

# LES DROITS DES ENFANTS ET LA PROTECTION DE REEMPLACEMENT POUR LES ENFANTS (ALTERNATIVE CARE)

## Synthèse

Jean Zermatten

1. Félicitations pour la qualité des présentations / la richesse des posters / l'intérêt des coulisses !

Une conférence de haute tenue, avec près de 400 personnes, en majorité des professionnels, d'horizons divers, mais aussi des chercheurs et des académiciens, comme des étudiants, de 70 pays de toutes les régions du monde.

Cette variété des professions et cette diversité des cultures a rendu cette conférence très vivante et a permis d'approcher des sensibilités fort différentes et de rencontrer des collègues dans un contexte privilégié.

Il est évidemment très délicat de citer une intervention, ou un thème, ou un moment particulier de ce congrès. Pourtant, j'aimerais faire un clin d'œil au panel du mardi matin où sont intervenus **Victoria, Pavel et Mihaela**, trois jeunes concernés par la protection de remplacement et qui nous ont fourni des témoignages émouvants et ont abordé des questions délicates et complexes avec beaucoup de bon sens et de compétences. Merci à eux de leur présence et de leur courage.

2. Faire à chaud une synthèse d'un congrès de trois jours est un exercice téméraire et nécessite donc que je réclame, dès à présent, votre indulgence et votre pardon. Il est évident que je ne vais pas faire un résumé des travaux de ces trois jours ; comme il est certain aussi que vous n'attendez pas de moi que je vous présente une vision totalement personnelle de ce qui s'est passé depuis lundi matin. Mais, je suis sûr aussi que vous accepterez que je fasse un mélange d'objectivité et de subjectivité, teintée de l'expérience de ma profession de juges des enfants, qui a beaucoup fréquenté d'enfants et de familles bénéficiaires de protection et de remplacement, comme il a aussi passablement travaillé avec aussi bien des familles d'accueil, des petits groupes de type familial, des institutions en tous genres, y compris des foyers d'urgence pour migrants non accompagnés et qui a eu la chance de visiter de nombreux types de prise en charge dans de nombreux pays. Et qui a été un ami depuis le début des Lignes directrices...

3. **Méthode** : si vous le permettez , je vais procéder de la manière suivante. Pour chacun des modules que nous avons abordés, j'ai pris un thème qui me semble significatif et je l'ai développé un peu, en essayant de ne pas trop trahir ni les intervenants, ni les discussions qui ont surgi. J'ajoute ça et là, également des propos de coulisses, ou échangés lors des sessions de posters tant cela fait partie intégrante du programme et de ce que l'on emporte avec soi, en rentrant dans nos ONGs, nos bureaux, nos cours, nos recherches...ou simplement qui viendront enrichir nos expériences.

## Module 1 : Ouverture, lundi matin, 3 octobre

Au-delà des salutations et des officialités, je retiens de ce module l'attention qui a été apportée aux **Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants**, adoptées par l'UNGASS en décembre 2009, comme cadeau fait par la communauté internationale pour les 20 ans de Mademoiselle Convention. Ces Lignes directrices constituent un instrument juridique non contraignant (soft law), qui guident les gouvernements dans l'application de ses obligations au titre de la CDE, notamment l'obligation de fournir une protection de remplacement à l'enfant qui en a besoin.

C'est un instrument juridique certes, mais c'est surtout un outil politique dans le sens où il exige des Etats qu'ils formulent des stratégies pour concrètement mettre en œuvre ce type de protection, qui demande que la pratique soit encadrée par des exigences légales claires, qui promeut la prévention de l'abandon familial, et qui décline un certain nombre de mode de prise en charge possible.

