



Rapport

Date de la séance du CE : 23 juin 2021
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2020.DIJ.3777
Classification : -

Ordonnance sur la surveillance des institutions résidentielles et des prestations ambulatoires destinées aux enfants (OSIPE)

Table des matières

1.	Contexte	2
2.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	2
3.	Forme de l'acte législatif	3
4.	Droit comparé	3
5.	Mise en œuvre, évaluation	3
6.	Commentaire des articles	4
6.1	Ordonnance sur la surveillance des prestations résidentielles et ambulatoires destinées aux enfants	4
6.2	Modification d'actes législatifs	23
7.	Répercussions financières	24
8.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	24
9.	Répercussions sur les communes	24
10.	Résultat de la consultation	24

1. Contexte

L'ordonnance sur la surveillance des institutions résidentielles et des prestations ambulatoires destinées aux enfants (OSIPE) entrera en vigueur à la même date que la loi du 3 décembre 2020 sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP). Elle remplace l'ordonnance cantonale du 4 juillet 1979 réglant le placement d'enfants, qui est abrogée à l'occasion de l'entrée en vigueur des nouveaux actes législatifs. La nouvelle ordonnance sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (OPEP) prendra elle aussi effet en même temps que la loi (LPEP) et la présente ordonnance (OSIPE).

La LPEP jette les bases d'un système uniforme de financement, de pilotage et de surveillance et garantit que les prestations ambulatoires et résidentielles financées par des fonds publics sont fournies selon des critères économiques et répondent au besoin réel d'encouragement et de protection des personnes concernées. La loi réglemente dans ce contexte la planification de l'offre et des coûts, la conclusion de contrats en vue de la mise à disposition de prestations d'encouragement et de protection, l'attribution de prestations aux enfants qui sont préfinancées par le canton et la participation aux coûts des bénéficiaires. Elle précise par ailleurs les prestations requérant une autorisation et devant être annoncées ainsi que la surveillance des prestataires.

La LPEP charge expressément le Conseil-exécutif d'édicter des dispositions d'exécution dans divers domaines. Le gouvernement est en outre habilité à régler par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi (art. 40, al. 1 LPEP). Afin de donner à ces dernières la lisibilité nécessaire et d'assurer une séparation claire entre le pilotage et le financement des prestations d'une part et les questions d'autorisations et de surveillance d'autre part, le Conseil-exécutif édicte deux ordonnances:

- Dans l'OPEP, le Conseil-exécutif prévoit des réglementations sur l'offre de prestations et la planification de l'offre, l'organisation des prestations et la conclusion de contrats de prestations, la rétribution pour le placement chez des parents nourriciers et la participation aux coûts des bénéficiaires des prestations.
- Dans l'OSIPE, en revanche, ce sont les régimes de l'autorisation et de l'annonce ainsi que la question de la surveillance dans le domaine des diverses offres de prestations destinées aux enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection qui sont réglés. L'ordonnance contient en outre des dispositions sur les offres qui, selon l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE), sont soumises au régime de l'autorisation ou de l'annonce mais qui ne doivent pas forcément s'adresser à des enfants ayant un besoin particulier.

2. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le but et le champ d'application de l'ordonnance sont réglementées dans sa partie générale. Le chapitre introductif énonce en outre les obligations fondamentales qui incombent aux prestataires et que ces derniers doivent respecter pour assurer le bien-être de l'enfant. Les obligations servent avant tout à garantir le respect des droits auxquels les enfants peuvent prétendre en vertu du droit supérieur (comme p. ex. la Convention relative aux droits de l'enfant). Les obligations envers l'autorité d'octroi des autorisations et l'autorité de surveillance servent elles aussi à protéger le bien-être de l'enfant. Elles permettent à l'autorité de vérifier si la prestation est fournie de manière conforme aux droits et aux besoins de l'enfant.

En application des articles 8, alinéa 3 et 9, alinéa 2 LPEP, c'est le régime de l'autorisation dans le secteur résidentiel qui est ensuite réglementé. Dans des chapitres séparés, traitant pour l'un du placement chez des parents nourriciers et pour l'autre des institutions résidentielles (foyers), les conditions d'octroi d'une autorisation s'accompagnent de la réglementation de la surveillance de la fourniture des prestations et du retrait de l'autorisation.

La question de la compétence dans le domaine du placement chez des parents nourriciers est réglementée au moyen d'une disposition de droit transitoire. Deux ans après l'entrée en vigueur des nouvelles réglementations, le service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) reprend la responsabilité en matière d'octroi d'autorisations aux parents nourriciers ainsi que la surveillance des rapports de placement. Dans l'intervalle, ce sont les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) qui restent compétentes, en vertu des articles 41 et suivants LPEP. Jusqu'à ce qu'il reprenne en charge la totalité du domaine du placement d'enfants, le service compétent de la DIJ se charge simplement des questions d'octroi d'autorisations et de surveillance dans le domaine de l'accueil d'enfants de l'étranger et dans celui de l'accueil d'enfants en vue de leur adoption.

Dans le cadre de la procédure d'enquête menée en vue de l'octroi d'une autorisation et dans celui de la surveillance sur le placement chez des parents nourriciers, il existe la possibilité de transférer quelques tâches à des tiers en vertu des articles 8, alinéa 4 et 12, alinéa 1 LPEP. Conformément aux articles 4 et 12 OSIPE, des contrats de prestations sont conclus avec des services communaux ou des organes privés en vue de la délégation des tâches. Le contrat doit réglementer la nature, la quantité et la qualité des prestations ainsi que la rétribution pour les prestations et les modalités d'assurance qualité.

Enfin, l'OSIPE réglemente l'obligation d'annoncer dans le domaine des prestations ambulatoires pour les enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection. Doivent être annoncées, en plus des prestations fournies dans le cadre du placement chez des parents nourriciers déjà nommées à l'article 20a OPE, toutes les autres prestations de type ambulatoire conformément à l'article 2, alinéa 1, lettre *b* LPEP ou à l'article 3 OPEP.

3. Forme de l'acte législatif

La présente ordonnance sur fonde sur diverses dispositions de la LPEP qui chargent le Conseil-exécutif d'édicter des dispositions d'exécution sur les régimes de l'autorisation et la surveillance (art. 8, al. 3, 9, al. 2 et 30, al. 3 LPEP). L'article 40 LPEP attribue par ailleurs la même compétence au Conseil-exécutif en vue de l'exécution de la loi. L'OSIPE concrétise enfin diverses dispositions de l'OPE et de l'ordonnance fédérale du 29 juin 2011 sur l'adoption (OAdo)¹.

4. Droit comparé

Dans le canton de Berne, les régimes de l'autorisation et de l'annonce ainsi que la surveillance des prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants sont réglementés de la même manière que dans d'autres cantons. L'OSIPE remplace l'ordonnance cantonale réglant le placement d'enfants, qui précisait l'OPE. Les dispositions liées à la mise en œuvre de l'OPE qui ont fait leurs preuves dans d'autres cantons ont été adaptées pour le canton de Berne et reprises dans l'OSIPE. Ainsi, la réglementation du canton de Saint-Gall, prévoyant un service interne de surveillance pour les institutions résidentielles, a par exemple été suivi.

5. Mise en œuvre, évaluation

Le présent acte législatif est un élément du projet de mise en œuvre d'un nouveau modèle de financement, de pilotage et de surveillance des prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants. Parallèlement au processus législatif, toutes les mesures nécessaires sont prises

¹ RS 211.221.36.

dans le cadre de nombreux sous-projets pour qu'à la date de l'entrée en vigueur des nouvelles réglementations, leur exécution puisse elle aussi être assurée. Les prestataires et les commanditaires de prestations largement concernés par le projet sont régulièrement tenus au courant des nouveautés.

La nouvelle réglementation de la compétence dans le domaine du placement chez des parents nourriciers, adoptée dans la LPEP, a été proposée à un stade tardif de la procédure législative par la commission consultative. Le temps nécessaire à son application dès l'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance faisant défaut, une réglementation transitoire a été prévue (voir ch. 2 supra). Les démarches qu'implique sa mise en œuvre, parmi lesquelles figurent des transferts de postes de manière interne à l'administration et la planification de la collaboration avec des services externes, débiteront après l'adoption de l'ordonnance par le Conseil-exécutif.

L'évaluation de l'exécution de la présente ordonnance va de pair avec celles de la LPEP et de l'OPEP. Elle aura lieu cinq ans après l'entrée en vigueur des nouveaux actes législatifs. Les expériences réalisées dans le cadre d'autres projets, et notamment celui de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte, ont cependant montré qu'il faut attendre un certain temps pour pouvoir mesurer de manière fiable l'effet escompté par l'introduction de nouveaux modèles.

6. Commentaire des articles

6.1 Ordonnance sur la surveillance des prestations résidentielles et ambulatoires destinées aux enfants

Article 1

L'OSIPE vise la protection et l'encouragement d'enfants recourant à des prestations qui, conformément à l'ordonnance, sont soumises au régime de l'autorisation ou de l'annonce. Le placement chez des parents nourriciers (art. 3) et la prise en charge d'enfants dans des institutions résidentielles (art. 16) requièrent obligatoirement une autorisation. Les prestations ambulatoires particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants doivent, elles, être annoncées (art. 31). Les régimes de l'autorisation et de l'annonce ainsi que la surveillance dans le domaine du placement chez des parents nourriciers, des institutions résidentielles et des prestations d'offres ambulatoires destinées aux enfants (art. 1, al. 2) font l'objet de l'OSIPE. Comme il ressort du préambule de l'ordonnance, la réglementation visant la mise en œuvre et la concrétisation du présent acte législatif découlent de la LPEP, de l'OPE et de l'OAdo.

Les dispositions de l'OSIPE sont valables pour tous les prestataires devant respecter les régimes de l'autorisation et de l'annonce, indépendamment du fait que le service compétent de la DIJ ait conclu avec eux un contrat de prestations au sens de l'article 15 LPEP. Dans le domaine résidentiel, elles sont aussi valables en particulier pour les offres de placement qui ne s'adressent pas aux enfants ayant des besoins particuliers, puisque celles-ci, conformément à l'OPE et à la LPEP, requièrent obligatoirement une autorisation. Le fait que la prestation résidentielle ou ambulatoire soit fournie en accord avec les personnes détentrices de l'autorité parentale ou sur la base d'une décision d'une autorité n'a pas d'importance pour le champ d'application de la présente ordonnance.

Article 2

Sous le titre de «Garantie du bien-être de l'enfant», l'article 2, qui tient compte de l'objectif de protection de l'ordonnance, énonce les principales obligations des prestataires. Ces derniers, pour assurer le bien-être de l'enfant, doivent protéger les enfants qui leur sont confiés de toute forme de violence physique, psychique ou sexuelle et veiller à leur intégrité personnelle. L'ensemble des prestataires doivent se préoccuper activement des risques d'actes violents, d'abus et des comportements transgressifs, par exemple en traitant la question dans leurs programmes d'exploitation et tout mettre en œuvre pour éviter la concrétisation de tels actes dans leur sphère d'influence.

L'alinéa 1, lettre *b* doit permettre d'assurer que les droits et les besoins des enfants sont respectés dans le cadre de la fourniture de la prestation. Il convient d'expliquer leurs droits aux enfants, en fonction de leur âge et de leur capacité de discernement, et de les faire participer aux décisions qui sont essentielles pour eux. Afin que les enfants placés, en particulier, soient suffisamment entendus, s'agissant de leurs droits, il faut qu'ils sachent à qui s'adresser en dehors de leurs parents nourriciers ou de l'institution s'ils souhaitent discuter de conflits ou de situations problématiques avec une personne extérieure neutre ou dénoncer un cas (voir art. 24 et 25).

