



Signataires : Xavier Magnin, Jacques Blondin, Alia Chaker Mangeat

Date de dépôt : 30 avril 2024

Proposition de motion

Améliorons la prise en charge des mineurs placés en établissement afin de garantir des procédures transparentes et le bon développement de l'enfant

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- le projet d'harmonisation de la protection de l'enfance et de la jeunesse (HARPEJ) encourageant la création de nouvelles structures d'appui à la parentalité pour répondre aux cas de dysfonctionnements familiaux et souhaitant éviter de longues périodes de séparation entre les mineurs et leurs parents ;
- la volonté du département de l'instruction publique (DIP) de diversifier et d'approfondir les missions dévolues au service d'évaluation et d'accompagnement de la séparation parentale (SEASP) ;
- la préférence donnée par HARPEJ à l'adaptation de l'offre du dispositif de protection des mineurs par la diversification des mesures ambulatoires plutôt que le recours aux placements, notamment par un développement des prestations des structures de l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO) ;
- le nombre important de mineurs placés à Genève – plus de 650 enfants par an – qui conduit à la saturation des structures d'accueil et de rencontre parents-enfants sur le canton ;
- le rapport n° 112 de la Cour des comptes mettant en lumière des problèmes de fonctionnement entre les acteurs interdisciplinaires intervenant dans le domaine de la protection des mineurs et notamment dans la définition de la gouvernance du SPMi auxquels HARPEJ apporte

des réponses structurelles insuffisantes voire uniquement orientées sur la production ou la révision de procédures internes ;

- les recommandations de la Cour des comptes portant sur l'amélioration dans la répartition des tâches entre les différents intervenants institutionnels et privés qui n'ont que peu ou pas été suivies d'effets dans les projets de réforme mis en place par le DIP,

invite le Conseil d'Etat

- à déléguer au SEASP la surveillance et le suivi de la procédure de placement du mineur, de son séjour en établissement ainsi que l'évaluation périodique du placement ;
- à réserver exclusivement à l'AEMO « droit de visite médiatisé » la gestion et l'organisation des visites entre les parents et les mineurs placés ;
- à financer l'ouverture d'une troisième structure « Point Rencontre » au sein de la Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) afin d'écourter les longs délais d'attente et de séparation qu'endurent les familles ;
- à renforcer le personnel et la capacité d'accueil au sein de l'AEMO « hébergement » afin d'éviter le plus possible un placement en établissement du mineur.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Bref retour sur les réformes entreprises dans le domaine de la protection de l'enfance à Genève depuis 2018

Après trois ans de travaux, le projet stratégique d'harmonisation de la protection de l'enfance et de la jeunesse (HARPEJ) a pris officiellement fin en février 2023. Ce projet de révision des procédures de collaboration entre les acteurs interdépendants qui agissent dans le domaine de la protection de l'enfance (services publics, intervenants subventionnés, autorités judiciaires et associations) a permis de créer de nouvelles structures d'appui à la parentalité pour répondre aux cas de dysfonctionnements familiaux et de chercher des solutions moins traumatisantes pour l'enfant que l'éloignement et le placement en établissement fermé ou en famille d'accueil.

Cette volonté d'harmonisation des mesures complémentaires et de recherche d'actions concertées trouve son origine dans la récurrence des interpellations des élu-es, de la Cour des comptes et de la société civile concernant la question délicate de la gestion de la protection des mineurs et particulièrement le dispositif de placements des mineurs pouvant aboutir à des retraits de l'autorité parentale et à la dissolution des liens familiaux entre parents et enfants.

En 2016, la Cour des comptes a publié un rapport critique¹ sur les carences en matière de soutien aux parents dans le travail de résolution du problème social ayant conduit à l'éloignement du mineur. Le rapport soulignait que les prestations de prise en charge éducative comme les placements, le retrait du droit de garde et la suspension du droit aux relations personnelles se faisaient au prix d'une importante limitation des libertés et d'une atteinte au bon développement du mineur ainsi qu'à sa santé physique et morale. La Cour des comptes offrait une série de recommandations portant sur l'amélioration des alternatives aux placements comme la prise en charge ambulatoire des mineurs, l'amélioration de l'intervention en soutien à la parentalité et émettait surtout la recommandation de mieux définir la gouvernance du service de protection des mineurs (SPMi) et la répartition des tâches entre les différents intervenants institutionnels et privés qui vont définir la prise en charge, l'évaluation, la durée et la fin du placement du mineur.

