

Comment les enfants et les parents vivent-ils les actions des autorités de protection de l'enfant ?

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

Prof. Michelle Cottier, Université de Genève
Prof. Kay Biesel, Fachhochschule Nordwestschweiz
Prof. Philip D. Jaffé, Université de Genève
Prof. Stefan Schnurr, Fachhochschule Nordwestschweiz
Prof. Gaëlle Aeby, Université de Genève
Dre Gaëlle Droz-Sauthier, Université de Genève
Dre Brigitte Müller, Fachhochschule Nordwestschweiz
Aline Schoch, Fachhochschule Nordwestschweiz
Dre Loretta Seglias, Geschichtspunkte GmbH Wädenswil

Le projet comprenait une analyse historique, une analyse juridique et une étude empirique menée en Suisse romande et en Suisse alémanique. Au centre des réflexions figurait la question de savoir comment les enfants et les parents vivent et perçoivent les procédures de protection de l'enfant et comment ils répondent à l'action des professionnel-les des autorités compétentes en ce domaine.

Arrière-plan, objectif du projet et plan de recherche

Des études historiques et actuelles menées en Suisse et à l'étranger ont montré que les enfants et les parents confrontés à des procédures de protection de l'enfant se sentent limités dans leur autonomie et atteints dans leur intégrité. Un fait bien compréhensible, car les parents ont l'obligation de collaborer lors des procédures, et les professionnel·les des autorités de protection de l'enfant sont légalement tenu·es de protéger les enfants contre d'éventuelles situations préjudiciables. Or, le caractère incisif et menaçant que revêtent ces procédures, tant pour les enfants que pour les parents, passe au second plan. Le problème étant qu'il devient beaucoup plus difficile d'établir des relations de confiance si les enfants et les parents ont le sentiment que leur point de vue n'est pas pris en compte par les autorités de protection de l'enfant et qu'ils n'ont pas voix au chapitre. Cela est pourtant indispensable pour identifier, avec les enfants et les parents, les aides et/ou les mesures nécessaires et appropriées. Il importe donc de mieux comprendre comment les enfants et les parents vivent et perçoivent les procédures de protection de l'enfant et comment ils répondent à l'action des professionnel·les des autorités de protection de l'enfant.

C'est pourquoi le projet de recherche a examiné comment les enfants et les parents vivent les procédures de protection de l'enfant, quelles sont leurs expériences et comment ils s'investissent dans ces procédures. En outre, des recherches ont été menées sur les caractéristiques et les aspects des procédures qui contribuent à ce que les enfants (et les parents) puissent exercer leur droit à la participation et s'engager dans ces procédures d'une manière qu'ils jugent utile. Cela découle également de la Convention des droits de l'enfant, que la Suisse a ratifiée en 1997, et qui exige que les mineur·es puissent participer à toutes les procédures juridiques les concernant— donc égale-

ment aux procédures de protection de l'enfant devant les autorités compétentes. La pratique et la recherche montrent que la participation des enfants dans les procédures de protection de l'enfant est un défi, et qu'elle n'est pas encore acquise dans de nombreux pays, indépendamment du système de protection de l'enfance en vigueur. La période étudiée s'étend de 1912 à nos jours. Prendre en compte cette perspective à long terme permet de mettre en lumière les changements et les continuités et d'intégrer dans la discussion les effets durables des expériences réalisées.

Le projet de recherche comportait trois volets : une analyse historique, une analyse juridique et une étude empirique.

L'analyse historique s'est appuyée sur les résultats et les conclusions de travaux de recherche historiques en cours ou déjà réalisés et de certains travaux de recherche en sciences sociales pour examiner comment les enfants et les jeunes ont vécu l'action des autorités entre 1940 et 2012 lorsqu'ils ont été retirés de leur famille et placés en dehors de celle-ci.

L'analyse juridique a examiné comment les droits des enfants et des parents vis-à-vis de l'État et de ses autorités ont évolué en Suisse entre 1912 (premier Code civil suisse) et 2012, ainsi qu'à partir de 2013 (année de la réforme du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte en droit civil et de l'introduction des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte) et comment les procédures de protection de l'enfant sont organisées dans d'autres pays.

L'étude empirique a consisté à observer des entretiens et des auditions d'enfants et de parents dans des autorités de protection de l'enfant, à réaliser des interviews avec des enfants, des parents et des professionnel·les, ainsi qu'à mener une enquête par questionnaire en ligne auprès

d'enfants, de parents et de professionnel-les dans toute la Suisse. Toutes les recherches ont

été menées aussi bien dans la partie francophone que germanophone de la Suisse.

