

# **Aide à l'enfance et à la jeunesse suite à la réorganisation de la protection de l'enfant et de l'adulte**

*Note de discussion de la Conférence suisse des responsables cantonaux de la protection de l'enfance et de l'aide à la jeunesse (CPEAJ), Projet de Stefan Schnurr, 19.06.2015*

La CPEAJ regroupe les services cantonaux d'aide à l'enfance et à la jeunesse, et de protection de l'enfance. Ses membres – dont les tâches varient selon les cantons – contribuent de manière déterminante à la conception et au développement des structures d'aide à l'enfance et à la jeunesse. En sa qualité d'organe spécialisé, la CPEAJ appuie la CDAS dans l'élaboration de recommandations dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, incluant la protection de l'enfance.

Les réformes des dispositions de droit civil relatives à la protection de l'enfant et de l'adulte, sont entrées en vigueur en 2013. L'une des principales innovations a été l'instauration d'autorités de protection de l'enfant et de l'adulte plus professionnelles et interdisciplinaires. Les autorités sont organisées selon différents modèles dans les cantons, dans le cadre des lignes directrices fixées par le droit fédéral. Dans la plupart des cantons, les compétences décisionnelles ont été transférées des communes à des entités territoriales plus étendues. Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte sont représentées par des tribunaux ou des entités administratives, organisées sur le plan cantonal ou intercommunal. Leurs ressources en personnel ont été considérablement augmentées. Au cours de l'élaboration des lois d'application cantonales, certains cantons ont aussi réglé dans la foulée les questions relatives au financement et à la répartition des coûts entre cantons et communes.

En Suisse, l'aide à l'enfance et à la jeunesse se trouve actuellement dans une dynamique de développement. Or ce processus se reflète de façon marquante dans l'établissement des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. La révision du Code civil et la réorganisation des structures qui y est liée, ont des répercussions sur tout le domaine de l'aide à l'enfance et de la jeunesse, y compris la protection de l'enfance, et par conséquent aussi sur les services spécialisés dans l'aide à la jeunesse (encore existants dans certains cantons), les services sociaux chargés de tâches relatives à l'aide à l'enfance et à la jeunesse et ceux qui fournissent des prestations et proposent des offres destinées aux enfants, aux jeunes et aux familles. La CPEAJ saisit cette occasion, deux ans et demi après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, de réactualiser ses positions fondamentales sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse, et d'énoncer les points essentiels de son développement futur.

### 1. Aide à l'enfance et à la jeunesse

L'aide à l'enfance et à la jeunesse s'adresse à tous les enfants, jeunes et familles. Les prestations d'aide consistent à favoriser le développement des enfants et des jeunes, à leur proposer des occasions d'apprentissage et des expériences formatrices hors du cadre scolaire, ainsi que des conseils et du soutien en cas de crise ou de circonstances difficiles. Dans les situations particulièrement critiques, l'aide à l'enfance et à la jeunesse propose un lieu de séjour et des interlocuteurs de confiance externes à la famille. L'aide à l'enfance et à la jeunesse offre aussi un soutien aux parents pour l'accomplissement de leurs tâches éducatives, ainsi qu'une aide et des conseils en cas de crise et de circonstances difficiles. L'aide à l'enfance et à la jeunesse consiste enfin à aménager pour les enfants et les jeunes des conditions plus favorables et plus propices pour grandir.

### 2. Rapport entre la protection de l'enfance et l'aide à l'enfance et à la jeunesse

L'aide à l'enfance et à la jeunesse s'inscrit dans l'objectif global de garantir à tous les enfants et les jeunes d'équales chances de se réaliser et de s'épanouir. Protéger les enfants et les jeunes contre les risques, les mauvais traitements, la négligence, la violence domestique et les dommages qui peuvent s'ensuivre, est une tâche qui entre aussi dans ces objectifs. Elle prend cette tâche au sérieux dans la mesure où elle n'intervient pas seulement à partir du moment où le bien-être d'un enfant est compromis. Elle peut mettre à disposition un éventail d'offres et de services, capables d'apporter rapidement une aide appropriée. A cet effet, l'aide à l'enfance ne se réduit pas seulement à l'intervention des autorités, elle comprend aussi des aides que les destinataires peuvent solliciter volontairement. L'encouragement, la protection et la participation sont des tâches et des buts globaux de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans son ensemble. Ils ne devraient pas être interprétés à tort comme des activités réparties dans des champs d'action concurrents. Quand c'est le cas, les chances d'atteindre ces buts sont compromises.