*C'est aussi une affirmation: ne jamais placer les enfants sous protection de remplacement quand cela n'est pas nécessaire et, dans le cas où une prise en charge extrafamiliale est indispensable, de veiller à ce que celle-ci soit adaptée aux besoins spécifiques, aux circonstances et à l'intérêt supérieur de chaque enfant.*

Il a également été question du caractère non-contraignant des Lignes directrices, mais il a été assez clairement établi, qu'il y avait un effet indirect d'obligation pour les Etats, par la reconnaissance donnée par le Comité dans les rapports fournis par les Etats, par les questions posées aux Etats et par les recommandations du Comité. Effet indirect renforcé aussi par l'OPIC, pour les enfants sous la juridiction d'un pays qui a ratifié cet OP.

On a vu plus tard, dans l'énoncé des politiques des Etats que ces LD avaient joué souvent un rôle important, voire déclencheur, dans les décisions des Etats de modifier leur approche (Uruguay, Ruanda, Cambodge).

L'instrument de mesure des LD que lancera en novembre prochain l'initiative "Tracking progress" de Better Care Network sera très utile pour mesurer l'impact des LD

## Module 2 : Le principe de nécessité : prévenir le recours à une protection de remplacement

La grande question ci est de déterminer, ce que l'on entend par **nécessité** : c'est un critère qui peut-être flou, flexible, utilisé de manière subjective, voire à mauvaise escient, plus même jusqu'à réclamer de l'exception culturelle, pour recourir aux moyens les plus lourds. Il est donc nécessaire que les cadres normatifs soient assez clairs et adoptent des définitions non élastiques ; que l'on ne peut pas interpréter à sa guise !

Par exemple : la pauvreté est-elle un critère de nécessité ? Evidemment non et tous ici sont d'accord pour dire que le placement pour des causes de pauvreté est une violation des droits de l'enfant... pourtant de nombreux pays l'ont pratiqué ou le pratiquent encore.

Le manque de services ambulatoires peut-il justifier un séjour institutionnel ? ici aussi la réponse est nette.

Ce qui doit être déterminant c'est vraiment l'évaluation de la situation au cas par cas, l'individualisation, qui est exprimée dans la Convention à l'art. 3 par. 1 qui est le droit de

l'enfant de voir son intérêt supérieur être pris comme une considération primordiale et qui impose dans une situation de protection de remplacement :

- l'obligation d'établir la situation individuelle la plus complète possible de l'enfant
- l'obligation de procéder à l'inventaire des solutions possibles pour lui,
- et surtout le refus de la réponse unique et stéréotypée (qui serait de placer systématiquement l'enfant en institutions)

Les exemples des changements opérés en Algérie, avec l'aide du SSI-Suisse sont très parlants à ce sujet.

### Module 3 : cadre réglementaire, données et financement privé

Dans ce module, il a été question du changement de paradigme : **il faut désinstitutionnaliser** mais cela touche de nombreux paramètres, notamment les paramètres financiers :

- comment se passer des institutions qui font vivre de nombreux professionnels et parfois même toute une région,
- comment modifier les flux financiers de l'Etat, pour lâcher les institutions et investir dans le renforcement de la communauté, le soutien aux familles, voire des systèmes de protection ambulatoires
- comment faire en sorte que les donateurs publics (coopération internationale) ou privés investissent dans d'autres programmes moins visibles, mais plus efficaces que de construire un magnifique orphelinat, ou une maison pour enfants handicapés... ?

De plus et cela touche la **question des données** ; sait-on vraiment combien d'enfants vivent dans les institutions ? sait-on vraiment combien coûtent les institutions ?

Nous sommes très souvent devant des affirmations peu fondées, des impressions, des approximations, des a-priori. Il faut donc :

- disposer des données fiables,
- mener des recherches,
- influencer la coopération internationale et les donateurs à l'aide de demandes proprement documentées.

C'est un travail de longue haleine et c'est un changement de paradigme !

Les exemples de pays ayant amorcés la désinstitutionnalisation (Bulgarie, Uganda) vont exactement dans ce sens.

### Module 4 : les enfants handicapés

Ce module a été marqué par le constat que la **Convention sur les droits des personnes handicapées** a une grande influence sur les enfants et sur la protection de remplacement, puisque très souvent les enfants placés sont exclus de la Cité, sont cachés et sont institutionnalisés.

