Secrétariat du Grand Conseil **M 1591-B**
RD 480-A
RD 603-A

Date de dépôt: 21 décembre 2006
Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur :

a) M 1591-B **Motion de M^mes^ et MM. Anne-Marie von Arx-Vernon, Jean-Claude Egger, Stéphanie Ruegsegger, Patrick Schmied, Luc Barthassat, Nelly Guichard et Pierre-Louis Portier : clause péril : un dispositif de prévention insuffisamment utilisé pour protéger les enfants et les adolescents**

b) RD 480-A **Rapport de la Commission de contrôle de gestion concernant l'Office de la jeunesse**

c) RD 603-A **Rapport de la Commission de contrôle de gestion concernant la maltraitance des enfants**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 16 décembre 2005, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant
– *qu'en 1990, 12 cas de maltraitance et de négligence avérés ont abouti à la prononciation de 10 clauses péril ;*
– *qu'en 2002, sur 800 cas de maltraitance et/ou de négligence signalés, dont 360 cas avérés, seules 20 clauses péril ont été prononcées ;*

ATAR ROTO PRESSE – 450 ex. – 01-2007

– *la recommandation de la CEPP pour l'année 2002, sur l'opportunité de créer une commission d'évaluation d'urgence d'application de la clause d'urgence,*

invite le Conseil d'Etat

– *à créer dans les plus brefs délais une commission d'évaluation d'urgence d'application de la clause péril ;*
– *à remettre au Grand Conseil un rapport justifiant la non-application de la clause péril pour les 340 autres cas avérés en 2002 ;*
– *à informer le Grand Conseil sur le suivi qui a été donné aux cas qui n'ont pas pu bénéficier de la clause péril ainsi que sur leur situation actuelle ;*
– *à faire un état de la situation au niveau des places d'accueil, pour les enfants et adolescents en difficulté ou en danger de maltraitance et de négligence, et proposer au Grand Conseil des solutions satisfaisantes dans le domaine de la prévention des mauvais traitements envers les enfants et les adolescents.*

Par ailleurs, à la même date, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat le RD 603 de la commission de contrôle de gestion (CCG) concernant la maltraitance des enfants ainsi que le rapport de la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) sur « l'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitances », et le rapport final de l'Université de Genève intitulé « La maltraitance envers les enfants : entre consensus moral, fausses évidences et enjeux sociaux ignorés » afin qu'il prenne position sur les suites qu'il entend donner à ceux-ci et transmette au Grand Conseil, dans les meilleurs délais, un catalogue de mesures et un calendrier d'action y relatifs. Enfin, en juin 2003, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat le RD 480 de la CCG sur l'office de la jeunesse. Ce rapport est assorti de six recommandations à l'intention du Conseil d'Etat pour améliorer le travail de l'office de la jeunesse s'agissant des situations de maltraitance et des familles à risques.

Compte tenu de la connexité très étroite entre ces trois objets, le Conseil d'Etat a décidé de les traiter dans le même rapport.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

A. Contexte

L'origine de la demande par la Commission de contrôle de gestion (CCG) de deux rapports concernant la maltraitance remonte à 2001.

En effet, à cette époque, des affaires de maltraitance infantile ont été portées sur la place publique de notre canton dans lesquelles les services de l'Office de la jeunesse ont été mis en cause. Vu l'émoi provoqué par ces affaires, la CCG a décidé de se saisir de cette problématique.

Parallèlement, en septembre 2001, une motion (M 1429) a été déposée par la députée Myriam Lonfat; cette motion, qui proposait un contrôle des services de l'Office de la jeunesse par la CCG lui a été renvoyée en mai 2002 par le Grand Conseil. Enfin, corrélativement à cette double saisie, deux pétitions (P 1378 et P 1406) ont été déposées contre le Service du tuteur général (STG), le Service médico-pédagogique (SMP) et le Service de la protection de la jeunesse (PDJ). Il s'agissait en fait de deux pétitions qui concernaient une seule et même affaire, puisque la première émanait d'une mère qui se plaignait de dysfonctionnement des services de l'OJ et la seconde était signée par la fille dont il était question dans la première pétition et qui avait été, selon les pétitionnaires, « maltraitée » par ces services. Les deux pétitions ont été renvoyées par-devant la Commission des pétitions et cette dernière a décidé de les transmettre à la CCG. Sur la base des recommandations de la CCG, le Grand Conseil a finalement rejeté la motion M 1429 et déposé sur son bureau à titre de renseignement les pétitions P 1378 et P 1406.

C'est dans ce contexte que la CCG a mené un travail d'enquête tout en tenant régulièrement informé le Grand Conseil de ses travaux. Un premier rapport – qui peut être qualifié de rapport intermédiaire – a été rendu en mars 2003 (RD 480) dans lequel la CCG faisait le point sur ses réflexions et établissait des propositions pour améliorer le travail de l'Office de la jeunesse concernant les situations de maltraitance. Au fur et à mesure de l'avancée de ces travaux sur la question de la protection de la jeunesse au sens large, la Commission a décidé de confier des mandats à différents organismes. Un premier mandat a été confié à la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) afin qu'elle se penche sur le dispositif légal de protection de la jeunesse et qu'elle en effectue l'analyse et la critique.

Après un échange de vue entre la CCG et la CEPP, cette dernière a décidé de porter son évaluation sur le fonctionnement du dispositif de protection de l'enfance en se concentrant sur les processus institutionnels en lien avec la

maltraitance. L'objectif final de la CEPP était d'examiner les conséquences de ce fonctionnement sur la détection et le suivi de la prise en charge des enfants maltraités.

Par ailleurs, la CCG a souhaité également mettre en perspective les problèmes liés à la jeunesse au sens large dans notre canton. Ainsi, un mandat a été donné au Département de sociologie de la faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève afin qu'il mène une étude sociologique sur l'évolution de la protection de l'enfance et de la jeunesse depuis 1990. L'équipe de recherche dirigée par le professeur Franz Schultheis a choisi de conduire sa recherche en entrant par « la porte de la maltraitance envers les enfants » (p. 8), l'étude ayant pour objectif de déterminer les causes de l'augmentation importante des cas de maltraitances au cours de ces 10 dernières années et d'étudier l'interaction entre cet accroissement et la société.

C'est ainsi que la CEPP a rendu à la CCG en décembre 2004 un rapport intitulé *« L'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance »,* et que le Département de sociologie de l'Université de Genève a déposé à la CCG, fin juin 2005, un autre rapport intitulé *« La maltraitance envers les enfants entre consensus moral, fausses évidences et enjeux sociaux ignorés. »*

En ce qui concerne la motion M 1591, elle a traité également de la maltraitance, toutefois sous l'angle de l'application de la clause péril comme dispositif de prévention qui, selon les motionnaires est insuffisamment utilisé pour protéger les enfants et les adolescents.

Les motionnaires ont été préoccupés par le fait qu'un nombre croissant de cas de maltraitances était constaté depuis 1990, et qu'en parallèle, le nombre de clauses périls était « extrêmement » bas. Les chiffres à l'appui desquels les motionnaires se basaient sont en effet troublants *: 12 cas de maltraitance pour 10 clauses périls en 1990 et 360 cas de maltraitance pour 20 clauses périls en 2002.*

La motion M 1591 a été déposée en mai 2004. Sous la plume de M^{me} la députée Leuenberger, un rapport de la CCG a été rendu; ce dernier a retenu en substance que la clause péril était insuffisamment utilisée en raison du manque de place dans les établissements pour enfants et adolescents. Et le rapport de conclure pour cette raison de renvoyer cette motion M 1591 au Conseil d'Etat « afin de connaître les solutions mises en place pour répondre à ce dispositif de prévention souvent mal utilisé, entre autres, par manque de place ». C'est donc dans cette optique que cette motion a été renvoyée présentement au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat répondra à la motion M 1591 au point 9 des recommandations de la CEPP, celui-ci traitant en effet également de la pénurie des places en foyer.

