Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Susanne Aebischer / Antoinette Badoud 2014-GC-212
Augmentation de la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg

I. Résumé de la motion

Par motion développée le 19 décembre 2014, les députées Susanne Aebischer et Antoinette Badoud constatent que la surveillance de l'accueil extrafamilial s'opère par des visites ainsi que par la réquisition d'un extrait du casier judiciaire et d'un certificat médical.

Comme le nouvel extrait spécial du casier judiciaire (art. 371a du Code pénal suisse (CP)) ne fait pas état des procédures en cours, les députées demandent l'introduction d'une base légale dans la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) permettant aux autorités de surveillance (Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) et associations déléguées) de prendre tous les renseignements de police utiles afin de déterminer l'aptitude personnelle et le caractère des personnes assurant le placement (directeur, personnel de la structure), ainsi que pour pouvoir enquêter sur les personnes habitant le lieu d'accueil et pouvant de ce fait entrer en contact avec les enfants accueillis. Par ailleurs, les motionnaires souhaitent un contrôle de santé pour le personnel de l'accueil extrafamilial par l'utilisation d'un formulaire médical. Enfin, elles demandent que la prise en charge des coûts des extraits requis soit réglée.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'intervention des députées Aebischer et Badoud s'inscrit dans la politique cantonale soucieuse de la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil. L'expérience pratique à ce jour démontre que les standards de sécurité sont adéquats et que les mesures de surveillance fonctionnent bien.

Le Conseil d'Etat a examiné les différents éléments de la motion. Il les a soumis pour avis aux principaux partenaires externes, à savoir l'Association des communes fribourgeoises, la Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires, la Fédération des crèches et garderies fribourgeoises et la Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour.

La Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires souhaite que les employé-e-s des structures soient soumi-e-s aux mêmes exigences que celles de la LPers. La Fédération des crèches et garderies fribourgeoises relève que la demande de renseignements policiers concerne principalement l'accueil familial de jour, puisqu'il porte sur les personnes qui habitent le lieu d'accueil. La Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour ne souhaite pas obtenir les données de police sensibles, mais uniquement un préavis positif ou négatif à l'engagement donné par un organisme à déterminer. Elle suggère de modifier le formulaire relatif à la santé en y

intégrant plus de questions spécifiques. Enfin, elle trouve indispensable de fixer une récurrence des exigences de sécurité et propose un contrôle tous les quatre ans.

Pour l'Association des communes fribourgeoises, la production de l'extrait du casier judiciaire doit incomber à la personne qui postule pour une place dans une structure d'accueil, tout comme les frais y relatifs.

Pour obtenir une autorisation, les crèches, garderies et accueils extrascolaires doivent déjà déposer un extrait du casier judiciaire et un certificat médical de la personne responsable. Il incombe à la crèche ou la garderie de demander ces documents à tous les autres collaborateurs et collaboratrices.

Pour l'accueil familial de jour, il faut faire la distinction entre les assistantes parentales affiliées à une association et les assistantes parentales dites indépendantes. Les assistantes parentales affiliées à une association doivent s'annoncer auprès de l'association et sont surveillées par cette dernière. Les assistantes parentales indépendantes s'annoncent directement au SEJ et doivent déjà y déposer un extrait du casier judiciaire et un certificat médical.

Certains cantons demandent que les collaboratrices et collaborateurs des structures produisent un certificat de mœurs. Le certificat est délivré par les communes. Ainsi, le contenu porte en premier lieu sur les infractions au droit communal et son intérêt est par conséquent limité.

Enfin, pour renforcer la protection, la DSAS a publié en 2015 avec la fondation Charlotte Olivier, la brochure « Protocole de dépistage et d'orientation de la maltraitance envers les mineur-e-s », accessible sur Internet. En cas de suspicion ou d'incertitude, cette publication oriente les personnes en contact avec les mineurs vers les instances de protection compétentes.

1. Extrait des procédures pénales en cours

Les députées Aebischer et Badoud demandent la création d'une base légale permettant aux autorités de surveillance (SEJ et associations déléguées) de prendre tous les renseignements de police utiles pour déterminer l'aptitude personnelle et le caractère des personnes assurant le placement (directeur, personnel de la structure), ainsi que pour pouvoir enquêter sur les personnes habitant le lieu d'accueil et pouvant de ce fait entrer en contact avec les enfants accueillis.

Le Conseil d'Etat partage le souci des députées Aebischer et Badoud et est disposé à renforcer le dispositif qui, il faut le souligner, fonctionne déjà bien. Néanmoins, le but recherché peut être atteint de manière plus rationnelle et plus respectueuse des droits fondamentaux que celle proposée par les députées.

