

**Nécessité de réviser  
l'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement  
d'enfants à des fins d'entretien et en vue  
d'adoption (OPEE)**

Résultats de la procédure de consultation

## **1 Contexte**

Le 11 juin 2002, la conseillère nationale Jacqueline Fehr déposait un postulat concernant le placement d'enfants en Suisse (02.3239). Le Conseil fédéral y était invité à montrer, dans un rapport, comment ce placement pourrait être professionnalisé. Mme Barbara Zatti fut alors chargée par l'Office fédéral de la justice de rédiger un rapport d'expert sur la question (« Le placement d'enfants en Suisse. Analyse, développement de la qualité et professionnalisation », abrégé en rapport Zatti, cf. annexe 1). Le 23 août 2006, le Conseil fédéral prenait position sur ce rapport en général et sur les recommandations qui y sont émises en particulier. Il a approuvé une partie de ces dernières, mais en a rejeté d'autres. L'auteur du rapport Zatti demandait notamment une révision de l'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE). À ce propos, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police de consulter les cantons.

La consultation des cantons sur la nécessité de réviser l'OPEE a duré de la mi-septembre à fin décembre 2006. Les 26 cantons ont pris position: la majorité d'entre eux ont estimé qu'une telle révision était judicieuse ou nécessaire et 8 ont rejeté cette proposition. Par ailleurs la Conférence des Directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a pris position le 9 mai 2007 (cf. annexe 2).

## **2 Appréciation globale de la nécessité de réviser l'OPEE**

### **2.1 Approbation**

18 cantons (AG, AR, BE, BS, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH) sont d'avis qu'une révision de l'OPEE est nécessaire ou du moins judicieuse, même si elle n'est pas impérative (GL).

Leur argumentation est la suivante : d'une manière générale, l'OPEE a certes fait ses preuves et offre également une base légale suffisante pour les autorisations et la surveillance du placement d'enfants. Une révision est néanmoins souhaitée pour introduire des lignes directrices concrètes de la Confédération visant un développement et une professionnalisation dans ce domaine, notamment une amélioration de la qualité du placement d'enfants (AG, JU). D'ailleurs, un plus grand professionnalisme et un renforcement des contrôles qualitatifs sont exigés, tout comme une uniformisation des pratiques d'exécution cantonales, car l'actuelle OPEE ne reflète pas suffisamment l'importance primordiale que revêtent, en vertu de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (art. 20 en particulier; RS 0.107), ratifiée par la Suisse en 1997, la protection et les aides spéciales auxquelles ont droit les enfants placés (ZH). Or, une révision de l'OPEE est préférable à une adaptation des dispositions cantonales, solution qui maintiendrait inévitablement des différences entre cantons (AR): unifier les dispositions matérielles et renoncer à admettre des réglementations cantonales spécifiques constitue un passage obligé pour que les cas bénéficient de l'égalité de traitement dans l'ensemble de la Suisse. Sans parler du fait qu'une actualisation de cette norme vieille de 30 ans s'impose: les structures familiales et sociales ont subi des changements considérables et continuent à évoluer (NE, NW, VD, ZG). Les défenseurs d'une révision estiment nécessaire de prendre en compte la réalité sociétale d'aujourd'hui. Les connaissances nouvelles découlant de la recherche et de la pratique doivent être intégrées dans l'OPEE, car

la version actuellement en vigueur n'est plus à la hauteur de la complexité de certains cas.

## **2.2 Rejet**

La révision de l'OPEE est rejetée par 8 cantons (AI, BL, FR, GE, OW, SH, SZ, VS), sur la base de motifs différents toutefois. Les principaux problèmes ne résident pas dans la réglementation, estime-t-on, mais dans la difficulté de sa mise en œuvre. Si modification il doit y avoir, alors il faudrait améliorer les procédures dans les cantons. D'aucuns arguent que la solution fédéraliste s'est révélée judicieuse jusqu'à présent et que l'OPEE reste un instrument adéquat pour contrôler et garantir la qualité des lieux de placement d'enfants et d'adolescents. Il faut cependant préciser qu'il y a divers degrés d'opposition à une révision: la moitié des cantons (GE, OW, SZ, VS) ne voient pas de nécessité à l'heure actuelle, considérant que la priorité doit être donnée à une modification du droit de la tutelle. Ils estiment que la mise en place de structures professionnelles prévue dans ce cadre se répercutera également sur la protection de l'enfance et de l'adolescence. Ces quatre cantons soulignent toutefois que l'OPEE devra, à long terme, être adaptée aux révisions qui influent sur l'ordonnance (p. ex. droit de la tutelle). Dans ce contexte, ils évoquent en outre – en concordance partielle avec les cantons approuvant la révision – la « loi-cadre [attendue] relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse » (motion Janiak, 00.3469).