Dès lors la **CDPH complète la CDE** et est le seul instrument à reconnaître explicitement le droit de vivre de manière autonome dans la société.

La CDPH concerne un vaste groupe de personnes: les enfants et les adultes handicapés, les personnes atteintes de problèmes de santé mentale et les personnes âgées handicapées. Bien sûr, mais on peut également soutenir que l'obligation de veiller à ce que les individus puissent

vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres, s'étend à d'autres groupes, comme les personnes âgées et les enfants non handicapés.

La question du glissement du modèle médical à l'approche basée sur les droits, ici les droits de l'enfant, justifie également le passage de l'intégration à l'inclusion (art. 26 CDHP).

Il faut aussi retenir les paroles très fortes de Mme Narvaez :

- *la séparation d'un enfant handicapé de sa famille est l'une des pires tortures que l'on peut infliger à un enfant,*
- *on ne peut pas séparer un enfant de sa famille au prétexte qu'il est handicapé*
- *on ne peut pas enlever un enfant à ses parents, au prétexte que les deux ou l'un des deux est-  
sont handicapé -s (exemple du Mexique, pour des parents qui souffrent de troubles  
psychiatrique et à qui on enlève obligatoirement les enfants).*

### Module 5 . Prévention de l'admission à la protection de remplacement

Ici, il va s'agir surtout de mettre en place un **contrôle de l'accès à la protection de remplacement** = autrement dit une course d'obstacles dissuasive (en anglais : **gatekeeping**), c'est-à-dire une philosophie, une attitude générale qui part de la conviction pour l'Etat qu'il a une responsabilité à mettre en place une protection de remplacement pour les enfants, mais qu'il ne peut pas le faire n'importe comment.

Et surtout que son rôle est subsidiaire, par rapport au rôle de la famille, de loin le milieu le plus favorable pour assurer le développement harmonieux de l'enfant.

Cette "philosophie" repose sur l'idée que **l'institution est la solution du dernier ressort**, qu'elle n'est pas **ne peut être la solution unique** et qu'il faut proposer un ensemble de possibilités d'accueil pour les enfants qui en ont besoin, et qui soit aussi vaste et nuancé que possible.

L'institution est-elle mauvaise par essence ? Non, mais on sait qu'elle peut être préjudiciable aux enfants, bien des recherches l'ont démontré, qu'elle est vécue comme une punition et souvent organisée comme un lieu de garde, une sorte de neutralisation et non comme un lieu d'éducation et de développement, une sorte de protection des enfants contre eux-mêmes et leurs mauvais penchants, de protection en raison de conditions socio-économiques difficiles...

A ce titre, l'exemple du Rwanda qui est en phase de transition montre très bien les phases par lesquelles il faut passer pour opérer une désinstitutionnalisation qui marche et qui ne tombe pas dans les travers de laisser des enfants de côté. Car c'est ce qui pourrait arriver : en fermant toutes les institutions d'un coup, on prend le risque d'avoir un certain nombre d'enfants dans des conditions très difficiles, pour ne pas parler de leurs familles.

Il faut donc, dès le moment où un gouvernement prend une telle décision, passer par une procédure assez longue et comportant des facettes politique, économiques, culturelles , notamment prévoir des stratégies pour prévenir l'éloignement de l'enfant de la famille, des aides à la communauté, des soutiens aux familles vulnérables, des possibilités de placements de type familial varié et des services de protection qui accompagnent le changement, en étant eux-mêmes convaincus de la nécessité de changer de paradigme .

Et pour chaque enfant, l'on devrait documenter sa situation, l'évaluer et chercher, au cas par cas, la meilleure solution qui puisse répondre à ses besoins individuels, comme à ceux de sa famille. C'est donc un travail long et consciencieux qui s'impose, clé pour réussir.

Ceci dit, plusieurs pays ont donné des exemples de leurs politiques de changement et de désinstitutionalisation avec des chiffres extrêmement parlants du nombre d'enfants qui sont sortis des institutions...