Le devoir de transparence vis-à-vis de l'autorité de surveillance, prévu à l'alinéa 1, lettre *c* sert lui aussi à protéger le bien-être de l'enfant. La prescription exige des prestataires qu'elles assurent à l'autorité de surveillance l'accès à leurs locaux, qu'elles lui fournissent les renseignements dont elle a besoin et mettent les documents nécessaires à sa disposition. La réglementation permet de garantir que l'autorité de surveillance a la possibilité de vérifier régulièrement que l'offre de prestations est fournie de manière conforme au droit et en accord avec le bien-être de l'enfant.

Un enfant placé hors de sa famille doit, au besoin, pouvoir s'adresser à des personnes en qui il a confiance. Il convient, à cet effet, de lui faciliter l'accès à l'infrastructure nécessaire (comme un téléphone, un téléphone portable ou un ordinateur) ou de favoriser le contact personnel, pour autant qu'aucune mesure d'une autorité ne le restreigne. C'est l'enfant qui décide autant que possible qui doit avoir le statut de personne de confiance. Lors de placements ordonnés par une autorité, la personne de confiance est en principe désignée par l'APEA. Il s'agit d'une personne majeure, ayant l'exercice des droits civils. Il importe qu'il existe un rapport de confiance entre cette dernière et l'enfant ou qu'une telle relation puisse encore être établie.

Du point de vue de son contenu, l'alinéa 2 correspond largement à l'article 1a, alinéa 2 OPE. Contrairement à l'OPE, l'OSIPE n'engage cependant pas l'autorité de protection de l'enfant, mais les fournisseurs de la prestation résidentielle. L'alinéa s'applique en outre indépendamment du fait qu'une prestation relève d'un accord ou ait été ordonnée par une autorité. S'il n'existe aucune personne de confiance désignée spécifiquement, il s'agit d'examiner si des personnes de l'entourage de l'enfant peuvent jouer ce rôle. Dans le cadre de l'activité de surveillance, des questions posées aux enfants de manière régulière, en fonction de leur âge, et aux parents nourriciers, doivent permettre de déterminer si l'enfant placé dispose d'un interlocuteur pour évoquer certains thèmes précis (p. ex. loisirs, difficultés liées au placement, démarches administratives, santé, etc.). Si tel n'est pas le cas, une action s'impose.

Article 3

Le placement chez des parents nourriciers a pour but d'offrir à un enfant des soins et une éducation dans un cadre familial. Les enfants concernés sont ceux qui ne peuvent pas vivre dans leur famille d'origine. Ce type de placement, soumis à autorisation, se distingue du cas de figure dans lequel les enfants sont placés hors du foyer parental non pas pour y être pris en charge mais pour passer la nuit dans un lieu qui soit plus proche de leur école ou de leur site d'apprentissage. L'article 1, alinéa 4 OPE prévoit explicitement qu'aucune autorisation n'est exigée pour la prise en charge et le placement d'enfants dans le cadre de programmes d'échange scolaire ou d'engagements au pair. Selon les commentaires de l'article 1, alinéa 4 OPE, des formes de logement de nature comparable, hors du domicile familial, telles qu'un séjour pendant la semaine d'un apprenti mineur dans une famille qui l'accueille, à proximité de sa place de formation, ne requièrent pas d'autorisation.

Le régime de l'autorisation selon l'article 3, alinéa 1 s'applique conformément à l'article 8 LPEP, qui se réfère à son tour à l'article 4 OPE. L'article 3, alinéa 2 OSIPE prévoit, vu l'article 8, alinéa 3 lettre *a* LPEP et en accord avec l'article 3 OPE, le nombre maximal d'enfants pouvant être accueillis en même temps chez des parents nourriciers. La limite supérieure pour les parents nourriciers est en principe de trois enfants (al. 1, lit. *a*). Plus de trois enfants ne peuvent être pris en charge que s'il existe une autorisation d'exploiter un établissement résidentiel (voir art. 16 ss). Si l'on est en présence d'une fratrie, il se peut, à titre exceptionnel, que des parents nourriciers accueillent plus de trois enfants. Une telle exception permet aux frères et sœurs d'être placés ensemble dans une famille et évite que l'un ou l'une d'entre eux ne

se retrouve seul ou seule dans une institution ou que la fratrie soit séparée et placée chez des parents nourriciers différents.

Lors d'un placement répondant à une intervention de crise, les parents nourriciers sont particulièrement sollicités, raison pour laquelle, en pareil cas, seul un enfant peut être accueilli (lit. c). Là encore, une dérogation est prévue pour le cas des fratries (lit. d).

L'alinéa 3 fixe sur la base de l'article 8, alinéa 3, lettre b LPEP la durée à partir de laquelle l'accueil est soumis à autorisation, exception faite que la prise en charge gratuite et occasionnelle d'enfants. Si des enfants passent par exemple des vacances chez leurs grands-parents ou chez des amis, aucune autorisation n'est requise pour autant que la prestation de prise en charge proprement dite ne soit pas rétribuée. Tel n'est pas le cas si des enfants sont régulièrement accueillis ou si des coûts supérieurs à ceux directement causés par l'enfant donnent lieu à une indemnisation. Une autorisation d'accueillir des enfants est nécessaire même si le placement chez des parents nourriciers a été défini ou ordonné par un commanditaire de prestations conformément à l'article 2, alinéa 3 LPEP et que le canton doit préfinancer la rétribution des parents nourriciers (voir art. 25, al. 2 OPEP).

Même si l'OSIPE, contrairement à l'actuelle ordonnance réglant le placement d'enfants, ne contient aucune réglementation expresse, le placement chez des parents nourriciers reste soumis à autorisation en raison des prescriptions de droit fédéral si le placement est assuré par la parenté de l'enfant.

Article 4

Comme déjà prévu à l'article 8, alinéa 1 LPEP, l'autorisation d'accueillir des enfants sera dorénavant accordée par le service compétent de la DIJ. Ce n'est donc plus l'APEA du domicile des parents nourriciers, mais une autorité centrale qui sera responsable de la procédure d'autorisation. Afin de disposer de suffisamment de temps pour mettre en place les nouvelles structures de l'autorité, l'autorisation et la surveillance demeureront du ressort des APEA pendant un délai transitoire de deux ans après l'entrée en vigueur de la LPEP et de l'OSIPE (art. 41 ss LPEP, art. 36 OSIPE).

Comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle, l'autorité compétente doit avoir la possibilité, dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation, de charger un service externe de procéder aux enquêtes nécessaires (voir art. 8, al. 4 LPEP). Pour le transfert des tâches, il est possible de recourir non seulement aux services communaux, qui ont mené jusqu'à maintenant des enquêtes sur mandat des APEA, mais aussi à des organes privés. Ceux-ci ne peuvent toutefois pas agir simultanément en tant que prestataires dans le cadre du placement chez des parents nourriciers (PPP). Etant donné que dorénavant, la collaboration ne sera plus régie par l'article 22 de la loi du 1^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA)², il est possible de convenir avec les services communaux qu'ils mènent aussi des enquêtes relatives à des personnes domiciliées hors de leur territoire habituel de compétence. Les services mandatés peuvent ainsi traiter davantage de cas dans le domaine du placement chez des parents nourriciers, ce qui, en principe, débouche sur des structures plus professionnelles et des résultats de meilleure qualité.

Les services d'enquête externes sont mandatés au moyen d'un contrat de prestations qui contient des explications sur la nature, la quantité et la qualité des prestations ainsi que sur la rétribution et les modalités d'assurance-qualité. L'enquête s'effectue selon l'article 7 OPE, qui prévoit qu'il convient de déterminer de manière appropriée si les conditions d'accueil sont remplies, surtout en procédant à des visites à domicile et en prenant, s'il le faut, l'avis d'experts. C'est en définitive l'autorité chargée de l'octroi de l'autorisation qui décide, en se fondant sur les documents remis lors de la demande, des enquêtes nécessaires dans le cadre de la procédure. Dans le cas où des parents nourriciers ont été recrutés par un prestataire actif dans le cadre du placement chez des parents nourriciers, ce dernier a déjà évalué l'aptitude des parents nourriciers. L'autorité peut donc se fonder sur cette base pour prendre sa décision.

² RSB 213.316

Article 5

Conformément à l'article 8, alinéa 1 OPE, les parents nourriciers doivent demander l'autorisation requise avant d'accueillir l'enfant. Afin de satisfaire cette prescription de droit fédéral, l'OSIPE prévoit un octroi de l'autorisation en deux temps. L'autorité d'octroi atteste que les parents nourriciers disposent de l'aptitude générale nécessaire pour accueillir des enfants, dont l'identité n'est pas déterminée. Si la durée du placement prévu est supérieure à six mois, il s'agit de vérifier à titre supplémentaire l'adéquation entre les parents nourriciers et l'enfant devant être accueilli.

Afin que les parents nourriciers disposent déjà de l'autorisation prévue à la date de l'accueil de l'enfant, leur aptitude est en principe examinée avant même le placement. Elle est attestée par l'octroi d'une autorisation générale. Celle-ci fixe notamment le nombre d'enfants que les parents nourriciers ont le droit d'accueillir ainsi que la forme du placement (placements de longue durée, durant la semaine, intervention de crise, placement en fin de semaine ou pendant les vacances). L'autorisation générale permet d'une part de déterminer à l'avance déjà l'aptitude des futurs parents nourriciers (et de disposer d'un pool de familles appropriées) et garantit d'autre part que les enfants soient placés uniquement dans des familles à même de leur offrir une éducation et des soins adéquats.

Si un placement de plus de six mois est prévu ou s'il apparaît au fil du temps que celui-ci serait indiqué, il y a lieu d'examiner l'aptitude des parents nourriciers en se focalisant sur la situation individuelle de l'enfant concerné (adéquation). Il existe une adéquation suffisante lorsque des parents nourriciers appropriés sont capables d'offrir à l'enfant les soins et l'éducation qui répondent à ses besoins. Lors de l'examen de l'aptitude spécifique, il convient en particulier de tenir suffisamment compte de l'origine religieuse, culturelle et linguistique de l'enfant (art. 20, al. 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant).

Dans le cas où un enfant déterminé doit être placé plus de six mois chez des parents nourriciers, sans qu'une autorisation générale n'ait déjà été accordée, les questions de l'aptitude et de l'adéquation sont alors examinées lors d'une seule et même étape.

Article 6

L'alinéa 1 répète et concrétise les conditions prévues à l'article 5 OPE s'appliquant à l'accueil d'enfants par des parents nourriciers. Les critères qui y sont énumérés doivent être remplis non seulement par les parents nourriciers mais aussi, le cas échéant, par les personnes vivant dans le même ménage (p. ex. des enfants de la famille, plus âgés ou adultes).

Les parents nourriciers doivent être en mesure d'offrir des soins, une éducation et une formation de qualité à l'enfant qui leur est confié (lit. a, ch. 1). Cette mission ne dépend pas uniquement de leurs propres capacités mais plutôt des besoins individuels de l'enfant. La prise en charge lors d'une intervention de crise ou l'accueil d'un enfant en situation de handicap pose des exigences particulières qui ne doivent pas forcément être remplies dans le cas d'un placement « usuel » chez des parents nourriciers. L'enquête effectuée auprès de ceux-ci doit tenir compte en particulier de leur personnalité, de leur santé et de leurs aptitudes éducatives:

- En ce qui concerne la personnalité, on attend des parents nourriciers qu'ils aient un caractère stable et solide, fassent preuve d'empathie et d'une grande motivation, appliquent un style d'éducation positif mais soient également capables de réfléchir de manière critique à leur propre comportement. Il importe que les parents nourriciers soient aussi à même de reconnaître les besoins de l'enfant et d'y répondre de manière appropriée. Ils doivent évaluer avec réalisme les charges liées à la prise en charge de l'enfant et être disposés à collaborer de manière constructive avec les parents de l'enfant et les autorités impliquées.
- L'état de santé des parents nourriciers doit leur permettre de se consacrer à un travail éducatif parfois épuisant. Des maladies physiques ou psychiques ou encore un âge avancé peuvent remettre en question l'aptitude à accueillir des enfants.