## **3 Prise de position concernant les diverses recommandations**

### **3.1 Remarques générales**

Quelques cantons adhèrent globalement (FR, JU, NW, SO, VS) aux recommandations émises dans le rapport Zatti et dans le rapport du Conseil fédéral ou estiment qu'elles constituent une bonne base pour une révision de la réglementation sur le placement d'enfants (TI). La majorité s'est cependant référée à des recommandations en particulier, s'exprimant en faveur de leur mise en œuvre directe.

### **3.2 1<sup>ère</sup> recommandation: définition unifiée des termes**

L'OPEE étant une ordonnance et non pas une loi au sens formel, il n'existe guère de commentaires précisant l'acception des termes utilisés. C'est pourquoi plusieurs cantons (AR, BE, LU, UR, ZH) soutiennent explicitement l'uniformisation et la délimitation des définitions, car la situation actuelle débouche sur des interprétations divergentes dans les cantons et engendre une insécurité juridique (BE, UR). Or, une terminologie claire contribuerait également à unifier la pratique dans les cantons et par là-même à améliorer la protection des enfants placés. Le canton de Lucerne suggère que la Confédération charge un service spécialisé de définir les termes (et d'élaborer des normes de qualité nationales pour les différentes catégories de familles nourricières). Le canton de Zurich en revanche n'estime pas cette unification indispensable, l'OPEE cernant déjà les termes essentiels. Appenzell Rhodes-Intérieures ne voit pas non plus la nécessité d'une spécification plus poussée, soulignant que la terminologie n'a guère posé de problème dans la pratique.

### **3.3 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> recommandations: centrale de monitoring/données statistiques**

Aucun canton ne conteste vraiment la nécessité de réunir et d'évaluer des données statistiques. Certains (ZH) accordent même une importance primordiale à cet aspect et vont même jusqu'à désigner cette lacune de situation intenable (BS). Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris se montrent critiques s'agissant de la création d'une centrale de monitoring, estimant que cette mesure (à elle seule) ne suffira pas à améliorer la qualité du placement ni à découvrir les abus; ils émettent en outre des réserves en raison de l'important personnel requis et des frais considérables engendrés. Les cantons de Genève et du Valais proposent dès lors de tester le logiciel que la Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption utilise pour ses évaluations statistiques dans le domaine de l'adoption. Il s'agirait de vérifier si ce programme pourrait se prêter, éventuellement après adaptation, au secteur du placement d'enfants, ce qui devrait, de leur avis, être faisable sans dépenses excessives.

À peine plus de la moitié des cantons seulement (14) ont fourni des données statistiques, ce qui rend les comparaisons entre cantons quasiment impossibles.

### **3.4 4<sup>e</sup> recommandation: divers aspects**

#### **3.4.1 Commission d'experts**

Les cantons de Lucerne, Soleure, Vaud, Zoug et Zurich se déclarent favorables à l'institution d'une commission d'experts chargée de préparer la révision de l'OPEE.

#### **3.4.2 Normes et procédures unifiées**

Huit cantons (AG, AR, BE, JU, LU, SO, UR, ZH) sont d'avis que des normes unifiées ainsi qu'une normalisation des pratiques et des procédures dans les cantons sont nécessaires, et même indispensables, pour les relations intercantionales. Ils estiment que la Confédération devrait édicter des prescriptions contraignantes concernant la qualité du placement, les exigences en matière de formation, le perfectionnement, etc. Il serait en particulier souhaitable que l'appréciation des places d'accueil se fasse selon des critères unifiés, ce qui assurerait la comparabilité des places proposées et permettrait d'avoir une vue d'ensemble des compétences existantes (AG). Les placements, fréquents, au-delà des frontières cantonales surtout en profiteraient, car l'absence de normes minimales valables à l'échelle nationale se traduit ou pourrait se traduire par des manquements dans l'exécution (BE, ZH). Il faut accepter une certaine limitation du fédéralisme en faveur de l'amélioration nécessaire (ZH). La Confédération devrait par conséquent participer aux frais dans une mesure adéquate (TG, ZH). Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures se prononce en revanche contre toute nouvelle prescription fédérale, estimant que les dispositions existantes dans le domaine du placement sont suffisantes.

