

Date de dépôt : 19 août 2020

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la clause péril entre 2017 et 2019

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

Le présent rapport a pour objectif de faire un état des lieux de la clause péril. En effet, depuis de nombreuses années, cette mesure de protection pour les mineurs a fait l'objet de beaucoup de questionnements, tant sur le plan parlementaire que dans le champ médiatique. Aussi, le Conseil d'Etat a souhaité qu'il soit procédé à une analyse circonstanciée de l'usage de la clause péril au cours de la période 2017-2019. En lien avec le programme de législature, elle s'inscrit dans le cadre de la révision du dispositif de protection des mineurs entamé par le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP).

2. Définition

La clause péril est inscrite à l'article 27 de la loi sur l'enfance et la jeunesse, du 1^{er} mars 2018 (LEJ; rs/GE J 6 01). Cette clause permet au service de protection des mineurs (ci-après : SPMi) de retirer temporairement la garde d'un mineur aux parents ou aux représentants légaux, et ainsi :

- d'ordonner le placement d'un mineur sans l'avis des parents ou des représentants légaux;
- et/ou de s'opposer au déplacement d'un mineur (par exemple lorsque le mineur doit être maintenu hospitalisé);
- et/ou d'interdire les relations personnelles entre le mineur et un de ses parents ou un de ses représentants légaux.

Le SPMi prend une clause péril quand :

- un mineur est exposé à un danger imminent (maltraitance physique, psychique et/ou sexuelle, négligence grave, mise en danger, etc.);
- un mineur doit bénéficier d'une protection immédiate et prioritaire;
- les titulaires de l'autorité parentale s'y opposent, voire sont à l'origine de cette situation, et que de surcroît le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (ci-après : TPAE) n'est pas en mesure d'intervenir (soirs, weekend, jours fériés) ou ne connaît pas le dossier (pas de procédure en matière de protection de l'enfant ouverte).

La prise de clause péril obéit à une procédure stricte dont le déroulement est synthétisé dans la figure 1 ci-après.

Les informations sur l'usage de la clause péril au cours des dernières années ne se sont pas suffisamment structurées pour permettre une étude. Pour le présent rapport, une analyse spécifique toutes les clauses péril prises entre le premier jour de 2017 et le dernier jour de 2019 a été réalisée. L'analyse a porté sur les dossiers papiers archivés au SPMi (qui rassemblent les documents associés à chaque clause péril) ainsi que sur les dossiers informatiques de la base de données TAMI (qui compile l'ensemble des informations sociales et juridiques des familles concernées par ces prises de clause péril). En plus des données « de base » sur les mineurs (âge, genre, nationalité, etc.), les informations suivantes ont été systématiquement extraites de ces documents et analysées :

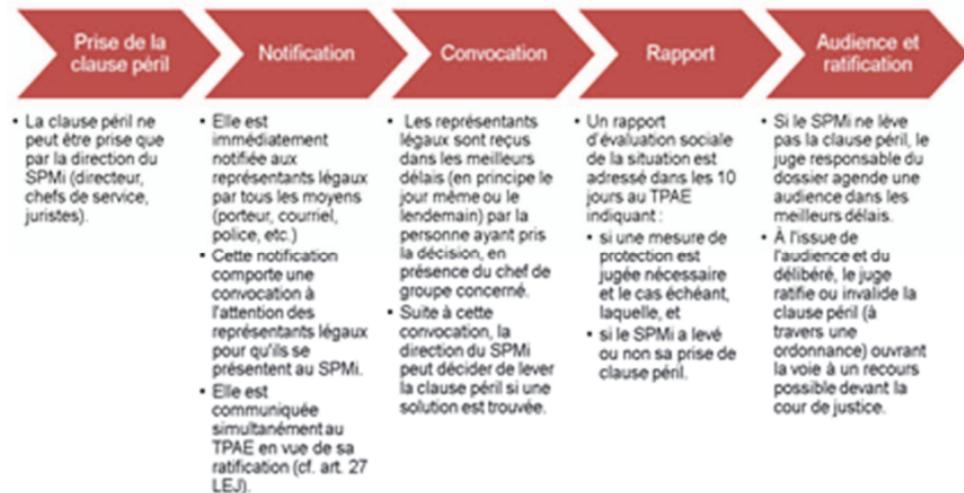
- les raisons qui ont conduit le SPMi à prendre la clause péril;
- l'éventuelle réaction des différentes parties prenantes (parents, police, etc.);
- les différentes étapes de chaque processus;
- les décisions du TPAE;
- les effets de la clause péril sur le parcours des mineurs lorsque l'information était disponible.

