



*Date de dépôt : 26 avril 2023*

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le projet de révision du dispositif de protection des mineurs (HARPEJ)**

### **I. Introduction**

Dans un contexte d'évolution sociétale, en particulier des modèles familiaux, d'évolution législative et de tensions relatives aux mesures de placement des mineurs, le Conseil d'Etat a inscrit comme priorité du programme de législature 2018-2023 (2.6. : « Soutenir l'enfance et la jeunesse ») de mener une réflexion sur le dispositif de protection des mineurs afin d'améliorer la qualité de traitement des situations dans le respect des enfants, des familles et des professionnels.

En effet, la protection de l'enfant revêt différentes formes et incombe tout d'abord aux parents. Lorsque ce cadre fondamental n'est plus assuré et que les parents ne sont plus en mesure d'assumer cette responsabilité pour différentes raisons, les services de l'Etat – plus particulièrement de l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ) – sont sollicités soit par les parents, soit par une décision judiciaire. Dans ce contexte, les services de l'OEJ œuvrent dans l'intérêt supérieur de l'enfant, ce qui situe toujours la mission de protection de l'enfance, déjà intrinsèquement sensible, sur une ligne de crête, avec le risque d'en faire soit trop, soit trop peu.

Le service de protection des mineurs (SPMi) tient un rôle particulier dans le dispositif de protection des mineurs; cependant il n'est pas le seul acteur à pouvoir agir dans ce domaine qui traite d'aspects sociaux, de santé, et d'éducation. De plus, les actions permettant d'agir le plus en amont possible, avant que les situations familiales ne se dégradent, c'est-à-dire de manière préventive, sont impactantes pour le parcours de vie des enfants et des jeunes et permettent de limiter l'intervention de services comme le SPMi voire

l'autorité judiciaire. Il est donc également important d'envisager l'évolution du dispositif dans cette perspective.

Le présent rapport expose le processus et les résultats de la révision du dispositif de protection des mineurs, réalisée par l'OEJ, en collaboration avec les principales parties prenantes. Cette révision, entamée en mars 2020, a été menée dans le cadre d'un projet nommé HARPEJ (Harmonisation de la protection de l'enfance et de la jeunesse) du fait de l'important nombre d'acteurs interdépendants qui œuvrent dans le domaine de la protection (services publics, subventionnés, privés, associations), avec des champs d'intervention et outils distincts, souvent complémentaires, toutefois méconnus et peu partagés.

## **II. Cadre législatif de la protection des mineurs**

La loi sur l'enfance et la jeunesse, du 1<sup>er</sup> mars 2018 (LEJ; rs/GE J6 01), s'intéresse aux enfants et aux jeunes d'un point de vue très large couvrant de nombreux aspects de leur vie tant dans le cadre scolaire, extrascolaire que familial. Cette loi est complémentaire à la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (LIP; rs/GE C 1 10) : toutes deux fondent une spécificité du canton de Genève, qui est de regrouper, sous un même toit, les acteurs chargés de l'enseignement, de l'éducation, de l'orientation, de la protection, de la pédagogie spécialisée, de la promotion de la santé et de la prévention, de la participation et de l'encouragement aux activités extrascolaires et de la surveillance. A la frontière des politiques sociales, familiales, éducatives et sanitaires, les prestations ainsi délivrées impliquent une multiplicité d'acteurs, dont les autorités cantonales, les communes, les organismes publics et privés ainsi que les parents. Pour toutes ces raisons, il convient d'avoir une vision cohérente ainsi qu'une action coordonnée permettant de réaliser les objectifs poursuivis de manière harmonisée voire concertée.

La mission de protection doit s'exercer dans un cadre clair, avec la plus grande qualité et transparence possible. Les questions et interpellations qui sont adressées aux autorités cantonales dans ce sens sont légitimes et sont considérées comme faisant partie inhérente de l'amélioration de la mission de protection.

Une analyse des objets parlementaires de ces vingt dernières années à Genève (30 objets) montre la récurrence de certaines notions, voire de certains paradoxes. D'un côté, la protection des mineurs est attendue et défendue sur le principe et, de l'autre, la manière dont se déploie concrètement cette mission fait l'objet d'un questionnement récurrent. A ceci se rajoutent d'importants changements sociétaux qui touchent les familles.

La protection des mineurs s'appuie sur une large palette de mesures socio-éducatives allant de la prévention (accueil, accompagnement, écoute, information, sensibilisation, orientation) à des actions protectrices plus importantes (placement du mineur) en passant par des mesures socio-éducatives adaptées telles que les curatelles d'assistance éducative ou de surveillance et d'organisation des relations personnelles, les mesures d'action éducative en milieu ouvert (dites AEMO), ce, afin d'accompagner les parents dans leurs compétences parentales tout en protégeant le mineur dans son cadre familial. Ainsi, les services de l'Etat interviennent dans les familles à des degrés plus ou moins importants, mais toujours de manière nécessaire, utile et proportionnée en regard des difficultés et du danger encouru par l'enfant.

Quelle que soit l'origine de la décision – volontaire par les parents dans près de plus d'un tiers des situations suivies par le SPMi ou sur mandat judiciaire –, la mise en place des mesures y afférentes constitue un moment marquant pour le mineur et sa famille qui implique une adéquation individualisée entre besoins et mesures.

*Nombre de mineurs et jeunes de 0 à 25 ans suivis par le SPMi, photographie type au 31 décembre 2022*

	Nb mineurs et jeunes résidents GE	Nb mineurs et jeunes suivis (déc 2022)	Sans mandat	Avec mandat	Proportion de jeunes et mineurs suivis sur nb de résidents
<b>0-4 ans</b>	25408	<b>704</b>	336	368	<b>2.8 %</b>
<b>5-12 ans</b>	43930	<b>2253</b>	793	1460	<b>5.1 %</b>
<b>13-15 ans</b>	16577	<b>1060</b>	428	632	<b>6.4 %</b>
<b>16-17 ans</b>	11039	<b>698</b>	249	449	<b>6.3 %</b>
<b>18-25 ans</b>	49171	<b>250</b>	107	143	<b>0.5 %</b>
<b>Total</b>	146125	<b>4972*</b>	1920*	3052	<b>3.4 %</b>

\* Pour 7 mineurs inclus dans ces totaux, l'âge n'est pas renseigné

Source : base de données TAMI, direction générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse (DGOEJ)

A cet égard, le placement est décidé en dernier ressort, ou selon l'intérêt prépondérant de l'enfant, lorsqu'aucune mesure moins incisive n'est envisageable. Il intervient soit en accord avec les parents, soit sur décision de justice, soit en cas de péril.