#### **3.4.3 Surveillance**

Si Bâle-Campagne et Saint-Gall mettent en question l'obligation des cantons de confier au besoin la surveillance à des experts, les cantons de Bâle-Ville, de Lucerne et du Valais estiment indispensable que la supervision et les autorisations relèvent de personnes ou de services compétents (cf. art. 7 et 10 OPEE). Nidwald et la Thurgovie considèrent en outre qu'une visite annuelle est insuffisante, regrettant que la prescription « visites aussi fréquentes qu'il le faudra » n'est souvent pas respectée

dans les faits. Bien plus, la surveillance et l'encadrement des placements devraient constituer une tâche permanente, qui n'est pas « liquidée » en une seule visite par année. À l'opposé, le canton de Glaris n'estime pas nécessaire un renforcement de la surveillance.

#### **3.4.4 Organisation**

Les cantons d'Argovie et d'Appenzell Rhodes-Extérieures suggèrent la création, pour tous les placements, d'une organisation analogue à celle qui existe pour le placement en vue d'adoption. Le savoir-faire pourrait ainsi profiter à tous les enfants placés, indépendamment des modalités. En outre, la recherche de la forme de placement optimale serait facilitée par des services de coordination, au niveau fédéral et cantonal, qui connaîtraient la situation exacte dans les familles nourricières et les foyers (AG, ZH). Les structures actuelles sont en effet considérées comme peu efficaces. Lucerne exige que les cantons soient instruits de façon contraignante de la manière d'assurer le placement d'enfants et d'organiser l'encadrement professionnel des offres. La Thurgovie retient par contre que le placement d'enfants fait partie intégrante des droits de tutelle et de l'enfance, et donc qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une conception distincte des structures et de la qualification de l'autorité compétente. De son côté, le canton de Schaffhouse relève, dans la perspective de la révision du droit de la tutelle, que l'actuelle autorité tutélaire est obsolète. Et d'ajouter qu'une nouvelle réglementation des attributions, de l'organisation et des exigences de professionnalisme allait d'ores et déjà devenir nécessaire dans un proche avenir. En conséquence, quelques cantons (AI, LU, SZ) sont d'avis qu'il faut attendre la révision du droit de la tutelle avant de s'attaquer à celle du placement d'enfants.

#### **3.5 5<sup>e</sup> recommandation: analyse historique**

Appenzell Rhodes-Intérieures ne voit pas pourquoi les activités de placement récentes devraient faire l'objet d'une analyse. Il précise que des études relatives au placement dans des institutions et aux enfants de la grand-route sont déjà parues. Pour le canton de Lucerne, l'analyse historique ne constitue pas non plus une condition de l'amélioration dans ce domaine.

#### **3.6 6<sup>e</sup> recommandation: assimilation au domaine institutionnel**

Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures estime qu'il ne faut pas imposer de prescriptions supplémentaires aux cantons dans ce domaine. Glaris s'oppose formellement à ce que le placement dans une famille nourricière soit assimilé à la prise en charge institutionnelle, arguant que le premier constitue une mesure moins sévère que la seconde. Le canton de Lucerne rejette également une mise sur pied d'égalité totale et non différenciée entre ces deux options, ne l'estimant pas indiquée. À l'inverse, le canton de Zurich appelle de ses vœux une réglementation nationale dans le sens de la recommandation, déplorant les écarts de qualité entre les cantons et l'absence de critères professionnels pour le placement.

#### **3.7 7<sup>e</sup> recommandation: professionnalisation**

Six cantons (JU, NW, SO, SZ, VS, ZH) estiment nécessaires une professionnalisation accrue et un renforcement des contrôles de qualité, tout comme une harmonisation des pratiques et des procédures cantonales. Ils argumentent

qu'une organisation efficace et de haute qualité pour le placement d'enfants coûte moins cher que la solution institutionnelle. Les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne veulent également que la surveillance et les autorisations soient obligatoirement confiées à des personnes ou à des services spécialisés. Pour le canton de Genève, il est évident que la professionnalisation dans le domaine de la protection de l'enfance doit devenir la règle. La Thurgovie est aussi favorable à un plus grand professionnalisme, mais rejette l'idée que la Confédération prescrive des normes aux cantons dans ce domaine par le biais d'une ordonnance. Lucerne et Zurich, de leur côté, pensent que la révision du droit de la tutelle permettra de satisfaire à la nécessité de disposer d'une autorité spécialisée. Par contre, la séparation entre les mesures de protection de l'adulte et les mesures de protection de l'enfant et la spécialisation des offices de tutelle et des mandataires sont considérées comme irréalistes par le canton de Zurich (augmentation du besoin en personnel, nombre insuffisant de personnes spécialisées parmi les mandataires privés). Par ailleurs, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Zurich estiment exagérée l'exigence de la représentation des enfants et des jeunes par un avocat dans toutes les procédures. Zurich souligne à cet égard que les dispositions légales en vigueur prévoient déjà la possibilité de cette représentation, ce qui permet de prendre une décision adéquate dans le cas concret.