- L'aptitude éducative requise fait défaut lorsqu'on peut supposer que les parents nourriciers ne sont pas des personnes de référence fiables pour l'enfant, en mesure de lui témoigner de l'estime, de l'encourager de manière adéquate et de l'orienter mais aussi de lui poser des limites. Les parents nourriciers doivent appliquer des méthodes éducatives appropriées (en accord avec l'état actuel des sciences éducatives) et être disposés à se faire conseiller par des spécialistes de la pédagogie, si nécessaire.

La disposition prévoit par ailleurs que les parents nourriciers doivent être suffisamment disponibles. Il faut qu'ils soient assez présents pour répondre aux besoins spécifiques de l'enfant, ce qui restreint leur activité professionnelle. L'enfant ne doit pas être laissé à lui-même ou à des tiers, mais être accompagné par des personnes de référence adéquates. Dans le cas des enfants placés qui viennent de l'étranger, il convient, s'agissant de la disponibilité, de tenir compte du fait que les parents nourriciers doivent non seulement aider l'enfant à gérer une situation potentiellement difficile mais aussi le soutenir dans son intégration tant linguistique que culturelle en Suisse. Enfin, les conditions de logement de la famille d'accueil doivent aussi permettre à chacun de disposer de place en suffisance. L'enfant accueilli doit avoir la possibilité de se retirer dans un endroit s'il en ressent le besoin.

Les parents nourriciers ou les personnes vivant dans le même ménage ne peuvent ni être concernés par une procédure pénale en cours ni avoir été condamnés en raison d'une infraction qui, de par sa gravité ou sa nature, remet en cause l'aptitude à accueillir un enfant (al. 1, lit. a, ch. 2). Sont envisageables en particulier des délits qui pourraient mettre en danger l'intégrité physique, psychique ou sexuelle des enfants à accueillir mais aussi des délits faisant douter de l'aptitude personnelle à assumer une responsabilité en tant que parents nourriciers. Il revient à l'autorité d'octroi de l'autorisation de décider si elle préfère demander les extraits de casiers judiciaires dont elle a besoin aux personnes requérantes ou s'adresser elle-même à l'Office fédéral de la justice pour obtenir des renseignements.

La lettre a, chiffre 3 exige que les parents nourriciers vivent dans des conditions sociales et financières stables. La disposition garantit qu'ils ne seront pas gênés dans leur tâche par des problèmes personnels tels qu'une dette élevée, des difficultés éducatives avec leurs propres enfants ou des conflits au sein du couple.

L'accueil d'un enfant ne doit pas menacer le bien-être des autres enfants de la famille (al. 1, lit. b), ces derniers pouvant aussi bien être les enfants biologiques que d'autres enfants placés. Les raisons pour lesquelles l'accueil d'un enfant pourrait porter préjudice à leur bien-être sont multiples et doivent donc être considérées au cas par cas. En principe, l'aptitude des parents nourriciers, dans tous les domaines, doit aussi se référer à la prise en charge des enfants vivant déjà dans la famille. Si cette aptitude n'est pas présente ou que les parents nourriciers touchent ici à leurs limites, les exigences pour l'accueil d'un enfant ne sont pas réunies.

L'alinéa 2 prévoit que l'autorisation peut être délivrée pour une durée limitée et assortie de charges, ce qui permet de tenir compte au stade de l'octroi de l'autorisation déjà de problèmes que la famille d'accueil peut résoudre (par rapport à la taille de leur logement p. ex.) ou qui n'interviendront qu'ultérieurement (p. ex. âge des parents nourriciers). Les charges peuvent aussi concerner le groupe d'enfants placés (p. ex. en ce qui concerne leur âge, leur état de santé ou d'autres points semblables).

Article 7

L'accueil d'enfants lors d'interventions de crise requiert une autorisation (voir art. 4, al. 2 OPE, art. 8, al. 2 LPEP, art. 3 OSIFE). Vu que les placements de ce type durent six mois au plus, c'est en principe une autorisation générale au sens de l'article 5, alinéa 1 qui est octroyée. Si une prestation est définie par une APEA, l'autorité d'octroi de l'autorisation n'a pas connaissance de l'intervention de crise. Par conséquent, l'article 7 prévoit que l'accueil doit être immédiatement annoncé à cette autorité si le placement dure plus d'une semaine. L'annonce permet un relevé complet des données et facilite la planification de l'offre.

Article 8

Vu l'article 6 OPE, l'accueil d'un enfant de nationalité étrangère qui a vécu jusqu'alors à l'étranger pose des exigences accrues aux parents nourriciers. L'OSIPE inscrit dans un sous-chapitre distinct les conditions à remplir pour cette catégorie précise d'accueil par des parents nourriciers. L'article 8, alinéa 1 précise tout d'abord que tant les conditions ordinaires prévues à l'article 6 que celles de l'article 6 OPE doivent être satisfaites. Ce dernier pose comme prérequis à l'accueil l'existence d'un motif important, la production d'une déclaration du représentant légal du pays d'origine de l'enfant qui indique le motif du placement en Suisse ainsi qu'un engagement écrit de la part des parents nourriciers concernant les frais d'entretien de l'enfant.

Selon l'alinéa 2, les parents nourriciers doivent avoir suffisamment de moyens financiers pour assumer l'obligation d'entretien de l'enfant accueilli. Ils doivent être disposés à subvenir aux besoins de l'enfant placé comme s'il s'agissait de leur propre enfant, et être à même de le faire, indépendamment de l'évolution du rapport de placement. Le fait que les parents nourriciers et les personnes responsables de l'enfant à l'étranger aient éventuellement conclu un contrat d'entretien ne joue aucun rôle pour l'octroi de l'autorisation.

L'OPE impose l'existence d'un motif important pour l'accueil d'un enfant de nationalité étrangère qui a vécu jusqu'alors à l'étranger. Au plan cantonal, cette question est réglementée à l'article 9. Pour pouvoir juger de la présence d'un motif important, des informations détaillées sur la vie qu'a eue l'enfant jusqu'à maintenant sont nécessaires. Pour cette raison, l'article 8, alinéa 3 prévoit qu'une enquête doit être en principe menée dans le pays d'origine de l'enfant et qu'elle doit être faite dans l'optique d'un placement de longue durée. Vu qu'il s'agit toujours de l'accueil d'un enfant déterminé, l'examen de l'aptitude générale et celui de l'adéquation sont effectués dans le cadre de la même procédure d'octroi d'une autorisation.

Bien que cela ne soit pas spécifiquement mentionné dans la législation cantonale (OSIPE), les exigences de l'article 6, alinéa 2 OPE sont applicables. Par conséquent, les parents nourriciers doivent produire une déclaration écrite du représentant légal de l'enfant qui précise le but dans lequel l'enfant doit être placé en Suisse. En complément aux exigences de l'OSIPE, l'accueil en Suisse d'enfants ayant vécu jusqu'alors à l'étranger doit respecter les conditions relevant du droit des migrations conformément aux articles 8, alinéa 4, 8a et 8b OPE.

Article 9

La disposition explicite les cas dans lesquels il existe un motif important au sens de l'article 6, alinéa 1 OPE. Les points énumérés correspondent à la réglementation déjà valable actuellement et sont en principe cumulatifs. L'article 9, alinéa 1 accorde cependant une certaine marge d'appréciation à l'autorité d'octroi de l'autorisation. Il n'est pas exclu que d'autres motifs importants puissent intervenir à la place de ceux qui sont expressément mentionnés.

Conformément à l'alinéa 1, lettre a, le placement en Suisse est une solution subsidiaire par rapport aux possibilités qui existent dans le pays d'origine de l'enfant. Dans celui-ci, il convient d'examiner toutes les solutions, en particulier celle de la protection de l'enfant par l'Etat, avant d'envisager un placement en Suisse. Le respect de cette exigence doit généralement être documenté par une enquête effectuée dans le pays d'origine. Si aucune autre solution ne se présente dans ce pays, l'ensemble des circonstances doit laisser prévoir que l'accueil en Suisse de l'enfant servira au mieux le bien de celui-ci.

Les motifs excluant généralement l'octroi d'une autorisation sont formulés aux lettres b et c: un accueil ne peut pas être dicté avant tout par des considérations économiques (p. ex. en raison de la situation financière difficile de la famille dans laquelle l'enfant vit à l'étranger). En règle générale, de meilleures possibilités de formation en Suisse ne constituent pas non plus un motif important suffisant au sens de l'article 6, alinéa 1 OPE.

Enfin, selon la lettre *d*, il faut, comme autre condition, que les futurs parents nourriciers entretiennent déjà une relation avec l'enfant concerné. Un tel lien avec la famille d'accueil augmente les chances pour l'enfant d'obtenir le soutien et la sécurité dont il a besoin.

Article 10

Généralement, les parents ou la personne chargée de la représentation légale d'un enfant venant de l'étranger, qui est placé en Suisse, ne peuvent plus suffisamment assumer leur tâche. L'autorité d'octroi de l'autorisation doit par conséquent informer l'autorité de protection de l'enfant compétente à raison du nouveau lieu de séjour de l'enfant afin que la représentation légale puisse être réglementée.

Article 11

Des prescriptions spéciales s'appliquent, en vertu de la législation fédérale et du droit international, à l'accueil d'un enfant en vue de son adoption. Le Code civil suisse énonce à l'article 316, alinéa 1^{bis} que lorsqu'un enfant est placé en vue de son adoption, une autorité cantonale unique est compétente. Selon l'article 8 LPEP, il s'agit là, comme pour le reste du domaine de l'accueil familial, du service compétent de la DIJ.

Selon l'article 11, alinéa 1, un agrément est requis pour accueillir un enfant en vue de son adoption. Il s'agit là de la décision requise selon l'article 6 OAdo, qui fait état de l'aptitude des parents adoptifs potentiels. L'agrément indique en particulier l'Etat d'origine de l'enfant, son âge minimum et son âge maximum. Il précise par ailleurs si les requérants peuvent accueillir des enfants atteints dans leur santé. La durée de validité de l'agrément est limitée à trois ans au maximum (art. 6, al. 3 OAdo).

L'alinéa 2 prévoit que la procédure d'accueil est régie par les dispositions de l'OAdo. La compétence de l'autorité cantonale pour la procédure d'accueil d'un enfant en vue de son adoption est obligatoirement liée à sa fonction d'autorité centrale conformément à la Convention de La Haye sur l'adoption (voir art. 2, al. 2, lit. a OAdo).

Article 12

La surveillance des rapports de placement chez des parents nourriciers ou de placement en vue d'une adoption incombe au service compétent de la DIJ (voir aussi l'art. 11, al. 1, lit. a LPEP). Jusqu'à maintenant, la compétence, dans ces deux cas, relevait déjà d'un service central de la DIJ. Après une phase transitoire de deux ans, toutes les tâches de surveillance dans le domaine du placement familial seront concentrées à la DIJ. D'ici là, les rapports de placement ordinaires relèvent toujours de la responsabilité des APEA (voir art. 41 ss LPEP, art. 36 OSIPE).

L'alinéa 2 concrétise l'article 12 LPEP qui prévoit que des tâches déterminées du domaine de la surveillance peuvent être transférées à des tiers. Des services communaux ou des organes privés adéquats peuvent entrer en ligne de compte comme mandataires. En cas de transfert à un service privé, il convient de s'assurer que celui-ci ne risquera aucun conflit d'intérêts s'il devait par exemple s'occuper simultanément de fournir des offres de prestations dans le domaine du placement chez des parents nourriciers. Le transfert s'effectue au moyen d'un contrat de prestations qui, conformément à l'alinéa 3, contient des explications sur la nature, la quantité et la qualité des prestations, la rétribution et les modalités d'assurance-qualité.