Le casier judiciaire VOSTRA répertorie les jugements, les sanctions et leur exécution, mais aussi les procédures pénales en cours. L'accès à ce casier serait nécessaire pour permettre de prendre tous les renseignements de police utiles pour déterminer l'aptitude personnelle et le caractère des personnes assurant le placement, ainsi que pour pouvoir enquêter sur les personnes habitant le lieu d'accueil.

Ce casier est de droit fédéral. Il ne peut être utilisé qu'à des fins précises, spécifiées dans le droit fédéral. En matière de protection de l'enfant, il doit être demandé pour les parents candidats à l'adoption. En revanche, un accès n'était pas prévu jusqu'à ce jour dans le cadre de la surveillance des structures d'accueil extrafamilial de jour.

Le droit fédéral relatif au casier judiciaire a été révisé en date du 17 juin 2016. Les travaux de mise en œuvre avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi nécessiteront encore plusieurs années. L'accès au casier judiciaire a été élargi, notamment aux informations sur les procédures pénales en cours, mais cela ne concerne que les personnes qui doivent obtenir une autorisation et qui sont soumis à une surveillance. Or, les assistantes parentales doivent uniquement s'annoncer et non pas disposer d'une autorisation. Les personnes vivant dans le ménage des assistantes parentales ne sont pas non plus assujetties au régime d'autorisation. Ainsi, la situation légale ne changera pas pour les personnes principalement visées par la motion.

A défaut d'accès au casier judiciaire VOSTRA, qui aurait été la source d'information appropriée, nous avons examiné la possibilité de recourir aux fichiers de police. Cependant, cette piste s'est avérée inadéquate, car elle ne tient pas compte du fait que les données actuelles de police ne renseignent pas sur l'issue des procédures pénales. Ainsi, il se peut qu'une personne figure dans les fichiers de police comme prévenue d'une affaire de mœurs, alors qu'elle a été acquittée par une autorité judiciaire. Avec la modification récente de la loi sur la justice, la Police cantonale est certes renseignée sur les suites des affaires pénales. Cette communication ne se fera toutefois pas de manière rétroactive, de sorte que le cas de figure évoqué risque de se produire en tout temps. Il va sans dire qu'une telle situation violerait le principe d'exactitude des données, une règle élémentaire et incontestée de la protection des données.

Par ailleurs, les fichiers de police contiennent de nombreuses données personnelles sensibles qui ne sont pas utiles pour l'autorité de surveillance en matière d'accueil extrafamilial. En effet, les personnes peuvent figurer dans les fichiers non seulement en qualité de prévenu, mais également comme victime, témoin, personne susceptible de donner des renseignements, etc. Incontestablement, il s'agit de données hautement sensibles qui ne sauraient être divulguées. Ainsi, la police devrait procéder à un toilettage des inscriptions de plusieurs milliers de personnes avant de les communiquer, avec toutes les incertitudes liées à ce qui doit figurer ou pas dans l'extrait.

Selon la proposition, la police ne communiquerait pas directement avec les personnes ou les structures d'accueil concernées, mais transmettrait l'extrait à l'autorité de surveillance cantonale qui émettrait un préavis. Cette procédure n'est pas convaincante pour plusieurs raisons. Il s'agit d'un système de tri compliqué qui dilue les informations, de sorte que les instances décisionnelles n'obtiennent pas toutes les informations nécessaires pour décider en connaissance de cause. La structure obtient un préavis positif ou négatif sans aucune explication et doit prendre des décisions importantes concernant le personnel sans en connaître les raisons. Il est de surcroît difficile, en l'absence d'informations cruciales, de justifier une décision auprès des personnes concernées. L'autorité de surveillance des milieux d'accueil n'a pas accès à l'ensemble du dossier de police, car ce dernier a déjà été toiletté par la police, ni au dossier du personnel de la structure d'accueil (qui contient l'extrait du casier judiciaire). Elle doit rendre des préavis sans pouvoir entendre les personnes concernées et sans pouvoir se faire une image sur la base d'un entretien ou d'un dossier de candidature. La police doit faire tout un travail de toilettage pour une information qui ne sera de toute manière pas transmise en dehors de l'Etat. Tant la police que l'autorité de surveillance devraient apprécier des éléments concernant des personnes qu'elles n'ont pas entendues, ce qui laisse une marge d'interprétation trop importante. Bref, ce système serait beaucoup trop compliqué pour être efficace.