### **3.8 8<sup>e</sup> recommandation: formation, perfectionnement et accompagnement des parents nourriciers**

Plusieurs cantons (BE, BS, GE, JU, NW, SO, VD, VS, ZH) soulignent la nécessité d'assurer la formation et le perfectionnement non seulement des membres des autorités, mais aussi et surtout des parents nourriciers: cette formation/perfectionnement ainsi que les conseils et l'accompagnement devraient être réglementés de façon contraignante. Ils rappellent que les enfants devant être placés ont généralement connu une situation difficile et que ces facteurs d'encadrement revêtent une importance primordiale pour un bon lien nourricier. C'est pourquoi il faut au moins prévoir, au niveau fédéral, des exigences minimales en matière de formation et de soutien des familles nourricières. Le canton de Lucerne est toutefois d'avis que cette exigence ne doit pas être généralisée, car seule une partie des liens nourriciers connaît des lacunes. Appenzell Rhodes-Intérieures estime en revanche que les associations d'utilité publique existant dans les régions sont à même d'assurer la formation et l'accompagnement des parents nourriciers, sans obligation légale; cette solution est déjà appliquée aujourd'hui dans certains cantons (p. ex. GL). Quelques législations cantonales (p. ex. FR) prévoient même des instruments pour le perfectionnement des familles d'accueil.

## **4 À propos de l'obligation d'obtenir une autorisation pour le placement (international)**

### **4.1 Approbation**

Sur les 14 cantons qui se sont explicitement prononcés sur cette question, 11 (AG, AR, BE, BL, GE, GL, GR, LU, TG, VD, ZH) approuvent l'obligation de l'autorisation pour le placement par des fournisseurs privés, mais prônent toutefois des formules différentes. Si le canton des Grisons préfère l'obligation au niveau cantonal, la majorité des cantons favorables à une autorisation obligatoire n'envisagent qu'une

solution nationale, soulignant que la recherche d'une place d'accueil déborde en général les frontières cantonales. On pourrait concevoir une activité de placement analogue à celle qui est pratiquée pour le placement en vue d'adoption, à savoir par le biais de prescriptions fédérales imposant une obligation en matière d'autorisation et de surveillance et en prévoyant une compétence centralisée. Bien qu'il donne une réponse positive sur le fond, le canton de Thurgovie émet une réserve: il craint que l'on n'aboutisse à une responsabilité partagée de l'enfant placé, ce qui augmente le risque de conflit. Le canton de Zurich de son côté est favorable à une obligation d'autorisation pour le placement, tant en Suisse que par-delà les frontières du pays; il est toutefois d'avis que l'adhésion prévue de la Suisse à la Convention de La Haye sur la protection des enfants (HCCH) va combler une lacune (en particulier l'art. 22, al. 3), en rapport aussi avec le placement direct à l'étranger (sans intermédiaire). Les cantons qui ne financent pas le placement dans des familles nourricières à l'étranger (p. ex. BL) se montrent sceptiques. Ils estiment qu'une réglementation nationale du placement international peut être problématique, ne serait-ce qu'en raison des incertitudes quant aux compétences.

## **4.2 Rejet**

Les cantons de Bâle-Ville, du Jura et de Saint-Gall refusent pour l'heure une obligation d'autorisation, en particulier pour les fournisseurs internationaux de places d'accueil. Une telle obligation requerrait la création d'une unité administrative supplémentaire et aboutirait donc à un surplus de dépenses. Qui plus est, une telle mesure ne parviendrait pas non plus à éviter les mauvais placements, estiment-ils. Ils prônent davantage de professionnalisme et une application plus stricte des réglementations existantes. Selon eux, c'est le lien nourricier qu'il s'agit de surveiller et non pas le service de placement. Si cette surveillance est assurée correctement par des personnes compétentes jusqu'à la majorité de l'enfant, le problème des fournisseurs douteux devrait disparaître de lui-même. Le canton d'Uri s'exprime dans ce sens également, sans avoir répondu explicitement à la question posée. Il souligne cependant qu'avant de placer un enfant à l'étranger, il faudrait exiger des futures personnes nourricières qu'elles présentent une autorisation pour l'accueil d'un enfant octroyée par le pays ou le lieu de résidence; aussi faudrait-il prévoir des contrôles périodiques.

