

Décisions coercitives en Suisse, sous l'angle des normes internationales : placement en famille d'accueil

Résultats d'un projet de recherche mené dans le cadre du PNR 76

Prof. Philip Jaffé, Université de Genève
Mia Dambach, Université de Genève / Child Identity Protection
Cécile Jeannin, Université de Genève / Child Identity Protection
Laurence Bordier, Child Identity Protection
Christina Baglietto, Child Identity Protection
Alexandra Levy, Child Identity Protection
Andreas von Känel, Université de Genève
Elena Kreil, Université de Genève

La recherche évalue la conformité aux normes internationales des décisions de retrait et de placement d'enfants en famille d'accueil en Suisse. Ces décisions sont intrinsèquement coercitives car elles impliquent une ingérence de l'État dans la vie privée des familles. C'est pourquoi les normes internationales posent un cadre dans lequel elles peuvent advenir, comme en cas d'abus ou négligence. Hors de ce cadre, les décisions coercitives deviennent « injustifiées » et entraînent des séparations familiales « non nécessaires » et placements « inutiles ». Les résultats de la recherche (1900 à 2022) montrent la création progressive d'un cadre international qui restreint la prise de décisions coercitives. La recherche identifie les aspects conformes aux normes internationales tels que la professionnalisation des structures en charge des décisions ou encore le soutien aux familles d'accueil, bien qu'inégaux selon les cantons. Elle identifie aussi les opportunités d'améliorations, telles que le renforcement de l'approche préventive, les efforts de réintégration familiale ou encore la question des coûts à la charge des familles.

Arrière-plan, objectif du projet et plan de recherche

Arrière-plan

Suite à l'adoption de la Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981, de 2016, le Programme national de recherche (PNR) 76 « assistance et coercition » a été lancé en 2017. Le PNR 76 « se penche sur les aspects juridiques et sociaux des mesures de coercition à des fins d'assistance en Suisse à la fois dans une perspective historique et en étendant cette étude au présent et à l'avenir ». La présente recherche « les décisions coercitives en Suisse sous l'angle des normes internationales : le placement familial » fait partie du thème « droits et pratique du droit » qui étudie « l'évolution de la pratique juridique, des droits de recours et des normes sociales » ainsi que « la question l'accès des personnes concernées à la justice et leur possibilité de faire valoir leurs droits », qui a « aussi évolué au fil du temps ».

Objectif

La recherche a pour objectif de comparer les lois, politiques et pratiques suisses au cadre posé progressivement par les normes internationales afin d'identifier dans quelle mesure les décisions coercitives de retrait et placement d'enfants en Suisse sont « justifiées » ou « injustifiées », c'est-à-dire conformes aux normes internationales. Elle se penche sur le passé mais priorise le présent et partage des recommandations pour mieux prévenir aujourd'hui les décisions « injustifiées », et rendre possible un accès à la justice lorsqu'elles se produisent néanmoins.

Plan de recherche

La recherche identifie les normes internationales et régionales applicables au système suisse des décisions de retrait et de placement en famille d'accueil de 1900 à 2022. Elle couvre

le cadre fédéral et se concentre sur deux cantons, Valais et Zurich. Conçue comme une étude qualitative, la recherche examine à la fois les entretiens approfondis et les analyses de cas, par le biais de la triangulation des méthodes et des résultats, afin de répondre aux questions de recherche :

1. Comment les décisions coercitives de retrait des enfants, étaient/sont-elles prévenues par le biais du soutien aux familles, et adaptées aux normes internationales en évolution ?
2. Comment les décisions coercitives liées au placement en famille d'accueil ont-elles été adaptées aux normes internationales en évolution ?
3. Lorsque les décisions coercitives ne sont pas alignées avec les normes internationales en évolution, quelles voies étaient/sont disponibles pour obtenir réparation ?

L'analyse est présentée en trois parties : une introduction à la recherche et à sa méthodologie (première partie), suivie d'un examen des cadres normatifs autorisant les décisions coercitives en matière de placement familial au cours de deux périodes clés, de 1900 à 1989 (deuxième partie), et de 1989 et 2022 (troisième partie). Ces périodes sont basées sur les principales normes internationales : la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 (CDE) et les Lignes directrices des NU relatives à la protection de remplacement pour les enfants de 2009. Pour clôturer la recherche, des conclusions sont proposées en réponse aux trois questions posées ainsi que des recommandations.