### 3. Un continuum de différentes prestations

Pour assurer un soutien adapté permettant de garantir des conditions de développement favorables, il faut pouvoir proposer différentes prestations aux enfants, aux jeunes et aux familles qui leur soient accessibles. Cela nécessite un continuum de prestations, qui se distinguent en fonction des groupes cible, des problématiques, du degré d'intervention et des modes d'action. Un tel continuum de prestations comprend des mesures générales d'encouragement destinées aux enfants, aux jeunes et aux familles (activités de jeunesse, accueil extrafamilial et extrascolaire, formation des parents), conseil et soutien pour surmonter les épreuves et les situations difficiles (conseil des enfants et des jeunes, action sociale en milieu scolaire, conseil aux pa-

rents) et aide complémentaire aux parents (coaching familial à domicile, éducation spécialisée, placement en famille d'accueil).<sup>1</sup>

#### 4. Planification de l'offre

Une question déterminante pour l'avenir est la précision des responsabilités: qui doit fournir cet éventail d'offres au sein des cantons. Dans de nombreux cantons, la responsabilité de l'offre en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse est du ressort de différentes directions, départements et services (à l'échelon cantonal). Cela complique la coordination et la planification d'une offre adaptée au besoin, ainsi que sa gestion. Pour orienter au mieux l'offre de prestations en fonction du besoin, il est nécessaire de disposer d'une connaissance du contexte local et régional (structure de la population, structures d'habitat et de logement, mobilité, demande en matière de formation, répartition de la structure des ménages et des configurations familiales, etc.), des situations et des intérêts des (potentiels) usager-ère-s, de l'offre déjà disponible dans un domaine donné et des structures de coopération développées. Si les responsabilités sont dispersées et s'il n'y a pas d'échange adéquat entre les organismes qui supportent les coûts, les autorités qui ont la compétence décisionnelle en matière de financement, les prestataires et les destinataires, et si les ressources manquent pour observer la situation du besoin et la structure de l'offre (statistiques, personnel spécialisé), la planification d'une offre axée sur le besoin n'est guère possible. Les cantons sont invités à clarifier et à développer les procédures et conditions, qui permettent de proposer un continuum de prestations adaptées aux besoins particuliers. Il s'agit de mettre sur pied des procédures et des structures permettant de coordonner les tâches entre cantons et communes.

#### 5. Collaboration concertée

Les expériences effectuées depuis la révision du CC, montrent qu'en matière de collaboration entre les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, les services spécialisés dans l'aide à l'enfance et à la jeunesse, les services sociaux chargés de tâches dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et les fournisseurs de prestations, le besoin de clarification et de développement est encore conséquent. Les questions de collaboration sont encore trop souvent conçues du point de vue des services et des autorités et trop peu du point de vue des destinataires. Ceux-ci souhaitent un accès simple et transparent. Pour instaurer une organisation conviviale à l'égard des usager-ère-s, la première étape consisterait à clarifier les questions suivantes: quel service se charge de la coordination de quels cas et quel service prend en charge la gestion de quels cas? Une bonne entente sur les règles concernant la prise en charge et la délégation des responsabilités, contribue à une collaboration efficace et empreinte de confiance

<sup>1</sup> Bundesrat (2012) Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) v. 5. Okt. 2007.

entre les intervenants spécialisés, à la bonne orientation des usager-ère-s, ainsi qu'à l'efficacité des mesures.

#### 6. Clarifier l'accès et régler les questions juridiques

Concernant l'exigence d'efficacité et d'efficience, un dispositif d'aide à l'enfance et à la jeunesse doit être attentif à ces points: ménager un accès facilité aux offres et aux services, consolider les ressources des enfants, des jeunes et des familles, atténuer leurs charges et renforcer leur potentiel pour faire face aux épreuves. Mais l'accès à ces services et à ces offres est cependant encore peu ancré sur le plan légal. Faute de règles claires et cohérentes concernant la prise en charge des coûts, la mesure octroyée par décision de l'autorité, apparaît souvent comme l'alternative la plus simple. Pour les usager-ère-s, cela signifie dans bien des cas, que la prestation est acquise au prix d'une ingérence dans les droits parentaux. Cela contredit les principes de la proportionnalité et de la subsidiarité. C'est le besoin individuel qui doit déterminer les modalités et l'ampleur d'une prestation. La décision de l'autorité n'est nécessaire que dans la mesure où l'aide requise ne peut pas être fournie d'une autre manière, parce que les responsables légaux ne veulent ou ne peuvent accepter l'aide à un moment donné. Lors d'un processus de soutien, il s'agit par conséquent de vérifier si les conditions sont toujours réunies pour ordonner une mesure. Dans le cas contraire, si une prestation ne doit *pas* être ordonnée par décision de l'autorité (parce que les parents acceptent la mesure), il ne faut pas pour autant déduire que cette prestation n'est *pas* nécessaire pour le soutien et l'encouragement de l'enfant et que son financement (partiel) par la collectivité n'est pas légitime.