## **5 Propositions relatives à la révision de l'OPEE**

### **5.1 Régime de l'autorisation pour le placement chez des parents nourriciers (art. 4 OPEE)**

#### **5.1.1 Art. 4, al. 1, OPEE**

Un certain nombre de cantons (AG, BE, BS, GR, LU, NW, SG, TG, ZH) demandent que le régime de l'autorisation exigé pour les enfants soumis à la scolarité obligatoire et placés chez des parents nourriciers soit étendu jusqu'à l'âge de la majorité. Il est incompréhensible pour eux que des adolescents placés dans une famille soient moins bien protégés que ceux qui sont pris en charge dans une institution. Ils soulignent que le placement à l'adolescence requiert un examen particulièrement attentif de la place d'accueil, car le risque de conflit est spécialement élevé durant cette phase de transition entre école et vie professionnelle et de détachement de la famille. Une solution à l'échelle suisse leur paraît préférable aux réglementations

cantonales en raison de la mobilité de la population. On propose également de raccourcir la période de trois mois (p. ex. à 6 semaines) afin d'inclure les placements d'urgence ou provisoires. Et de préciser que de tels placements sont généralement ordonnés à court terme dans une situation de crise aiguë; ils durent de quelques jours à plusieurs semaines et l'expérience montre qu'ils sont particulièrement difficiles (BS, LU, SG, ZH).

### **5.1.2 Art. 4, al. 3, OPEE**

Si le canton de Bâle-Ville plaide pour une obligation d'autorisation et de surveillance pour tous les liens nourriciers, indépendamment de la durée et du rapport de parenté, il met aussi en garde contre un excès de réglementation. Ainsi, dans les cas où les parents exercent l'autorité parentale et assument pleinement leurs responsabilités (mère qui travaille et confie son enfant à la grand-mère pendant la semaine), l'autorisation ne serait pas requise. Il faut permettre aux cantons de supprimer l'obligation d'autorisation et de surveillance pour les placements qui ne sont pas en rapport avec des mesures d'aide à la jeunesse. Le canton de Glaris considère les liens nourriciers dans le cadre de la parenté comme non problématiques, raison pour laquelle ils doivent être exemptés de l'autorisation (il ne faut pas restreindre l'autorité des parents). À l'opposé, quatre cantons (NW, SG, TG, ZH) demandent l'abrogation de l'al. 3, estimant que rien ne justifie l'exemption de l'autorisation pour la parenté. Ils soulignent que les mêmes précautions sont en l'occurrence de mise, car le placement dans la famille présente des problèmes bien particuliers (cas d'abus fréquents au sein de la famille). En dépit de cette position très tranchée, le canton de Zurich est par ailleurs d'avis que l'obligation d'autorisation ne devrait pas inclure les liens nourriciers « assimilés », c'est-à-dire les liens créés du fait que des jeunes séjournent auprès de familles étrangères pour cause de formation pendant la semaine de travail ou d'école sans véritable intégration dans ladite famille ou qu'ils sont placés pendant des vacances.

## **5.2 Autres propositions**

D'autres propositions se rapportent à la professionnalisation dans les domaines des enquêtes, de l'octroi des autorisations et de la surveillance (art. 5 ss OPEE). Le canton de Neuchâtel prône en outre une révision formelle: scinder l'OPEE en trois ordonnances distinctes (placement d'enfants issus de situations sociales ou familiales difficiles auprès de parents nourriciers ou dans des foyers; prise en charge d'enfants d'âge préscolaire ou scolaire durant la journée au sens d'une garderie; adoptions nationales/internationales). Il pense que l'application dans ces différents domaines s'en trouverait nettement facilitée. Le canton de Bâle-Ville demande également que le placement à la journée soit réglementé séparément, en dehors du placement d'enfants dans des familles ou des foyers, soulignant que les besoins en matière de surveillance et d'autorisation sont très différents pour ce type d'infrastructures. Le canton de Saint-Gall estime que les dispositions de l'OPEE relatives au placement dans des institutions devraient être révisées, tandis que le canton de Soleure voit cette nécessité pour les prescriptions concernant l'adoption.



## Annexe 1

### **Recommandations du rapport d'expert Zatti**

#### **1. 1<sup>ère</sup> recommandation** (*Définition des termes*)

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.

#### **2. 2<sup>e</sup> recommandation** (*Centrale de monitoring*)

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.

#### **3. 3<sup>e</sup> recommandation** (*Recherches et statistiques*)

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.

#### **4. 4<sup>e</sup> recommandation** (*Commission d'experts / Normes et exigences en matière de structures*)

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.