Selon une photographie type effectuée au 31 décembre 2022, 4 972 mineurs et jeunes étaient suivis à cet instant par le SPMi et 14% avaient fait l'objet d'un placement, dont 32% en famille d'accueil (dont 2% hors canton) et 68% en foyer (dont 6% hors canton). Au total, et de manière cumulée sur toute l'année 2022, ce sont 6 929 mineurs et jeunes qui avaient été suivis par le SPMi.

### *Evolution des différents placements entre 2016 et 2022*

	GE 2016	GE 2017	GE 2018	GE 2019	GE 2020	GE 2021	GE 2022
<b>Mineurs placés en décembre*</b> , dont	<b>617</b>	<b>664</b>	<b>665</b>	<b>653</b>	<b>674</b>	<b>671</b>	<b>708</b>
Famille d'accueil	205	226	214	222	240	241	214
Famille d'accueil hors canton	16	15	16	14	15	12	15
Institution (foyer et autres placements)	351	372	382	362	356	369	432
Institution hors canton (foyer)	45	51	53	55	63	49	47

Sur les 4972 mineurs suivis en décembre\*\* 2022, 708 étaient placés (14,2%).

\* Hors RMNA

\*\* Il y a habituellement un pic en novembre-décembre

Source : base de données TAMI, DGOEJ

### **III. Dispositif genevois de protection des mineurs**

Le domaine de la protection des mineurs implique de nombreux acteurs interdépendants. Leurs missions comportent de manière explicite ou implicite un objectif de protection avec des possibilités d'intervenir diversifiées et à des moments différents.

Il y a, bien évidemment, le SPMi dont les missions spécifiques sont définies dans la LEJ et dans le règlement d'application de la loi sur l'enfance et la jeunesse, du 9 juin 2021 (REJ; rs/GE J 6 01.01), et ses moyens adaptés à ce périmètre. Pour réaliser ses missions, le SPMi travaille en étroite collaboration avec les parents, ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs concernés.

Le projet HARPEJ a été structuré de manière à intégrer les usagères et usagers et les principales parties prenantes du domaine de la protection en travaillant de manière participative afin de favoriser la compréhension

mutuelle des périmètres et missions, la reconnaissance des rôles et expertises respectifs, l'adhésion aux changements et le développement d'une cohésion indispensable entre les différents acteurs.

Parmi les acteurs, on peut citer : le pouvoir judiciaire (tribunaux), les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), l'Hospice général, la Police (essentiellement la police judiciaire), l'Association des médecins de Genève, la Haute école de travail social de Genève (HETS), l'Ecole des parents, As'trame, Thérapea, ProJuventute, la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe), Port d'attache, les avocats, tuteurs et curateurs privés, le Réseau enfants Genève/Association SCOPALe, l'association du droit collaboratif et autres associations ainsi que les subdivisions du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) (DGEO, DGESII, OMP, OFPC, SSEJ, SEASP, UAP<sup>1</sup>), les institutions genevoises d'éducation spécialisé (IGE), les structures d'accueil préscolaire ou encore le service de protection de l'adulte. Ce réseau travaille, selon ses missions propres, à différents échelons du dispositif de protection : prévention, repérage, actions socio-éducatives au domicile ou avec placement.

Concernant les modèles de prise en charge, le Conseil d'Etat constate qu'ils ont été adaptés et ont considérablement évolué au cours des 15 dernières années pour, entre autres, s'adapter à l'évolution des besoins liés aux changements sociétaux (augmentation des séparations et divorces conflictuels, familles recomposées, arc-en-ciel, transformations générationnelles des rapports humains et des systèmes d'éducation, exercice conjoint de l'autorité parentale) et à une augmentation des problèmes psychiques (y compris de nouvelles addictions p.ex. aux réseaux sociaux).

Ainsi, pour répondre à l'accroissement des conflits liés à la séparation parentale, le canton de Genève a créé, en 2017, le service d'évaluation et d'accompagnement à la séparation parentale (SEASP) constituant une avancée importante dans le domaine de la prévention. Ce service rattaché à l'OEJ a pour mission d'informer, d'orienter et de conseiller des couples de parents d'enfants mineurs, en lien avec les problématiques post-séparation, dans une optique de prévention de l'enlèvement du conflit parental. Il a également pour mission, sur demande des tribunaux compétents, d'évaluer les situations et d'en faire rapport aux mandants précités.

---

<sup>1</sup> Cf. liste des acronymes en annexe.

*Evolution du nombre de demandes adressées au SEASP entre 2020 et 2022*

	2020	2021	2022
Nombre de demandes (permanences SEASP)	996	857	745
Orientation vers organisme médiation/thérapie/soutient parentalité	154	163	127

Source : base de données TAMI, DGOEJ

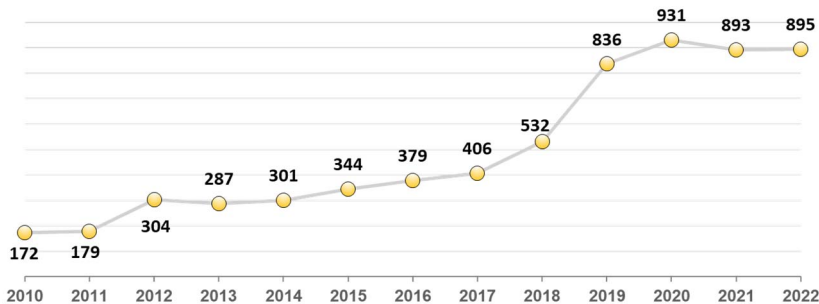
Contribuant à élargir l'offre des mesures éducatives, l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) a été développée depuis 2009 par l'OEJ en collaboration avec la Fondation officielle de la jeunesse. L'AEMO vise à accompagner, soutenir et stimuler les ressources éducatives des parents tout en maintenant l'enfant dans sa famille ou sous la responsabilité de celle-ci. Avec l'accord des parents, une éducatrice ou un éducateur travaille directement au domicile avec la famille du mineur afin de soutenir les parents dans leurs responsabilités parentales et de s'assurer que le foyer familial reste suffisamment protecteur pour le mineur. Ces mesures visent à favoriser le maintien du jeune dans sa famille lorsqu'un placement n'est pas nécessaire pour protéger l'enfant concerné, ou d'accompagner un retour à domicile après un placement temporaire.