Dans le présent rapport, et après cette courte introduction sur la définition et le périmètre de la clause péril, une analyse est exposée sous les différents angles suivants :

- l'usage et la fréquence des prises de clause péril (*combien*);
- les mineurs concernés (*qui*);
- les motifs invoqués (*pourquoi*);

- le parcours des mineurs concernés sous l'angle de leur lieu de vie (*avec quelles conséquences*);
- et enfin, le déroulement général de la prise de clause péril, notamment du point de vue des délais de traitement (*en combien de temps*).

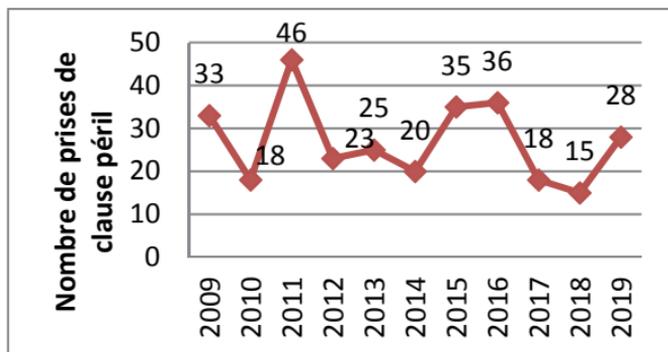
Figure 1 : Le déroulement de la clause péril (synthèse)



3. L'usage et la fréquence

Avant de se concentrer sur la période définie pour le présent rapport (2017-2019), la figure 2 présente la fréquence d'utilisation de la clause péril depuis 2009. Il est à noter que les chiffres pour les années 2009-2016 n'ont pas été collectés selon la méthode décrite plus haut, mais ont été directement transmis par le SPMi. Il faut également souligner que ces chiffres correspondent à des décisions et non à des mineurs (plusieurs mineurs peuvent être concernés par une même clause péril).

Figure 2 : Fréquence d'usage de la clause péril



Sources : 2009-2016 : données transmises par le SPMi; 2017-2019 : données récoltées et vérifiées par le secteur études et statistiques de la direction générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse (DGOEJ).

En moyenne, la clause péril est prise 27 fois par an (2009-2019), soit environ une fois tous les 13 jours. Si l'on ne prend que les 3 dernières années (la période analysée dans cette étude), la clause péril est prise en moyenne 20 fois par an, soit une fois tous les 18 jours. La figure 2 ci-dessus montre :

- qu'il existe de grandes variations d'une année à l'autre en ce qui concerne le nombre de fois où la clause péril est prise (de 46 en 2011 à 15 en 2018);
- qu'aucune tendance générale (d'augmentation ou de diminution) ne semble se dessiner sur la période en question;
- mais qu'il existe bien des périodes « de pics » (par exemple 2011, et 2015-2016) et des périodes plus creuses (par exemple 2010, 2012-2014 ou 2017-2018);
- et qu'on constate une hausse des prises de clause péril en 2019, contrastant avec le creux des 2 années antérieures.

Le tableau 1 présente le nombre de mineurs concernés par les prises de clause péril au cours des 3 années analysées (2017-2019), ainsi que le nombre moyen de mineurs par clause péril prise.