Résultats

L'analyse juridique montre que les normes internationales ont progressivement créé un cadre permettant la prise de décisions coercitives à certaines conditions, notamment à des fins de protection de l'enfance. Dans l'ensemble, la Suisse s'est alignée sur les normes internationales, même si des améliorations sont encore nécessaires. L'absence de limites aux « pouvoirs coercitifs de l'État » au XIXe siècle a créé un environnement propice aux placements « injustifiés », comme le montre la recherche exhaustive existante sur les détentions administratives ayant eu lieu avant 1981. Au fur et à mesure que les normes internationales ont évolué, offrant un cadre plus clair et restrictif pour la prise de décisions coercitives, les pratiques suisses se sont améliorées pour permettre la prise de décisions coercitives fondées et « justifiées ». Cette recherche indique que certaines normes internationales ont eu un impact plus important que d'autres, comme les Conventions européennes, les Conventions de La Haye ou encore la CDE, de même que les standards Quality4Children. Cependant, les Lignes directrices des NU relatives à la protection de remplacement pour les enfants, qui sont considérées comme les orientations les plus complètes à l'heure actuelle en matière de retrait et de placement, ont eu moins d'impact, créant une brèche pour la prise de décisions coercitives « injustifiées ».

En termes d'analyse empirique, les résultats basés sur des entretiens avec des experts (universitaires, autorités, praticiens), qui se sont élevés au nombre de 35, confirment l'analyse juridique. Les pratiques suivent les cadres nationaux et cantonaux. Ces derniers n'étant pas entièrement alignés sur les normes internationales, des possibilités d'améliorations existent. Certains experts ont indiqué que les normes internationales étaient souvent considérées de manière abstraite et, dans certaines situations, difficiles à respecter compte tenu des

structures cantonales. Il n'existe pas de loi fédérale la protection de l'enfance, d'où l'absence de pratiques harmonisées. Pour combler cette lacune, la COPMA/CDAS a publié en 2020 des recommandations très complètes sur la qualité et la supervision du placement extra-familial. A ce jour, des recommandations relatives à la prévention et à la réintégration n'existent pas. Les praticiens interrogés indiquent un réel désir de soutenir les enfants, relevant que le manque de ressources reste un obstacle majeur aux services notamment en matière de prévention et de maintien des liens familiaux. La recherche a permis d'identifier un certain nombre de pratiques prometteuses dans certains cantons, afin d'éviter les décisions coercitives « injustifiées » et de promouvoir un système de placement familial de qualité, source d'inspiration pour un meilleur alignement sur les normes internationales.

Les examens de cas (60 au total, dont 26 pré-1989 et 34 post-1989) pour les dossiers antérieurs à 1989 convergent largement avec les résultats de l'analyse juridique et des entretiens avec les experts. Les efforts visant à aider les familles à traiter les raisons de la séparation étaient systématiquement absents de chaque dossier. De 1989 à 2013, les dossiers indiquent que des efforts croissants ont été faits pour soutenir la famille, notamment en maintenant les frères et sœurs ensemble, ce qui minimise le risque de décisions coercitives « injustifiées ». Cependant, d'autres éléments, comme l'absence de participation systématique du ou des parents, ainsi que des enfants, peuvent indiquer des décisions coercitives « injustifiées ». Dès 2013, certains dossiers valaisans ont montré qu'une pression était exercée sur les familles d'origine pour qu'elles se conforment aux décisions des autorités, y compris en termes de traitements en cas d'addiction et de coûts. En ce qui concerne Zurich, la question des coûts était moins apparente.

En résumé, la recherche identifie certains aspects des décisions de retrait et de placement conformes aux normes internationales dont :

1. Législation et harmonisation

- la suppression, sous l'influence des normes internationales, de la distinction entre les enfants légitimes et illégitimes dans le Code civil suisse, et par là-même de la discrimination dont souffraient les mères célibataires ;
- la fin des détentions administratives forcées ;
- le développement de lois fédérales et cantonales ayant conduit à la mise en place d'une diversité de services de soutien généraux aux familles en matière de santé, éducation, protection sociale, etc., ainsi que de services spécialisés pour les familles exposées à des situations vulnérables (violence domestique, abus de substances, etc.) ;
- la mise en place d'un cadre réglementaire pour l'autorisation et la surveillance des placements des enfants en famille d'accueil et des acteurs en ayant la charge (OPEE en 1977 puis OPE en 2012) ;
- la mise en place de mécanismes dans et entre les cantons pour une meilleure harmonisation des pratiques (Groupe latin de familles d'accueil : GLAF, Observatoire cantonal de la jeunesse en Valais, etc.) ;

2. Professionnalisation

- l'évolution vers une plus grande professionnalisation des structures (APEA) en charge des décisions de retrait et de placement garantissant des prises de décision par des professionnels dûment qualifiés au sein d'une équipe pluridisciplinaire ;