Au fil des années, l'AEMO genevoise s'est développée et ses modalités de prise en charge ont évolué de manière à répondre à une plus grande palette de besoins des mineurs et familles genevois. Pour être au plus proche des situations, l'AEMO « classique » a été complétée par deux autres types : l'AEMO « de crise » concerne souvent des adolescentes et adolescents et implique une intervention urgente et très intensive (un mois maximum, plus de 10 heures par semaine) dans le but de trouver des solutions avec la famille en cas de crise aiguë au sein du domicile; l'AEMO petite enfance (APE) concerne les enfants de 0 à 2 ans et est destinée à favoriser le retour de ces enfants à domicile après un placement ou une hospitalisation.

Le nombre de familles suivies par une AEMO a considérablement augmenté depuis 2009, notamment grâce à la création des variantes (AEMO de crise et petite enfance), mais aussi car l'AEMO « classique » s'est développée. Ce développement s'explique notamment par les augmentations budgétaires qui offrent la possibilité de suivre davantage de situations. La

plus-value de ces mesures ayant été démontrée, notamment dans un rapport<sup>2</sup> réalisé en 2020, elles ont été renforcées et diversifiées dans le cadre du projet HARPEJ (cf. chapitre VII, axe 3).

### Evolution du nombre de mesures AEMO entre 2010 et 2022



\* Ce tableau inclut l'AEMO « classique », l'AEMO de crise, l'AEMO petite enfance et l'AEMO droits de visite. Certains jeunes peuvent bénéficier de plusieurs types d'AEMO dans l'année.

Source : SPMi, 2023

Par ailleurs, il est à relever également que, dans le cadre du droit pénal des mineurs, le fait d'avoir rattaché en 2019 l'unité d'assistance personnelle (UAP) à l'OEJ a permis de développer des synergies dans le domaine de la protection des mineurs concernés. En effet, l'autorité de jugement désigne une personne de l'UAP afin de seconder les parents dans leur tâche éducative et d'apporter un soutien au mineur, comme elle peut le faire par ailleurs avec le SPMi.

## IV. Axes du projet HARPEJ

Le présent rapport vise à présenter le projet HARPEJ et ses résultats. Il répond également à certaines invites de la motion 2671 *pour une réforme du système de protection de l'enfance garantissant les droits fondamentaux*, adoptée par le Grand Conseil quelques mois après le lancement du projet HARPEJ, ainsi qu'aux recommandations du rapport 112 de la Cour des comptes sur les questions des placements, mesures ambulatoires et hospitalisations sociales.

<sup>2</sup> <https://www.ge.ch/document/etat-lieux-action-educative-milieu-ouvert-aemo>.

Un des buts du projet est de renforcer et développer des synergies entre les acteurs de la prévention et de la protection des mineurs par la clarification et/ou l'adaptation des rôles et périmètres d'intervention de chacune et chacun, pour une coopération et une coordination efficaces et adaptées aux besoins. Il s'agit en particulier de déterminer le rôle du SPMi et de clarifier sa mission.

Tenant compte de ceci, le projet HARPEJ a été structuré de manière à répondre à l'objectif global de faire évoluer le dispositif de protection des mineurs en adéquation avec la modification des besoins, selon 4 axes de renforcement et d'amélioration :

1. transformer les approches en matière de soutien à la séparation parentale avec l'étude des conditions pour instaurer le modèle *de consensus* ou de type « Cochem »<sup>3</sup>;
2. améliorer la qualité de l'évaluation de l'enfant en danger en disposant de références et d'indicateurs partagés;
3. adapter l'offre du dispositif de protection concernant les placements, les mesures ambulatoires, la lutte contre les hospitalisations sociales et les situations les plus complexes;
4. clarifier les missions, la gouvernance et le fonctionnement du SPMi et sa place dans le dispositif de protection de l'enfance.

Le Conseil d'Etat relève que le projet a un périmètre particulièrement large tant dans les thèmes qu'il aborde que dans la diversité des acteurs engagés ou à engager, à l'interne et à l'externe de l'OEJ. Il impacte le fonctionnement de structures existantes, propose la mise en place de nouvelles structures, de nouveaux modes de fonctionnement ou programmes.

Sur le plan des acteurs, le projet agit sur plusieurs dimensions : de l'individu (ex. son cahier des charges) au collectif (ex. missions, périmètre d'intervention, complémentarité des champs de compétences) en clarifiant les modes de collaborations (ex. mandat, charte de collaboration). Les propositions d'évolution ont été examinées en tant compte de la faisabilité organisationnelle, budgétaire et du cadre légal, ce qui a modéré l'ampleur de certains changements.

Deux enjeux supplémentaires ont eu une importance particulière sur le périmètre du projet :

- la volonté d'intégrer la voix des usagères et usagers, et ce, sous des formes diverses (sondage, contribution pour l'amélioration qualitative des dispositifs);

---

<sup>3</sup> Appelé dans les pages suivantes modèle de recherche de consensus.



- la nécessité de travailler sur la visibilité et la représentation afin de faire connaître les actions mises en place et les résultats obtenus à travers une communication dédiée (p.ex. publications sur le site HARPEJ<sup>4</sup>, études, conférences, etc.).

Les mesures mises en place décrites ci-après ont été définies sur la base des besoins identifiés avec les principales parties prenantes et en tenant compte de leurs éventuelles recommandations. Les principaux partenaires ont été non seulement intégrés dans les groupes de travail, mais également dans la gouvernance même du projet afin de soutenir et d'éclairer les décisions prises. Le département a tiré un bilan, rendu public lors d'une conférence de presse le 14 février 2022<sup>5</sup>.

## V. Axe 1 – Soutien à la séparation parentale

Plusieurs enjeux concernant la séparation parentale ont été à l'origine du lancement de cet axe du projet HARPEJ. En effet, alors que l'on observe un taux croissant de divorce en Suisse, le canton de Genève détient la première place dans ce classement. En outre, l'évolution récente du cadre légal en matière de divorce et de séparation, avec la disparition de la notion de faute et l'instauration de l'autorité parentale conjointe comme règle, a des impacts notables.

L'augmentation des séparations conflictuelles est constatée par tous les professionnels (social, éducation, santé). A cet égard, le nombre de suivis transmis au SPMi et au SEASP est en hausse. Ces sollicitations ont souvent lieu une fois le conflit installé. Or, lorsque les conflits se cristallisent, le coût social et humain est conséquent, en particulier sur le développement des enfants comme le mettent en évidence des études médicales. Ainsi, la durée de la prise en charge (en moyenne 24 mois) ne favorise pas la résolution du conflit et son impact sur tous les protagonistes, en premier lieu sur les enfants.

Alors qu'il est bien établi dans d'autres pays, le dispositif de prévention des conflits parentaux est peu développé en Suisse romande et certains cantons se sont lancés dans des projets pilotes basés sur le modèle de recherche du consensus (modèle de Cochem).