Enfin, il apparaît que les recommandations émises par la CCG dans le RD 480 sont pour l'essentiel reprises par la CEPP, raison pour laquelle elles ne feront pas l'objet d'une réponse séparée.

B. Le rapport de la CEPP sur l'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance

Le rapport de la CEPP, très complet, relève en substance que le dispositif mis en place à Genève en ce qui concerne la maltraitance fonctionne plutôt bien. En effet, selon la CEPP « le dispositif genevois de protection de la jeunesse constitue un réseau dense et varié, plus développé que dans de nombreux autres cantons suisses (…) »[1].

A titre de préambule, le rapport attire l'attention toutefois sur la complexité du sujet abordé.

En effet, il est rappelé que la perception de la maltraitance varie énormément selon la provenance culturelle et a grandement évolué au cours de l'Histoire. A ce sujet, le rapport mentionne qu'entre 1926 et 1973 plus de 600 enfants yenishs avaient été séparés de leurs parents en toute légalité pour des motifs que l'on considère aujourd'hui comme scandaleux.

Un deuxième aspect relevé par la CEPP réside dans la tension existant entre d'une part une volonté interventionniste de l'Etat et, d'autre part, le respect de la sphère familiale (respect du libre arbitre des parents).

Enfin, la CEPP met en perspective la problématique de la maltraitance en rappelant que les dossiers concernant la maltraitance à proprement parler ne représentent que 16 % par exemple des situations suivies par la PDJ.

Pour mener son évaluation, la CEPP a circonscrit son travail sur la maltraitance commise dans le cercle familial ou par l'entourage proche concernant les enfants de 0 à 15 ans et a examiné attentivement :

a) le cadre formel, le rôle des acteurs étatiques,
b) le fonctionnement de la détection,
c) l'évaluation d'une situation de maltraitance,
d) la prise en charge des situations de maltraitance,
e) la coordination entre les intervenants,
f) le rôle de l'Office de la jeunesse dans le dispositif.

[1] p. II, rapport CEPP.

La CEPP a procédé à des analyses de documents, a mené des entretiens individuels (39) et de groupes (11) et enfin a envoyé deux questionnaires (pédiatres et écoles privés).

Au final, partant d'un certain nombre de constats et en guise de conclusion, la CEPP formule dans son rapport 13 recommandations qui ont été examinées par le DIP, le DI, le DES et le DSE. Pour certaines, elles ont déjà été mises en œuvre par la DGOJ.

Ce rapport est complété par « une évaluation législative de la politique de protection des enfants victimes de maltraitance » effectuée par le professeur Martin Stettler en mars 2004, également sur mandat de la CEPP.

Les constats et les recommandations de la CEPP

Constat 1

Le dispositif manque de cohérence d'ensemble, il n'y a pas d'organe de pilotage efficace, ni de politique générale inter-départementale.

Recommandation de la CEPP

La CEPP recommande dès lors de désigner un organe de pilotage sous la forme d'une commission mixte qui aurait la charge de piloter le dispositif de protection de l'enfance maltraitée.

Le Conseil d'Etat ne souhaite pas qu'une Commission mixte ait pour tâche de définir la politique commune d'action contre la maltraitance et soit dotée de pouvoirs de décision. En effet, la mise en œuvre d'une politique dans ce domaine est de son ressort exclusif et c'est à lui qu'il incombe de désigner l'organe public chargé de la mettre en exécution. Le Conseil d'Etat rappelle à ce sujet qu'une Commission cantonale de référence en matière de violence et de maltraitance envers des mineurs (CCVM) existe déjà. Elle est composée de représentants de l'office de la jeunesse (OJ), des divers ordres d'enseignement, des HUG, de la Police et du pouvoir judiciaire. Le mandat global de cette Commission est de :

– définir la problématique de la violence et de la maltraitance à l'encontre des mineurs dans le contexte genevois,
– recenser les cas et inventorier les organismes qui y répondent,
– définir une politique globale d'intervention et de prévention,
– prendre par ses membres ou suggérer aux autorités compétentes toute mesure utile à l'application de cette politique.

Comme on le voit, la CCVM est une structure transversale qui a l'avantage de réunir en son sein les différents services de l'administration et les instances du pouvoir judiciaire. Toutefois, l'existence de cette commission ne repose sur aucune base légale. Aussi, le Conseil d'Etat va asseoir sa légitimité en lui donnant une base légale à l'occasion de la révision de la loi sur l'office de la jeunesse que le Conseil d'Etat va proposer au Grand Conseil fin 2006 (pour les détails, voir point n° 13).

Par ailleurs, la maltraitance envers des mineurs faisant également partie de la problématique plus générale des violences domestiques, le Conseil d'Etat mettra en lien le dispositif de protection des mineurs avec les mesures prévues par la nouvelle loi sur les violences domestiques (F 1 30), entrée en vigueur en novembre 2005. Pour rappel, cette dernière prévoit en particulier la création d'un bureau des violences domestiques au sein de l'Etat dont la tâche est de développer, coordonner et entretenir une mise en réseau et une bonne complémentarité des principaux intervenants (sociaux, médicaux et judiciaires), autour d'un "concept d'intervention et de prévention". Le bureau des violences domestiques travaillera en collaboration avec une commission consultative, composée de représentants des pouvoirs publics et de personnes expérimentées provenant de milieux privés. Ces deux entités seront mises en place d'ici la fin de l'année 2006.

La Commission cantonale de référence en matière de violence et de maltraitance envers des mineurs (CCVM) collaborera donc avec les deux instances instituées par la loi sur les violences domestiques.

Constat 2

Les définitions opérationnelles de la maltraitance sont aussi multiples que les acteurs et les professions concernées, absence d'outils communs de référence, manque de statistiques claires et compatibles.

Recommandation de la CEPP

La CEPP propose de créer des références et des outils communs pour la détection, le signalement, la dénonciation, la prise en charge, la coordination et l'évaluation des interventions.

En ce qui concerne les directives et protocoles concernant l'évaluation et le signalement, il en existait déjà un certain nombre à l'intérieur de l'OJ et du DIP et également entre le DIP et d'autres instances avant la publication du rapport de la CEPP. Il s'agit, parmi les plus importants :

– d'une directive sur les permanences de week-end et de nuit de juillet 2003 interne à la PDJ,

– de protocoles PDJ/Police de décembre 2001 et janvier 2002,
– d'un accord de septembre 2003 entre les HUG et l'Office de la jeunesse concernant le secret médical et la collaboration entre les services de l'OJ et les HUG.

Par ailleurs, depuis la publication du rapport de la CEPP, la direction générale de l'office de la jeunesse (DGOJ) a pris des mesures pour que d'autres protocoles voient le jour ou soient actualisés. Ces derniers définissent de façon claire et précise, et cela d'une manière transversale, le rôle, la compétence, les responsabilités et la marche à suivre de chacun des acteurs amenés à intervenir dans une situation. Chaque protocole contient de plus désormais les mêmes définitions concernant les types de maltraitances, ce qui créé une base de référence commune pour tous les acteurs.

A ce sujet, la PDJ a établi :

– en avril 2006, un accord sur les échanges d'information avec l'Unité du développement des HUG intervenant en néonatologie,
– en mars 2006, un accord sur les échanges d'information avec la consultation interdisciplinaire de médecine et de prévention de la violence (CIMPV) des HUG,
– en juin 2005, une nouvelle directive établissant la procédure à suivre en cas de dénonciation,
– en juin 2004, un nouveau protocole de collaboration entre le SMP et la PDJ,
– en septembre 2004, une procédure à suivre par les collaborateurs de la PDJ à partir d'une révélation ou de soupçon de maltraitance ou acte d'ordre sexuel sur un enfant mineur.

