, pour préavis, au SEJ qui a examiné ces dossiers sous l'angle de l'OPEE. Deux préavis positifs ont été transmis à ce jour au SPS qui est chargé de prononcer la reconnaissance des familles d'accueil professionnelles conformément à la loi. Une première famille d'accueil, qui fonctionne comme projet-pilote depuis 2001, offre 10 places d'accueil. La reconnaissance définitive de cette structure est en cours. Pour la deuxième structure intéressée à fonctionner comme famille d'accueil professionnelle la discussion est en cours entre le SPS et la famille pour clarifier certaines questions financières et organisationnelles. Elle pourra offrir 4 places d'accueil. La famille dont le dossier est encore en phase d'examen auprès du SEJ propose, quant à elle, 6 places d'accueil.

2. Si l'expérience vécue par plusieurs familles d'accueil non professionnelles se confirme, à savoir que plusieurs familles sont volontaires, mais très peu obtiennent finalement l'agrément, comment le SEJ explique cette situation ?

Le Conseil d'Etat constate que la procédure de placement d'un enfant chez des parents nourriciers peut se révéler très complexe. En effet, aucun point de la législation en la matière n'accorde un droit à recevoir un enfant dans le cadre de l'accueil chez des parents nourriciers. La législation fédérale (article 4 al.1 OPEE) précise que toute personne qui,

pendant plus de trois mois ou pour une durée indéterminée, accueille chez elle un enfant qui est soumis à la scolarité obligatoire ou qui n'a pas quinze ans révolus, pour assurer son entretien et son éducation, que ce soit à titre onéreux ou gratuit, doit être titulaire d'une autorisation officielle.

De plus, les besoins spécifiques de l'enfant à placer doivent être pris en compte dans un cadre strict de protection. Ces enfants ont toujours vécu des circonstances de vie difficile et ils doivent pouvoir bénéficier de conditions d'accueil protectrices. Face à une telle problématique, il est important également de préserver le milieu d'accueil qui ne doit pas, du fait de cet accueil, se trouver en difficulté à son tour.

C'est en prenant en considération l'ensemble de ces paramètres que le SEJ développe son travail. Celui-ci repose sur deux procédures bien distinctes qui sont réalisées par deux secteurs bien délimités au sein du SEJ : le secteur de l'action sociale directe (SASD) et le secteur des milieux d'accueil (SMA).

En premier lieu, c'est dans le cadre de mesures de protection qu'un enfant va faire l'objet d'une procédure de placement en institution ou en famille d'accueil. Ainsi, les rôles sont répartis de la manière suivante ;

- Les parents, le tuteur ou la tutrice (et par extension, les services de tuteurs officiels), l'autorité tutélaire, le juge des mineurs ou le président du tribunal de district sont les seuls à être en mesure de décider de placer un enfant.
- Les parents nourriciers en tant que famille d'accueil, le nid familial ou grande famille et l'établissement (l'institution) dont le directeur ou la directrice assume le rôle de parent nourricier, sont ceux qui accueillent l'enfant.
- Les services « dits placeurs » tels que le SEJ n'ont pas, à moins d'assumer un mandat de tutelle, le pouvoir d'ordonner le placement d'un enfant. Par contre, ils sont les organisateurs du placement au sein du SASD. Face aux besoins spécifiques de l'enfant, ils cherchent le milieu d'accueil qui sera apte à remplir, au mieux, ces besoins.

En second lieu, l'agrément des familles d'accueil est donné par le SMA qui les évalue, les autorise et les surveille et cela conformément à son rôle d'autorité cantonale désignée pour l'application de l'OPEE (procédure selon la législation fédérale).

C'est donc en considérant, en premier lieu, les besoins spécifiques d'un enfant puis, en second lieu, les caractéristiques d'une famille évaluée qu'un placement pourra alors être organisé.

Pour ces deux activités bien distinctes, les chiffres suivants mettent en évidence l'importance du travail réalisé par le SEJ et ses deux secteurs d'activité. A fin septembre 2005, 2306 cas d'enfants ou de jeunes étaient suivis par le SEJ. Parmi ceux-ci, 301 enfants ont fait l'objet d'un placement en institution et 121 enfants ont fait l'objet d'un placement dans des familles d'accueil. A fin septembre 2005, 111 enfants sont placés dans 83 familles d'accueil autorisées et 10 enfants sont placés dans des familles d'accueil professionnelles. Le SEJ, par son secteur des milieux d'accueil, procède actuellement à l'évaluation de 21 familles d'accueil non professionnelles potentielles. Les deux tiers de ces familles ont déposé leur candidature en 2005, répondant à des annonces mises dans la presse.

Dans ce cadre, le SEJ travaille en tenant compte d'un élément essentiel mentionné dans l'art. 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant :

« Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

Le recours aux familles d'accueil professionnelles et non professionnelles doit concourir à la mise en œuvre de ce principe. Les familles d'accueil doivent pouvoir offrir à des enfants qui ont un besoin impérieux de protection du fait de leurs situations de vie très délicates et difficiles, un cadre sécurisant qui leur permette de grandir le mieux possible.

Le Conseil d'Etat considère que le dispositif mis en place pour le placement d'enfants à des fins d'entretien par l'OPEE et la législation cantonale d'application du Code civil suisse (article 86), ressort essentiellement du domaine de la protection de l'enfance. Dès lors, toute autre considération, notamment en matière de protection des données, doit servir ce principe primordial qu'est l'intérêt supérieur de l'enfant.