Tableau 1 : Nombre de mineurs concernés

Année	2017	2018	2019	Moyenne par an
Nombre de mineurs concernés	21	19	38	26
Nombre de clauses péril (CP) lancées	18	15	28	20
Nombre moyen de mineurs par CP	1,17	1,27	1,36	1,26

Source : données extraites et analysées par le secteur études et statistiques, DGOEJ.

A l'instar de la fréquence d'utilisation de la clause péril, le nombre de mineurs concernés a connu un léger creux en 2018 et un pic en 2019. Pour autant, il est délicat de conclure à une augmentation du nombre de mineurs concernés, puisque cette information n'est pas disponible pour les années précédentes. De manière générale, la clause péril ne concerne qu'une proportion infime des mineurs du canton (93 967 en 2019¹).

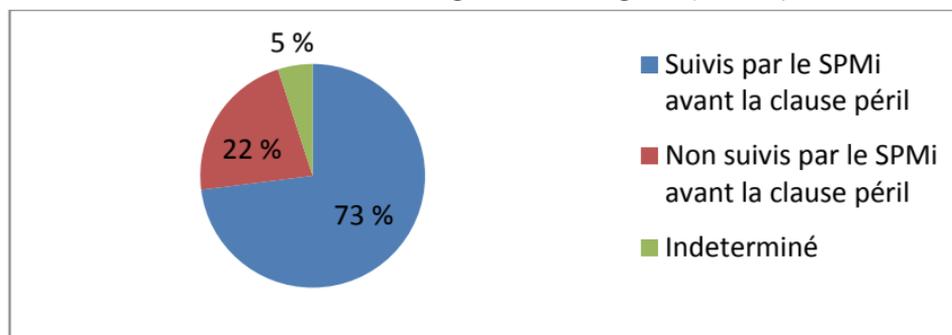
Pour la période 2017-2019, chaque clause péril concerne en moyenne 1,26 mineur, donc touche parfois plusieurs enfants en même temps (des fratries). Ce taux est en forte augmentation sur les 3 années analysées, sans qu'on puisse dire s'il s'agit d'une tendance de fond ou d'une simple volatilité en l'absence de données pour les années antérieures.

4. Les mineurs concernés

La première information intéressante concernant les mineurs touchés par la clause péril au cours de la période analysée (2017-2019) est la suivante : la majeure partie d'entre eux (73%) étaient déjà suivis par le SPMi avant qu'ils ne soient touchés par la clause péril. Cette répartition est illustrée dans la figure 3. Le tableau 2 donne de nombreuses informations sur les mineurs concernés.

¹ Source : OCSTAT T 01.01.8.02.

Figure 3 : Suivi préalable par le SPMi des mineurs concernés par la clause péril (N = 78)



Source : données extraites et analysées par le secteur études et statistiques, DGOEJ

Tableau 2 : Informations sur les mineurs concernés (N = 78)

Informations	2017	2018	2019	Moyennes sur la période*
Proportion de garçons	38%	42%	47%	44%
Proportion de filles	62%	58%	53%	56%
Age moyen des mineurs au moment de la CP	8,5	7,5	5	6,6
Part des 0-2 ans	24%	47%	39%	37%
Part des 3-5 ans	24%	5%	32%	23%
Part des 6-8 ans	0%	5%	8%	5%
Part des 9-11 ans	14%	5%	13%	12%
Part des 12-14 ans	19%	5%	0%	6%
Part des 15-18ans	19%	32%	8%	17%
Part des mineurs de nationalité suisse**	28%	50%	34%	37%
Part des mineurs d'autres nationalités**	72%	50%	66%	63%

Source : données extraites et analysées par le secteur études et statistiques, DGOEJ.

*Moyennes générales calculées avec les chiffres sources (il ne s'agit pas de moyennes de moyennes).