Le SSJ a :

– en novembre 2005, élaboré un protocole pour l'évaluation et le signalement des situations dans les institutions de la petite enfance (crèches et jardins d'enfants,
– en juin 2004, conclu un protocole pour la détection, l'évaluation et le signalement des situations avec les écoles privées,
– en septembre 2004, reprécisé les normes et procédures pour la prise en charge initiale des situations de maltraitance propre à son service,
– en septembre 2002, conclu un protocole de collaboration avec le SMP.

Les ordres d'enseignements ont élaboré ou remis à jour en collaboration avec le SSJ :

- en décembre 2003, un protocole définissant les obligations et responsabilités des différentes personnes actives dans les établissements du cycle d'orientation,
- en août 2005, un protocole définissant les obligations et responsabilités des différentes personnes actives dans les établissements de l'enseignement primaire,
- en août 2005, un protocole définissant les obligations et responsabilités des différentes personnes actives dans les établissements de l'enseignement post-obligatoire.

Il est important de souligner que tous les protocoles et chaque directive ont été approuvés par la direction générale de l'office de la jeunesse (DGOJ) afin de garantir leur cohérence mutuelle et veiller à l'unité des méthodes et des actions de chacun lors de détection, signalement, dénonciation et prise en charge d'une situation.

Le « concept d'intervention et de prévention » qui sera élaboré par le bureau des violences domestiques et adopté par le Conseil d'Etat constituera également un outil utile dans le cadre de la lutte contre la maltraitance envers les mineurs. Un tel document a en effet pour but d'unifier les pratiques ou de coordonner les pratiques existantes, ainsi que de définir des objectifs communs à l'ensemble des partenaires.

Afin de créer des références communes, la DGOJ, en partenariat avec les HUG et en lien avec la CCVM, est en train de mettre sur pied une formation à l'intention de tous les acteurs concernés par la maltraitance, (tels que les services de l'OJ, HUG, CASS, HG, FSASD, police, pouvoir judiciaire, ordres d'enseignement…). Pour ce faire, un groupe de pilotage a été créé sous la direction de la DGOJ, auquel participe un représentant de la police, des HUG, des ordres d'enseignements, du pouvoir judiciaire et la PDJ. Les premiers modules de formation devraient débuter fin 2006.

Un groupe de travail sera mis sur pied (une sous-commission de la CCVM) pour élaborer avec les différents partenaires une grille d'évaluation/observation (genre DSM), dans le but de mettre sur pied des seuils communs d'interventions pour aider les acteurs à mieux détecter les cas.

Constat 3

Les autorités et les institutions ne connaissent pas les résultats et les effets concrets des mesures prises.

Recommandation de la CEPP

La CEPP recommande d'évaluer l'utilité des mesures prises et leurs effets sur les enfants et leur famille.

Pour le Conseil d'Etat, il faut que ce travail d'évaluation de l'action et de ses résultats fasse explicitement partie de la mission des services concernés. C'est pourquoi il est nécessaire établir des outils d'évaluation des actions entreprises. La DGOJ va solliciter les compétences et l'appui du service de la recherche en éducation (SRED) pour ce faire.

Par ailleurs, le canton de Vaud a créé en janvier 2006 un observatoire sur la maltraitance. L'objectif de cet observatoire est pluriel ; en effet, ce dernier s'est donné l'ambition de constituer un corpus organisé de connaissances théoriques et pratiques, de susciter un débat critique en confrontant les expériences acquises sur le terrain avec les points de vue présentés dans la littérature spécialisée**,** et d'organiser des réunions de formation et d'information ouvertes aux acteurs. Il convient de saluer cette initiative fort intéressante. Le Conseil d'Etat veut qu'un partenariat actif s'instaure entre cet observatoire et les différents services de notre canton qui traitent de la maltraitance.

Constat 4

Les différents professionnels de terrain n'ont pas la possibilité de confronter leurs impressions avec des spécialistes de la maltraitance.

Recommandation de la CEPP

La CEPP préconise de mettre sur pied un groupe de référence pluridisciplinaire externe.

Le Conseil d'Etat relève qu'à l'intérieur de certains services de l'OJ, il existe déjà des groupes pluridisciplinaires qui se réunissent, mais qui sont utilisés toutefois uniquement par les collaborateurs du service même (cf. SMP). Il existe des protocoles d'accord où des services peuvent, le cas échéant, solliciter le groupe de référence de maltraitance du SMP. Par ailleurs, les HUG possèdent également un groupe appelé Groupe de protection de l'enfant (GPE) qui fonctionne également comme groupe de référence et d'évaluation des cas. Un partenariat important existe entre le GPE et le SSJ qui lui envoie régulièrement des situations signalées par les

infirmières scolaires. De même, les pédiatres privés font parfois appel au SSJ ou au GPE pour évoquer une situation qu'ils suivent dans leurs consultations.

S'agissant de mettre sur pied un ou plusieurs groupes de référence pluridisciplinaire externe pour des professionnels qui n'ont pas la possibilité d'avoir accès directement aux groupes cités supra (par exemple animateur de la FASe, travailleur social hors mur, assistant social de l'Hospice général, éducatrice de la petite enfance…), l'expérience faite à ce titre par le canton de Vaud est tout à fait intéressante. En effet, ce canton a créé un groupe, composé de quatre personnalités faisant références dans leur domaine respectif (droit, pédiatrie, pédopsychiatrie et travail social) auprès duquel les professionnels du monde de l'enfance confrontés à une suspicion de maltraitance sur un enfant peuvent s'adresser pour évaluer une situation.

Aussi, le Conseil d'Etat a accepté cette recommandation et a donné mandat à la DGOJ de créer un tel groupe dans notre canton.

Cette mesure pourra être également formalisée définitivement lorsque la nouvelle loi sur l'OJ sera adoptée.

Constat 5

Le succès du dispositif de protection contre la maltraitance implique un travail associant les multiples intervenants.

Recommandation de la CEPP

La CEPP pense qu'une des clés du succès pour une lutte efficace contre la maltraitance réside dans la dynamique d'un processus participatif.

Pour le Conseil d'Etat, il est nécessaire d'instaurer de véritables collaborations entre des services rattachés à des départements différents. A ce sujet, force est de constater que la CCVM a su créer des synergies entre les services de l'OJ et également avec d'autres départements. La future commission consultative sur les violences domestiques poursuivra le même objectif. Par ailleurs, les différents nouveaux protocoles adoptés (voir la réponse au constat 2 – qui précisent le rôle et la fonction de chacun de façon transversale – intègrent tous les intervenants dans le domaine de la maltraitance en les coordonnant. La formation mise sur pied va également permettre aux différents acteurs de se rencontrer et ainsi créer des contacts sans aucun doute fructueux pour créer une dynamique entre ceux-ci.

Constat 6

La filière des HUG et pédiatres privés est mal intégrée dans le système de protection de l'enfant; il existe des problèmes au niveau des signalements à l'autorité tutélaire et l'application du secret professionnel au sens de l'art. 358 ter CPS.

Recommandation de la CEPP

A titre de recommandation, la CEPP préconise d'intégrer la filière santé dans le dispositif institutionnel.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il existe une convention entre le SSJ et le service de pédiatrie des HUG, laquelle prévoit qu'avec l'accord des parents, les HUG peuvent transmettre des informations médicales au SSJ. Toutefois, le Conseil d'Etat désire qu'une base légale claire à ce sujet soit adoptée par le Grand Conseil. En effet, le problème récurrent du secret médical invoqué par les médecins des HUG les empêche de transmettre des renseignements au SSJ lorsque les parents d'un enfant refusent la levée du secret médical. C'est pourquoi il est impératif que ce type de cas de figure soit traité par l'adoption d'une base légale autorisant les HUG à communiquer – à certaines conditions – des informations au SSJ dans les situations de maltraitance. Une disposition allant dans ce sens sera incluse dans le projet de modification de la loi sur l'OJ que le Conseil d'Etat entend déposer d'ici fin 2006. De plus, afin de répondre à cette recommandation, la PDJ a conclu récemment deux accords avec les HUG, soit un accord sur les échanges d'information avec l'Unité du développement intervenant en néonatologie et un accord sur les échanges d'information avec la consultation interdisciplinaire de médecine et de prévention de la violence (CIMPV). Ces deux accords ont pour objectif de permettre à ces structures des HUG de communiquer des informations à la PDJ (devenue le service de protection des mineurs depuis juillet 2006) s'agissant de familles exposées à des risques de maltraitance sur leur enfant.