Il va sans dire que l'introduction d'un tel dispositif nécessiterait la création de nouveaux postes pour assumer ces nouvelles tâches pour un résultat peu satisfaisant. En présence de toutes ces

interrogations, le Conseil d'Etat est convaincu que la proposition relative aux extraits des procédures pénales en cours n'est pas judicieuse et ne devrait pas être suivie.

2. Consultation du casier judiciaire

Depuis le 1er janvier 2015, le nouvel art. 371a du Code pénal prévoit que toute personne qui postule à une activité professionnelle ou à une activité non professionnelle organisée impliquant des contacts réguliers avec des mineurs ou d'autres personnes particulièrement vulnérables ou qui exerce une telle activité peut demander un extrait spécial de son casier judiciaire. L'extrait spécial comprend uniquement tous les jugements qui contiennent une interdiction d'exercer une activité, une interdiction de contact ou une interdiction géographique visant à protéger les mineurs ou les autres personnes particulièrement vulnérables.

En réponse à la motion Nicolas Kolly/Albert Lambelet (M 2014-GC-123), le Conseil d'Etat s'est déclaré d'accord d'introduire une obligation de consulter l'extrait du casier judiciaire au sens de l'art. 371a CP pour l'engagement de tout membre du personnel de l'Etat ayant une activité impliquant des contacts réguliers avec des mineurs. Le Grand Conseil ayant accepté cette motion, un projet de modification de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers) est en cours d'élaboration.

La pratique actuelle du SEJ est déjà plus restrictive. En effet, il existe différents extraits du casier judiciaire. L'extrait communément utilisé est le « casier judiciaire destiné à des particuliers » ancré à l'art. 371 CP. Cet extrait contient plus d'informations que celui prévu par l'art. 371a CP. Y sont mentionnés les jugements pour crime et pour délit, ainsi que les jugements pour contravention dans lesquels est prononcée une interdiction d'exercer une activité, une interdiction de contact ou une interdiction géographique. Le SEJ requiert déjà cet extrait du casier judiciaire pour les personnes responsables d'une structure sujette à autorisation et pour les assistantes parentales indépendantes, annoncées directement au SEJ.

Le Conseil d'Etat peut dès lors entrer en matière quant à l'introduction d'une base légale formelle pour la pratique actuelle. Cette base légale serait introduite dans la LStE. En tant qu'employeurs procédant aux engagements de personnel, les structures demanderaient aussi les extraits du casier judiciaire au sens de l'art. 371 CP pour leurs collaborateurs et collaboratrices.

A noter qu'avec le renouvellement des autorisations d'exploiter, les autorités de surveillance redemandent un extrait du casier judiciaire. Cela permet une continuité des mesures de contrôles pour les milieux sujets à autorisation.

3. Production d'un certificat médical

Les députées Aebischer et Badoud appellent de leurs vœux l'utilisation d'un formulaire médical comme celui utilisé à Genève, afin de documenter le bon état de santé des professionnel-le-s accueillant des enfants.

Fribourg utilise déjà un formulaire médical mis à disposition par le SEJ. Ce formulaire a fait ses preuves pour les catégories de personnes auxquelles l'obligation s'applique. Son contenu a par ailleurs été rediscuté avec le Service du médecin cantonal en 2014. Notre canton a retenu un modèle avec des questions plus ouvertes, ce qui responsabilise plus le ou la médecin et lui donne aussi plus la possibilité de s'exprimer sur des spécificités qui ne figureraient pas sur un formulaire standardisé.

Le Conseil d'Etat est disposé à introduire une base légale concernant le certificat médical.

4. Prise en charge des coûts

Les députées demandent que la question de la prise en charge du coût des extraits requis soit réglée. Selon la règle générale, la pratique actuelle, le modèle proposé en réponse à la motion Kolly/Lambelet et le souhait de l'Association des communes fribourgeoises, l'émolument est à prendre en charge par la personne elle-même. Une clarification de la prise en charge des coûts n'est pas nécessaire.

5. Conclusion

En résumé, le Conseil d'Etat propose de fractionner la motion. Il invite le Grand Conseil à :

> accepter de modifier la LStE en y introduisant la production d'un extrait du casier judiciaire au sens de l'art. 371 CP et un certificat médical en procédure de postulation pour le personnel des structures d'accueil extrafamilial et les assistantes parentales;

> refuser l'exigence d'un extrait des procédures pénales en cours.

Au cas où le Grand Conseil ne voudrait pas fractionner la motion, le Conseil d'Etat lui propose de la rejeter.

23 août 2016