**5. 5<sup>e</sup> recommandation** (*Analyse historique*)

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.

**6. 6<sup>e</sup> recommandation** (*Assimilation au domaine institutionnel*)

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.

**7. 7<sup>e</sup> recommandation** (*Professionnalisation des officiers publics*)

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.

**8. 8<sup>e</sup> recommandation** (*Professionnalisation des parents nourriciers*)

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.



An das Eidg. Justiz- und Polizeide-  
partement  
3003 Bern

**Kopie**

Bern, 9. Mai 2007

Z:\\_SODKIS\_Sozialpolitik\Fremdplatzierungen\AG PAVO-KJHSchr. an EJPD dt&frz.an  
Vorstand.doc

**Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf zur Verordnung vom 19. Oktober 1977  
über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wie wir Ihnen mit Schreiben vom 26. Oktober 2006 mitgeteilt haben, hat der Vorstand unserer Konferenz eine Expertengruppe zum Studium von Unterbringungsfragen mandatiert. In der Beilage erhalten Sie deren Zusammensetzung. Sie befasste sich mit der Revision der PAVO und weiteren Fragen der Fremdplatzierung von Kindern. Im Folgenden erhalten Sie den Bericht der Gruppe, den der Vorstand an seiner Sitzung vom 3. Mai 2007 genehmigt und dadurch zu seinem Anliegen gemacht hat.

Auf kantonaler Ebene sind die Verantwortlichkeiten der SODK recht kunterbunt auf die verschiedenen Departemente aufgeteilt, so auf Erziehung bzw. Bildung (insbesondere in der Westschweiz), Vormundschaft, Justiz und Soziales. Im Vollzug kommt auch den Gemeinden eine besondere Verantwortung zu.

Die SODK hat die Federführung für diese Thematik deshalb übernommen, weil sie für die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) verantwortlich zeichnet und die Fremdunterbringung von Minderjährigen eine schwer wiegende Massnahme darstellt. Unsere Konferenz muss somit ein besonderes Interesse an einem zeitgemässen Platzierungsweisen haben.

Neben einer Liste der verantwortlichen Stellen und Departemente der Kantone wird nach Ansicht der Expertengruppe vor allem eine nationale Stelle zur Koordination der Aufsichts-, Finanzierungs- und Steuerungsfragen als notwendig erachtet. Eine solche Stelle könnte zweckmässigerweise im Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft beim Eidg. Departement des Innern angesiedelt werden, dem auch das Sekretariat der Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen angeschlossen ist.

## Zur PAVO nimmt die Expertengruppe wie folgt Stellung:

### A. Allgemeines

In der Expertengruppe wurde die Frage, ob der Kindeswille in Form einer Bestimmung zur Mitsprache explizit in die PAVO aufzunehmen sei, ausführlich erörtert. Die Gruppe kam zum Schluss, dass die UNO-Kinderrechtskonvention, welche die Schweiz ratifiziert hat, grundsätzlich direkt anwendbar und deshalb nicht speziell und ausdrücklich in einem Erlass aufzuführen sei. Die direkte Anwendbarkeit beschränkt sich allerdings auf jene Teile, welche justiziabel sind, d.h. deren Einhaltung von den Gerichten überprüft werden kann.

Eine solche Konvention kann ihren Wert nur dann entfalten bzw. um- und durchgesetzt werden, wenn die mit der entsprechenden Materie befassten Personen deren Existenz und Inhalt kennen. Deshalb ist dieser Aspekt in Ausbildung und Beratung sowohl der Pflegeeltern als auch der Fachleute mit einzubeziehen.

### B. Zur PAVO im einzelnen (Anregungen/Vorschläge für Änderungen)

1. **Artikel 3 Absatz 2** ist in den Abschnitt 2 zu verschieben, da es sich hier nicht mehr um allgemeine Bestimmungen handelt sondern um solche, die unter den Abschnitt "Familienpflege" gehören.
2. **Erster Satz Absatz 2:** Vorschlag zur Neuformulierung:  
*"Die Kantone fördern das Pflegekinderwesen, insbesondere durch:.. "* Eine blosser Kompetenzbestimmung genügt hier nicht mehr.
3. **Gleicher Absatz Buchstabe a.:** Wir weisen darauf hin, dass die Ausbildung von Kleinkinder- und Heimerzieherinnen und -Erziehern durch das Bundesgesetz über die Berufsbildung geregelt wird. Der entsprechende Passus kann deshalb aus der PAVO gestrichen werden. Die Kantone ihrerseits sollen jedoch verpflichtet werden, Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung, zur Beratung von Pflegeeltern sowie zur Vermittlung geeigneter Pflegeplätze in Familien und Heimen zu treffen. Der Begriff "Ausbildung" soll hier nicht im Sinne einer Berufsausbildung oder eines Studienlehrganges, sondern einfach als "Vorbereitung auf die Aufgabe als Pflegeeltern" verstanden werden.
4. **Art. 4 Absätze 1 und 2:** Neuformulierung:  
<sup>1</sup> *Wer Minderjährige gegen Entgelt regelmässig in seinem Haushalt zur Pflege, Betreuung oder Erziehung aufnimmt, benötigt eine Bewilligung der Behörde.*  
  