Enfin, afin de mettre en œuvre une partie de cette recommandation, la DGOJ a adressé fin février 2006 une information à tous les pédiatres (82) exerçant dans le canton de Genève s'agissant de leur rôle dans les situations de maltraitance et en particulier de l'application du secret professionnel. A cet égard, il leur a été rappelé que l'article 358 ter du code pénal prévoit que, lorsqu'il y va de l'intérêt des mineurs, les personnes astreintes au secret professionnel ou au secret de fonction (art. 320 et 321) peuvent aviser l'autorité tutélaire des infractions commises à l'encontre de ceux-ci.

Constat 7

Les échanges d'informations entre les professionnels impliqués, la communication entre les services concernés, ne sont pas toujours adéquats.

Recommandation de la CEPP

La CEPP recommande d'améliorer la transmission des informations.

Pour le Conseil d'Etat, il est très important que les services intra et inter départementaux se communiquent les informations et les renseignements nécessaires lorsqu'il s'agit de protéger un mineur en situation de maltraitance ou de danger. A ce sujet, le rapport de la CEPP met en lumière que trop souvent les agents de l'Etat appliquent la notion du secret de fonction lié à leur activité de façon trop restrictive ce qui a pour conséquence d'entraver les échanges d'informations entre les services. Pourtant, le Conseil d'Etat relève qu'il existe plusieurs bases légales traitant de la possibilité des échanges d'informations et de renseignements détenus par les agents de l'Etat, en particulier, dans la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD) notamment aux articles 24 et 26, la loi sur l'office de la jeunesse (art. 7) et la loi sur la procédure administrative (LPA) qui prévoit à l'article 25 le principe de l'entraide administrative.

Après un examen de cette question cruciale par la DGOJ, il ressort que les incertitudes autour des possibilités d'échanges d'information et de renseignements proviennent du manque de clarté des bases légales citées supra et de leur articulation. Pour cette raison, la DGOJ a sollicité l'expertise du professeur T. Tanquerel qui a rendu en juillet dernier un avis de droit sur la question de l'échange d'informations au sein des services de l'Etat, en axant son analyse sur les échanges d'informations et de renseignements, en particulier lorsque les agents de l'Etat (travailleurs sociaux, psychologues, infirmières, médecins, etc.…) ont à traiter un cas de maltraitance. Grâce au travail du Professeur T. Tanquerel, une directive générale va être établie afin de rappeler et préciser les règles applicables aux personnes soumises au secret de fonction et professionnel.

Par ailleurs, afin de pallier ces difficultés d'échanges d'informations, le SSJ et la PDJ ont conclu plusieurs conventions avec certains services des HUG, en particulier le groupe de protection de l'enfance de la pédiatrie, l'unité du développement intervenant sur les familles à risque suivies en néonatologie et la consultation interdisciplinaire de médecine et de prévention de la violence s'agissant des familles ayant des problèmes de violence intra familiale.

Constat 8

La prise en charge actuelle des enfants et des situations est parfois mal coordonnée au niveau du suivi individuel.

Recommandation de la CEPP

La CEPP recommande de garantir le suivi de la prise en charge d'une situation par un répondant unique pour l'enfant et une collaboration en réseau.

Pour le Conseil d'Etat, il est essentiel d'éviter les ruptures dans la prise en charge lorsqu'une situation passe d'une instance à l'autre ou d'un service à l'autre. Fort de ce constat, le Conseil d'Etat a décidé la création d'un nouveau grand service de protection de l'enfance (baptisé service de protection des mineurs, SPMI) en juillet 2006 réunissant le service de protection de la jeunesse (PDJ) et le secteur des mineurs du service du tuteur général (STG); cela évitera les cas de rupture dans le suivi d'une situation, comme c'était parfois le cas lors du transfert d'un dossier de la PDJ au STG.

De plus, le Conseil d'Etat rappelle qu'il existe au nouveau SPMI une méthode d'enregistrement systématique d'information des demandes (inscription sur ordinateur des données, provenance de la demande, dossier déjà connu ou pas, type de maltraitance avérée, soupçonnée ou pas, etc.) qui prévient l'absence de suivi d'une situation ou d'un signalement. Par ailleurs, depuis 2001, la police et les HUG peuvent faire appel 24/24 au SPMI pour signaler une situation d'enfant en danger ou maltraité afin que le collaborateur de garde, notamment de nuit, (un membre de la direction), prenne toute mesure utile à la protection de l'enfant immédiatement.

Enfin, s'agissant de désigner un répondant unique à un enfant lorsqu'un réseau de professionnels se met en place autour d'une situation, après consultation des intéressés, le Conseil d'Etat ne retiendra pas cette recommandation. En effet, cette dernière ne s'avère pas nécessaire, voire contre-productive aux yeux de certains, car elle aurait pour effet pervers d'impliquer de façon insuffisante les membres du réseau en reportant toute la responsabilité d'une situation sur une unique personne. Il faut relever toutefois qu'au sein des HUG, le médecin en charge de l'enfant à l'hôpital fait office de répondant et organise son suivi à l'extérieur de l'hôpital.

Constat 9

L'offre de places en foyer pour enfants et adolescents n'est pas coordonnée. Il manque des places pour les tout petits et en urgence.

Recommandation de la CEPP

La CEPP préconise le développement d'une offre coordonnée et adaptée de places en institution d'hébergement.

Le Conseil d'Etat a déjà répondu à cette préoccupation dans son rapport au Grand Conseil du 2 janvier 2005, relatif à la motion 1595 concernant les institutions éducatives genevoises en danger (M 1595-A). La question du manque de place en foyers est également abordée dans la motion M 1591, raison pour laquelle ce point sera traité dans cette partie.

Le Conseil d'Etat rappelle que cette question est suivie par la Commission de l'éducation spécialisée, pilotée par la DGOJ. En effet, la collaboration entre les services placeurs et les établissements pour enfants et adolescents est assurée sur le plan formel par cette commission qui a été instituée par la loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes (J 6 35). Cette commission réunit entre autres des représentants du DIP, du DI, du DES, des services placeurs de l'office de la jeunesse, du tribunal de la jeunesse et du tribunal tutélaire, de l'autorité de surveillance en matière de placements de mineurs, des employeurs et directeurs d'institutions d'enfants et du personnel éducatif. Les tâches de cette commission consistent à :

– évaluer les besoins en placement et les prestations offertes par le dispositif institutionnel du canton,
– réunir les éléments utiles à toute mesure telle l'ouverture, la fermeture ou les modifications à apporter aux institutions,
– favoriser la communication et la coordination entre les structures concernées privées ou publiques,
– élaborer la politique de l'éducation spécialisée et émettre des préavis à l'intention des départements concernés.

Dès lors, le Conseil d'Etat constate que le souci de la coordination entre l'offre des places en foyers et la demande des familles et services placeurs fait déjà l'objet d'une attention toute particulière.