3. Quels sont les critères utilisés par le SEJ pour agréer ou non les familles qui se proposent ?

L'article 86 de la loi du 11 novembre 1922 d'application du Code civil suisse pour le canton de Fribourg (LACC) précise que le SEJ est compétent pour délivrer l'autorisation d'accueil et pour exercer la surveillance des milieux d'accueil. Il est également compétent pour prononcer le retrait de l'autorisation et pour prendre les autres mesures prévues par la législation fédérale et cantonale réglant l'accueil des enfants placés, notamment dans le sens de l'article 3 al. 2 let. a et b de l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants.

Pour cela, les assistantes et assistants sociaux qui effectuent cette tâche disposent depuis plusieurs années d'outils d'évaluation qui ont été mis à jour au début de l'année 2005 et présentés à la Direction de la santé et des affaires sociales. Ces moyens d'évaluation sont standardisés et conformes à la législation. Ils ont notamment fait l'objet d'évaluations réciproques au sein de tous les services de protection de l'enfance en Romandie, puisque ceux-ci assument les mêmes mandats d'application de la législation fédérale au sein de leurs cantons respectifs.

Ainsi la pratique générale est la suivante, aussi bien à Fribourg que dans les autres cantons romands qui ont recours aux familles d'accueil : c'est la situation de l'enfant et ses caractéristiques propres qui conduisent à faire le choix de telle ou telle famille d'accueil. Ce n'est pas parce qu'une famille se propose qu'elle offrira nécessairement l'environnement souhaité pour cet enfant précis. De plus, chaque enfant en situation de devoir être placé en famille d'accueil bénéficie de mesures de protection instituées par l'autorité tutélaire. Dans la plupart des cas, cette autorité a mandaté une assistante ou un assistant social du secteur de l'action sociale directe du SEJ pour assumer la représentation légale de l'enfant à placer. C'est une ou un assistant social du secteur des milieux d'accueil du SEJ qui procède à l'évaluation, et assume la surveillance du milieu d'accueil. L'autorisation du milieu d'accueil est délivrée par le chef de service du SEJ et le chef du secteur des milieux d'accueil.

Les critères utilisés pour l'évaluation sont établis sur la base de l'article 5 de l'OPEE qui fixe très clairement les conditions générales mises à l'autorisation des parents nourriciers :

« L'autorisation ne peut être délivrée que si les qualités personnelles, les aptitudes éducatives, l'état de santé des parents nourriciers et des autres personnes vivant dans leur ménage, et les conditions de logement offrent toute garantie que l'enfant placé bénéficiera de soins, d'une éducation et d'une formation adéquats et que le bien-être des autres enfants vivant dans la famille sera sauvegardé ».

Ces éléments sont complétés par la prise en compte de l'histoire et des besoins spécifiques de l'enfant à placer, d'une part, et, d'autre part, par le mode de placement voulu pour cet enfant (accueil en urgence, accueil de dépannage, accueil permanent ou accueil ressource pendant les week-ends ou les vacances).

4. Quels suivis, soutien, conseils sont proposés aux familles qui accueillent des enfants ayant connu déjà pas mal de situations délicates dans leur vie ?

Ce sont les assistantes et assistants sociaux qui ont placé l'enfant ainsi que les assistantes et assistants sociaux qui assument la surveillance qui sont en contact avec les familles d'accueil et qui les appuient de conseils au cas par cas. Cependant, deux projets de formation aux familles d'accueil ont été mis sur pied par le SEJ entre 2003 et 2005. En premier lieu, ces projets ont démontré la nécessité de proposer ce type de soutien aux familles d'accueil. En second lieu, ils ont permis de constater que ce type de formation doit être organisé et composé de modules spécifiques.

En matière de soutien des familles d'accueil, le Conseil d'Etat a fixé dans le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse le cadre dans lequel il entend construire un réseau de familles d'accueil. Ces dispositions permettent d'asseoir le mode de prise en charge offert par ces milieux d'accueil et de statuer clairement sur l'implication de l'Etat dans ce mode d'accueil indispensable et dont il faut respecter les spécificités. Le Conseil d'Etat propose 3 axes permettant la constitution et le soutien de ce réseau :

- a) mettre sur pied des cours d'information et de formation;
- b) édicter des tarifs de rémunération;
- c) établir des règles pour la prise en charge des frais accessoires.

5. Quelles informations sont communiquées aux familles non agréées et ont-elles des moyens de recours ?

Le Conseil d'Etat précise que les articles 300 et 316 du Code civil suisse fixent le cadre des compétences des parents nourriciers et que l'OPEE fixe le cadre extrêmement contraignant de protection de l'enfant lors de son placement hors du milieu familial.

Ces dispositions sont clairement expliquées aux personnes candidates à être parents nourriciers par les assistantes et assistants sociaux chargés d'accomplir les évaluations de ces futurs milieux d'accueil. Une documentation très complète élaborée pendant le premier semestre 2005 est mise à disposition par le SEJ. La décision relative à l'autorisation d'accueil délivrée par le SEJ contient toujours les voies de recours conformément au Code de procédure et de juridiction administrative et elle est dûment motivée. Dans ce cadre, c'est la Direction de la santé et des affaires sociales qui est l'instance de recours.

6. Quel rôle, complémentaire à celui qui est exercé par le SEJ, une association de familles d'accueil pourrait jouer dans ce contexte ?

Le Conseil d'Etat estime enfin, pour autant que le cadre légal et le dispositif de protection de l'enfance dévolu aux autorités tutélaires et au SEJ dans le canton de Fribourg soient respectés, qu'une association de familles d'accueil pourrait être sollicitée comme organisme à consulter dans le cadre de projets concernant le domaine de l'accueil chez des parents nourriciers et agir dans le cadre de processus d'intervision entre ses membres.

Fribourg, le 17 janvier 2006