<sup>2</sup>*Die Bewilligungspflicht besteht auch*
  - a) *wenn Minderjährige unentgeltlich für mehr als drei Monate zur Pflege, Betreuung und Erziehung aufgenommen werden;*
  - b) *wenn die minderjährige Person von einer Behörde untergebracht wird.*
  - c) *wenn die minderjährige Person das Wochenende nicht in der Pflegefamilie verbringt*

**Streichen** des 3. Absatzes in seiner aktuell gültigen Version.

Als neuer 3. Absatz schlagen wir vor:

<sup>3</sup>*Der Aufenthalt ausserhalb der häuslichen Gemeinschaft von nicht mehr schulpflichtigen minderjährigen Jugendlichen, welche das 15. Altersjahr vollendet haben, erfordert weder Bewilligung noch Aufsicht, wenn er mit Zustimmung der Inhaber der elterlichen Sorge nicht als zum Zwecke der Erziehung und Pflege begründet wird."*

Es ist auch eine Lösung denkbar, bei welcher eine Meldepflicht solcher nicht zum Zwecke der Erziehung und Pflege begründeter auswärtiger Aufenthalte bestehen bleibt, die Behörde aber auf Antrag der Inhaber der elterlichen Sorge und einer Erklärung der minderjährigen Person von einer Bewilligungspflicht und Aufsicht absehen kann.

Formulierungsvorschlag für eine solche Lösung:

*"<sup>3</sup>Hält sich eine minderjährige Person, welche das 15. Altersjahr zurückgelegt hat und nicht mehr schulpflichtig ist, mit Zustimmung der Inhaber der elterlichen Sorge nicht zum Zwecke der Erziehung und Pflege in einer andern häuslichen Gemeinschaft auf, kann die für die Bewilligung der Familienpflege zuständige Behörde auf Antrag der Inhaber der elterlichen Sorge und nach Einholung der Meinung der minderjährigen Person dazu von einer Bewilligungspflicht und Aufsicht absehen."*

Für eigentliche Unterbringungen an einem Pflegeplatz liegt die Grenze jedoch beim vollendeten 18. Altersjahr, d.h. bei Ende der Minderjährigkeit.. Das ist sachgemäss und macht eine weitere Altersgrenze überflüssig.

Die Expertengruppe ist der Auffassung, dass eine Bewilligungspflicht i.S. von Art. 4 dann gegeben ist, wenn folgende vier Kriterien kumulativ erfüllt sind:

- Aufnahme gegen Entgelt; unentgeltlich, wenn länger als drei Monate
- Minderjährigkeit,
- Regelmässigkeit,
- Zweck (Erziehung, Betreuung und Pflege)

5. **Artikel 7**, Neuformulierung:

*"Abklärung*

*<sup>1</sup>Die Behörde hat die Verhältnisse in geeigneter Weise durch Sachverständige abzuklären..."*

Der eher dem Strafrecht zuzuordnende Begriff der Untersuchung ist durch "Abklärung" zu ersetzen. "Abklärung" bedeutet hier "Vorbereitung des Bewilligungsentscheides". Angesichts der Bedeutung einer Unterbringung ausserhalb des Elternhauses sollte die Abklärung bezüglich der Eignung des Unterbringungsortes immer durch Sachverständige (gemeint sind in erster Linie Fachpersonen der sozialen Arbeit und der Familienberatung) abgeklärt werden.

6. **Artikel 10**

Die Funktionen "Aufsicht" und "Beratung" müssen klar definiert und getrennt legifert werden. Eine Aufsicht ist zwingend notwendig und muss verbindlicher umschrieben werden.