A propos de la motion 1591

A) Le manque de place en foyers

Il est vrai que, depuis quelques années, les services placeurs et les directions des établissements pour enfants et adolescents s'inquiètent d'un manque de places dans les institutions d'éducation spécialisée, et plus particulièrement dans les foyers d'accueil d'urgence. Perçu de manière plus ou moins forte selon les périodes, ce manque de place n'a toutefois pas pu être quantifié précisément par ceux-ci. Par ailleurs, les chiffres dont dispose le Conseil d'Etat ne sont pas trop alarmants puisqu'ils indiquent un taux de disponibilité mensuel moyen,

en 2004

– de 6 % dans les foyers d'enfants (11 places sur 174),
– de 9,5 % dans les foyers pour adolescents (10 places sur 112),
– de 34 % dans les foyers d'accueil d'urgence (10 places sur 30),

en 2005

– de 4 % dans les foyers d'enfants (7 places sur 174),
– de 13 % dans les foyers pour adolescents (15 places sur 115),
– de 28 % dans les foyers d'accueil d'urgence (8 places sur 29).

S'agissant des foyers d'urgence pour les tout-petits, le taux moyen annuel de place disponible était de 47 % en 2004 et de 39 % en 2005.

Dans les faits, deux facteurs agissent sur le recours aux placements institutionnels et le sentiment de pénurie qui en découle : d'une part, la surcharge des travailleurs sociaux des services placeurs qui vivent toujours plus mal les contraintes liées à la recherche de solution de garde et à la négociation des admissions avec les foyers et les familles; d'autre part, la transformation des problématiques éducatives et des caractéristiques des enfants et des adolescents pour lesquels un placement est souhaité, ce qui rend toujours plus difficile la recherche de solutions adéquates.

Il n'y a pas dès lors à proprement parler de manque de places, mais bien plutôt une tension entre services placeurs et foyers. Pour faciliter le travail de tous ces acteurs, un outil informatique a été élaboré récemment par les partenaires concernés qui va prendre en compte les caractéristiques des demandes de placement et les disponibilités de l'offre de places d'accueil. Il

s'agira de mettre en ligne une fiche descriptive par foyer indiquant le type de population accueillie, le nombre de places disponibles, la date de la disponibilité, etc. Cet outil informatique sera opérationnel lorsque le nouveau site internet de l'office de la jeunesse sera achevé, soit au plus tard fin 2006.

B) La sous-utilisation de la clause péril

Les motionnaires affirment que le manque de places en institutions a des effets sur l'utilisation de la clause péril. Cela n'est pas exact.

Les chiffres articulés par les motionnaires à l'appui de leur démonstration méritent d'être examinés de près. S'il est bien question en 1990 de 12 cas de maltraitance et de négligence et de 10 clauses péril, les chiffres dont dispose le Conseil d'Etat pour 2002 ne sont pas ceux des motionnaires. En effet, ce sont 50 clauses péril qui ont été prononcées par le STG et la PDJ (et non 20) et le nombre de cas de maltraitance selon le rapport de gestion 2002 s'élève à 289 (et non 360). Il est intéressant de constater que depuis 2002 le nombre de clauses péril prononcées par le STG et la PDJ est resté stable, comme l'illustre le tableau ci-après.

Année	SPDJ	STG	Total
2002	21	29	50
2003	21	23	44
2004	27	23	50
2005	21	28	49

Sur le fond, la motion mélange en réalité deux problèmes :

– le problème du manque de places à certains moments dans les institutions.
– la question de l'utilisation de la clause péril.

Lorsqu'il est nécessaire de retirer la garde d'un enfant à ses parents quand il a été maltraité ou que ses parents ne sont pas en mesure de s'en occuper, à aucun moment la PDJ ou le STG n'ont renoncé à prononcer une clause péril au motif qu'il n'y aurait eu pas de places en foyer. Les seuls critères à l'esprit des services compétents pour prononcer la clause péril sont le danger immédiat pour l'enfant et l'absence des parents pour y remédier.

La clause péril est un outil à la disposition du SPMI pour régler sans délai une situation imminente de danger pour l'enfant. La clause péril est donc un moyen et non pas un but en soi.

Il est erroné de penser, comme cela est sous-entendu dans la motion, que chaque cas de maltraitance avéré devrait entraîner l'application de la clause péril.

En effet, les services de l'office de la jeunesse disposent de tout un arsenal de mesures tels que les appuis éducatifs, les mandats tutélaires, l'appel aux réseaux associatifs de prévention. C'est uniquement lorsque les mesures de suivis ordinaires ont échoué ou ne peuvent être opérationnelles immédiatement et que l'enfant court un danger grave que la clause péril est alors utilisée.

Il est rappelé aux motionnaires que l'activité de l'administration est régie par le principe de la proportionnalité et que ce n'est qu'en ultime ressort que le retrait de garde immédiat (cas échéant avec l'usage de la force publique) est ordonné.

Enfin, selon la loi, la clause péril doit être obligatoirement soumise sans délai au Tribunal tutélaire où elle est quasiment toujours ratifiée, ce qui démontre sa bonne application.

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil d'Etat estime avoir répondu aux questions et aux invites de la motion 1591.

Constat 10

Le dispositif de détection devrait être étendu ou amélioré dans le secteur de la petite enfance et des écoles privées, mais aussi auprès des médecins privés, de la FSASD, etc.

Recommandation de la CEPP

La CEPP préconise en particulier de renforcer la détection dans les institutions de la petite enfance (IPE) et de la développer dans les écoles privées.

Le Conseil d'Etat relève que la tranche d'âge la plus vulnérable se situe entre 0 et 4 ans. Il convient dès lors de renforcer résolument la détection pour cette tranche d'âge.

A ce sujet, afin de répondre à cette recommandation, le SSJ, sous la coordination de la DGOJ et en collaboration avec le service d'évaluation des lieux de placement (ELP), a mis en place en novembre 2005 des protocoles visant la détection, l'évaluation et le signalement des enfants en danger dans le secteur des institutions de la petite enfance et des écoles privées. Le protocole concernant les institutions de la petite enfance (crèches et jardins

d'enfants) rappelle le rôle de chaque professionnel (la direction et le personnel) intervenant dans l'institution (le secteur de l'évaluation des lieux de placements (ELP) dépendant du SPMI, le service éducatif itinérant (SEI), la guidance infantile), singulièrement l'obligation de signaler toute situation d'enfant en danger au responsable de cette dernière qui doit la référer aux infirmières du SSJ.

En ce qui concerne les médecins privés, la DGOJ a adressé début 2006 une lettre-directive à tous les pédiatres installés sur le canton pour leur rappeler leur rôle dans la détection des enfants maltraités et leur possibilité de signaler tout cas de maltraitance à l'autorité tutélaire sans avoir besoin d'être relevé du secret professionnel conformément à l'article 358 ter du code pénal.

Enfin, un protocole entre la FSASD et la PDJ a été élaboré, mais il doit encore être finalisé.

Constat 11

Le suivi et l'accompagnement des familles défaillantes ne sont pas assez développés comparativement au suivi de l'enfant.

Recommandation de la CEPP

La CEPP recommande de développer l'action auprès des familles maltraitantes.

Le Conseil d'Etat pense qu'il est en effet important de développer des mesures de soutien à la parentalité ; mesures d'appui éducatif, voire judiciaires, envers les parents défaillants. La nouvelle loi sur les violences domestiques qui vise à renforcer la prévention, la sensibilisation et l'information en matière de violence domestique sera un outil fort pour protéger aussi les mineurs contre les violences intrafamiliales. A ce sujet, le SPMI a conclu, en janvier 2006, un protocole avec l'association VIRES (association qui vient en aide aux personnes rencontrant des problèmes de violences exercées dans le couple et la famille) visant les échanges d'informations à certaines conditions par VIRES lorsque le SPMI réfère une situation à cette dernière.