---

<sup>4</sup> <https://www.ge.ch/dossier/harpej>.

<sup>5</sup> [Révision du dispositif de protection des mineurs: bilan et résultats concrets d'HARPEJ | ge.ch](#).

Les travaux sur cet axe ont donc visé à élargir le dispositif en place de manière à ce que les parents soient davantage responsabilisés et que l'axe préventif soit renforcé, de même que la conciliation et la médiation favorisées.

### ***Principaux résultats mis en œuvre***

#### *Développement du modèle de consensus*

Dans l'objectif de proposer un modèle de recherche de consensus et d'identifier les facteurs-clés de succès pour l'implémenter, une analyse comparative a été réalisée sur la base des expériences d'autres cantons et pays. Ces travaux ont permis de mettre en exergue les éléments-clés déjà existants dans le canton de Genève, dont notamment les prestations du SEASP à destination des couples qui se séparent (p. ex. séances d'information pour les parents), et aussi, de déterminer quels sont les éléments-clés manquants dans le dispositif pour les prioriser.

Le processus de séparation parentale étant un processus principalement judiciaire, des négociations avec le pouvoir judiciaire ont été réalisées dans le but de déployer le modèle de recherche de consensus. Ce modèle vise en premier lieu à prévenir et, si possible, éviter le conflit parental centré sur la garde de l'enfant. Il vise donc à encourager les parents en instance de séparation à se concentrer sur l'intérêt de leur enfant. Le modèle propose au démarrage de la procédure judiciaire que les parents recourent à la médiation ou à la recherche de solutions amiables (p. ex. thérapie familiale ou processus de droit collaboratif) de manière à trouver le plus rapidement possible une solution et éviter une procédure trop longue. Dans cet objectif, les travaux avec le pouvoir judiciaire ont permis de démarrer un test pilote avec le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) : avant la 1<sup>re</sup> audience, les parents sont accompagnés par le SEASP pour trouver une solution à l'amiable (cf. schéma, annexe 2). Ce projet sera évalué à l'issue de la phase test en vue de le déployer plus largement.

Par ailleurs, d'autres mesures sont envisagées et nécessitent encore l'accord du pouvoir judiciaire : il s'agit en particulier de proposer au Tribunal de première instance (TPI) un pilote similaire (accompagnement par le SEASP pour trouver une solution à l'amiable le plus tôt possible et mettre en place d'un travail en interdisciplinarité lors des audiences).

En parallèle, le DIP a intégré le groupe projet du pouvoir judiciaire concernant l'encouragement à la médiation<sup>6</sup>. L'utilisation facilitée et plus systématique de la médiation est un des éléments essentiels du modèle de

---

<sup>6</sup> <https://justice.ge.ch/fr/actualites/la-nouvelle-page-mediation-est-en-ligne>.

recherche de consensus. Une loi ayant été récemment adoptée par le Grand Conseil (L 12854), les mesures d'encouragement à la médiation vont être mises en œuvre par le pouvoir judiciaire. Ainsi, les parents pourront bénéficier du futur bureau de la médiation dont l'ouverture est planifiée en 2024.

### *Information et sensibilisation des parents*

Le modèle de recherche du consensus s'appuie également sur une sensibilisation des parents à leur rôle en terme de coparentalité et aux impacts de leur conflit sur le bon développement de leur enfant. Ainsi, la séance de sensibilisation déjà organisée par le SEASP pour les parents qui se séparent a été adaptée afin d'y inclure des messages porteurs du modèle de recherche de consensus. Aussi, un nouveau format de présentation a été développé et utilisé depuis fin 2022 lors de séances bimensuelles.

Tenant compte des besoins des parents, une plaquette intitulée « Couple un jour. Parents toujours » a été élaborée<sup>7</sup>. Elle reprend les messages importants de la séance de sensibilisation, ce qui permet aux parents de les revoir, d'en discuter éventuellement ensemble ou avec leur enfant. Cette plaquette est un outil concret qui peut être diffusé par d'autres professionnels en contact avec les parents (juges, avocats, professionnels de la santé, etc.).

Enfin, afin de prévenir la cristallisation des conflits lors de la séparation parentale et de soutenir les parents dans leurs besoins respectifs lors de ce moment important dans leur parcours, il a été proposé de mettre en place un programme de formations qui leur est dédié et qui démarrera en 2023.

En complément de ces actions, afin d'aider les parents en voie de séparation ou séparés dans la co-parentalité, il est prévu de réaliser un catalogue présentant les prestations et les principaux prestataires œuvrant dans le domaine de la séparation parentale.

### *Nouvelle organisation des espaces de rencontre*

Dans le cadre des travaux sur cet axe du projet, une réflexion sur les relations personnelles (droit de visite) a été menée. Elle a permis d'adapter l'organisation (jours, horaires) du Point rencontre de manière plus adaptée aux contraintes des parents qui travaillent et d'offrir plus de plages et de places disponibles.

---

<sup>7</sup> <https://www.ge.ch/document/brochure-seasp-couple-jour-parents-toujours>.

Dans la même perspective, une nouvelle prestation d'AEMO droit de visite est proposée à l'initiative du SPMi : elle permet à un parent non hébergeant et répondant à certains critères de rendre visite à son enfant dans un lieu autre que le Point rencontre (p. ex. parc), avec l'accompagnement d'une éducatrice ou d'un éducateur. Un test pilote réalisé en 2021 a permis de confirmer l'intérêt de la pérennisation d'une telle mesure dans le courant de l'année 2023.

### *Droit de visite*

Concernant les curatelles de surveillance et d'organisation des relations personnelles (ou droit de visite), une première enquête a été réalisée auprès de plusieurs corps professionnels (personnels du SPMi et du SEASP, juges)<sup>8</sup>. Lors de l'analyse préalable, il est apparu qu'il n'existait aucun référentiel sur le sujet dans les autres cantons alors que ceci constitue une problématique commune. L'objectif de cette enquête était de pouvoir identifier quelles sont les curatelles qui pourraient s'exercer différemment et comment cela pourrait être mis en œuvre. En effet, le SPMi est systématiquement désigné pour de telles curatelles dont certaines ne sont pas assorties de mesures éducatives (curatelles dites « pures ») et ne relèvent pas stricto sensu de sa mission (p. ex. gérer avec les deux parents un calendrier de visites de l'enfant) : la mission première d'une intervenante ou d'un intervenant en protection de l'enfant (IPE) n'est clairement pas de gérer des calendriers mais de garantir la protection de l'enfant.