3. Soutien aux familles

- un meilleur accès des familles aux voies de recours contre les décisions prises par les autorités en matière de retrait et de placement d'enfants ;
- le développement de nombreux services de soutien généraux et ciblés (ex. La Maisonnée en Valais), les curatelles éducatives, la création d'actions éducatives en milieu ouvert : AEMO ;

4. Formation et suivi des familles d'accueil

- Une meilleure formation des familles d'accueil, bien qu'inégale selon les cantons ;
- Un plus grand suivi et soutien des familles d'accueil observés notamment en Valais où au fil du temps un secteur spécifiquement dédié aux placements en famille d'accueil a été mis en place ;

En parallèle, la recherche met en lumière les aspects qui méritent à ce jour l'attention de la Suisse pour une meilleure conformité aux normes internationales, et dont certains ont déjà été soulignés dans les recommandations à la Suisse du Comité des NU pour les droits de l'enfant :

1. Législation au plan fédéral, harmonisation et coordination (Département Fédéral de Justice et police, COPMA, CDAS)

- un renforcement du cadre légal relatif aux droits des enfants en général, et des enfants placés en particulier, au niveau fédéral afin de parvenir à une meilleure harmonisation des lois et pratiques au niveau cantonal (révision de l'OPE, adoption d'une loi fédérale de protection de l'enfance) ;

- une meilleure coordination des différents acteurs ;
- 2. Formation (Universités, Hautes écoles, PACH, Integras, Caritas, associations)**
- une formation initiale et continue spécialisée des acteurs intervenant dans ce domaine, incluant notamment la connaissance des instruments internationaux clés tels que les Lignes directrices des NU de 2009 relatives à la protection de remplacement pour les enfants ;
 - une meilleure connaissance des possibilités de réparation pour les abus commis après 1981.
- 3. Prévention (Pro Juventute, Pro Familia, Offices de protection de l'enfance cantonaux, action éducative en milieu ouvert : AEMO, conseillers éducatifs, intervenants en protection de l'enfance, enseignants, pédiatres)**
- un renforcement de l'approche préventive par la levée des obstacles encore existants à l'accès des familles aux services de soutien (pressions exercées sur les parents en termes de disponibilités et capacité financière parfois, obstacles aux plans culturels et géographique, détection tardive du besoin de soutien, etc.) ;
 - des efforts continus pour la diversification des mesures de soutien préventives afin de répondre au mieux à la large palette de besoins des enfants et des familles en situation vulnérable (mesures ambulatoires, options de répit, services de médiation, etc.) ;
 - une évolution des efforts relatifs à la réintégration familiale en cas de séparation, lorsque cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- une évolution du soutien aux enfants placés qui atteignent l'âge de la majorité en vue de leur insertion sociale ;
- 4. Ressources et statistiques (Département Fédéral de Justice et Police, Office Fédéral de la Statistique, Conseils d'état, services cantonaux de la jeunesse)**
- la mise en place d'un système efficace de collecte de statistiques des enfants placés en famille d'accueil, élément essentiel à une identification des besoins spécifiques dans ce domaine ;
 - une augmentation des budgets alloués au domaine de la protection de l'enfance et notamment des ressources humaines pour garantir un meilleur suivi et soutien des enfants et des familles ;
- 5. Participation de l'enfant et accès à la justice (Offices de protection de l'enfance cantonaux, APEA)**
- un renforcement de la participation des enfants et des familles assorti du développement d'outils d'information et de communication adaptés ;
 - une clarification du rôle de la personne de confiance choisie par l'enfant en vue de renforcer son rôle clé dans la réalisation du droit de l'enfant à être entendu et à participer aux décisions le concernant ;
 - la mise en place d'un défenseur des droits de l'enfant (« ombudsperson »), autorité officiellement reconnue et soutenue au niveau national ;
 - la concrétisation de mécanismes de plainte efficaces et connus à destination de l'enfant.

Importance des résultats pour la pratique et recommandations

À travers les recommandations fournies en conclusion de la recherche, des pistes d'action assorties d'exemples de pratiques prometteuses sont fournies. Elles sont destinées à suggérer des orientations politiques, légales et pratiques concrètes en vue d'une meilleure conformité du système suisse de placement en famille d'accueil aux normes internationales, et en particulier aux Lignes directrices des NU relatives à la protection de remplacement pour les enfants de 2009. Parmi ces recommandations et messages principaux :

1. Législation, harmonisation et coordination (Département Fédéral de Justice et Police, Office Fédéral de la statistique, COPMA, CDAS, GLAF, Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse)