Par ailleurs, la DGOJ est impliquée dans la réflexion que mène la Commission cantonale de la famille sur le thème du soutien à la parentalité. Une réflexion plus large est également conduite par la Commission de l'éducation spécialisée. Une des pistes explorées par cette dernière consiste à créer des services de soutien direct à la parentalité au profit de certaines familles momentanément en difficulté ou en souffrance, de manière à éviter de les détourner de l'exercice de leurs responsabilités parentales et à

n'utiliser la solution du placement de l'enfant qu'en ultime recours. Le suivi de ces familles dans leur milieu de vie habituel, dénommé « appui éducatif en milieu ouvert » (AEMO), existe en particulier dans les cantons de Vaud et du Valais.

Le Conseil d'Etat attend de la part de ces commissions qu'elles poursuivent leur réflexion et parviennent à faire des propositions concrètes dans un proche avenir.

Constat 12

Constat unanime d'une augmentation des situations de carence éducative et de négligence parentale.

Recommandation de la CEPP

Sur la base de ce constat, la CEPP conseille d'élaborer une politique de prévention de la maltraitance.

Le service de santé de la jeunesse (SSJ) travaille quotidiennement dans la prévention primaire, secondaire, voire tertiaire, par ses interventions notamment auprès des enfants fréquentant les différents ordres d'enseignement[2]. De même, le service de protection des mineurs fait un énorme travail également de prévention par le suivi de centaines de familles à risque. De plus, le DIP, le DES et le DSE versent de nombreuses subventions à des associations comme l'Ecole des parents, le BICEPS, Solidarité femmes, le foyer Arabelle, etc… lesquelles déploient un travail également préventif très important notamment dans le domaine des mauvais traitements infligés aux mineurs. La loi sur les violences domestiques prévoit expressément l'obligation de l'Etat d'apporter un soutien aux institutions publiques et privées actives dans la lutte contre les violences domestiques.

Le Conseil d'Etat veillera, dans les aides ou indemnités financières qu'il entend verser, à favoriser toute action pouvant avoir une incidence sur la prévention contre les mauvais traitements infligés aux enfants. Par ailleurs, la DGOJ étudie attentivement le système vaudois des infirmières de la petite enfance (IPE) qui proposent de façon systématique une visite à domicile lors d'une naissance. Le but de ces visites est de faire passer des messages de

[2] L'OMS décompose la prévention sur trois niveaux: *la prévention primaire* dont l'action entend sensibiliser l'individu aux avantages du bien-être ou aux risques de certains comportements avant qu'ils n'existent*; la prévention secondaire* qui entend enrayer un processus ou l'aggravation d'une situation détériorée; *la prévention tertiaire* qui cherche à éviter un ancrage ou une rechute. Dictionnaire suisse de politique sociale, J.-P. Fragnière et R. Girod, 2002, Ed. Réalités sociales.

prévention (conseil en allaitement, rythme de sommeil, soin, hygiène, etc..) et également, le cas échéant, de découvrir à cette occasion les familles à risque de façon à leur proposer un encadrement plus important pour les soutenir.

Constat 13

La loi actuelle sur l'OJ est lacunaire. Il manque une voie pour faciliter l'action transdépartementale et intégrer les partenaires publics et privés.

Recommandation de la CEPP

La CEPP pense qu'il faut donner une base légale à la lutte contre la maltraitance.

La loi sur l'office de la jeunesse date de 1954. Très moderne en son temps, elle a aujourd'hui perdu en efficacité. Conscient de cela, le Conseil d'Etat déposera un projet de loi et de règlement visant à réformer la loi sur l'OJ. La réforme de cette loi intégrera la notion de la maltraitance et permettra également d'insérer un certain nombre d'éléments mentionnés dans les recommandations de la CEPP.

C. Le rapport du département de sociologie de l'Université de Genève intitulé « la maltraitance envers les enfants entre consensus moral, fausses évidences et enjeux sociaux ignorés »

La Commission de contrôle de gestion a aussi souhaité avoir un regard sociologique sur le phénomène de la maltraitance. Pour ce faire, un mandat a été donné au département de sociologie de la faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève. La recherche, qui a été menée sous la direction du professeur Franz Schultheis, s'est limitée au champ de protection de l'enfance et de régulation des modes de vie et des comportements familiaux dans le canton de Genève. Le terrain d'investigation s'est concentré sur l'observation des changements intervenus dans ce champ d'intervention publique et ses réalités politiques, juridiques et sociales respectives depuis le début des années 1990.

Les chercheurs de l'Université ont inscrit leur démarche dans la tradition de recherche de terrain ethnographique, soit volontairement ouverte et exploratoire. Pour ce faire, une équipe d'enquêteurs a rencontré 31 acteurs de terrain et étudié 33 dossiers qui ont été mis à disposition par le SSJ, le SPJ et le STG et pris connaissance de nombreux documents. Le sujet a été abordé sous l'angle d'une approche qualitative dite « grounded theory », démarche qui prévoit un va-et-vient permanent entre théorisation et observation,

développant hypothèses de recherche et confrontation de celles-ci avec la réalité empirique, travail conceptuel et travail de récolte de données.

Il convient de souligner que la recherche menée par le professeur Schultheis va se poursuivre, ce dernier ayant obtenu du FNRS un financement pour prolonger jusqu'en 2008 cette étude spécifique en un objet de recherche fondamentale intitulé « Enfants en danger-familles dangereuses ».

En l'état, le Conseil d'Etat retiendra du travail du département de sociologie huit réflexions qui ont en particulier retenu son attention.

1) De l'augmentation des cas de maltraitances ?

L'équipe du professeur Schultheis n'est pas persuadée que, depuis le début des années 90, il y a eu une constante et forte augmentation des cas de maltraitances dans le canton de Genève.

A l'appui de ce constat, le département de sociologie invoque un problème lié à la collecte même des données statistiques; celles-ci sont essentiellement construites. Leurs variations dans le temps peuvent renvoyer à des sources bien différentes, telles que des changements réels au niveau des pratiques familiales et du traitement des enfants, des formes de dépistage et de contrôle de plus en plus efficaces, des définitions divergentes données à la maltraitance et à une sensibilité publique accentuée face à des actes présentés comme banals auparavant et qualifiés de traitements intolérables ensuite.

S'agissant de la définition même de la maltraitance, le rapport constate que celle-ci a changé au cours des dernières années et fait maintenant l'objet d'une plus grande visibilité. L'élargissement constant du champ sémantique du mot maltraitance fait que des formes de vies et de comportements familiaux représentés auparavant comme faisant partie de la vie intime et des affaires de familles plus ou moins banales se trouvent tout à coup sur l'agenda politique et deviennent de plus en plus une affaire d'Etat.

Les signes d'alerte à partir desquels les repérages et le dépistage des situations de maltraitance s'opèrent sur le terrain, sont sources d'interprétations multiples et contradictoires. Le rapport insiste sur le fait que tant que l'on n'aura pas défini ce qu'est la bientraitance ou être un bon parent, on sera confronté à certaines difficultés pour décrire ou interpréter avec précision ce qui est un acte de maltraitance.

Dans cette perspective, le rapport relève une crainte largement répandue chez les travailleurs sociaux et des infirmières de l'OJ de passer à côté d'une situation qui pourrait déboucher sur une fin tragique et remettre en question

leur intervention. Cet élément, appelé signalement parapluie, aurait une forte tendance à augmenter les statistiques.

Beaucoup de collaborateurs de l'office de la jeunesse ont également peur de la bavure condamnable. Il est rappelé que « l'affaire de Meyrin » a marqué très fortement les esprits, et que finalement, ces professionnels ont toujours à l'esprit la maltraitance, ce qui induit que l'on voit beaucoup de familles à travers la lorgnette de la maltraitance potentielle.