Résultats

Analyse historique

La période étudiée couvre les années 1940 à 2012. Principaux résultats : (1) Jusque dans les années 1970, il était courant de ne pas informer – ou seulement partiellement – les enfants et les adolescent-es d'un placement imminent, voire de leur donner de fausses informations. Les enfants et les jeunes ne savaient pas qu'une procédure était en cours, ni qui en était responsable, ni ce qui allait leur arriver. Ils étaient donc souvent pris au dépourvu lorsqu'on les retirait de leur famille et les emmenait ailleurs. On ne leur demandait pas leur avis. Le processus de placement a souvent été vécu comme perturbant et traumatisant, tout comme les expériences vécues dans les foyers et les places d'accueil. (2) La diversité des bases légales des placements et des pratiques, favorisée par les structures fédérales, était peu compréhensible pour les enfants et les jeunes concernés. Les cantons, les autorités de tutelle et les autres acteurs et actrices (p. ex. organisations privées ou religieuses, tuteurs et tutrices) disposaient d'une très grande marge de manœuvre. En même temps, les enfants et les jeunes concernés (tout comme les adultes) ne pouvaient guère faire valoir leurs droits, ce qui a favorisé l'arbitraire et l'inégalité. (3) Les motifs et les justifications des placements provenaient d'un modèle familial et social bourgeois, paternaliste et autoritaire. Les enfants et les adolescent-es étaient considéré-es comme des êtres humains inachevés. Ils n'avaient pas de droits propres. Les placements exprimaient souvent aussi un certain mépris pour les milieux – pauvres, notamment – dont étaient issus les enfants concernés. Dans la mesure où les autorités voyaient les enfants

de cette manière, la légalité de la manière de procéder n'était pas remise en question. (4) Le fait que les personnes concernées ignoraient les décisions des autorités a entraîné des lacunes dans leurs connaissances à long terme, dont les effets se sont fait sentir des décennies plus tard. De ce fait, nombre de personnes concernées cherchent des réponses dans le travail biographique individuel ou familial, en recherchant notamment dans des dossiers. Le fait de comprendre une décision des autorités – ce qui ne signifie pas l'approuver – a conduit à une meilleure acceptation, même lorsque les connaissances sur les procédures et les compétences exactes n'étaient pas suffisantes. (5) Bien que la Suisse ait introduit un certain nombre de modifications dans son droit après la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme (1974) et de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1997), qui ont également renforcé les droits de participation des enfants, la mise en œuvre de ces droits n'a eu lieu que de façon imprécise jusque dans les années 2000 et de manière différente entre les cantons. Les professionnel-les, les services spécialisés et les autorités, de tutelle notamment, continuaient à disposer d'une marge de manœuvre et d'appréciation considérable.

Analyse juridique

Les principaux résultats sont les suivants : peu après l'adoption des premières dispositions relatives à la protection de l'enfant dans le Code civil suisse (CC) en 1912, des problèmes dans l'application du droit se sont posés : les autorités appliquaient le droit de manière disparate,

les citoyen-nes étaient traité-es de façon inégale et les droits fondamentaux des personnes concernées étaient régulièrement bafoués. Cela s'explique par le fait que la loi laissait une trop grande marge d'interprétation aux membres des autorités, qui n'étaient pas suffisamment formé-es pour cela, et que les règles de procédure détaillées pour garantir les droits procéduraux des personnes concernées faisaient défaut. Les droits procéduraux des parents et des enfants (droit au contrôle judiciaire, droit d'être entendu) ont été renforcés en 1981 dans le cadre de réformes consécutives à la ratification par la Suisse de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), mais uniquement en ce qui concerne le placement d'enfants dans un foyer. Ce n'est qu'en 2000, soit après la ratification de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CDE), que ces derniers ont été considérés comme des sujets de droit – c'est-à-dire comme des personnes dotées de leurs propres droits. Si la réforme du droit de la protection des adultes (et de l'enfant) de 2013 a garanti les droits procéduraux fondamentaux des parents et des enfants, nombreux sont les problèmes qui subsistent à ce jour : au lieu de créer des normes adaptées aux enfants pour la procédure, ce sont en principe les règles des procédures de protection des adultes qui s'appliquent dans les procédures de protection de l'enfant, lesquelles ne sont pas adaptées aux besoins particuliers des enfants et au traitement des conflits dans les familles. Le droit fédéral de la protection de l'enfant laisse actuellement beaucoup de place aux lois de procédure cantonales, ce qui conduit à un patchwork de normes qui est aujourd'hui difficile à interpréter même pour les spécialistes – et d'autant moins pour les parents et les enfants concernés par une procédure de protection de l'enfant. Enfin, la loi ne réglemente pas de manière suffisamment détaillée la manière dont les enfants peuvent participer à la procédure. Par ailleurs, si l'on examine comparativement le droit de la protection de l'enfant dans d'autres pays et la manière dont la procédure de protection de l'enfant y