### Module 6 : Familles d'accueil et foyer pour petits groupes

Ce que je retiens de ce module, c'est la **grande variété des possibilités d'accueil de type familial** possible pour ce type de protection de remplacement, : foyer pour du court terme, pour de l'urgence, pour du temporaire, pour du long terme, pour des nouveau-nés, des petits enfants, pour des enfants, pour des adolescents, pour des migrants, pour des enfants non accompagnés ou séparés, pour des porteurs de handicap...

Il n'y a pas un placement familial type, mais il y a différentes formes qui doivent répondre aux besoins de chaque enfant et qui se base sur le fait que l'enfant est séparé de sa famille d'origine (ou n'a plus de famille d'origine) et qu'il vit dans un environnement de type familial, et non dans une institution.

Cette forme peut, parfois aussi ressembler à de petites institutions, lorsque l'on utilise des familles professionnels qui reçoivent un certain nombre d'enfants, ou pour des petits foyers qui se nomment "nid familial... etc...

Dans ce domaine aussi, on doit veiller à offrir à l'enfant placé : une solution qui réponde à ses propres besoins (good matching), la sécurité, la permanence du lien, un environnement qui favorise son développement harmonieux, le maintien du lien avec la famille d'origine et qui puisse le préparer soit à retourner dans sa famille, soit à s'autonomiser de manière responsable.

Dès lors, les familles d'accueil son mises face à de sérieux défis et il faut à tout prix **les accompagner et les soutenir** ; le fait de les payer n'est pas mauvais en soi, mais souvent c'est la solution la moins onéreuse et choisie pour cela : ce n'est pas toujours une garantie de qualité du soin.

Un exemple intéressant est le cas du Cambodge, où l'on regroupe souvent les familles d'accueil, pour qu'elles se sentent moins seules et qu'elles puissent s'entre-aider.

### Module 7 : Désinstitutionalisation, y compris celle des enfants de 0 à 3 ans

J'emprunte à Mathilde Luna cette affirmation qui me paraît résumer parfaitement ce module : **"Désinstitutionaliser c'est réfléchir à la construction d'un système de protection"**.

On ne peut en effet se contenter de fermer des institutions (ou de clore des bâtiments), cela signifie beaucoup plus et l'exemple de la Bulgarie est particulièrement explicite puisqu'il suppose un changement de mentalité, une décision politique, une stratégie complète, la mise à disposition de nouvelles réponses (ou l'activation de ressources oubliées ou négligées), l'existence d'un pilotage institutionnel et des ressources humaines, techniques et financières.

Et l'on insiste sur la communication autour de cette stratégie qui accompagne tout le processus et qui renforce l'adhésion du politique et du public.

Cet exemple est conforté par des expériences semblables menées dans d'autres pays, régions du monde (Rwanda, Kosovo, Roumanie, Chili, Moldavie et dans plusieurs projets pilotes d'Amérique latine et des Caraïbes...) qui mentionnent de manière plus ou moins semblables les critères pour réussir à sortir de la réponse institutionnelle unique.

Là où cela a été entrepris, on remarque assez vite une baisse des effectifs des institutions et une baisse de la demande (effets de la prévention), mais on note aussi des effets indésirables : forte pression sur les services, forte sollicitation des TS, difficulté d'avoir une action à long terme (risque d'effets cosmétiques et à court terme : fermer telle institution...pour des raisons politiques ou de visibilité).

Une réflexion également sortie de l'expérience bulgare : le renouveau de l'adoption comme solution alternative et protection de remplacement, qu'elle soit effectuée au niveau domestique ou au niveau international. Avec évidemment les questions déjà connues relatives à l'adoption : l'enfant est-il adoptable? la famille qui se propose est-elle adaptée aux besoins individuels de l'enfant et l'exigence de répondre à l'intérêt supérieur de l'enfant. Donc comme pour le placement familial, ce n'est peut-être pas la panacée universelle.