Le rapport relève un autre effet pervers consécutif à l'affaire de Meyrin; en effet, différents acteurs professionnels ont reçu pour consigne de garder systématiquement une trace écrite de leur contact avec une famille. Dès lors, le rapport révèle que cela a des conséquences importantes. Les auteurs du rapport estiment qu'il y a matière à dérapage car on est en présence désormais d'une présomption implicite de culpabilité des parents qui est encouragée par l'institutionnalisation de cette pratique d'enregistrement systématique des informations.

2) Du sentiment d'insécurité

Le rapport met en évidence un phénomène particulièrement singulier; plus on imagine qu'il y a d'enfants maltraités, plus on va mettre un dispositif important en place pour y parer. Cela aura pour conséquence d'induire une sorte de cercle vicieux. En d'autres termes, plus le dispositif mis en place est important, plus on aura tendance à intervenir et plus on interviendra, plus on aura une image grossie et vraisemblablement déformée des cas de maltraitance ou phénomène de maltraitance.

Dans le même ordre d'idée, il est reconnu que, dans le canton de Genève, il existe un système de protection de l'enfant très ambitieux et systématique par rapport à la problématique de la maltraitance. Selon l'étude de l'Université, l'importance du dispositif induirait paradoxalement un sentiment d'insécurité ou de malaise, car on pense que s'il existe un système aussi performant, cela signifie qu'il y a vraisemblablement beaucoup d'enfants maltraités. Dès lors, les auteurs du rapport estiment qu'il est donc permis d'avancer que plus de protections sociales et juridiques dans le domaine de la maltraitance ne veulent guère dire automatiquement plus de sentiment de sécurité.

Un autre phénomène sur lequel les chercheurs s'arrêtent : la sur-médiatisation de certaines affaires dans notre canton. Les chercheurs constatent que tous les acteurs du réseau social ayant à détecter des cas de maltraitances sont en alerte maximum. La conséquence de ce phénomène est bien évidemment d'augmenter les cas annoncés de maltraitance. Mais cela a

aussi pour effet que le risque de passer à côté d'un cas grave est désormais peu probable vu ce niveau d'alerte très important chez tous les acteurs travaillant dans le social à Genève.

3) De la définition du terme maltraitance et de la bientraitance

Le rapport met en exergue que la notion même de maltraitance doit être mieux circonscrite et qu'il faudrait réserver ce concept à la qualification d'actes mettant en danger manifeste la santé physique et/ou psychique d'un enfant. Les sociologues, ont constaté que les faits rapportés dans les dossiers analysés sont caractérisés par une grande hétérogénéité allant de la petite négligence à la grande maltraitance. Les symptômes retenus vont de signes corporels traduisant un état de santé fragilisé à la présence de troubles psychiques en passant par des écarts aux normes scolaires ou du savoir-vivre. Mais ni l'ampleur ni la gravité de ces faits ne correspond complètement à l'image du phénomène tel qu'il est restitué d'ordinaire dans les discours politiques, juridiques et médiatiques, discours où les abus sexuels et les violences physiques extrêmes sont le plus souvent mis en avant. Par ailleurs, dans la notion de maltraitance, on peut lire en miroir la notion de bientraitance. Toutefois, le rapport souligne que cette notion de bientraitance n'est pas encore bien définie.

Le rapport constate enfin que le métier de parents s'avère de plus en plus difficile, cette tâche étant tenaillée entre des normes contradictoires (avoir de l'autorité sans être autoritaire; faire respecter les normes sans en sanctionner les transgressions, négocier au lieu de commander dans l'interaction avec des enfants qui n'ont pas toujours l'âge de raison).

Le rapport rappelle encore que si la sanction physique (gifle, fessée) comme outil éducatif était il y a encore quelques années tolérée, elle ne l'est désormais plus du tout.

4) L'évolution de la société et de la famille

Le rapport rappelle que la société est en proie à une crise profonde de la famille en général et du couple en particulier. En effet, à titre de transformation, on est passé d'une figure d'un parent qui représentait une forme d'autorité, qui avait tous les droits sur son enfant, qui lui imposait une éducation sur la base des générations précédentes à un parent qui est devenu coach, négocie avec son enfant, a des devoirs envers lui et qui a encore le souci de lui révéler son potentiel. On est passé d'une figure d'un enfant qui avait des devoirs envers ses parents, qui leur devait obéissance et respect car

il avait un statut inférieur à un enfant sujet de droit qui occupe une position de « partenaire » vis-à-vis de ses parents.

5) La dimension sociale et culturelle de la maltraitance

Le rapport met en évidence les dimensions sociales de la problématique de la maltraitance en soulignant qu'il y a une répartition très inégale dans les différentes couches sociales et milieux ethniques des situations de maltraitance. En d'autres termes, le rapport relève, sur la base des dossiers que les services de l'OJ ont mis à la disposition des chercheurs, une sur-représentation des familles socioculturellement défavorisées ou d'origine étrangère. Les sociologues proposent une explication : présentés comme des normes universelles, les critères éducatifs retenus par les acteurs de terrain seraient en fait des normes particulières que l'on retrouve essentiellement dans les classes moyennes et aisées de la société et qui semblent avoir été faites par et pour celles-ci. Dès lors, les classes dites défavorisées seraient plus exposées à la détection en raison de leurs écarts à ces normes dictées par les classes privilégiées.

Et le rapport en conclut dans ce domaine que de lutter contre la souffrance et la vulnérabilité des enfants passe, non pas par une lutte contre les familles dites maltraitantes, mais par celle contre la précarité et la pauvreté des familles.

6) La prévention

Dans le registre de la prévention, le rapport indique que le développement d'encadrement et de soutien aux familles en difficultés sous forme d'institutions faciles d'accès permettrait aux parents, face à leur problème matériel ou éducatif, de rechercher un soutien avant que le cercle vicieux d'une descente aux enfers soit définitivement déclenché. Le rapport nous met en garde également sur une dérive potentielle qui consisterait à apporter une réponse strictement judiciaire aux phénomènes de la maltraitance.

Le rapport y voit un effet pervers à plusieurs titres :

Premièrement les situations sont souvent compliquées et complexes et nécessitent une approche à la hauteur de cette complexité. Il est important, avant de dénoncer un cas, de bien peser le pour et le contre d'un signalement au Tribunal tutélaire ou d'une dénonciation au Parquet du procureur général.

Deuxièmement le signalement/dénonciation judiciaire peut amener des effets très dévastateurs sur les familles incriminées qui se retrouvent souvent dans des situations traumatisantes par manque de protection juridique.

7) Le rôle des professionnels

Le rapport insiste, en se fondant sur les nombreux entretiens effectués avec les différents professionnels qui prennent en charge des situations de maltraitance, qu'il faut éviter de tomber dans le piège d'une standardisation des pratiques de dépistages et d'interventions. En effet, beaucoup de professionnels fondent leur approche de la maltraitance ou détectent les cas sur leur « feeling », nourrit par de longues années d'expériences professionnelles et une connaissance précise du terrain. Le rapport insiste sur cette expérience des professionnels qui est jugée primordiale et doit rester prioritaire par rapport à une standardisation des interventions. En d'autres termes, selon le rapport il faut finalement laisser aux professionnels du terrain le soin de juger seuls une situation.

En ce qui concerne cette notion de « feeling » comme facteur déterminant pour détecter un cas de maltraitance, le rapport insiste sur le fait qu'elle tient une place d'autant plus importante qu'il n'existe aucune définition juridique claire de la maltraitance.

S'agissant des mesures d'interventions à disposition des professionnels quand un cas est détecté, le rapport rappelle qu'il s'agit soit d'interventions de nature socio-économique, soit sous forme de conseil, soit encore d'appui éducatif pouvant aller jusqu'au retrait de garde pour les cas les plus graves. Ainsi, la réponse institutionnelle à un cas signalé peut varier énormément en fonction de l'attitude des parents face aux travailleurs sociaux, (parents perçus comme manifestant de la bonne volonté par rapport à ceux qui sont considérés comme non collaborants).