Afin d'éviter l'éparpillement actuel des compétences en matière de surveillance, il convient de viser une régionalisation des acteurs qui en sont responsables (voir commentaires au sujet de l'art. 4, supra), comme c'est le cas pour les enquêtes menées dans le cadre de procédures d'octroi d'autorisations. La possibilité de déléguer les tâches et de régionaliser les compétences dans ce domaine n'est pas récente. Elle existe déjà dans les cas de placements d'enfants venant de l'étranger ou de placements en vue d'une adoption.

Article 13

La disposition fixe, sur la base de l'article 30, alinéa 3 LPEP, les principaux éléments de l'examen de la surveillance du placement d'enfants. L'autorité de surveillance doit vérifier en particulier si les conditions prévues à l'origine pour l'accueil d'enfants restent présentes tout au long du rapport de placement. Une vérification et une réévaluation de l'aptitude peuvent se révéler nécessaires si des changements importants sont intervenus dans la famille d'accueil ou si des événements particuliers sont survenus (voir art. 14).

Afin que l'autorité de surveillance puisse se faire une idée suffisamment claire du bien-être de l'enfant, l'alinéa 2 prévoit qu'un ou une spécialiste fait des visites aussi fréquentes qu'il le faut au domicile des parents nourriciers, mais au moins une fois par an. Le procès-verbal rédigé au sujet des visites est consulté par l'autorité de surveillance et porté au dossier. Dans le cadre de la visite de surveillance, les parents nourriciers sont tenus d'assurer l'accès à leurs locaux au ou à la spécialiste, de lui fournir les renseignements dont il ou elle a besoin et de mettre les documents nécessaires à sa disposition (voir art. 2, al. 1).

Article 14

Il se peut que la situation des parents nourriciers ou des enfants placés se modifie de manière importante au cours du temps. L'autorité de surveillance doit avoir connaissance de ces changements afin d'être à même d'évaluer leur incidence sur le rapport de placement, dans l'optique du bien-être de l'enfant. L'article 9 OPE oblige les parents nourriciers à faire part sans délai de tout changement important des conditions. L'article 14 réitère cette obligation d'annonce prévue par le droit fédéral. Doivent être annoncés par exemple le changement du domicile, la dissolution du rapport de placement et, dans la mesure où il est connu, le nouveau lieu de séjour de l'enfant.

L'article 9, alinéa 2 OPE prévoit par ailleurs une obligation d'annoncer les événements importants. L'autorité de surveillance doit notamment être tenue au courant de tous les incidents pouvant remettre en question l'aptitude des parents nourriciers. L'article 14, alinéa 2 OSIPÉ cite comme exemples des maladies graves et des accidents de l'enfant placé ainsi qu'un comportement transgressif au sein de la famille d'accueil (actes de l'enfant placé, des parents nourriciers ou d'autres personnes vivant dans le ménage). Par comportement transgressif, on entend les actions qui outrepassent les limites et enfreignent les droits des personnes concernées. Une violation peut se produire involontairement, du fait d'une négligence, ou intentionnellement, dans le cadre d'une contrainte, et s'accompagner de formes de violence relevant du droit pénal. Des exemples de comportements transgressifs sont des agressions sexuelles, physiques et psychiques, des mesures de discipline illicites, des méthodes éducatives dégradantes, la violation des droits de l'enfant prévus par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ou une influence d'ordre idéologique exercée sur des enfants placés selon les préceptes d'une secte ou de groupes extrémistes. Il convient également d'annoncer des formes très graves de mise en danger d'eux-mêmes par des enfants placés (tentatives de suicide, toxicomanie ou anorexie p. ex.).

Cette obligation d'annoncer s'applique aussi à la personne assurant la représentation légale de l'enfant ou au service qui a ordonné le placement (voir art. 9, al. 2 OPE). D'autres événements devant être annoncés peuvent être la séparation des parents nourriciers ou des accidents ou maladies graves les concernant.

Article 15

Une autorisation d'accueillir un enfant peut être retirée si les conditions de son octroi ne sont plus remplies. Un tel retrait est en principe régi, conformément à l'alinéa 1, par les dispositions de l'OPE et de l'OAdo à cet égard. Si, dans le cadre de la surveillance, l'autorité constate des irrégularités, l'article 11 OPE, qui prévoit qu'il convient de remédier aux manques constatés, avec le concours du représentant légal de l'enfant et le commanditaire de la prestation, s'applique alors. Si cette démarche ne donne au-

cun résultat et que d'autres mesures d'aide paraissent inutiles, l'autorité de surveillance retire l'autorisation et invite le représentant légal ou le commanditaire de la prestation à placer l'enfant ailleurs dans un délai raisonnable. Dans le cas où la demande de nouveau placement ne se concrétise pas, l'autorité de surveillance en fait part à l'APEA compétente. S'il y a péril en la demeure, l'autorité de surveillance peut d'elle-même placer l'enfant ailleurs et en informer l'APEA.

Pour les rapports de placement en vue de l'adoption d'un enfant, l'article 10 OAdo prévoit que l'autorité de surveillance, si elle constate des insuffisances, enjoint aux futurs parents adoptifs de prendre sans délai les mesures nécessaires pour y remédier et d'établir à son intention un rapport sur la mise en œuvre de celles-ci. Si les conditions de l'autorisation ne peuvent plus être respectées, l'autorité de surveillance doit retirer l'agrément. Dans le cas où l'enfant se trouve déjà en Suisse, l'autorité de surveillance doit se charger de le placer ailleurs ou demander à l'APEA compétente de le faire.

L'article 15, alinéa 2 énumère les conditions qui doivent être remplies pour le retrait d'une autorisation. Il existe notamment un motif de révocation de l'autorisation lorsque les parents nourriciers ou les personnes vivant dans le même ménage ont enfreint de manière répétée et grave la présente ordonnance ou des décisions se fondant sur celle-ci (al. 2, lit. a). Si, par exemple, des manquements graves ne sont pas écartés malgré une invitation de l'autorité de surveillance à le faire, cette dernière examine, en tenant compte du bien-être de l'enfant, s'il y a lieu de révoquer l'autorisation. Il en va de même si des charges dont l'autorisation a été assortie ne sont pas respectées. Par ailleurs, indépendamment du fait que les parents nourriciers portent ou non une responsabilité, un changement important des conditions ou des événements particuliers influençant notablement le rapport de placement peuvent aussi entraîner le retrait de l'autorisation (lit. b).

Article 16

Selon l'article 13, alinéa 1, lettre a OPE, l'exploitation d'institutions résidentielles est soumise à l'octroi d'autorisations si plusieurs enfants sont accueillis pour la journée et la nuit, aux fins de prendre soin d'eux, de les éduquer, de leur donner une formation, de les soumettre à observation ou de leur faire suivre un traitement. L'article 16 concrétise la disposition de droit fédéral et prévoit qu'une autorisation est nécessaire lorsque plus de trois enfants sont accueillis. La prise en charge de plus de trois enfants dans le cadre du placement chez des parents nourriciers est réservée s'il s'agit d'une fratrie (voir art. 3, al. 2, lit. b).

Toutes les prestations résidentielles particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants, énumérées à l'article 2 OPEP, sont soumises au régime de l'autorisation. L'article 12, alinéa 1, lettre b OPEP présuppose ainsi l'existence d'une telle autorisation d'exploitation pour conclure un contrat de prestations avec le service compétent de la DIJ. Par ailleurs, l'article 13, alinéa 1, lettre a OPE concerne aussi les institutions qui accueillent des enfants sans besoins particuliers d'encouragement et de protection (p. ex. internats). Conformément à l'article 16 OSIFE, elles requièrent elles aussi une autorisation du service compétent de la DIJ.

Article 17

Selon l'alinéa 1, l'autorisation est octroyée aux personnes responsables de la direction opérationnelle (voir aussi l'art. 16, al. 1 OPE), ce qui est logique puisque la direction de l'institution assume la responsabilité principale de l'exploitation en bonne et due forme du foyer. Une nouvelle autorisation doit donc être demandée si la personne assumant la direction quitte sa fonction (art. 16, al. 3 OPE). Si une institution est répartie sur plusieurs sites, l'autorisation est délivrée aux personnes qui dirigent chacun d'eux.

Dans la mesure où l'institution dispose d'un organisme responsable, celui-ci est informé conformément à l'article 17, alinéa 1. Même si l'organisme responsable n'est pas lui-même détenteur de l'autorisation, il assume un rôle central à plus d'un égard. Il est chargé par le service compétent de la DIJ de la fourniture des prestations et assure la direction stratégique de l'institution. En outre, il se charge en général de la surveillance interne sur les prestations fournies (voir art. 24 OSIFE) et du service de réception des annonces prévu à l'article 25. Les autorisations qui ont été délivrées en vertu du droit actuel à l'organisme

responsable d'une institution restent valables pendant deux ans si, dans l'intervalle, aucune autorisation n'a été accordée aux personnes chargées de la direction opérationnelle (voir art. 37, al. 2).

L'alinéa 2 précise les principaux contenus de l'autorisation. Celle-ci doit impérativement mentionner le nom des personnes responsables au niveau opérationnel (requérantes), les prestations et le nombre de places prévues ainsi que le nombre de personnes devant être disponibles pour encadrer les enfants placés (coefficient d'encadrement). Si des changements interviennent dans les domaines cités, l'autorisation doit alors être adaptée.

L'alinéa 3 prévoit que l'autorisation peut être délivrée à titre d'essai, limitée dans le temps ou assortie de charges et conditions. Si toutes les indications nécessaires à l'examen de la demande d'autorisation sont disponibles (voir art. 14 OPE) et si l'ensemble des conditions inscrites à l'article 15 OPE et dans la présente ordonnance sont réunies, les requérants obtiennent une autorisation de durée illimitée. Une limitation dans le temps, prévue au début ou a posteriori, ou le fait que l'autorisation soit assortie de charges ou de conditions permettent à l'autorité d'approuver l'exploitation d'une institution malgré l'existence de défauts minimes (concernant p. ex. l'équipement, les locaux, des formations encore manquantes, etc.). En cas de défauts importants, l'autorisation ne peut pas être accordée ou, le cas échéant, doit être révoquée (voir art. 29).

Article 18

La disposition concrétise et complète les conditions citées à l'article 15 OPE, requises pour l'octroi d'une autorisation. L'article 18, alinéa 1, lettres a à g nomme les différentes conditions qui sont précisées aux articles 19 et suivants. L'octroi d'une autorisation suppose en particulier l'existence des éléments ci-après:

- Des bases conceptuelles suffisantes (lit. a): ce que l'on nomme le programme d'exploitation contient les bases essentielles pour l'exploitation, les positions pédagogiques fondamentales ainsi que les indications sur leur application (processus de travail, etc.). Le programme d'exploitation crée de la transparence, est le fondement d'une exploitation harmonieuse et d'une prise en charge d'un bon niveau de qualité, offerte de manière continue, qui garantisse le bien-être des enfants.
- Des personnes assurant la direction, des collaborateurs et collaboratrices pouvant assurer une prise en charge des enfants axée sur l'encouragement (lit. b): la direction et les équipes qui lui sont subordonnées doivent être à même, sur les plans personnel, de leur santé et de leurs capacités professionnelles, de garantir un encadrement de qualité et stimulant aux enfants. Elles ne peuvent pas, en particulier, être concernées par une procédure pénale en cours et ne doivent pas avoir été condamnés pour une infraction mettant leur aptitude en cause.
- Un nombre suffisant de membres du personnel éducatif (lit. c): pour pouvoir assurer en continu une bonne qualité de la prise en charge et garantir le bien-être des enfants, il importe que l'institution dispose d'un nombre suffisant de personnes possédant les qualifications requises dans le domaine de l'encadrement des enfants.
- Des locaux appropriés pour la prise en charge des enfants (lit. d): les locaux de l'institution et ses environs doivent répondre aux besoins des enfants et remplir les exigences en matière de sécurité et d'hygiène. Les bâtiments de l'institution et sa partie extérieure doivent favoriser une bonne qualité de logement et de vie.
- L'assistance médicale, thérapeutique et soignante adéquate des enfants (lit. e).
- Un service de surveillance interne indépendant (lit. f): il examine la mise en œuvre du programme d'exploitation et conseille les personnes assumant la direction pour ce qui est des questions d'exploitation et de pédagogie.
- Un service indépendant de réception des annonces (lit. g): il permet en particulier aux enfants, mais aussi à leurs proches ainsi qu'aux membres du personnel de s'adresser de manière informelle à un interlocuteur lors de situations conflictuelles.