¹ Rapport n° 112 Protection des mineurs – mesures liées au placement, novembre 2016.

A la suite du bilan mitigé de la prise en considération des recommandations de la Cour des comptes, la commission des Droits de l'Homme du Grand Conseil a examiné cette problématique à travers ses travaux qui ont abouti, en 2020, à la rédaction et au vote d'une motion de commission (M 2671). Cette motion met plus l'accent sur la nécessité d'intervention en amont de mesures plus drastiques, par une obligation de médiation et de solution à l'amiable et l'accompagnement des familles.

La question sensible des expertises judiciaires sur lesquelles se basent les décisions de placement du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) a également été soulevée : une certaine concentration de l'expertise a été soulignée sans qu'une réelle solution n'ait pu être apportée.

Le Conseil d'Etat a répondu à cette motion en annonçant le lancement du programme HARPEJ et son travail autour de quatre axes de réformes :

- le soutien à la séparation parentale par l'intensification du travail du SEASP et la mise en place du modèle de recherche du consensus dans la procédure de divorce ;
- l'amélioration de la qualité de l'évaluation de l'enfant en danger par l'édition d'un guide interne au SPMi sur les référentiels d'évaluation afin de mieux définir les mesures et actions à entreprendre face aux cas de maltraitance ;
- l'adaptation de l'offre du dispositif de protection des mineurs par la diversification des mesures ambulatoires plutôt que le recours aux placements et aux hospitalisations dites « sociales » aux HUG ;
- la gouvernance, les missions et le fonctionnement du SPMi sont repensés grâce à une structure interne chargée du pilotage des mesures d'accompagnement afin d'avoir une approche globale.

Le Conseil d'Etat tire un bilan positif de son action de réforme en saluant « 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 »².

S'il convient plutôt de saluer les efforts pour améliorer la réponse pluridisciplinaire à la problématique de la maltraitance des enfants et de la réduction des mesures intrusives comme les placements administratifs de la clause péril et un meilleur soutien à la parentalité par le développement du dispositif d'Action éducative en milieu ouvert (AEMO), il faut néanmoins constater que l'amélioration de la condition de l'enfant placé, ses besoins, ses

² Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le projet de révision du dispositif de protection des mineurs (HARPEJ), RD 1528, du 26 avril 2023.

attentes et ses droits ne sont peu ou pas pris en considération dans le système de l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ).

Les enjeux du placement du mineur

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) voit le placement de l'enfant en institution comme « une réponse à des situations présentant des problématiques multiples s'aggravant mutuellement. Lorsque les parents ne parviennent pas à gérer ces dernières malgré l'aide qui leur est prodiguée et mettent sérieusement en danger les chances de développement et d'éducation de leur progéniture, un placement peut être indiqué ».

L'OFAS démontre le lien empirique qui existe entre l'exposition à la violence physique ou psychique entre parents ou vis-à-vis de l'enfant et les conséquences néfastes pour la victime : développement des stratégies de survie et de maîtrise entraînant une consommation plus importante de tabac, d'alcool, de drogues et de médicaments psychotropes ainsi que l'apparition d'un comportement violent et de reproduction d'une éducation ayant recours à la même violence subie³.

Selon les chiffres des différents placements de mineurs intervenus à Genève entre 2016 et 2022, la moyenne du nombre de placements en établissement fermé ou en famille d'accueil s'élève à 650 enfants par an⁴. Le profil sociodémographique de l'enfant placé est généralement identique dans tous les cantons suisses : la situation du mineur placé se caractérise par un environnement social défavorisé (60% d'enfants CSP inférieure), marqué par la précarité professionnelle des parents, des difficultés de la famille pour se loger convenablement et des souffrances psychologiques causées par des conflits familiaux, des ruptures, des dépendances addictives ou encore la présence de pathologies psychiatriques. La moitié des enfants placés est d'origine suisse et francophone⁵.

La logique qui sous-tend la décision du placement du mineur en danger vise à le mettre à l'abri du problème social. L'Etat ne cherche pas à résoudre les dysfonctionnements éducatifs ou comportementaux des parents, mais à réduire leurs effets. Cette approche a pour conséquences une augmentation de

³ OFAS, Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics, juin 2012.

⁴ Base de données de la Direction générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse (DGOEJ).