Le rapport met également en exergue la difficulté de la mission conférée aux professionnels amenés à s'occuper de maltraitance.

Deux composantes sont identifiées :

1) Une forte pression médiatique (recherche de monter en épingle toute affaire susceptible de faire sensation) s'exerce sur les acteurs du social.
2) Le dispositif genevois est de plus en plus traversé par l'extension du champ judiciaire qui tente d'instaurer de nouvelles pratiques de signalements.

Ces deux composantes font que les professionnels du terrain se sentent de plus en plus sous haute pression.

En résumé, le Conseil d'Etat retient du travail de l'équipe du professeur F. Schultheis que :

- L'augmentation des situations de maltraitance serait due principalement à :
  - des changements intervenus dans la sensibilité publique,
  - une définition plus extensive de la maltraitance,
  - un élargissement du seuil des pratiques intolérables.
- Le renforcement constant des moyens de protection et de détection contre la maltraitance donnerait à penser que l'efficacité augmentée des dispositifs de protection produirait essentiellement des conséquences au niveau d'un élargissement du champ de vision et d'intervention du phénomène de la maltraitance.
- Le sentiment d'insécurité lié à la maltraitance proviendrait non pas de l'absence de protection, mais bien au contraire du fait que l'on engage des moyens considérables pour lutter contre cette insécurité qui provoquerait chez l'être humain un sentiment d'insécurité.
- Il est important d'agir avec mesure car si on détecte à tort un cas de maltraitance, cela représente des crises graves pour les familles incriminées et cela peut produire des effets sociaux et psychiques néfastes et durables sur ces familles accusées à tort.
- Il ne faut pas tomber dans la psychose, quand bien même il semble que le sentiment d'insécurité entourant la maltraitance soit fort dans la population ; ce sentiment est nourri par un nombre très limité de cas dramatiques et tragiques alors que l'opinion publique ne semble guère tenir compte de ce qui devrait être rassurant, soit l'ensemble des protections mises en place par les autorités.
- Il est mis en évidence que le phénomène de maltraitance ne toucherait pas de la même façon toutes les catégories sociales confondues. A travers les dossiers étudiés, la maltraitance toucherait plus fortement des familles de condition modeste, souvent étrangères. Toutefois, le Conseil d'Etat estime que le nombre de dossiers étudiés par l'équipe du professeur Schultheis est trop faible quantitativement pour en tirer une conclusion aussi catégorique.
- Pour lutter contre la maltraitance, il vaut mieux lutter contre la précarité et la pauvreté plutôt que de donner une réponse judiciaire au phénomène, par exemple en dénonçant systématiquement les cas à la justice.
- La réponse essentiellement judiciaire ne serait pas souhaitée par les travailleurs sociaux : les cas de familles soupçonnées de maltraitance sont souvent des situations compliquées et complexes nécessitant du flair, du

tact et l'action de dénoncer systématiquement serait, selon les travailleurs sociaux, contre-productive.

D. Conclusions générales

Il est dans les priorités du DIP et du Conseil d'Etat que les cas graves de maltraitances soient repérés, leurs auteurs poursuivis et punis et enfin que les victimes soient prises en charge et bénéficient du meilleur des traitements. A ce sujet, les deux rapports sont rassurants. Le système mis en place à Genève est dense et performant, le maillage du filet de sécurité quant à la détection de ces cas très importants. Il ne s'agit donc pas de tomber dans la psychose et de penser que les cas qui ont défrayé la chronique ces dernières années dans notre canton sont monnaie courante.

Pour les cas moins clairs de maltraitance ou de négligence, soit ceux considérés dans une zone grise ou appelés « enfants en danger de maltraitance », l'approche est plus complexe. Le rapport de la CEPP confirme que le système genevois peut être encore amélioré. En ce sens, les différents services de l'office de la jeunesse, sous la coordination de leur direction générale (DGOJ), ont d'ores et déjà mis en œuvre un bon nombre de recommandations émises par la CEPP. Ils collaborent entre eux et avec de nombreux partenaires dans d'autres départements ainsi qu'aux HUG.

Il s'agit de:

- La mise en vigueur de nouveaux protocoles établissant le rôle de chacun des acteurs pour la détection, le signalement, la prise en charge des situations d'enfants en danger ou maltraités, sous la coordination de la Direction générale de l'office de la jeunesse (DGOJ), par le Service santé de la jeunesse (SSJ), le Service médico-pédagogique (SMP), le nouveau service de protection des mineurs (SPMI) et en particulier un nouveau protocole pour les enfants en danger dans les institutions de la petite enfance (crèches et jardins d'enfants) et un nouveau protocole pour les situations des enfants en danger dans les écoles privées.
- La mise à jour des protocoles « Situations de maltraitance » dans les trois ordres d'enseignements.
- La signature de conventions sur les échanges d'informations entre le service de pédiatrie des HUG et le SSJ, entre le SPMI et la consultation interdisciplinaire de médecine et de prévention de la violence (CIMPV) des HUG et encore l'Unité du développement des HUG intervenant en néonatologie.

- La création d'un nouveau service de protection des mineurs (SPMI) ayant notamment pour avantage d'éviter les cas de rupture dans le suivi d'une situation comme c'était parfois le cas lors du transfert d'un dossier du SPDJ au STG.
- La prochaine mise en service d'un outil informatique visant à faciliter le travail des services placeurs quant aux disponibilités des places en foyers.
- La mise en vigueur de la nouvelle loi sur les violences domestiques en novembre 2005 qui augmente la protection des enfants confrontés à la violence en permettant une meilleure coordination et une plus grande qualité des actions entreprises, de même qu'un accès facilité des personnes concernées au réseau d'institutions de lutte contre les violences domestiques.
- Une lettre-directive qui a été adressée par la DGOJ à tous les pédiatres installés sur le canton visant à leur rappeler leur rôle concernant les situations de maltraitance et les principes légaux qui leur sont applicables s'agissant des signalements aux tribunaux.
- Un protocole de collaboration entre l'association VIRES (organisme de traitement et de prévention des violences exercées dans le couple et la famille) et le SPMI.
- Des modules de formation à l'intention de tous les acteurs concernés par la maltraitance conduits par un comité de pilotage interdépartemental composé des HUG, de la DGOJ, du SPMI, de la police, du tribunal tutélaire, sous la supervision de la Commission cantonale de référence en matière de violence et de maltraitance (CCVM).

En ce qui concerne les autres mesures préconisées par la CEPP (notamment le groupe de référence pluridisciplinaire, l'élaboration d'une grille d'évaluation/observation pour des seuils communs d'interventions, etc.), le Conseil d'Etat sera particulièrement attentif à ce qu'elles soient développées rapidement.

Enfin, et pour conclure, il ne faut pas tomber dans l'illusion qu'il est possible de tout contrôler, tout prévoir et tout dominer. On aurait en effet tort de tomber dans le syndrome du risque zéro, syndrome qui a tendance à dicter toute action humaine dorénavant.

Si l'on privilégie la possibilité pour chacun de vivre a priori comme il le souhaite, le contrôle social ne peut être assuré qu'a posteriori, avec ce que cela implique en terme de risques. A l'inverse, une prévention plus efficiente en matière de mauvais traitements pourrait passer par une mise sous

surveillance de toutes les familles repérées comme étant à risque. Cela constituerait alors le début d'un état policier.

Dans la lutte contre la maltraitance, l'Etat se doit de trouver un équilibre entre le respect de la liberté individuelle et la nécessaire politique de prévention et de répression qui doit assurer aux mineurs une véritable protection contre les mauvais traitements.

Cette tâche est délicate et complexe. Les différents services étatiques qui en sont chargés s'y attellent chaque jour avec détermination.

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'ETAT

Le chancelier : Le président :
Robert Hensler Charles Beer