

# **COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°136

FÉVRIER 2018

**AUDIT DE GESTION ET DE CONFORMITÉ**

**REQUÉRANTS MINEURS NON ACCOMPAGNÉS (RMNA)**

**ÉTAT DE GENÈVE**



**COUR DES COMPTES**  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

## LA COUR DES COMPTES

**La Cour des comptes est chargée du contrôle** indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

**La Cour des comptes vérifie** d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

**Le champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

**Les rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

**Prenez contact avec la Cour** par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
<http://www.cdc-ge.ch/>

## SYNTHÈSE

Le cas des requérants mineurs non accompagnés (RMNA) a pris de l'importance en Suisse dans les années 90, pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine (1992-1995) et au cours du conflit au Kosovo (1998-1999). Le nombre de demandes d'asile a connu une forte augmentation durant cette période. Il a atteint plus de 15 000 RMNA séjournant en Suisse en 1999. Ce nombre a ensuite chuté pour varier d'environ 200 à 600 nouvelles demandes d'asile par année entre 2006 et 2011.

Plus récemment, les troubles politiques en Érythrée et le conflit armé qui sévit en Syrie ont provoqué des vagues migratoires très importantes. En 2014, 795 demandes d'asile ont été déposées en Suisse par des RMNA. En 2015, comme dans d'autres pays européens, ce chiffre a quasiment quadruplé. 2 736 nouvelles demandes d'asile ont été déposées par des RMNA, dont 29 % âgés de moins de 16 ans. Genève a ainsi suivi la même tendance, les attributions au canton passant de 46 en 2014 à 135 en 2015.

Les missions récentes de la Cour relatives à l'aide apportée aux migrants par l'Hospice général (Hg)<sup>1</sup> et aux mesures liées au placement de mineurs<sup>2</sup> ont mis en évidence la nécessité d'une prise en charge spécifique des requérants mineurs non accompagnés. Aussi, la Cour a-t-elle décidé de mener un audit distinct, s'interrogeant sur les moyens mis en œuvre par les pouvoirs politiques pour prendre en charge les RMNA. Il s'est agi d'apprécier dans quelle mesure leur gestion était conforme au cadre légal en la matière, à une utilisation efficiente des fonds publics et adaptée à cette population spécifique.

---

La Cour a pu constater une forte mobilisation des acteurs cantonaux, étatiques et associatifs pour faire face, depuis 2015, à cette vague migratoire importante. Le canton a dû en effet revoir son dispositif de prise en charge en urgence, étant donné l'accroissement du nombre de personnes à gérer en comparaison avec les dix années précédentes.

Les RMNA ont pu être accueillis, hébergés et ont bénéficié des prestations proposées par le canton en matière d'asile et de protection des mineurs. Des associations ont apporté leur soutien dans des domaines comme le suivi scolaire ou les loisirs.

Toutefois, l'audit met en lumière un ensemble de difficultés dans la mise en œuvre de ce dispositif. Il souligne une situation qui n'est pas encore optimale à court, moyen et plus long terme. En l'absence de lignes directrices claires en matière de prise en charge spéciale, il est difficile de concilier des approches ou des logiques discordantes entre services de l'État quant au statut de ces migrants : sont-ils en premier lieu des mineurs ou des réfugiés ?

Les besoins des RMNA n'ont jamais fait l'objet d'une analyse spécifique, ni d'une formalisation validée et acceptée par l'ensemble des parties prenantes. L'absence de consensus a pour conséquence une prise en charge différente des intéressés, notamment dans les foyers qui les accueillent, selon le département qui en a la charge. La superposition de deux politiques (protection des mineurs et asile) et des points de vue divergents entre le département de l'instruction publique (DIP) et celui chargé de l'action sociale (DEAS) ont rendu la mise en œuvre complexe.

Il est urgent de mener une réflexion plus globale quant à la prise en charge de cette population dans une logique pérenne et pas seulement de gestion de crise. Cela est d'autant plus important, qu'il est

---

<sup>1</sup> Rapport n° 118 — Audit de gestion relatif à l'aide apportée aux migrants par l'Hospice général, publié le 23 juin 2017, librement disponible sous [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

<sup>2</sup> Rapport n° 112 — Évaluation de politique publique en matière de protection des mineurs – mesures liées au placement, publié le 17 novembre 2016, librement disponible sous [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

fort probable qu'une majorité des jeunes migrants concernés restera à terme en Suisse. Leur intégration dans les meilleures conditions est donc primordiale au risque de devoir les assister à l'avenir.

Ainsi la Cour a émis 12 recommandations, dont 11 ont été acceptées. Il revient au canton de mener **une analyse des besoins** des RMNA et d'établir la **politique de leur prise en charge**. Cela devra permettre de clarifier les rôles et responsabilités et de définir à la fois le niveau minimal de prestations à fournir, les moyens associés et les modalités de financement.

Dans l'attente de cette politique, les efforts déjà entrepris par les services concernés doivent être poursuivis afin d'améliorer la situation actuelle. Les recommandations de la Cour sont à considérer prioritairement selon les axes suivants :

- **S'agissant de la représentation légale**, il faut définir et formaliser le rôle du représentant légal dans les modalités de réalisation des tâches qui lui incombent ainsi que les délégations qui pourraient être mises en place. Cette définition devra couvrir notamment : la procédure d'asile, le choix de l'hébergement, la décision quant aux soins, l'encadrement social, l'inscription et le suivi scolaire, l'intégration professionnelle.

La répartition des responsabilités et des tâches entre les différents intervenants devra être déterminée (représentant légal, éducateurs, enseignants, prestataires de soins). Cela nécessitera également de revoir la charge de travail et le rôle des représentants légaux dévolus au service de protection des mineurs (SPMi) en fonction du rôle et des responsabilités définis et délégués à d'autres intervenants.

- **En matière d'hébergement et d'encadrement**, la Cour note les efforts importants entrepris par l'Hospice général (Hg) en collaboration avec le service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP) pour améliorer les conditions de vie et l'encadrement au centre d'hébergement collectif de l'Étoile. L'Hg doit encore poursuivre les adaptations engagées dans ce centre, notamment dans le respect de l'autorisation d'exploiter :
  - Supprimer la logique de « permanence » actuelle des éducateurs afin de développer une plus grande présence auprès des jeunes.
  - Développer une présence accrue en dehors des heures d'école, à savoir le matin, le soir, les week-ends et durant les vacances scolaires.
  - Mettre en place un projet éducatif institutionnel pour l'encadrement des RMNA. Les différents intervenants devront s'accorder sur la délimitation du rôle des éducateurs et des autres acteurs concernés.
  - Définir les modalités d'intervention des différentes associations auprès des RMNA. Les actions pouvant être menées par les associations œuvrant en faveur des migrants doivent être formalisées.
  - Poursuivre la relocalisation des « ex-RMNA ».

La recherche de nouvelles familles d'accueil ainsi que la mise à jour de la procédure d'autorisation des familles d'accueil élargies devront aussi être effectuées par l'OEJ.

- La Cour recommande que soient précisées et formalisées **les modalités de prise en charge des pathologies psychiques** des RMNA. Ce travail devra être effectué en coordination avec l'ensemble des acteurs de la santé et de l'asile. Des consignes pourront également être adressées au personnel d'hébergement et d'encadrement afin de tenir compte des facteurs pouvant avoir une incidence sur la santé des RMNA ou permettre d'identifier des situations pouvant traduire un état psychique perturbé sous-jacent.

## TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le DEAS, le DIP et l'Hg à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place, ainsi que leur **délai de réalisation**.

## OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Liste des principales abréviations utilisées.....                                     | 8  |
| 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....                                                 | 11 |
| 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT .....                                          | 12 |
| 3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....                                                             | 14 |
| 3.1. Définitions .....                                                                | 14 |
| 3.2. Cadre légal et réglementaire.....                                                | 16 |
| 3.3. Principaux acteurs en lien avec la gestion des RMNA.....                         | 20 |
| 3.3.1. Les acteurs fédéraux .....                                                     | 20 |
| 3.3.2. Les acteurs cantonaux .....                                                    | 20 |
| 3.3.2.1. Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS) .....   | 21 |
| 3.3.2.2. Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) ..... | 21 |
| 3.3.2.3. Département de la sécurité et de l'économie (DSE) .....                      | 22 |
| 3.3.2.4. Hospice général (Hg) .....                                                   | 23 |
| 3.3.2.5. Hôpitaux universitaires de Genève (HUG).....                                 | 23 |
| 3.3.2.6. Autres acteurs .....                                                         | 25 |
| 3.4. Procédure d'asile pour les RMNA .....                                            | 26 |
| 3.4.1. La procédure d'asile .....                                                     | 26 |
| 3.4.2. Spécificités de la procédure d'asile pour les RMNA .....                       | 27 |
| 3.5. Chiffres clés relatifs aux RMNA.....                                             | 30 |
| 3.5.1. Nombre de RMNA pris en charge en Suisse.....                                   | 30 |
| 3.5.2. Nombre de RMNA pris en charge au sein du canton de Genève .....                | 31 |
| 3.5.3. Données financières relatives aux prestations.....                             | 33 |
| 4. ANALYSE.....                                                                       | 35 |
| 4.1. Procédure d'asile et représentation légale .....                                 | 36 |
| 4.1.1. Contexte.....                                                                  | 36 |
| 4.1.2. Constats.....                                                                  | 39 |
| 4.1.3. Risques découlant des constats.....                                            | 42 |
| 4.2. Prestation d'hébergement et d'encadrement.....                                   | 43 |
| 4.2.1. Contexte.....                                                                  | 43 |
| 4.2.2. Constats.....                                                                  | 48 |
| 4.2.3. Risques découlant des constats.....                                            | 51 |
| 4.3. Prestations d'éducation scolaire et d'insertion professionnelle .....            | 52 |
| 4.3.1. Contexte.....                                                                  | 52 |
| 4.3.2. Constats.....                                                                  | 56 |
| 4.3.3. Risques découlant des constats.....                                            | 58 |
| 4.4. Prestation de santé.....                                                         | 59 |
| 4.4.1. Contexte.....                                                                  | 59 |
| 4.4.2. Constats.....                                                                  | 61 |
| 4.4.3. Risques découlant des constats.....                                            | 63 |
| 4.5. Prestations d'entretien .....                                                    | 64 |
| 4.5.1. Contexte.....                                                                  | 64 |
| 4.5.2. Constats.....                                                                  | 66 |
| 4.5.3. Risques découlant des constats.....                                            | 67 |
| 4.6. Gouvernance et politique de prise en charge des RMNA .....                       | 68 |
| 4.6.1. Contexte.....                                                                  | 68 |
| 4.6.2. Constats.....                                                                  | 71 |
| 4.6.3. Risques découlant des constats.....                                            | 72 |

|      |                                                       |    |
|------|-------------------------------------------------------|----|
| 5.   | RECOMMANDATION CONCLUSIVE .....                       | 73 |
| 6.   | TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS ..... | 84 |
| 7.   | DIVERS .....                                          | 94 |
| 7.1. | Glossaire des risques.....                            | 94 |
| 7.2. | Remerciements.....                                    | 96 |

## Liste des principales abréviations utilisées

|          |                                                                                    |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------|
| ACCES II | Accueil de l'enseignement secondaire 2                                             |
| AFP      | Attestation fédérale de formation professionnelle                                  |
| AGECAS   | Association genevoise des centres d'accueil pour candidats à l'asile               |
| AGOEER   | Association genevoise des organismes d'éducation, d'enseignement et de réinsertion |
| AMIG     | Aide aux migrants                                                                  |
| ATFOR    | Ateliers de formation de l'Hospice général                                         |
| BIE      | Bureau d'intégration des étrangers                                                 |
| CAFNA    | Caisse d'allocations familiales pour non-actifs                                    |
| CCS      | Code civil suisse                                                                  |
| CDAS     | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales           |
| CDE      | Convention relative aux droits de l'enfant                                         |
| CEP      | Centre fédéral d'enregistrement et de procédure                                    |
| CFC      | Certificat de capacité                                                             |
| CFP      | Centre de formation professionnelle                                                |
| CHC      | Centre d'hébergement collectif                                                     |
| CTP      | Centre de transition professionnelle                                               |
| DEA      | Département de l'enfant et de l'adolescent                                         |
| DEAS     | Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé                      |
| DFJP     | Département fédéral de justice et police                                           |
| DGAS     | Direction générale de l'action sociale                                             |
| DIP      | Département de l'instruction publique, de la culture et du sport                   |
| DSE      | Département de la sécurité et de l'économie                                        |
| DMCPRU   | Département de médecine communautaire, de premier recours et des urgences          |
| ETSP     | Étrangers sans permis                                                              |
| FAH      | Familles d'accueil avec hébergement                                                |
| FOJ      | Fondation officielle de la jeunesse                                                |
| Hg       | Hospice Général                                                                    |
| HUG      | Hôpitaux universitaires de Genève                                                  |



|       |                                                                                                             |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IGE   | Institut genevois d'éducation spécialisée                                                                   |
| JICRA | Jurisprudence et informations de la commission suisse de recours en matière d'asile                         |
| LAA   | Loi fédérale sur l'assurance-accidents                                                                      |
| LAPEF | Loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial                                          |
| LAsi  | Loi sur l'asile                                                                                             |
| LEtr  | Loi fédérale sur les étrangers                                                                              |
| LHG   | Loi sur l'Hospice général                                                                                   |
| LIetr | Loi sur l'intégration des étrangers                                                                         |
| LOJe  | Loi sur l'office de l'enfance et de la jeunesse                                                             |
| MNA   | Mineurs non-accompagnés                                                                                     |
| MEME  | Réseau santé mentale enfants-adolescents migrants et ethnopsychanalyse                                      |
| NEM   | Non-entrée en matière                                                                                       |
| OA1   | Ordonnance 1 sur l'asile                                                                                    |
| OAMAL | Ordonnance sur l'assurance-maladie                                                                          |
| OCPM  | Office cantonal de la population et des migrations                                                          |
| OEJ   | Office de l'enfance et de la jeunesse                                                                       |
| OFJ   | Office fédéral de la justice                                                                                |
| OFPC  | Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue                                         |
| OMP   | Office médico-pédagogique                                                                                   |
| OPE   | Ordonnance sur le placement d'enfant                                                                        |
| OPPM  | Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures |
| PSI   | Prestations sociales individuelles                                                                          |
| PSM   | Programme santé migrants                                                                                    |
| RIASI | Règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle                              |
| RIFAH | Règlement fixant les indemnités pour les familles d'accueil avec hébergement                                |
| RMNA  | Requérants mineurs non accompagnés                                                                          |
| SAD   | Service asile et départ                                                                                     |
| SAMI  | Santé migrants pédiatrie                                                                                    |
| SASAJ | Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour                                              |
| SASLP | Service d'autorisation des lieux de placement                                                               |

|       |                                                       |
|-------|-------------------------------------------------------|
| SEM   | Secrétariat d'État aux migrations                     |
| SPEA  | Service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent |
| SPMi  | Service de protection des mineurs                     |
| SSEJ  | Service de santé de l'enfance et de la jeunesse       |
| TAF   | Tribunal administratif fédéral                        |
| TPAE  | Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant     |
| UNHCR | Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés |
| USJ   | Unité santé jeunes                                    |

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de son analyse générale des risques, la Cour des comptes considère la problématique d'accueil et d'intégration des requérants d'asile comme majeure, au vu des enjeux humains, des contraintes financières et administratives et des incidences politiques et médiatiques d'un tel sujet.

L'audit de gestion relatif à l'aide apportée aux migrants par l'Hospice général (Hg)<sup>3</sup>, a permis d'identifier une population spécifique, les requérants mineurs non accompagnés (RMNA), dont la prise en charge nécessite un audit distinct qui fait l'objet du présent rapport. Cet audit tient par ailleurs compte de la situation d'urgence à laquelle le canton a dû faire face en 2015 suite à l'afflux massif de nouveaux RMNA et s'inscrit en outre dans la continuité du rapport d'évaluation de politique publique en matière de protection des mineurs - mesures liées au placement<sup>4</sup>.

Il appartient à la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique. Dans ce dernier cas, le contrôle doit porter également sur la qualité de la gestion et sur l'efficience de l'entité contrôlée (art. 40 al. 1 et 2 LSurv).

Ainsi, par lettre du 3 février 2017 adressée à la conseillère d'État en charge du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) et au président du conseil de fondation de l'Hospice général, la Cour a communiqué sa décision d'entreprendre un audit de la prise en charge des RMNA, et en a informé le conseiller d'État du département de l'action sociale et de la santé (DEAS).

Cet audit a eu pour objectif principal de s'assurer que les pouvoirs politiques se sont donnés des moyens suffisants pour prendre en charge les RMNA dès leur arrivée dans le canton. Il s'est agi d'apprécier dans quelle mesure la gestion des RMNA était conforme au cadre légal en la matière, à une utilisation efficiente des fonds publics et adaptée à cette population spécifique.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle n'a pas identifié de rapport récent sur le sujet.

En outre, conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles du Service d'audit interne cantonal et a informé ce dernier de sa mission.

---

<sup>3</sup> Rapport n°118 – Audit de gestion relatif à l'aide apportée aux migrants par l'Hospice général, publié le 23 juin 2017, librement disponible sous [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

<sup>4</sup> Rapport n°112 – Évaluation de politique publique en matière de protection des mineurs – mesures liées au placement, publié le 17 novembre 2016, librement disponible sous [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a procédé à la récolte des informations entre les mois de mars et novembre 2017, sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- L'Hospice général :
  - o Des membres de la direction générale ;
  - o La direction de l'aide aux migrants (AMIG) ;
  - o Des collaborateurs du service des prestations sociales individuelles (PSI) de l'AMIG et du centre d'hébergement collectif de l'Étoile ;
- Le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) :
  - o Des membres de la direction générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ) ;
  - o Des collaborateurs du pôle de la protection de l'enfance et de la jeunesse – service de protection des mineurs (SPMi) ;
  - o Des collaborateurs du pôle de coordination des prestations déléguées et de la surveillance – service d'autorisation des lieux de placement (SASLP) ;
  - o La direction de l'accueil de l'enseignement secondaire II (ACCES II) ;
  - o Des enseignantes de l'ACCES II ;
- Le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS) :
  - o La directrice des politiques d'insertion au sein de la direction générale de l'action sociale (DGAS) ;
  - o Le médecin cantonal ;
- Les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) :
  - o La responsable du programme santé migrants (PSM) ;
  - o La responsable de l'unité santé jeunes (USJ) ;
  - o La responsable du réseau santé mentale enfants-adolescents migrants et ethnopsychanalyse (MEME).

La Cour a par ailleurs rencontré le directeur de la fondation officielle de la jeunesse (FOJ) et visité un institut genevois d'éducation spécialisée (IGE), le foyer Blue sky. La Cour s'est également entretenue avec des associations intervenant auprès des RMNA.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

### **1<sup>ère</sup> phase : Planification**

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

### **2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit**

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

### **3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

La problématique des requérants mineurs non accompagnés (RMNA) s'est développée en Suisse dans les années 90, pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine (1992-1995) et au cours du conflit au Kosovo (1998-1999). Le nombre de demandes d'asile a connu une forte augmentation durant cette période, atteignant plus de 15'000 RMNA séjournant en Suisse en 1999. Ce nombre a ensuite chuté pour varier d'environ 200 à 600 nouvelles demandes d'asile par année entre 2006 et 2011.

Très récemment, les troubles politiques en Érythrée et le conflit armé qui sévit en Syrie ont provoqué des vagues migratoires très importantes. En 2014, 795 demandes d'asile ont été déposées en Suisse par des RMNA (dont 81,3% de sexe masculin et 18,7% de sexe féminin). En 2015, comme dans d'autres pays européens, ce chiffre a plus que triplé en Suisse. En effet, 2'736 nouvelles demandes d'asile ont été déposées par des RMNA, dont 29 % âgés de moins de 16 ans<sup>5</sup>.

Genève a ainsi suivi la même tendance, les attributions au sein du canton passant de 46 RMNA en 2014 à 135 en 2015.

#### 3.1. Définitions

##### Notion de migrants

Selon le Haut-Commissariat aux réfugiés, les migrants sont des personnes qui « choisissent de quitter leur pays non pas en raison d'une menace directe de persécution ou de mort, mais surtout afin d'améliorer leur vie en trouvant du travail, et dans certains cas, pour des motifs d'éducation, de regroupement familial ou pour d'autres raisons. Contrairement aux réfugiés qui ne peuvent retourner à la maison en toute sécurité, les migrants ne font pas face à de tels obstacles en cas de retour. S'ils choisissent de rentrer chez eux, ils continueront de recevoir la protection de leur gouvernement ».

##### Notion de réfugié

Les réfugiés, selon l'article 3 de la loi fédérale sur l'asile, inspiré de la Convention de Genève sur les réfugiés, sont « *les personnes qui, dans leur État d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes. Ne sont pas des réfugiés les personnes qui, au motif qu'elles ont refusé de servir ou déserté, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être* ».

##### Notion d'asile

L'asile est le statut que la Suisse accorde normalement à une personne dont la qualité de réfugié est reconnue, dès lors que, pour les raisons énumérées à l'art. 3 de la loi sur l'asile (LAsi, RS 142.31), elle a été ou, selon toute évidence, serait persécutée à l'avenir de manière grave et individuelle par l'État ou par des entités privées contre lesquelles l'État n'est pas en mesure d'agir pour garantir la sécurité des victimes. C'est le secrétariat d'État aux migrations (SEM) à Berne qui est l'autorité compétente pour prendre les décisions en matière d'asile (art. 6a LAsi). L'autorité de recours est le Tribunal administratif fédéral (TAF).

---

<sup>5</sup> Source : [http://www.enfants-migrants.ch/fr/faits\\_et\\_chiffres](http://www.enfants-migrants.ch/fr/faits_et_chiffres).

### Mineur

Selon l'article 14 du Code civil suisse (CCS, RS 210) est considéré comme "mineur" quiconque qui n'a pas encore atteint l'âge de 18 ans révolus. Tout requérant d'asile de moins de 18 ans est donc un mineur.

Dans le cadre de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1, RS 142.311), le cas où la minorité d'un requérant d'asile est mise en doute durant l'établissement des faits, les autorités peuvent recourir à des méthodes scientifiques (expertise) afin de déterminer son âge. De manière générale, tant que l'âge n'a pas été établi et qu'un doute subsiste, le requérant d'asile doit être traité comme une personne mineure.

### Mineur non accompagné

Selon la définition du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR), « *un enfant non accompagné est une personne âgée de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable, qui est séparé de ses deux parents et n'est pas pris en charge par un adulte ayant, de par la loi ou la coutume, la responsabilité de le faire* »<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Cette définition est issue de la **Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile** de février 1997.

## 3.2. Cadre légal et réglementaire

### 3.2.1 Cadre légal et réglementaire relatif à l'asile

#### La Convention de Genève et la politique suisse en matière d'asile

Après la seconde guerre mondiale, la communauté internationale a élaboré la Convention de Genève relative au statut des réfugiés conclue le 28 juillet 1951 à Genève (RS 0.142.30). Ainsi, les individus et les groupes sont protégés contre les persécutions qu'ils subissent en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.

Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), la Convention de Genève relative au statut des réfugiés est le premier accord ayant valeur universelle qui est exclusivement consacré à la problématique des réfugiés. Elle est ainsi l'instrument le plus important de la protection des réfugiés. Elle définit toute une série de droits fondamentaux qui correspondent au minimum à ceux reconnus aux étrangers qui séjournent légalement dans un pays déterminé.

Le secrétariat d'État aux migrations de la Confédération suisse précise que la Convention de Genève sert comme base à la loi sur l'asile qui règle l'octroi de l'asile et le statut des réfugiés en Suisse (LAsi, RS 142.31).

La Confédération a ainsi établi, sur ces bases, les grandes lignes de sa politique en matière d'asile<sup>7</sup> :

- « quiconque est menacé ou persécuté dans son État d'origine selon les critères reconnus par le droit international public obtient l'asile en Suisse,
- en cas de détresse humaine dans des régions ravagées par la guerre ou les catastrophes, la Suisse s'emploie à apporter rapidement son aide sur place. Elle participe à des campagnes internationales organisées dans le but de protéger et de soutenir les populations touchées,
- lorsqu'un grave danger empêche toute intervention dans une région, la Suisse admet à titre provisoire sur son territoire les groupes de victimes,
- parallèlement, le Conseil fédéral s'efforce de trouver, en collaboration avec les gouvernements des autres pays, des solutions efficaces et durables afin d'endiguer les causes de fuite et de migration involontaire ».

La procédure d'asile permet de déterminer parmi les nouveaux requérants ceux qui ont droit à une protection d'après les critères précités.

#### La législation fédérale et cantonale en matière d'asile

Le secteur de l'asile est régi par la loi fédérale sur l'asile (LAsi, RS 142.31) et la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20).

La LEtr règle à son art. 1 « l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse, le séjour des étrangers et le regroupement familial. Elle règle en outre l'encouragement de l'intégration des étrangers ».

La LAsi règle, selon l'art. 1 :

- « L'octroi de l'asile et le statut des réfugiés en Suisse,
- La protection provisoire accordée en Suisse à ceux qui en ont besoin (personnes à protéger) ainsi que leur retour dans leur pays d'origine ou de provenance ou dans un État tiers ».

---

<sup>7</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asyl/asylrecht.html>.



Ces lois sont mises en œuvre par des ordonnances d'exécution et des directives. Les questions d'asile relèvent du secrétariat d'État aux migrations (SEM) qui dépend du département fédéral de justice et police (DFJP).

Au niveau cantonal, ces lois sont complétées, notamment par la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI, J 4 04) qui « a pour but de prévenir l'exclusion sociale et d'aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel ».

Par ailleurs, des directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés ont été établies. Elles précisent notamment :

- Les bénéficiaires concernés,
  - La mission de l'aide sociale en matière d'asile,
  - Les prestations d'aide sociale et financière,
  - Les conditions et modes de calcul des prestations d'aide financière.
- Liste de la législation fédérale en matière d'asile :
- o La loi fédérale sur l'asile (LAsi, RS 142.31) du 26 juin 1998 ;
  - o L'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1, RS 142.311) du 11 août 1999 ;
  - o L'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2, RS 142.312) du 11 août 1999 ;
  - o L'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement des données personnelles (OA 2, RS 142.314) du 11 août 1999 ;
  - o La loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) du 16 décembre 2005 ;
  - o L'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205) du 24 octobre 2007 ;
  - o L'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE, RS 142.281) du 11 août 1999 ;
  - o La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (Loi fédérale en matière d'assistance, LAS, RS 851.1) du 24 juin 1977.
- Liste de la législation cantonale en matière d'asile :
- o La loi d'application de la loi fédérale sur l'asile (LaLASi, F 2 15) du 18 décembre 1987 ;
  - o La loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LaLEtr, F 2 10) du 16 juin 1988 ;
  - o La loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI, J 4 04) du 22 mars 2007 ;
  - o Le règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI, J 4 04.01) du 25 juillet 2007 ;
  - o Le règlement d'application de la loi fédérale sur les étrangers (RaLEtr, F 2 10.01) du 2 mars 2009 ;
  - o Le règlement relatif à la mise à disposition par les communes d'ouvrages de protection civile en cas de situation d'urgence en matière d'asile (RCPCAsi, F 2 15.04) du 15 juin 2016 ;
  - o Les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés entrées en vigueur le 1er janvier 2011.

### 3.2.2. Cadre légal et réglementaire relatif à la protection des mineurs

#### La Convention relative aux droits de l'enfant

La prise de conscience des droits de l'enfant s'est faite au lendemain de la 1<sup>ère</sup> Guerre Mondiale, avec l'adoption de la Déclaration de Genève, en 1924. Le processus de reconnaissance des droits de l'enfant a continué sous l'impulsion de l'ONU, avec l'adoption de la Déclaration des droits de l'enfant en 1959. La reconnaissance de l'intérêt de l'enfant et de ses droits se concrétise le 20 novembre 1989 avec l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant qui est le premier texte international juridiquement contraignant de protection des mineurs.