**Sur les 65 mineurs pour lesquels la nationalité est connue de l'office de l'OEJ.

On observe une légère surreprésentation de filles au cours des 3 années considérées (cf. tableau 2). Sans information pour les années antérieures, il est impossible d'affirmer que cette tendance dépasse le cadre de la période étudiée. Cela dit, cette surreprésentation est intéressante, notamment car elle va à l'encontre d'autres études qui montrent une prédominance des garçons parmi les mineurs suivis par le SPMI.

Cette surreprésentation des filles trouve peut-être son origine dans un constat que dresse la série d'études Optimus Suisse (Meireles et Roman, 2019) : les maltraitances (et notamment les maltraitances psychiques et/ou sexuelles) sont particulièrement difficiles à détecter chez les garçons.

En moyenne, les mineurs ont 6 ans et demi au moment de la clause péril. L'analyse sur les 3 années considérées semble montrer une diminution de cet âge moyen, qui passe de 8 ans et demi en 2017 à 7 ans et demi en 2018 et à 5 ans en 2019.

Le tableau 2 détaille par ailleurs le phénomène d'abaissement de l'âge moyen des mineurs concernés par la prise de clause péril sur la période 2017-2019. En 2017, les classes d'âge sont relativement équilibrées (sauf la part des 6-8 ans). La part des 0-2 ans augmente entre 2017 et 2018, et s'amenuise quelque peu en 2019 mais tout en restant la principale tranche d'âge concernée. En 2019, les 3-5 ans sont également prépondérants. A l'inverse, les adolescents (que l'on pourrait définir ici comme les 12-18 ans), représentent 38% des mineurs concernés en 2017, 37% en 2018 et plus que 8% en 2019.

Les mineurs de nationalité suisse sont sous-représentés sur l'ensemble des mineurs concernés par une prise de clause péril entre 2017 et 2019. Ce taux varie substantiellement d'une année à l'autre, puisqu'en 2018 les mineurs de nationalité suisse représentaient la moitié des mineurs touchés, tandis qu'en 2017 ils n'en représentaient que 27%. Cette sous-représentation des mineurs de nationalité suisse est à mettre en perspective avec le taux total de personnes ayant la nationalité suisse sur le territoire genevois². Elle est aussi probablement expliquée par le fait que la clause péril n'est prise qu'en dernier recours. Or, les mineurs étrangers disposent moins souvent d'un réseau familial (oncles, tantes, cousins, etc.) prêt à leur offrir un accueil d'urgence en cas de danger. Ils sont souvent entièrement dépendants de leur(s) parent(s). Il est donc probable que la clause péril soit plus souvent activée pour ces mineurs que pour les mineurs suisses.

² 63% des personnes résidentes disposent de la nationalité suisse, et environ la moitié de ces personnes sont au moins binationales. Cf. OCSTAT (2019) : Les binationaux dans le canton de Genève, résultats 2014-2016.

5. Les motifs de la clause péril

L'analyse des dossiers (2017-2019) montre la prédominance de certains motifs pour la prise de clause péril. Au fil de cette analyse, une typologie de 7 motifs a été construite. Ceux-ci sont décrits dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3 : Les différents types de motif pour la prise d'une clause péril (typologie construite par le secteur études et statistiques, DGOEJ)