Pour ce type de curatelles, il est proposé de les déléguer à des curateurs privés (prestataires externes spécialisés dans la médiation ou la thérapie familiale et conjugale). Cette évolution de pratiques est néanmoins tributaire de son acceptation par le pouvoir judiciaire, à l'origine des mandats de curatelle, et des négociations sont en cours. Dans l'intervalle, plusieurs propositions vont être déployées pour réaliser différemment l'exercice de ces curatelles au sein de l'OEJ.

## **VI. Axe 2 – Amélioration de la qualité de l'évaluation de l'enfant en danger**

La lutte contre toute forme de maltraitance à l'égard des enfants est inscrite dans la LEJ (art. 26). Elle implique la coordination et la collaboration des autorités et des services compétents concernés par les situations exposant les enfants à un danger dans leur développement.

---

<sup>8</sup> <https://www.ge.ch/actualite/enquete-mandats-curatelles-surveillance-personnelle-31-03-2022>.

Un nombre important d'acteurs agissent autour de cette thématique. L'interdépendance entre eux nécessite que certains principes directeurs et outils sur l'évaluation de l'enfant en danger soient partagés et connus de tous. Ainsi les parties prenantes (notamment SPMi, HUG, Hospice général, Police judiciaire, bureau de promotion de l'égalité et de prévention des violences (BPEV), SSEJ, SASAJ, OMP, DGEO) de cet axe ont travaillé sur la co-construction d'un référentiel inédit avec des valeurs et une grille de l'évaluation de l'enfant en danger communes entre professionnels du canton.

### ***Principaux résultats mis en œuvre***

#### *Un guide d'évaluation du danger encouru par l'enfant et une harmonisation des pratiques*

Travaillé de manière collaborative puis validé par l'ensemble du personnel du SPMi, confirmé par la HETS et les HUG, enfin communiqué aux tribunaux notamment, ce document clé est un référentiel offrant un cadre d'intervention qui, au-delà de son contenu, décrit les raisons d'agir et les manières d'intervenir.

Il s'est appuyé sur différents travaux<sup>9</sup> : des groupes de réflexion internes menés en 2021, des référentiels d'évaluation des enfants en danger ou en risque de danger définis dans d'autres cantons ou pays, des outils d'évaluation des compétences parentales ainsi que des guides de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) ou de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Le guide s'inscrit dans un corpus légal genevois, suisse et international, tenant compte entre autres du contexte et de la manière dont s'exerce l'autorité parentale et de l'intérêt supérieur de l'enfant qui prévaut sur toute autre considération. Il permet d'évaluer les signalements et toute information préoccupante reçus par le SPMi, puis de déterminer les actions à entreprendre pour assurer la protection des enfants concernés. Il permet d'identifier les risques et de les mitiger.

Il vise également à harmoniser les pratiques et devient l'outil d'analyse officiel des signalements et autres informations préoccupantes. Aussi, il contribue à clarifier le rôle des différents acteurs de la prévention et de la protection de l'enfance. Dans une volonté de transparence et d'amélioration

---

<sup>9</sup> Quelques références consultables sur les sites Internet du canton de Vaud, du canton de Berne, de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de la Haute autorité de santé (HAS), l'outil TECAP. Alföldi, F. (2015). Evaluer en protection de l'enfance : Théorie et méthode. Paris : Dunod.

continue, ce référentiel a donc été porté à la connaissance des principaux acteurs dudit réseau.

La mise en place de ce guide est complétée par le renforcement d'un programme de formation continue dont une partie existe déjà depuis plusieurs années. En effet, ce guide est un outil destiné à des professionnelles et professionnels de l'évaluation ou destinés à le devenir de par leur fonction. Le SPMi, en collaboration étroite avec le SSEJ, priorise l'accession à cette formation pour leur personnel. En sus de ces actions prioritaires, une discussion est en cours pour intégrer cet outil dans le cadre de la formation initiale des travailleuses et travailleurs sociaux délivrée par la HETS ainsi que dans son programme de formation continue.

Enfin, il est prévu que ce référentiel puisse être adapté pour être également utilisé par d'autres professionnelles et professionnels, dont en premier lieu les personnes encadrant les enfants (lieux d'accueil préscolaire, écoles). Concernant le domaine de la petite enfance, des outils pratiques vont être développés et diffusés courant 2023, notamment une grille simplifiée d'évaluation et des critères d'observation. Les structures d'accueil préscolaire pourront ainsi mieux détecter un enfant en danger et de manière plus précoce.

### *Clause péril*

En août 2020, le Conseil d'Etat a adressé au Grand Conseil un rapport sur la clause péril entre 2017 et 2019 (RD 1367)<sup>10</sup>. Le rapport avait pour objectif de faire un état des lieux de la clause péril (nombre de situations et d'enfants concernés, motifs, déroulement). 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.

Le DIP a également entamé des travaux avec le pouvoir judiciaire, en particulier avec le TP AE, et a déposé en 2021 un projet de loi modifiant la disposition relative à la clause péril dans la loi sur l'enfance et la jeunesse (PL 13017), projet adopté par le Grand Conseil début 2023<sup>11</sup>. Cette loi définit la compétence du SPMi aux seuls cas dans lesquels le TP AE n'est pas en capacité de statuer lui-même, autrement dit hors des heures d'ouverture du tribunal, notamment en soirée, de nuit ou les week-ends et les jours fériés. Le recours à la clause péril est donc limité aux cas dans lesquels seul le DIP est en mesure d'agir à temps, à l'exclusion de l'autorité de protection de l'enfant.

---

<sup>10</sup> [RD 1367 - Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la clause péril entre 2017 et 2019 \(ge.ch\)](#).

<sup>11</sup> <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13017A.pdf>.

Ce changement de pratique a conduit à une importante diminution des clauses péril prononcées par le SPMi.

### *Evolution du nombre de clauses péril entre 2015 et 2022*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Clauses péril prises	35	36	18	15	28	14	5	7
Mineurs concernés			22	19	38	20	6	10

Source : base de données TAMI, DGOEJ

## **VII. Axe 3 – Adaptation de l'offre du dispositif de protection des mineurs**

Depuis 2017, différents dispositifs innovants sont venus compléter l'offre globale existante. En effet, pour pouvoir renoncer aux hospitalisations sociales, de nouveaux dispositifs devaient être déployés pour des populations spécifiques comme les très jeunes enfants. Enfin, certaines ou certains adolescents dits « à difficultés multiples » ne disposaient pas encore de réponses suffisamment adéquates. Dès lors, comment améliorer et diversifier les dispositifs d'intervention pour répondre aux besoins ?