Cette convention consacre quatre principes auxquels la mise en œuvre de l'ensemble des droits qu'elle prévoit est subordonnée :

- La non-discrimination ;
- L'intérêt supérieur de l'enfant ;
- Le droit à la vie, à la survie et au développement ;
- Le respect de l'opinion de l'enfant.

Cette convention relative aux droits de l'enfant a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1996 et, est entrée en vigueur en Suisse le 26 mars 1997.

#### La législation fédérale et cantonale relative aux droits de l'enfant

La protection des mineurs est régie par le Code civil suisse (CCS, RS 210) qui précise, à l'art. 307 al.1, en lien avec l'art. 327a sur la tutelle et l'art. 306 al. 2 sur la curatelle, les mesures de tutelle ou de curatelle qui doivent être prises pour les mineurs ne pouvant pas recevoir la protection nécessaire par leurs parents. Le Code civil est complété par l'ordonnance sur le placement d'enfant (OPE, RS 211.222.338) précisant, à son art.1, que « *le premier critère à considérer lors de l'octroi ou du retrait d'une autorisation et dans l'exercice de la surveillance est le bien de l'enfant* ».

Enfin, l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM, RS 341.1) encadre les subventions d'exploitation allouées aux établissements d'éducation.

Les questions de protection des mineurs relèvent de l'office fédéral de la justice (OFJ). Diverses dispositions cantonales complètent le cadre légal, notamment la loi sur l'office de l'enfance et de la jeunesse (LOJeun, J 6 05), la loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (LAPEF, J 6 25) et leurs règlements d'application. La LAPEF précise à son art. 2 que le DIP :

- est compétent pour délivrer l'autorisation et exercer la surveillance des milieux de placement au sens de l'article 316, alinéa 1 du CCS ;
  - est l'autorité cantonale unique au sens de l'article 316, alinéa 1bis, du CCS ;
  - est l'office approprié chargé de conseiller l'enfant à sa demande au sens de l'article 268c, alinéa 3, du CCS ;
  - est l'autorité compétente pour préavisier au sens de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861).
- Liste de la législation fédérale en matière de protection des mineurs :
- o Le Code civil suisse (CCS), notamment les articles 307 et suivants ;
  - o L'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE, RS 211.222.338) du 19 octobre 1977 ;
  - o L'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM, RS 341.1) du 21 novembre 2007.

- Liste de la législation cantonale en matière de protection des mineurs :
  - La loi sur l'office de l'enfance et de la jeunesse (LOJeun, J 6 05) du 28 juin 1958 ;
  - Le règlement sur la surveillance des mineurs (RSM, J 6 20.04) du 25 mai 1945 ;
  - La loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (LAPEF, J 6 25) du 27 janvier 1987 ;
  - Le règlement sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (RAPEF, J 6 25.01) du 5 septembre 2007 ;
  - Le règlement fixant les indemnités pour les familles d'accueil avec hébergement (RIFAH, J 6 25.04) du 11 mai 2016 ;
  - La loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes (LCSIES, J 6 35) du 16 juin 1994 ;
  - Le règlement d'application de la loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes (RCSIES, J 6 35.01) du 2 novembre 1994.

### 3.3. Principaux acteurs en lien avec la gestion des RMNA

#### 3.3.1. Les acteurs fédéraux

##### Le secrétariat d'État aux migrations (SEM)

Le secrétariat d'État aux migrations (SEM) est rattaché au département fédéral de justice et police (DFJP). Il réglemente les conditions d'entrée, de séjour et de travail en Suisse et décide qui peut obtenir la protection contre des persécutions. Il coordonne les efforts déployés par la Confédération, les cantons et les communes en matière d'intégration des étrangers. Le SEM est en charge d'examiner les demandes d'asile, de vérifier la crédibilité des motifs invoqués, et d'accorder ou non l'asile.

Les personnes qui souhaitent faire une demande d'asile doivent s'adresser à un centre fédéral d'enregistrement et de procédure (CEP). Les CEP sont au nombre de six<sup>8</sup> et situés à Bâle, Berne, Chiasso, Kreuzlingen, Vallorbe et Altstätten. Les RMNA qui arrivent à Genève proviennent dans la grande majorité du centre de Vallorbe.

##### L'office fédéral de la justice (OFJ)

L'Office fédéral de la justice (OFJ) est rattaché au Département fédéral de justice et police. Il n'exerce aucune fonction judiciaire, contrairement à ce que laisse supposer sa désignation.

L'OFJ est compétent pour l'élaboration d'actes législatifs dans les domaines du droit public, privé et pénal. Il conseille l'administration fédérale dans toutes les affaires relatives à la législation et rédige des avis de droit. L'OFJ surveille la tenue des registres du commerce, du registre de l'état-civil et du registre foncier, veille à la bonne application du droit fédéral en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger et tient le casier judiciaire suisse.

L'OFJ intervient dans le cadre de l'octroi de subventions pour l'exploitation d'établissements d'éducation pour mineurs et jeunes adultes. Ces subventions sont prévues par l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM, RS 341.1). Au regard de l'art. 9 de l'OPPM, les subventions d'exploitation allouées aux établissements d'éducation sont fixées sous la forme de forfait et correspondent à 30 % des frais de personnel déterminants de l'établissement, selon une dotation en personnel définie, imposée par la Confédération.

#### 3.3.2. Les acteurs cantonaux

Le DSE, le DEAS et le DIP ont un rôle important dans cette prise en charge de même que les HUG, l'Hg et la FOJ. Au niveau cantonal, les acteurs intervenant dans la prise en charge des RMNA sont nombreux et dépendent de différentes entités de l'État.

---

<sup>8</sup> Source : [https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/empfang/uebersicht\\_evz.html](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/empfang/uebersicht_evz.html).

### 3.3.2.1. Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS)

#### La direction générale de l'action sociale (DGAS)

La direction générale de l'action sociale (DGAS), rattachée au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS), a notamment pour objectif de définir des stratégies et proposer des actions en matière d'asile (application des normes fédérales, suivi de la législation cantonale). Pour ce faire, la DGAS doit coordonner les activités des entités qui sont actives dans le soutien aux migrants.

De plus, la DGAS est présente au sein de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) qui a pour but d'encourager et de coordonner la collaboration entre les cantons dans le domaine de la politique sociale et de défendre leurs intérêts, notamment vis-à-vis de la Confédération.

### 3.3.2.2. Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP)

#### L'Office de l'enfance et de la jeunesse

Au sein du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) et en étroite collaboration avec l'école, l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ) œuvre activement en faveur des mineurs du canton. Il veille au bien-être, à la protection, à la santé et à la sécurité des enfants et adolescents. Au sein de cet office, plusieurs services sont au contact des RMNA :

- Le service de protection des mineurs (SPMi) a pour mission d'assister la famille dans sa tâche éducative, de veiller aux intérêts de l'enfant et de le protéger, en collaboration avec les parents et quand cela s'avère nécessaire, en sollicitant des mesures judiciaires. Pour les RMNA, le service assume le rôle de représentation légale, suite à la nomination d'un curateur ou d'un tuteur du SPMi par le tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) ;
- Le service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP), rattaché au pôle de coordination des prestations déléguées, est chargé d'autoriser et de surveiller les milieux d'accueil familiaux et institutionnels qui reçoivent et hébergent des mineurs. Dans le cadre des RMNA, ce service est en charge d'autoriser les familles d'accueil élargies et publiques, les foyers IGE concernés et le centre d'hébergement collectif géré par l'Hg ;
- Le service de santé de l'enfance et de la jeunesse (SSEJ) est un service de santé publique de l'enfant et de pédiatrie sociale et préventive. Il est chargé de promouvoir et de protéger la santé des jeunes et de prévenir les maladies et les conduites à risque. Le SSEJ assure notamment dans les écoles une promotion de la santé, des visites de santé et des actions et programmes d'éducation à la santé.

#### L'Office médico-pédagogique

L'OMP accomplit une mission d'aide aux enfants et aux adolescents présentant des troubles d'apprentissage, des troubles psychologiques, des défauts de langage, des affections nerveuses, sensorielles ou motrices. Il tend à ce que tout enfant puisse suivre une scolarité normale. L'OMP couvre ainsi deux grands groupes de prestations :

- L'enseignement spécialisé : il offre une scolarisation et un encadrement adaptés aux besoins des élèves présentant des handicaps et/ou des besoins éducatifs particuliers. Les élèves bénéficient d'un programme d'apprentissage et de développement individualisé, qui tient compte de leurs particularités et de leurs besoins ;
- Les consultations par des psychologues pour le trouble du développement ont pour but de répondre aux problèmes de développement (moteur, cognitif, du langage, affectif, social) et aux difficultés d'ordre psychologique des enfants et adolescents. Par problèmes de développement psychologique on comprend les troubles du sommeil et de l'alimentation, les difficultés de

séparation, de socialisation, les problèmes de comportement, agitation, repli sur soi ou angoisse, les difficultés d'adaptation ou d'apprentissage, etc.

### L'enseignement scolaire

Les RMNA sont scolarisés dans différentes structures en fonction de leur âge :

- Au sein des classes d'accueil du primaire ou du cycle d'orientation, pour les RMNA de moins de 15 ans ;
- Au sein de l'accueil de l'enseignement scolaire 2 (ACCES II) pour les RMNA de 15 à 19 ans lors de leur arrivée dans le canton.

Le service de l'ACCES II reçoit principalement des élèves allophones, ayant entre 15 et 19 ans. Dans un premier temps, l'accent est mis sur l'enseignement du français et parfois celui des règles de vie d'une école ainsi que sur une mise à niveau des connaissances générales.

### Les institutions d'éducation spécialisée (IGE)

Le canton de Genève dispose de 346 places réparties dans 27 foyers. Ces foyers sont gérés par cinq organismes distincts, tous membres de l'association genevoise des organismes d'éducation, d'enseignement et de réinsertion (AGOEER) :

- La fondation officielle de la jeunesse (FOJ) qui propose 201 places ;
- L'association genevoise d'actions préventives et éducatives (AGAPÉ) qui propose 64 places en foyer d'éducation spécialisé ;
- L'action pour la jeunesse (ASTURAL) qui propose 33 places en foyer d'éducation spécialisé ;
- L'école protestante d'altitude (EPA) dont la capacité est de 30 places ;
- L'enseignement primaire du DIP (École climatique de Boveau) dont la capacité est de 18 places.

Certaines de ces IGE fournissent des prestations d'hébergement pour les RMNA de moins de 15 ans. Actuellement, un seul foyer de 9 places est dédié aux RMNA de moins de 15 ans.

## **3.3.2.3. Département de la sécurité et de l'économie (DSE)**

### L'office cantonal de la population et des migrations (OCPM)

Par délégation du département de la sécurité et de l'économie (DSE), l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) est l'autorité cantonale de police des étrangers. Il a pour tâche principale la tenue à jour du registre des habitants ainsi que du registre des étrangers qui exercent une activité lucrative sur le territoire du canton sans y résider.

L'OCPM est notamment en charge des procédures d'asile et de départ ainsi que de l'intégration des étrangers :

- Le service asile et départ (SAD) traite les dossiers des personnes relevant de l'asile attribuées au canton de Genève et veille à la bonne exécution des décisions de renvoi prononcées par les autorités compétentes, à l'encontre de personnes relevant de la loi sur l'asile (LAsi) ou de la loi sur les étrangers (LEtr).
- Le bureau d'intégration des étrangers (BIE) a été créé par la loi genevoise sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001 (LIEtr, A 2 55). Il est rattaché à l'OCPM et chargé de coordonner l'action publique dans le domaine de l'intégration des étrangers. Selon l'article 4 de la LIEtr, le BIE « *aide à promouvoir, en s'appuyant sur les organismes publics ou privés existants concernés par l'intégration, l'accès des étrangers à tous les vecteurs d'intégration* ».

### 3.3.2.4. Hospice général (Hg)

L'Hg est un établissement public autonome disposant de la personnalité juridique. La loi sur l'Hospice général du 17 mars 2006 (LHG, J 4 07) définit son statut, ses missions et son organisation. Il est placé sous la haute surveillance du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS).

Présent dans 50 lieux sur tout le territoire du canton, l'Hg a pour mandat de prévenir l'exclusion sociale. Il consacre l'essentiel de son activité à l'aide sociale en faveur des plus démunis et à l'accueil des requérants d'asile, tout en assurant d'autres tâches d'assistance, de prévention et d'information pour toutes les catégories de la population.

Par délégation du Conseil d'État, l'Hg a en charge la gestion de l'asile. L'art. 3 de la LHG précise qu'« *il est également chargé des tâches d'assistances qui incombent au canton en vertu de la législation fédérale sur l'asile* ». Dans ce cadre, l'État et l'Hg ont conclu un contrat de prestations précisant notamment des objectifs et des indicateurs de performance dans le traitement des requérants d'asile.

L'Hg s'est organisé par fonction de façon à fournir les prestations déléguées par l'État en matière d'action sociale et d'asile. La fonction « AMIG » regroupe ainsi toutes les activités relatives au domaine de l'asile, à savoir, l'hébergement, les prestations sociales individuelles et les prestations d'insertion/intégration.

En ce qui concerne la gestion des RMNA, l'Hg a défini une organisation spécifique et dispose d'un centre d'hébergement collectif (CHC) situé à l'Étoile (route des Jeunes 11A, 1227 Carouge).

L'Hg assure notamment l'accueil et la gestion des prestations individuelles de l'ensemble des RMNA. Il est en charge également de l'hébergement et de l'encadrement des RMNA de 15 ans et plus.

### 3.3.2.5. Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)

#### Le programme santé migrants (PSM)

Ce programme est géré par le département de médecine communautaire, de premier recours et des urgences (DMCPRU). Il prend en charge les requérants d'asile majeurs ainsi que quelques **RMNA à partir de 16 ans**.

Le PSM est l'unité principale du dispositif de santé mis en place pour les demandeurs d'asile. Le programme santé migrants est la porte d'entrée en matière de santé pour l'ensemble des demandeurs d'asile. Il est l'interlocuteur privilégié des centres d'enregistrement et de procédure pour requérants d'asile (CEP). Il reçoit donc directement l'information sur les nouveaux arrivants au sein du canton par le service d'état aux migrations (SEM). Une infirmière du PSM est présente au sein du centre du Bouchet<sup>9</sup> lors de l'accueil des migrants en provenance des CEP pour effectuer un premier bilan de santé.

#### La consultation santé migrants pédiatrie (SAMi)

La SAMi fait partie du service de pédiatrie générale au sein du département de l'enfant et de l'adolescent (DEA) des HUG. Elle a pour mission d'évaluer et d'assurer un suivi de santé chez **tous les**

---

<sup>9</sup> Le centre administratif du Bouchet est géré par l'Hg. Il s'agit notamment d'un centre de premier accueil centralisé des nouveaux arrivants. Un premier bilan de santé y est réalisé.



**enfants de Genève qui sont migrants ou dans une grande précarité, jusqu'à l'âge de 16 ans.** Pour les adolescents, l'équipe travaille en collaboration avec l'unité santé jeunes.

Cette consultation de premier recours examine chaque enfant pour évaluer son état de santé global (développemental, psychique, somatique). Selon les besoins, des dépistages peuvent être réalisés (tuberculose, parasites, autres). La vaccination et les autres mesures préventives sont actualisées. Des recommandations pour l'alimentation, le sommeil, la prévention des accidents et d'autres problèmes sont abordées.

#### L'unité santé jeunes (USJ)

L'USJ fait partie du service de pédiatrie générale au sein du département de l'enfant et de l'adolescent (DEA) des HUG. Sa mission principale est de favoriser l'accès aux soins des jeunes, en particulier de ceux qui ont du mal à s'orienter dans le système de santé ou qui ont des difficultés à avoir un médecin traitant. Les soins peuvent être organisés en complémentarité avec les médecins de ville. L'unité s'adresse aux **adolescents à partir de 12 ans et aux jeunes adultes jusqu'à 25 ans**.

L'objectif de l'USJ est de fournir à ces jeunes un bilan de santé afin de suivre des soins primaires et d'avoir un accès à des soins spécialisés (ex. la psychiatrie). Suite à l'ouverture du centre d'hébergement collectif de l'Étoile en 2016, une infirmière de l'unité santé jeunes est également présente dans le centre à raison de trois demi-journées par semaine.

#### L'unité de guidance infantile

Cette unité fait partie du service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SPEA) au sein du département de l'enfant et de l'adolescent (DEA). C'est une structure ambulatoire dont la mission touche le dépistage, l'évaluation et le traitement :

- Des pathologies psychiques du jeune enfant ;
- Des troubles du développement psychologique et langagier ;
- Des difficultés relationnelles et sociales ;
- Des difficultés concernant le lien parent-enfant ;
- Des difficultés liées à la parentalité.

L'unité de guidance infantile accueille principalement **les enfants d'âge préscolaire (0 à 5 ans)** et les (futurs) parents.

Elle assure à la fois des consultations ambulatoires et la liaison avec le réseau ambulatoire et hospitalier.

#### L'unité de liaison

L'unité de liaison fait partie du service de **psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent** (SPEA) au sein du département de l'enfant et de l'adolescent (DEA). Le rôle des pédopsychiatres et psychologues de liaison est de travailler en lien et en étroite collaboration avec les équipes de soins somatiques médico-infirmières.

L'objectif est d'assurer une prise en charge globale du patient hospitalisé pour des raisons somatiques, y compris dans sa dimension psychique, afin de lui apporter, à lui et à sa famille, un soutien global.

#### Le réseau santé mentale enfants-adolescents migrants et ethnopsychoanalyse (MEME)

Ce dispositif, « Réseau santé Mentale Enfants-adolescents Migrants et Ethnopsychanalyse », est un petit réseau directement lié au service de **psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent** (SPEA) au sein du



département de l'enfant et de l'adolescent (DEA). Son objectif est surtout de coordonner l'accès aux soins en santé mentale des familles et des mineurs réfugiés.

### 3.3.2.6. Autres acteurs

Outre les entités précitées, d'autres acteurs interviennent pour améliorer les conditions de vie des migrants et favoriser leur intégration. Parmi ces acteurs figurent notamment :

- Les communes genevoises avec leurs services de la jeunesse, d'action communautaire, etc. ;
- Les milieux associatifs, avec notamment :
  - o Le Centre social protestant (CSP) assure un accompagnement social auprès des RMNA ;
  - o La Fondation suisse du Service social international (SSI) : est une organisation internationale à but non lucratif représentée par un réseau d'entités nationales qui soutiennent les enfants, les familles et les individus confrontés à des problèmes sociaux et juridiques liés à une migration ou un déplacement international. Dans ce cadre, le SSI a édité un manuel de prise en charge des mineurs non accompagnés en Suisse, dont la première édition a été publiée en 2014. La deuxième édition a été publiée en 2017. Le SSI dispose par ailleurs, d'un programme de comparaison des bonnes pratiques pour la gestion des RMNA auprès des 6 cantons romands et de certains cantons alémaniques. Enfin, une convention existe entre le SPMi et le SSI afin de fournir un appui juridique aux RMNA dont la procédure d'asile est en cours ;
  - o L'association Païdos : cette association dispose d'un espace accueil socio-pédagogique (Sas) pour les RMNA. En 2015, ce Sas avait pour but initial d'accueillir tous les primo-arrivants RMNA qui n'étaient pas encore scolarisés. Aujourd'hui, ce programme prend en charge les jeunes en rupture (essentiellement déscolarisés). Depuis 2015 l'association a accueilli plus de 200 jeunes ;
  - o L'association Reliance : Cette association a pour objectif d'accompagner des jeunes en difficultés scolaires. Dans ce cadre, un tutorat a été mis en place avec les RMNA. Pour cette prestation, chaque tuteur suit 2 heures par semaine chaque jeune et entretient un contact avec l'école ;
  - o L'association Appartenances : l'association assure une prise en charge psychologique des RMNA en séance individuelle ou en groupe ;
  - o L'association des médiatrices interculturelles (AMIC) : cette association a développé un programme pour les RMNA en développant des cours de français, de mathématiques, ainsi que des activités sportives. Au fur et à mesure de la scolarisation des RMNA, les cours de français se sont transformés en cours d'appui. Enfin, cette association a également développé un parrainage avec des familles genevoises pour un accueil ponctuel des RMNA ;

### 3.4. Procédure d'asile pour les RMNA

#### 3.4.1. La procédure d'asile

La procédure d'asile comporte les grandes étapes suivantes :

- « dépôt par l'étranger (ou requérant d'asile) d'une demande d'asile,
- établissement de l'état de fait,
- examen de la recevabilité de la demande,
- dans l'affirmative, examen de la qualité de réfugié, c'est-à-dire examen des motifs d'asile,
- si le statut de réfugié est reconnu : examen des conditions d'octroi de l'asile,
- si l'asile est refusé : examen de la question du renvoi,
- lorsque le renvoi est ordonné : examen du caractère exécutable du renvoi et, dans la négative, prononcé d'une mesure de substitution ».

La Cour renvoie le lecteur à la description détaillée de ces étapes faite dans le rapport N° 118 Audit de gestion relatif à l'aide apportée aux migrants par l'Hospice général, publié le 23 juin 2017, aux pages 17 à 21.

#### Les différents statuts (ou permis) en matière d'asile

Une demande d'asile peut être rejetée, acceptée de façon provisoire ou définitive. En fonction de la réponse du SEM, le requérant se verra octroyer un statut ou permis différent relatif à sa situation.

Un requérant peut ainsi se retrouver dans les cas suivants :

- Les requérants ou demandeurs d'asile (permis N) : il s'agit des personnes qui ont déposé une demande d'asile en Suisse et qui font l'objet d'une procédure d'asile. Le permis N est octroyé à toutes les personnes ayant déposé une demande d'asile en cours d'analyse par le SEM ;
- Les personnes admises à titre provisoire (permis F) : il s'agit de personnes dont la demande d'asile a été rejetée, mais qui ne peuvent pas être renvoyées ou expulsées de Suisse, soit parce que l'exécution de leur renvoi ou de leur expulsion n'est pas possible, est illicite ou qu'elle ne peut pas être raisonnablement exigée. Ces personnes obtiennent un permis pour étrangers de type F. Ce permis est établi pour un an et peut être renouvelé d'année en année, après examen par le canton de domicile. Après cinq ans à compter de leur arrivée en Suisse, les personnes admises à titre provisoire peuvent solliciter une autorisation de séjour de type B ;
- Les réfugiés admis à titre provisoire (permis F « réfugié ») : il s'agit de personnes dont la qualité de réfugié a certes été reconnue. Néanmoins, pour des motifs de comportement ou en raison d'actes répréhensibles, les autorités suisses ne leur accordent pas l'asile, mais une admission provisoire. Les réfugiés admis à titre provisoire obtiennent un livret pour étrangers de type F. Les modalités de renouvellement et de modification de ce permis sont identiques à celles des personnes admises à titre provisoire ;
- Les réfugiés reconnus (permis B et C) : ces personnes ont obtenu l'asile et obtiennent un permis pour étrangers de type B (autorisation de séjour). Ce permis est établi pour un an et peut être renouvelé. Le renouvellement peut toutefois être refusé pour de justes motifs, par exemple si la personne constitue une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Les autorités peuvent délivrer une autorisation d'établissement non limitée dans le temps (permis C) aux réfugiés qui séjournent depuis plus de dix ans en Suisse ;
- Les personnes pour lesquelles une non-entrée en matière a été prononcée (NEM) : pour ces personnes, le SEM a prononcé une décision de non-entrée en matière sur leur demande d'asile, les conditions n'étant manifestement pas remplies ;
- Les personnes déboutées : il s'agit des personnes pour lesquelles le SEM a rendu une décision d'asile négative.

Les personnes NEM et déboutées rentrent dans la catégorie des personnes en attente de l'exécution d'une décision de renvoi.

### 3.4.2. Spécificités de la procédure d'asile pour les RMNA

Une procédure spécifique a été mise en place par la Confédération<sup>10</sup> afin de prendre en charge les RMNA.

Tout requérant mineur capable de discernement<sup>11</sup> peut dès lors déposer une demande d'asile, soit personnellement, car il s'agit de l'exercice d'un droit strictement personnel, soit par le biais d'un représentant (cf. art. 19 CCS et suivants). Quant aux mineurs ne disposant pas de la capacité de discernement, une demande d'asile peut être valablement déposée par leur représentant.

Au regard de l'art.17 al. 3 de la LAsi, les autorités cantonales compétentes désignent une personne de confiance chargée de représenter les intérêts du RMNA au cours de la procédure dans un aéroport ou durant le séjour dans un centre d'enregistrement et de procédure (CEP) si des actes déterminants pour la décision d'asile y sont accomplis.

À Genève et une fois effectuée l'attribution du RMNA au canton, l'autorité compétente pour la représentation légale d'un RMNA est le tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant. En fonction de la situation du RMNA, il nomme un représentant légal (tuteur ou curateur) au sein des collaborateurs du SPMi.

#### L'enregistrement de la demande d'asile et audition sommaire

Pour l'audition sommaire du RMNA, le CEP a la tâche de récolter un maximum de données tant personnelles que familiales ainsi que les motifs du départ du pays d'origine. Dans ce cadre, il doit rassembler des informations détaillées sur :

- La personne : identité complète, âge, adresse dans le pays d'origine, formation scolaire, profession, éventuel emploi ou formation militaire, état civil, etc. ;
- Les membres de sa famille résidant dans son pays d'origine ou dans un pays tiers : identité, degré de parenté, adresse, situation financière ;
- L'encadrement familial ;
- Les personnes ou institutions qui en avaient la charge et la responsabilité avant le départ du pays.

La finalité est d'apprécier la vraisemblance des données collectées, d'entreprendre d'éventuelles investigations sur place et de se déterminer, le cas échéant, sur la question du renvoi.

#### La détermination de l'âge du requérant

Il ressort de la jurisprudence que, en l'absence de tout document d'identité, l'application du principe du faisceau d'indices sérieux constitue la méthode d'appréciation de la vraisemblance de la minorité

---

<sup>10</sup> Manuel asile et retour – Article C10 : Requérants d'asile mineurs non accompagnés,

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c10-f.pdf>.

<sup>11</sup> Art.16A du Code civil suisse (CCS) : « Toute personne qui n'est pas privée de la faculté d'agir raisonnablement en raison de son jeune âge, de déficience mentale, de troubles psychiques, d'ivresse ou d'autres causes semblables est capable de discernement au sens de la présente loi ».

alléguée par le requérant (JICRA<sup>12</sup> 2004/30 et JICRA 2005/16). Il convient dès lors de procéder à une appréciation globale des indices plaidant aussi bien en faveur qu'en défaveur de l'âge déclaré.

### L'examen de la capacité de discernement

L'évaluation de la capacité de discernement, qui équivaut à établir si l'intéressé est en mesure d'estimer la signification et le but d'une procédure d'asile ainsi que d'exposer les raisons et craintes qui l'ont poussé à quitter son pays d'origine, doit être effectuée à la lumière de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et conformément aux dispositions suisses applicables en la matière.

Le CEP étant l'autorité chargée d'effectuer les investigations initiales, il lui appartient de se prononcer sur la capacité de discernement de l'intéressé ou de fournir aux personnes appelées à intervenir un maximum d'éléments d'appréciation, cela notamment en posant des questions permettant de tirer des conclusions claires à ce sujet.

### L'audition du RMNA

Dans les cas où la capacité de discernement ne fait aucun doute ou apparaît comme vraisemblable, une audition sur les motifs d'asile au sens de l'article 29 LAsi est effectuée avec le mineur. Selon les normes applicables en matière de représentation, la personne chargée d'effectuer l'audition doit s'assurer que le RMNA dispose d'un représentant légal. La jurisprudence n'exige toutefois pas que la personne assumant ce rôle de soutien du mineur soit présente à l'audition.

### Les aspects spécifiques à examiner

Le SEM chargé de rendre la décision touchant un RMNA doit vérifier si les questions de l'âge et de la capacité de discernement ont bel et bien été élucidées. De plus, il s'assure que les mesures de protection exigées ont été prononcées par les autorités cantonales avant la mise sur pied de mesures d'instruction allant au-delà de l'audition sommaire. Il peut également être conduit à compléter les démarches antérieurement entreprises (audition complémentaire, recherches dans le pays d'origine, demande d'un rapport médical ou d'un avis du représentant légal).