N'ayons pas peur de remettre en question nos croyances et cherchons à répondre réellement à la situation de chaque enfant, en l'impliquant dans les décisions. Il ne faut pas le considérer comme un objet de protection que l'on peut balader et déplacer à loisir, mais bien comme un acteur de la décision.

#### Module 8 : Formation du personnel

Je retiens quelques phrases fortes : "***c'est du personnel que dépend l'échec ou le succès des interventions de protection...***"

Sans les professionnels, il est impossible de mettre en œuvre la protection de remplacement, notamment d'assurer nos stratégies globales.

Et ces professionnels ont de lourdes responsabilités : préavis pour une autorité une séparation de la famille, ou un placement en famille, voir parfois en institutions. Souvent prendre une décision soi-même dans l'urgence... Ils sont au contact des enfants et doivent nouer une relation; ils devraient tout savoir du développement de l'enfant, de ses besoins matériels et émotionnels ; ils devraient avoir une vision globale des solutions possibles... Donc, il leur faut des connaissances, un renforcement de leur qualités personnelles, et résister au stress... *et disposer de la baguette magique pour faire des miracles...*

Plusieurs experts ont livré leur expérience en matière de formation et indiqué comment ils devaient faire face à la formation de cohortes extraordinaires de nouveaux travailleurs sociaux : 60'000 prévus en Inde à l'horizon 2017. C'est un défi incroyable pour une formation qui devrait être *théorique et pratique, méthodique, systématique*, centrée sur le besoin, inspirée des recherches et bien évidemment *interdisciplinaire*.

On sait ce qu'il faut faire ; je ne suis pas certain qu'on sache vraiment comment le faire.

#### Module 9 : Départ du placement

Dans ce module, les organisateurs ont eu la main heureuse en nous proposant les témoignages de deux jeunes gens placés, qui ont de parcours que je qualifierai de très résilients et qui surtout réaffirment qu'il est possible d'avoir un avenir, même lorsque les circonstances ont été fortement défavorables.

Le départ du placement devrait être réfléchi dès le début du placement : OUI ! car le placement n'est évidemment pas un but en soi, mais seulement un moyen de sortir de difficultés qui peuvent être temporaires, ou durables, mais qui doivent trouver un terme, parfois ce terme est fixé de manière légale, par l'âge ; parfois il est dicté par l'évolution de la situation familiale qui permet le retour ; mais très souvent, il survient après une certaine durée de temps de placement.

On entre alors dans une phase de transition hautement périlleuse, puisque la prise en charge souvent massive de l'institution, fait place à un environnement beaucoup plus lâche et parfois à un lâcher dans l'air, sans filet de sécurité. Une zone de turbulences !

### **C'est pourquoi il faut préparer et encadrer cette phase de transition.**

Le fait de maintenir des contacts avec la famille outre de constituer un droit (sauf s'il y a des contre-indications) revêt de nombreux avantages et il semble nécessaire de miser sur cette famille pour l'après-placement.

Mais pas seulement, la communauté doit aussi jouer un rôle et surtout les institutions, ou les services de protection devaient prévoir des plans de sortie, un accompagnement pendant une certaine période.

Le but est de rendre ces enfants indépendant, et autonomes, ce qui n'est pas facile, notamment lorsque l'on est discriminés pour avoir été placés, ou stigmatisés en raison des causes du placement.

Donc une phase très sensible.

### **Conclusion**

#### **Participation le maître mot.**

Il a souvent été question de participation tout au long de cette conférence; presque chaque module l'a mentionnée. C'est juste et approprié.

Il faut surtout maintenant, 27 ans après l'adoption de la Convention, redire et répéter que toute décision qui est prise pour l'enfant, mais sans l'enfant, n'a que peu de chance d'aboutir, de réussir !

Travailler **avec** les enfants, non seulement pour eux ; cela devrait faire partie de notre ADN de défenseurs des enfants et de leurs droits !

Merci de votre attention

Genève, 5 novembre 2016