### *Principaux résultats mis en œuvre*

Les travaux menés dans le cadre de l'axe 3 du projet HARPEJ ont visé à proposer un continuum de mesures diversifiées permettant de tenir compte des besoins des enfants, en fonction de leur tranche d'âge et également du contexte familial, afin, si possible, de ne pas séparer les fratries.

Les mesures offrent également une palette de solutions afin d'éviter autant que possible les hospitalisations sociales. La lutte contre les hospitalisations sociales est un travail déjà mis en œuvre depuis plusieurs années par le SPMi en concertation avec les HUG et certaines structures subventionnées.

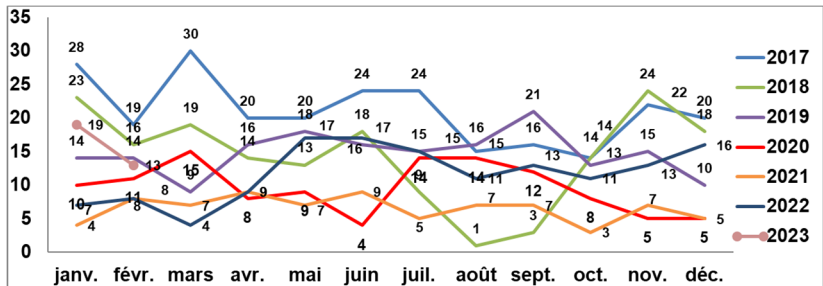
### *Evolution du nombre d'hospitalisations sociales entre 2017 et 2022*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de situations	146	103	101	67	54	92
Nombre de jours	4'337	2'620	2'275	1'541	1'188	1990

Source : DGOEJ

Les graphiques ci-après montrent le nombre de mineurs hospitalisés au moins un jour dans le mois. Entre 2017 et 2022, le nombre de journées d'hospitalisations sociales a baissé de 54%. En 2022, on assiste à une hausse due en particulier au nombre de bébés nés à la maternité qui ne peuvent être accueillis dans leur contexte familial ainsi qu'aux adolescentes et adolescents en situation complexe. Les dispositifs mis en place dans le cadre du projet HARPEJ visent à répondre à ces problématiques.

### *Nombre de mineurs hospitalisés au minimum un jour entre 2017 et 2022*



Source : DGOEJ

### *Mesures ambulatoires*

Plusieurs dispositifs ont été développés ces dernières années, en particulier les mesures ambulatoires de type AEMO. Un état des lieux de l'AEMO a été réalisé en 2020 et a permis d'identifier des pistes d'amélioration<sup>12</sup>.

Ainsi, ces mesures ambulatoires ont fait l'objet, d'une part, d'un renforcement des dispositifs AEMO déjà existants (cf. page 6), et, d'autre part, d'un développement de nouvelles prestations. En particulier, il s'est avéré nécessaire de renforcer l'AEMO dit « de crise » pour prendre en charge rapidement (sous 24 heures) et intensivement des mineurs, en particulier des adolescentes et adolescents, à leur domicile familial, ainsi que de proposer un accompagnement ambulatoire avec hébergement de courte durée (maximum 72 heures) en cas de crise aiguë au sein de la famille.

Cette dernière mesure, intitulée AEMO avec hébergement, est proposée pour apporter une réponse proportionnée, sans déresponsabiliser les parents ni rompre un lien familial parfois très fragile. Elle vise à éviter le placement

<sup>12</sup> <https://www.ge.ch/document/etat-lieux-action-educative-milieu-ouvert-aemo>.



lorsque cela est possible. Plusieurs solutions d'hébergement sont mises à disposition afin de proposer l'option la plus adéquate au regard de la situation et de l'autonomie du jeune.

#### *Familles d'accueil avec hébergement*

Concernant les familles d'accueil avec hébergement, le projet a permis d'envisager l'ouverture de 10 places dites « d'urgence » dans des familles d'accueil avec hébergement ainsi que l'ouverture de 15 places dans des familles d'accueil spécialisées (accueil par des professionnelles et professionnels) pour les adolescentes et adolescents et les fratries.

#### *Protection et accompagnement judiciaire*

En complément de ces mesures, le projet HARPEJ a permis la création d'une nouvelle équipe Protection et accompagnement judiciaire (PAJ), interne au SPMi. Depuis octobre 2022, PAJ intervient au domicile des parents et de leurs enfants, pour un soutien renforcé auprès des familles dont la situation est très inquiétante et qui nécessite une observation et une présence régulière afin de garantir la sécurité de l'enfant concerné. Cette nouvelle prestation est une aide supplémentaire et complémentaire au bénéfice des mineurs et de leurs familles. Un des objectifs principaux est de re-mobiliser les compétences parentales et d'utiliser l'autorité parentale dans l'intérêt de l'enfant. Cela permet un accompagnement d'une famille pour laquelle le maintien à domicile de l'enfant est encore envisageable mais à la limite du placement et pour laquelle il faut mettre en place des supports (crèche, OMP, etc.). Les suivis durent 6 mois, renouvelables éventuellement une fois. Les bilans sont fréquents et la mesure est constamment réévaluée de concert avec le juge du TPAE.

#### *Structures mobiles et leur coordination*

Un inventaire des structures mobiles qui œuvrent dans le cadre de la protection au niveau du canton a été réalisé. Il a permis d'identifier certaines lacunes en terme de continuité ou de capacité d'actions. Les premières actions pour y répondre ont été de renforcer l'équipe mobile OEJ-HUG qui intervient auprès des foyers accueillant des jeunes souffrant parfois de troubles psychiques importants et d'élargir ses missions et son champ d'intervention dès 2023.

Les professionnels de la santé et du domaine de la protection observent une augmentation des problématiques psychiques. Il est donc nécessaire de les outiller afin de renforcer leurs compétences : en 2023, une formation pour le personnel concerné est organisée à cet effet.

### *Accueil parents-enfants*

Afin de travailler sur la restauration ou le développement du lien d'attachement parents-enfant, des dispositifs ont été mis sur pied pour permettre d'accueillir un enfant dans un foyer avec son ou ses parents.

Parmi ces lieux d'accueil, la structure d'accueil parents-bébé (OBB) a été reprise par la Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) permettant d'assurer la continuité d'un modèle qui a fait ses preuves.