### Le cas de mineurs incapables de discernement

Après avoir constaté l'incapacité de discernement d'un requérant mineur, le SEM doit tout mettre en œuvre pour établir les faits d'une manière adaptée aux circonstances du cas d'espèce. En premier lieu, un entretien ou un échange de correspondance doit avoir lieu entre le SEM et le représentant légal afin de confirmer le dépôt d'une demande d'asile au nom du requérant. Il convient ensuite d'établir les faits en étroite collaboration entre le SEM, le représentant légal. Vu les difficultés que présente l'établissement des faits en présence d'un requérant incapable de discernement, le représentant légal doit collaborer de manière étroite aux mesures d'instruction et tout mettre en œuvre pour fournir un maximum d'informations objectives, notamment les données personnelles de l'intéressé (éventuelles recherches dans le pays d'origine ou de provenance).

### Le traitement prioritaire et décision matérielle

Selon l'article 17 alinéa 2bis LAsi, pour autant que les données personnelles sont établies ou tout au moins rendues vraisemblables, que la minorité l'est également et que le dossier n'est pas entaché de profonds doutes, les requêtes de RMNA sont traitées prioritairement, en particulier pour éviter que des difficultés ne surgissent en matière d'intégration.

---

<sup>12</sup> Jurisprudence et informations de la commission suisse de recours en matière d'asile.

La demande d'asile déposée par un mineur ou son représentant fait en principe l'objet d'une décision matérielle<sup>13</sup>. Si la question de la capacité de discernement est contestée en cours de procédure ou a fait l'objet de mesures d'investigation particulières, les raisons pour lesquelles celle-ci a finalement été retenue sont exposées par une motivation spécifique. Dans toutes les situations où la capacité de discernement est déniée, il y a lieu d'en indiquer les raisons en préambule de la motivation juridique de la décision, de constater le dépôt d'une demande d'asile (ou la confirmation du dépôt) par un représentant et de préciser la façon dont les faits ont été établis.

### La problématique du renvoi

La question du renvoi d'un mineur dans son pays d'origine ou dans un pays tiers n'a été réglementée ni dans la législation suisse, ni dans le droit international, si bien que les principes généraux édictés en matière de renvoi sont en l'occurrence applicables. Le Conseil fédéral, le TAF et le SEM ont toutefois développé une approche spécifique aux mineurs, selon les axes suivants :

- La licéité du renvoi ;
- Le caractère raisonnablement exigible du renvoi<sup>14</sup> ;
- La possibilité effective du renvoi ;
- L'exécution ou non du renvoi.

---

<sup>13</sup> Suite à l'examen matériel de la demande d'asile, le SEM établit avec exactitude et précision les faits qui lui permettront de se prononcer sur une décision matérielle, Source : Manuel Asile et retour – Article E2 : La décision matérielle en matière d'asile

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/e/hb-e2-f.pdf>.

<sup>14</sup> Dans le cadre de l'appréciation de l'exigibilité de l'exécution du renvoi en matière d'asile, le TAF a précisé que le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant impliquait notamment la prise en compte des éléments particuliers liés à la personnalité du mineur et à ses conditions d'existence : l'âge, le degré de maturité, le degré de dépendance, la nature de ses relations avec des personnes de soutien, les ressources de celles-ci, la formation scolaire, respectivement préprofessionnelle, le degré d'intégration en relation avec la durée du séjour en Suisse ainsi que les chances et risques d'une réinstallation dans le pays d'origine ou de provenance. Source Manuel asile et retour – Article C10 : Requérants d'asile mineurs non accompagnés,

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c10-f.pdf>.

## 3.5. Chiffres clés relatifs aux RMNA

### 3.5.1. Nombre de RMNA pris en charge en Suisse

La Suisse a connu une forte augmentation du nombre de requérants d'asile mineurs non accompagnés au cours des années 90, atteignant plus de 15'000 personnes. Ce nombre a ensuite chuté pour s'établir entre environ 200 à 600 nouvelles demandes d'asile par année entre 2006 et 2011.

En 2014, 795 demandes d'asile ont été déposées en Suisse par des RMNA (dont 81,3% de sexe masculin et 18,7% de sexe féminin). En 2015, avec le début de la crise migratoire, ce chiffre a plus que triplé en Suisse. En effet, 2'736 nouvelles demandes d'asile ont été déposées par des RMNA, dont 29 % âgés de moins de 16 ans.

|                                               | 2014                                                                                                                                                                                                                                                                         | 2015                                                                                                                                                                                                                                                             | 2016                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Total des demandes d'asile en Suisse</b>   | 23'765                                                                                                                                                                                                                                                                       | 39'523                                                                                                                                                                                                                                                           | 27'207                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Total et pourcentage des requêtes RMNA</b> | <b>795 (3,34 %)</b>                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>2'736 (6,92 %)</b>                                                                                                                                                                                                                                            | <b>1'997 (7,3 %)</b>                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>RMNA de 16-17 ans</b>                      | 69 %                                                                                                                                                                                                                                                                         | 66 %                                                                                                                                                                                                                                                             | 63 %                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>RMNA de 13-15 ans</b>                      | 27 %                                                                                                                                                                                                                                                                         | 25 %                                                                                                                                                                                                                                                             | 34 %                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>RMNA de 8-12 ans</b>                       | 2 %                                                                                                                                                                                                                                                                          | 4 %                                                                                                                                                                                                                                                              | 2,5 %                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Masculin</b>                               | 81,3 %                                                                                                                                                                                                                                                                       | 82,1 %                                                                                                                                                                                                                                                           | 83,7 %                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Féminin</b>                                | 18,7 %                                                                                                                                                                                                                                                                       | 17,9 %                                                                                                                                                                                                                                                           | 16,3 %                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Pays de provenance principaux</b>          | Erythrée : 521<br>Afghanistan : 52<br>Somalie : 50<br>Syrie : 44<br>Sri Lanka : 17<br>Guinée : 13<br>Maroc : 11<br>Ethiopie : 10<br>Tunisie : 9<br>Chine, Gambie : 6<br>Albanie, Sénégal : 4<br>Algérie, Biélorussie, Irak, Congo RD et Mali : 3<br>Nationalité inconnue : 3 | Erythrée : 1'191<br>Afghanistan : 909<br>Syrie : 228<br>Somalie : 109<br>Irak : 40<br>Ethiopie : 36<br>Guinée : 30<br>Gambie : 27<br>Nationalité inconnue : 19<br>Sri Lanka : 18<br>Chine : 14<br>Albanie : 11<br>Pakistan, Sénégal : 9<br>Mongolie, Nigéria : 6 | Erythrée : 850<br>Afghanistan : 352<br>Somalie : 247<br>Ethiopie : 157<br>Guinée : 101<br>Syrie : 45<br>Gambie : 35<br>Sri Lanka : 22<br>Irak : 19<br>Maroc : 17<br>Nigéria : 16<br>Côte d'Ivoire : 14<br>Albanie : 13<br>Sierra Leone : 10 |

Source : Secrétariat d'État aux migrations (SEM) -

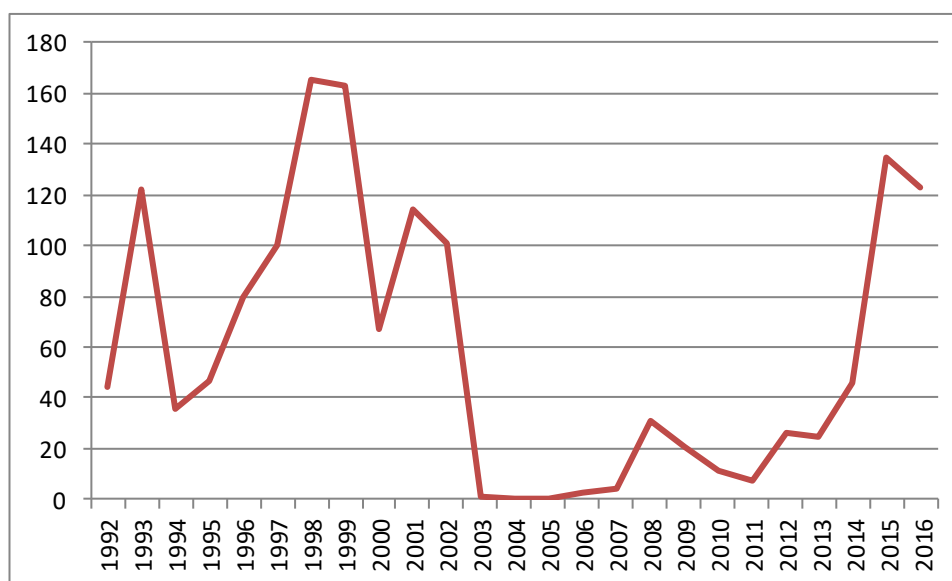
[https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/statistiken\\_uma/uma-2016-f.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/statistiken_uma/uma-2016-f.pdf)

### 3.5.2. Nombre de RMNA pris en charge au sein du canton de Genève

Au sein du canton de Genève, le nombre de RMNA a également progressé de manière importante.

|                                                            | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------------------------------------|------|------|------|
| Total des attributions de RMNA au sein du canton de Genève | 46   | 135  | 123  |

Le graphique ci-dessous représente l'évolution du nombre d'arrivées de RMNA au sein du canton de Genève depuis plus de 20 ans :



Source : service de protection des mineurs (SPMi) et coordination des mandats tutélaires

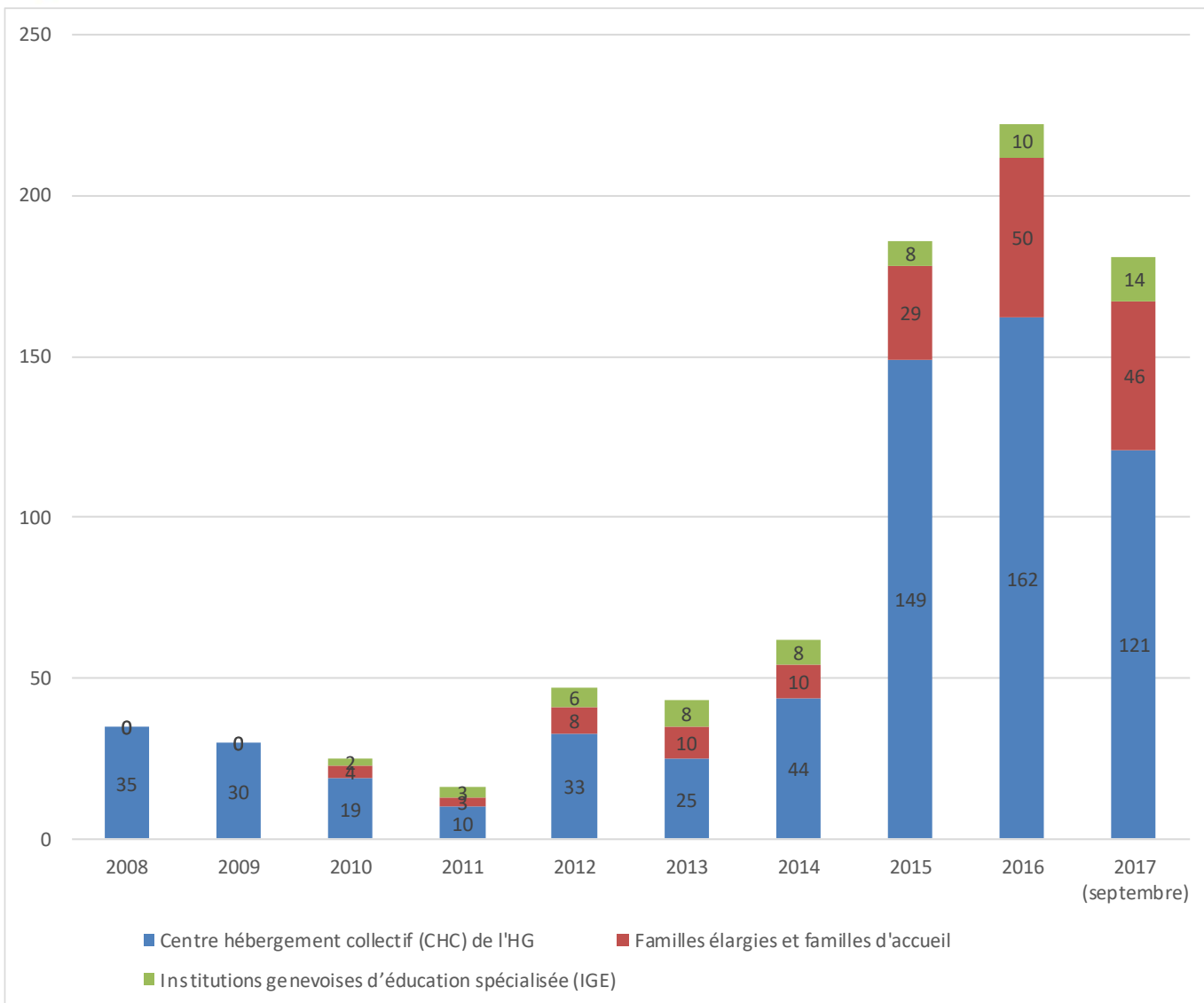
Entre 2006 et 2008, au vu du peu de RMNA attribués au canton de Genève, une convention a été signée avec le canton de Vaud afin que les RMNA attribués au canton de Genève soient accueillis par le canton de Vaud.

#### Répartition du nombre de RMNA par structure d'hébergement

Le graphique ci-dessous montre la répartition des RMNA dans les différentes structures d'hébergement du canton. La répartition se fait en fonction de l'âge et des capacités notamment d'accueil.

Les RMNA peuvent ainsi être hébergés :

- Au centre d'hébergement collectif géré par l'Hg ;
- Au sein des familles élargies des RMNA et au sein des familles d'accueil publiques ;
- Au sein des institutions genevoises d'éducation spécialisée.



Source : Hospice général

Les RMNA de 15 ans et plus sont logés dans le centre d'hébergement collectif de l'Étoile, soit 121 personnes à fin septembre 2017. Cela correspond à la plus grande partie des RMNA présents sur le canton.

A fin septembre 2017, 14 personnes logeaient en foyer IGE, 42 dans des familles élargies et 4 dans des familles d'accueil.



### 3.5.3. Données financières relatives aux prestations

#### Présentation des aides sociales et financières

Les prestations d'aide sociale et financière en faveur des requérants d'asile et statuts assimilés sont délivrées soit en nature, soit en espèces, aux conditions et limites définies dans les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et statuts assimilés, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Pour les RMNA, les prestations d'aide sociale et financière englobent notamment :

- Le suivi social, qui vise à acquérir l'aptitude à l'autonomie sociale et financière ;
- La couverture des besoins de base, dont les prestations sont versées en espèces ou en nature :
  - o Les frais d'hébergement, généralement un hébergement est mis à disposition, dans un centre d'hébergement collectif (CHC), dans une institution spécialisée ou dans une famille d'accueil. La prestation est le plus souvent fournie en nature ;
  - o Les frais d'entretien qui couvrent notamment l'alimentation, l'habillement et l'argent de poche du bénéficiaire ;
  - o Les frais de transport : un abonnement mensuel aux Transports Publics Genevois (TPG) est remis en principe en nature ;
  - o Les frais de santé : les RMNA sont affiliés à une caisse maladie désignée par l'Hg concernant la couverture de l'assurance maladie obligatoire des soins selon la LAMal ;
- Les aides complémentaires, qui peuvent être :
  - o Allocation rentrée scolaire de CHF 200.- accordée aux enfants dès 4 ans, pour autant que le jeune scolarisé ou en formation suive régulièrement sa scolarité jusqu'au niveau HES ou universitaire ;
  - o Allocation aux repas extérieurs pour les frais de repas scolaires, à concurrence de CHF 50.- par semaine, mais au maximum de CHF 200.- par mois pour les périodes effectives de scolarisation. Cela concerne les RMNA scolarisés et hébergés en logement collectif de l'Hg ;
  - o Allocation d'encouragement à la formation d'un montant mensuel de CHF 100.- est accordée au jeune jusqu'à l'âge de 25 ans révolus qui suit une formation post-obligatoire dûment attestée ;
  - o Frais de scolarité, tels que les frais de matériel scolaire ou les frais de courses d'école, les classes vertes/blanches et le voyage de fin d'études pendant la scolarité obligatoire et post obligatoire, sont pris en charge après participation demandée à l'école ;
- Les prestations à caractère incitatif : en complément au suivi social, des mesures d'insertion et d'intégration sont proposées au bénéficiaire. Par mesure d'insertion et d'intégration, on entend les différentes activités (ateliers ou formations) destinées à faciliter l'insertion et/ou l'intégration sociale et le développement professionnel en fonction du parcours, du statut et du degré d'indépendance financière du bénéficiaire.

Coûts en F engagés par l'HG et le DIP pour les RMNA (sont exclus les coûts d'éducation scolaire/insertion professionnelle du DIP et autres intervenants, ainsi que les frais de santé notamment des HUG) :

|                                           | 2016              |                   | 2017              |                   |
|-------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                                           | HG                | DIP               | HG                | DIP               |
| Prestation d'hébergement                  | -2 041 337        | -1 376 287        | -2 400 128        | -3 330 000        |
| Encadrement                               | -2 501 394        |                   | -3 686 420        |                   |
| Prestation d'entretien                    | -1 791 437        |                   | -1 240 858        |                   |
| Frais animations, sorties                 | -44 263           |                   | -76 384           |                   |
| Frais de santé                            | -382 668          |                   | -277 992          |                   |
| Service de protection des mineurs         |                   | -533 200          |                   | -600 000          |
| Service de santé de l'enfance et jeunesse |                   | -161 249          |                   | -130 000          |
| <b>Total des prestations</b>              | <b>-6 761 099</b> | <b>-2 070 736</b> | <b>-7 681 782</b> | <b>-4 060 000</b> |

Subventionnement fédéral :

|                                                        |                  |                  |
|--------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| Forfait FG1 (RMNA statut N ou F)                       | 3 377 751        | 3 094 959        |
| Forfait FG2 (RMNA statut réfugié)                      | 171 482          | 374 673          |
| <b>Total des ressources concernant les prestations</b> | <b>3 549 233</b> | <b>3 469 632</b> |

|                                                      |                   |                   |
|------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Déficit* prestations asile à charge du canton</b> | <b>-5 282 602</b> | <b>-8 272 150</b> |
|------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|

\* hors coûts d'éducation scolaire/insertion professionnelle et HUG

Source : Hg et OEJ

## 4. ANALYSE

L'analyse de la Cour est présentée dans les chapitres suivants :

- Procédure d'asile et représentation légale (chapitre 4.1) ;
- Prestation d'hébergement et d'encadrement (chapitre 4.2) ;
- Prestation d'éducation scolaire et d'insertion professionnelle (chapitre 4.3) ;
- Prestation de santé (chapitre 4.4) ;
- Prestation d'entretien (chapitre 4.5) ;
- Gouvernance et politique de prise en charge des RMNA (chapitre 4.6).

Par ailleurs, la Cour a choisi de regrouper au chapitre 5 l'ensemble des recommandations, sous la forme d'une recommandation conclusive.

## 4.1. Procédure d'asile et représentation légale

### 4.1.1. Contexte

#### *Procédure d'asile pour les RMNA*

L'Hg est averti par le SEM de l'arrivée d'un RMNA dans le canton. Cette information est disponible sur base de la consultation de la base fédérale SYMIC<sup>15</sup>. Les informations issues de SYMIC sont très nombreuses :

- Le nom et le prénom ;
- La nationalité ;
- L'âge ;
- Le sexe ;
- Une remarque éventuelle. Cette information précise généralement :
  - o Soit la présence d'un membre de la famille d'accueil élargie au sein du canton ;
  - o Soit la mention d'une vulnérabilité (pathologie somatique ou psychique).

L'arrivée définitive des migrants est confirmée chaque jour par fax par le SEM aux alentours de 15 heures. C'est ce document qui « fait foi » et confirme l'arrivée des migrants le lendemain à Genève.

Généralement, les RMNA arrivant à Genève proviennent du CEP de Vallorbe et arrivent à la gare de Cornavin. Les RMNA doivent ensuite se rendre par leurs propres moyens au centre administratif du Bouchet.

La prise en charge au centre du Bouchet inclut :

- Un kit d'accueil de nourriture ;
- La remise d'une avance de 100 F ;
- L'affiliation à une caisse maladie via un courtier (l'affiliation démarre le premier du mois du dépôt de la demande d'asile au SEM) ;
- La fourniture d'une carte TPG transmissible ;
- La remise d'un bon de taxi pour se rendre sur le lieu d'hébergement.

Le migrant est également examiné par une infirmière des HUG du programme santé migrants (PMS).

#### *Particularités de la protection des mineurs dans la procédure d'asile*

Au sein de la procédure d'asile, la législation relative à la protection des mineurs impose certaines obligations en termes de représentation.

Après l'arrivée d'un RMNA et dans un délai de sept jours à un mois lors d'arrivées massives, l'Hg réalise la saisine au TPAE, en transmettant le « laissez-passer », ainsi que le questionnaire du SEM sur l'identité du jeune.

Après la réception de la saisine de l'Hg, en fonction des éléments du dossier, le TPAE va nommer un représentant légal (tuteur ou un curateur) au sein des collaborateurs du SPMi. Cette nomination est établie sur la base du nom du collaborateur disponible au sein de l'unité RMNA du SPMi. Une ordonnance de nomination est ainsi établie par le TPAE et transmise au SPMi.

---

<sup>15</sup> Le système d'information central sur la migration permet de traiter les données personnelles relevant des domaines des étrangers et de l'asile.

En principe, dans un délai de 15 jours après la nomination par le TPAE et pour les cas non signalés comme vulnérables, un premier entretien est réalisé entre le représentant légal et le RMNA. Durant cet entretien, le représentant légal s'assure notamment que les besoins en termes d'hébergement, d'inscription scolaire et de prestations de santé ont été correctement couverts, notamment par les éducateurs du lieu d'hébergement.

Par la suite, le représentant légal se charge de préparer la deuxième audition organisée par le SEM sur les motifs d'asile dans le cadre de la procédure d'asile. Celle-ci nécessite un entretien préliminaire spécifique par le représentant légal afin de préparer le RMNA à cette audition essentielle de la procédure. Cette audition se tient à Berne ou à Vallorbe en présence du RMNA et de son représentant légal. En cas de réponse négative à la demande d'asile, un rendez-vous est organisé avec le juriste de la fondation suisse du Service social international (SSI), apportant un support juridique, en vue d'un éventuel recours.

### **Rôle parental**

Selon le Code civil suisse, tout mineur dont les parents sont empêchés, doit être pourvu d'un tuteur (art. 327a CCS) ou d'un curateur (art. 306 al. 2 CCS). Ce tuteur ou ce curateur va alors jouer un rôle équivalent à celui des titulaires de l'autorité parentale en fonction des circonstances. Le bien de l'enfant concerné est le seul critère qui doit gouverner le choix d'une mesure. Les parents peuvent être défaillants soit parce qu'ils sont décédés ou absents (1ère hypothèse), soit parce qu'ils sont durablement empêchés d'agir (2ème hypothèse).

En ce sens, l'article 301 du Code civil s'applique aux tuteurs ou curateurs des RMNA :

*« Les père et mère déterminent les soins à donner à l'enfant, dirigent son éducation en vue de son bien et prennent les décisions nécessaires, sous réserve de sa propre capacité ».*

En complément l'art.301a du Code civil précise que *« l'autorité parentale inclut le droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant »*.

Enfin l'art.302 indique que *« Les père et mère sont tenus d'élever l'enfant selon leurs facultés et leurs moyens et ils ont le devoir de favoriser et de protéger son développement corporel, intellectuel et moral. Ils doivent donner à l'enfant, en particulier à celui qui est atteint de déficiences physiques ou mentales, une formation générale et professionnelle appropriée, correspondant autant que possible à ses goûts et à ses aptitudes. À cet effet, ils doivent collaborer de façon appropriée avec l'école et, lorsque les circonstances l'exigent, avec les institutions publiques et d'utilité publique de protection de la jeunesse »*.

Pour les familles d'accueil, la convention de placement familial précise que la famille a pris connaissance du cahier des charges *« Quel est le rôle de la famille d'accueil »*. Ce cahier des charges précise notamment que les parents d'accueil sont attentifs à l'évolution du mineur, en ce sens :

- Ils l'observent et sont attentifs à son évolution sur le plan affectif, social, moteur verbal, cognitif, etc. ;
- Ils favorisent l'acquisition chez lui de l'autonomie ;
- Ils offrent des conditions matérielles satisfaisantes et mettent à sa disposition un espace personnel ;
- Ils organisent des visites médicales régulières (vaccinations, soins préventifs et curatifs) ;
- Ils participent à sa vie scolaire (aide et surveillance du travail scolaire, rencontres avec les enseignants, etc.) en collaboration avec le SPMi ;
- Ils participent à tout soutien spécifique (aide psychologique, rééducation, et autres prises en charge, etc.).

## **Financement de la prise en charge des RMNA**

Dans le cadre de la prise en charge financière des RMNA, une procédure de collaboration interinstitutionnelle entre l'Hg, le SPMi et le SASLP est en cours d'élaboration. Ce document reprend la prise en charge financière en fonction des modes d'hébergement :

- Pour les RMNA de plus de 15 ans, placés au sein du centre d'hébergement collectif (CHC) de l'Étoile, les prestations financières sont prises en charge par l'Hg et incluent notamment :
  - Forfait d'entretien selon barème en vigueur : sous déduction de la garantie de loyer rendue au moment de quitter le foyer en fonction de l'état des lieux de sortie ;
  - Aides complémentaires liées à la scolarité : forfait d'encouragement à la formation pour les jeunes au post-obligatoire, le financement d'un repas quotidien pris à l'extérieur et une allocation unique de rentrée scolaire ;
  - Abonnement TPG junior ;
  - Assurance maladie : prime, quote-part et franchise ;
  - Frais dentaires et optiques selon directives ;
  - Frais d'hébergement.
- Pour les RMNA de moins de 15 ans, placés au sein des foyers de la FOJ, ils bénéficient des mêmes prestations et conditions que les autres mineurs placés dans un foyer des institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE). L'OEJ verse depuis le 1er janvier 2017 un forfait global aux institutions genevoises (IGE) pour la prise en charge du budget personnel des mineurs accueillis (RMNA et autres mineurs genevois), il est de la seule compétence des foyers et de leurs éducateurs d'administrer le budget personnel de ces mineurs conformément à leurs besoins.
  - L'Hg (AMIG) ne verse aucune prestation aux RMNA placés dans ces institutions ;
  - Le SPMi, par le biais de ses gestionnaires, facture à l'AMIG une participation basée à la fois sur le règlement fixant la contribution des père et mère aux frais d'entretien du mineur placé hors du foyer familial ou en structures d'enseignement spécialisé de jour (RCFEMP, J 6 26.04) et sur les garanties émises par l'Hg (AMIG) ;
  - Les allocations familiales de ces mineurs peuvent être demandées par les gestionnaires du SPMi auprès de la Caisse d'allocations familiales pour non-actifs (CAFNA) et sont déduites des factures envoyées à l'Hg (AMIG) ;
  - Les RMNA restent affiliés à une assurance-maladie par le biais d'un courtier et suivis dans le cadre défini par l'Hg concernant les prestations de santé.
- Pour les RMNA placés en famille d'accueil élargie au bénéfice des prestations financières AMIG :
  - La famille obtient par le biais du SPMi l'autorisation provisoire d'héberger le RMNA ; l'Hg en est informé ;
  - Le SASLP procède à une évaluation et délivre une autorisation nominale pour l'accueil familial. Si l'entrée en matière est accordée, ce document est transmis au SPMi et à l'Hg. Le chargé d'évaluation SASLP ne fait pas signer de grille concernant l'indemnité forfaitaire par jour pour famille d'accueil, basé sur le règlement fixant les indemnités pour les familles d'accueil avec hébergement (RIFAH, J 6 25.04). En effet, la famille ne peut pas prétendre aux prestations de ladite grille en étant assistée par l'Hg ;
  - Le RMNA reçoit donc la part de loyer qui lui incombe ainsi que ses prestations financières et les aides complémentaires dans le cadre du barème AMIG en vigueur. Cela est semblable à ce que reçoivent les RMNA résidant au centre d'hébergement collectif (CHC) de l'Étoile de l'Hg ;
  - Le SPMi autorise le versement des prestations financières du mineur au membre de la famille responsable de l'accueil en produisant un document ad hoc à l'Hg ;
  - Les RMNA restent affiliés à une assurance-maladie par le biais d'un courtier et suivis dans le cadre défini par l'Hg concernant les prestations de santé.