Les exigences concrètes en termes de conditions d'octroi d'une autorisation diffèrent, parfois même dans une large mesure, en fonction des besoins des enfants. Ce qui correspond au bien-être des enfants

pris en charge peut aussi dépendre des évolutions sociales et des découvertes de la science et de la pratique. Face à cela, les institutions sont appelées à examiner régulièrement leur offre sous un angle critique. Le service compétent de la DIJ élabore, à titre de soutien, des directives au sujet des conditions d'octroi des autorisations, qui donnent des précisions et permettent au responsable d'adapter l'offre ou les programmes existants aux conditions actuelles. En rédigeant ces directives, le service compétent de la DIJ tient compte des prescriptions de droit international (p. ex. la Convention relative aux droits de l'enfant³) et de droit fédéral ainsi que des références largement reconnues du domaine des sciences sociales (Quality 4 Children, recommandations relatives au placement extrafamilial de la COPMA et de la CDAS, code de déontologie d'AvenirSocial, Charte Prévention, etc.).

Article 19

Le programme d'exploitation est un instrument de base visant à garantir la qualité de la prise en charge. Dans le cadre de la procédure d'octroi d'une autorisation, le service compétent de la DIJ examine si les aspects organisationnels et pédagogiques de l'exploitation prévue sont conçus de manière à assurer le bien-être des mineurs. Leur prise en charge doit par ailleurs correspondre aux exigences juridiques. Le programme d'exploitation régleme les aspects essentiels de l'organisation structurelle et fonctionnelle, les principes de direction de l'institution, l'offre de prestations et la méthodologie relative à des éléments spécifiques (plans d'encouragement, gestion des relations, pédagogie sexuelle, travail avec les parents). Le programme traite de thèmes importants dans le cadre du placement et notamment la santé, l'alimentation, la sécurité, l'hygiène, la gestion des conflits, l'assurance-qualité, la surveillance interne, etc. Du point de vue pédagogique, le programme doit intégrer les idées directrices et les fondements de l'action éducative ainsi que les principes de leur mise en œuvre. Il convient par exemple d'exposer la façon dont le droit des enfants à participer, essentiel au développement de leur personnalité, peut être appliqué en fonction des âges des résidents. Si une prestation se fonde sur des approches confessionnelles ou idéologiques particulières, elle doit être explicitée dans le programme. Pour la partie «école» des institutions comportant un établissement particulier de la scolarité obligatoire, ce n'est plus uniquement une déclaration obligatoire, mais un devoir de stricte neutralité confessionnelle qui s'applique (voir l'art. 4 de la loi sur l'école obligatoire).

Les documents remis dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation doivent permettre de constater globalement que les conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants semblent assurées (art. 15, al. 1, lit. a OPE). Le service compétent de la DIJ définit dans des directives les contenus à décrire à cet égard ainsi que les exigences concrètes concernant le programme d'exploitation (voir art. 18, al. 2). L'institution décide elle-même si elle inscrit les bases organisationnelles et pédagogiques dans un programme global ou dans plusieurs programmes distincts.

Dans certains cas, des mesures restreignant la liberté sont nécessaires dans le cadre de la prise en charge. Elles sont en principe ordonnées et exécutées conformément à la loi du 16 juin 2011 sur les mesures restreignant la liberté des mineurs dans le cadre de l'exécution des peines et mesures et de l'aide à la jeunesse (LMMin)⁴. Selon l'article 19, alinéa 2, de telles mesures doivent être inscrites dans un programme que l'autorité d'octroi de l'autorisation approuvera séparément. Si les mesures prévues sont adaptées après l'octroi de l'autorisation d'exploiter, il s'agit de remettre une nouvelle fois le programme concerné au service compétent de la DIJ afin qu'il l'approuve.

Sont considérés comme des mesures restreignant la liberté les sanctions disciplinaires, les mesures de sûreté ainsi que les moyens de contrainte (art. 1, al. 2 LMMin). Le but des sanctions disciplinaires est de maintenir l'ordre dans l'institution, de renforcer le sens des responsabilités des mineurs et de les influencer, afin d'améliorer leur intégration dans l'institution et dans la société. Les mesures de sûreté et les moyens de contrainte servent à protéger les mineurs, le personnel ainsi que la collectivité (art. 2 LMMin).

³ RS 0.107

⁴ RSB 341.13

Les mesures restreignant la liberté sont appliquées uniquement lorsque le but visé ne peut pas être atteint par d'autres moyens. Lorsque de telles mesures doivent être prononcées, il s'agit de tenir compte du degré de développement et de la personnalité des mineurs concernés.

En principe, des sanctions disciplinaires ne peuvent être ordonnées qu'envers les personnes détenues au Foyer d'éducation Lory à Münsingen, au Foyer de la Fondation Viktoria à Richigen ou dans une prison (art. 4 LMMin). Dans les autres institutions soumises à autorisation, les mesures de sûreté et les moyens de contrainte peuvent uniquement être utilisés s'ils sont prévus dans un programme qui a été approuvé et qu'ils se révèlent proportionnés dans le cas considéré.

Article 20

L'alinéa 1 s'inspire de l'article 15, alinéa 1, lettre *b* OPE, qui prévoit que les qualités personnelles, l'état de santé, les aptitudes éducatives et la formation des personnes chargées de la direction doivent être appropriées. L'alinéa 2 précise les conditions que ces personnes doivent remplir du point de vue professionnel. Elles doivent ainsi disposer d'une formation sanctionnée par un diplôme en socio-pédagogie, pédagogie curative, travail social ou d'une formation de degré tertiaire d'un niveau comparable (al. 2, lit. a). Vu que les différentes offres de prestations résidentielles varient entre elles, parfois de manière très importante, il s'agit d'examiner au cas par cas, par rapport à l'aptitude nécessaire selon l'alinéa 1, la formation requise. Pour les offres intégrant une part élevée de soins, une formation dans le domaine de la santé peut aussi être envisagée (al. 3). Les personnes responsables de la direction opérationnelle doivent en outre avoir effectué une formation en matière de conduite, qui leur permet de diriger une institution résidentielle (al. 2, lit. *b*) et d'une expérience professionnelle de plusieurs années déjà dans une institution sociale (lit. *c*). Si des institutions de grande taille disposent de plusieurs personnes chargées des tâches opérationnelles au bénéfice des titres requis, des personnes supplémentaires, ayant d'autres qualifications (p. ex. une formation en économie d'entreprise) peuvent faire partie de l'organe de direction.

Pour vérifier que les exigences en matière de santé prévues à l'alinéa 1 sont remplies, l'autorité chargée de l'octroi de l'autorisation demande à la personne assurant la direction de lui présenter un certificat médical. La stabilité dans la prise en charge dont les enfants ont besoin ne saurait être mise en danger par des maladies psychiques ou physiques des personnes dirigeant l'institution. Pour les mêmes raisons, l'autorisation pour la direction organisationnelle n'est généralement pas accordée aux personnes ayant atteint l'âge ordinaire de la retraite.

Article 21

L'ensemble des collaborateurs et collaboratrices des institutions résidentielles doivent remplir des conditions professionnelles, éducatives, personnelles et de santé nécessaires à l'exercice de leurs tâches. En tant que destinataires de l'autorisation, les personnes responsables de la direction opérationnelle doivent vérifier que ces exigences sont remplies. Pour qu'il soit possible de fournir la preuve requise à l'autorité d'octroi de l'autorisation, il faut que tous les documents pertinents attestant de l'aptitude du collaborateur ou de la collaboratrice soient inclus dans son dossier personnel (p. ex. certificats de travail, références, diplômes, extraits du casier judiciaire, etc.). La direction du foyer doit en outre s'assurer que les membres du personnel sont en bonne santé et ne souffrent d'aucune affection psychique ou physique qui entraverait de manière importante ou empêcherait l'exercice de leur fonction.

Du point de vue personnel et pédagogique, les collaborateurs et collaboratrices doivent défendre des valeurs et des positions qui soient compatibles avec les principes éthiques des associations professionnelles. Il leur est demandé de disposer de compétences élevées du point de vue émotionnel, d'un style éducatif positif et approprié ainsi que d'empathie. Les personnes chargées de l'encadrement doivent être à même de poser un regard critique sur leurs propres positions et comportements, dans le contexte des tâches qui leur incombent et, si nécessaire, de les adapter. L'institution veille à proposer des offres de perfectionnement adéquates aux collaborateurs et collaboratrices pour que les compétences demandées puissent être développées de manière ciblée.

Selon l'article 15, alinéa 1, lettre *b* OPE, l'effectif du personnel doit être suffisant par rapport au nombre de pensionnaires. L'effectif précis de personnes nécessaires à la prise en charge, au sens de la disposition de droit fédéral, dépend uniquement des besoins des enfants et du nombre de places prévues dans l'autorisation. L'article 21, alinéa 2 prévoit par conséquent que le nombre minimal de personnes prenant les enfants en charge (coefficient d'encadrement) et leurs qualifications sont fixées en fonction de l'offre de prestations et du nombre de places accordées par l'autorité.

Le coefficient d'encadrement fixe le nombre de personnes requises par rapport au nombre d'enfants globalement autorisé et le nombre de collaborateurs et collaboratrices devant être au bénéfice d'une formation spécifique. En règle générale, celle-ci doit avoir été effectuée par au moins deux tiers du personnel⁵. Lors de la détermination du coefficient d'encadrement ou du nombre de personnes disposant d'une formation spécifique, ce sont cependant toujours les besoins de prise en charge concrets des enfants qui sont déterminants. En ce qui concerne les prestations requérant une prise en charge de faible niveau d'intensité (p. ex. les internats dotés d'une école privée), les exigences ne sont pas les mêmes que dans le cas de prestations pour lesquelles la prise en charge est très soutenue.

La quote-part minimale de personnel pour la prise en charge des enfants se calcule au moyen de la durée de l'encadrement prévue par l'institution. Il est ainsi possible de tenir compte dans une mesure suffisante des besoins de prise en charge, de la taille des groupes, de l'âge, du niveau de développement et de l'état de santé des enfants. Sur la base du coefficient d'encadrement calculé, la personne responsable de la direction opérationnelle (ou l'organisme responsable) peut, en tenant compte d'autres facteurs (comme les absences, les vacances, les formations de base et les perfectionnements, les maladies, etc.), fixer l'effectif du personnel d'une institution. Pour que le coefficient d'encadrement puisse être vérifié, l'institution envoie chaque année une liste du personnel qui mentionne les pourcentages consacrés à la prise en charge des enfants.

Les institutions au bénéfice d'une reconnaissance de l'Office fédéral de la justice (OFJ) doivent en outre respecter les exigences en matière de qualité de l'office (p. ex. un coefficient de trois quarts pour le personnel spécialisé).

Article 22

En ce qui concerne l'aptitude des personnes assurant la direction et du personnel éducatif, l'alinéa 1 précise qu'aucune personne travaillant dans une institution résidentielle ne doit être concernée par une procédure pénale en cours ni avoir été condamnée pour une infraction. Il s'agit ici d'infractions qui, du fait de leur gravité ou de leur nature, remettent en cause l'aptitude à s'occuper d'enfants. On pense ici notamment aux délits qui seraient susceptibles de mettre en danger l'intégrité physique, psychique ou sexuelle des enfants mais aussi à ceux qui pourraient faire douter de l'aptitude de la personne à assumer la responsabilité de la direction d'une institution.

Dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation, il revient au service compétent de la DIJ de décider de la façon dont elle entend examiner les conditions citées à l'alinéa 1. Elle peut demander les extraits du casier judiciaire dont elle a besoin aux requérants et requérantes ou auprès de l'Office fédéral de la justice. Pendant la durée de l'exploitation de l'institution, l'organisme responsable ou la direction opérationnelle doit vérifier au moins tous les cinq ans (ou à la demande de l'autorité de surveillance) que les conditions inscrites à l'alinéa 1 sont toujours réunies. Elle demande pour les collaborateurs majeurs un extrait destiné à des particuliers et un extrait spécial destiné à des particuliers, qui soient actuels. Pour les collaborateurs mineurs, il suffit de demander un extrait spécial destiné à des particuliers, qui soit actuel, puisque chez les personnes n'ayant pas encore atteint leur majorité, l'extrait destiné à des particuliers est toujours vide. Les coûts de la demande d'extraits du registre sont inscrits dans les frais d'exploitation. L'alinéa 3 contraint l'organisme responsable de l'institution ou les personnes assumant la

⁵ Voir par exemple à ce sujet la Directive-cadre CIIS relative aux exigences de qualité s'appliquant au personnel des institutions pour enfants et adolescents, qui prévoit elle aussi en principe un taux de deux tiers.

direction de l'établissement de prévoir une obligation contractuelle pour leur employés et employées d'informer sans tarder au sujet d'actes d'ordre pénal en cours. La disposition concerne non seulement les collaborateurs et les collaboratrices ordinaires mais aussi les stagiaires et les civilistes.

Dans le cadre de la surveillance, le service compétent de la DIJ, vu l'article 15, alinéa 1, lettre b en relation avec l'article 19, alinéa 2 OPE doit se renseigner sur les inscriptions au casier judiciaire des collaborateurs et collaboratrices. Les personnes dont le casier judiciaire fait état d'une inscription incompatible avec leur activité ne peuvent pas être engagées pour travailler dans l'institution ou, si elles y sont déjà actives, doivent être licenciées par la direction opérationnelle (ou l'organisme responsable). En présence d'une infraction ne s'opposant pas (en principe) à une activité dans l'institution, des mesures d'accompagnement peuvent s'imposer. Vu l'article 14, alinéa 3 OPE en relation avec l'article 51, lettre c de la loi fédérale du 17 juin 2016 sur le casier judiciaire informatique VOSTRA⁶, l'autorité de surveillance peut aussi demander à pouvoir consulter les extraits du casier judiciaire (p. ex. parce qu'il existe un soupçon d'examen incomplet des extraits par l'institution).

Article 23

Les locaux de l'institution résidentielle et leurs abords doivent répondre aux besoins des enfants accueillis et permettre au programme d'exploitation d'être mis en œuvre. Les espaces intérieurs et extérieurs doivent être conçus, d'un point de vue pédagogique, sous une forme stimulante, conforme aux besoins des enfants (p. ex. clarté, taille, ameublement, possibilités de participation à l'aménagement des lieux). Les exigences concrètes dépendent notamment de l'âge et des besoins spécifiques des personnes accueillies (p. ex. enfants souffrant d'un handicap physique ou mental). Il doit exister une possibilité de jeu libre sur le terrain ou à proximité immédiate.

Les locaux doivent être non seulement conformes à leur objectif, hygiéniques et sûrs mais aussi garantir le respect de la sphère privée et intime. Les enfants doivent donc disposer de possibilités de retrait appropriées. En outre, en fonction de la pratique en vigueur, ils peuvent en principe loger dans une chambre individuelle à partir de l'âge de 9 ans.

Conformément à l'article 15, alinéa 1, lettre d OPE, l'octroi de l'autorisation dépend aussi des conditions d'hygiène des locaux et de la protection contre le feu. L'article 23, alinéa 2 se rattache à cette disposition et exige en outre le respect des prescriptions en matière de construction (p. ex. constructions sans obstacle). Afin de protéger les enfants accueillis, il convient de prendre toutes les mesures nécessaires en termes de construction pour prévenir les accidents et de respecter strictement les prescriptions relatives à la protection contre l'incendie. Les locaux et les éléments d'ameublement doivent être propres et répondre aux exigences en matière d'hygiène.

Des prescriptions sur les locaux et leur agencement figurent dans les directives du service compétent de la DIJ (art. 18, al. 2). En outre, le programme d'exploitation de l'institution (voir art. 19, al. 1) réglemente les mesures et les processus permettant de mettre en œuvre les exigences liées à l'aménagement des locaux, à la sécurité et à l'hygiène.

Article 24

Une surveillance ciblée des institutions résidentielles contribue de manière déterminante à la protection et à la garantie d'une prise en charge répondant aux normes juridiques et aux besoins des enfants. Une surveillance appréhendée de manière globale exige l'action conjuguée de diverses personnes et de plusieurs services à l'intérieur comme à l'extérieur de l'institution. Par conséquent, une surveillance fiable exercée dans l'intérêt du bien-être de l'enfant ne devrait pas émaner d'un service central unique, mais être le fait de plusieurs acteurs, aux quatre niveaux suivants:

⁶ RS 330

- Surveillance individuelle: les personnes directement concernées exercent leurs droits et leurs représentants légaux (parents, curateurs, APEA) s'assurent, si nécessaire, que ces droits sont respectés et que les enfants sont protégés.
- Surveillance spécifique: cette surveillance qui relève de la direction opérationnelle de l'institution, en collaboration avec le personnel, permet de garantir la qualité de la prise en charge et le bien-être des enfants accueillis.
- Surveillance interne: à ce troisième niveau, l'organisme responsable ou un service indépendant spécialement désigné à cet effet vérifie la mise en œuvre du programme d'exploitation par l'institution et conseille les personnes assumant la direction au sujet des questions pédagogiques et de celles qui sont liées à l'exploitation.
- Surveillance étatique: à ce niveau-là, l'autorité de surveillance du canton garantit que l'institution résidentielle est gérée de manière conforme au droit et que le bien-être des enfants est assuré par un encadrement d'un bon niveau de qualité.

Jusqu'à maintenant, la surveillance aux niveaux individuel, spécifique et étatique découlait des prescriptions juridiques existantes, mais le canton de Berne ne disposait pas d'une base juridique claire au sujet de la surveillance interne exercée sur les institutions résidentielles. L'article 24 prévoit désormais, à titre de condition préalable à l'octroi d'une autorisation, que l'organisme responsable de l'institution ou un autre service approprié, indépendant du point de vue de sa composition, doit assurer la surveillance interne.

L'exercice de la fonction de surveillance interne est inscrit dans le programme d'exploitation. Dans la mesure où des prestations résidentielles dont il a été convenu au moyen d'un contrat de prestations conclu avec le canton sont fournies, les institutions (exception faite des dérogations prévues par le droit transitoire) disposent d'un organisme responsable indépendant du point de vue de sa composition qui, outre les tâches relevant du contrat de prestations dont il se charge, peut aussi assurer la fonction de surveillance interne. Les institutions non dotées d'un tel organisme responsable doivent par contre désigner un service de surveillance ad hoc, indépendant du point de vue de sa composition. Les exigences en matière d'aptitude formulées à l'alinéa 1 sont remplies si le service de surveillance a les compétences spécifiques nécessaires dans les domaines de la pédagogie, de l'économie d'entreprise et du personnel. Une seule ou plusieurs personnes (disposant de compétences diverses) peuvent assumer cette fonction. Les tâches de la surveillance interne sont inscrites dans une réglementation des compétences (diagramme de fonctions) du programme d'exploitation.

La surveillance interne contribue de manière déterminante à garantir une bonne qualité de la prise en charge puisqu'elle examine la façon dont l'institution applique le programme d'exploitation. Cette fonction implique des contacts réguliers avec la direction opérationnelle et des échanges actifs au sujet de la situation actuelle de l'institution. Les responsables de la surveillance interne discutent avec les personnes assurant la direction des déficits constatés, s'il y en a, et conseillent ces dernières sur les aspects de pédagogie et de fonctionnement (al. 2).

Les personnes qui se chargent de la surveillance interne documentent leur activité en consignant par écrit d'éventuels manquements ainsi que les mesures recommandées. Elles rapportent leurs constatations à l'autorité de surveillance, sur demande, dans le cadre d'un entretien particulier. Si elles remarquent des événements soumis au régime de l'annonce selon l'article 27, elles informent l'autorité de surveillance, pour autant qu'aucun autre service ne l'ait déjà fait (al. 3).

Article 25

L'institution résidentielle doit désigner un service indépendant de la direction opérationnelle qui reçoit de manière informelle des annonces en cas de conflits ou de situations problématiques et qui les traite. Cette fonction peut être exercée par un ou plusieurs membres de l'organisme responsable qui soient à même de l'assumer (p. ex. en raison de leurs compétences spécifiques dans le domaine pédagogique).

L'obligation de désigner un service de réception des annonces répond à la disposition de l'OPE selon laquelle tout enfant placé hors de sa famille d'origine doit se voir attribuer une personne de confiance

(art. 1a, al. 2, lit. b OPE). Le service de réception des annonces ne remplace certes pas la personne que l'autorité de protection de l'enfant doit désigner individuellement, mais poursuit des buts similaires. La possibilité de s'adresser si nécessaire à une personne extérieure au système est propice à la participation et à la protection de l'enfant (voir les commentaires de l'art. 2). Si les enfants sont d'avis qu'ils ne peuvent pas suffisamment participer à l'organisation de leur vie quotidienne, n'ont que trop peu d'influence sur les décisions importantes pour eux ou qu'ils ne se sentent pas traités correctement, ils doivent pouvoir évoquer leurs soucis ou leurs plaintes avec une personne qui ne leur semble pas avoir d'opinion préconçue et qui prenne leurs préoccupations au sérieux. Il est important de pouvoir discuter avec les enfants de leurs intérêts, leurs besoins et leurs opinions et, si possible, de les prendre en compte afin de favoriser leur développement.

Ce sont des conflits ou des situations problématiques qui peuvent déclencher le recours de réception des annonces. Ils peuvent être dus un comportement inadapté de la part de collaborateurs ou collaboratrices, à des propositions d'amélioration non prises en considération ou à des décisions du personnel d'encadrement ou de la direction du foyer qui ne sont pas comprises. Le service de réception des annonces tient lieu en particulier d'interlocuteur pour les enfants accueillis. Des collaborateurs, des collaboratrices ou des personnes proches de l'enfant peuvent toutefois aussi s'y adresser (al. 2). Ce service est à l'écoute des personnes qui recourent à lui, les conseillent et, si nécessaire, mène des entretiens de conciliation (al. 3).

L'institution fait en sorte que le service de réception des annonces soit connu du public qui peut s'y adresser. Le programme d'exploitation indique quelles personnes peuvent se charger d'assurer cette fonction. Elles doivent disposer d'une formation leur permettant de réagir de manière professionnelle et adéquate à des remarques ou à des moments de doute. Il existe une stratégie d'action sur la façon de procéder en cas de conflits ou de situations problématiques.

Article 26

Une fois l'autorisation octroyée, les institutions résidentielles sont placées sous la surveillance du service compétent de la DIJ. Sur le modèle de l'article 19, alinéa 3 OPE, l'article 26, alinéa 1 prévoit que l'autorité de surveillance s'assure que les conditions d'octroi de l'autorisation sont remplies tout comme, le cas échéant, les charges et les conditions. Toutes les tâches de surveillance incombant à l'autorité sont précisées à l'alinéa 2, qui indique qu'il y a lieu d'examiner si la prise en charge, l'hébergement et la nourriture correspondent au bien-être de l'enfant et si les normes de qualité généralement reconnues sont respectées. Les prescriptions juridiques (p. ex. Convention relative aux droits de l'enfant, Code civil, OPE, OSIFE, directives), d'une part, et les standards de qualité reconnus, d'autre part, servent de fil conducteur pour la surveillance. Ces standards ont été élaborés spécifiquement en vue d'assurer le bien-être des enfants placés hors de leur famille (il s'agit de ceux des associations professionnelles, Quality 4 children, la Charte Prévention, les recommandations relatives au placement extra-familial de la COPMA et de la CDAS).