Pour compléter l'offre, une structure novatrice d'accueil parents-enfant est créée proposant une prise en charge médico-socio-éducative de grande proximité pour des parents très fragilisés nécessitant un accompagnement rapproché dans leur quotidien avec notamment la mise en œuvre de soins pour leur enfant. La prise en charge des dyades (mère-enfant) ou triades (parents-enfants) repose sur une approche pluridisciplinaire réunissant éducatrices et éducateurs et travailleuses et travailleurs sociaux, infirmières et infirmiers et psychologues, soutenus par des psychiatres et pédopsychiatres. Les situations actuelles concernent pour le moment l'accueil de mères. Dans son concept, la structure est destinée, à terme, à recevoir des pères avec leur enfant.

La difficulté de trouver un bâtiment dans le canton pour accueillir cette structure a conduit à une ouverture progressive avec une partie seulement de l'offre prévue. Cette structure verra son déploiement devenir plus conséquent durant l'année 2023.

### *Enquête de satisfaction*

En 2021, afin de donner la parole aux enfants placés et d'obtenir des éléments de connaissance objectifs sur leurs besoins, une enquête de satisfaction auprès des mineurs en foyer a été réalisée<sup>13</sup>. Au total, 173 mineurs y ont participé et ont rapporté une bonne satisfaction globale. Cette enquête sert de modèle et, d'une part, sera reconduite à une fréquence déterminée pour évaluer l'évolution des résultats dans le temps et, d'autre part, sera adaptée pour réaliser des enquêtes sur d'autres thèmes traitant du domaine de la protection.

---

<sup>13</sup> <https://www.ge.ch/document/enquete-satisfaction-mineurs-foyers>.

## VIII. Axe 4 – Gouvernance, missions et fonctionnement du SPMi

Le SPMi est régulièrement questionné sur ses manières d'agir, sur la manière d'appliquer les décisions de justice ainsi que sur une éventuelle disparité entre les professionnelles et professionnels du service. Aussi, en 2019 et 2020, il a entamé une réflexion avec l'ensemble de son personnel pour réviser son organisation interne et clarifier son rôle et ses interactions avec les acteurs du réseau.

### *Principaux résultats mis en œuvre*

#### *Révision de la gouvernance et des flux décisionnels*

La révision de la gouvernance du SPMi a porté en particulier sur sa stratégie et la manière de la mettre en œuvre, l'identification des risques et leurs gestions, la structure interne et l'utilisation des ressources. Ont été également pris en compte les champs de responsabilité respectifs et leurs répartitions dans le cadre du réseau interne et externe au DIP oeuvrant pour la prévention et de la protection de l'enfant.

Ceci a également amené la direction du SPMi à remanier son organisation et à améliorer l'évaluation du niveau de réalisation des objectifs. Dans ce contexte, le SPMi a, entre autres, mis en place une structure interne de pilotage des mesures d'accompagnement amenant ainsi une vision globale des demandes, l'utilisation de critères de priorisation et un suivi structuré.

Enfin, il a complété son équipe et renforcé ses compétences métier par le recrutement d'une psychologue afin d'aider le personnel à analyser certaines situations particulièrement graves et ou complexes.

#### *Révision des processus, de la documentation et de la communication*

Le SPMi a révisé tous ses processus-clés ainsi que la documentation y afférente. Ainsi la manière avec laquelle les décisions se prennent à l'interne sous l'angle organisationnel a été revue.

Par ailleurs, les flux de communication ont été adaptés afin de redéfinir les circuits de communication internes au SPMi et d'améliorer la prise de connaissance d'informations importantes, de prendre en compte les remontées du terrain et d'offrir un cadre plus clair au personnel.

Enfin, la manière dont les situations sont évaluées se fonde désormais sur un référentiel commun et actualisé, à savoir le guide d'évaluation du danger encouru par l'enfant (cf. chapitre VI, axe 2). Sur la base de ce guide et de leurs pratiques, les professionnelles et professionnels du SPMi procèdent à l'évaluation, échangent avec leurs pairs ou avec leur hiérarchie, en croisant les regards sur une situation. Ce processus favorise l'harmonisation des pratiques et la transparence dans la prise des décisions.

### *Un périmètre mieux défini et une coordination avec les autres acteurs de la protection*

L'ensemble des travaux effectués a permis de clarifier la définition du périmètre du SPMi et une détermination de sa place dans le dispositif de protection des mineurs du canton.

Toujours en lien avec l'harmonisation des pratiques et le suivi qualitatif des situations, le SPMi poursuit et intensifie le déploiement du projet pour l'enfant avec les partenaires subventionnés. Ce projet définit les objectifs prioritaires pour chaque enfant et sert de base pour réévaluer régulièrement la situation, notamment l'évolution de la famille et en particulier des parents de l'enfant concerné pour envisager les conditions d'un retour au domicile de manière sécurisée pour tout le monde.

Les réflexions ont également porté sur la nécessité de faire évoluer la mission du *groupe de liaison*, composé de professionnelles et professionnels acteurs du domaine de la protection, issus de plusieurs institutions, afin qu'il puisse analyser les situations à difficultés multiples, mieux orienter les professionnels et proposer des mesures adaptées pour la prise en charge des enfants.

### *Création d'un comité d'éthique*

Afin de disposer d'une expertise externe lors de situations particulièrement complexes, un comité d'éthique, rattaché à la direction générale de l'OEJ, est créé en 2023. Composé de 7 expertes et experts, il permettra d'analyser les situations qui interpellent les professionnelles et professionnels, de conseiller la direction générale de l'OEJ et ses subdivisions dans la définition d'une solution concrète au mieux l'intérêt de l'enfant, d'apporter les visions extérieures sur les pratiques des services et, enfin, de contribuer à dégager des pistes d'innovation.

## **IX. Conclusion**

Au terme de ce rapport, le Conseil d'Etat constate avec satisfaction, qu'à travers le projet HARPEJ, le dispositif de protection des mineurs a évolué vers plus de transparence pour l'ensemble des professionnelles et professionnels concernés ainsi que pour les familles et les enfants. De plus, le projet a permis aux parties prenantes actives dans le domaine de la protection de développer une meilleure collaboration et coordination, une vision clarifiée de leurs rôles et responsabilités, ainsi qu'une harmonisation renforcée des pratiques qui peuvent se fonder sur des valeurs et des références partagées.

Le Conseil d'Etat salue également la volonté d'inclure davantage les usagères et usagers (enfants et parents) par leur participation à des enquêtes de satisfaction, à des entretiens ou à des conférences thématiques. Mais aussi, en recueillant la parole de l'enfant au cours des différentes étapes du processus d'accompagnement, de manière à définir les objectifs prioritaires pour chaque enfant.

Avec le développement d'une palette de prestations (dispositifs AEMO, accueil parents-enfants, PAJ, etc.), le canton dispose désormais d'un continuum de mesures pour la prise en charge des mineurs qui tient compte de la situation familiale de chaque enfant ainsi que de l'évolution de leurs relations (cf. annexe 3). La meilleure coordination entre les différents acteurs intervenant autour de l'enfant améliore la continuité de son accompagnement lors des différentes étapes.