est encadrée juridiquement, on constate que les droits de participation des enfants y sont nettement plus importants. De nombreux pays ont également des règles plus précises sur la façon dont les enfants peuvent s'impliquer dans les procédures et influencer les décisions. On trouve de tels exemples en Écosse et en Irlande, entre autres.

À la lumière de cette analyse du droit suisse et de la comparaison avec le droit d'autres pays, il apparaît clairement qu'une nouvelle réforme législative est requise. Il est notamment nécessaire de disposer d'un droit procédural uniforme et détaillé en matière de droit de protection de l'enfant qui – conformément aux exigences internationales – garantisse nettement mieux la possibilité, en particulier pour les enfants, de participer aux procédures les concernant dans un sens global. Un autre objectif de cette réforme nécessaire devrait en outre être d'harmoniser la loi et son application ainsi que la pratique des différentes autorités de protection de l'enfant. À cette fin, des normes de qualité devraient également être rendues obligatoires, par exemple pour la formation des professionnelles, mais aussi pour la mise en œuvre des procédures de protection de l'enfant.

Étude empirique

Les résultats de l'étude empirique montrent que l'intégrité, l'autonomie et la participation des enfants et des parents dans les procédures de protection de l'enfant sont menacées ou violées notamment lorsque les enfants et les parents ne sont pas suffisamment informés de leurs droits, ou lorsqu'ils ne comprennent pas suffisamment bien les informations qui leur sont données ou ne savent pas à quel stade de la procédure de protection de l'enfant ils se trouvent. Il est donc nécessaire que les enfants et les parents aient une connaissance suffisante de la procédure. Ils ont besoin d'une personne de référence qui leur explique la procédure, les compétences des autorités et les termes tech-

niques. Cela vaut en particulier pour les notions relatives au droit, aux différentes mesures de protection de l'enfant comme la curatelle ou le retrait du droit de déterminer le lieu de séjour, ou aux différentes offres d'aide aux enfants et aux jeunes. Pour que les familles comprennent ce que les décisions de l'APEA pourraient signifier concrètement pour elles, afin qu'elles puissent se former leur propre opinion sur ce qui pourrait les aider ou les soutenir, il est crucial qu'elles puissent disposer d'informations compréhensibles. L'étude empirique a montré à ce sujet que la compréhension de différents aspects entourant la procédure élargit la capacité d'action des enfants et des parents, favorise leur autonomie et contribue à ce qu'ils s'impliquent et participent. Mais les résultats montrent aussi que même lorsque les enfants et les parents peuvent participer, ils ne savent pas toujours dans quelle mesure leurs opinions sont prises en compte dans les décisions, et comment ou pour quelles raisons elles ont été prises en compte, ou pourquoi elles ne l'ont pas été.

Il semble important qu'après la décision ou lors de la communication de la décision, les parents et les enfants sachent de manière transparente et compréhensible dans quelle mesure leurs points de vue et opinions ont été pris en compte et, le cas échéant, pourquoi une décision différente ou contraire à leurs souhaits a été prise. Des enfants interrogés ont également indiqué qu'ils avaient pu s'exprimer, mais qu'il n'avait pas été tenu compte de leur opinion lors de la prise de décision. Bien qu'on leur ait demandé leur avis, ils se sont sentis marginalisés.

L'étude empirique a également montré que la communication entre les familles et les autorités de protection de l'enfant est sujette à des malentendus. Ce sont surtout les peurs et les craintes des parents et des enfants quant à ce qui sera décidé dans le cadre des procédures qui peuvent influencer la communication. La communication entre les enfants, les parents et les professionnel·les de l'APEA a également

montré que l'expérience de l'intégrité est liée au respect et à la reconnaissance. Si les parents et les enfants se sentent respectés, s'ils ont le sentiment de communiquer « sur un certain pied d'égalité » et de se sentir reconnus comme des personnes capables d'agir – et non pas, par exemple, comme de simples « informateurs·trices » et des « objets » dans le cadre d'une procédure qui leur est étrangère – leur intégrité sera nettement mieux préservée.