N°	Motifs de clause péril	Détails	Exemples
1	Violence directe	Le ou les mineurs sont exposés à une violence (physique, psychologique, sexuelle, etc.) dirigée contre eux.	<ul style="list-style-type: none"> - Des médecins détectent des traces de coups de rasoir sur les jambes d'un mineur. - Un père punit ses enfants en les laissant plusieurs heures nus dans le couloir de leur immeuble. - Des parents gavent leur bébé, le nourrissent de force et le réveillent des dizaines de fois par nuit pour le nourrir.
2	Négligence grave	Le ou les mineurs sont mis en danger par une négligence grave et/ou une série de négligences répétées (abandon, mineurs livrés à eux-mêmes, insalubrité sévère, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> - Une mère laisse ses enfants en bas âge toute la nuit sans surveillance chez eux. - Un père consomme de grandes quantités d'alcool et de cocaïne devant sa fille. - Les services vétérinaires découvrent un bébé qui vit dans une pièce jonchée d'excréments de chiens.
3	Parent(s) en incapacité	Le ou les mineurs sont privés de leurs parents car ceux-ci ne sont plus en mesure de s'en occuper (décompensation psychiatrique, détention, sans domicile, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> - Une mère décompense et présente des comportements violents. - Une mère est placée en détention provisoire par la police et ne veut pas se séparer de sa fille.
4	Exposition à la violence	Le ou les mineurs sont directement exposés à de graves actes de violences (conjugale, comportements suicidaires du parent, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> - Un père menace de se suicider, même si ce devait être devant ses enfants. - Un couple se bat souvent très violemment devant son fils.
5	Refus d'hospitalisation	Le ou les mineurs doivent absolument être hospitalisés et son responsable légal s'y oppose.	<ul style="list-style-type: none"> - Un mineur souffre d'un traumatisme crânien et doit rester sous surveillance continue selon les médecins, mais les parents refusent - Un nourrisson doit rester sous surveillance pour des raisons de santé, les parents veulent quitter l'hôpital coûte que coûte.

6	Enlèvement	Le ou les mineurs sont enlevés du domicile familial ou de l'institution qui en est responsable (l'autre parent, le foyer, la famille d'accueil, etc.)	- Une mère profite de la visite de sa fille (placée en foyer) pour l'enlever et tenter de l'envoyer à l'étranger. - Une mère refuse que sa fille retourne dans sa famille d'accueil après une courte hospitalisation.
7	Autres	Autres motifs, tels qu'une fugue du ou des mineurs et un refus de rentrer chez eux.	- Un adolescent fugue et refuse de rentrer chez lui sous prétexte qu'il est maltraité, une enquête doit être menée pour évaluer le danger.

Tableau 4 : Proportion des différents motifs pour la prise de clause péril par an et moyenne sur la période

Motifs	2017 (N=18)	2018 (N=15)	2019 (N=28)	Moyennes*
1. Violence directe	39%	47%	25%	34%
2. Négligence grave	28%	20%	14%	20%
3. Parent(s) en incapacité	0%	13%	25%	15%
4. Exposition à la violence	6%	7%	4%	5%
5. Refus d'hospitalisation (médicale)	6%	7%	11%	8%
6. Enlèvement	11%	7%	21%	15%
7. Autres	11%	0%	0%	3%

Source : données extraites et analysées par le secteur études et statistiques, DGOEJ.

*Moyenne générale calculée avec les chiffres sources (ce n'est pas une moyenne de moyennes) sur 61 prises de clause péril pour lesquelles le motif a pu être catégorisé.

Le tableau 4 permet d'observer l'évolution de la motivation des prises de clause péril; pour autant, cette évolution doit être considérée avec précaution puisque le nombre de clauses péril est relativement faible et que les tendances sont difficilement observables sur une échelle de 3 ans.

On observe une large prédominance du motif 1 (« violence directe ») sur les 3 dernières années (plus d'un tiers). L'année 2018, qui pour rappel est marquée par un faible nombre de clauses péril (N=15), présente une large proportion de clause péril motivée par des violences directes (presque la moitié).

Loin derrière ce premier motif, les autres motifs importants sont (dans l'ordre décroissant) :

- la négligence grave (pour laquelle la proportion est en baisse depuis 3 ans);
- l'incapacité des parents (forte hausse depuis 3 ans);
- les enlèvements (hausse relative).

Les motifs les moins importants sont (ordre décroissant) :

- le refus d'hospitalisation (plutôt stable);
- l'exposition à la violence (plutôt stable);
- les autres motifs (le motif de fugue n'est plus utilisé depuis 2017).