- La nécessité de renforcer l'approche nationale coordonnée de la protection de l'enfance incluant de la part des autorités fédérales et cantonales compétentes des investissements budgétaires adéquats, une révision de la réglementation fédérale applicable aux placements en famille d'accueil (OPE) voire l'élaboration d'une loi fédérale de protection de l'enfance. Un tel dispositif légal contribuerait à une meilleure harmonisation des pratiques encore inégales selon les cantons au regard des normes internationales. Pour permettre cette approche coordonnée, un système de collecte de données solide dans le domaine des placements en famille d'accueil reste un défi en Suisse, comme souligné par le Comité des NU pour les droits de l'enfant ;

2. Formation (Universités, le Centre Interfacultaire en droits de l'enfant de l'Université de Genève, Hautes écoles, PACH, Integras, Caritas, associations)

- La formation systématique aux normes internationales, de tous les professionnels travaillant pour et avec les enfants. Les milieux académiques et les autorités de protection de l'enfance sont appelées à poursuivre leurs efforts pour garantir l'inclusion des normes internationales telles que les Lignes directrices des NU de 2009 relatives à la protection de remplacement pour les enfants, instrument majeur en matière de placements. L'équipe de recherche a élaboré à cet effet un guide sur les normes internationales destiné aux professionnels de la protection de l'enfance en Suisse ;

3. Prévention (Pro familia et Pro Juventute, Offices de protection de l'enfance et APEA, écoles, pédiatres, associations travaillant avec les enfants et les familles, Ciao.ch)

- Un renforcement du soutien mis à disposition des familles par les services sociaux et de protection de l'enfance compétents au niveau cantonal afin d'éviter les séparations non nécessaires et promouvoir la réintégration familiale. La prévention suscite une mobilisation active et une formation de tous les acteurs en lien avec l'enfant susceptibles d'identifier le plus tôt possible les besoins de soutien de tout(e) enfant/famille en difficulté (personnels des écoles, des crèches ou autres lieux d'accueil d'enfants, pédiatres, etc.). En outre, une attention par-

ticulière devrait être portée par les autorités compétentes sur la disponibilité et l'accès des familles aux mesures préventives telles que les interventions ambulatoires et précoces au sein des familles, les options de répit, les centres d'accueil mère-enfants, etc. Les professionnels devraient également disposer d'outils leur permettant notamment d'élaborer des plans de réintégration familiale (traitement des causes de la séparation, préparation et évaluation, suivi, etc.), lorsque cela répond à l'intérêt supérieur de l'enfant ;

4. Coûts (recherche académique)

- Une attention accrue devrait être portée sur la question des coûts liés aux décisions coercitives de retrait à la charge des familles aux ressources limitées, pratique contraire aux normes internationales ;

5. Accès à la justice (Offices de protection de l'enfance, APEA)

- Un meilleur alignement est également nécessaire en ce qui concerne la connaissance et l'efficacité des mécanismes de plainte à disposition des enfants, fortement encouragés par les normes internationales.

Signification scientifique des résultats

La protection et le bien-être de l'enfant impliquent des décisions complexes dont l'impact est majeur sur la vie des enfants et des familles. L'existence de garanties suffisantes aux plans réglementaire et pratique est donc essentielle afin de prévenir les décisions « injustifiées » et des placements de qualité insuffisante. La recherche a ainsi pour vocation de mieux faire connaître le cadre réglementaire international et régional aux autorités et professionnels concernés et mettre en exergue les forces du système suisse, au regard de ce cadre, ainsi que les opportunités d'amélioration. En identifiant les domaines d'amélioration possibles, elle encourage le développement de nouvelles recherches (par ex. sur la question des coûts à la charge des familles

et la réintégration) ainsi que des formations et outils à destination des acteurs de terrain (par ex. guide à l'attention des enfants en situation de risque de séparation et séparés de leur famille). De plus, en vue de soutenir et d'orienter les acteurs concernés en Suisse, la recherche partage des pratiques prometteuses développées dans d'autres pays, sources d'inspiration pour les domaines nécessitant encore des améliorations en Suisse.

Décisions coercitives en Suisse, sous l'angle des normes internationales : placement en famille d'accueil

Prof. Philip Jaffé, Université de Genève, requérant principal
Mia Dambach, Université de Genève / Child Identity Protection, coordinatrice
Cécile Jeannin, Université de Genève / Child Identity Protection,
collaboratrice scientifique
Laurence Bordier, Child Identity Protection, collaboratrice scientifique
Christina Baglietto, Child Identity Protection, collaboratrice scientifique
Alexandra Levy, Child Identity Protection, collaboratrice scientifique
Andreas von Känel, Université de Genève, collaborateur scientifique
Elena Kreil, Université de Genève, collaboratrice scientifique

Adresse de contact :

Mia Dambach
Child Identity Protection
+41 78 924 09 74
mia.dambach@child-identity.org

Pour des informations supplémentaires :

www.nfp76.ch

août 2023