Il est également apparu clairement que cela nécessite un cadre dans lequel les enfants et les parents peuvent parler librement et ouvertement. Pour cela, il faut pouvoir disposer de professionnel·les prêt·es à discuter avec les enfants et les parents, sans préjuger des résultats, de la nature du problème au sein de la famille et de la manière dont il pourrait être résolu. Il doit également être possible de discuter de différentes mesures et alternatives. La condition préalable est un certain degré de confiance et des professionnel·les formé·es pour impliquer les enfants et les parents – et disposant de conditions de travail et de ressources, notamment en temps, pour le faire.

L'étude empirique a également mis en évidence la diversité des procédures de protection de l'enfant en Suisse. Les points de vue sur ce que signifie exactement, par exemple, la « participation » divergent beaucoup. En conséquence, les procédures de protection de l'enfant sont conçues différemment par les professionnel·les en ce qui concerne les relations et la communication avec les enfants et les parents. Les auditions des enfants et des parents sont certes reconnues et font partie intégrante des procédures de protection de l'enfant qui doivent permettre la participation. Dans la pratique, il existe toutefois de grandes différences. Ainsi, certaines autorités de protection de l'enfant font de gros efforts pour créer un cadre dans lequel les enfants et les parents peuvent réellement s'exprimer. D'autres s'orientent fortement vers des aspects formels dans la conduite des auditions. Cependant, dans l'ensemble, les

auditions ne contribuent que de manière limitée à ce que les enfants et les parents se sentent parties prenantes et puissent participer activement à la procédure.

Les résultats de l'étude empirique montrent dans l'ensemble qu'il existe en Suisse de bonnes approches pour promouvoir l'intégrité, l'autonomie et la participation des enfants et des

parents. Celles-ci ne relèvent toutefois pas de la législation ou du droit procédural, mais dépendent de l'attitude des professionnel·les des APEA, de leur volonté et de leurs compétences individuelles, ainsi que de facteurs organisationnels tels que les ressources en temps.

Importance des résultats pour la pratique et recommandations

Notre premier message s'adresse au législateur et au système politique : afin d'améliorer le fonctionnement du système suisse de protection de l'enfant, de créer plus de sécurité juridique et de mettre en conformité notre pays avec le droit international, une réforme du droit de protection de l'enfant est nécessaire. Il est notamment urgent de mettre en place un nouveau droit fédéral de procédure uniforme et détaillé pour la protection de l'enfant. Une plus grande concrétisation procédurale permettrait d'harmoniser le droit et son application, ainsi que la pratique des différentes autorités.

Selon le droit en vigueur, la désignation d'un·e représentant·e légal·e pour l'enfant dans les procédures de protection de l'enfant, lorsqu'il s'agit du placement et d'autres décisions importantes, est entièrement laissée à l'appréciation des autorités et est influencée de manière déterminante par le droit cantonal. En conséquence, la pratique de l'application de la législation varie considérablement d'un canton à l'autre. Afin de renforcer l'égalité des droits, le droit fédéral doit être modifié de manière à ce que la représentation de l'enfant dans la procédure devienne la règle dans les cas où un placement ou d'autres décisions importantes sont en jeu. En outre, une formalisation juridique plus poussée de la procédure est nécessaire afin d'élargir considérablement la transparence de la procédure et de créer ainsi des possibilités de participation identifiables et calculables pour les enfants (mais aussi pour les parents), par exemple pour veiller à ce que l'enfant soit informé et ait reçu les explications sur le déroulement de la procédure et que son avis soit dûment pris en compte dans la prise de décision. Enfin, les procédures devraient être globalement plus claires et plus prévisibles. Le droit d'être entendu devrait être mis en œuvre sous une forme qui prévoit en principe deux auditions : une audition d'ouverture de la procédure (dont l'objectif premier est d'informer de manière compréhensible sur la forme, le déroulement, le contenu et les normes à la base la procédure) et une autre audition mettant l'accent sur la question de « l'intérêt supérieur de l'enfant » et des moyens de le garantir. La nouvelle loi fédérale devrait en outre prescrire des normes de qualité, par exemple pour la formation des professionnel·les qui travaillent dans les autorités de protection de l'enfant ou dans les services sociaux et qui sont chargés de mener des enquêtes et des auditions.