Selon l'alinéa 3, l'autorité de surveillance peut se renseigner de manière appropriée sur l'état des enfants et sur la manière dont ils sont encadrés (voir aussi l'art. 19, al. 2 OPE). Les représentants et représentantes de l'autorité qui maîtrisent ce domaine doivent pour cela se rendre aussi souvent que nécessaire dans chaque institution mais tous les deux ans au minimum (art. 19, al. 1 OPE). Les visites de surveillance peuvent être annoncées ou être effectuées de façon inopinée. L'autorité de surveillance a en outre le droit de recourir à des spécialistes externes pour accomplir ses tâches. Les institutions résidentielles sont tenues de participer lors de la procédure de surveillance et doivent donner accès à leurs locaux, fournir les renseignements nécessaires et avoir les documents utiles à disposition (voir art. 2, al. 1).

Article 27

L'autorité de surveillance ne peut intervenir que si elle a connaissance d'irrégularités ou d'abus, raison pour laquelle l'article 18 OPE exige de la direction opérationnelle ou de l'organisme responsable de l'ins-

titution qu'elle ou il communique en temps utile toute modification des conditions (al. 1) et tout événement particulier (al. 2). Cette obligation a été inscrite à l'article 27. Selon son alinéa 1, doivent être communiqués sans délai une modification dans l'offre ou l'organisation de l'institution (lit. a), l'agrandissement, le déplacement ou la fermeture de l'établissement (lit. b), un changement intervenant dans la direction opérationnelle ou stratégique (lit. c) ainsi que le non-respect du coefficient d'encadrement prescrit (lit. d).

Selon l'alinéa 2, l'autorité de surveillance doit aussi être informée de tout événement particulier tel qu'un comportement transgressif émanant de collaborateurs ou collaboratrices ou d'enfants ou alors qui est dirigé contre eux. On peut songer ici à des atteintes d'ordre psychique, des agressions physiques et sexuelles, des violations du devoir de diligence, des suicides, des tentatives de suicide ou des infractions commises par des collaborateurs ou collaboratrices (voir aussi les commentaires de l'art. 14 supra). Les exemples cités dans l'ordonnance de modifications importantes et d'événements particuliers ne sont pas exhaustifs et ne délient pas la direction de l'institution résidentielle d'annoncer tous les autres événements qui portent fortement atteinte à l'exploitation de l'institution ou au bien-être des enfants. Ainsi, une annonce doit aussi être faite s'il n'est pas certain que quelqu'un a fait preuve d'un comportement transgressif, mais qu'il existe un soupçon à ce sujet.

Les annonces d'événements permettent à l'autorité de surveillance d'évaluer si l'institution réagit de manière adéquate aux défis extraordinaires auxquels elle est confrontée et si les processus décrits dans les programmes sont appliqués. Si nécessaire, l'autorité peut conseiller et accompagner l'institution dans son processus de remédiation aux manquements éventuels. Au besoin, elle recourt aux mesures de droit de la surveillance qui s'imposent.

Article 28

Si les défauts constatés par l'autorité de surveillance ne peuvent pas être corrigés, même après que l'on a chargé des personnes expérimentées de donner des conseils ou d'intervenir, l'autorité met la direction de l'institution en demeure de prendre sans retard les mesures nécessaires pour remédier aux manques constatés; elle en informe l'organisme responsable de l'institution (voir art. 20, al. 1 OPE). En complément à cela, l'article 28, alinéa 1 précise que l'autorité de surveillance peut exiger la correction des défauts. En fonction de la situation, différentes mesures inscrites à l'alinéa 2 sont envisageables. Sont mentionnées en particulier les supervisions, le suivi des personnes dirigeant l'institution, le perfectionnement du personnel, l'augmentation du coefficient d'encadrement et le gel des admissions de nouveaux résidents. Selon l'article 20, alinéa 2 OPE, l'autorité peut aussi soumettre l'institution à une surveillance spéciale et arrêter à cet effet des prescriptions particulières. La révocation de l'autorisation et la fermeture de l'établissement sont possibles à titre de mesures de dernier recours (voir art. 29).

L'autorité de surveillance peut également ordonner des mesures qui ne figurent pas expressément dans l'ordonnance, comme l'organisation d'un audit ou la remise périodique d'un rapport. Des mesures spécifiques telles que des précautions de sécurité architecturales peuvent en outre être prises pour éliminer les défauts. Il est aussi possible d'exiger l'adaptation des bases conceptuelles ou des changements dans l'organisation, tels qu'un partage des responsabilités de la direction opérationnelle (codirection). Les mesures de surveillance peuvent entraîner la transformation d'une autorisation de durée indéterminée en une autorisation de durée limitée ou de nouvelles charges ou conditions (al. 3).

Article 29

L'autorisation accordée aux institutions résidentielles peut leur être retirée si les conditions de leur exploitation ne sont plus réunies. Il convient d'examiner soigneusement la possibilité d'une révocation, qui n'entre en ligne de compte qu'à la condition que d'autres mesures n'aient pas d'effet ou apparaissent d'emblée insuffisantes (voir art. 20, al. 3 OPE). Selon l'article 29, l'autorisation peut être retirée dans deux cas: soit les conditions d'octroi d'une autorisation ne sont plus remplies, soit les dispositions de la présente ordonnance, de l'OPE ou des décisions fondées sur ces actes législatifs ont été violées de manière répétée ou grave.

Si l'autorisation doit être retirée, l'autorité de surveillance prend les dispositions nécessaires à la fermeture de l'institution et, s'il le faut, aide au relogement des enfants; lorsqu'il y a péril en la demeure, elle a en outre la compétence et le devoir de prendre immédiatement les mesures nécessaires. Elle a par exemple la possibilité de nommer une autre personne de son choix pour diriger le foyer, de manière tout au moins temporaire.

Article 30

Si l'autorité de surveillance révoque une autorisation existante, rejette une nouvelle demande d'exploitation d'une institution résidentielle (p. ex. en raison d'une aptitude personnelle ou éducative insuffisante) ou refuse le placement d'enfants, au sens de l'article 1, alinéa 2 OPE, indépendamment du régime de l'autorisation, elle en informe les personnes et les services concernés. La décision doit être communiquée en particulier aux commanditaires de prestations ainsi qu'aux personnes détentrices de l'autorité parentale (art. 30, al. 1, lit. a). En outre, l'autorité de surveillance l'annonce à d'autres autorités ou personnes concernées par la révocation de l'autorisation (p. ex. services extra-cantonaux, personnes assumant une curatelle, etc.).

Article 31

Conformément à l'article 20a OPE, les PPP sont tenus de s'annoncer auprès de l'autorité cantonale centrale et sont soumis à sa surveillance. Le régime de l'annonce prévu par le droit fédéral concerne notamment les prestataires qui placent des enfants chez des familles nourricières, assurent un suivi socio-pédagogique du lien nourricier, donnent une formation de base et une formation complémentaire aux parents nourriciers ou dispensent conseils et thérapies aux enfants placés. L'article 31 désigne le service compétent de la DIJ comme organisme d'annonce et étend l'obligation d'annoncer à toutes les prestations ambulatoires particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants. Pour savoir quelles prestations doivent être annoncées, il convient de se fonder sur le catalogue de l'article 3 OPEP édicté sur la base de l'article 5, alinéa 2 LPEP. Outre les offres déjà mentionnées à l'article 20a OPE, la disposition énumère les prestations suivantes: le suivi post-résidentiel, la prise en charge dans des structures de jour socio-pédagogiques, le soutien dans le cadre de l'exercice du droit de visite, l'encadrement familial socio-pédagogique et le suivi intensif dans la famille.

Les réglementations de l'OPE destinées aux PPP s'appliquent par analogie aux prestataires d'autres offres ambulatoires (art. 10, al. 2 LPEP). Dans la mesure où l'OSIPE contient des réglementations ou des dispositions complémentaires, allant au-delà des exigences de l'OPE, elles concernent aussi les PPP. L'article 31, alinéa 2 prévoit notamment que l'annonce à l'autorité doit avoir lieu dans le mois qui suit le début de l'activité (et donc plus tôt que ce qu'exige l'article 20b OPE).

L'alinéa 3, s'inspirant de l'article 20b OPE, indique les données minimales que l'annonce à l'autorité doit contenir. Il y a lieu de remettre des indications sur la forme juridique et, s'il s'agit d'une personne morale, les statuts et l'organigramme (lit. a), l'identité et la qualification professionnelle des personnes chargées de la direction et de la prestation (lit. b), l'extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers et l'extrait spécial du casier judiciaire destiné à des particuliers de la personne assumant la direction et sa déclaration indiquant que les personnes chargées de fournir la prestation sont contrôlées lors de leur entrée en fonction puis soumises à un examen régulier pendant toute la durée de leur engagement (lit. c). Il s'agit enfin de remettre un programme d'exploitation décrivant les prestations proposées ainsi que les principes relatifs à l'organisation et à la pédagogie (voir lit. d).

Article 32

Afin de garantir le bien-être des enfants, l'OSIPE contient des prescriptions minimales sur l'aptitude des personnes fournissant des prestations ambulatoires. Selon l'article 32, les fournisseurs de prestations ambulatoires ainsi que leurs collaborateurs et collaboratrices ayant une fonction d'encadrement doivent avoir une personnalité, une formation et une expérience professionnelle adéquates pour accomplir cette

tâche et offrir la garantie que l'exercice de leur activité sert le bien-être des enfants bénéficiaires de la prestation.

Il s'agit d'examiner, de préférence déjà sur la base des indications à fournir conformément à l'article 31, si les qualités exigées sont présentes. Si des doutes surgissent par la suite au sujet de l'aptitude des personnes concernées, il est possible de se procurer des données supplémentaires dans le cadre de la surveillance. Dans le cas où l'autorité de surveillance constate des manquements, elle peut prendre des mesures appropriées sur la base de l'OPE ou de l'article 34 de la présente ordonnance. Il serait envisageable d'obliger la personne concernée à acquérir des qualifications supplémentaires, d'ordonner un coaching ou une supervision à son sujet ou d'interdire des prestations bien précises.

Article 33

L'article 20c OPE prévoit que toute modification importante de l'activité d'un ou d'une prestataire, et notamment des éléments relevant de son obligation de s'annoncer au sens de l'article 20b OPE, doit être communiquée sans délai à l'autorité. Sont annoncés en particulier toute modification importante des statuts, de l'organisation, de l'activité et de la description, tout changement de gérant, toute extension, tout transfert et toute cessation de l'activité (art. 20c, al. 2 OPE). Les dispositions de l'OPE s'appliquent par analogie à toutes les prestations ambulatoires, conformément à l'article 33, alinéa 1.

L'alinéa 2 énonce en outre que l'autorité de surveillance doit être informée de tout autre fait particulier, à savoir les événements qui ont trait à la santé et à la sécurité des enfants accueillis, notamment les comportements transgressifs qui émanent des collaborateurs et collaboratrices ou des enfants ou encore qui sont dirigés contre eux. La disposition diffère de l'article 20d, alinéa 3, lettre *b* OPE dans la mesure où les événements particuliers doivent être annoncés sans délai et non être simplement inscrits dans une liste. Le fait d'annoncer des changements importants et des événements particuliers permet à l'autorité de surveillance de prescrire au plus vite les mesures qui s'imposent.