C'est une particularité du système suisse d'aide à l'enfance et à la jeunesse: seules les *prestations ordonnées sur décision de l'autorité*, sont clairement réglées sur le plan juridique et garanties institutionnellement dans tout le pays (les compétences des autorités en matière de protection de l'enfant et de l'adulte sont réglées de manière exhaustive, ces autorités appliquant le CC, qui règle sur le plan fédéral les dispositions en matière de protection de l'enfance). L'accès aux prestations qui se décident par accord entre les familles et les services (ou le personnel) spécialisés, et reposent sur un mode collaboratif, est en revanche peu réglementé, par le biais de prescriptions et d'ordonnances cantonales. Il dépend par conséquent dans une large mesure de règles informelles et de la pratique locale en matière de décision. Il y a actuellement d'importantes différences entre les régions concernant le type de prestations octroyées aux familles en fonction des situations et sur la façon dont leur financement est réparti entre les familles et les collectivités publiques (canton, commune). Même dans les cantons qui ont élaboré des lois ou des ordonnances sur les prestations en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse qui ne sont *pas* octroyées sur décision de l'autorité (CPEAJ, autorités pénales des mineurs), l'accès à ces mesures est souvent jalonné de hasards et peu clair pour les familles concernées.

Une conséquence du manque de règles contraignantes dans ce domaine, est que les critères de décision de nature financière y jouent un rôle trop important. La considération du bien de l'enfant, comme principe inscrit dans la Constitution (cf. ATF132 III 359 D. 4.4.2) ne se restreint pourtant pas aux décisions d'octroi de mesures fondées sur le droit civil: le bien de l'enfant doit être le fil conducteur pour définir les conditions d'accès aux prestations volontaires (convenues). Il est par conséquent nécessaire de lancer un processus d'urgence, pour régler de manière contraignante dans les cantons la question de l'accès aux mesures (convenues) volontaires (de préférence sur le plan légal). Il s'agit aussi de clarifier dans ce contexte les rapports entre prestations volontaires ou ordonnées par l'autorité.

#### 7. Des règles claires et compréhensibles pour la prise en charge des coûts

Les règles de prise en charge des coûts ne doivent pas conduire à privilégier ou à négliger certaines mesures, pour des raisons structurelles. Le fait que les règles de prise en charge des coûts soient souvent peu formalisées et peu transparentes justement pour les prestations à bas seuil, contrairement aux mesures qui empiètent davantage sur les droits parentaux (type placement), s'avère de plus en plus problématique. Or le fait que la participation des parents aux coûts soit réglée différemment pour un certain nombre de prestations, est également problématique. Dans les deux cas, la décision concernant la mesure est parasitée par des considérations qui ne devraient pas entrer en ligne de compte. Enfin, les règles de prise en charge des coûts doivent se conformer au principe de l'égalité de traitement et permettre une prise de décision optimale, c. à d. prioritairement orientée sur les besoins.

#### 8. Une nouvelle façon de concevoir les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse

Les services spécialisés dans l'aide à l'enfance et à la jeunesse plaident pour un accès aux prestations non discriminant, qui incite les enfants, les jeunes et les familles à collaborer, les encourage et les habilite à participer aux mesures dont ils bénéficient. Ils s'engagent pour les intérêts, les droits et les chances de réalisation des enfants et des jeunes et soutiennent les parents dans l'accomplissement de leurs tâches éducatives. Ils se conçoivent prioritairement comme des services se préoccupant d'offrir aux enfants et aux jeunes des conditions propices à leur développement. Ils voient comme une confirmation du bien-fondé de leur travail le fait que les enfants, les jeunes et les parents s'adressent à eux de leur propre chef, en sachant qu'ils peuvent partir du principe qu'ils trouveront chez eux du soutien et des services auxquels ils peuvent se fier.