- Pour les RMNA placés au sein d'une famille d'accueil élargie non assistée par l'AMIG ou en famille d'accueil publique :
  - o La famille obtient par le biais du SPMi l'autorisation provisoire d'héberger le RMNA en question et le signale à l'AMIG dès l'accueil de l'enfant - l'Hg en est informé ;
  - o Le SASLP procède à une évaluation et fait signer la grille concernant l'indemnité forfaitaire par jour pour famille d'accueil, basé sur le règlement fixant les indemnités pour les familles d'accueil avec hébergement (RIFAH, J 6 25.04) à la famille. Cette grille est fournie au SPMi et à l'Hg pour convenir du début du versement des prestations à une date commune ;
  - o Le SPMi verse l'ensemble des prestations de la grille concernant l'indemnité forfaitaire par jour pour famille d'accueil à la famille ;
  - o L'Hg ne verse aucun montant directement ni à la famille ni au RMNA ;
  - o L'Hg s'engage à rembourser les prestations financières habituelles au barème AMIG en vigueur ;
  - o Le remboursement des prestations financières entre le SPMi et l'AMIG se fera sous la forme d'une garantie financière ;
  - o Les RMNA restent affiliés à une assurance-maladie par le biais d'un courtier et suivis dans le cadre défini par l'Hg concernant les prestations de santé.

#### 4.1.2. Constats

La Cour a pu constater une bonne gestion de la procédure d'asile ayant notamment permis d'absorber le flux massif de 2015.

La Cour relève notamment de manière positive que le cadre de la procédure d'asile a été défini afin d'accueillir et de prendre en charge les RMNA :

- Mise en place d'une saisine du TPAE pour l'arrivée de RMNA ;
- Réalisation d'un premier bilan de santé lors de l'arrivée dans le canton ;
- Modalités de transfert lors de l'arrivée des RMNA dans le canton ;
- Affectation à un lieu d'hébergement ;
- Affectation d'un assistant social et/ou éducateur pour les RMNA ;
- Mise en place d'une prise en charge des frais de santé ;
- Organisation de la mise en place d'une éducation scolaire avec le DIP et/ou les associations intervenant auprès des jeunes migrants.

Cependant, la Cour note des lacunes en matière d'autorité parentale et de suivi de la prise en charge des RMNA.

#### **Constat 1 : Exercice de l'autorité parentale non conforme, insuffisamment défini et assuré**

La Cour constate que l'exercice de l'autorité parentale n'est pas clairement défini et assuré.

Premièrement, les obligations légales ne sont pas respectées. La Cour a ainsi constaté que le curateur (art. 306 al.2 CCS) ou le tuteur (art. 327a et b CCS) nommé par le TPAE n'exerce pas pleinement l'autorité parentale telle que définie dans le Code civil suisse (art. 300 à 302 CCS). En effet, par analogie, les représentants légaux « sont tenus d'élever l'enfant selon leurs facultés et leurs moyens et ils ont le devoir de favoriser et de protéger son développement corporel, intellectuel et moral. Ils doivent donner à l'enfant, en particulier à celui qui est atteint de déficiences physiques ou mentales, une formation générale et professionnelle appropriée, correspondant autant que possible à ses goûts et à ses aptitudes. À cet effet, ils doivent collaborer de façon appropriée avec l'école ».

Or à titre d'illustrations :

- Les représentants légaux des RMNA ne sont pas systématiquement consultés pour la prise en charge médicale (somatique ou psychique) ;
- L'encadrement quotidien est effectué par les éducateurs du centre d'hébergement collectif (CHC) et des foyers ou par les familles d'accueil. Dans ce cadre, l'inscription scolaire est parfois déléguée ;
- Le choix du lieu de résidence est souvent limité aux places disponibles dans les institutions genevoises accueillant des RMNA et non pas décidé par le représentant légal en fonction du besoin ;
- La gestion des prestations d'entretien versées au RMNA n'est pas supervisée par le représentant légal au sein du canton.

Deuxièmement, la notion « d'autorité parentale » repose sur des acteurs différents dont les rôles et les responsabilités de chacun n'ont pas été définis. L'autorité parentale peut être assurée par plusieurs acteurs du dispositif comme par exemple les éducateurs présents sur les lieux d'hébergement (centres d'hébergement collectifs ou foyers IGE). Or, à ce jour aucune définition des rôles et responsabilités n'existe, et aucune délégation de compétences de la part du représentant légal n'a formellement été faite, contrairement à ce qui a été défini pour les familles d'accueil publiques (convention de placement familial).

Il est à noter que durant l'année 2016, les collaborateurs affectés à la représentation légale des RMNA au sein du SPMi ont dû gérer en moyenne 80 dossiers chacun (à comparer à une cible définie par le service à environ 50 dossiers). De ce fait, la priorité a été donnée par le SPMi à la préparation et à la participation à la deuxième audition auprès du SEM dans le cadre de la procédure asile, nécessitant environ 14h par dossier. En complément, les représentants légaux ont pu également participer à quelques séances auprès des établissements scolaires. Ainsi, seule une gestion minimale du RMNA a pu être effectuée par les collaborateurs du SPMi.

### ***Constat 2 : Une formalisation insuffisante des dossiers par le représentant légal***

La Cour a pu constater que plusieurs éléments ne sont pas systématiquement documentés par le SPMi dans les dossiers des RMNA :

- Le premier entretien avec le RMNA réalisé par le représentant légal, ainsi que le suivi réalisé ne font pas systématiquement l'objet d'une formalisation dans le dossier ;
- L'état de santé en général, et le suivi des actes médicaux (au niveau somatique ou psychique), alors que légalement le représentant légal doit donner son aval pour un suivi psychologique ;
- Le suivi de la scolarisation, notamment les inscriptions, les appréciations/évaluations des RMNA (légalement les inscriptions scolaires doivent être réalisées par le représentant légal) ;
- Les échanges avec le SSI dans le cadre de la procédure d'asile, notamment lors de l'octroi du droit d'asile ;
- Les démarches de recherche des parents, avec la participation de la Croix Rouge.

Cela ne permet pas de savoir quel suivi est réalisé par le représentant légal ni si ce dernier respecte ses devoirs et responsabilités conférés par le TPAE.

### ***Constat 3 : Un délai trop long pour le premier entretien avec le représentant légal***

La Cour a constaté que la charge de travail du SPMi durant la période 2015-2017 n'a pas permis d'organiser un premier entretien avec le RMNA avant plusieurs mois après leur arrivée sur le canton. Ce délai a pu atteindre neuf mois dans certains cas.



#### **Constat 4 : Non-respect des délais de transmission des rapports d'activité auprès du TPAE**

La Cour a pu constater que le rapport d'activité sur l'évolution de la situation du RMNA peut être envoyé par le SPMi avec deux ans de retard au TPAE. Cela contrevient à l'art. 411 CCS qui précise qu'« aussi souvent qu'il est nécessaire, mais au moins tous les deux ans, le curateur remet à l'autorité de protection de l'adulte un rapport sur son activité et sur l'évolution de la situation de la personne concernée ». Il est à noter que cet article sur la protection de l'adulte s'applique par analogie à la tutelle des mineurs selon l'art. 327c CCS.

#### **Constat 5 : Une absence de suivi des prestations financières entre le SPMi et l'Hg**

La Cour a constaté qu'aucun contrôle n'est réalisé par l'OEJ quant aux montants à recevoir de l'Hg pour les RMNA qui sont placés au sein des foyers IGE, en familles élargies non assistées par l'Hg ou en familles d'accueil.

Selon un fichier transmis par la direction financière de l'OEJ, pour l'année 2017, le SPMi a perçu des indemnités financières de prise en charge par l'Hg pour uniquement 10 RMNA, alors qu'à fin septembre 2017, 22 RMNA étaient soit placés au sein de foyers IGE, soit en familles d'accueil.

#### **Constat 6 : Une prise en charge financière différenciée en fonction du statut des RMNA**

La Cour a constaté que la prise en charge financière des RMNA peut être différenciée en fonction de leur statut et de leur lieu d'hébergement.

Lorsqu'un RMNA, placé au sein d'une famille d'accueil non assistée financièrement par l'Hg ou dans une IGE, obtient un permis B, l'Hg ne prend plus en charge les prestations sociales de ce jeune. Les prestations sociales sont alors entièrement à la charge du SPMi. Le dossier, côté Hg, est fermé et la gestion de l'assurance maladie transférée au SPMi. L'Hg n'interviendra plus financièrement jusqu'à la majorité du RMNA.

Le SPMi ne bénéficie donc pas de la participation financière de l'Hg, quand bien même ce dernier reçoit encore le forfait fédéral pour ce jeune mineur.

A contrario, un RMNA, obtenant un permis B, placé au sein du centre d'hébergement collectif de l'Hg ou au sein d'une famille d'accueil élargie assistée par l'Hg, demeurera hébergé au même endroit et recevra ainsi les mêmes prestations financières. Le financement de l'hébergement et des prestations sera assuré par l'Hg.

Il est à noter que ces différences de prise en charge financière n'ont pas d'incidence sur les RMNA. Les règles leur étant applicables demeurent en fonction du lieu d'hébergement.

#### **Constat 7 : Une gestion des places de foyers pour les RMNA de moins de 15 ans ne permettant pas de recevoir un financement de l'OFJ**

La Cour a constaté que la façon de loger des RMNA peut avoir une incidence sur le financement fédéral. En effet, dans le cadre de l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine

de l'exécution des peines et des mesures (OPPM, 341.1), l'OFJ octroie une subvention fédérale aux foyers hébergeant des mineurs nécessitant une protection.

Dans une communication du 11 juillet 2017, l'OFJ précise qu'« avec effet rétroactif à partir du 1er janvier 2017, la prise en charge des RMNA sera calculée comme journée reconnue de la part de l'OFJ. La condition de reconnaissance de ces journées est qu'il doit s'agir de cas individuels sur le groupe socio-éducatif existant. Aucun groupe entier RMNA ne sera reconnu et subventionné par l'OFJ ».

Actuellement, 18 RMNA sont placés dans des foyers IGE, 9 au sein du foyer Blue sky dédié aux RMNA et 9 répartis dans six autres foyers IGE. Le placement des 9 RMNA dans les 6 foyers IGE du canton, hors Blue sky permet un financement de l'OFJ d'environ 15% du coût annuel de la place, représentant environ 200'000 F.

Ainsi, le choix d'hébergement des RMNA a une incidence sur le budget cantonal. Par exemple, le financement de la Confédération sera différent si le canton choisit d'avoir des foyers dédiés aux RMNA ou des structures mixtes RMNA et mineurs genevois.

### 4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle, de conformité et d'image** existent dans l'absence de respect des mesures concernant l'autorité parentale en lien avec les articles 300 à 302 CCS.

Les **risques de contrôle et de conformité** tiennent à l'absence d'une formalisation du suivi des jeunes RMNA par le représentant légal. De même, ces risques résident dans le non-respect des délais de transmission du rapport d'activité du jeune RMNA au TP AE tel que défini par l'article 411 CCS.

Les **risques opérationnels, financiers, de contrôle, de conformité** sont avérés par l'absence de suivi quant à la répartition des prestations financières entre le SPMi et l'Hg.

## 4.2. Prestation d'hébergement et d'encadrement

### 4.2.1. Contexte

Les RMNA sont logés dans différentes structures en fonction de leur âge et des disponibilités dans ces logements. La majeure partie des RMNA âgés de 15 ans et plus est hébergée au centre d'hébergement collectif de l'Étoile. Les RMNA de moins de 15 ans logent au sein de foyers d'éducation spécialisée comme le foyer Blue sky.

Certains RMNA ont pu être accueillis dans des familles élargies ou des familles d'accueil publiques.

#### *Structures et conditions d'hébergement*

##### Le centre d'hébergement collectif de l'Étoile (CHC)

- Structure

Le centre d'hébergement collectif (CHC) de l'Étoile est une structure d'accueil initialement prévue pour l'accueil de familles issues de la migration. Face à l'arrivée massive de RMNA, cette structure d'accueil a été transformée en un centre d'hébergement collectif (CHC) pour RMNA. Tel que conçu actuellement, ce centre d'une capacité totale de près de 200 personnes, situé au 11A route des Jeunes, est composé de deux bâtiments distincts constitués de containers maritimes empilés et réaménagés en logements. Le bâtiment A est dédié à l'accueil des RMNA entre 15 et 18 ans alors que le bâtiment B est réservé aux RMNA devenus majeurs (dénommés « ex-RMNA »).

Le bâtiment réservé à l'hébergement des RMNA (bâtiment A) est composé de différents modules pouvant accueillir chacun 16 RMNA. Chaque module comprend huit chambres, deux salles de bains, une cuisine commune et un espace commun équipé d'un canapé. Les chambres sont équipées de deux lits, d'un espace de rangement, d'un bureau, d'une chaise et d'un réfrigérateur.

Au sein des modules, il n'y a pas d'espace prévu pour prendre des repas en commun. Le centre de l'Étoile dispose toutefois d'une salle commune utilisée pour les petits déjeuners. Cette salle est également équipée d'une télévision, de tables de ping-pong, etc. Les RMNA doivent formuler une demande afin de pouvoir profiter de la salle commune. Le reste du temps, cette salle est fermée par crainte des déprédations (si aucun adulte n'est présent). Une autre salle est consacrée à l'aide aux devoirs.

- Conditions de vie

Les conditions de logement sont rudimentaires. La proximité et le nombre d'individus dans un espace réduit engendrent des problèmes de bruit, d'insécurité et de cohabitation entre populations de cultures et d'origines différentes. Par ailleurs, la disposition des locaux et la liberté laissée aux jeunes pour la gestion des repas engendrent des problèmes d'hygiène liés à la nourriture.

Des agents de sécurité assurent le contrôle des entrées et sorties du foyer. En cas de violence, les agents de sécurité interviennent et informent systématiquement le responsable sécurité de l'Hospice général qui décide de l'opportunité d'une intervention des forces de l'ordre. La structure du centre est propice à des difficultés de sécurité. En 2016, 93 incivilités ont été recensées ; entre janvier et novembre 2017, ce nombre était de 76.

- Conditions d'autorisation

Alors que le foyer accueille des RMNA depuis janvier 2016, l'autorisation provisoire de diriger le CHC de l'Étoile a été délivrée le 16 mars 2017 pour l'accueil d'un maximum 150 RMNA. Le Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP-DIP) a autorisé la nouvelle directrice à diriger l'établissement jusqu'au 31 décembre 2017. Cette autorisation conditionnelle est assortie d'une demande de réalisation des cinq mesures suivantes :

- Établir une grille horaire applicable jusqu'au 31.12.2017 ;
- Clarifier les rôles hiérarchiques des cadres vis-à-vis des collaborateurs ;
- Établir les procédures internes concernant la collaboration avec les partenaires, la gestion des urgences médicales, la gestion des faits graves, la communication interne ;
- Constituer les équipes et définir les lieux de vie ;
- Rendre un projet institutionnel (première étape).

### Le foyer Blue sky

- Structure et conditions de vie

Le foyer Blue sky est une petite structure gérée par la fondation officielle de la jeunesse (FOJ) qui accueille neuf RMNA de moins de 15 ans. La structure Blue sky occupe deux appartements du domaine de Gilly à Grand-Lancy, où se trouvent également d'autres foyers de la FOJ (l'Escale, l'Étape, les Chouettes).

La grande majorité des jeunes est logée dans des chambres individuelles : chaque jeune bénéficie de son lit, d'un bureau et d'une armoire. Une salle de bains pour deux est à disposition. Afin de développer la vie en communauté, le foyer dispose d'espaces de vie commune : salon, cuisine avec réfrigérateur en libre-service, salle à manger et terrasse.

- Conditions d'autorisation

Le foyer Blue sky a été ouvert le 17 mars 2017 sans que ce dernier ne soit autorisé par le SASLP. Le dossier d'évaluation du foyer Blue sky ne disposait notamment pas des éléments suivants :

- Du CV, diplômes, certificat médical et d'extrait du casier judiciaire de la responsable du foyer ;
- D'une attestation d'assurance ;
- D'un projet institutionnel ;
- D'une répartition des éducateurs et d'un planning permettant d'identifier le nombre de collaborateurs présents en tout temps dans le foyer.

À fin novembre 2017, l'autorisation n'était pas encore délivrée.

### Les familles d'accueil

Les familles qui accueillent des RMNA se divisent en deux catégories :

- Premièrement, les familles d'accueil publiques correspondant généralement à des couples résidant dans le canton de Genève et désireux d'accueillir un RMNA afin d'offrir un cadre familial de qualité à un jeune en difficulté ;
- Deuxièmement, les familles d'accueil élargies se composant de personnes ayant un lien de parenté avec le RMNA.

- Les familles d'accueil publiques

Les processus de sélection et d'autorisation d'une famille résidant dans le canton et souhaitant accueillir un RMNA sont identiques aux processus définis pour l'accueil en famille d'un jeune genevois en danger dans son développement. Selon l'art. 5 de l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) *« l'autorisation ne peut être délivrée que si les qualités personnelles, les aptitudes éducatives, l'état de santé des parents nourriciers et des autres personnes vivant dans leur ménage, et les conditions de logement offrent toute garantie que l'enfant placé bénéficiera de soins, d'une éducation et d'une formation adéquate et que le bien-être des autres enfants vivant dans la famille sera sauvegardé »*.

Afin de vérifier ces points, le SASLP s'assure de la situation des membres de la famille sur le plan administratif et financier (extrait officiel du registre des poursuites), de leur bonne moralité (casier judiciaire suisse classique), ainsi que des rapports aux services officiels de l'État (renseignements pris auprès de l'OCPM, la police, le SPMi, le service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour – SASAJ – etc.). Par la suite, le SASLP effectue des entretiens d'évaluation avec les familles afin de comprendre leurs motivations, mettre en évidence les ressources et limites des familles, définir un profil d'enfant qui conviendrait. Les parents de la famille d'accueil doivent également passer une visite médicale.

- Les familles d'accueil élargies

Depuis la modification de l'ordonnance sur le placement d'enfants (entrée en vigueur le 01.01.2013), les familles élargies doivent également être évaluées par le SASLP (art.13). À noter que, dans le cas des placements en famille d'accueil élargie, le SASLP autorise la famille après que l'enfant a été placé auprès de ses proches. En effet, les RMNA sont placés dans la famille proche dès leur arrivée à Genève.

Les conditions d'autorisation des familles d'accueil élargies sont légèrement moins restrictives que pour les familles d'accueil publiques notamment en matière d'autonomie financière ou de conditions de logement. Ainsi, le fait que les personnes soient à l'aide sociale ou le fait qu'un RMNA doive partager sa chambre avec son cousin sont des éléments acceptables dans le cas des placements en famille d'accueil élargie.

- Conditions d'autorisation

Au 24 octobre 2017, en ce qui concerne l'accueil des RMNA, le SASLP avait délivré quatre autorisations de famille d'accueil et seize autorisations de familles élargies.

Sur les 28 familles élargies restantes, dix dossiers sont en cours d'instruction par le SASLP.

### ***Encadrement en hébergement collectif***

#### **Le centre d'hébergement collectif de l'Étoile**

- Organisation et taux d'encadrement

Depuis son ouverture, le centre d'hébergement de l'Étoile a vu son organisation et ses ressources d'encadrement considérablement augmentées.

Le centre bénéficie aujourd'hui d'une unité composée de 35 ETP (au 30 septembre 2017) dont plus de 28 ETP d'éducateurs, contre 13 ETP au total début 2016.

Le taux d'encadrement (éducateurs) est passé de 0.08 début 2016 à 0.24 en septembre 2017, à savoir un éducateur pour un peu plus de quatre RMNA.

### Évolution du taux d'encadrement

| Mois / 2016          | janvier | février | mars  | avril | mai   | juin  | juillet | août  | septembre | octobre | novembre | décembre |
|----------------------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-----------|---------|----------|----------|
| Nbr de RMNA          | 126     | 130     | 130   | 131   | 134   | 137   | 145     | 144   | 150       | 150     | 154      | 162      |
| ETP équipe éducative | 10.55   | 13.45   | 15.35 | 16.45 | 19.25 | 20.25 | 20.25   | 20.75 | 20.75     | 21.55   | 21.55    | 21.55    |
| Tx d'encadrement     | 0.08    | 0.10    | 0.11  | 0.12  | 0.14  | 0.14  | 0.14    | 0.14  | 0.13      | 0.14    | 0.14     | 0.13     |

| Mois / 2017          | janvier | février | mars  | avril | mai   | juin  | juillet | août  | septembre |
|----------------------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-----------|
| Nbr de RMNA          | 141     | 140     | 139   | 138   | 130   | 120   | 117     | 119   | 120       |
| ETP équipe éducative | 21.55   | 21.55   | 23.34 | 25.35 | 26.65 | 26.85 | 28.11   | 28.55 | 28.55     |
| Tx d'encadrement     | 0.15    | 0.15    | 0.16  | 0.18  | 0.20  | 0.20  | 0.24    | 0.24  | 0.24      |

- Fonctionnement du centre

Chaque jeune bénéficie d'un référent. Les éducateurs assurent une permanence depuis le bureau des éducateurs, au rez-de-chaussée du foyer, de 6h30 à 14h30 et de 14h à 22h. Cela permet aux jeunes de s'adresser à un éducateur en cas de besoin.

Depuis mars 2017, des veilles entre 21h et 5h sont assurées par deux intervenants de nuit.

Quotidiennement, les éducateurs se rendent dans les chambres des jeunes afin de leur rappeler les rendez-vous planifiés pour le lendemain (visites médicales, etc.). L'équipe éducative gère le planning de chaque jeune. Ces visites permettent également aux éducateurs de développer des contacts avec les jeunes rencontrés lors de ces passages.

Chaque deux ou trois mois, une séance collective est organisée dans chacun des modules avec deux éducateurs, des interprètes et l'ensemble des RMNA qui partagent le module. Ces séances visent à discuter de la vie du foyer et de l'organisation au sein du module.

À l'exception du petit déjeuner, les repas sont préparés individuellement par les jeunes et pris séparément. Chaque mineur est responsable de l'entretien et de la propreté de sa place d'hébergement, du matériel mis à disposition ainsi que des lieux communs. Les éducateurs passent dans les chambres une fois par semaine pour faire un état des lieux de la chambre (propreté, hygiène). Les parties communes sont nettoyées une fois par jour (week-end compris) par des bénéficiaires de l'Hg qui souhaitent compléter leurs revenus.

Le réveil et le départ pour aller à l'école sont sous la responsabilité de chaque jeune. Les jeunes se rendent à l'école en utilisant les transports publics. Chaque référent connaît l'horaire des RMNA dont il a la charge. Si un jeune a besoin d'un appui pour se réveiller, il doit en faire la demande aux éducateurs.

## Foyer Blue sky

- Organisation et taux d'encadrement

L'organisation du foyer Blue sky correspond à celle d'une institution d'éducation spécialisée (foyer IGE) classique.

Le budget prévisionnel du foyer Blue sky prévoit un total de 6 éducateurs afin d'assurer l'encadrement de 9 RMNA. Le taux d'encadrement est de 0.66 ETP par enfant, ce qui correspond au taux d'encadrement des foyers IGE de la FOJ.

- Fonctionnement du centre

Le mode de fonctionnement du foyer Blue sky est identique à celui d'un foyer IGE.

Chaque jeune bénéficie d'un référent (chaque éducateur du foyer suit spécifiquement un, voire deux RMNA). Chaque référent fixe des objectifs avec le jeune qu'il suit et fait des points de situation réguliers avec ce dernier. Ces éléments font partie du projet éducatif développé par la FOJ pour les foyers IGE.

Chaque nuit, des veilles sont assurées par un membre de l'équipe éducative. De plus, l'équipe éducative assure une prise en charge permanente des mineurs au sein du foyer.

Les jeunes du foyer sont tous inscrits à l'école par le représentant légal. Des appuis aux devoirs sont proposés régulièrement au sein du foyer, soit par les éducateurs, soit par une intervenante externe. L'équipe éducative s'assure que chaque jeune se lève et part à temps pour aller à l'école. Le suivi régulier des résultats scolaires est assuré par l'équipe éducative (p. ex : la signature du carnet de notes, un point de situation avec l'enseignant). Certaines décisions importantes doivent cependant être prises par le représentant légal du mineur.

Lors du premier rendez-vous médical, le jeune est systématiquement accompagné par son éducateur. Le suivi des traitements médicaux est également assuré par l'équipe éducative. À cette fin, les éducateurs disposent des ordonnances des mineurs et conservent les médicaments dans une pharmacie fermée à clé. Ce sont également eux qui fournissent les médicaments aux jeunes.

L'équipe éducative gère le planning de chaque jeune et lui rappelle les rendez-vous auxquels il doit se présenter.

Les repas sont pris en commun. Un jour sur deux, des repas sont fournis par un prestataire externe. Le reste du temps, et afin d'apprendre aux jeunes à cuisiner, une partie des repas est préparée par leurs soins. Dans ce cas, les courses sont effectuées par les éducateurs parfois accompagnés des jeunes du foyer. Différentes tâches (débarrasser la table, trier des déchets, faire les commissions, etc.) sont également assurées par les jeunes. Le repas est un moment convivial que partagent les jeunes et l'équipe éducative.

Des activités en dehors du foyer sont régulièrement organisées (sorties, visites, concerts, cinéma en plein air, etc.). Ces activités sont organisées par l'équipe éducative du foyer qui exploite les activités sportives et culturelles proposées gratuitement dans le canton et les communes.

## 4.2.2. Constats

La Cour relève de manière positive que le canton a été en mesure d'héberger les RMNA dès leur arrivée notamment lors des flux migratoires importants de 2015 et 2016.

La structure de l'Étoile a été mise à disposition par l'Hg et dédiée aux RMNA de 15 ans et plus. Cela a permis, dès 2015, de loger plus de 150 jeunes dans ce centre. Par ailleurs, le canton a pu bénéficier également de quelques familles d'accueil publiques et de structures spécialisées, comme le foyer Blue sky, pour héberger les RMNA de moins de 15 ans.

La Cour note également les efforts importants entrepris par l'Hg en collaboration avec le SASLP pour améliorer les conditions de vie et l'encadrement au sein du centre d'hébergement collectif de l'Étoile.

Cependant, la Cour relève que des actions sont encore à mener à court et long terme afin de fournir un hébergement et un encadrement adaptés aux RMNA.

### ***Constat 8 : Une absence de définition des structures d'hébergement à mettre en œuvre pour les RMNA***

La Cour constate une absence de définition formalisée des structures d'hébergement à mettre en œuvre pour les RMNA. En effet, le canton a dû faire face à une vague migratoire importante en 2015 nécessitant de trouver rapidement des lieux d'hébergement pour les adultes comme pour les mineurs non accompagnés. Cela s'est fait dans l'urgence, sans qu'il ait pu y avoir une réflexion en amont quant aux structures les plus appropriées pour loger ces RMNA.

Comme exposé ci-devant, le découpage arbitraire par tranche d'âge a conduit à créer des situations d'hébergement très disparates d'un lieu à un autre en fonction des modèles propres à chaque institution. Les besoins individuels et spécifiques des RMNA n'ont pas été pris en compte afin de déterminer le lieu d'hébergement.

De même, il n'existe pas de dispositif d'hébergement pour les jeunes RMNA vulnérables, de 15 ans et plus, présentant notamment des pathologies somatiques ou psychiques, et il manque cruellement de familles d'accueil publiques pour les RMNA. En août 2017, seulement quatre RMNA étaient logés en famille d'accueil.

Les conditions de l'autorisation octroyée par le SASLP sont plus souples pour les familles d'accueil élargies que celles appliquées aux familles d'accueil publiques, mais elles ne sont pas formalisées.