Notre deuxième message s'adresse aux autorités de protection de l'enfant : malgré de bonnes intentions et diverses approches prometteuses, les styles et stratégies de communication des

autorités de protection de l'enfant sont encore trop orientés sur la logique institutionnelle. Cela érige des barrières linguistiques et culturelles qui compliquent systématiquement la compréhension des procédures pour les parents et les enfants et empêchent une participation significative. Le changement des pratiques d'éducation et de prise en charge des parents visé par la procédure de protection de l'enfant n'aura guère lieu tant que les parents et les enfants ne se sentiront pas suffisamment en sécurité face aux autorités et qu'ils ne pourront pas établir de confiance dans les procédures. Une bonne pratique procédurale comprend quatre éléments : information, dialogue, consultation et transparence des décisions. Premièrement, les informations relatives à la procédure et aux normes qui y sont négociées (comme l'intérêt supérieur de l'enfant) doivent être communiquées de manière appropriée ; il faut veiller à ce qu'elles soient comprises par les parents et les enfants. Deuxièmement, il faut élargir les répertoires de méthodes qui favorisent le dialogue avec l'enfant et les parents (généralement séparément) sur les « problèmes », les « solutions » appropriées et les intérêts respectifs des personnes impliquées – dans des « espaces » vécus comme sûrs, en particulier par les enfants. Troisièmement, il est nécessaire de concevoir des situations de « négociation » afin que les professionnel·les des autorités de protection de l'enfant puissent parler de manière appropriée avec les enfants et les parents de ce que signifie une menace pour le bien-être de l'enfant en fonction du cas et de quels sont les meilleurs moyens pour l'éviter. Quatrièmement, des développements sont nécessaires en ce qui concerne la communication des décisions aux enfants et aux parents. Les décisions et leurs justifications doivent être communiquées dans un langage aisément compréhensible par les enfants et les parents ; elles doivent inclure des informations sur la manière dont les informations, les souhaits et les intérêts des enfants (et des parents) ont été pris en compte lors de la prise de décision.

Notre troisième message s'adresse aux décideurs politiques aux niveaux cantonal, régional et local : Afin d'enrichir et de développer les stratégies et procédures de communication au sein des autorités de protection de l'enfant, en plus des quatre éléments clés mentionnés ci-dessus, celles-ci doivent être dotées de ressources adéquates en termes d'effectifs, de qualifications, de temps d'évaluation, de dialogue et de communication des décisions.

En outre, des ressources doivent être allouées aux représentant·es des enfants spécialisés.

Signification scientifique des résultats

Notre projet a montré, pour la première fois, comment les enfants et les parents vivent et perçoivent les procédures de protection de l'enfant, et comment ils répondent à l'action des professionnel·les des autorités de protection de l'enfant. Les résultats de l'étude indiquent que l'intégrité, l'autonomie et la participation des enfants et des parents dans la protection de l'enfant peuvent être encouragées, garanties ou rétablies si les acteurs et les actrices impliqué·es dans les procédures comprennent leurs rôles et fonctions, ainsi que leurs propres droits et possibilités d'action, et s'ils peuvent établir une relation de confiance avec les membres des

autorités. Nos résultats montrent en outre que les possibilités de participation des enfants et des parents sont influencées de manière déterminante par les facteurs suivants : a) conditions-cadres juridiques (prescriptions procédurales, obligation de procéder à des auditions, représentation de l'enfant dans la procédure, réglementation des interactions) ; b) compétences et définition des tâches des membres

des autorités / spécialistes impliqués (connaissances, formation, méthodes, marge d'appréciation) ; c) les aspects organisationnels et les structures des autorités de protection de l'enfant (ressources, locaux, environnement, structuration de la procédure, nombre de personnes de référence, disponibilité en temps).

Comment les enfants et les parents vivent-ils les actions des autorités de protection de l'enfant ?

Prof. Michelle Cottier, Université de Genève,
requérante principale

Prof. Kay Biesel, Fachhochschule Nordwestschweiz, co-requérant

Prof. Philip D. Jaffé, Université de Genève, co-requérant

Prof. Stefan Schnurr, Fachhochschule Nordwestschweiz, co-requérant

Prof. Gaëlle Aeby, Université de Genève, collaboratrice scientifique

Dr. Gaëlle Droz-Sauthier, Université de Genève, collaboratrice scientifique

Dr. Brigitte Müller, Fachhochschule Nordwestschweiz, collaboratrice scientifique

Aline Schoch, Fachhochschule Nordwestschweiz, collaboratrice scientifique

Dr. Loretta Seglias, Geschichtspunkte GmbH, partenaire de projet

Adresse de contact :

Prof. Michelle Cottier, Université de Genève
+41 22 379 84 42, michelle.cottier@unige.ch

Prof. Kay Biesel, Fachhochschule Nordwestschweiz
+41 61 228 59 47, kay.biesel@fhnw.ch

www.nfp76.ch

juillet 2023