⁵ DIP, service de la recherche en éducation, Les mineures et mineurs placés à Genève : étude de leurs parcours scolaires et de leurs vécus, décembre 2022.

la durée des placements et une mobilisation importante des ressources financières, humaines et infrastructurelles.

Vie du mineur en foyer et phénomène de culpabilisation observé en foyer

Nous avons vu que la durée du placement n'est pas fixée par l'autorité qui le prescrit. En réalité, les objectifs du placement qui sont présentés au mineur et à ses parents, le contenu éducatif et sa durée vont évoluer en fonction des observations de l'équipe d'éducateurs, de la capacité à résoudre le problème social et du comportement du mineur.

Les mineurs placés sont majoritairement issus des milieux défavorisés, de familles précarisées et isolées. Si la moitié des cas de placements ont lieu à la suite d'actes de violences physiques ou de maltraitance psychologique à l'encontre de l'enfant, l'autre moitié concerne des situations de dysfonctionnements d'un ou des parents liés à des problèmes de conduites à risques, des addictions ou des comportements démissionnaires du rôle parental.

À la suite du placement, le mineur peut éprouver de la culpabilité d'avoir parlé des difficultés familiales rencontrées ou des violences subies. En réaction, il arrive que l'enfant adopte des comportements transgressifs voire de petite délinquance afin de « prouver » qu'il est la cause des problèmes et du placement, cherchant ainsi à dégager ses parents de la responsabilité de la situation.

Les missions du service d'évaluation et d'accompagnement de la séparation parentale (SEASP)

Créé en 2017, le service a pour mission de répondre aux problématiques liées à la séparation parentale en orientant et conseillant les couples dans leur cheminement vers la séparation et les interactions entre les parents et l'enfant pour l'accompagner au mieux dans ce cap difficile.

Le service a pour mandat d'évaluer les situations risquant de mener à un enlèvement du conflit parental et d'éviter un impact négatif sur le développement de l'enfant.

Lors du processus judiciaire de la séparation parentale, le SEASP accompagne les parties pour trouver un accord à l'amiable et encourageant le recours à la médiation.

Ce modèle axé sur la recherche du consensus et l'expertise du SEASP dans la gestion de situations de conflit familial placent ce service dans une

position d'intermédiaire idéal entre les procédures réglementaires du SPMi et les interrogations des parents lors du placement du mineur.

En déléguant au SEASP la surveillance et le suivi de la procédure de placement du mineur ainsi que l'évaluation périodique du placement, on améliore la transparence et le partage des responsabilités dans la gestion du placement du mineur.

Jusqu'à maintenant, le SPMi centralise l'ensemble de la procédure de placement : le service produit l'expertise sur laquelle se base le TPAE lors de sa décision judiciaire, il suit périodiquement le cheminement du mineur dans l'établissement, il intervient auprès des parents pour tenter de régler le problème social, il gère les rencontres entre parents et mineur placé par un contrat de prestations externe et, enfin, il décide de la continuation ou de la fin du placement.

Cette centralisation rend difficile la capacité d'analyser et de réexaminer une situation avec un recul nécessaire pour reconnaître des dysfonctionnements ou une décision rendue moins pertinente par l'évolution du dossier. Le point positif de cette centralisation, qui se manifeste par une meilleure connaissance du dossier, est annulé par l'important tournus au sein du personnel du SPMi qui provoque de nombreux remplacements et des dossiers changeant de référents au sein du service.

En confiant le suivi et l'évaluation périodique du séjour du mineur placé au SEASP, on réunit trois avantages majeurs : tout d'abord, on permet un regard différent et plus indépendant sur l'évolution de la situation du mineur placé ainsi que sur la pertinence de la mesure, ensuite, on ajoute une expertise supplémentaire au bénéfice au SPMi afin d'améliorer la prise de décision concernant la fin du placement. Enfin, les parents étant dans une relation tendue avec le SPMi trouveront un interlocuteur extérieur et « neutre » à qui s'adresser pour avoir des informations sur l'état de leur enfant.