Tous les nouveaux dispositifs mis en place, en matière de soutien à la parentalité ou de prise en charge des mineurs, ont été guidés par un objectif précis, celui de travailler sur l'amélioration de l'exercice des responsabilités parentales dans l'intérêt de l'enfant concerné.

Le Conseil d'Etat encourage les acteurs du domaine de la protection à améliorer continuellement la dynamique de collaboration, le partage des informations et la coopération entre eux. Il relève qu'il est nécessaire d'investir pendant les prochaines années dans le domaine de la prévention et la protection car elle est l'affaire de tous et, en premier lieu, des parents.

Enfin, le Conseil d'Etat salue la mise en place d'un comité d'éthique apportant une expertise externe et participant à l'amélioration continue du système de protection de l'enfance dans le canton.

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 :  
Mauro POGGIA

*Annexes :*

*1) Liste des acronymes*

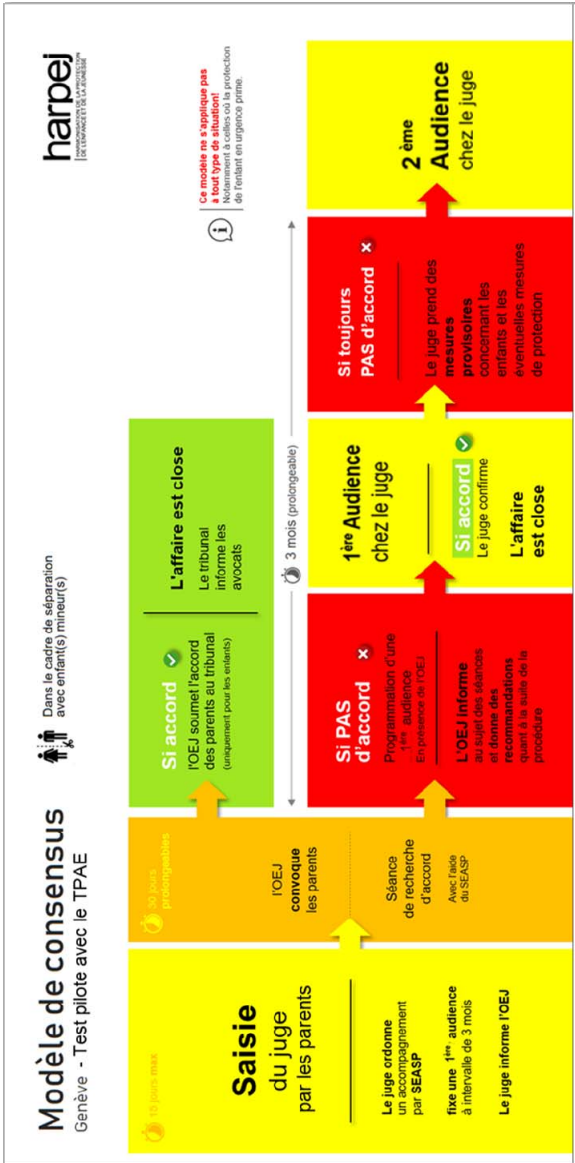
*2) Modèle de consensus : test pilote avec le TPAE*

*3) Adaptation de l'offre du dispositif de protection*

## 1. Liste des acronymes

AEMO	Action éducative en milieu ouvert
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes
DGEO	Direction générale de l'enseignement obligatoire
DGESII	Direction générale de l' <b>enseignement</b> secondaire II
FASe	<b>Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle</b>
HAS	<b>Haute autorité de santé</b>
HETS	Haute école de travail social (HES-SO Genève)
HUG	Hôpitaux universitaires de Genève
IGE	Institutions genevoises d'éducation spécialisée
OEJ	Office de l'enfance et de la jeunesse
OFPC	<b>Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue</b>
OMP	<b>Office médico-pédagogique</b>
OMS	<b>Organisation mondiale de la santé</b>
SCOPALe	Séparation et construction parentale autour de l'enfant
SEASP	Service d'évaluation et d'accompagnement à la séparation parentale
SPMi	Service de protection des mineurs
SASAJ	Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour
SSEJ	Service de santé de l'enfance et de la jeunesse
TECAP	Groupe interinstitutionnel de travail sur l'évaluation des capacités parentales
TPAE	Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant
TPI	Tribunal de première instance
UAP	Unité d'assistance personnelle

## 2. Modèle de consensus : test pilote avec le TPAE





### 3. Adaptation de l'offre du dispositif de protection

## Résultats-clés de la mise en œuvre

**Création** d'une structure novatrice d'accueil mère-enfant

**Ouverture** de 10 places dites "d'urgence" dans des familles d'accueil avec hébergement

**Ouverture** de 15 places dans des familles d'accueil spécialisées

**Développement** de mesures ambulatoires (AEMO) pour soutenir les parents dans leurs tâches éducatives

**Reprise** des prestations de la structure accueil parents-bébé

**Création** d'un accompagnement spécifique pour les droits de visite (AEMO)

**Création** d'un nouveau modèle d'intervention à domicile du SPMI, sur mandat du TPAE (voir axe 4)

**PAJ** : Protection et accompagnement judiciaire  
Cf. dossier de presse

**Equipe mobile OEJ-HUG**

**Renforcement** dans son mandat actuel

**Nouvelles** missions



## Zoom sur quelques résultats-clés

### Diversification et création de prestations ambulatoires

- AEMO « de crise »
- AEMO en urgence
- AEMO avec hébergement de courte durée
- AEMO droit de visite

Maintien du lien parent-enfant (situations difficiles)

Accès pour l'enfant à ses deux parents dans un cadre protecteur

### Nouveau mandat à l'équipe mobile OEJ-HUG

- Intervention dans les foyers, les FAH\*, les familles et les colloques interdisciplinaires
- Constituée de **différents professionnels issus de milieux social et santé, spécifique aux mineurs**, et pour des situations urgentes ou dites "complexes"
- Mise en place 1<sup>er</sup> semestre 2023

\*FAH : Familles d'accueil avec hébergement

### Création d'une structure novatrice d'accueil mère-enfant

- Pour parents vulnérables (problèmes psychiatriques graves et/ou conduites addictives)
- Encadrement socio-médico-éducatif de grande proximité
- 24h/24
- Démarrage avec 2 à 3 dyades (1<sup>er</sup> trimestre 2023)

Evite des placement de bébés

Evite des hospitalisations sociales