Le tableau 5, qui croise le motif des prises de clause péril avec le genre et l'âge des mineurs³, suggère que les différences de traitement entre les garçons et les filles (plus de prises de clause péril pour des filles) ne semblent pas forcément liées à des différences dans le motif qui les fonde.

Tableau 5 : Proportion de motif par genre et par âge pour la période 2017-2019 (N=61 CP)

Motifs	F	M	Age moyen au moment de la CP
1. Violence directe	35%	30%	11,4
2. Négligence grave	16%	26%	2,9
3. Parent(s) en incapacité	16%	13%	2,6
4. Exposition à la violence	5%	4%	3,7
5. Refus d'hospitalisation (médicale)	11%	4%	3,5
6. Enlèvement	11%	22%	5,1
7. Autres	5%	0%	15,4

Source : données extraites et analysées par le secteur études et statistiques, DGOEJ.

³ Même si ces croisements n'ont pas fait l'objet de tests statistiques considérant le faible nombre de données.

En revanche, les motifs tendent à différer selon l'âge du mineur. Les motifs d'incapacité parentale (3), de négligence grave (2) ou d'exposition à la violence (4) touchent des enfants en moyenne plus jeunes que ceux touchés par des motifs de violence directe par exemple.

6. Le parcours des mineurs concernés

Afin de mieux connaître le parcours des mineurs concernés par la clause péril et ses potentiels effets, les changements de lieux de vie des mineurs concernés ont été analysés. Dans cette optique, des informations ont été récoltées sur leur(s) lieu(x) de vie :

- à la veille de la clause péril;
- au lendemain de la clause péril, c'est-à-dire après que le SPMi et/ou le TPAE ont pris une décision concernant le lieu de vie du mineur;
- aujourd'hui, c'est-à-dire près 3 ans après les premières prises de clause péril étudiées en 2017. Cette information est bien entendu à prendre avec précaution puisque, pour les prises de clause péril les plus récentes, il n'y a pas de différence avec la donnée précédente sur le lieu de vie « au lendemain de la clause péril ».

Les résultats montrent que :

- environ deux tiers des mineurs (68%) concernés vivaient au domicile familial avant la clause péril. L'autre tiers des mineurs (32%) étaient placés. En effet, la clause péril est aussi activée pour des mineurs placés, par exemple lorsque les parents « enlèvent » le mineur de l'institution ou que, dans une moindre mesure, ils refusent que le mineur y retourne suite à un droit de visite chez eux;
- au lendemain de la clause péril, ce rapport s'inverse : un tiers des mineurs restent au domicile familial (33%) et les deux autres tiers sont placés (67%);
- la répartition initiale des lieux de vie (plus de deux tiers au domicile familial – 73% – et moins d'un tiers en placement – 27%) semble se rétablir avec le temps. Cela pourrait suggérer que les situations familiales – bouleversées par un évènement grave dans la vie des mineurs – se stabilisent après quelque temps, même si les données ne permettent pas à ce jour de confirmer clairement cette hypothèse.

7. Le déroulement de la clause péril

Pour rappel, la clause péril peut être levée par le SPMi si un accord est trouvé avec les représentants légaux pour que le mineur ne soit plus exposé au danger. Si elle n'est pas levée, le TPAE doit se prononcer sur cette clause péril (la ratifier ou non) et prévoir la suite pour le suivi du mineur.

Tableau 6 : La levée de la clause péril par le SPMi

Suivi dossiers	2017	2018	2019	Moyennes
Nb de CP	18	15	28	20
Nb de CP levées par le SPMi	7	7	16	10
% des CP levées par le SPMi / sur CP totales	39%	47%	57%	49%
Temps moyen de levée par le SPMi (en jours)	10	7	4	6
Nb de CP non levées par le SPMi	11	8	12	10.3
% des CP ratifiées par TPAE sur CP non levées par SPMi	100%	100%	100%*	100%*
Temps moyen de ratification par le TPAE (en jours)	51	47	48*	49

Source : données extraites et analysées par le secteur études et statistiques, DGOEJ.