Action éducative en milieu ouvert (AEMO)

Les mesures d'action éducative en milieu ouvert font partie de la large palette de mesures socio-éducatives de la protection des mineurs. Développées en 2009, les structures AEMO visent 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, un éducateur travaille directement au domicile avec la famille par des interventions hebdomadaires sur une période d'une année et demie au maximum. Le but est de favoriser le maintien du mineur

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, les structures AEMO se sont diversifiées pour offrir de plus amples prestations dans des domaines comme l'hébergement en milieu ouvert, la gestion des situations de crise ainsi que l'organisation du droit de visite entre parents et enfant :

- AEMO avec hébergement (AEMOH) est proposé pour apporter une réponse proportionnée, sans désresponsabiliser les parents ni rompre un lien familial parfois très fragile. Le but est d'offrir une alternative aux établissements fermés en proposant un accompagnement ambulatoire avec un hébergement de courte durée (max. 72 heures) dans des situations qui nécessitent une mise à distance provisoire du mineur.
- AEMO « de crise » : cette structure prend en charge rapidement (sous 24 heures) et intensivement les mineurs, en particulier des adolescents, en cas de situation de crise aiguë, sur une période d'un mois. L'intervention de l'éducateur a pour objectifs de faire baisser la pression par une prise en charge immédiate afin de réduire, voire d'éviter, le placement d'urgence ou l'hospitalisation sociale.
- AEMO « droit de visite médiatisé » : 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 de rencontre » avec l'accompagnement et la présence d'un éducateur.

L'intérêt d'amplifier les capacités des AEMO est particulièrement pertinent quand on sait que ces structures se trouvent au carrefour entre soutien à la parentalité et protection de l'enfance. Les éducateurs des AEMO sont au contact direct des familles et de la multiplicité des difficultés et des enjeux qu'elles rencontrent, ainsi beaucoup plus à même d'apporter une réponse adaptée, contrairement aux intervenants de l'enfance (IPE) que les rôles de superviseurs et d'administrateurs au sein du SPMi ont progressivement éloignés de la réalité du terrain.

Concernant les visites organisées entre les familles et les mineurs placés, le SPMi a pris l'habitude de mandater une association privée – composée d'anciens membres du SPMi – pour prendre en charge cette prestation, moyennant des frais à la charge des familles pouvant aller jusqu'à 250 francs par visite.

Si la prise en charge des visites par une équipe de thérapeutes externe peut profiter dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire du problème

social, il apparaîtrait plus pertinent qu'une telle participation intervienne plus en amont du processus.

L'approfondissement de la structure AEMO « droit de visite » est préférable afin que les visites participent d'un prolongement du travail de l'éducateur chargé de la famille et servent de supports dans le développement des capacités de parentalité et de ressources éducatives des parents.

Point Rencontre (FOJ)

Les Points Rencontre sont des lieux qui permettent à l'enfant d'avoir accès à son ou ses parents en toute sécurité, d'offrir un espace relationnel préservé du conflit parental où l'enfant puisse se construire malgré le placement en foyer, de préserver la relation de l'enfant et de ses deux parents au-delà de leur séparation et de favoriser l'évolution de la situation dans le but que les deux parents puissent dès que possible gérer eux-mêmes les modalités du droit de visite.

La fréquence de visite est d'une rencontre par semaine au maximum pour le mineur en âge préscolaire et d'une fois chaque quinzaine pour les enfants en âge de scolarisation. Les deux points de rencontre existants sur le canton ouvrent 265 jours par an et ont été confrontés, dès leur ouverture, à une occupation intensive de leurs locaux créant des délais d'attente pouvant aller jusqu'à 6 mois. En 2022, les Points Rencontre ont accueilli 2216 visites dans leurs locaux et organisé 1781 visites à l'extérieur des locaux⁶.

Les besoins en espaces pouvant accueillir les visites entre les parents et leurs enfants, soit dans le cadre d'une procédure de placement du mineur, soit dans celui d'une procédure de séparation des parents, sont criants. Les capacités d'accueil de ces structures sont mises régulièrement sous pression et il convient de mettre à disposition les ressources nécessaires à l'augmentation des capacités d'accueil des Points Rencontre.

En conclusion, cette motion vise à combler les lacunes d'organisation structurelle au sein du SPMi mises en exergue par les travaux de la Cour des comptes et des commissions parlementaires genevoises ayant examiné la problématique. Elle permet de clarifier les tâches liées à la procédure de placement des mineurs et de rendre la prise de décision plus neutre et plus éclairée en permettant l'intervention du SEASP.

Compte tenu des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à cette proposition de motion.

⁶ FOJ, Rapport d'activité 2022, Genève, 2022, p. 23.