### ***Constat 9 : Une absence de définition des besoins d'encadrement à mettre en œuvre pour les RMNA***

La Cour constate l'absence d'une définition précise des besoins des RMNA en matière d'encadrement. En effet, le niveau et la nature de l'encadrement fournis reposent aujourd'hui sur les modèles habituellement retenus pour les mineurs genevois. Ce modèle mis en œuvre en foyer IGE a été défini comme cible également par le SASLP pour le centre d'hébergement collectif de l'Étoile.



L'encadrement actuel ne tient pas compte des besoins spécifiques de ces mineurs, ni de leur évolution au fil du temps. Une simple répartition des RMNA par tranche d'âge a été opérée conduisant à des conditions d'encadrement très différentes d'une structure à l'autre.

De même, il n'existe pas d'approche différenciée formelle tenant compte des spécificités de chaque type d'hébergement quant aux modalités de mise en œuvre d'un encadrement éducatif. En effet, la structure d'hébergement a une incidence forte sur les conditions de vie et les modalités d'encadrement social de cette population. On ne peut pas appliquer le même modèle à un centre regroupant près de 150 personnes et à une petite structure accueillant une dizaine d'enfants.

### **Constat 10 : Une structure d'hébergement au centre de l'Étoile inadaptée aux RMNA**

La Cour constate qu'au-delà des efforts importants mis en œuvre par l'Hg afin d'améliorer les conditions de vie au sein du centre de l'Étoile, la situation est loin d'être idéale et ne peut être considérée comme satisfaisante dans l'absolu.

Depuis, l'arrivée massive de RMNA en 2015, l'Hg n'a cessé d'adapter la structure et l'organisation du CHC de l'Étoile afin d'améliorer les conditions d'hébergement et d'encadrement des RMNA et de se conformer au mieux aux exigences du SASLP. Un consensus entre le SASLP et l'Hg a été trouvé afin d'aboutir à des conditions minimales d'encadrement des mineurs malgré les contraintes du lieu d'hébergement et les ressources de l'Hg.

Cependant, force est de constater que le centre de l'Étoile n'est pas structurellement adapté à l'hébergement de RMNA et n'a pas été conçu initialement pour l'être :

- La structure est trop grande pour l'accueil de mineurs et ne favorise pas l'intégration, la sécurité et l'encadrement social ;
- La localisation du centre est peu propice à l'intégration des jeunes dans le tissu genevois ;
- Le regroupement d'un nombre trop important de personnes peut alimenter des problèmes de sécurité ;
- Le mélange de mineurs provenant de cultures et d'ethnies différentes peut engendrer de fortes tensions ;
- Le centre est bruyant, peu reposant, rendant difficiles la concentration et l'apprentissage scolaire ;
- La structure crée un éloignement entre l'équipe éducative et les jeunes ;
- L'absence de proximité physique entre éducateurs et jeunes ne favorise pas l'insertion sociale ni l'identification rapide de besoins spécifiques ou de comportements à risque.

### **Constat 11 : Des conditions de vie et un encadrement social insatisfaisants au sein du centre de l'Étoile**

La Cour constate que l'encadrement éducatif des RMNA au sein du centre d'hébergement collectif de l'Étoile reste encore limité, notamment à cause de la structure du centre. Le CHC l'Étoile ne bénéficie toujours pas de concept pédagogique/projet institutionnel ni de cahier des charges en matière d'encadrement pour les équipes éducatives.

De plus, l'encadrement fourni est perfectible :

- Une absence d'accompagnement dans l'élaboration d'un projet de vie (cette partie est essentiellement assurée par l'inscription des RMNA à l'école) ;
- Des exigences d'encadrement non différenciées en fonction des individus (âge, maturité, besoins, évolution des besoins, niveau d'intégration) ;

- Une équipe éducative à la disposition des RMNA en cas de problèmes/questions fournissant principalement un soutien logistique, mais sans approche proactive (difficile d'anticiper les problèmes) ;
- Des repas non fournis (à l'exception du petit déjeuner) ;
- Une gestion non encadrée de l'argent donné à chaque RMNA ;
- Une équipe éducative constituée de professionnels au profil hétérogène (éducateurs, assistants sociaux, assistants sociaux éducatifs) dont l'expérience et les capacités d'encadrement d'adolescents issus de la migration varient fortement ;
- Des éducateurs sans cahier des charges décrivant leurs rôles et fonctions au sein de l'établissement ;
- Une vie en communauté peu développée au sein du foyer (peu de repas en commun, peu d'activités en commun en dehors des sorties organisées durant les vacances, etc.) ;
- Une information peu fournie et très hétérogène dans les dossiers personnels des RMNA.

### **Constat 12: Hébergement de RMNA dans des structures ne bénéficiant pas encore d'autorisation du SASLP**

La Cour constate que les RMNA peuvent être logés ou ont pu être logés dans des structures non encore autorisées par le SASLP. Cela concerne notamment :

- Le CHC l'Étoile a accueilli des RMNA durant 14 mois (du 21 janvier 2016 au 16 mars 2017) avant que sa direction n'obtienne l'autorisation formelle de diriger le foyer. Durant cette période, les critères d'autorisation relatifs au taux d'encadrement et à la mise en place d'un projet éducatif (appelé projet institutionnel) n'étaient pas remplis ;
- Depuis mars 2017, le foyer Blue sky accueille 9 RMNA de moins de 15 ans sans que son directeur ne bénéficie d'une autorisation formelle de diriger le foyer ;
- Des familles élargies accueillent des RMNA pendant des mois avant d'être autorisées par le SASLP. En septembre 2017, 18 familles élargies accueillant un RMNA n'avaient pas encore été autorisées. Dans un cas, il a été identifié qu'un RMNA est accueilli au sein d'une famille d'accueil élargie depuis 2012, sans autorisation, alors qu'une autorisation est nécessaire depuis la modification de l'OPE, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;
- Des familles relais ont été mises en place pour accueillir et héberger des RMNA durant le week-end ou les vacances. Ces familles ne bénéficient pas d'une autorisation de la part du SASLP.

### **Constat 13 : Des bases légales cantonales non mises à jour suite à la modification l'OPE**

La Cour a pu identifier que la loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (LAPEF) mentionnait une distinction de prise en charge des mineurs à partir de l'âge de 15 ans. En effet, il est précisé à l'art.3 de la LAPEF que « *sont dispensées de s'annoncer et ne sont pas soumises à autorisation ou à surveillance :*

*a) les personnes et institutions n'accueillant des mineurs qu'à partir de 15 ans révolus et libérés de la scolarité obligatoire sans offrir de prestations sur le plan éducatif (art. 13, al. 2, lettre d, de l'ordonnance fédérale) ».*

Cependant, la LAPEF n'est plus conforme au droit fédéral suite à la modification de l'OPE, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, qui supprime cette distinction d'autorisation pour les mineurs de 15 ans et plus. Désormais tout hébergement de mineurs est soumis à autorisation.

### **Constat 14 : Hébergement de RMNA sur le même site que des majeurs (les ex-RMNA)**

La Cour constate que des ex-RMNA sont également hébergés au centre collectif de l'Étoile. Les structures ont, certes, été aménagées pour éviter que des RMNA soient logés dans les mêmes chambres ou bâtiments, mais une grande proximité existe.

La présence des ex-RMNA présente l'avantage de gérer une certaine continuité de prise en charge en évitant une rupture trop brutale à la majorité en cas de déménagement dans un autre lieu d'hébergement pour adulte. Cependant, cela rend difficile la protection stricte des mineurs du centre de par la très grande proximité existant au sein du centre ou dans son environnement extérieur immédiat. La présence de majeurs auprès de RMNA a déjà été à l'origine du déplacement des RMNA du foyer du Grand-Saconnex au centre de l'Étoile. Les RMNA étaient en effet logés parmi les adultes au Grand-Saconnex.

La présence de ces ex-RMNA vient également grever le temps de travail du personnel de l'Hg alors que celui-ci pourrait être consacré exclusivement aux RMNA.

Ce point est connu de l'Hg et des solutions sont en train d'être mises en œuvre, comme la création d'une unité dédiée aux ex-RMNA et le transfert potentiel de ces ex-RMNA vers d'autres centres de l'Hg.

#### **4.2.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnels, financiers, de conformité et d'image** existent par une prise en charge inadaptée en matière d'hébergement et d'encadrement des RMNA sans une analyse préalable des besoins.

Les **risques opérationnels, de conformité, et d'image** sont avérés par une prise en charge différenciée des jeunes RMNA en fonction de leur lieu d'hébergement (foyer IGE, centre d'hébergement collectif de l'Hg ou familles d'accueil).

Les **risques opérationnels, de conformité, de contrôle et d'image** sont avérés par l'exploitation de structures d'hébergement et de placement sans autorisation de la part du SASLP.

Les **risques de contrôle et de conformité** sont avérés par l'absence de mise à jour de la loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (LAPEF) suite à la mise à jour de l'ordonnance sur le placement d'enfants.

## 4.3. Prestations d'éducation scolaire et d'insertion professionnelle

### 4.3.1. Contexte

#### *Contraintes légales et réglementaires relatives aux RMNA*

L'article 19 de la Constitution fédérale garantit le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit. Quant à l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant, il reconnaît le droit de l'enfant à l'éducation sur la base de l'égalité des chances. Les États parties à cette Convention rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ; encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel ; les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ; assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés ; rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles ; prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

De ce fait, il y a un droit à l'éducation pour tout enfant sur la base de l'égalité des chances, incluant ainsi les RMNA.

#### *Scolarisation des RMNA*

En fonction de leur âge, les RMNA sont scolarisés :

- Pour les moins de 15 ans au sein de l'enseignement obligatoire (primaire et cycle d'orientation) ;
- Pour les 15 ans et plus au sein des classes d'accueil de l'enseignement secondaire II (ACCES II).

#### Prise en charge au sein de l'enseignement primaire

Les RMNA de moins de 15 ans sont scolarisés au sein des établissements d'enseignement obligatoire dans lesquels ils intègrent des classes standards. Ces élèves bénéficient d'un programme adapté comprenant notamment des cours de soutien en groupes plus restreints. À la rentrée scolaire 2017, 8 RMNA étaient scolarisés dans des établissements primaires.

#### ACCES II

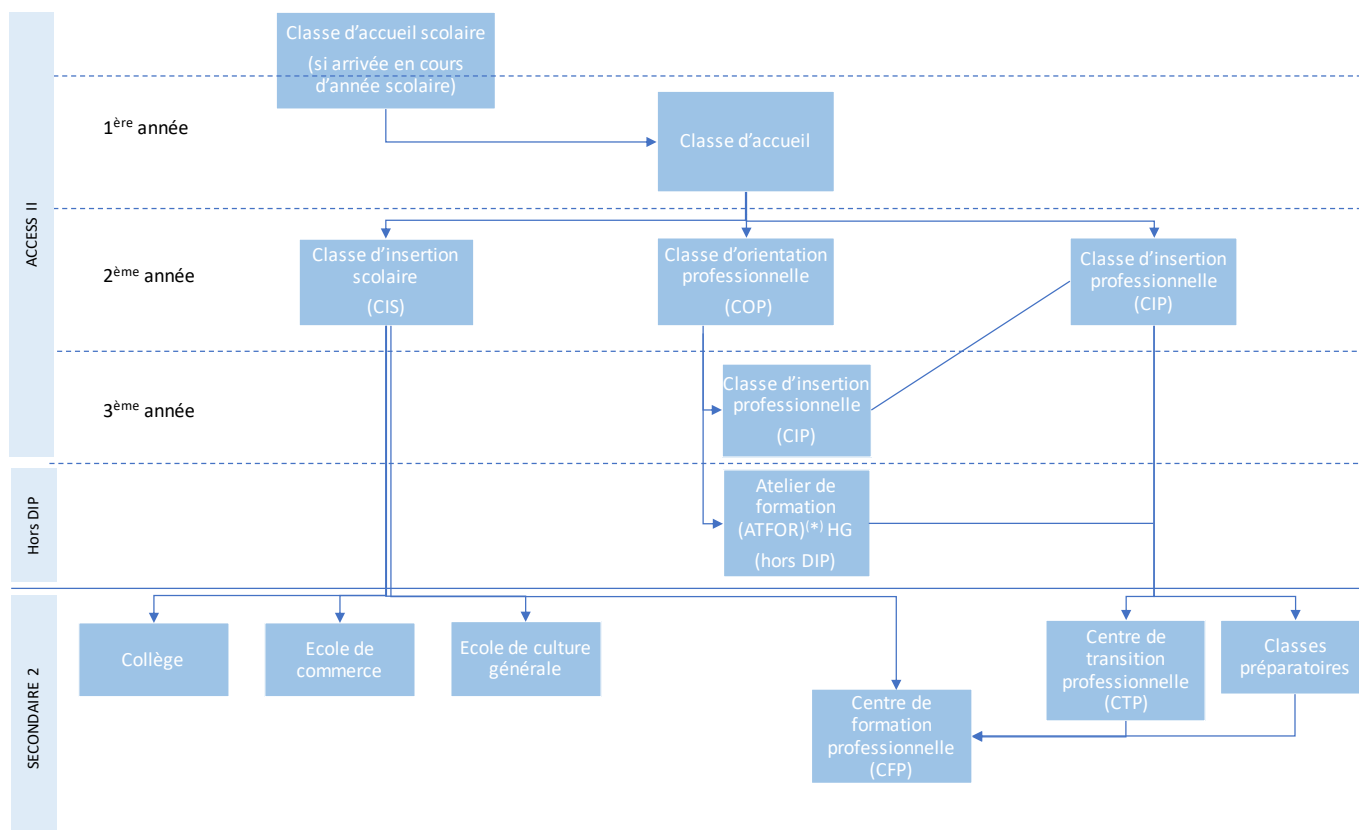
L'ACCES II accueille des jeunes allophones de 15 à 19 ans lors de leur arrivée. L'ACCES II encadre indifféremment aussi bien des enfants de familles étrangères résidentes dans le canton que des RMNA. Le critère commun est le fait de ne pas pratiquer le français.

Le cursus scolaire proposé par l'ACCES II est le suivant :

- L'accueil scolaire propose des cours de français et de mathématiques aux élèves qui arrivent en cours d'année et qui ne peuvent, dès lors, pas intégrer une classe d'accueil. À titre illustratif, l'arrivée importante de migrants durant l'été 2015 a nécessité l'ouverture par l'ACCES II de 16 classes d'accueil scolaire afin de fournir des cours de français et de mathématiques aux RMNA durant l'année scolaire 2015/2016 ;
- Les classes d'accueil s'adressent aux migrants allophones désirant suivre une formation scolaire qui leur permettra soit de continuer des études, soit d'entrer dans une filière professionnelle. Ce type de classe n'exige aucun prérequis et peut varier de l'alphabétisation à la préparation au douzième degré ;

- Les **classes d'orientation professionnelle** s'adressent également depuis la rentrée 2017/2018 aux RMNA peu ou pas scolarisés ayant un niveau trop faible pour pouvoir intégrer les classes d'insertion professionnelle. Les classes d'orientation professionnelle permettent de ne pas redoubler la classe d'accueil. L'objectif de ces classes est d'acquérir un niveau de français oral suffisant pour pouvoir faire les stages prévus en classe d'insertion professionnelle ;
- Les **classes d'insertion professionnelle** ont pour objectif de construire un projet professionnel et de préparer l'élève à intégrer un centre de formation professionnelle en vue d'obtenir une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) ou un certificat de capacité (CFC). En classe d'insertion professionnelle, l'élève est amené à acquérir des compétences adéquates, des gestes professionnels et à approfondir ses compétences scolaires. Le programme se partage en alternance entre des matières scolaires et une pratique en atelier où l'élève est amené à acquérir un savoir-faire technique. L'élève doit également effectuer des stages obligatoires en entreprise de courte durée afin de préparer son projet professionnel ;
- Les **classes d'insertion scolaire** préparent les jeunes à entrer dans les écoles du secondaire II (collège, école de commerce, école de culture générale). Afin de pouvoir intégrer une classe d'insertion scolaire, les élèves dont les RMNA doivent avoir un bon niveau en français, oral et écrit, et en mathématiques ;
- La **classe intégrée** : depuis la rentrée scolaire 2016-2017, l'OMP dispose d'une classe intégrée au sein de l'ACCES II afin de scolariser les élèves ayant des psychopathologies importantes (problèmes cognitifs ou post-traumatiques). Pour intégrer cette classe, le jeune doit avoir été identifié avant 18 ans. Les cours au sein de cette classe sont donnés par des enseignants accompagnés d'éducateurs spécialisés. Les jeunes sont également encadrés par une psychologue présente sur place. À l'issue de cette année dans cette classe intégrée et en fonction des difficultés rencontrées, certains élèves pourront intégrer une classe d'insertion professionnelle de l'ACCES II.

**Figure résumant les possibilités de formation pour les RMNA**



(\*) Les ateliers de formation (ATFOR) seront remplacés dès la rentrée 2018-2019 par le programme du SEM.

### **Insertion scolaire des RMNA**

À l'issue de la classe d'insertion scolaire, le jeune peut intégrer une filière générale du secondaire II s'il réussit les tests des attentes fondamentales (TAF) et qu'il bénéficie d'une lettre de recommandation.

### **Insertion professionnelle des RMNA**

Afin de pouvoir commencer leur apprentissage, les RMNA doivent, en fonction du métier qu'ils souhaitent exercer, réussir le test des attentes fondamentales (TAF) ou l'évaluation informatisée des connaissances scolaires (Test EVA). Le Test EVA, nécessaire pour intégrer des filières professionnelles comme la vente, les filières médicales ou électriques, est plus difficile que le test TAF (notamment car l'examen se déroule devant un ordinateur, ce qui représente une difficulté supplémentaire pour les RMNA).

La difficulté principale pour les RMNA ayant été peu scolarisés avant leur arrivée en Suisse est de réussir à acquérir suffisamment de compétences scolaires durant leur scolarisation à l'ACCESS II afin de combler leur retard et réussir les tests TAF ou EVA.

Pour les RMNA qui ne parviennent pas à débiter une formation certifiante (CFC ou AFP) après avoir suivi les classes d'insertion professionnelle et échoué aux tests TAF ou EVA, différentes possibilités s'offrent à eux :

- 1) Suivre une année de scolarité au centre de transition professionnelle (CTP). Ce centre s'adresse aux jeunes qui arrivent au terme de la scolarité obligatoire. Il est composé de deux secteurs.

- Les classes de transition professionnelle plein-temps qui s'adressent à des jeunes qui doivent encore définir un projet de formation et/ou souhaitent consolider leurs acquis scolaires.
- Les classes de transition professionnelle duale qui s'adressent à des jeunes qui ont un statut permettant d'effectuer un stage en entreprise, qui ont déjà défini leur projet professionnel et qui désirent entreprendre une formation.

L'objectif du CTP est de préparer l'élève à intégrer une formation professionnelle plein temps ou duale ; d'aider l'élève à se structurer à travers l'appropriation du savoir-être et du savoir-faire nécessaire à l'entrée dans le monde professionnel ; de développer l'autonomie, le raisonnement, l'imagination et la créativité de l'élève.

Afin d'intégrer le centre de transition professionnelle, les RMNA doivent bénéficier d'un projet professionnel réaliste, avoir effectué des stages et avoir trouvé un patron (être au bénéfice d'un pré contrat de stage).

À noter également que les élèves RMNA ou « ex RMNA » n'ont parfois pas accès au CTP ou à une formation AFP ou CFC. En effet, si l'élève est au bénéfice d'un permis N, l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) pourrait lui refuser l'autorisation de se former chez un patron.

- 2) Intégration d'une classe préparatoire. Certains centres de formation professionnelle (CFP) proposent des classes préparatoires afin d'offrir une première immersion dans le monde professionnel. D'une durée d'une année, ces classes préparatoires alternent cours théoriques au CFP et immersion sous forme de stages au sein de plusieurs entreprises partenaires. À titre illustratif, le Centre de Formation Professionnelle Services et Hôtellerie / Restauration (CFP SHR) propose des classes préparatoires destinées aux métiers de la coiffure et aux métiers de la cuisine.
- 3) Intégration à l'ATFOR<sup>16</sup>. L'Hg propose des formations spécifiques pour les jeunes migrants âgés de 15 à 19 ans. Des ateliers de formation préprofessionnelle leur permettent de suivre des cours de français, de mathématiques ou encore de travailler en atelier durant 10 mois (2 jours d'atelier, 2 jours de français et mathématiques, 1 jour de construction de projet professionnel). Cela permet à ces jeunes d'avoir accès aux classes de transition professionnelle (CTP) et d'acquérir des habitudes et des techniques de travail. Des stages en entreprise sont également proposés pour aider ces jeunes migrants à choisir leur voie et entreprendre une formation professionnelle initiale.
- 4) Les autorités cantonales en charge de la formation professionnelle lanceront également, à la rentrée scolaire 2018, un projet pilote de préapprentissage d'intégration. Ce projet pilote trouve son fondement dans le rapport du Conseil fédéral « *Mesures d'accompagnement de l'art. 121a CST. : renforcement des mesures d'intégration en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire* » et sera subventionné par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Les bénéficiaires participant à ce programme, suivront une formation duale avec une alternance de 3 jours en entreprise et 2 jours à l'école. Le programme est destiné aux personnes admises à titre provisoire (permis F) et aux réfugiés reconnus (permis B ou F) désirant travailler dans un domaine professionnel proposé par le *Préapprentissage d'intégration*, mais ne disposant pas des qualifications professionnelles ni du niveau requis pour une entrée en formation qualifiante. Pour être admises dans le programme, les personnes devront avoir entre 16 et 35 ans, posséder un niveau linguistique minimum en français A2 (à l'oral) et A1 (à l'écrit) et être disponibles à 100% pendant toute la durée de la formation.

---

<sup>16</sup> Les ateliers de formation (ATFOR) seront remplacés dès la rentrée 2018-2019 par le programme du SEM : Le projet est destiné aux 16-35 ans ayant un permis B ou F. Pour la rentrée 2018, 60 places sont prévues. Dans un deuxième temps, pour les rentrées suivantes, 80 nouvelles places sont prévues.



## ***Suivi scolaire des RMNA***

### L'inscription des RMNA au sein des établissements scolaires

L'inscription scolaire est, dans les faits, organisée par les éducateurs de l'Hg, bien que la signature du représentant légal soit indispensable. Le représentant légal intervient uniquement pour l'inscription finale au sein de l'ACCES II ou de la direction de l'école obligatoire si le RMNA a moins de 15 ans. Lors de l'inscription finale, un entretien individuel entre le représentant légal et le RMNA a lieu au sein de l'établissement.

### Le suivi éducatif au quotidien

Les interventions du représentant légal répondent actuellement aux différentes sollicitations, principalement des éducateurs, des directeurs d'école, des intervenants du domaine de la santé.

Le suivi des résultats scolaires est assuré par l'équipe éducative (p. ex : la signature carnet de notes, les points de situation avec l'enseignant). Certaines décisions importantes doivent être prises par le représentant légal (p. ex. pour une exclusion temporaire ou définitive de l'école d'un RMNA).

### L'orientation professionnelle du RMNA

De manière générale, chaque RMNA, accompagné de son éducateur, définit son projet d'orientation avec les doyens, les professeurs d'IEP<sup>17</sup>, les titulaires, la conseillère en insertion et le bureau des stages.

Ainsi, en termes d'orientation professionnelle, le rôle parental est essentiellement joué par l'éducateur, voire par les titulaires et professeurs d'IEP de l'ACCES II, notamment pour les problématiques liées à l'orientation.

## ***Difficultés particulières liées à la scolarisation des RMNA***

Certains des RMNA ont de gros soucis d'absentéisme, surtout lors de la première année d'accueil. Ces absences sont généralement dues :

- Au fait que ces jeunes n'arrivent pas à dormir la nuit, à se lever le matin ou sont en rébellion contre le système scolaire ;
- À des raisons médicales, dues à des problèmes post-traumatiques ;
- À de nombreux rendez-vous que les RMNA ont (rendez-vous médicaux, procédure d'asile, etc.). Même si ces absences peuvent être justifiées, elles restent problématiques pour le suivi de leur formation.

### **4.3.2. Constats**

La Cour relève de manière positive que les RMNA arrivés à Genève bénéficient d'un enseignement de base conformément aux obligations générales figurant dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Les plus jeunes ont été accueillis dans les établissements primaires et les plus grands ont été intégrés au programme de formation de l'ACCES II.

---

<sup>17</sup> Informations études et professions.



Depuis 2015, le canton a également apporté de nombreuses améliorations au système qui était en place :

- Adaptation des prestations fournies par l'ACCES II (ouverture de 16 nouvelles classes durant l'année scolaire 2015-2016) ;
- Depuis la rentrée 2017, création d'une seconde année au sein de l'ACCES II de classe d'accueil également pour les RMNA peu scolarisés (les classes d'orientation professionnelle) ;
- Depuis la rentrée 2017, des classes d'accueil sont ouvertes toute l'année ;
- Depuis la rentrée 2016, l'OMP dispose d'une classe d'accueil intégrée au sein de l'ACCES II afin de scolariser les élèves ayant des psychopathologies importantes ;
- Développement d'ateliers de formation au sein de l'Hg.

Cependant, la Cour note des axes d'amélioration en matière de suivi scolaire et d'insertion professionnelle des RMNA.

### **Constat 15 : Un suivi scolaire des RMNA insuffisant**

La Cour constate que le suivi scolaire des RMNA n'est pas suffisamment défini ni assuré en raison d'une répartition des rôles peu claire entre les différents acteurs institutionnels.

Le suivi scolaire fait partie de la responsabilité parentale que doit assurer le représentant légal dans le cadre des RMNA. Or, comme déjà mentionnée ci-dessus, la responsabilité parentale est difficilement assurée par le SPMi et n'a pas fait l'objet d'une délégation formelle précisant le rôle et les responsabilités de chacun. Cela est également vrai pour le suivi scolaire :

- L'inscription des RMNA est souvent réalisée par les éducateurs des foyers ou les familles d'accueil. Le représentant légal est toutefois contraint de signer la demande d'inscription.
- Le suivi éducatif quotidien est principalement assuré par les éducateurs du foyer et les représentants des familles élargies et d'accueil (signature de notes, rencontre avec les professeurs, etc.).
- L'orientation professionnelle est une tâche qui est partagée entre différents acteurs : le représentant légal choisit officiellement l'orientation professionnelle à privilégier (alors que cet acteur n'assure pas le suivi régulier du parcours scolaire du RMNA), l'éducateur du foyer suit régulièrement le mineur et le conseille quant à son avenir professionnel, les enseignants de l'ACCES II ainsi que le conseiller en insertion de l'ACCES II fournissent également un suivi régulier.

Le suivi repose beaucoup sur le temps disponible que ces différents acteurs peuvent y consacrer en sachant que la plupart des services sont très limités en ressources.

### **Constat 16 : Un manque de recul quant à la capacité des RMNA à accéder aux formations professionnelles certifiantes**

La Cour constate que, selon les professionnels du domaine (enseignants/doyens de l'ACCES II), la transition de l'ACCES II vers des formations professionnelles certifiantes sera très difficile pour la plupart des RMNA.

En effet, certains RMNA ont un niveau de scolarisation très faible, voire quasi nul. Il semble pour les experts du domaine très difficile de combler un tel retard en trois ans d'ACCES II. Le DIP a, par ailleurs, déjà ajouté une année de formation supplémentaire à partir de 2017, mais il est fort probable que cela ne suffise pas. Les deux premières années de scolarisation des RMNA en ACCES II sont orientées majoritairement vers l'alphabétisation. L'intégration à un centre de formation professionnelle, en vue d'obtenir une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) ou un certificat fédéral de

capacité (CFC), se fait sous condition d'obtention des tests TAF ou EVA. Ces examens sont exigeants pour les RMNA puisqu'ils sont conçus pour vérifier les connaissances minimales qu'un élève genevois doit avoir acquises en fin du cycle d'orientation. En cas d'impossibilité pour un RMNA d'entreprendre un apprentissage, peu de formations alternatives existent à l'exception de l'ATFOR<sup>18</sup> proposé par l'Hg.