Intensiv diskutiert wurde die Frage, ob es noch einer besonderen Aufsicht und Bewilligungspflicht der Vermittlungsorganisationen bedürfe. Diese Problematik kann unseres Erachtens nicht über die Revision der PAVO gelöst werden. Geprüft werden Empfehlungen der Konferenzen der kantonalen Sozial- und der Justizdirektorinnen und -direktoren. In Erwägung zu ziehen ist auch eine Lösung, welche diese Institutionen einer staatlichen Aufsicht und Bewilligungspflicht unterstellt. Dies müsste dann wohl auf Bundesebene erfolgen. Wir bitten Sie, uns hierzu Ihre Auffassung darzulegen.

Im Bereich der Datenerfassung bestehen Lücken, die es zu füllen gilt. Weitere Hinweise können diesbezüglich dem Expertenbericht Zatti entnommen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

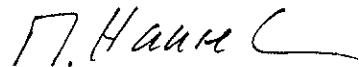
**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen  
und Sozialdirektoren**

Die Präsidentin

Die Generalsekretärin



Kathrin Hilber  
Regierungspräsidentin



Margrith Hanselmann

**Beilage:** Mitgliederliste

**Kopien an:**

Expertengruppe PAVO

Sozialdirektorinnen und -direktoren

Vorstand SODK

EDK, VBK, KKJPD

BSV, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

### Arbeitsgruppe PAVO/KJ.xls

Anrede	Vorname	Name	Bezeichnung Amt	Adresse	Funktion	Tel / Fax	Mail
Frau	Mirjam	<b>Aebischer</b>	INTEGRAS Fachverband Sozial- und Heilpädagogik	Am Schanzengraben 15 8002 Zürich	Leiterin Geschäftsstelle	T 044 201 15 00	<a href="mailto:mirjam.aebischer@integras.ch">mirjam.aebischer@integras. Ch</a>
Herrn	Stefan	<b>Blülle</b>	Schweiz. Konferenz der kantonalen Verantwort- lichen für Kinderschutz	Postfach 1532 4001 Basel	Präsident	T 061 267 80 11	<a href="mailto:stefan.bluelle@bs.ch">stefan.bluelle@bs.ch</a>
Herrn	René	<b>Broder</b>	Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion, Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behinderten- hilfe	Ergolzstrasse 3, Pf 4414 Füllinsdorf	Leiter Verbindungs- stelle IHV	T 061 906 93 90 F 061 906 93 83	<a href="mailto:rene.broder@bl.ch">rene.broder@bl.ch</a>
Herrn	Werner	<b>Glauser</b>	Pflegekinder-Aktion Schweiz	Bederstrasse 105a 8002 Zürich	Geschäftsführer	T 044 205 50 40 F 044 205 50 45	<a href="mailto:geschaeftsstelle@pflege-&lt;br/&gt;kinder.ch">geschaeftsstelle@pflege- kinder.ch</a>
Frau	Margrith	<b>Hanselmann</b>	Generalsekretariat SODK	Eigerplatz 5, Pf 459 3000 Bern 14	Generalsekretärin	T 031 371 04 29 F 031 371 17 41	<a href="mailto:margrith.hanselmann@sodk-&lt;br/&gt;cdas-cdos.ch">margrith.hanselmann@sodk- cdas-cdos.ch</a>
Herrn	Ernst	<b>Langenegger</b>	Stadt Zürich Verwaltungszentrum Werd	Werdstrasse 75, Pf 8036 Zürich	lic.iur.	T 044 246 63 01 F 044 246 62 85	<a href="mailto:ernst.langenegger@zuerich.&lt;br/&gt;Ch">ernst.langenegger@zuerich. Ch</a>
Herrn	Stefan	<b>Leutert</b>	KKJPD Generalsekretariat	Kramgasse 14, Pf 591 3000 Bern 8	Wissenschaftlicher Mitarbeiter	T 031 318 15 08 F 031 318 15 06	<a href="mailto:stefan.leutert@kkjpd.ch">stefan.leutert@kkjpd.ch</a>
Frau	Nicole	<b>Meier</b>	Generalsekretariat SODK	Eigerplatz 5, Pf 459 3000 Bern 14	Höhere Fachangestellte	T 031 371 04 29 F 031 371 17 41	<a href="mailto:nicole.meier@sodk-cdas-&lt;br/&gt;cdos.ch">nicole.meier@sodk-cdas- cdos.ch</a>
Frau	Uschi	<b>Merz</b>	Rechtsdienst Bereich Soziales	Oberstadt 23 8200 Schaffhausen	Juristin	T 052 632 54 76	<a href="mailto:uschi.merz@stsh.ch">uschi.merz@stsh.ch</a>
Letztmals aktualisiert am: 9.5.2007		<b>Adressänderungen bitte melden an: <a href="mailto:office@sodk-cdas-cdos.ch">office@sodk-cdas-cdos.ch</a></b>					