Article 34

Selon l'alinéa 1, le service compétent de la DIJ examine périodiquement si les prestations ambulatoires sont fournies de manière conforme au droit et si d'éventuelles instructions des autorités sont respectées. La disposition accorde une grande marge de manœuvre à l'autorité de surveillance et tient ainsi compte du fait que les prestations ambulatoires n'ont pas toutes besoin d'une surveillance de même intensité. Les dispositions de l'article 20e OPE régissent la surveillance des PPP. Pour les autres prestations ambulatoires, elles ne sont applicables que dans la mesure où elles se révèlent judicieuses (voir art. 10, al. 2 LPEP).

Si l'autorité de surveillance constate des irrégularités de la part des prestataires, elle recourt aux mesures nécessaires, conformément à l'alinéa 2. La surveillance des PPP décrite à l'article 20f OPE explique les mesures à prendre et la manière dont l'autorité de surveillance doit procéder. Cette disposition s'applique par analogie aux autres prestations de type ambulatoire.

L'article 20f, alinéa 1 OPE fait dépendre la prescription de mesures de la constatation de manquements pouvant mettre en danger le bien-être des enfants. Une intervention de l'autorité de surveillance ne présume pas que des lacunes, le cas échéant, aient déjà eu une incidence sur les prestations concrètes. C'est plutôt une mise en danger abstraite qui peut déjà nécessiter des mesures relevant du droit de la surveillance. S'il n'est pas remédié aux manquements constatés dans le délai prévu par l'autorité, cette dernière peut interdire la poursuite des activités. Il s'agit là cependant d'une mesure de dernier recours, admissible uniquement si d'autres démarches sont restées sans succès ou qu'il apparaît d'emblée clairement qu'elles n'auront aucune chance de réussite. Seuls de graves lacunes ou un comportement fautif non excusable, menaçant le bien-être de l'enfant, entraînent une interdiction de l'exercice de l'activité. Une interdiction peut par exemple être prononcée lorsque la situation du ou de la prestataire s'est modifiée durablement d'une manière telle que les conditions de la poursuite de la prestation ne sont plus présentes. L'interdiction concernant une activité peut durer aussi longtemps qu'aucune preuve d'une remédiation apportée aux manquements mentionnés n'a été fournie.

Si l'autorité de surveillance interdit l'exercice de l'activité, elle informe les personnes et les services concernés par la mesure. Il s'agit notamment des services définissant les prestations, des personnes détentrices de l'autorité parentale et des curateurs et curatrices. Etant donné que les prestations ambulatoires sont souvent fournies dans un cadre qui dépasse les frontières bernoises, il peut être utile d'informer les autorités extracantonales en fonction des cas.

Article 35

L'article 35 se réfère à la possibilité d'adresser une dénonciation à l'autorité de surveillance auprès du service compétent de la DIJ. Une telle dénonciation contribue grandement à distinguer, suffisamment tôt, l'inadéquation d'une fourniture de prestation. Elle constitue un instrument auxiliaire de la surveillance et permet à l'autorité de procéder aux enquêtes nécessaires et, au besoin, de combler les lacunes.

Une dénonciation peut porter sur l'ensemble des faits et des circonstances qui, de l'avis de la personne dénonciatrice, peuvent impliquer une intervention de l'autorité de surveillance. En principe, toutes les personnes ayant connaissance de faits ou d'événements importants du point de vue de la surveillance, ont le droit de les annoncer. On pense notamment aux enfants, aux proches, aux collaborateurs et collaboratrices des prestataires, aux curateurs et curatrices ou aux services définissant les prestations. L'alinéa 2 précise que la personne dénonciatrice n'a pas de droits de partie dans le cadre d'une procédure de droit de la surveillance, mais qu'elle peut demander que des informations sur la liquidation de sa dénonciation lui soient fournies.

Article 36

Il est précisé dans la disposition transitoire que les réglementations des articles 4 et 12 traitant de la compétence dans le domaine du placement chez des parents nourriciers n'entreront en vigueur qu'au terme d'un délai transitoire d'une durée de deux ans. Dans l'intervalle, ce sont les compétences déjà inscrites aux articles 42 à 45 LPEP qui s'appliquent.

Article 37

Les autorisations déjà accordées pour le placement d'enfants chez des parents nourriciers ou l'exploitation d'une institution résidentielle conservent en principe leur validité (al. 1). Il en va de même pour celles qui ont été délivrées aux organismes responsables d'institutions résidentielles. Il faut toutefois qu'une autorisation soit octroyée dans les deux ans à la direction opérationnelle de l'institution.

6.2 Modification d'actes législatifs

Vu que le service compétent de la DIJ accordera dorénavant les autorisations aux institutions au sens de l'article 13, alinéa 1, lettre a OPE, conformément à l'article 9 LPEP, et assurera leur surveillance, il s'agit de modifier l'ordonnance sur les foyers et les ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins (ordonnance sur les foyers, OFoy)⁷. L'ordonnance cantonale réglant le placement d'enfants est abrogée et remplacée par l'OSIPE. Enfin, l'annexe 4 de l'ordonnance du 22 janvier 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale⁸, qui réglemente le tarif des émoluments de la DIJ, est elle aussi adaptée.

Ordonnance sur les foyers (OFoy)

Il est prévu que l'ordonnance sur les programmes d'action sociale (OPASoc) entraîne l'abrogation de l'OFoy. Les modifications prévues dans le cadre de l'OSIPE ne seront donc applicables que si l'OPASoc

⁷ RSB 862.51

⁸ RSB 154.21

n'entre pas en vigueur le 1^{er} janvier 2022 comme prévu. Les articles concernés par une modification indirecte seraient les suivants: article 2, alinéa 1 lettre a, article 4, alinéa 1, lettre c, article 6, alinéa 1, article 8, alinéa 4, article 9, alinéa 3, article 12, alinéa 1 et article 14, alinéa 2. Les contenus de ces dispositions sont nouvellement réglementés dans l'OSIPE.

Ordonnance sur les émoluments

Dans l'annexe 4A (Emoluments de la Direction de l'intérieur et de la justice) les limites des émoluments, au chiffre 3, pour l'octroi d'autorisations dans le domaine du placement résidentiel, qui allaient de 100 à 600 francs, s'échelonnent désormais entre 200 et 2000 francs. Dans la version actuelle, les émoluments pour l'octroi d'une autorisation ne permettent pas de facturer de manière adéquate le travail effectué. L'utilisation de la fourchette déjà appliquée dans le domaine des adultes permet de garantir une perception différenciée des émoluments.

7. Répercussions financières

Les incidences financières du nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance ont été exposées dans le rapport du Conseil-exécutif concernant la LPEP. Les dispositions de la présente ordonnance n'ont pas d'autres répercussions de cet ordre-là. La centralisation de la compétence dans le domaine du placement chez des parents nourriciers, qui est intervenue au cours du processus législatif et que l'on doit à la commission consultative (voir art. 4 et 12) peut déboucher à long terme sur des économies, dues à des effets de synergie.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La nouvelle réglementation du domaine d'activités, prévue dans la LPEP, a des répercussions du point de vue des ressources humaines, les dispositions de l'ordonnance n'ayant en principe pas d'autre influence en la matière. Les répercussions sur le personnel et l'organisation dues à la centralisation des compétences dans le domaine du placement chez des parents nourriciers ne sont pas mentionnées dans le rapport relatif à la LPEP. Au terme d'un délai transitoire de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la législation, des postes seront transférés des APEA vers le service compétent de la DIJ.

9. Répercussions sur les communes

La centralisation de la compétence dans le domaine du placement chez des parents nourriciers, déjà mentionnée, a également des répercussions sur les communes. La collaboration dans le cadre de la procédure d'autorisation et de surveillance n'a plus lieu selon les principes de l'article 22 LPEP. En transférant un certain nombre de tâches, le service compétent de la DIJ peut choisir librement son partenaire contractuel. S'il mandate un service communal, il peut être convenu que ce dernier effectue aussi des enquêtes dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation et de surveillance, hors de son domaine de compétence habituel (voir commentaires au sujet des articles 4 et 12).

10. Résultat de la consultation

Dix communes, 13 organisations, cinq partis politiques et deux services cantonaux (APEA et Contrôle des finances) ayant pris part à la consultation ont largement approuvé les dispositions de l'OSIPE. Un grand nombre de remarques, parmi celles qui ont été formulées, ne requièrent aucune modification de l'ordonnance, car elles portent essentiellement sur des questions d'application. Ainsi, par exemple, le droit supérieur garantit déjà que les parents nourriciers et les institutions peuvent toujours correspondre avec les autorités dans la langue officielle en vigueur dans leur région et que les procès-verbaux peuvent

être rédigés dans la langue souhaitée. Tous les documents officiels doivent bien entendu être disponibles, eux aussi, en français et en allemand.

Il n'a pas été tenu compte des demandes portant sur l'abaissement du nombre maximal d'enfants accueillis par famille (art. 3). En effet, la prise de charge de trois enfants au plus (exception faite des fratries) correspond à la réglementation d'autres cantons. En outre, le nombre d'enfants convenant à des parents nourriciers et le fait qu'un enfant puisse être accueilli dans une famille bien que celle-ci prenne déjà en charge d'autres enfants, est examiné au cas par cas. De même, la requête portant sur le rattachement des familles nourricières professionnelles (sozialpädagogische Pflegefamilien) au domaine des institutions (art. 16) n'a pas été satisfaite. L'accueil familial et l'accueil dans des institutions sont des prestations différentes qui ne sont pas soumises aux mêmes réglementations.

Contrairement à ce qu'ont souhaité certains participants à la consultation, il doit toujours être possible de mandater des experts privés dans le cadre de la procédure d'octroi d'autorisations et de la procédure de surveillance (art. 4, al. 2 et art. 12, al. 2). Dans des procédures complexes, en particulier, le recours à de telles personnes s'est révélé précieux. En raison de diverses réactions, il est précisé dans le rapport (au sujet de l'art. 4) que l'accueil par des parents nourriciers est toujours autorisé par l'autorité compétente et sans recours à un PPP.

La demande faite ici et là de rendre la formation et le perfectionnement obligatoires pour les parents nourriciers est jugée peu judicieuse. En effet, une telle obligation pourrait mettre en danger, dans certains cas, des placements appropriés (p. ex. enfant placé dans le cadre de sa parenté). Il doit être possible de suivre un cours de formation ou de perfectionnement de manière volontaire. Dans des cas particuliers, l'autorité d'octroi de l'autorisation peut toutefois ordonner un tel cours.

La condition de l'octroi d'autorisations pour les institutions résidentielles a été considérée par certains comme trop limitative et par d'autres comme insuffisamment restrictive. Les exigences liées au coefficient d'encadrement (art. 21) et à la qualification des personnes assumant la direction d'un établissement et des collaborateurs et collaboratrices (art. 20 et 21) ont été diversement appréciées. Ces dispositions correspondent aux réglementations de la Confédération et d'autres cantons. Elles tiennent compte du fait que les autorités doivent évaluer dans la pratique un grand nombre de formes d'accueil (p. ex., les exigences ne sont pas les mêmes pour un internat que pour une institution fermée). Mis à part quelques précisions à l'article 21, alinéa 3 (institutions dans lesquelles l'accent est mis essentiellement sur les soins) et à l'article 22 (extraits du casier judiciaire), il a été renoncé à d'autres adaptations de l'ordonnance.

Quelques participants à la consultation ont demandé que le domaine des prestations ambulatoires soit soumis à une autorisation et aux mêmes exigences que les institutions résidentielles. Cette demande ne tient pas compte du fait que la loi (art. 10 LPEP) ne prévoit pas d'autorisation mais une obligation d'annoncer. En outre, les offres ambulatoires et résidentielles diffèrent assez largement. Enfin, il s'agit de souligner le fait que la surveillance des offres ambulatoires, sous l'angle du bien-être de l'enfant, est clairement réglementée.