Par ailleurs, la Cour constate qu'aujourd'hui, le DIP ne possède pas suffisamment de recul ni d'informations quant à l'adéquation et à l'efficacité des prestations fournies par l'ACCES II aux RMNA. Il est ainsi difficile, avant juin 2018, de savoir précisément si la formation fournie permettra aux RMNA d'accéder aux formations professionnelles certifiantes.

### **Constat 17 : Une scolarité perturbée par les conditions d'hébergement, la procédure d'asile et le suivi médical**

La Cour constate que les RMNA ont un fort taux d'absentéisme. Cela est généralement dû au fait que ces jeunes n'arrivent pas à dormir la nuit, à se lever le matin, ou sont en rébellion contre le système scolaire. Les RMNA doivent également participer à une multitude de rendez-vous extérieurs liés à des visites médicales ainsi qu'à leur procédure d'asile.

Les professionnels de l'éducation relèvent également qu'au-delà du bruit, les conditions d'hébergement et d'encadrement au sein du centre d'hébergement collectif de l'Étoile ne favorisent pas la formation des RMNA :

- Manque de place et de tranquillité pour que chacun puisse faire ses devoirs (ex. un seul bureau pour deux RMNA au sein de ce centre d'hébergement collectif) ;
- Alimentation parfois peu équilibrée pouvant avoir une incidence sur leur état de santé et leur capacité de concentration ;
- Des tensions/ conflits qui se forment au sein du foyer pouvant se traduire par un climat de tension à l'école et parfois des bagarres.

Tous ces éléments rendent difficile la scolarité des RMNA, qui ont déjà des difficultés à suivre les cours.

### **4.3.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnels, de contrôle et d'image** existent si les lacunes scolaires des RMNA n'ont pu être comblées par l'enseignement scolaire en vue de l'insertion professionnelle. En effet, si à la fin de l'ACCES II, les connaissances scolaires des (ex) RMNA sont insuffisantes pour intégrer un apprentissage, ces derniers ne pourront pas entamer une formation certifiante.

Les **risques opérationnels, financiers et d'image** existent si en l'absence de formation, les RMNA ont des difficultés à intégrer le monde du travail. Le canton de Genève court ainsi le risque de devoir assister financièrement sur le long terme les ex-RMNA dont les connaissances scolaires sont insuffisantes pour intégrer une formation professionnelle certifiante.

---

<sup>18</sup> Les ateliers de formation (ATFOR) seront remplacés dès la rentrée 2018-2019 par le programme du SEM.

## 4.4. Prestation de santé

### 4.4.1. Contexte

#### Obligations de prise en charge des RMNA en matière de santé

##### Assurance maladie

Selon l'article 1 de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal, 832.102), « *les personnes domiciliées en Suisse au sens des articles 23 à 26 du Code civil suisse (CCS) sont tenues de s'assurer, conformément à l'article 3 de la loi. Sont en outre tenus de s'assurer :*

- *Les ressortissants étrangers qui disposent d'une autorisation de courte durée ou d'une autorisation de séjour, au sens des articles 32 et 33 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), valable au moins trois mois ; [...]*
- *Les personnes qui ont déposé une demande d'asile en Suisse conformément à l'art. 18 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi), les personnes qui se sont vu accorder la protection provisoire selon l'art. 66 LAsi et les personnes pour lesquelles une admission provisoire a été décidée conformément à l'art. 83 LEtr ».*

L'assurance-maladie de base est donc obligatoire pour les personnes au bénéfice des statuts suivants :

- Permis N ;
- Permis F ;
- Permis F réfugiés ;
- Permis B et C réfugiés ;
- Les non-entrée en matière (NEM) et les déboutés (aide d'urgence) ;
- Étrangers sans permis (ETSP).

##### Assurance-accidents

Selon l'article 1a de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA, 832.20), l'assurance-accidents est obligatoire pour les personnes suivantes :

- « *les travailleurs occupés en Suisse, y compris les travailleurs à domicile, les apprentis, les stagiaires, les volontaires ainsi que les personnes travaillant dans des écoles de métiers ou des ateliers protégés ;*
- *les personnes qui remplissent les conditions visées à l'art. 8 de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI) ou qui perçoivent des indemnités en vertu de l'art. 29 LACI (personnes au chômage) ».*

Les populations migrantes (au sens large) prises en charge au sein de l'AMIG ne sont donc pas couvertes au sens de la LAA, mais au titre de la « part accident » de la LAMal qui est obligatoire. Selon l'art. 1 a LAMal, l'assurance-maladie sociale alloue en effet des prestations en cas d'accident dans la mesure où aucune assurance-accidents n'en assume la prise en charge.

##### Droit des mineurs

En matière de santé, les droits des mineurs sont les suivants :

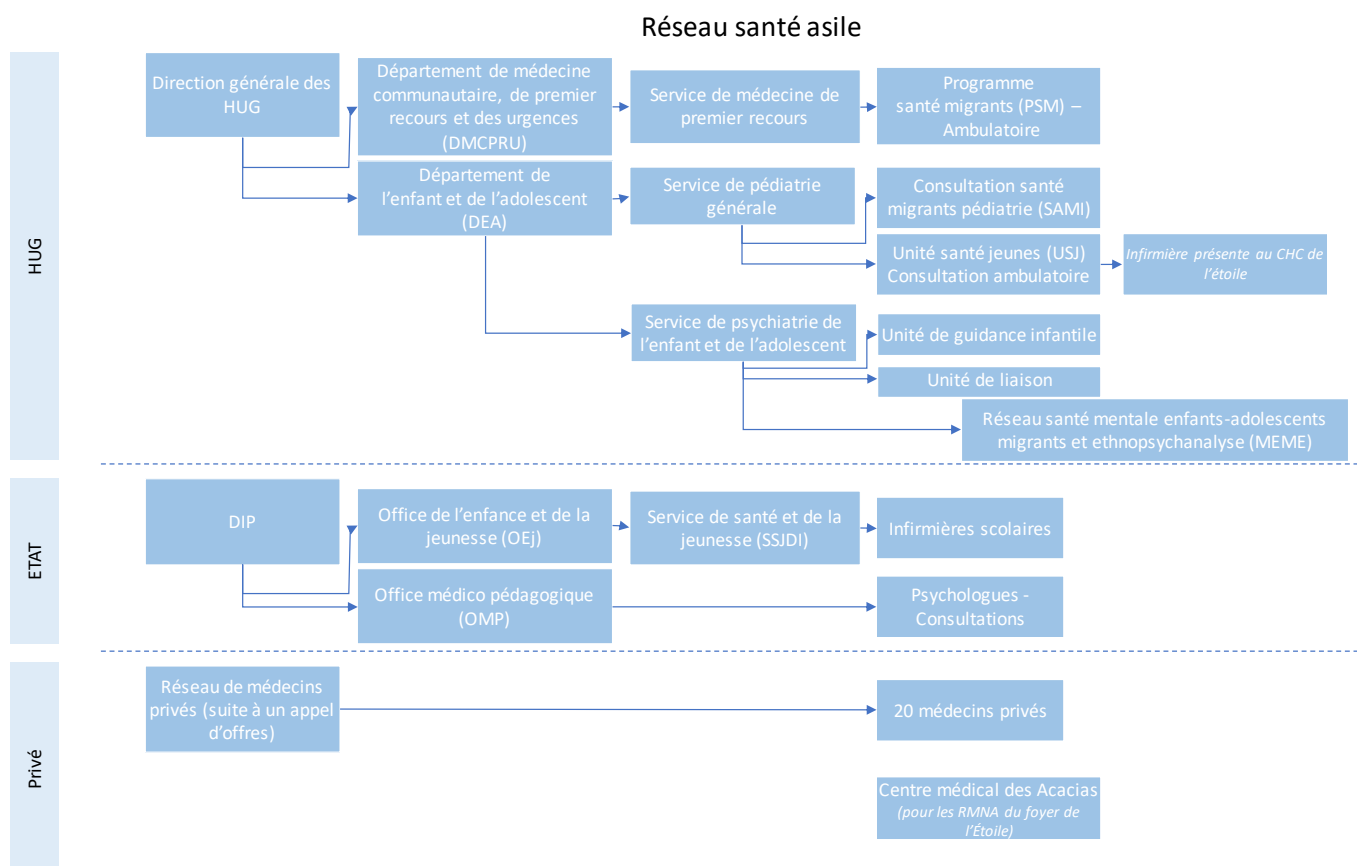
- Les États parties à la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services (art. 24 CDE).
- Bénéficier d'une protection particulière de leur intégrité et d'un encouragement à leur développement (art. 11 de la Constitution fédérale).

## Acteurs cantonaux et prise en charge des prestations de santé

Un réseau de santé asile a été mis en place par le canton afin de répondre aux besoins de cette population migrante. Le réseau est composé de plusieurs acteurs publics et privés intervenant pour la prise en charge des maladies somatiques et des troubles psychiques. Pour gérer la coordination de ce réseau de santé asile, l'Hg finance 0.2 ETP du poste du chef de service du programme santé migrants.

Par ailleurs, l'Hg a mandaté une société externe (courtier) pour la couverture des frais de santé des migrants selon la LAMal. De même, un réseau de médecins référents et de pharmacies a été établi afin d'apporter le support médical suffisant aux migrants tout en garantissant une maîtrise des coûts.

La Cour a représenté dans le schéma ci-dessous l'ensemble des acteurs de ce réseau :



Le programme santé migrants est l'unité principale du dispositif de santé mis en place pour les demandeurs d'asile. Dans ce cadre, chaque patient bénéficie d'un double bilan de santé.

Le premier bilan est effectué au centre administratif du Bouchet de l'Hg par une infirmière du programme santé migrants lors de l'arrivée de chaque nouveau migrant au sein du canton. Il permet :

- De vérifier l'état de santé de chaque migrant attribué au canton et de dépister notamment la présence de gale ou de tuberculose ;
- D'effectuer une comparaison par rapport à l'état de santé annoncé par le SEM ;
- D'enregistrer dans le système d'information des HUG l'ensemble des migrants.

Par la suite, un second bilan infirmier plus élaboré (ESI : évaluation de santé initiale) est effectué par différentes entités dans le mois qui suit l'attribution au canton, en fonction généralement de l'âge de la personne :

- À la consultation santé migrants pédiatrie, pour les enfants de 0 à 16 ans ;
- À l'unité santé jeune, pour les jeunes de 12 à 25 ans ;

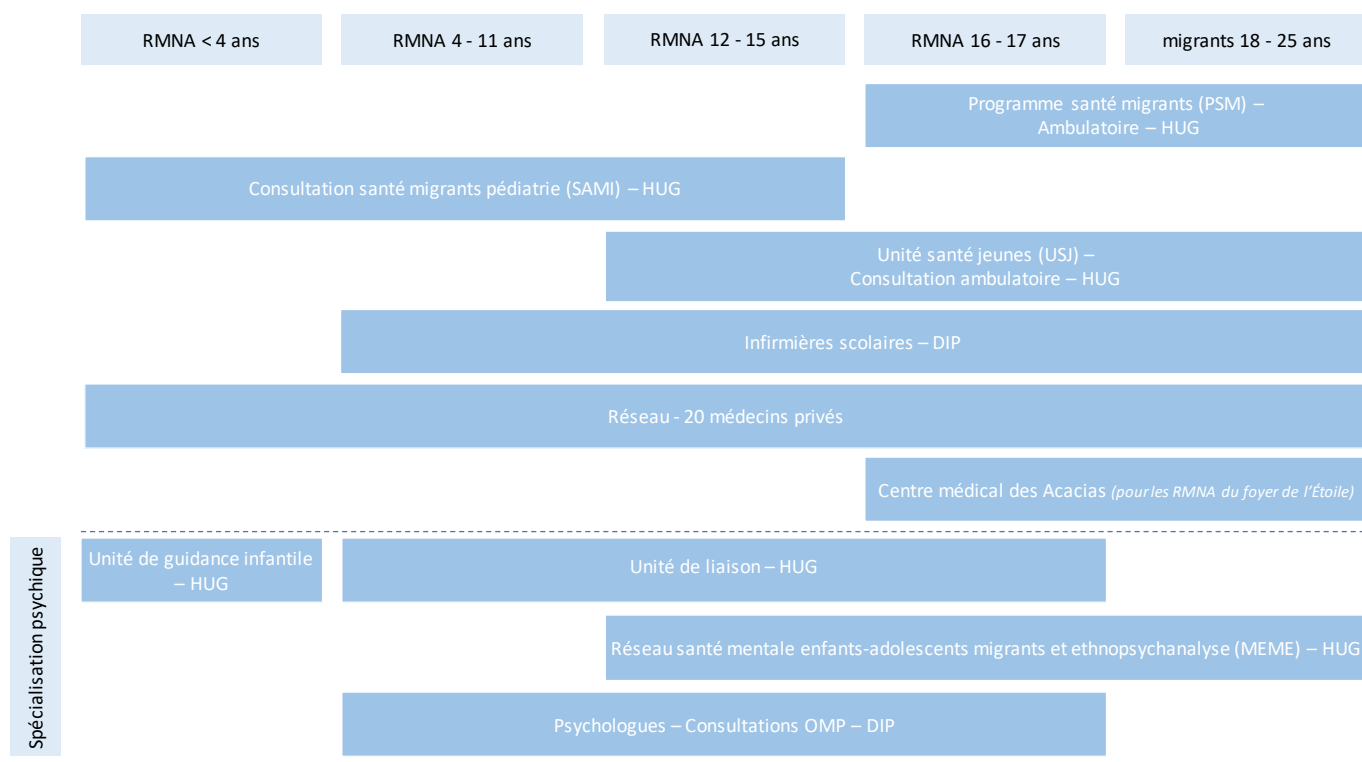
- Au programme santé migrants, pour certains RMNA à partir de 16 ans.

Ensuite, un rendez-vous peut être donné avec un médecin pour une évaluation complémentaire si l'état de santé du migrant nécessite, a priori, un traitement pour des problèmes de santé physique ou psychique.

Pour la santé psychique, en fonction du premier diagnostic effectué après l'examen pédiatrique, plusieurs acteurs peuvent également être impliqués :

- Si les résultats du premier examen ne sont pas clairs, une seconde évaluation est réalisée par l'unité de liaison du service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SPEA) des HUG ;
- L'unité de guidance infantile prend en charge les jeunes RMNA âgés de moins de 4 ans ;
- Pour les enfants de plus de 4 ans, l'office médico pédagogique (OMP) peut être contacté pour une prise en charge ;
- Pour les jeunes de 12 à 25 ans, l'unité santé jeunes (USJ) intervient pour une prise en charge. Avec la surcharge d'activité connue depuis fin 2015, la consultation MEME (réseau santé Mentale Enfants-adolescents Migrants et Ethnopsychanalyse) du SPEA réalise, sur délégation de l'USJ, un dépistage psychiatrique systématique pour tous les RMNA (à l'instar de ce qui se fait sur le plan somatique).

L'ensemble des intervenants de santé pour les RMNA a été représenté par la Cour dans le schéma ci-dessous par tranches d'âges :



#### 4.4.2. Constats

La Cour a pu constater qu'un contrôle de l'état de santé est effectué dès l'arrivée des RMNA dans le canton, par un double bilan de santé. Un réseau de soin spécifique à l'asile a été mis en place par le canton afin d'assurer la prise en charge des prestations de santé des migrants et, par conséquent, des RMNA. De plus, l'Hg a mandaté un prestataire externe d'assurance permettant à la fois de contracter

avec les caisses d'assurance maladie appropriées et d'assurer la gestion administrative de la prise en charge des frais.

Cependant, la Cour note que l'organisation mise en place reste complexe et souvent confuse pour non seulement les intervenants de ce réseau, mais surtout pour les bénéficiaires ou leurs représentants (tuteurs, curateurs, éducateurs, enseignants).

### ***Constat 18 : Une absence de définition claire et formalisée des besoins en matière de santé des RMNA***

La Cour a constaté que l'ensemble des intervenants en matière de santé n'ont pas posé une définition claire et formalisée des besoins en matière de santé des RMNA, notamment en matière psychique. Les professionnels de la santé ont relevé que les intervenants auprès des RMNA (médicaux, encadrement, scolaire, etc.) n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les faits ou symptômes inquiétants qui devraient faire l'objet d'un suivi psychologique. Les avis divergent en matière de prise en charge et de traitement à appliquer et aucune consigne n'existe quant au dépistage de situations pouvant traduire un état psychique perturbé sous-jacent (p. ex : comportements agressifs, absentéisme scolaire, idées suicidaires).

### ***Constat 19 : Une organisation de prise en charge de la santé des RMNA complexe et confuse***

La Cour a constaté qu'une multitude d'acteurs au niveau de la santé interviennent auprès des RMNA (voir schémas ci-dessus). De plus, cette organisation n'a jamais fait l'objet d'une définition claire et formalisée en matière de rôles, responsabilités et coordination, principalement des pathologies psychiques.

Selon les professionnels de la santé, cette multiplicité d'acteurs entraîne une dilution de la responsabilité médicale et peut conduire à un risque d'intervention et de mise en place de dispositifs parallèles (risque de doublon) ou d'absence de prise en charge. Par exemple, ce risque existe lorsqu'un jeune RMNA est adressé par son éducateur à la permanence des Acacias et qu'il n'y a pas de transmission d'informations à l'unité santé jeunes (USJ). D'autre part, aucun suivi ne permet de s'assurer que tous les RMNA ont été pris en charge de manière appropriée.

Par ailleurs, la Cour a relevé que les soins délivrés par l'unité santé jeunes (USJ) n'ont jamais fait l'objet d'une convention avec l'Hg, comme c'est le cas pour le programme santé migrants. De ce fait, la relation entre l'USJ et l'Hg est plus floue et l'USJ ne bénéficie pas d'une participation financière de la part de l'Hg. Il est à préciser que cette unité doit composer entre son activité auprès des jeunes genevois et la prise en charge des RMNA de 12 à 25 ans. De ce fait, lors des arrivées importantes de migrants comme en 2015, elle a été débordée, malgré un certain renfort octroyé par la direction des HUG. Parallèlement, le service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SPEA) a reçu une dotation supplémentaire, notamment pour la prise en charge psychologique des RMNA.

De façon générale, la prise en charge des aspects psychiques des RMNA reste floue au regard des besoins « pressentis » de cette population et de l'urgence nécessaire à leur identification. Actuellement seuls les cas de décompensation aiguë ou avec violence sont rapidement pris en compte au sein du centre d'hébergement collectif de l'Étoile.

## **Constat 20 : Des structures d'hébergement et un encadrement ayant une forte incidence sur la santé des RMNA**

La Cour relève que selon les professionnels de la santé, les conditions d'hébergement et les lacunes relevées en matière d'encadrement des RMNA ont une incidence sur la santé physique et mentale des jeunes.

Par exemple, la structure du centre d'hébergement de l'Étoile ne favorise pas la prise en charge des besoins de « protection et repos » des RMNA suite à un parcours migratoire difficile. Ils ont en effet besoin d'être dans un environnement proche d'une cellule « familiale » afin de pouvoir mieux absorber et régler les traumatismes qu'ils ont vécus et les troubles psychiques dont ils peuvent être atteints.

Par ailleurs, sachant que le rôle parental n'est actuellement pas défini de manière claire, une absence d'encadrement de certains aspects de la vie courante aura également une incidence sur la santé des RMNA. Cela est notamment le cas au sein du centre d'hébergement collectif de l'Étoile :

- Les horaires ne sont pas imposés, ce qui implique que les RMNA ne se réveillent pas le matin, notamment pour aller à l'école ;
- En termes d'hygiène corporelle, la prise régulière de douches n'est pas non plus imposée ou vérifiée, ni ne fait l'objet d'une incitation ;
- L'alimentation ne fait pas l'objet d'une supervision ;
- La prise de médicaments n'est pas vérifiée ;
- La tenue des chambres n'est pas imposée.

### **4.4.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnels, de contrôle et d'image** existent au vu de l'hétérogénéité des prestations de santé délivrées aux RMNA, ainsi qu'en l'absence d'une définition claire des besoins et d'une organisation adaptée.



## 4.5. Prestations d'entretien

### 4.5.1. Contexte

#### *Bases légales et réglementaires des prestations sociales*

Les prestations rendues aux RMNA titulaires d'un permis N et F sont définies dans les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés (entrée en vigueur au 1er janvier 2011). Elles concernent un suivi social et des prestations financières.

Les prestations rendues aux détenteurs de permis F et B réfugiés, aux ETSP et aux NEM / déboutés sont quant à elle prévues dans la LIASI et le RIASI. Ces prestations englobent un accompagnement social, des prestations financières et une insertion professionnelle. Le RIASI connaît ainsi trois barèmes :

- Le barème ordinaire pour les F et B réfugiés : cf. chapitre I RIASI ;
- Une aide financière exceptionnelle pour les ETSP : cf. chapitre II RIASI ;
- Une prestation d'aide d'urgence pour les NEM et les déboutés : cf. chapitre VI RIASI.

#### *Prestations générales d'aides sociales et financières*

Conformément aux bases légales et réglementaires applicables, l'Hg fournit une aide sociale et financière soit en nature, soit en espèces à ses différents bénéficiaires. Une partie de ces aides est prise en charge par la Confédération via des forfaits globaux qui sont versés à l'Hg.

Ces principales prestations, qui dépendent du statut du bénéficiaire, reposent notamment sur :

- Un suivi ou accompagnement social : il vise à développer et maintenir l'aptitude à l'autonomie sociale et financière du bénéficiaire, indépendamment de son lieu d'hébergement. Il s'appuie sur les ressources propres de l'individu, de son entourage et/ou de la communauté. Il comprend ainsi la prévention, l'information sociale, l'orientation, le soutien et le conseil dans un esprit de partenariat avec le bénéficiaire ;
- Des prestations financières : elles peuvent comprendre des prestations en espèces ou en nature destinées à la couverture des besoins de base comme les frais d'entretien, de transport, de crèche, de garde d'enfants, des services industriels, d'hébergement et de santé. Par ailleurs, elles comprennent des aides complémentaires destinées à prendre en charge des frais indispensables et dûment établis dans les domaines suivants : aide sociale pour les enfants et jeunes adultes, santé et logement. Finalement, des prestations à caractère incitatif peuvent être versées, leur objectif étant de favoriser l'insertion socioprofessionnelle du bénéficiaire ;
- Un hébergement sous la forme d'une prestation en nature ;
- Des mesures d'insertion et d'intégration.

#### *Prestations d'entretien versées aux RMNA*

Dans le cadre des prestations générales d'aides sociales et financières accordées aux migrants, des prestations d'entretien sont versées aux RMNA en fonction de leur lieu d'hébergement :

- Pour les RMNA **hébergés au sein du centre d'hébergement collectif de l'Étoile** : l'Hg verse directement aux RMNA le montant de l'assistance financière qui est de 426 F par mois.  
En complément, les jeunes scolarisés bénéficient des montants suivants versés par l'Hg :
  - o 200F annuels pour la rentrée scolaire ;



- 100F mensuels pour l'encouragement aux études, durant la période scolaire ;
- 50F hebdomadaires pour les frais de repas du midi, durant la période scolaire (hors vacances scolaires).

Avec le versement des différents montants de prestations, les jeunes RMNA doivent subvenir à leurs besoins en matière de nourriture, vêtements, loisirs, scolaires et gérer leur argent de poche de manière autonome.

Par ailleurs, l'Hg engage les frais suivants pour assurer d'autres prestations en faveur des RMNA :

- Des frais d'hébergement (allant de 150 à 450F si la chambre est occupée par un ou trois jeunes) ;
  - Des frais d'assurance maladie (143F) ;
  - Des frais de transport (38F) ;
  - La garantie de loyer (25F).
- Pour le placement des RMNA en famille d'accueil élargie assistée par l'Hg : la famille ne bénéficie pas des prestations de la grille SASLP. Le RMNA reçoit donc la part de loyer qui lui incombe ainsi que son assistance de base et les aides complémentaires. Il s'agit de la même prestation d'entretien que les RMNA hébergés au CHC de l'Étoile. Généralement, cette prestation sociale est versée à un membre responsable au sein de la famille.
- Pour le placement des RMNA en famille d'accueil élargie non assistée par l'Hg ou en famille d'accueil, les familles non assistées sont au bénéfice des prestations définies par la grille SASLP, selon le règlement fixant les indemnités pour les familles d'accueil avec hébergement (RIFAH, J 6 25.04). Le montant des prestations est versé à la famille d'accueil et comprend :
- Une indemnité d'accueil oscillant entre 650F et 1'050F par mois, en fonction de l'âge ;
  - Des frais de nourriture oscillant entre 350F et 600F par mois, en fonction de l'âge ;
  - Des frais d'entretien personnel oscillant entre 190F et 355F par mois, en fonction de l'âge et devant couvrir l'argent de poche, le matériel scolaire, les transports, les soins personnels, les vêtements, les activités de sport, de culture et de loisirs.
- Pour le placement au sein des foyers IGE, les RMNA bénéficient des prestations définies par l'institut. Au sein de la FOJ, le budget personnel oscille entre 190 et 355F par mois en fonction de l'âge. A titre d'exemple, pour les jeunes de 14 ans, la FOJ a défini le budget personnel de la manière suivante :
- 90F pour les vêtements ;
  - 70F pour le sport, la culture et les loisirs ;
  - 45F pour les transports ;
  - 30F pour les soins personnels ;
  - 15F pour le matériel scolaire ;
  - 40F pour l'argent de poche.

Une équipe dédiée d'assistants sociaux administratifs au sein de l'Hg est en charge de gérer ces prestations d'entretien et notamment d'effectuer les versements correspondants aux RMNA ou au SPMi pour les RMNA placés dans des structures supervisées par le DIP.

## 4.5.2. Constats

La Cour a pu constater que les RMNA bénéficient de prestations d'entretien dès leur arrivée dans le canton devant leur permettre de couvrir leurs besoins de base et de bénéficier également d'argent de poche supplémentaire. Une équipe dédiée a été mise en place au sein de l'Hg afin de gérer ces prestations.

Cependant, la Cour note que la gestion des prestations d'entretien manque d'encadrement éducatif et d'optimisation dans le versement des prestations aux RMNA.

### ***Constat 21 : Une absence d'approche éducative formalisée et commune de la gestion des prestations d'entretien***

La Cour constate qu'aucune approche éducative de la gestion des prestations financières n'a été définie et que les pratiques sont aujourd'hui différentes en fonction du lieu d'hébergement :

- Au sein du centre d'hébergement collectif de l'Étoile, le RMNA perçoit en général 426F par mois, et en espèces. Avec cette prestation d'entretien, le RMNA doit gérer son argent en toute autonomie pour pouvoir notamment se nourrir et se vêtir durant un mois. L'éducateur du foyer ne participe pas à la gestion de cette prestation.
- Au sein d'un foyer IGE de la FOJ, la gestion de cette prestation d'entretien fait partie intégrante du projet éducatif de manière identique à celui appliqué aux autres mineurs placés en foyer. Étant donné que les principaux besoins physiologiques sont couverts par le foyer, les jeunes reçoivent mensuellement entre 190F et 355F de budget personnel en fonction de l'âge afin de faire face à leurs dépenses personnelles (vêtements, loisirs, transport, soins personnel, matériel scolaire et argent de poche). Hormis l'argent de poche, les dépenses effectuées dans ces différents postes doivent être justifiées auprès de l'équipe éducative par la remise d'un ticket de caisse. Cette mesure vise à encadrer les jeunes afin de leur apprendre à gérer un budget.

Cette différence de pratique peut également engendrer des tensions entre les jeunes RMNA qui se comparent parfois entre eux. D'autre part, la Cour note que l'absence d'accompagnement éducatif de cette prestation d'entretien au sein du centre d'hébergement collectif de l'Étoile ne permet pas de garantir un bon apprentissage dans l'autonomie des RMNA ni de garantir que les besoins vitaux (alimentation, hygiène) soient couverts à l'aide des montants versés.

### ***Constat 22 : Une gestion inefficace des prestations d'entretien pour les RMNA***

La Cour a constaté que les RMNA placés au sein du centre d'hébergement de l'Étoile reçoivent leurs prestations financières par chèque. Cela implique dans un premier temps l'émission des chèques par l'Hg et dans un deuxième temps, le retrait en espèces par le RMNA du montant du chèque auprès d'un établissement bancaire ou postal.

Ainsi, mensuellement, un chèque est remis à chaque RMNA par un assistant social administratif. Chaque RMNA doit ensuite se rendre à la poste pour retirer l'argent correspondant.

Cela nécessite la préparation par les ASA de l'Hg d'environ 150 chèques tous les mois et l'organisation de leur remise, généralement le mercredi après-midi, période où les jeunes n'ont pas de cours. Au-delà, du temps nécessaire à la préparation, à l'édition et à la remise des chèques, cela engendre des coûts d'environ 6F par chèque émis, soit un coût de 10'000F par an, à charge de l'Hg.

Par ailleurs, les RMNA se retrouvent chaque début de mois avec la somme de 426 F (durant les vacances) ou 726F (en période scolaire), en espèces. Cela ne facilite pas la gestion de leur budget et

augmente la tentation de dépenser immédiatement cette somme. De plus, cela peut engendrer des problèmes de vols au sein du foyer. Il peut être difficile pour un jeune de conserver cette somme dans un endroit protégé au sein du foyer.

Enfin, la Cour a relevé que la mise en place d'autres moyens de paiement de cette prestation comme l'utilisation de comptes et cartes bancaires semble être difficile pour les services de l'État concernés. Les représentants légaux des RMNA, SPMi, ne souhaitent pas prendre la responsabilité de l'ouverture et de la gestion d'un compte bancaire mettant notamment en avant des risques de blanchiment d'argent. Cependant, la mise en place d'une surveillance et/ou de limitation d'utilisation des comptes bancaires permettrait de pallier ce risque.

#### **4.5.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnels, financiers, de contrôle et d'image** existent par des prestations d'entretien différenciées en fonction du lieu d'hébergement et en fonction de l'encadrement des RMNA.

Les **risques opérationnels, financiers, de contrôle et d'image** existent également en lien avec l'inefficience du système de versement actuel et la manipulation de sommes importantes en espèces.

## 4.6. Gouvernance et politique de prise en charge des RMNA

### 4.6.1. Contexte

#### Les obligations légales et réglementaires

La prise en charge des RMNA dans le canton de Genève repose principalement sur deux logiques, une relative à la gestion migratoire et à la procédure d'asile, l'autre à la protection des mineurs sur sol genevois quelle que soit l'origine de la personne concernée.

En effet, le canton doit respecter le cadre légal et réglementaire :

- En matière d'asile, l'entrée sur le territoire suisse et l'octroi de l'asile sont régis par les lois fédérales (la LEtr et la LAsi). Ensuite, l'insertion et l'aide sociale individuelle sont complétées au niveau cantonal par la LIASI et les « directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statut assimilés » ;
- En matière de protection des mineurs, les mesures de tutelle ou de curatelle pour les mineurs sont prévues par le Code civil suisse (CCS). Les autorisations pour les placements d'enfants sont régies par l'OPE au niveau fédéral et la LAPEF au niveau cantonal, précisant que le DIP est compétent en la matière.

Il est à préciser que la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), premier texte international juridiquement contraignant de protection des mineurs, instaure à l'art. 22 une protection et une assistance spécifiques aux enfants requérants d'asile et réfugiés :

*« Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié (...), qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (...).*

*(...) Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit ».*

#### L'organisation de la prise en charge cantonale

Jusqu'à la fin des années 90, la fondation officielle de la jeunesse (FOJ) disposait d'un foyer d'accueil spécifique pour les RMNA. En 2001, ce foyer a été transféré à l'Hg, lors de la reprise par l'Hg des activités de l'association genevoise des centres d'accueil pour candidats à l'asile (AGECAS) en charge des migrants. L'hébergement des RMNA s'est effectué au sein du centre d'hébergement collectif des Tattes jusqu'en 2006.

En 2006, une convention a été signée entre les cantons de Vaud et de Genève afin que les RMNA attribués au canton de Genève soient accueillis par le canton de Vaud.

Suite aux arrivées plus importantes de RMNA connues à partir de l'année 2008, le canton de Genève s'est organisé pour les accueillir au sein de ses propres structures.

Par délégation du Conseil d'État, l'Hg est en charge de la gestion de l'asile. La protection des mineurs est quant à elle assurée par les services du DIP, tels que le SPMi pour la tutelle ou la curatelle<sup>19</sup> des RMNA, et le SASLP pour l'autorisation et la surveillance des milieux de placement.

Par ailleurs en termes d'hébergement :

- Les RMNA de moins de 15 ans sont placés au sein des foyers de l'institution genevoise de l'enseignement spécialisé (IGE) subventionnés par le DIP ;
- Les RMNA de 15 ans et plus sont hébergés au sein d'un centre d'hébergement collectif de l'Hg.

### **Le regroupement des entités en charge des mineurs au sein du DIP**

Le Conseil d'État a décidé dès 2006 de regrouper au sein du DIP la responsabilité des moyens, des services et des entités en charge des mineurs (Discours de Saint Pierre du 5 décembre 2005 : « *le DIP a la responsabilité de l'ensemble des mineurs du canton* »). Ainsi, en 2006, le service du tuteur général a été divisé en deux :

- Le secteur des mineurs au service de protection de la jeunesse (devenu l'office de l'enfance et de la jeunesse) a été attribué au DIP ;
- Le secteur adulte a été rattaché à la direction générale de l'action sociale au sein du département de la solidarité et de l'emploi.

De même, en 2008, l'Hg a transféré à la FOJ les quatre foyers pour mineurs dont il avait la charge suite à des donations et de legs. Cela concernait la Maison de Pierre-Grise, le foyer les Écureuils Doret, le chalet Savigny, le centre Le Pont.

### **Task-force « Conditions d'existence des mineurs dans les centres d'accueil »**

Cette task-force a été créée le 6 mars 2013 par arrêté du Conseil d'État, associant le département de la solidarité et de l'emploi, le département de la sécurité, le département de l'urbanisme, le département de l'instruction publique, de la culture et du sport et l'Hg.

Elle avait notamment pour but d'améliorer les conditions d'hébergement des mineurs dans les différents centres d'accueil du canton. Le mandat spécifiait notamment que l'objectif était :

- « *d'offrir aux mineurs résidents dans les centres d'accueil, seuls ou avec leur famille, des meilleures conditions de logement et d'hygiène,*
- *de leur garantir, quel que soit leur statut, une alimentation saine et équilibrée,*
- *de garantir leur sécurité dans ces centres,*
- *d'offrir aux enfants en âge pré-scolaire et à leur mère un espace d'activités et de conseils,*
- *d'offrir aux mineurs scolarisés des conditions d'hébergement propices à l'apprentissage ainsi que des activités récréatives durant les vacances scolaires, particulièrement ».*

Cette task-force a établi un premier rapport publié en octobre 2013, qui a permis d'effectuer un état des lieux et de proposer des recommandations :

- « *Mettre en place un groupe de coordination pour une approche globale ;*
- *Séparer les RMNA, les filles et garçons, des adultes ;*
- *Reconstruire le foyer de Saconnex ;*
  - o *Consacrer un pavillon aux RMNA ;*
  - o *Réaliser un bâtiment séparé réservé exclusivement aux RMNA ;*
- *Construire un nouveau lieu d'accueil ;*

---

<sup>19</sup> Ces mesures sont ordonnées par le TP AE.

- Améliorer les conditions d'encadrement ;
- Renforcer l'encadrement des mineurs des foyers de l'aide aux requérants d'asile (ARA) dans leurs loisirs et pendant les vacances ;
- Garantir que les besoins nutritionnels des mineurs sont couverts ;
- Instaurer un suivi des enfants en difficultés scolaires dans les lieux d'hébergement collectif ;
- Renforcer l'accompagnement des familles et des enfants dans les lieux d'hébergement collectif ;
- Établir une politique de placement qui soit conforme avec l'intérêt des mineurs ».

Un deuxième rapport a été établi en octobre 2014, permettant d'effectuer un suivi statistique concernant les RMNA, ainsi qu'un état de situation de la mise en œuvre des recommandations.

Enfin un troisième et dernier rapport a été publié en mars 2017 : « Ce troisième rapport rend compte de l'avancement dans la mise en œuvre des recommandations émises dans le premier rapport de la Task force. Les travaux entrepris depuis 2013 ont permis de se rapprocher des objectifs fixés même si plusieurs problématiques restent d'actualité et nécessitent encore des efforts de toutes les entités concernées. Pour traiter ces thématiques, il apparaît pertinent et efficient de les confier à des groupes de travail présidés par l'Hospice général. Il est par conséquent proposé de dissoudre la Task force. Un suivi stratégique est assuré dans le cadre du comité de suivi asile présidé par le DEAS. Pour rappel, une Task force spécifique à l'hébergement des migrants du domaine de l'asile poursuit ses travaux.

Il demeure les points de vigilance suivants :

- S'assurer que le projet institutionnel (PI) du centre de l'Étoile réponde complètement aux recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et aux standards de qualité Quality for Children, dans le but de développer au mieux le projet éducatif individuel (PEI) de chaque mineur ;
- Concrétiser le projet du centre d'Aire (Vernier) en l'adaptant spécifiquement aux modalités et aux normes d'hébergement des mineurs ;
- Soutenir financièrement la création d'un foyer spécifique pour les RMNA de moins de 15 ans ;
- Adapter la prise en charge des jeunes en fonction du genre et des âges sur les plans médical, psycho-social, psychiatrique et éducatif avec le développement d'un volet prévention à la violence ;
- **Poursuivre les projets de tutorat, menés par l'association Reliance aux centres d'hébergement des Tattes, de Saconnex et de l'Étoile et développer un concept plus large sur la question de l'appui scolaire et du suivi social pour renforcer notamment les liens école-famille ;**
- Développer des préapprentissage d'intégration en faveur notamment des RMNA ne pouvant intégrer directement une filière certifiante en lien avec l'obligation de former tous les jeunes gens et toutes les jeunes filles jusqu'à la majorité au moins ;
- Soutenir le développement du projet d'accueil familial partiel en faveur des RMNA en lien avec le Service Social International (SSI) ;
- Mettre en place un programme complet d'activités durant les vacances et les weekends en lien avec le tissu associatif et la fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) ».

En outre, il faut considérer que si l'afflux de demandeurs d'asile s'est stabilisé, il apparaît nécessaire de rester en veille étant donné le nombre important de RMNA bloqués depuis plusieurs mois en bordure des frontières. Si les flux importants devaient se reproduire, l'octroi de budget supplémentaire sera nécessaire pour répondre aux besoins en termes d'encadrement, de logement, de sécurité, d'éducation et de formation ».

### **Bonnes pratiques en matière de prise en charge des RMNA**

Bien que les bases légales fédérales et cantonales ne précisent pas de prise en charge spécifique des RMNA, des bonnes pratiques en la matière existent :

- La conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a adopté, le 20 mai 2016, lors de son assemblée plénière, les recommandations relatives aux enfants et aux jeunes

mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile. Ce document énumère des recommandations sur les prestations suivantes :

- L'hébergement ;
  - L'encadrement ;
  - La représentation légale ;
  - L'école et les possibilités de formation postobligatoire ;
  - Les parrainages ;
  - La personne de référence ;
  - L'interprétariat communautaire et médiation interculturelle ;
  - La collaboration avec les acteurs impliqués ;
  - Le passage à la majorité ;
  - Les aspects spécifiques de l'hébergement et de l'encadrement des RMNA tenus de quitter le pays ;
  - Les RMNA comme (potentielles) victimes de la traite d'êtres humains et d'autres formes d'exploitation.
- Le Service Social International (SSI) a édité un manuel de prise en charge des mineurs non accompagnés en Suisse, dont la première édition a été publiée en 2014. La deuxième édition a été publiée en 2017. Ce manuel propose un cadre de référence pour une prise en charge individualisée des MNA en Suisse et prend appui sur des recommandations nationales et internationales existantes qui font autorité en la matière :
- L'arrivée et l'identification ;
  - L'évaluation de la situation personnelle ;
  - Le réseau de prise en charge ;
  - Les mesures d'intégration ;
  - L'évaluation de la situation dans le pays d'origine ;
  - Le bilan de la situation dans le pays d'origine ;
  - La définition d'une solution durable ;
  - La mise en œuvre et le suivi ;
  - Le soutien des jeunes adultes.

#### 4.6.2. Constats

La Cour constate qu'en l'absence de lignes directrices claires en matière de prise en charge spécifique des RMNA au sein du canton, il peut être difficile de concilier des approches ou logiques incompatibles, voire contradictoires entre services de l'État.

#### **Constat 23 : Une absence de politique spécifique de prise en charge des RMNA**

La Cour constate l'absence d'une politique spécifique en matière de prise en charge des RMNA.

Le canton n'a en effet pas pris de position formelle quant à l'approche et plus généralement à la politique à mettre en œuvre pour prendre en charge cette population spécifique que sont les RMNA. Les modèles existants en matière d'accueil des migrants adultes ou de protection des mineurs genevois répondent certainement aux besoins de ces populations mais ne sont pas pleinement applicables en l'état aux RMNA.

À défaut, aujourd'hui cohabitent voire s'opposent deux logiques de prise en charge (« migrant » versus « mineur ») rendant difficile la mise en œuvre des moyens appropriés notamment en matière d'hébergement et d'encadrement social.



En effet, les RMNA s'inscrivent dans la procédure d'asile en tant que population migrante au même titre que les adultes. Le SEM, l'OCPM et l'Hg appliquent les mesures définies dans ce cadre. Or, les RMNA sont également des mineurs devant faire l'objet d'une attention particulière du fait de la Convention relative aux droits de l'enfant et la législation fédérale et cantonale se rapportant à la protection des mineurs. Ainsi, des mesures en matière de tutelle/curatelle doivent être prises et un dispositif d'encadrement spécifique doit également être mis en œuvre.

Le fait que ces deux logiques s'inscrivent dans des politiques publiques différentes et soient portées par des départements différents vient ajouter une certaine complexité à la mise en œuvre de cette prise en charge. Les RMNA sont une fois vus comme des migrants, une autre fois, comme des mineurs, mais ils ne sont pas, à ce stade, considérés comme une population spécifique avec ses besoins propres.

**Constat 24 : Une « task force » n'ayant pas permis de définir un cahier des charges pour une prise en charge uniforme des RMNA**

La Cour constate que les travaux menés par la task-force « Conditions d'existence des mineurs dans les centres d'accueil » n'ont pas permis aux différents acteurs (DIP, DEAS et Hg) de se mettre d'accord sur les besoins et sur une prise en charge homogène des RMNA.

En ce sens, le troisième rapport de la Task force concernant les conditions d'existence des mineurs requérants d'asile dans les centres d'accueil établi en mars 2017 précise que « *Considérant qu'un mineur requérant d'asile est avant tout un enfant, un jeune en devenir, un changement de paradigme apparaît essentiel dans le but d'accorder les normes d'encadrement avec celles d'un foyer éducatif. Il faut relever que l'Hospice général s'oppose formellement à cette position, et considère qu'un requérant d'asile mineur est avant tout un migrant soumis à la loi fédérale sur l'asile et que ses besoins ne sont pas les mêmes que ceux des jeunes suisses en foyer éducatif* ».

Les oppositions de logiques décrites ci-dessus et la répartition peu claire des responsabilités entre les départements n'ont pas favorisé cette réflexion. De même, l'application d'un modèle de répartition des RMNA par tranche d'âge peut être antinomique avec une approche reposant sur les besoins propres à chacun.

Enfin, les recommandations émises par la task-force dans son rapport de mars 2017 n'avaient pas été mises en œuvre à la date de l'audit de la Cour.

#### **4.6.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnels, financiers et d'image** résident dans l'absence d'une politique de prise en charge spécifique et propre à cette population.

Les **risques opérationnels, de conformité, et d'image** sont avérés par une prise en charge différenciée des jeunes RMNA en fonction de leur lieu d'hébergement (foyer IGE, centre d'hébergement collectif de l'Hg ou familles d'accueil).



## 5. RECOMMANDATION CONCLUSIVE

La Cour a pu constater lors de ses travaux une forte mobilisation des acteurs cantonaux, étatiques et associatifs, pour faire face depuis 2015 à une vague migratoire importante de RMNA. Le canton a dû en effet revoir son dispositif de prise en charge en urgence, étant donné le nombre important de personnes à gérer en comparaison avec les dix années précédentes.

Les RMNA ont ainsi pu être accueillis, hébergés et ont bénéficié des prestations proposées par le canton en matière d'asile et de protection des mineurs. Les associations ont quant à elles apporté leur support lorsqu'elles le jugeaient nécessaire.

Toutefois, l'audit met en lumière un ensemble de difficultés dans la mise en œuvre de ce dispositif et souligne une situation qui n'est pas encore optimale à court, moyen et plus long terme.

Au vu des chapitres précédents, la Cour constate que les besoins propres des RMNA n'ont jamais fait l'objet d'une analyse spécifique ni d'une formalisation validée et acceptée par l'ensemble des parties prenantes. Les RMNA n'ont jamais été considérés comme une population à part entière avec des besoins propres. Certains les considèrent avant tout comme des « migrants », d'autres comme des « mineurs ». Cela a pour conséquence une prise en charge différente des RMNA, en matière d'hébergement et d'encadrement, en fonction du département qui en a la charge. La superposition de deux politiques publiques (protection des mineurs<sup>20</sup> et asile<sup>21</sup>) et des points de vue divergents entre le DIP et le DEAS ont occasionné une certaine complexité de mise en œuvre (cf. constats relevés dans les chapitres précédents de ce rapport).

Ce point avait déjà été mis en évidence dans le troisième rapport de la Task force (mars 2017) concernant les conditions d'existence des mineurs requérants d'asile dans les centres d'accueil : *« Considérant qu'un mineur requérant d'asile est avant tout un enfant, un jeune en devenir, un changement de paradigme apparaît essentiel dans le but d'accorder les normes d'encadrement avec celles d'un foyer éducatif. Il faut relever que l'Hospice général s'oppose formellement à cette position, et considère qu'un requérant d'asile mineur est avant tout un migrant soumis à la loi fédérale sur l'asile et que ses besoins ne sont pas les mêmes que ceux des jeunes suisses en foyer éducatif ».*

Par ailleurs, la répartition des RMNA entre les différents lieux d'hébergement en fonction de leur âge n'a jamais fait l'objet d'une décision du Conseil d'État et ne repose pas non plus sur des raisons de maturité ou de développement personnel. Ce découpage arbitraire entraîne des conditions de vie différentes et n'assure pas une continuité dans l'encadrement social et éducatif de ces jeunes.

La Cour considère qu'il est, d'une part, nécessaire de poursuivre les efforts déjà entrepris par les services concernés afin d'améliorer la situation actuelle des RMNA mais, d'autre part, qu'il est urgent de mener une réflexion plus globale quant à la prise en charge de cette population dans une logique pérenne et pas seulement de gestion de crise. Cela est d'autant plus important, qu'il est fort probable qu'une majorité des jeunes migrants concernés restera à terme en Suisse. Leur intégration dans les meilleures conditions est donc primordiale au risque de devoir les assister à l'avenir. Aussi, la Cour propose-t-elle ci-dessous un ensemble de recommandations présentées en deux chapitres.

---

<sup>20</sup> A03 Suivi éducatif et soutien aux familles.

<sup>21</sup> C05 Actions en matière d'asile et de migration.

La mise en œuvre des recommandations proposées ci-après par la Cour nécessite une position claire du canton quant à la prise en charge de ces RMNA. Les deux années qui viennent de s'écouler ont montré les difficultés et les limites de mise en œuvre de solutions efficaces lorsque les responsabilités sont insuffisamment claires et les approches divergentes.

**I. Analyse des besoins et politique générale de prise en charge des RMNA**

La Cour recommande dans un premier temps au **DIP (recommandation n°1)** de réaliser une **analyse des besoins des RMNA**. Cette analyse devra couvrir les domaines suivants :

- Hébergement : caractéristiques à définir concernant la taille et la structure d'hébergement, la capacité d'accueil, la population pouvant y être accueillie (RMNA seuls ou avec des familles),
- Encadrement social et éducatif (apprentissage des règles de vie en Suisse, contraintes horaires, tutorat scolaire, gestion d'un budget, alimentation et hygiène, suivi médical) en tenant compte des taux d'encadrement définis par l'OPPM, des différents types d'hébergement, de l'âge des RMNA, de leur développement personnel, du niveau d'intégration et d'une continuité de prise en charge,
- Formation scolaire et d'insertion professionnelle : identifier les solutions permettant aux RMNA ne pouvant pas intégrer les formations professionnelles genevoises d'accéder à une formation professionnelle certifiante (revoir les conditions d'accès à une formation professionnelle certifiante, valoriser l'expérience acquise et développement de formation alternative avec la délivrance d'une attestation cantonale),
- Santé : dépistage précoce quant à la prise en charge des problèmes de santé mentale, déterminer de manière uniforme les indices de décompensation ou de violence devant faire l'objet d'une prise en charge,
- Prestations d'entretien : modalités de gestion des repas, des achats courants (p. ex : vêtements, produits d'hygiène) et de l'argent de poche ; approche éducative et accompagnement.

La Cour souhaite que ce travail soit réalisé en concertation avec l'ensemble des acteurs compétents du domaine et se base sur les besoins spécifiques de cette population et non sur la simple application de modèles existants.

Livrable attendu : Analyse des besoins spécifiques de prise en charge des RMNA

Recommandation 1 : ☒ acceptée ☐ refusée

**Position du DIP :**

Le DIP (SG et DGOEJ) étudiera la faisabilité d'une évaluation externe des besoins de ces jeunes.

Pour éviter d'entraver l'action des collaborateurs sur le terrain par des solutions par trop contraignantes, le DIP se réserve le droit des items à retenir pour l'expression des besoins.

Délai : 31.01.2019

Sur la base des besoins identifiés, la Cour recommande aux **conseillers d'État chargés du DEAS et du DIP** de requérir le **Conseil d'État de prendre position** quant aux éléments suivants afin de définir la **politique générale de prise en charge des RMNA (recommandation n°2)** :

- Statut des RMNA : « mineurs », « migrants » ou « population spécifique avec des besoins propres » ?
- Modèle de prise en charge à mettre en œuvre : modèle DIP appliqué aux mineurs genevois, modèle HG de prise en charge des migrants, modèle spécifique si défini dans l'analyse des besoins précédente ?
- Nécessité d'une continuité de prise en charge des RMNA indépendamment de l'âge ; doit-on continuer à appliquer une répartition arbitraire selon l'âge « pivot » de 15 ans ne répondant à aucune logique justifiée actuellement et engendrant un traitement différencié et discontinu ? doit-on avoir un traitement adapté aux besoins de chacun indépendamment de l'âge ? doit-on assurer une continuité de prise en charge sans rupture à l'âge de 15 ans ou à la majorité pour les personnes en cours de formation scolaire ou d'insertion professionnelle ?
- Responsabilités de prise en charge par l'État en termes de « leadership » et de déclinaison opérationnelle en fonction des domaines d'expertises et des prestations à fournir (hébergement, éducation, santé, social, formation scolaire et professionnelle).
- Niveau de prestations minimales à fournir et modalités de financement (Confédération, canton) ; ce dernier point devra permettre de définir les moyens/budgets en matière d'investissement et de fonctionnement que souhaite consacrer le canton à la prise en charge des RMNA. Il faudra aussi tenir compte des difficultés à trouver des logements dans le canton et de la fluctuation des vagues migratoires.

Cette politique devra permettre de fournir à chaque acteur impliqué les lignes directrices permettant une déclinaison appropriée des mesures et moyens à mettre en œuvre dans chacun des domaines. Ainsi, il devra être décrit les rôles, les responsabilités et les plans d'action en termes d'hébergement, d'encadrement social et éducatif, de formation scolaire et d'insertion professionnelle, de santé, de prestations d'entretien.

Livrable attendu : *Politique générale cantonale de prise en charge des RMNA*

Recommandation 2 : ☒ acceptée ☐ refusée

**Position du DEAS et du DIP :**

*Le DEAS et le DIP acceptent cette recommandation.*

*Délai : 31.03.2019*

Les deux recommandations ci-dessus couvrent les constats 8, 9, 16, 18, 21, 23 et 24.

**II. Autres recommandations spécifiques par domaine**

**Enfin**, certaines recommandations émises par la Cour peuvent d'ores et déjà être mises en œuvre indépendamment des décisions qui seront prises par le Conseil d'État en matière de politique générale de prise en charge des RMNA.

### En matière de procédure d'asile et de représentation légale

▪ **Recommandation n°3** (cf constats 1, 15 et 20) : Définir et formaliser les modalités de couverture du rôle parental pour les RMNA

La Cour recommande à l'OEJ de définir et de formaliser le rôle du représentant légal dans les modalités de réalisation des tâches qui lui incombent ainsi que les délégations qui pourraient être mises en place. Cette définition devra couvrir notamment : la procédure d'asile, le choix de l'hébergement, la décision quant aux prestations de santé somatique/psychique, l'encadrement social (p. ex : apprentissage des règles de vie, contrainte horaire, tutorat scolaire, gestion d'un budget), l'inscription et le suivi scolaire, l'intégration professionnelle.

Dans ce cadre, l'OEJ devra déterminer la répartition des responsabilités et des tâches entre les différents intervenants (représentant légal, éducateurs, enseignants/doyens, prestataire de santé). Cela nécessitera également de revoir la charge de travail et le rôle des représentants légaux dévolus au SPMi en fonction du rôle et des responsabilités définis et délégués à d'autres intervenants. Au besoin, le nombre des représentants légaux devrait être accru.

Livrables attendus :

- Cahier des charges en matière d'autorité parentale
- Conventions de délégation de compétences avec les acteurs concernés
- Analyse de la charge de travail des représentants légaux du SPMi

Recommandation 3 : ☒ acceptée ☐ refusée

**Position de l'OEJ :**

*Le DIP (DGOEJ) formalisera un tableau des tâches relatives au rôle de représentant légal ainsi que de leurs délégations mais ne peut s'engager à revoir, en l'état, la charge de travail des représentants légaux, étant donné l'insuffisance actuelle des effectifs.*

*Délai : 31.12.2018*

▪ **Recommandation n°4** (cf constats 2, 3 et 4) : Définir le pilotage et le suivi des dossiers RMNA par le représentant légal

La Cour recommande au SPMi de définir dans une procédure interne l'ensemble des éléments devant faire partie d'un dossier RMNA. Cela devra inclure notamment les tâches réalisées et les événements relatifs aux aspects suivants : la procédure d'asile, l'hébergement, l'encadrement social, l'enseignement scolaire, le projet professionnel et les prestations de santé.

En fonction des délégations de l'autorité parentale mise en place par le SPMi, cette procédure devra également décrire les modalités de communication des informations venant des autres intervenants encadrant les RMNA. Cette formalisation permettra de définir une homogénéisation du traitement des dossiers (p. ex : des éléments à prendre en compte dans le premier entretien), pouvant faciliter le suivi et la transmission des dossiers des RMNA.

Cette mise en place d'une procédure interne pourra aussi faciliter le respect des délais imposés au représentant légal par l'autorité de protection de l'enfant pour la remise des rapports d'activité.

Livrable attendu – Procédure pour le pilotage et la formalisation des dossiers des RMNA au SPMi

Recommandation 4 : ☒ acceptée ☐ refusée

**Position du SPMi :**

Le DIP reconnaît l'utilité d'une telle structuration des dossiers des RMNA. Cependant, dans les faits, les outils actuels à disposition du SPMi ne permettent pas de constituer un dossier unique du requérant mineur non accompagné.

En effet, la base de données TAMI, référentiel utilisé comme source de travail pour l'ensemble du personnel du SPMi, ne permet en aucune manière de traiter des dimensions liées à l'hébergement, à l'encadrement social, à l'enseignement ou au parcours de formation, au projet professionnel ou aux prestations de santé.

Il convient de relever qu'à l'heure actuelle, TAMI ne contient pas le numéro d'identifiant de la base de données scolaires (nBDS), ne permettant de ce fait pas même pas le suivi du mineur dans sa scolarité de manière simple et automatique. Par ailleurs, une dizaine d'interfaces ad hoc gravitent autour de TAMI, faute d'évolution de la base de données. Enfin, TAMI n'est pas interfacée avec la base de données relative au suivi de santé de l'élève (SISE) du service de santé de l'enfance et de la jeunesse.

Par ailleurs, le nombre d'intervenants (internes/externes), et le type d'informations et de données (personnelles ou sensibles) ne permettent pas une mise en œuvre de cette recommandation par le SPMi.

Le DIP (SPMi) ne définira pas une procédure de pilotage et la formalisation des dossiers mais s'engage à formaliser la cartographie des acteurs évoluant autour des RMNA, ainsi que le suivi réalisé par ceux-ci.

Délai : 31.12.2018

- **Recommandation n°5** (cf constats 5, 6 et 7) : Clarifier les modalités financières actuelles de prise en charge des RMNA.

La Cour recommande au **SPMi**, en collaboration avec l'**Hg**, de clarifier les modalités de prise en charge financière des RMNA au sein du canton. Il conviendra de prendre en compte :

- Le forfait général pour les migrants accordé par le SEM et reçu par l'Hg ;
- Le financement des prestations assurées par l'Hg en termes d'hébergement, d'encadrement, d'assistance sociale et de santé ;
- Le financement des prestations assurées par le DIP en termes de financement des places dans les foyers IGE, de financement dans les familles d'accueil, de représentation légale ;
- Le subventionnement de l'OFJ pour les places dans les foyers socio-éducatifs.

Livrable attendu – Modalités de financement

**Recommandation 5 :** ☒ acceptée ☐ refusée

**Position du SPMi :**

Le SPMi gère plus de 1460 dossiers financiers pour un total de prestations à charge du DIP en 2017 de plus de 23 millions.

Les prestations financières gérées par le SPMi pour les RMNA, si on exclut les frais de placements en internat ou en FAH, représentent un enjeu financier de 50'000 F sur lesquels une marge d'amélioration est possible.

Si nous comprenons l'objectif proposé par la cour, le SPMi et plus globalement L'OEJ ne dispose pas des forces nécessaires pour réaliser cette clarification en regard du nombre de RMNA à suivre, ce qui pourrait par ailleurs être conduit par un autre acteur du dispositif.

Le DIP (DGOEJ) s'engage toutefois à prendre contact avec l'HG afin d'identifier d'éventuelles pistes d'amélioration sans toutefois augmenter de manière disproportionnée les actions à mettre en œuvre pour l'OEJ.

Délai : 31.12.2018

**Position Hg :**

La recommandation est adressée au SPMi et l'Hg accepte la collaboration recommandée par la Cour des comptes.

- **Recommandation n°6** (cf constat 22) : Revoir les modalités de versement des prestations d'entretien aux RMNA

Si les RMNA doivent continuer à recevoir un budget personnel, la Cour recommande au **SPMi**, en collaboration avec l'Hg, la mise en place d'un compte bancaire afin, d'une part, de faciliter les activités des ASA de l'Hg et, d'autre part, de sécuriser et contrôler l'utilisation de l'argent versé aux RMNA.

Livrable attendu – Modalités de versement des prestations d'entretien aux RMNA

**Recommandation 6 :** ☒ acceptée ☐ refusée

**Position SPMi :**

Le DIP (DGOEJ) prendra contact avec l'HG afin d'établir la faisabilité de cette proposition, notamment sous l'angle de la responsabilité individuelle des curatrices et curateurs.

Délai : 31.12.2018

**Position Hg :**

La recommandation est adressée au SPMi et l'Hg accepte la collaboration recommandée par la Cour des comptes.

*En matière d'hébergement et d'encadrement social*

▪ **Recommandation 7 (cf. constat 8) : Chercher de nouvelles familles d'accueil publiques**

La Cour recommande à l'OEJ de développer les campagnes d'identification de nouvelles familles d'accueil publiques ainsi que les mesures incitatives à l'accueil des RMNA. Cette recommandation s'inscrit dans la continuité de la recommandation 3 du rapport d'évaluation de politique publique en matière de protection des mineurs - mesures liées au placement. Les actions suivantes pourraient notamment être menées :

- Soutenir les initiatives visant à tisser des liens entre les familles genevoises et les RMNA (ex. : initiative « un set en plus à table », parrainage, famille relais) ;
- Utiliser la médiatisation de la situation des RMNA afin de sensibiliser la population genevoise à l'accueil en famille de RMNA ;
- S'appuyer sur les communautés étrangères implantées à Genève afin que les RMNA puissent bénéficier de l'expérience d'intégration de leurs compatriotes.

*Livrable attendu – Plan d'action pour l'identification de nouvelles familles d'accueil publiques*

*Recommandation 7* : ☒ acceptée ☐ refusée

**Position de l'OEJ :**

*Le DIP accepte la recommandation.*

*Délai : 31.03.2019*

▪ **Recommandation 8 (cf. constats 10, 11, 14, 17 et 20) : Poursuivre, à court terme, les adaptations engagées au sein du centre de l'Étoile**

La Cour recommande à l'Hg de poursuivre les adaptations engagées au sein du centre de l'Étoile notamment dans le respect de l'autorisation d'exploiter :

- Supprimer la logique de « permanence » actuelle des éducateurs afin de développer une plus grande présence auprès des jeunes. La proximité entre l'équipe éducative et les RMNA est une condition nécessaire à la connaissance des jeunes et à l'identification rapide de leurs besoins spécifiques ainsi que des changements de comportement. À terme, la présence des éducateurs devrait être située au sein de chaque module, à savoir les lieux de vie des RMNA ;
- Développer une présence accrue en dehors des heures d'éducation scolaires, à savoir le matin, le soir, les week-ends et durant les vacances scolaires. La mise en place prévue de contrats de travail annualisés permettra une meilleure planification des éducateurs en dehors des heures « administratives » et au plus près des besoins des RMNA. Cela permettra également de mettre en place un cahier des charges spécifique aux éducateurs au sein de l'Hg ;
- Mettre en place un projet éducatif institutionnel. Cela permettra de définir un encadrement socio-éducatif devant être développé pour les RMNA. Pour ce faire, une approche coordonnée des différentes instances intervenant auprès des RMNA devra être effectuée afin de s'accorder sur la délimitation du rôle des éducateurs avec les autres acteurs concernés :
  - Les représentants légaux du SPMi, au sujet de la définition du rôle parental ou de personne de confiance ;
  - Les enseignants, en lien avec le suivi scolaire et la définition d'un projet professionnel ;
  - Les professionnels de la santé, afin de pouvoir déterminer de manière uniforme les indices de décompensation ou de violence devant faire l'objet d'une prise en charge.



- Définir les modalités d'intervention des différentes associations auprès des RMNA. Une formalisation des différentes actions pouvant être menées par les associations œuvrant en faveur des migrants doit être effectuée. Cela permettra de définir un planning d'intervention et de pouvoir répartir au mieux cette aide supplémentaire, notamment durant les week-ends et les vacances ;
- Poursuivre le déménagement des « ex-RMNA ».

Livrables attendus –

- *Projet éducatif institutionnel*
- *Réorganisation de l'encadrement des RMNA avec un développement de la présence de l'équipe éducative au sein des modules - Planning*
- *Cahier des charges du poste d'éducateur dédié aux RMNA*

Recommandation 8 : ☒ acceptée ☐ refusée

**Position de l'Hg :**

*L'ensemble des thèmes mentionnés dans cette recommandation correspond de fait aux exigences et cahier des charges posés par le SASLP. La direction du centre de l'Etoile y travaille en collaboration avec ledit service.*

▪ **Recommandation 9 (cf. constat 12) : Revoir la procédure d'autorisation des lieux de placement des RMNA**

La Cour recommande au **SASLP** de mettre en place des procédures spécifiques concernant l'autorisation des lieux de placement des RMNA. Pour cela, il convient de :

- Mettre à jour la procédure d'autorisation et de surveillance des institutions d'accueil, afin de prendre éventuellement en compte les structures spécifiques d'hébergement pour les RMNA (en fonction des lignes directrices édictées par le Conseil d'État) ;
- Valider la procédure pour l'autorisation et la surveillance des familles d'accueil publiques et élargies.

Ces procédures doivent également définir les modalités de communication entre le SPMi et le SASLP afin que les informations portant sur les placements des RMNA, en familles d'accueil élargies soient rapidement transmises. Cela permettra de mieux anticiper l'octroi des autorisations des lieux de placement et de réduire la durée séparant le placement des RMNA de la validation du lieu. En fonction des situations de crise (flux migratoire important), il pourrait être opportun de définir un mode de fonctionnement « dégradé » pour gérer ces situations (ex : autorisation sous condition avec mise en conformité a posteriori, accompagnement et suivi plus régulier par le SASLP durant la période).

D'autre part, le SASLP doit définir une modalité spécifique d'autorisation afin de favoriser le développement des familles relais, accueillant des RMNA durant les week-ends et les vacances scolaires.

Livrable attendu – *Procédure d'autorisation et de surveillance des institutions et familles d'accueil*



Recommandation 9: ☒ acceptée ☐ refusée

**Position du SASLP :**

Le DIP (SASLP) accepte cette recommandation sous couvert de la réalisation de la recommandation 2.

Délai : 1 année après réalisation recommandation 2.

- **Recommandation n°10 (cf constat 13) : Mettre à jour les bases légales suite à la modification de l'OPE**

La Cour recommande au **DIP** de proposer une mise à jour des lois et règlements relatifs aux placements d'enfants (notamment la loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial, LAPEF, J 6 25), suite à la modification de l'OPE, dont les derniers éléments sont entrés en vigueur au 01.01.2013.

Livrable attendu – : Proposition de modifications des lois concernées

Recommandation 10: ☒ acceptée ☐ refusée

**Position du DIP :**

Le DIP accepte la recommandation et déposera un PL dans le courant 2018 en ce sens.

Délai : 31.12.2018

**En matière d'éducation scolaire et d'insertion professionnelle**

- **Recommandation 11 (cf constat 16) : Développer un système de monitoring du parcours scolaire des RMNA**

La Cour recommande au **DIP** de mettre en œuvre très rapidement les éléments qui permettront d'apprécier les capacités des RMNA à accéder, dès juin 2018, à des formations professionnelles certifiantes. Pour ce faire, il pourrait être utile de rapprocher l'évolution des compétences et aptitudes scolaires des RMNA arrivés depuis mi-2015 des exigences des tests TAF et EVA. Il est en effet nécessaire d'identifier le plus tôt possible les capacités réelles de réussite des RMNA à ces examens et les autres solutions pouvant leur être proposées.

Dans un deuxième temps, la Cour recommande au DIP de mettre en place un système d'évaluation du parcours des RMNA suite à leur formation scolaire et professionnelle. Cela pourra permettre notamment de s'assurer de l'adéquation des formations proposées et des parcours professionnels envisageables.

Livrable attendu – Système de monitoring des RMNA

Recommandation 11: ☐ acceptée ☒ refusée

**Position du DIP :**

Le DIP considère cette recommandation comme réalisée. En effet, un système de monitoring a été élaboré pour l'ensemble des élèves de l'ESII, dont les RMNA. Il permet d'identifier les besoins de soutien des élèves et de faire un suivi adapté. Une évaluation est réalisée à l'entrée du système scolaire par l'équipe pluridisciplinaire de l'ACCES II.

Par ailleurs, le DIP a mis en place depuis 2015 les éléments complémentaires relatifs à la prestation "Education scolaire et insertion professionnelle".

De plus, en sus des offres multiples créées pour les RMNA en 2017, un projet genevois, validé par SEM et destiné aux 16-35 ans détenteurs d'un permis B ou F permettra l'ouverture de 60 places pour la rentrée 2018. Dans un deuxième temps, pour les rentrées suivantes, 80 nouvelles places sont prévues. Étant donné l'âge charnière de ces jeunes (supérieur à 18 ans) et la prise en charge réalisée au travers de FO18 par le Département, il ne peut être de la responsabilité du DIP de définir d'autres formations pour jeunes adultes, notamment sous la responsabilité d'ACCESSII.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre FO18, un axe de travail formalisé autour du monitoring informatique des élèves concernés est en cours de réalisation. Le lot 1 informatique sera mis en œuvre dès janvier 2018. Le lot 2 sera, quant à lui, disponible à la rentrée 2018.

**En matière de santé**

- **Recommandation n°12 (cf constat 19) : Préciser et formaliser le dispositif de prise en charge des pathologies psychiques des RMNA**

La Cour recommande à la **DGS** que soient précisées et formalisées **les modalités de prise en charge des pathologies psychiques** des RMNA. Ce travail devra être effectué en coordination avec l'ensemble des acteurs de la santé et de l'asile (DGS, HUG, OCPM, Hg, OEJ, OMP).

L'objectif sera de clarifier et formaliser l'organisation et le programme de santé qui devront être mis en œuvre pour couvrir les besoins de santé mentale des RMNA. Cela devra se faire en tenant compte des traumatismes que peuvent avoir subis ces jeunes du fait de la situation dans leur pays d'origine et de leur parcours migratoire. L'organisation choisie devra s'assurer d'une bonne coordination et d'une bonne communication entre les différents intervenants. Cette organisation devra en outre permettre de s'assurer que chaque RMNA a bien fait l'objet d'un bilan de santé et d'un suivi adéquat des différentes pathologies à traiter (dépistage précoce des traumatismes).

Des consignes pourront être adressées au personnel d'hébergement et d'encadrement afin de tenir compte d'un ensemble de facteurs pouvant avoir une incidence sur la santé des RMNA (conditions de vie, identification des situations pouvant traduire un état psychique perturbé sous-jacent).

Livrable attendu – *Cahier des charges en matière de prestations de santé psychique*

Recommandation 12: ☒ acceptée ☐ refusée

**Position du DEAS :**

*Le DEAS accepte la recommandation.*

*La prise en charge des pathologies psychiques des RMNA par deux départements, soit le DIP et le DEAS, avec un système de santé complexe, ne permet pas d'assurer un suivi adéquat. L'absence de rôle parental complique de manière significative cette prise en charge.*

*Pour y remédier il semble important qu'un seul département soit impliqué et investi de la mission de prendre en charge médicalement les RMNA.*

*Dans la mesure où il y a un mélange entre le social, la santé, voire aussi les aspects sécuritaires, la DGS est d'avis qu'elle – et pour elle le SMC – ne doit pas porter le lead de ce dossier. En revanche, la direction générale de l'action sociale assurant la coordination asile pour le canton de Genève, il lui appartiendra d'assurer la mise en œuvre de cette recommandation, en collaboration avec les acteurs institutionnels utiles.*

## 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |                  |                                            |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------------|---------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable      | Délai au                                   | Fait le |
| <b>Recommandation n°1 : Réaliser une analyse des besoins des RMNA</b><br><br>La Cour recommande au <b>DIP</b> de réaliser une <b>analyse des besoins des RMNA</b> . Cette analyse devra couvrir les domaines suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hébergement ;</li> <li>- Encadrement social et éducatif ;</li> <li>- Formation scolaire et d'insertion professionnelle ;</li> <li>- Santé ;</li> <li>- Prestations d'entretien.</li> </ul> La Cour souhaite que ce travail soit réalisé en concertation avec l'ensemble des acteurs compétents du domaine et se base sur les besoins spécifiques de cette population et non sur la simple application de modèles existants. | 2                                               | DIP (SG + DGOEJ) | 31.12.2018<br>(selon plan d'action établi) |         |

<sup>22</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |                                                                                                                                        |                                                                    |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------|
| Recommandation/Action                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable                                                                                                                            | Délai au                                                           | Fait le |
| <p><b>Recommandation n°2 : Politique générale de prise en charge des RMNA</b></p> <p>La Cour recommande aux <b>conseillers d'État chargés du DEAS et du DIP</b> de requérir le <b>Conseil d'État de prendre position</b> quant aux éléments suivants afin de définir la <b>politique générale de prise en charge des RMNA</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Statut des RMNA ;</li> <li>- Modèle de prise en charge à mettre en œuvre ;</li> <li>- Nécessité d'une continuité de prise en charge des RMNA indépendamment de l'âge ;</li> <li>- Responsabilités de prise en charge par l'État en termes de « leadership » et de déclinaison opérationnelle en fonction des domaines d'expertises et des prestations à fournir ;</li> <li>- Niveau de prestations minimales à fournir et modalités de financement.</li> </ul> <p>Cette politique devra permettre de fournir à chaque acteur impliqué les lignes directrices permettant une déclinaison appropriée des mesures et moyens à mettre en œuvre dans chacun des domaines. Ainsi, il devra être décrit les rôles, les responsabilités et les plans d'action en termes d'hébergement, d'encadrement social et éducatif, de formation scolaire et d'insertion professionnelle, de santé, de prestations d'entretien.</p> | 2                                               | <p>DIP (SG + DGOEJ)-DEAS</p> <p>Directeurs généraux de l'action sociale (DGAS) et de l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ)</p> | <p>31.12.2018<br/>(selon plan d'action établi)</p> <p>31.03.19</p> |         |

| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |             |                                            |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------|---------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable | Délai au                                   | Fait le |
| <p><b>Recommandation n°3: Définir et formaliser les modalités de couverture du rôle parental pour les RMNA</b></p> <p>La Cour recommande à l'OEJ de définir et de formaliser le rôle du représentant légal dans les modalités de réalisation des tâches qui lui incombent ainsi que les délégations qui pourraient être mises en place. Cette définition devra couvrir notamment: la procédure d'asile, le choix de l'hébergement, la décision quant aux prestations de santé somatique/psychique, l'encadrement social (p. ex: apprentissage des règles de vie, contrainte horaire, tutorat scolaire, gestion d'un budget), l'inscription et le suivi scolaire, l'intégration professionnelle.</p> <p>Dans ce cadre, l'OEJ devra déterminer la répartition des responsabilités et des tâches entre les différents intervenants (représentant légal, éducateurs, enseignants/doyens, prestataire de santé). Cela nécessitera également de revoir la charge de travail et le rôle des représentants légaux dévolus au SPMi en fonction du rôle et des responsabilités définis et délégués à d'autres intervenants. Au besoin, le nombre des représentants légaux devrait être accru.</p> | 2                                               | DIP (DGOEJ) | 31.12.2018<br>(selon plan d'action établi) |         |

| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |             |                                            |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------|---------|
| Recommandation/Action                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable | Délai au                                   | Fait le |
| <p><b>Recommandation n°4 : Définir le pilotage et le suivi des dossiers RMNA par le représentant légal</b></p> <p>La Cour recommande au <b>SPMi</b> de définir dans une procédure interne l'ensemble des éléments devant faire partie d'un dossier RMNA. Cela devra inclure notamment les tâches réalisées et les événements relatifs aux aspects suivants: la procédure d'asile, l'hébergement, l'encadrement social, l'enseignement scolaire, le projet professionnel et les prestations de santé.</p> <p>En fonction des délégations de l'autorité parentale mise en place par le SPMi, cette procédure devra également décrire les modalités de communication des informations venant des autres intervenants encadrant les RMNA. Cette formalisation permettra de définir une homogénéisation du traitement des dossiers (p. ex : des éléments à prendre en compte dans le premier entretien), pouvant faciliter le suivi et la transmission des dossiers des RMNA.</p> <p>Cette mise en place d'une procédure interne pourra aussi faciliter le respect des délais imposés au représentant légal par l'autorité de protection de l'enfant pour la remise des rapports d'activité.</p> | 1                                               | DIP (SPMi)  | 31.12.2018<br>(selon plan d'action établi) |         |

| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |                                                 |                                                    |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable                                     | Délai au                                           | Fait le |
| <p><b>Recommandation n°5: Clarifier les modalités financières actuelles de prise en charge des RMNA.</b></p> <p>La Cour recommande au <b>SPMi</b>, en collaboration avec l'<b>Hg</b>, de clarifier les modalités de prise en charge financière des RMNA au sein du canton. Il conviendra de prendre en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le forfait général pour les migrants accordé par le SEM et reçu par l'Hg ;</li> <li>- Le financement des prestations assurées par l'Hg en termes d'hébergement, d'encadrement, d'assistance sociale et de santé ;</li> <li>- Le financement des prestations assurées par le DIP en termes de financement des places dans les foyers IGE, de financement dans les familles d'accueil, de représentation légale ;</li> <li>- Le subventionnement de l'OFJ pour les places dans les foyers socio-éducatifs.</li> </ul> | <p>DIP : 1</p> <p>Hg : 2</p>                    | <p>DIP (SPMi)-HG</p> <p>Hg : Direction AMIG</p> | <p>31.12.2018<br/>(selon plan d'action établi)</p> |         |
| <p><b>Recommandation n°6: Revoir les modalités de versement des prestations d'entretien aux RMNA</b></p> <p>Si les RMNA doivent continuer à recevoir un budget personnel, la Cour recommande au <b>SPMi</b>, en collaboration avec l'Hg, la mise en place d'un compte bancaire afin, d'une part, de faciliter les activités des ASA de l'Hg et, d'autre part, de sécuriser et contrôler l'utilisation de l'argent versé aux RMNA.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>DIP : 1</p> <p>Hg : 3</p>                    | <p>DIP (SPMi)-HG</p> <p>Hg : Direction AMIG</p> | <p>31.12.2018<br/>(selon plan d'action établi)</p> |         |



| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |             |                                            |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------|---------|
| Recommandation/Action                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable | Délai au                                   | Fait le |
| <p><b>Recommandation 7: Chercher de nouvelles familles d'accueil publiques</b></p> <p>La Cour recommande à l'OEJ de développer les campagnes d'identification de nouvelles familles d'accueil publiques ainsi que les mesures incitatives à l'accueil des RMNA. Cette recommandation s'inscrit dans la continuité de la recommandation 3 du rapport d'évaluation de politique publique en matière de protection des mineurs - mesures liées au placement. Les actions suivantes pourraient notamment être menées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soutenir les initiatives visant à tisser des liens entre les familles genevoises et les RMNA (ex. : initiative « un set en plus à table », parrainage, famille relais);</li> <li>- Utiliser la médiatisation de la situation des RMNA afin de sensibiliser la population genevoise à l'accueil en famille de RMNA ;</li> <li>- S'appuyer sur les communautés étrangères implantées à Genève afin que les RMNA puissent bénéficier de l'expérience d'intégration de leurs compatriotes.</li> </ul> | 2                                               | DIP (DGOEJ) | 31.03.2019<br>(selon plan d'action établi) |         |

| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |                |            |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------|------------|---------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable    | Délai au   | Fait le |
| <p><b>Recommandation 8: Poursuivre, à court terme, les adaptations engagées au sein du centre de l'Étoile</b></p> <p>La Cour recommande à l'Hg de poursuivre les adaptations engagées au sein du centre de l'Étoile notamment dans le respect de l'autorisation d'exploiter :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Supprimer la logique de « permanence » actuelle des éducateurs afin de développer une plus grande présence auprès des jeunes ;</li> <li>- Développer une présence accrue en dehors des heures d'éducation scolaires, à savoir le matin, le soir, les week-ends et durant les vacances scolaires ;</li> <li>- Mettre en place un projet éducatif institutionnel. Cela permettra de définir un encadrement socio-éducatif devant être développé pour les RMNA ;</li> <li>- Définir les modalités d'intervention des différentes associations auprès des RMNA ;</li> <li>- Poursuivre le déménagement des « ex-RMNA ».</li> </ul> | 3                                               | Direction AMIG | 31.07.2018 |         |

| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |             |                                              |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------|---------|
| Recommandation/Action                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable | Délai au                                     | Fait le |
| <p><b>Recommandation 9: Revoir la procédure d'autorisation des lieux de placement des RMNA</b></p> <p>La Cour recommande au <b>SASLP</b> de mettre en place des procédures spécifiques concernant l'autorisation des lieux de placement des RMNA. Pour cela, il convient de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre à jour la procédure d'autorisation et de surveillance des institutions d'accueil, afin de prendre éventuellement en compte les structures spécifiques d'hébergement pour les RMNA (en fonction des lignes directrices édictées par le Conseil d'État) ;</li> <li>- Valider la procédure pour l'autorisation et la surveillance des familles d'accueil publiques et élargies.</li> </ul> <p>Ces procédures doivent également définir les modalités de communication entre le SPMi et le SASLP afin que les informations portant sur les placements des RMNA, en familles d'accueil élargies soient rapidement transmises.</p> <p>D'autre part, le SASLP doit définir une modalité spécifique d'autorisation afin de favoriser le développement des familles relais, accueillant des RMNA durant les week-ends et les vacances scolaires.</p> | 2                                               | DIP (SASLP) | 1 année après réalisation recommandation n 2 |         |

| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |                 |                                            |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------------------|------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable     | Délai au                                   | Fait le    |
| <p><b>Recommandation n°10 : Mettre à jour les bases légales suite à la modification de l'OPE</b></p> <p>La Cour recommande au <b>DIP</b> de proposer une mise à jour des lois et règlements relatifs aux placements d'enfants (notamment la loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial, LAPEF, J 6 25), suite à la modification de l'OPE, dont les derniers éléments sont entrés en vigueur au 01.01.2013.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 2                                               | DIP (DGOEJ-DAJ) | 31.12.2018<br>(selon plan d'action établi) |            |
| <p><b>Recommandation 11 : Développer un système de monitoring du parcours scolaire des RMNA</b></p> <p>La Cour recommande au <b>DIP</b> de mettre en œuvre très rapidement les éléments qui permettront d'apprécier les capacités des RMNA à accéder, dès juin 2018, à des formations professionnelles certifiantes. Pour ce faire, il pourrait être utile de rapprocher l'évolution des compétences et aptitudes scolaires des RMNA arrivés depuis mi-2015 des exigences des tests TAF et EVA. Il est en effet nécessaire d'identifier le plus tôt possible les capacités réelles de réussite des RMNA à ces examens et les autres solutions pouvant leur être proposées.</p> <p>Dans un deuxième temps, la Cour recommande au DIP de mettre en place un système d'évaluation du parcours des RMNA suite à leur formation scolaire et professionnelle. Cela pourra permettre notamment de s'assurer de l'adéquation des formations proposées et des parcours professionnels envisageables.</p> | 2                                               | DIP             | Réalisé                                    | 31.12.2017 |

| No                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Mise en place<br>(selon indication de l'audité) |                                              |          |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------|---------|
| Recommandation/Action                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Risque <sup>22</sup>                            | Responsable                                  | Délai au | Fait le |
| <p><b>Recommandation n°12 : Préciser et formaliser le dispositif de prise en charge des pathologies psychiques des RMNA</b></p> <p>La Cour recommande à la <b>DGS</b> que soient précisées et formalisées <b>les modalités de prise en charge des pathologies psychiques</b> des RMNA. Ce travail devra être effectué en coordination avec l'ensemble des acteurs de la santé et de l'asile (DGS, HUG, OCPM, Hg, OEJ, OMP).</p> <p>L'objectif sera de clarifier et formaliser l'organisation et le programme de santé qui devront être mis en œuvre pour couvrir les besoins de santé mentale des RMNA. Cela devra se faire en tenant compte des traumatismes que peuvent avoir subis ces jeunes du fait de la situation dans leur pays d'origine et de leur parcours migratoire. L'organisation choisie devra s'assurer d'une bonne coordination et d'une bonne communication entre les différents intervenants. Cette organisation devra en outre permettre de s'assurer que chaque RMNA a bien fait l'objet d'un bilan de santé et d'un suivi adéquat des différentes pathologies à traiter (dépistage précoce des traumatismes). Des consignes pourront être adressées au personnel d'hébergement et d'encadrement afin de tenir compte d'un ensemble de facteurs pouvant avoir une incidence sur la santé des RMNA (conditions de vie, identification des situations pouvant traduire un état psychique perturbé sous-jacent).</p> | 2                                               | Directeur général de l'action sociale (DGAS) | 31.12.18 |         |

## 7. DIVERS

### 7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

## 7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS), du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP), de l'Hospice général (Hg) et Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) qui lui ont consacré du temps.

La Cour remercie également les personnes de la fondation officielle de la jeunesse (FOJ), ainsi que les représentants des associations qui ont été sollicitées.

L'audit a été terminé en novembre 2017. Le rapport complet a été transmis au DIP et DEAS le 25 janvier 2018 pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 27 février 2018

Stanislas ZUIN  
Président

François PAYCHERE  
Magistrat titulaire

Isabelle TERRIER  
Magistrate titulaire



**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)  
[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