*Non définitif car une clause péril prise en 2019 est encore active à la date de rédaction du présent rapport.

En moyenne, 49% des clauses péril sont levées par le SPMi. Cette proportion est en forte hausse sur les 3 années analysées (39% en 2017, 47% en 2018, 57% en 2019).

Lorsqu'il y a une levée par le SPMi, celle-ci survient en moyenne 6 jours après le lancement de la clause péril. Ce délai est en nette diminution sur la période (10 jours en 2017, 7 en 2018, 4 en 2019).

Chaque clause péril que le SPMi a prise et n'a pas levée ensuite a été ratifiée, et donc légitimée, par le TPAE.

En moyenne sur les 3 années considérées, la ratification du TPAE survient 49 jours après la prise de la clause péril. Ce délai tend à se réduire en 2018 et 2019 par rapport à 2017, mais varie fortement d'un cas à l'autre,

comme le montre le tableau 7 : alors que la ratification la plus rapide est intervenue 8 jours après le début de la clause péril, la plus longue est survenu 131 jours après le début de la clause péril. L'écart-type⁴ est de 31 jours sur la période, ce qui est conséquent considérant que la durée moyenne pour la ratification est de 49 jours.

Tableau 7 : Ratifications par le TPAE : des durées variables

Informations	Durée (en jours)
Ecart-type du temps pour la ratification par le TPAE	31
Temps min. pour la ratification par le TPAE	8
Temps max. pour la ratification par le TPAE	131

Source : données extraites et analysées par le secteur études et statistiques, DGOEJ.

8. Perspectives

Sur la base des résultats présentés dans le présent rapport, le Conseil d'Etat formule les perspectives suivantes.

Afin d'améliorer le suivi de la clause péril, le Conseil d'Etat souhaite la création d'une plateforme d'échange entre le SPMi et le TPAE. Pour des raisons de séparation des pouvoirs, l'administration (ici le SPMi) et le pouvoir judiciaire (ici le TPAE) entretiennent des rapports distants et indépendants. Bien que cela soit indispensable au bon fonctionnement de notre démocratie, il demeure possible pour ces deux institutions de développer une plateforme d'échange sur les dispositifs qu'elles ont en commun. En l'occurrence, le dispositif qui régit la prise de clause péril souffre du manque de coordination entre le TPAE et le SPMi; en témoignent les longs délais entre la prise de clause péril et la ratification par le TPAE, puis entre cette ratification par le TPAE et sa notification au SPMi. Cette coordination insuffisante rend difficile la traçabilité de son dossier par le justiciable, ainsi que ses voies de recours. C'est pourquoi, il serait important qu'une plateforme composée de représentants de l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ)/SPMi et du TPAE se rassemble pour aborder les failles et les pistes d'action en matière de coordination institutionnelle des clauses péril.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, tenant compte des impacts d'une prise de clause péril, autant pour les professionnels que pour les familles concernées, demande à l'OEJ, qui chapeaute le SPMi, de renforcer la transparence envers le public. En effet, force est de constater que la clause péril est souvent

⁴ La moyenne des écarts à la moyenne.

perçue par le public comme un instrument arbitraire ou disproportionné. Cette perception, qui peut découler d'une méconnaissance de l'usage réel ou des modalités d'application et du nombre de mineurs concernés, nécessite que l'OEJ publie annuellement une note de synthèse publique sur ce sujet.

9. Conclusion

Le présent rapport établi sur les données disponibles depuis 2017 permet d'approfondir la connaissance liée aux clauses péril. Il a le mérite d'étayer la situation de façon objective et permet sans nul doute de répondre à diverses interrogations sur cette mesure, indispensable à Genève comme dans la majorité des autres cantons romands, au dispositif de protection des mineurs.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS