

**Rapport établi au terme de l'enquête administrative  
ordonnée  
par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud  
après la découverte  
d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels**

*par*

*Claude Rouiller*

*avocat et professeur*

*ancien président du Tribunal fédéral suisse et du Tribunal de l'Organisation internationale du Travail;  
président du GAVI ALLIANCE ad hoc appeals Tribunal (Bill & Melinda Gates Foundation), du Tribunal  
SIX Swiss Exchange (juridiction supérieure de régulation des opérations de bourse), de la juridiction  
concordataire [intercantonale] en matière de jeux d'argent (Rekolot)  
membre de la Commission de recours de l'Agence spatiale européenne (ESA).*

*(avril-septembre 2018)*



## SOMMAIRE

<b>Partie introductive</b>	<b>2</b>
<i>Sommaire</i> <i>Observations liminaires</i> <i>Bibliographie sélective</i> <i>Liste des abréviations</i> <i>L'identité du juriste soussigné</i>	
<b>Première partie</b>	<b>11</b>
<b><i>Deux actes juridiques accomplis « post factum »</i></b>	
<i>Le jugement du Tribunal criminel de l'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois</i>	
<i>L'audit de la Cour des comptes</i>	
<b>Deuxième partie</b>	<b>21</b>
<b><i>La mise en place et le déroulement de l'enquête</i></b>	
<i>Le mandat, les questions posées et la directive d'enquête</i>	
<i>La décision du Tribunal cantonal de ne pas s'associer à l'enquête</i>	
<i>La confidentialité de l'enquête</i>	
<i>La fin de l'enquête</i>	
<i>Les réserves d'usage</i>	
<b>Troisième partie</b>	<b>37</b>
<b><i>La protection légale des mineurs ayant besoin d'aide</i></b>	
<b>Introduction</b>	
<b>Le droit suisse des traités</b>	<b>38</b>
<b>Le droit fédéral autonome</b>	<b>45</b>
<i>Le droit de rang constitutionnel</i>	
<i>Le droit de rang inférieur à la Constitution</i>	
<b>Le droit du canton de Vaud</b>	<b>50</b>
<i>Bref historique</i>	
<i>L'ancienne loi sur la protection de la jeunesse de 1978</i>	
<i>La loi sur la protection des mineurs du 4 mai 2004</i>	
<i>Le règlement d'application de la LProMin du 5 avril 2017</i>	
<i>La loi d'application du droit de protection de l'adulte et de l'enfant du 29 mai 2012</i>	

<b>Quatrième partie <i>Devoirs et moyens d'action des organes chargés de la protection des enfants et adolescents ayant besoin d'aide</i></b>	<b>57</b>
<b>Introduction</b>	
<b>La détection de la situation de mineurs en danger ou ayant besoin d'aide</b>	
<b>L'Autorité de protection de l'enfant (APEA)</b>	<b>61</b>
<i>L'organisation de l'APEA</i>	
<i>Les compétences de l'APEA</i>	
<b>Le Service de protection de la jeunesse (SPJ)</b>	<b>68</b>
<i>L'organisation du SPJ</i>	
<i>Les attributions du SPJ</i>	
<b>La décentralisation des activités protectrices du SPJ (les ORPM)</b>	<b>71</b>
<b>Quelques règles de procédure devant l'APEA et le SPJ</b>	<b>72</b>
<b>Quelques règles spéciales applicables au placement d'enfants</b>	<b>77</b>
<b>La collaboration institutionnelle pour l'enseignement spécialisé</b>	<b>80</b>
<i>Le concept d'enseignement spécialisé</i>	
<i>SESAF et OES</i>	
<i>Présentation comparée d'un établissement OES et d'un établissement SPJ</i>	
<b>La coopération ambulatoire, les unités d'AEMO</b>	<b>86</b>
<i>L'origine et la structure de l'AEMO</i>	
<i>Les interventions AEMO</i>	
<b>Le régime des mandats, curatelles et tutelle, applicable aux mineurs et la coopération entre SPJ et OCTP</b>	<b>88</b>
<i>Mandats et curatelles</i>	
<i>La tutelle des mineurs</i>	
<i>L'OCTP</i>	
<b>La Cour des comptes</b>	<b>92</b>

<b>Cinquième partie</b>	<b><i>Description et appréciation des diverses interventions dans ou autour de l'affaire X</i></b>	<b>93</b>
	<b>Introduction</b>	
	<i>Remarque sur l'impossibilité d'éradiquer tout risque d'abus et de maltraitance</i>	
	<b>L'action socio-éducative mise en place en l'espèce</b>	<b>97</b>
	<b>L'application de l'article 308, premier alinéa, CC</b>	
	<i>La curatelle éducative sous l'autorité des juges de paix d'Ormont-Dessous et de Lausanne (1997-2001)</i>	
	<i>La collaboration déficiente entre le SPJ et le juge de paix d'Yverdon (2001-2006)</i>	<b>99</b>
	<i>Le placement provisoire de H et G et la requête d'expertise (2007)</i>	
	<i>Le rapport d'expertise du 10 octobre 2007</i>	<b>106</b>
	<i>Le retrait de l'autorité parentale (juillet 2015)</i>	
	<b>L'accueil des enfants X dans les établissements OES et SPJ</b>	<b>116</b>
	<b>L'AEMO</b>	<b>119</b>
	<b>L'OCTP, la mise sous tutelle et le placement des enfants X</b>	<b>122</b>
	<i>Observation à propos de la répartition des compétences entre OCTP et SPJ</i>	
	<b>Le comportement des entités ou personnes astreintes de lege au devoir de signaler à l'APEA et au SPJ les situations de mineurs en danger ou de collaborer à l'action du SPJ sur demande de celui-ci</b>	<b>127</b>
	<i>Les professionnels de la santé et l'AVASAD</i>	
	<i>La force publique</i>	
	<i>Les municipalités</i>	
	<b>Le comportement des personnes ou entités qui, non astreintes au devoir de signaler ou de collaborer, aurait pu coopérer sur demande à l'action du SPJ</b>	<b>143</b>
	<i>Parents, proches, voisins, propriétaires, femmes de ménage</i>	
	<i>L'Eglise de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours</i>	
	<b>La Cour des comptes</b>	<b>150</b>
	<b><i>Indication de lecture pour les trois parties finales</i></b>	<b>151</b>
	<b>Sixième partie</b>	<b>Synthèse</b>
	<b>Sixième partie</b>	<b>152</b>
	<b>Septième partie</b>	<b>Réponses aux questions posées</b>
	<b>Septième partie</b>	<b>163</b>
	<b>Huitième partie</b>	<b>Recommandations</b>
	<b>Huitième partie</b>	<b>171</b>

## Observations liminaires

### 1. Anonymat

L'affaire généralement connue sous les termes *affaire de maltraitance et d'abus sexuels au sein d'une famille vivant dans la région du Nord vaudois* est d'une telle gravité qu'elle a été l'objet d'une grande attention dans l'opinion publique ; elle a été relayée abondamment par les moyens d'information de tous supports.

Le présent rapport n'en est pas moins couvert du voile de l'anonymat. Cette précaution se justifie parce que la diffusion du rapport sur internet est inévitable et que les effets d'une telle diffusion, illimitée dans l'espace et dans le temps, accroissent sensiblement les risques d'une atteinte grave et irréversible à la sphère privée des personnes impliquées à quelque titre que ce soit, qu'il s'agisse, au premier chef, des enfants, adolescents et jeunes adultes blessés et victimes, de leurs proches et familiers, ou des fonctionnaires ou collaborateurs permanents ou occasionnels de l'Etat, voire de tiers touchés par l'enquête ou entendus au cours des investigations.

**La famille concernée sera appelée *la famille X* et chaque enfant sera désigné par une lettre capitale ( de A à H) sans rapport avec l'initiale de son prénom** [REDACTED]

Les personnes déclarantes ne seront désignées que par la fonction qu'elles ont occupée aux moments déterminants pour l'enquête. Les médecins traitants sont les seuls désignés par des initiales ; mais elles sont sans rapport avec leurs noms (Y et Z).

### 2. Terminologie

a) On ne fera pas de distinction entre les catégories *enfants*, *adolescents* et *mineurs* et il sera parlé, indifféremment, d'*enfants* ou de *mineurs* pour toutes les personnes dont le jeune âge est une condition d'accès à la protection spéciale que la loi institue contre la mise en danger de leur développement ou de leur socialisation.

b) On ne fera pas davantage de distinction entre "*père et mère*", d'une part, et *parents*, d'autre part.

c) L'acronyme logique de l'*Autorité de protection de l'adulte et de l'enfant* est *APAE*, comme le législateur vaudois l'a admis pour le titre de sa loi d'application (*LVP AE*). Mais l'acronyme *APEA* est aujourd'hui devenu usuel. Non sans avoir hésité, l'auteur du présent rapport s'est conformé à cet usage actuel pour être compris de tous. L'acronyme de l'*Autorité de protection de l'adulte et de l'enfant* sera donc *APEA* tout au long du rapport.

d) On emploiera indifféremment les termes "*Justice de paix*" ou "*Autorité de protection de l'enfant*" puisque c'est aux justices de paix qu'est confiée la protection de l'enfance.

e) Par *hiérarchie* du SPJ on entend en règle générale la direction des ORPM (chefs et chefs adjoints).

## Bibliographie sélective

- AFFOLTER/FRINGELI/VOGEL**, *Berner Kommentar*  
**BOHNET FRANÇOIS**, *Le nouveau droit de l'entretien de l'enfant : procédure et mise en Bâle* 2016, pp. 29 ss  
**BOHNET FRANÇOIS/ GUILLOD OLIVIER** (édit.), *Droit matrimonial : fond et procédure*, *Commentaire pratique*, Bâle 2016  
**BREITSCHMID PETER/JUNGO ALEXANDRA** (Hrsg.), *Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Personen- und Familienrecht, Partnerschaftsgesetz*, 3ème éd., Zurich 2016  
**BUCHER ANDREAS**, *Personnes physiques et protection de la personnalité*, 5ème éd., Bâle, 2009 ;  
**COPMA** (éd.), *Droit de la protection de l'enfant, Guide pratique (avec modèles)*, Zurich/St-Gall 2017  
**COTTIER MICHELLE**, *La pratique du droit de la famille*  
**FRANCEY JULIEN**, *La curatelle de représentation lors d'un désaccord sur l'autorité parentale in* [www.lawinside.ch/252](http://www.lawinside.ch/252)  
**GUILLOD OLIVIER**, *Droit des personnes*, 4ème éd., Bâle 2015  
**GUILLOD OLIVIER/ BURGAT SABRINA**, *Droit des familles*, 4ème éd., Bâle 2016  
**HEGNAUER CYRIL**, *Droit suisse de la filiation et de la famille (art. 328-359 CCS)*, Berne, 1998  
**HITZ QUENON NICOLE/ PAULUS ERIC/ LUCHETTA MYIT LAURE**, *Le droit de protection de l'enfant : les premiers effets de la mise en oeuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zürich*, Centre suisse de compétence pour les droits humains, Berne 2014  
**HONSELL HEINRICH/ VOGT NEDIM PETER/ GEISER THOMAS** (Hrsg.), *Basler Kommentar: Zivilgesetzbuch I. Art. 1-456 ZGB*, 5ème éd., Bâle 2014  
**LEUBA AUDREY/ STETTLER MARTIN/ BÜCHLER ANDREA/ HÄFELI CHRISTOPH** (édit.), *CommFam Protection de l'adulte*, Berne 2013  
**MEIER PHILIPPE**, *L'enfant et la nouvelle procédure civile*, in **FOUNTOULAKIS, Christiana, PICHONNAZ, Pascal et alii** (édit.), *Droit de la famille et nouvelle procédure*, 6e Symposium en droit de la famille, Genève/Zurich/Bâle 2012, pp. 37-88  
**MEIER PHILIPPE/ DE LUZE ESTELLE**, *Droit des personnes*, Genève 2014 ; **MEIER PHILIPPE/ STETTLER MARTIN**, *Droit de la filiation*, 5ème éd., Genève 2014  
**PICHONNAZ PASCAL/ FOËX BÉNÉDICT** (édit.), *Commentaire romand : Code civil I. Art.1-359*, Bâle 2010  
**PRADERVAND-KERNEN MARYSE / GAPANY RIVA PAOLA / ZERMATTEN JEAN** (éd.), *L'audition et la représentation de l'enfant en justice, entre théorie et pratique*, Genève/Sion 2015, p. 9-40  
**SCHWENZER INGEBORG/ FANKHAUSER ROLAND** (Hrsg.), *FamKomm Scheidung, Band II: Anhänge*, 3ème éd., Berne 2017  
**STEINAUER PAUL-HENRI/ FOUNTOULAKIS CHRISTIANA**, *Droit des personnes physiques et de la protection de l'adulte*, Berne 2014  
**STETTLER MARTIN**, *Droit civil I : Représentation et protection de l'adulte*, 3ème éd., Fribourg 1992  
**TRIBUNAL VAUDOIS**, *Circulaire N° 38*  
**VAERINI MICAELA**, *Guide pratique de la protection de l'adulte et de l'enfant*, Berne 2015 ; le lecteur non juriste pourra utilement consulter le Code annoté (partie Droit de la famille)  
**DE LUZE ESTELLE/ PAGE ANNE-CATHERINE/ STOUDMANN PATRICK**, édition 2013

## Liste des abréviations

AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
APEA	Autorité de protection de l'adulte et de l'enfant
ASEJ	Accueil socio-éducatif de jour
ATF	Recueil des arrêts du Tribunal fédéral suisse
AVASAD	Association vaudoise d'aide et de soins à domicile
CAN Team	<i>Child Abuse Neglect Team (CHUV)</i>
CC	Code civil suisse
CDE	Convention de New York sur les droits de l'enfant
CDPJ	Code de droit privé judiciaire vaudois du 18 janvier 2010
CFC	Certificat fédéral de capacité
CFP	Centre de formation professionnelle spécialisée
CLPPJ	Conférence latine de promotion et protection de la jeunesse
CMS	Centres médicaux sociaux
COPMA	Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et adultes
CSR	Centres sociaux régionaux
Cst	Constitution fédérale du 18 avril 1999
Cst-VD	Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003
CTJA	Centre thérapeutique de jour pour adolescents
CTJE	Centre thérapeutique de jour pour enfants pour adolescents
DPMIn	Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs
EDJCDSDDJ	Eglise de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours ( <i>mormons</i> )
EESP	Ecole d'études sociales et pédagogiques à <i>Lausanne</i>
EPT	Equivalent d'un emploi à plein temps
EVAM	Etablissement vaudois d'accueil des migrants
FF	Feuille fédérale
H5	Foyer de la Fondation Petitmaître au N° 5 de la rue Haldimand <i>Yverdon</i>
ICEMA	Institution cantonale en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée
IPE	Infirmière de la petite enfance
LAVASAD	Loi du 6 octobre 2009 sur l'Association vse d'aide et de soins à domicile
LES	Loi du 25 mai 1977 sur l'enseignement spécialisé
LCComptes	Loi sur la Cour des comptes du 12 mars 2013
LOJV	Loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979
LOMSV	Loi du 5 décembre 1967 créant un Organisme médico-social vaudois
LPA-VD	Loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative
aLPJ	Loi de protection de la jeunesse du 29 septembre 1978
LProMin	Loi sur la protection des mineurs du 4 mai 2004

LSAJ	Loi du 27 avril 2010 sur le soutien aux activités de la jeunesse
LVP AE	Loi vaudoise d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant du 29 mai 2012
MATAS	Module d'activités temporaires alternatives à la scolarité
M28	Foyer de la Fondation Petitmaître au N°28 rue des Moulins <i>Yverdon</i>
MEA	Maison d'enfants d'Avenches
MNAs	Mineurs non accompagnés
MPUC	Mesures protectrices de l'union conjugale
OCTP	Office cantonal des curatelles et tutelles professionnelles
OES	Office de l'enseignement spécialisé
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation de l'administration
OMSV	Organisme médico-social vaudois
ONU	Organisation des Nations Unies
OPE	Ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants
OPS	Office de psychologie scolaire
ORIF	Organisation romande pour la formation et l'intégration professionnelle
ORPM	Office régional de protection des mineurs
ORPM Nord	Office régional de protection des mineurs du Nord vaudois
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative
Pacte ONU I	Pacte international des Nations unies relatif aux droits écon, soc. et cult.
Pacte ONU II	Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques
PLAFA	Placement à des fins d'assistance
PNV	Police du Nord vaudois ( <i>police locale intercommunale</i> )
PPLS	Psychologues, psychomotriciens et logopédistes en milieu scolaire
PPMIN	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applic. aux mineurs
Profa	fondation d'utilité publique dispensant des cours d'éducation sexuelle
PSE	Politique socio-éducative ( <i>SPJ</i> )
PSPS	Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire ( <i>SESAP</i> )
RLProMin	Règlement d'application de la LProMin du 5 avril 2017
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RS-VD	Recueil systématique des lois cantonales vaudoises
SDO	Système de direction et d'organisation ( <i>SPJ</i> )
SESAP	Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation
SEI	Service éducatif itinérant
SPJ	Service de protection de la jeunesse
SUPEA	Service universitaire de la psychiatrie des enfants et adolescents
TEM	Centre de transition école métier
UAPE	Unité d'accueil pour écoliers
UAT	Unité d'accueil temporaire
UPPEC	Unité de pilotage des prestations éducatives contractualisées ( <i>SPJ</i> )

## Identité du juriste soussigné

• Le juriste soussigné, né à Martigny et originaire de Dorénaz (Valais), est titulaire d'un doctorat en droit de l'Université de Genève ainsi que d'un brevet d'avocat et d'un diplôme de notaire du canton du Valais. A compter de 1965/1966 il a pratiqué ces professions à titre indépendant et exercé diverses charges publiques dont, pendant douze ans, celles de conseiller communal de la Ville de Saint-Maurice et de député. A la même époque, il a été membre de l'ancienne Chambre arbitrale de l'Ordre des avocats (organe de régulation du barreau) et de l'une des autorités de surveillance cantonales en matière tutélaire (Chambre des tutelles). Durant plus de vingt ans, il a fait partie des commissions d'experts pour l'obtention du brevet d'avocat et du diplôme de notaire, dont il présidait ordinairement les sections francophones.

• Il a siégé au Tribunal fédéral en qualité de suppléant pendant quatre ans puis de juge titulaire pendant dix-sept ans, toujours au sein des cours principalement compétentes dans les domaines du droit constitutionnel et du droit administratif sous les diverses appellations que la législation d'organisation judiciaire fédérale leur a successivement données (Section générale et Chambre de l'art. 4 Cst de la Cour de droit public, puis Première Cour de droit public); il a assumé la présidence de la Première Cour de droit public. En 1992 et en 1994, l'Assemblée fédérale l'a élu vice-président puis président du Tribunal fédéral. Il a quitté le Tribunal fédéral à la fin de l'année 1996 au terme de son mandat présidentiel de deux ans, dont la loi excluait alors le renouvellement.

• Le Conseil fédéral lui a confié en 1986 la direction de l'Office fédéral de conciliation et d'arbitrage, compétent en matière de conflits de travail d'importance nationale (loi sur le travail). Il a occupé cette charge jusqu'en 1998, contribuant au règlement de deux conflits sociaux majeurs (grèves et occupations "multisites" dans le commerce des journaux et dans celui des jouets).  
 ◦ Il est actuellement, depuis deux décennies, le président (Obmann) - nommé par le président du Tribunal fédéral - de la juridiction supérieure en matière de surveillance et d'autorégulation des opérations de bourse (Tribunal de SIX Swiss Exchange dit parfois "Tribunal de la bourse suisse"), dont le siège est à Zurich.

Au moment de l'entrée en vigueur de la "Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur les loteries et paris, la "Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés" (CDCM/FDKL) l'a appelé à faire partie de la juridiction concordataire de cinq membres, compétente pour contrôler, en dernière instance, la légalité des mesures de surveillance, des autorisations et des homologations relatives aux jeux de loterie et aux paris (CR/CILP, dite communément "Rekolot"). La Conférence l'a désigné, en novembre 2009, à la présidence de ce tribunal. Elle vient de renouveler pour la quatrième fois ses mandats de juge et de président.

• Le 15 juin 2004, la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail l'a élu au nombre des sept juges internationaux de son Tribunal administratif (ancien Tribunal de la SDN; sigle anglais ou français : ILOAT ou TAOIT), dont plus de soixante organisations intergouvernementales, instituées dans et hors du système des Nations unies, reconnaissent la juridiction. Il a été réélu pour la quatrième fois le 9 juin 2016, a assumé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 la présidence de cette juridiction et a quitté cette charge au terme de son mandat en 2017.

◦ Il est, depuis 2009, le juge unique du "GAVI ALLIANCE ad hoc appeals Tribunal" (Global Alliance for Vaccines and Immunization / Bill & Melinda Gates Foundation).

◦ Le 17 octobre 2017, le Conseil des Etats membres de l'Agence spatiale européenne (Council of the European Space Agency [ESA/ASE]), dont le siège est à Paris, l'a désigné en qualité de membre de sa Commission de recours de sept membres, pour la période réglementaire de six ans.

• Il fut de 1991 à 2006 professeur associé de l'Université de Neuchâtel, chargé d'un enseignement du droit public. Il est l'auteur de nombreuses publications dans divers domaines du droit constitutionnel, du droit administratif et du droit de procédure. Il exerce des activités de consultant, d'arbitre et de médiateur pour le compte de collectivités publiques et de particuliers en Suisse et à l'étranger.

Expert du Conseil de l'Europe, de 1989 à 1998 pour l'organisation de la transition en matière de justice et d'autonomie locale dans les anciens pays « socialistes » et en Fédération de Russie, il est membre effectif de l'Académie européenne des privatistes, dont le siège est à Pavie et qui œuvre à l'élaboration d'un code européen des contrats (projet Gandolfi).

• Il a conduit diverses enquêtes administratives. Plusieurs de ses rapports ont été publiés et sont accessibles sur internet : abus de la location de services [pendant le "Personal-Stop"] au sein d'une Haute Ecole fédérale, dysfonctionnements d'une Cour administrative supérieure, mort violente d'une personne internée dans le quartier de haute sécurité d'une prison (Skander Vogt), évasion d'un condamné dangereux à l'occasion d'un pique-nique avec deux agents de détention (Jean-Louis B.), immunité d'un conseiller d'Etat neuchâtelois, légitimité de la décision de l'exécutif d'une commune urbaine d'évincer son président (Legrix), dysfonctionnements au sein de la Fondation fédérale et cantonale pour le financement des constructions des organisations internationales, mise en cause de magistrats communaux dans l'affaire dite des "constructions illicites de Verbier".

• Il a présidé en 2010/2011 le groupe d'experts chargé par le Conseil d'Etat du Canton du Valais d'élaborer un projet de révision de la partie générale de la Constitution cantonale de 1907 dont il a rédigé l'exposé des motifs (Message du Conseil d'Etat du 28 août 2013). Le Grand Conseil a voté l'opportunité de ce projet, à la quasi-unanimité, le 5 mai 2014. Mais cela n'a pas eu de suite, si ce n'est, indirectement, le dépôt d'une initiative populaire qui a conduit à l'institution, aujourd'hui en cours, d'une assemblée constituante.

**I.**

**Deux actes juridiques accomplis "*post factum*"**

**A) Le jugement du Tribunal criminel de  
l'arrondissement de *la Broye* et du *Nord vaudois***

(29 mars 2018)

**B) Le rapport d'audit de la Cour des comptes**

(17 février 2016)

## ● Introduction

1. Il sied de placer en tête du présent rapport deux actes accomplis par les autorités cantonales après la dénonciation pénale des faits qui ont conduit le gouvernement vaudois à s'interroger sur l'efficacité des mesures de protection de l'enfant adoptées et appliquées en l'occurrence par les organes, institutions ou autres entités compétentes en ce domaine.

a) Le premier de ces actes est le jugement rendu *le 29 mars 2018* par le Tribunal criminel de l'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois dans l'affaire qui sera appelée *l'affaire X* tout au long du présent rapport. Certes, ce tribunal ne s'est prononcé que sur l'aspect pénal de ladite affaire. Il s'impose néanmoins de résumer son jugement d'emblée. C'est en effet la gravité extrême des faits qu'il réprime, qui est à l'origine de la présente enquête administrative externe ordonnée en vue de détecter les manquements administratifs éventuels qui pourraient expliquer la survenance de ces faits et afin de réduire, dans la mesure du possible, le risque de leur réitération au préjudice d'autres victimes mineures bénéficiant de la protection de l'Etat.

b) Le second de ces actes est le rapport présenté par la Cour des comptes *le 17 février 2016* au terme d'un audit. Cet audit n'a pas été engagé en relation avec l'affaire X. La magistrate responsable de l'audit et la cheffe de mandat d'audit ont déclaré au cours de leur audition, d'une part, que cet audit avait été *"ordonné à partir d'informations, venant du réseau entretenu par [la] Cour, faisant état du mécontentement de citoyens se plaignant de la manière dont le SPJ traitait leur dossier"* et, d'autre part, que l'affaire X *"[était] restée inconnue de la Cour des comptes jusqu'à la clôture de l'audit"*.

Les volumineux dossiers constitués par le SPJ pour la famille X ne figurent pas au nombre de ceux que la Cour des comptes a échantillonnés pour les besoins de son audit.

Celui-ci n'en est pas moins du plus haut intérêt pour notre enquête puisqu'il analyse de manière substantielle l'organisation et la bonne marche du SPJ - principal acteur administratif dans le domaine de la protection de l'enfant - et parce qu'il donne des indications générales mais plutôt précises en vue d'une amélioration du fonctionnement de ce service, auquel le mandant nous demande aussi de tenter de contribuer.

C'est pourquoi l'audit de la Cour des comptes et les compétences de cette institution seront exposés sous divers angles "didactiques" dans plusieurs parties du présent rapport.

● **Le jugement du Tribunal criminel de l'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois du 29 mars 2018**

Il sied de présenter la famille X et ses enfants dont la prise en charge par les entités compétentes en matière de protection de l'enfant est l'objet de l'enquête, avant de donner un très bref résumé du jugement du 29 mars 2018.

**2. La famille X**

*a)* Les époux X sont âgés aujourd'hui respectivement de quarante-deux et quarante-trois ans. Affectés de divers troubles intellectuels et langagiers et chargés d'une lourde hérédité, mise notamment en évidence dans le rapport pédopsychiatrique du 10 octobre 2007, ils ont eux-mêmes reçu d'emblée une éducation familiale déficiente à *La Forclaz* sur le territoire de la commune d'*Ormont-Dessous* où vivaient leurs parents.

Vers l'âge de six ans, le père, qui était le quatrième d'une fratrie de sept enfants, a été placé dans un établissement spécialisé du Chablais vaudois, où il a bénéficié d'un suivi logopédique et de motricité, avant d'entrer dans une école de rattrapage de la même région. A l'adolescence, il a été placé par l'AI au *Repuis*, à *Grandson*, un centre de formation professionnelle spécialisée (*CFPS*) qui reçoit des apprentis affectés de difficultés cognitives, physiques, psychiques ou comportementales. Il y a suivi une formation élémentaire lui permettant d'obtenir une *attestation fédérale spécialisée (AFP)* en menuiserie, domaine où il travaillera pendant un an et demi chez un oncle charpentier. Durant toute la période sur laquelle portent nos investigations (2001-2015), il travaillait comme aide-mécanicien dans un atelier de *Romanel-sur-Lausanne*. Il réintérait chaque soir le domicile familial.

La mère est née dans un milieu défavorisé et s'est très vite sentie abandonnée par sa propre mère. Après le remariage de celle-ci, elle a d'ailleurs été placée à l'internat de l'école de *Mémise*, à *Lutry*, une institution OES qui dispense un enseignement spécialisé à des enfants de huit à seize ans ayant accumulé un retard scolaire et présentant des troubles légers de la personnalité ou du comportement. Lorsqu'elle eut atteint l'âge de dix-huit ans, elle fut, à l'instar de son futur mari, placée par l'AI au *Repuis*, à *Grandson*. Elle y a reçu une formation d'aide de ménage. Elle a plus tard travaillé comme vendeuse auxiliaire avant que l'accroissement régulier de sa famille ne l'empêchât d'exercer une profession.

*b)* Les époux X se sont connus au *Repuis*. Ils se sont mariés au début de l'année 1996 alors qu'ils étaient respectivement âgés de vingt (le mari) et vingt et un ans (l'épouse). Ils ont toujours fait ménage commun. Huit enfants (cinq garçons et trois filles) sont issus de leur union entre les mois de mars 1996 et de janvier 2014, dont six de 1997 à 2004.

Après leur mariage, le couple a tout d'abord vécu à *La Forclaz* avec les frères et sœurs du mari et leur mère, puis à *Orbe* dans un appartement qu'ils ont loué en été 1997 et ensuite à *Lausanne* à compter du mois de juin 1998. Le 1<sup>er</sup> avril 2001, ils ont emménagé à *Yverdon-les-Bains* (en abrégé tout au long du présent rapport : *Yverdon*) dans un appartement du N° 4 de la rue du *Cheminet*, bien exigu pour une famille qui comptait déjà quatre enfants âgés d'un à cinq ans ; c'est la raison pour laquelle, environ trois

ans plus tard, ils ont quitté ces lieux pour un appartement subventionné, mais plus spacieux, sis au N° 25A de la rue Jean-André-Venel de la même ville.

Le 1er mars 2011, la famille, qui comptait alors sept enfants âgés d'un an et demi à quinze ans, a déménagé à *Seigneux*<sup>1</sup> dans une maison voisine des limites de l'enclave fribourgeoise de *Surpierre*. Il s'agit d'un bâtiment, certes déjà ancien, mais d'apparence presque coquette, relativement confortable et surtout spacieux (six pièces et demie), agrémenté de surcroît d'une pelouse et d'un jardin de bonnes dimensions. Les parents X occupaient l'étage supérieur de cette bâtisse alors que les enfants étaient répartis sur ses deux niveaux inférieurs.

c) Tous les enfants X sont, à des degrés divers, affectés de troubles de développement du type de ceux dont sont affectés leurs parents. Une curatelle éducative a été immédiatement ordonnée pour *H* la fille aînée, mesure de protection qui fut confirmée par le Tribunal cantonal saisi d'un recours des parents. Les enfants suivants ont, eux aussi, été placés sous cette curatelle à compter de leur naissance (sauf pour l'un d'eux auquel cette mesure a été appliquée un peu plus tard) et ont bénéficié sans interruption, jusqu'à leur majorité, de mesures protectrices ordonnées par les autorités et services cantonaux compétents. Ceux d'entre eux qui sont aujourd'hui devenus majeurs sont placés sous curatelle générale, ce qui équivaut *mutatis mutandis* à la tutelle de l'ancien droit. Ce n'est pas le cas de *H* qui a désormais fondé son propre foyer.

d) Souffrant d'un retard intellectuel, de troubles du comportement et d'un retard du langage, le père a été mis au bénéfice d'une demi-rente AI, accompagnée de prestations complémentaires. C'est l'assurance-invalidité qui lui a, parallèlement, fourni l'emploi d'aide-mécanicien dont il a été question plus haut et pour lequel il avait suivi un apprentissage dans un établissement spécialisé. Il a conservé cet emploi jusqu'à son incarcération, percevant en dernier lieu un salaire mensuel net de près de 3'000 francs.

e) Les époux X ont toujours été membres de l'*Eglise de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours (EDJCSDDJ)* dont leurs propres parents (en tout cas la mère de l'époux) étaient des fidèles. La mère fréquentait assez régulièrement avec ses enfants l'église paroissiale de l'*EDJCSDDJ* à *Yverdon* où sont célébrés dimanches et grandes fêtes. Contrairement à une rumeur, ce n'est pas l'*EDJCSDDJ* qui a mis à la disposition de la famille X ses trois derniers logements. L'appartement du N° 4 de la rue du *Cheminet*, celui du N° 25A de la rue *Jean-André-Venel*, subventionné par la commune d'*Yverdon* et la maison de *Seigneux* étaient tous la propriété de tiers.

---

<sup>1</sup> commune qui n'existe plus pour avoir fusionné avec ses voisines et avoir été englobée, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011, dans la nouvelle commune de *Valbroye*

### **3. Le jugement**

a) Le 20 juillet 2015, la fille aînée de la famille X, accompagnée de sa cadette immédiate G, s'est présentée au poste de gendarmerie de *Lausanne-Gare* pour déclarer que son père avait commis sur elle des actes de violence et des actes d'ordre sexuel depuis qu'elle eut atteint l'âge de huit ans. Cette dénonciation a été suivie de l'arrestation du père deux jours plus tard, de l'inculpation de la mère et du retrait de leur autorité parentale. Les enfants encore mineurs ont été placés par l'OCTP qui a repris leurs dossiers gérés auparavant par le SPJ.

L'instruction pénale a révélé ou confirmé que la famille X vivait dans un état de délabrement moral, intellectuel et social pour le moins insolite.

Les deux parents ont constamment nié avoir commis les actes criminels et délictueux dont ils ont été accusés et que nul n'avait constaté avant la dénonciation du 20 juillet 2015. Par jugement du 29 mars 2018, le *Tribunal criminel de l'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois*, statuant en première instance, n'en a pas moins prononcé leur condamnation sur la base des indices recueillis et, notamment, d'une pondération des déclarations contradictoires des auteurs présumés, d'une part, et, notamment, de H, la principale victime présumée, d'autre part.

b) Hormis les infractions de lésions corporelles, de voies de fait, de mise en danger et de menaces qualifiées qu'il a retenus, le tribunal a reconnu le père coupable d'actes d'ordre sexuel, de contrainte sexuelle aggravée, de viol aggravé, de tentative de viol aggravé, de pornographie, d'inceste, de complicité d'inceste et de violation du devoir d'assistance ou d'éducation, toutes infractions commises soit sur plusieurs membres de la fratrie, soit - selon la nature de ces actes - sur les membres les plus âgés de celle-ci. Il l'a condamné à une peine privative de liberté de dix-huit ans.

Le tribunal a ensuite constaté que la mère s'était rendue coupable de complicité dans la commission de la plupart des autres infractions retenues contre son mari et qu'elle-même avait commis les infractions de lésions corporelles, de voies de fait et de violation du devoir d'assistance et d'éducation. Il l'a condamnée à une peine privative de liberté de trente-six mois.

Le père a seul fait appel de ce jugement.

**Nous reviendrons sur le lien qu'il pourrait y avoir entre ce jugement et l'enquête administrative dont la conduite nous a été confiée.**

## ● L'audit de la Cour des comptes de 2015/2016

### 4. Les constats

a) Au terme de plus d'un an d'investigations et après l'examen approfondi "d'un échantillon de 150 dossiers" sur plus de 6000 traités annuellement par le SPJ, la Cour des comptes a consigné une dizaine de constats majeurs dans son rapport d'audit du 17 février 2016. Ces constats, résumés ci-après, sont ceux retenus à l'appui de chacune des recommandations de la Cour. Ils mettent en lumière les éléments positifs de l'action du SPJ et les éléments de cette action qui nécessitent une amélioration.

**b) Les dossiers constitués par le SPJ pour les enfants X n'ont pas fait partie des dossiers échantillonnés par la Cour.**

c) C'est ainsi que la Cour souligne l'investissement du SPJ dans la *formation des assistants sociaux* et la pertinence de son concept de formation, avant de regretter que les formations continues soient le plus souvent laissées au choix des dits assistants<sup>2</sup>.

d) La Cour reconnaît ensuite l'adéquation du *dispositif d'appui, de suivi et de contrôle des interventions par la hiérarchie* pour assurer des interventions de qualité. Des entretiens de revue des dossiers ont par exemple lieu avant la validation des décisions aux étapes clés et les assistants sociaux sont soutenus par des méthodes correctes de coaching, intervision, supervision, tandem, appui des collègues et de personnes-ressources spécialisées, ainsi que par le suivi des délais.

Mais la capacité de la hiérarchie à assurer cet appui ainsi que le suivi et le contrôle des interventions sont affectés par un taux d'encadrement variable selon les offices régionaux et par l'absence d'outil informatique performant. Par ailleurs, rien – toujours selon le rapport de la Cour des comptes – ne laisse apparaître que, dans le cadre des demandes d'aide des parents ou d'un mineur, la hiérarchie valide l'appréciation de la situation, ce qui devrait permettre d'identifier les mises en danger. En outre, les entrevues de revue de dossier s'effectuent à des fréquences qui varient d'un office régional à l'autre. De même, alors que l'utilité d'un coaching par la hiérarchie et le soutien des collègues en général sont primordiaux aux yeux des assistants sociaux, l'appui des personnes-ressources spécialisées, la supervision, l'intervision en colloque et la gestion de l'action socio-éducative en tandem sont appréciés de manière variable selon les offices régionaux. Enfin, aucun délai n'est fixé pour arrêter les objectifs de l'action socio-éducative et sa planification.

D'autre part, bien que la régularité des bilans annuels établis principalement pour les interventions sur mandat judiciaire ait été améliorée, ces bilans sont établis en fonction des disponibilités des assistants sociaux et selon le principe d'un bilan par année civile plutôt qu'à un intervalle de 12 mois.

e) Selon la Cour, les procédures et méthodes de travail dans les interventions sont définies par le SPJ et elles sont bien conçues. Mais elles ne sont pas systématiquement et intégralement appliquées, en particulier en ce qui concerne l'identification du danger

---

<sup>2</sup> Le SPJ s'est expliqué sur ce point dans ses observations sur le rapport d'audit.

selon la méthode d'évaluation, la définition de l'action socio-éducative (*objectifs et planification*) et la révision périodique des situations, notamment pour les interventions menées en collaboration avec les parents. Le manque d'outils adéquats et de temps disponible constituent ici un obstacle.

*f)* Malgré les mesures prises par le SPJ pour harmoniser les pratiques par le renforcement des échanges, il subsisterait des différences en compromettant l'unité.

*g)* La Cour des comptes a constaté que, à l'exception de ceux transmis par deux offices régionaux (*dont celui du Nord*) qui incluent quelques informations supplémentaires, les rapports d'appréciation adressés à la Justice de paix après un signalement, ne contiennent que les conclusions sur la nécessité ou non d'une action socio-éducative et sur la possibilité, le cas échéant, de la mener avec les parents. Les informations relatives à la mise en danger et à la capacité des parents d'y remédier ne sont ainsi pas communiquées à la Justice de paix chargée de décider de la suite à donner à un signalement. Il en résulte que le rôle assigné par le droit fédéral à l'*Autorité cantonale de protection (la Justice de paix)* serait exercé *de fait* par le SPJ.

*h)* Les **mandats judiciaires** demandant au SPJ de prendre des mesures de protection des mineurs ne sont pas toujours clairement définis au point de laisser au SPJ une marge de manœuvre dans la mise en place de ses interventions. Il peut dès lors rencontrer des difficultés à définir les objectifs de l'action socio-éducative requise, en particulier lorsqu'il est confronté à une situation nouvelle.

*i)* A propos du **droit d'être entendu** - reconnu pourtant au mineur capable de discernement pour la protection de son intérêt prépondérant - la Cour relève que des discussions avec les enfants ont bien lieu normalement mais qu'il n'est pas toujours fait mention de leur avis et de leur intérêt prépondérant dans les décisions importantes les concernant. Le SPJ ne peut ainsi s'assurer, de manière suffisante, du respect des exigences légales et, le cas échéant, souligner ces aspects à l'adresse de l'autorité judiciaire compétente.

*j)* La Cour a constaté que le SPJ pratiquait avec les parents une communication prudente et essentiellement orale par respect envers eux et pour engager une collaboration propice aux interventions de protection. Leur collaboration est toutefois souvent obtenue tacitement, et les bilans annuels du SPJ n'intègrent pas systématiquement les parents à la démarche, même si, tout au long de la prise en charge, ils sont appelés à faire le point de la situation.

*k)* La Cour des comptes est arrivée à la conclusion que, si *la communication de la problématique et des objectifs, le suivi de la prise en charge, la gestion des événements particuliers et la prise en compte de l'avis des institutions, des autres professionnels et des familles d'accueil* est "globalement" bonne, il existe une "marge d'amélioration" pour la transmission des informations nécessaires à la prise en charge.

*l)* Enfin, la Cour a constaté que le SPJ ne mesure pas l'efficacité de ses interventions de protection au-delà de l'atteinte des objectifs individuels comme élément de pilotage de l'action et que la fiabilité des données disponibles n'est pas encore assurée.

## **5. Les recommandations**

Sur la base de chacun de ces constats, la Cour des comptes a formulé les recommandations suivantes :

- 1. Définir les compétences professionnelles et personnelles clés devant être acquises par les assistants sociaux et orienter la formation continue sur ces compétences.*
- 2. Prévoir que les dossiers de demande d'aide contiennent les résultats de l'appréciation validés par la hiérarchie.  
Systématiser et harmoniser la tenue d'entretiens de revue de dossiers dans tous les ORPM.  
S'assurer que l'intervision, la supervision, l'action socio-éducative en tandem et les personnes ressources spécialisées constituent un réel appui aux ASPM dans chaque ORPM.  
Instaurer un meilleur suivi des délais dans la phase de l'action socio-éducative (définition de l'action et bilans annuels).*
- 3. Appliquer l'ensemble des procédures et méthodes de travail du SPJ, si nécessaire les adapter, modifier, voire simplifier pour ne pas alourdir la charge administrative, tout en veillant au respect des exigences légales.*
- 4. Afin de définir la ligne du SPJ sur les aspects clés des interventions, poursuivre le travail d'harmonisation des pratiques « métier » et s'assurer de leur application.*
- 5. Transmettre, dans les rapports d'appréciation adressés à la justice de paix, les informations indispensables à la prise de décision de la Justice, en particulier en ce qui concerne la mise en danger de l'enfant et la capacité des parents d'y remédier.*
- 6. Demander, dans une plus large mesure, à l'Autorité judiciaire mandante toutes les précisions nécessaires à la mise en œuvre des mandats d'exécution de mesures de protection.*
- 7. Requérir, dans les décisions clés et les rapports aux Autorités judiciaires, la mention de l'avis de l'enfant et la motivation de la décision vis-à-vis de son intérêt prépondérant démontrant que l'enfant a été entendu et que la décision est prise dans son intérêt prépondérant.*
- 8. Développer avec les parents une communication plus claire et transparente concernant la mise en danger, les changements attendus et les prestations offertes.  
Intégrer les parents à la démarche de révision annuelle de la situation.  
Fournir aux assistants sociaux des outils permettant de leur faciliter la tâche.*
- 9. Renforcer la communication des informations nécessaires aux institutions, familles d'accueil et autres professionnels.*
- 10. Mesurer l'efficacité des interventions de protection au plan global dès lors que la fiabilité des données aura été améliorée.*

## **6. Les observations du SPJ du 8 février 2016**

Appelé à s'exprimer sur les recommandations de la Cour des comptes, le SPJ a fait part de ses remarques dans un document du 8 février 2016. Il a salué la qualité de l'approche de la Cour et s'est montré disposé à procéder aux améliorations nécessaires après "une information interne" et "une analyse approfondie". Il a relevé qu'en ce qui concerne la collaboration avec les autorités judiciaires et avec les parents il ne pouvait assumer que le rôle qui lui a été assigné par la loi et qu'il s'en était toujours tenu à ses compétences légales.

## 7. Les communiqués de presse du 2 mars 2016

### Le communiqué de la Cour des comptes

Le 2 mars 2016, la Cour des comptes a publié un communiqué de presse qui se lit ainsi qu'il suit<sup>3</sup> :

*"L'audit des interventions de protection des mineurs révèle la nécessité pour le SPJ de finaliser l'implémentation de ses méthodes de travail bien conçues et de développer une communication plus claire avec les parents et autres intervenants. Afin d'assurer la répartition des rôles entre le SPJ et la Justice induite par le cadre légal, certaines modalités de fonctionnement doivent être modifiées. Le SPJ a défini, pour ses quatre Offices régionaux de protection des mineurs (ORPM) chargés des interventions de protection, une organisation et un fonctionnement qui sont en mesure d'assurer la qualité des interventions et favorisent donc leur efficacité. La Cour formule néanmoins des recommandations visant à consolider les éléments existants. En outre, les procédures et méthodes de travail développées par le SPJ permettent tant l'objectivation de ses prises de décisions que le respect de la loi. La Cour recommande de les appliquer intégralement et systématiquement, en particulier en ce qui concerne la méthode d'identification de la mise en danger d'un-e mineur-e (qui fonde la nécessité ou pas d'une intervention du SPJ), la définition de l'action socio-éducative et la révision annuelle de chaque situation exigée par la loi. Le manque d'outils adéquats et de disponibilité constituent des obstacles. La Cour préconise aussi de mentionner l'avis de l'enfant et la prise en compte de son intérêt prépondérant dans les décisions. Au vu de l'ingérence dans la sphère privée que représente une intervention du SPJ, la démonstration systématique du bien-fondé des décisions est en effet indispensable et doit figurer au dossier.*

*La Cour encourage également le SPJ à adopter dans ses interventions une communication plus claire et transparente tant envers les parents que les autres intervenants dans la situation.*

*Depuis la révision du Code civil de 2013, la justice de paix est l'Autorité de protection. Alors qu'elle doit décider de la suite à donner à un signalement, le SPJ lui transmet seulement les conclusions de son appréciation de la situation, dès lors que les parents ne s'opposent pas à l'intervention. Afin que le SPJ n'assume pas des responsabilités qui incombent à la Justice, la Cour estime que des rapports circonstanciés devraient être transmis à la Justice.*

*En outre, la Cour encourage le SPJ à demander plus souvent des précisions à l'Autorité judiciaire mandante lorsque le mandat confié n'est pas assez clairement défini.*

*Enfin, la Cour estime qu'il conviendrait de mesurer l'efficacité des interventions de l'Etat dans la vie quotidienne de 6'500 enfants et de leurs familles, interventions qui représentent un coût de quelques 100 millions par an pour l'Etat de Vaud."*

### Le communiqué du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture

Le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, dont dépend le SPJ, a émis son propre communiqué de presse à la même date du 2 mars 2016. Ce communiqué se lit ainsi qu'il suit :

*"Le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) prend acte avec intérêt et ouverture des résultats de l'audit mené par la Cour des comptes sur le Service de protection de la jeunesse (SPJ). Il est notamment satisfait de constater que la Cour des comptes relève une organisation et un fonctionnement globalement favorables à l'efficacité des interventions de protection, ainsi qu'un pilotage rigoureux de celles-ci dans le respect des exigences légales et réglementaires. Le SPJ suit plus de 6500 mineurs par année, dont 40% sur mandat des instances judiciaires. Pour 60% des situations, les parents sont demandeurs d'aide dans l'accompagnement de leurs enfants. Le nombre d'interventions du SPJ est en augmentation constante, avec une croissance de 51.5% entre 2004 et 2014. Par le dispositif d'accompagnement mis en place, seuls 10% des mineurs suivis ont besoin d'un placement en institution ou en famille d'accueil.*

<sup>3</sup> sous le titre "Service de protection de la jeunesse - Mieux sécuriser les décisions clés et modifier certaines modalités de fonctionnement avec la Justice"

*La Cour des comptes estime que le SPJ a mis en place une organisation et un fonctionnement globalement favorables à l'efficacité de ses interventions de protection grâce à: l'accessibilité en tous temps; un dispositif d'appui, de suivi et de contrôle des interventions bien conçu; des méthodes et procédures de travail adéquates; un concept de formation pertinent. La Cour formule trois recommandations consistant notamment à systématiser et harmoniser la tenue d'entretiens de revues de dossiers avec la hiérarchie, à instaurer un meilleur suivi des délais dans la phase de l'action socio-éducative et à orienter la formation continue sur les compétences clés nécessaires aux assistants sociaux en protection des mineurs.*

***Le SPJ veillera à mettre en œuvre ces trois recommandations tout en gardant la priorité sur la protection des mineurs d'une part, et sur la réhabilitation des compétences parentales d'autre part. De même que dans le respect du droit des enfants, cet aspect étant fondamental dans le travail du SPJ. Le SPJ a développé depuis plusieurs années un système de direction et d'organisation définissant les procédures de son intervention. De manière concomitante à une recommandation de la Cour, il travaille déjà à une harmonisation des pratiques entre les différents Offices régionaux de protection des mineurs et à la poursuite de la mise en œuvre de sa réforme.***

*Concernant les deux recommandations de la Cour des comptes relatives aux relations entre le SPJ et les autorités de protection de l'enfant (justices de paix), le SPJ joue un rôle d'expert reconnu par les justices de paix, auxquelles sont transmis des rapports d'expertise. Les instances judiciaires prennent ensuite seules leurs décisions, dont peuvent découler des mesures confiées pour leur application au SPJ. En regard d'une des recommandations de l'audit de la Cour des comptes, le SPJ examinera avec les justices de paix s'il y a lieu de modifier les pratiques qui avaient été définies d'un commun accord."*

## **8. Remarque finale**

Nous reviendrons sur les compétences de la Cour des comptes et sur les conséquences à tirer de ses recommandations pour formuler nos propres recommandations.

## **II.**

# **LA MISE EN PLACE ET LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE**

## ● Le mandat, les questions posées et la directive d'enquête

### 1. Les discussions préliminaires

a) Le 22 mars 2018, le juriste soussigné a été invité par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud à dire s'il serait disposé à mener une enquête sur le fonctionnement des organes compétents pour intervenir dans le domaine de la protection de la jeunesse et de l'enfance en relation avec l'affaire X. qui devait être jugée (et l'a été) le jeudi 29 mars par le Tribunal criminel de l'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois.

Le 24 mars, il a rencontré la Conseillère d'Etat principalement compétente, Mme le Professeur *Cesla Amarelle*, accompagnée de plusieurs hauts fonctionnaires, en ses bureaux du N° 8 de la rue de la Barre à *Lausanne*. C'est en effet ce magistrat, à la tête du *Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC)* depuis le 1er juillet 2017, qui a été chargé par le Conseil d'Etat de mettre en place et de "piloter" ladite enquête, bien que les investigations à conduire impliquent non seulement le Service de la protection de la jeunesse qui dépend de son Département, mais aussi divers autres organes administratifs dépendant pour l'essentiel, directement ou indirectement, du *Département de la santé et de l'action sociale (la pédopsychiatrie et le service d'action éducative en milieu ouvert [AEMO])* et du *Département des institutions et de la sécurité (Office des curatelles et tutelles professionnelles* qui a succédé aux services du *Tuteur général, police cantonale*). Au demeurant, l'enquête devait également porter - dans toute la mesure de l'utilité d'une telle investigation particulière et dans les limites constitutionnelles de la séparation des pouvoirs - sur l'action conduite, dans la même affaire, par la *Justice de paix* qui est l'*Autorité cantonale de protection de l'adulte et de l'enfant (APEA)* instituée par le droit privé fédéral et le droit cantonal d'exécution.

Après avoir reçu des assurances précises quant à la confidentialité de l'enquête, à l'indépendance dont il jouirait au cours de son déroulement et à sa liberté d'appréciation, le soussigné a accepté le mandat proposé.

b) Le 29 mars, le Conseil d'Etat a dès lors publié le communiqué de presse suivant :

*"Par jugement de ce jour, le Tribunal d'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois a condamné, en première instance, un père abuseur et une mère complice pour divers crimes ou délits commis sur leurs enfants. Cette affaire pose la question de la capacité de l'Etat à assumer sa mission de détection des comportements attentatoires au bien-être des enfants et son aptitude à les protéger contre de tels abus. Pour répondre à cette question, le Conseil d'Etat a chargé M. Claude Rouiller, ancien président du Tribunal fédéral, de mener une enquête approfondie sur les manquements que pourrait révéler la gestion, par diverses entités de l'Etat, du dossier de la famille concernée. Les époux O. ont été suivis par l'Etat depuis le début des années 2000 pour la prise en charge de leurs huit enfants âgés aujourd'hui de 4 à 22 ans. Une trentaine de placements en institutions ont été décidés pour les enfants suivis médicalement dès leur plus jeune âge, afin de bénéficier de mesures de protection socio-éducatives et de prestations de pédagogie spécialisée. L'examen du suivi de cette famille laisse apparaître qu'un large réseau d'institutions et de personnes placées sous plusieurs autorités administratives a été impliqué. Le Conseil d'Etat s'interroge maintenant sur les raisons pour lesquelles l'ensemble du système mis en place n'a pas permis de détecter plus tôt la gravité des crimes commis, et a échoué à les prévenir. Contrairement à ce qui a pu être relayé par des médias, le Conseil d'Etat n'entend pas mener une enquête interne visant un service particulier. Il estime approprié de diligenter une enquête externe, indépendante, qui devra évaluer si les normes existantes de protection*

*des mineurs contre de tels abus sont suffisantes et si tous les acteurs impliqués dans la chaîne complexe de décisions concernant cette famille ont agi conformément à leurs missions. L'expert pourra, le cas échéant, présenter des recommandations, par exemple pour améliorer les processus de détection des situations attentatoires au bien-être des enfants ou pour modifier le cadre légal et réglementaire régissant le processus de décision en matière de protection des mineurs. Claude Rouiller est docteur en droit et avocat. Il a été professeur à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. Valaisan d'origine, il a été élu en 1979 au Tribunal fédéral qu'il a présidé de 1995 à 1997. Après son retrait, il a conduit plusieurs mandats d'enquête administrative, notamment dans le canton de Vaud. Sa riche expérience, son attention particulière à la protection des libertés individuelles et son autorité justifient sa désignation. Pour faciliter l'enquête approfondie que mènera Claude Rouiller, le Conseil d'Etat a levé le secret de fonction, respectivement le secret médical s'agissant du personnel médical, pour toute personne susceptible de lui fournir des informations concernant le rôle joué par différents organismes et autorités, que ces personnes relèvent de l'administration ou d'entités auxquelles sont confiées des tâches publiques. Claude Rouiller a accepté le mandat en s'engageant à rendre son rapport final pour la fin du mois de septembre 2018, sous réserve de circonstances particulières qui imposeraient une prolongation de ce délai. L'expert ne fera aucune communication avant de présenter ses conclusions, sauf si des événements majeurs portés à sa connaissance devaient l'amener à la conviction qu'il se justifie de déroger à cette règle de confidentialité."*

## **2. La conclusion du mandat**

Le 18 avril 2018, le soussigné a rencontré, au même lieu, la Conseillère d'Etat précitée et le Secrétaire général de son Département afin de finaliser le mandat qui a été conclu le jour-même. Il a donné à ses interlocuteurs une orientation générale sur sa manière d'envisager le déroulement des investigations.

## **3. Son contenu essentiel**

Le contrat rappelle, en préambule, la décision du Conseil d'Etat d'ouvrir une enquête administrative *externe* pour tenter de faire toute la lumière sur le comportement – pendant une période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 23 juillet 2015<sup>4</sup> - des organes qui étaient compétents pour veiller à la protection de l'enfant dans l'affaire qui a conduit au prononcé du jugement pénal du 29 mars. Il précise que le mandataire est un *organe d'enquête* agissant en tant qu'*expert indépendant* hors de tout rapport de subordination à l'Etat et que, partant, il dispose de toute liberté dans l'accomplissement de son mandat, et notamment dans le choix des mesures d'investigation qu'il entend adopter. Il pourra par conséquent entendre les personnes qui sont intervenues au cours du déroulement des faits pertinents, ce qui inclut tout collaborateur de l'Etat qu'il jugera nécessaire d'auditionner. Il pourra également avoir accès aux locaux dans lesquels travaillent ou travaillaient ces personnes.

Le mandant s'est engagé à délier du secret de fonction toutes les personnes appelées à donner des renseignements, y compris le personnel médical. Ces personnes seront assez tôt dûment informées de cette mesure et avisées qu'elles ont le devoir de collaborer à l'enquête et de répondre sans réserve aux questions que l'organe d'enquête pourrait être amené à leur poser au sujet du déroulement de l'affaire et du fonctionnement général de leur office ou service.

---

<sup>4</sup> période entre le déménagement à Yverdon et le retrait de l'autorité parentale

L'organe d'enquête s'est engagé à remettre son rapport final au plus tard le 30 septembre 2018, sous réserve de la survenance de difficultés actuellement imprévisibles, à assister le mandant au cas où celui-ci déciderait de publier son rapport et à participer, le cas échéant, à la présentation publique dudit rapport.

Dans un article septième fort circonstancié, les parties ont établi des règles de confidentialité très strictes pour tenir compte notamment de la nécessité de protéger les personnes touchées par les faits qui sont l'objet de l'enquête.

#### **4. Les questions posées par le mandant (article 2 du mandat)**

L'organe d'enquête a été invité à répondre aux questions suivantes :

*Quels sont les organes compétents qui - eu égard au degré de gravité des faits que vous avez constatés sur le vu des dossiers portés à votre connaissance par le mandant – devaient être engagés par l'Etat ou les communes au maximum de leurs aptitudes, compétences et moyens d'action pour prévenir, détecter et mettre un terme en temps utile à de tels faits ?*

*Quelles étaient en l'occurrence les compétences respectives de chacun de ces organes dans le domaine de la protection de la jeunesse ?*

*Quelles sont les mesures préventives, protectrices ou répressives qui ont été prises par ces organes dans le cadre de leurs compétences ainsi déterminées ?*

*Quels ont été les résultats concrets des plus importantes de ces mesures ?*

*En quoi et pour quelles causes se sont-elles avérées déficientes ?*

*Y a-t-il des spécificités qui ont rendu le traitement de cette famille particulièrement complexe ?*

*Quelles autres observations pouvez-vous faire sur l'ensemble de l'affaire ?*

*Etes-vous en mesure de recommander des modifications normatives ou des mesures organiques de fonctionnement pour empêcher dans la mesure du possible que de tels faits se reproduisent et pour permettre l'identification des situations gravement attentatoires au bien-être des enfants et adolescents et l'intervention des autorités et organismes compétents ?*

#### **5. La directive autonome d'enquête**

En exécution de l'article 3, alinéa 3, du mandat, le soussigné a établi une directive autonome en vue de simplifier les auditions tout en garantissant de manière satisfaisante les droits des personnes entendues et les droits de tiers impliqués. Il s'est inspiré de règles éprouvées au cours d'enquêtes administratives analogues qu'il a conduites. Il s'est également inspiré des textes qui régissent les enquêtes administratives ordonnées par les autorités supérieures de la Confédération, soit

essentiellement les articles 27a-27j de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, adoptée par le Conseil fédéral le 25 novembre 1998<sup>5</sup>, qui ont abrogé la directive du 18 novembre 1981 concernant les enquêtes administratives.

**Cette directive a été approuvée par le mandant le 18 avril 2018, aussitôt après la conclusion du mandat. Elle se lit ainsi qu'il suit :**

#### *Préambule*

*Le Conseil d'Etat du canton de Vaud (ci-après : **le mandant**), a confié à Claude Rouiller (ci-après : **l'organe d'enquête**), avocat, professeur de droit, ancien président du Tribunal fédéral suisse et du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, une mission définie dans son principe par le contrat de mandat passé entre les parties dont l'organe d'enquête donnera une lecture substantielle, dans toute la mesure utile, aux personnes qu'il décidera d'entendre.*

*L'organe d'enquête accomplira ladite mission en toute indépendance et sans entrer dans un rapport de subordination envers l'Etat de Vaud.*

*L'enquête est une **enquête administrative spéciale** ne relevant ni du droit pénal ni du droit disciplinaire. Elle n'est pas dirigée contre une ou plusieurs personnes en particulier. Son seul but est d'éclairer l'organe d'enquête sur la situation de fait qu'il doit élucider et apprécier sous l'angle juridique.*

#### *Procédure d'enquête*

*1. L'organe d'enquête n'est responsable que devant le Conseil d'Etat du canton de Vaud, son cocontractant. Il est tenu au secret de fonction.*

*2. Le mandant et ses organes n'ont aucun droit de s'immiscer dans l'enquête. Il est cependant loisible à l'organe d'enquête de les consulter ou d'en requérir la coopération, à chaque fois que cela pourrait lui paraître utile pour la poursuite de ses investigations.*

*Le contact permanent de l'organe d'enquête auprès du mandant est assuré par*

**M. Jacques Grossrieder,**

**secrétaire général du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture de l'Etat de Vaud,** qui se tiendra à la disposition constante de l'organe d'enquête.

*3. L'organe d'enquête décidera, selon sa propre appréciation, du choix des moyens de preuve utiles et des modalités de leur mise en œuvre, en s'inspirant - si nécessaire - des dispositions pertinentes de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021), voire, si cela lui paraît également utile, des dispositions de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS-VD 173.36).*

*L'audition de témoins au sens où l'entendent notamment les articles 9/1/b, 29/3 et 34/2/b LPA-VD, est cependant exclue. Les personnes à entendre le seront donc au seul titre de personnes appelées à donner des renseignements au sens notamment de l'article 29/1/e LPA-VD. Elles ne pourront, à aucun moment de l'enquête administrative, se faire représenter ou assister par un mandataire.*

*4. Le personnel administratif que l'organe d'enquête entendra, ou qu'il invitera à lui remettre tous documents et renseignements que lui-même jugera - souverainement - utiles, sera préalablement délié du secret de fonction par le Conseil d'Etat dans les limites des faits décrits dans le mandat.*

---

<sup>5</sup> OLOGA; RS 172.010.1

*Les personnes appelées à donner des renseignements seront, d'emblée et préalablement, rendues attentives à leur devoir de participer aux investigations et de le faire dans le respect de la bonne foi, avec pour seul objectif la recherche de la vérité.*

*Cette communication mettra en évidence l'indépendance absolue de l'organe d'enquête, sa désignation par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud, son devoir total de confidentialité et la garantie qu'aucune mesure ne sera prise par cette autorité et ses subordonnés au motif de la liberté de déclaration dont auront usé, au cours de leur audition, les personnes appelées par l'organe d'enquête à lui donner des renseignements. Cette communication indiquera aussi que les déclarations ne seront en aucun cas portées par l'organe d'enquête à la connaissance ni du Conseil d'Etat, ni d'aucun membre des organes exécutifs et législatifs du canton. Elle informera aussi – le cas échéant – le personnel qu'il bénéficiera du temps nécessaire à sa participation aux investigations et que ses frais de déplacement seront couverts par le canton, dans la mesure où ils devraient comporter un déplacement hors du canton.*

*5. L'organe d'enquête signalera lui-même, avant son audition, à chaque personne appelée à lui donner des renseignements qu'elle ne pourra refuser de répondre à ses questions que si la révélation des faits dont elle a connaissance est **manifestement et objectivement** susceptible de l'exposer à une procédure pénale ou disciplinaire.*

*L'organe d'enquête est tenu de garantir aux personnes appelées à donner des renseignements une confidentialité absolue quant à leur identité et au contenu de leurs déclarations, cela y compris à l'égard du mandant.*

*L'organe d'enquête rendra d'emblée la personne entendue, attentive à ce qu'il sera tenu un procès-verbal de son audition sans que cette personne puisse s'y opposer. A la fin de l'audition, il lui donnera lecture de ce procès-verbal et le soumettra à sa signature. Les procès-verbaux dûment anonymisés ne pourront être consultés par quiconque, hormis par l'organe d'enquête et par sa secrétaire ; ils ne sortiront pas des archives personnelles de l'organe d'enquête si ce n'est pour être détruits.*

*Le rapport final de l'organe d'enquête sera établi de telle sorte que la détermination de la paternité des déclarations de ces personnes soit exclue.*

*6. Les auditions se dérouleront en principe dans l'une des salles de l'étude de Me Nicolas Rouiller, avocat à Lausanne, Grand-Chêne 1-5, dont l'organe d'enquête est le conseil. Elles pourront aussi se dérouler en tout autre lieu si l'organe d'enquête l'estime nécessaire ou opportun.*

*L'organe d'enquête désignera en toute liberté un secrétaire administratif ou juriste qui l'assistera au cours de ces auditions. Par une déclaration écrite, le secrétaire s'engagera à respecter un devoir de confidentialité absolue à l'égard de tous les faits qui pourraient être portés à sa connaissance, de quelque manière que ce soit. IL devra également se prévaloir de ce devoir à l'encontre de sa famille, de ses employeurs et de ses collègues de travail. Son devoir de confidentialité subsistera indéfiniment après la clôture de l'enquête. Toutes les données qui lui auront été confiées au cours de l'enquête seront détruites sous la surveillance de l'organe d'enquête après la remise du rapport final, et cela quel qu'en aura été le support.*

*7. Tout membre du Conseil d'Etat pourra aussi être entendu si l'organe d'enquête l'estime utile.*

*Cette directive d'enquête a été portée, avant leur audition, à la connaissance des personnes entendues.*

● **La décision du Tribunal cantonal de ne pas s'associer à l'enquête**

**6. L'article 133, alinéa 2, Cst-VD et l'article 6 du mandat**

a) La Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003<sup>6</sup> consacre la règle générale de la *séparation des pouvoirs* législatif, exécutif et judiciaire.

b) L'article 133, alinéa 2, Cst-VD définit les compétences du Tribunal cantonal qui est la plus haute autorité judiciaire cantonale. Cette juridiction a notamment pour tâche de *diriger et de surveiller l'ordre judiciaire* auquel appartient la *Justice de paix*. Celle-ci assume le rôle confié par le code civil suisse à l'autorité de protection de l'adulte ; en cette qualité, elle *fait office (ce sont les termes dudit code) d'autorité de protection de l'enfant*.

Ainsi le Tribunal cantonal dirige et surveille l'*autorité de protection de l'enfant (APEA)*. Il est de surcroît l'autorité de recours contre les décisions et jugements rendus par les justices de paix en leur qualité d'autorités de protection de l'enfant. Il exerce cette tâche par l'organe de sa *Chambre des curatelles*.

c) L'article 6 du mandat a la teneur suivante :

*"Dans le respect le plus strict de la séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire et de la souveraineté de celui-ci, le mandant aidera, dans la mesure du possible, l'organe d'enquête à entreprendre les démarches nécessaires afin d'avoir un accès pertinent aux dossiers et au personnel d'organes qui, administrativement impliqués dans l'affaire, seraient soumis à la surveillance ou à la haute surveillance du Tribunal cantonal.*

*Le mandant autorise d'emblée l'organe d'enquête à prendre tout contact utile avec cette cour supérieure."*

**7. Le rencontre du 16 avril 2018 et la lettre du 7 mai**

a) En conformité avec cette disposition, l'organe d'enquête a rencontré le 16 avril 2018, à 11 heures au Palais de justice de l'Hermitage à *Lausanne*, la *Cour administrative* du Tribunal cantonal composée du président et du vice-président de ce corps constitué et d'un troisième juge cantonal.

L'entrevue a été empreinte de courtoisie et de respect mutuels.

L'organe d'enquête a suggéré diverses solutions de nature à ne froisser aucune susceptibilité, telle la participation d'un greffier du Tribunal cantonal à l'audition éventuelle des magistrats de l'APEA impliqués dans l'affaire X, ou la soumission de la partie du présent rapport traitant du comportement de ces magistrats à la critique préalable du Tribunal cantonal.

Le président du Tribunal cantonal a tout d'abord rappelé le rôle que la Justice de paix et la *Chambre des tutelles*, appelée désormais la *Chambre des curatelles*, ont joué ou jouent encore dans la protection de la famille X, en corrélation avec les autres intervenants étatiques. Puis il a déclaré que sa juridiction n'entendait pas s'associer à

---

<sup>6</sup> article 89

l'enquête ordonnée par le gouvernement. La participation du Tribunal cantonal et, partant, de la Justice de paix ne présenterait pas d'intérêt pour la bonne conduite de ladite enquête. Les dossiers remis à l'organe d'enquête par le Service de protection de la jeunesse contiendrait en effet tous les renseignements utiles sur les démarches entreprises par la Justice de paix et sur les décisions que celle-ci a adoptées.

Le Tribunal s'est déclaré cependant disposé à remettre à l'organe d'enquête - s'il ne s'y retrouvait pas et seulement pour quelques jours - une copie des pièces relatives à ces démarches et décisions de la Justice de paix, incluant leur chronologie, c'est-à-dire des documents qui se trouveraient déjà dans les archives qu'il appartenait au SPJ de mettre exhaustivement à la disposition de l'organe d'enquête.

En dépit de la valeur de l'intérêt public à sauvegarder, la Cour administrative du Tribunal cantonal n'a pas évoqué, la possibilité d'ordonner l'ouverture, par le Tribunal cantonal lui-même d'une enquête parallèle dont les résultats auraient pu être communiqués au soussigné avant la clôture de ses propres investigations.

La Cour administrative a simplement autorisé l'organe d'enquête à entendre *un* juge de paix, mais à la condition qu'il s'agisse d'un magistrat qui ne s'est jamais occupé de l'affaire X.

**b)** Cette prise de position a été, comme annoncé, confirmée trois semaines plus tard dans une lettre du 7 mai 2018 ainsi rédigée :

*"Nous nous référons à notre entretien du 16 avril 2018 relatif à l'enquête que vous allez mener sur mandat du Conseil d'Etat. Comme indiqué lors de l'entretien précité, le Tribunal cantonal n'entend pas être associé à l'enquête en cours. En revanche, comme nous en avons d'ores et déjà informé Mesdames [A] et [M], Conseillères d'Etat, la Cour administrative du Tribunal cantonal se tient à votre disposition pour vous renseigner utilement sur les processus suivis par les justices de paix en matière de protection de l'enfant. Dans ce but et à votre demande, une rencontre avec un juge de paix – non concerné dans cette affaire – désigné par la Cour administrative, pourrait également être organisée. La Cour administrative vous confirme par ailleurs que le dossier qui vous a été remis par le Service de protection de la jeunesse devrait contenir toutes les décisions des justices de paix ainsi que les pièces sur lesquelles les autorités judiciaires se sont fondées, dès lors qu'elles lui ont été transmises par le service précité ou ont été communiquées à celui-ci. Néanmoins, si une fois que vous aurez pris connaissance des documents en votre possession, vous deviez rencontrer des difficultés à reconstituer le déroulement des événements, nous tenons à votre disposition un tableau chronologique des faits, ainsi que des copies des pièces utiles..."*

**Cette fin de non-recevoir n'appelle aucun commentaire. Au terme de notre enquête, nous nous bornerons à dire qu'elle n'a pas facilité notre tâche d'évaluer *in concreto* l'action des justices de paix du Jura-Nord vaudois/Gros-de-Vaud et de la Broye-Vully dont le devoir était de *piloter* l'action socio-éducative que le SPJ conduisait en faveur des enfants X.**

## ***8. Une coopération minimale***

a) Le 7 juin 2018, l'organe d'enquête s'est néanmoins adressé à la Cour administrative du Tribunal cantonal pour lui poser trois questions relatives aux voies de recours disponibles en matière de protection de l'enfant. Certaines des normes applicables ont en effet donné lieu à une interprétation sur le contenu de laquelle la juge de paix entendue et nos autres interlocuteurs n'avaient pu nous orienter sans équivoque.

Il sied de souligner que, sous la plume de son président, le Tribunal cantonal a répondu pleinement à ces questions et cela avec célérité, précision et élégance.

b) Le 25 juin, l'organe d'enquête s'est adressé à nouveau à la Cour administrative du Tribunal cantonal pour lui demander quelques informations relatives à l'activité juridictionnelle des justices de paix des districts judiciaires du *Jura-Nord vaudois/Gros-de-Vaud (Yverdon)* et de la *Broye-Vully (Payerne)*, notamment sur la part que représente la protection de l'enfant dans cette activité et sur l'organisation particulière qu'elles ont mise en place pour le traitement particulier de ce type d'affaires.

Il sied de souligner que, sous la plume de son président, le Tribunal cantonal a aussi répondu correctement à ces questions **sans toutefois répondre à celle touchant au comportement, dans l'affaire X, des deux justices de paix précitées** ; il nous a fallu tenter laborieusement de résoudre cette question à partir d'autres données.

c) Le 8 août, l'organe d'enquête s'est adressé une dernière fois à la Cour administrative du Tribunal cantonal pour tenter de réparer une solution de continuité repérée dans *tous* les dossiers du SPJ entre le 4 décembre 2002 et le 31 août 2006 ; les recherches longues et systématiques opérées à ce propos par le SPJ dans ses papiers résiduels et dans ses ordinateurs étaient en effet demeurées vaines ; quant au *journal* et à la *correspondance*, parties distinctes de chacun des dossiers du SPJ, ils témoignent certes de ce que collaborateurs de référence et institutions ont multiplié les mesures éducatives entre ces deux dates, mais ils ne contiennent nulle trace d'une quelconque relation entre l'APEA et le SPJ pendant ce laps de temps pourtant décisif pour l'avenir de la fratrie X.

Il sied de souligner que, sous la plume de son président, le Tribunal cantonal a répondu pleinement et en temps utile à l'attente de l'organe d'enquête.

**Il lui a remis le 15 août les pièces manquantes, parmi lesquelles figure le rapport disparu du 13 janvier 2004, pièce maîtresse dont la lecture douloureuse confirme le bien-fondé des hypothèses les plus lourdes échafaudées auparavant par l'organe d'enquête. Cette documentation complémentaire révèle pour le surplus que la Justice de paix d'Yverdon et le SPJ n'ont pour le moins pas agi pendant ces trois ans et demi avec la diligence et la vigilance que la loi exigeait d'eux.**

Nous y reviendrons.

## ● Les mesures d'enquête

### 2. Les apports documentaires des personnes entendues (s.e.o.o)

(ne sont pas indiquées ci-après les pièces utiles que nous a remises le Tribunal cantonal ; leur contenu pertinent est résumé dans le texte du rapport)

**a)** A l'issue de la réunion du 27 mars, puis le 13 avril, le mandant nous a remis :

- un résumé historique par le chef du Service de prévoyance et d'aide sociale ;
- une note au Conseil d'Etat par la cheffe du Département intitulée "Proposition de mandat d'évaluation approfondie" ;
- le procès-verbal, in parte qua, de la séance du Conseil d'Etat du 26 mars 2016 ;
- une lettre du Médecin cantonal en date du 17 avril 2018 ;
- un courriel du 13 avril 2018 sur la situation financière de la famille X.

**b)** Le 9 avril 2018, le Service de protection de la jeunesse (SPJ) nous a apporté une caissette de plastique jaune d'une trentaine de kilos contenant tous les dossiers constitués pour les enfants X. Chacun de ces dossiers - établi distinctement pour l'un des huit enfants de la fratrie - se présente sous la forme d'un épais "dossier-chemises 240 gr. Biella jaune" relié que par un "bracelet caoutchouc". La plupart sont pleins à ras-bord et pèsent de deux à trois kilos. On y trouve deux liasses de pièces, généralement de format A4, placées dans des chemises de papier rose pour les actes émanant de la Justice de paix et dans des chemises de papier vert pour les pièces du SPJ lui-même, ainsi que plusieurs fourres transparentes pleines de pièces de pure gestion administrative. Suivant pourtant rigoureusement la directive D 3.02 du SDO<sup>7</sup>, les documents principaux y sont entassés par ordre chronologique ascendant et ne sont, partant, ni reliés ni numérotés ni rubriqués.

**b)** Le SPJ nous a en outre remis, sur demande et à divers moments, la documentation complémentaire suivante :

- une fourre de plastique teintée contenant l'Exposé des motifs avec annexes pour la révision des normes sur la protection de l'adulte etc ;
- trois fourres de plastique incolore et une bleue avec vitrine) contenant les normes applicables selon le SPJ ;
- une fourre de papier jaune à vitrine contenant le cahier des charges des agents du SPJ ;
- une fourre de papier verte avec vitrine contenant les directives avec SDO ;
- un gros classeur "fédéral" noir intitulé SDO contenant les directives pour les interventions du SPJ ;
- une fourre de plastique transparente contenant les articles de presses parus avant le jugement du 29 mars 2008 ;
- une fourre de papier verte à vitrine contenant les pièces du procès pénal en main du SPJ ;
- une fourre de papier bleue à vitrine contenant les rapports d'interventions et bilans 2001-2018 ;
- une fourre de plastique transparente teintée ocre contenant une chronologie documentée des rapports SPJ et des décisions de justice ;
- une fourre de papier jaune à vitrine contenant l'audit de la Cour des comptes de février 2016 ;
- une fourre de plastique rose contenant une liste de personnes susceptibles de donner des renseignements utiles ;
- une liasse de pièces comptables (fourre transparente rouge) ;
- une liasse de pièces comptables (fourre transparente rose) ;
- deux onglets reliés d'une centaine de pages A4 chacune perforée, revêtues le premier d'une feuille de garde bleue portant le titre "Sous-dossier financier 2005-2006 " et le second d'une feuille de garde verte portant le titre "Sous-dossier Correspondance Transport des enfants et inscriptions diverses".

<sup>7</sup> acronyme de Système de direction et d'organisation

- deux documents datés du 22 mai 2013 et 20 juin 2014 servant d'exemples de rapports d'appréciation

c) A l'issue de leur audition du 4 mai 2018, les représentants de la Cour des comptes nous ont remis la documentation complémentaire suivante :

- le communiqué de presse de la Cour des comptes du 2 mars 2016 ;
- le communiqué de presse du Conseil d'Etat du même jour ;
- la lettre adressée au SPJ le 22 mai 2013 par le chef de l'ORPM-EST
- un procès-verbal, in parte qua et caviardé, du 20 mars 2016

d) Le 23 mai 2018, le Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAF) nous a fait livrer un gros carton (5 kg. 900) contenant :

- huit fourres de papier à vitrine, de couleurs diverses, contenant les interventions de ce service à l'endroit de chaque membre de la fratrie X ;
- une fourre de papier à vitrine, de couleur bleue, contenant le dossier de traitement logopédique de l'un des enfants X dans une fondation du Nord vaudois ;
- une fourre de plastique transparente contenant le dossier établi par le service Psychologie, psychomotricité et logopédie en milieu scolaire (PPLS Jura-Lac) lors d'un traitement logopédique suivi par un autre membre de la fratrie X ;
- une fourre transparente émanant du Service de la santé publique (SSP) et contenant de la documentation ainsi que les dossiers d'interventions de l'Unité de la santé et de prévention en milieu scolaire (unité PSPS rattachée à ce service via l'office du médecin cantonal ;
- une épaisse chemise de carton, de couleur bleue, contenant la liste des interventions faits auprès de chaque membre de la fratrie X soit par des collaborateurs du SESAF soit par des personnes provenant des institutions qui lui sont rattachées, avec la chronologie de ces interventions et l'identité des intervenants

e) Apport complémentaire au cours des auditions ou immédiatement après elles [pièces principales] :

- l'Eglise de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours : une documentation relative à sa conception de la famille ;
- le SPJ et l'ORPM Nord :
  - - statistique des mandats judiciaires civils et pénaux par type de mandat
  - - arrêt de la Chambre des curatelles du 19 avril 2018
  - - propositions de collaborateurs à entendre
  - - échange de correspondance avec la Justice de paix et l'OCTP (printemps 2018) ;
  - - six comptes-rendus et synthèses des réunions de coordination et de rencontres avec l'APEA
  - - deux pétitionnaires : déclaration écrite d'une troisième qui n'a pu se présenter ;
- la Justice de paix de l'Ouest lausannois : circulaire N° 38 du Tribunal cantonal, datée du 18 janvier 2017, sur la répartition des compétences en droit de la famille ;
- les services communaux d'Yverdon et le CSR : liasse de huit pièces relatives à la gestion du dossier social de la famille X ;
- la municipalité de Valbroye : un échange de courriers et courriels, datés d'avril et mai 2018, relatif au traitement d'un signalement adressé par elle à l'antenne de Payerne de l'ORPMNord ;
- l'OCTP :
  - - le dossier de tutelle des enfants X encore mineurs au moment du retrait de l'autorité parentale, soit une liste des intervenants, un résumé, vingt-et-une pièces numérotées avec bordereau pour la cadette X et le point de la situation des cinq autres au 26 juin 2018 ;
  - - circulaire du TC no 3 (Office des curatelles et tutelles professionnelles ;)
  - - circulaire du TC no 8 (procédure avec l'OCTP en matière d'adoption) ;

- - circulaire du TC no 31 (représentation légale des requérants d'asile mineurs non accompagnés) ;
- - procédure de transfert d'un mandat, interne à l'OCTP ;
- - guide de gestion documentaire à l'OCTP (chapitre 5, tenue du dossier de référence) ;
- - rapport d'enquête en retrait de l'autorité parentale du 29 février 2016 établi par le SPJ ;
- l'OES, l'organigramme du SESAF ;
- une fondation OES, un courrier du 11 juillet 2007 et deux rapports des 18 septembre 2007 et du 21 2008 par une pédagogue en éducation précoce ;
- le responsable de l'unité AEMO du Nord vaudois, trois rapports sur les accompagnements fournis à la famille X entre 2001 et 2015.

## **10. Les auditions**

Du 9 avril au 27 juin, l'organe d'enquête, assisté de sa secrétaire-juriste, a procédé à une cinquantaine d'auditions et entendu les personnes suivantes, intervenues selon leurs compétences dans l'affaire X ou susceptibles d'y avoir joué un rôle ou, plus généralement, aptes à fournir des informations précises sur les pratiques ou procédures suivies en matière de protection de l'enfant :

- les 9 avril, 28 mai, 14 juin et 6 août, le chef du SPJ parfois accompagné de la responsable de l'unité juridique de ce service,*
- les 11 avril et 4 août, une personne externe de haute expérience dans la protection des mineurs,*
- les 3 mai et 18 juin, la cheffe de l'ORPM Nord, accompagnée de sa secrétaire administrative*
- le 4 mai, un membre de la Cour des comptes accompagnée de la cheffe de mandat ayant participé à l'audit de 2015/2016,*
- le 14 mai, deux officiers supérieurs de la police cantonale désignés par leur commandant,*
- le 16 mai, un ancien chef de l'ORPM Nord, puis – ad intérim - du SPJ, et une assistante sociale retraitée ayant pris en charge la fratrie X pendant près de dix ans,*
- le 17 mai, quatre fidèles de l'Eglise de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours,*
- le 6 juin, la première juge de paix du district de l'Ouest lausannois,*
- le 7 juin deux "plaignants" entendus au seul titre de pétitionnaires, un troisième ayant fait part de ses "doléances" par écrit le même jour,*
- le 12 juin, un ancien chef du SPJ,*
- le même jour, les trois signataires du rapport pédopsychiatriques de 2007,*
- le 13 juin, trois responsables du traitement de la famille X, délégués par la municipalité d'Yverdon,*
- le même jour, le syndic et la vice-syndique de la commune de Valbroye (Seigneux),*
- le 18 juin, cinq fonctionnaires et anciens fonctionnaires du SPJ et de l'ORPM Nord,*
- le même jour, un expert en pédopsychiatrie forensique et un superviseur du SPJ,*
- le 19 juin, un superviseur du SPJ,*
- le 20 juin, le chef de l'OCTP et deux de ses cadres,*
- le même jour, le chef de l'OES,*
- le 26 juin, un ancien chef du SPJ,*
- le 27 juin, cinq responsables, des AEMO, d'un établissement SPJ et d'une fondation OES,*
- le 8 juillet, le pédiatre qui a traité les enfants X pendant leur séjour à Yverdon.*
- le 29 juillet, le pédiatre qui a traité les enfants X pendant leur séjour à Seigneux/Valbroye et la puéricultrice du CRIPE/AVASAD,*

Les personnes entendues ne l'ont pas été comme *témoins*, mais comme *personnes appelées à donner des renseignements*. Chacune d'elles a reçu avant son audition un

extrait pertinent du mandat et une copie de la directive autonome d'enquête ; elles ont été rendues d'emblée attentives à leur devoir de confidentialité.

Toutes se sont présentées sans difficulté aux heures convenues et se sont montrées très coopératives. La seule exception est celle d'un ancien fonctionnaire "spécialisé" qui avait écrit à l'organe d'enquête pour dénoncer les dysfonctionnements du SPJ ; lorsqu'il s'est agi de le convoquer comme il avait paru le souhaiter il s'y est refusé en adoptant un comportement proche du burlesque.

Les déclarations des personnes entendues leur ont été lues avec précision et consignées, le cas échéant avec leurs remarques, dans un procès-verbal qu'elles ont relu et signé, à l'exception de certains fonctionnaires ou experts qui ont renoncé à ces formalités.

Le 29 mai 2018, l'organe d'enquête a eu un entretien informel avec H, l'aînée des enfants de la famille X, victime première des actes pour lesquels le père et la mère ont été condamnés en première instance le 29 mars 2018. Cette personne a souhaité être accompagnée de ses deux avocats ce que l'organe d'enquête a accepté vu les particularités de cet entretien et cela quand bien même celui-ci n'a nullement porté sur les faits objet du jugement du 29 mars, mais seulement sur des circonstances externes et sur le mode opératoire adopté en l'occurrence par les organes chargés de la protection de l'enfant ; la secrétaire-juriste n'a pas assisté à l'entretien et aucun procès-verbal n'en a été tenu.

Ces auditions ou entrevues se sont déroulées pour la plupart dans une salle de conférence de l'étude de Me Nicolas Rouiller, avocat à *Lausanne*, ou dans le bureau de l'organe d'enquête à Lutry où étaient déposés tous les dossiers administratifs de la famille X. Certaines se sont toutefois déroulées, pour commodité, au siège des autorités dont les agents étaient entendus.

## **11. Autres mesures**

L'enquête a comporté la consultation approfondie et l'analyse de tous les documents qui nous ont été remis pour les besoins de l'enquête, spontanément ou à notre requête, ainsi que la prise (*par courriels ou par téléphone*) de tous contacts qui nous ont paru utiles, y compris avec les autorités compétentes et avec des personnes ayant une expérience particulière dans les divers domaines concernés.

## ● La confidentialité de l'enquête

### 12. *L'article 7 du mandat*

L'article 7 du mandat est une clause de confidentialité ainsi rédigée :

*" a) les devoirs de l'organe d'enquête*

*Jusqu'à la remise de son rapport, l'organe d'enquête s'engage à préserver la confidentialité de ses investigations. Il ne répondra pas, en particulier, aux questions des organes médiatiques ni sur cette affaire en général ni sur le déroulement et l'état de ses investigations.*

*Il ne pourra en référer – au cours de ses travaux - qu'au mandant tel qu'ici représenté, et à la personne désignée pour être son contact tout au long de ses travaux.*

*b) les devoirs des assistants éventuels de l'organe d'enquête*

*La ou les personnes qui, le cas échéant, assisteront l'organe d'enquête devront également respecter la stricte confidentialité de l'enquête et cela sans limite de temps pendant et après la remise du rapport. Elles signeront une déclaration de confidentialité dont une copie sera remise au mandant.*

*c) les droits et devoirs du mandant*

*Au cours de l'enquête, le mandant ne fera lui-même aucune communication sur les faits qui en sont l'objet sans en conférer préalablement avec l'organe d'enquête.*

*L'organe d'enquête est rendu attentif au fait que son rapport final pourra être rendu public par seule décision souveraine du mandant.*

*Une fois remis au mandant, le rapport de l'organe d'enquête sera frappé d'embargo jusqu'au moment de sa publication officielle par le mandant.*

*d) le chiffrage de l'enquête*

*A compter de la finalisation du présent mandat et jusqu'à la remise du rapport final, tout acte relatif à l'enquête et notamment la correspondance entre les personnes parties ou impliquées à quelque titre que ce soit porteront exclusivement la référence S100 ; ce chiffre s'appliquera à toute communication orale, écrite et numérique relative à l'affaire.*

*e) clause de résiliation*

*En cas de violation, par l'une des parties, des devoirs de confidentialité ainsi définis, l'autre partie aura le droit de se départir du contrat sine die."*

### 13. *L'engagement général de confidentialité sur le contenu des auditions*

Les personnes entendues se sont engagées à garder la confidentialité sur le contenu des séances d'audition. La confidentialité des procès-verbaux leur a été garantie à l'égard de toute autorité pénale, civile ou administrative, de même que la destruction des procès-verbaux dans un délai raisonnable suivant la fin de l'enquête.

### 14. *L'engagement de confidentialité de la secrétaire-juriste*

L'organe d'enquête a désigné une secrétaire-juriste pour l'assister lors des auditions. Avec l'accord préalable du mandant et le consentement des personnes entendues, cette personne a assisté aux auditions et a pu prendre connaissance de l'entier du dossier. Elle a signé une déclaration de confidentialité dont voici le texte :

*" La soussignée **Sarah Jomini**, collaboratrice juridique de l'étude de Me Nicolas Rouiller, avocat à Lausanne, s'engage à respecter un devoir de confidentialité absolue à l'égard de tous les faits qui viendront à être portés à sa connaissance, de quelque manière que ce soit, au cours de la procédure d'investigation conduite dans l'affaire S100 par l'organe d'enquête, M. le Professeur Claude Rouiller, avocat, ancien Président du Tribunal fédéral suisse et du Tribunal de l'Organisation internationale du Travail, procédure à laquelle elle participera en qualité de secrétaire administrative*

*et juridique. Elle prend note de ce que ce devoir s'impose également à l'encontre de son employeur Me Nicolas Rouiller et de tout le personnel de son étude et qu'il subsistera après la clôture de l'enquête sans limite temporelle.*

*Après avoir régulièrement remis à l'organe d'enquête tous les documents qu'elle aura, le cas échéant, réunis à sa demande, elle détruira - à première réquisition de l'organe d'enquête et sous son contrôle - tous ceux qui resteront en sa possession et cela quel qu'en soit le support.  
Lausanne, le 10 avril 2018."*

Pour les auditions du 18 juin, la secrétaire-juriste a dû se faire remplacer par une autre juriste de son étude qui a signé la même déclaration de confidentialité, versée au dossier.

### **15. Le chiffrage de l'enquête**

Comme le prévoit l'article 7, lettre d, du mandat, la correspondance entre les parties au présent mandat a porté exclusivement la référence **S100** à compter de la signature du mandat et jusqu'à la publication du rapport.

### ● **La fin de l'enquête**

### **16. La clôture de l'enquête et la finalisation du rapport**

Avant de finaliser le présent rapport, le soussigné a rencontré à nouveau le chef du Service de la protection de la jeunesse accompagné de sa collaboratrice juridique. Cette rencontre a eu lieu dans les bureaux du SPJ. L'intéressé a pu présenter ses observations et il en a été tenu compte dans la mesure où elles contribuaient à la recherche de la vérité.

Bien que la directive autonome, acceptée par tous les intéressés, ne nous y contraignît pas, nous avons, conformément aux règles et usages qui régissent les enquêtes administratives, informé les personnes entendues *dont les déclarations ont été reprises dans le rapport* ; il leur a été loisible de faire des observations dont il a été tenu compte dans la mesure où elles contribuaient à la recherche de la vérité.

Nous avons enfin présenté la primeur du contenu du rapport, avant sa finalisation, à la Conseillère d'Etat en charge du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture et à son Secrétaire général qui fut notre contact tout au long de l'enquête. Cela s'est passé dans le bureau de la Conseillère d'Etat prénommée.

Le texte finalisé du rapport a été remis au mandant le 4 septembre 2018 dûment paraphé et signé.

### **17. La conservation des dossiers**

La documentation réunie pour les besoins de l'enquête administrative sera conservée dans le bureau privé de l'organe d'enquête qui ne la communiquera à personne, en tout ou en partie et sous quelque forme que ce soit. Elle sera détruite par lui, trois mois après la remise de son rapport final.

Les dossiers remis à l'organe d'enquête par le SESAF et par le SPJ ont été intégralement restitué au SPJ le 7 août 2018.

### **● Les réserves d'usage**

**18.** Les appréciations contenues dans le présent rapport se fondent sur l'état des faits résultant soit de la documentation produite par les organes du mandant et par des tiers, soit des déclarations qui nous ont été faites par les personnes entendues. Demeurent réservés tous éléments matériels qui n'auraient pas été portés à notre connaissance.

### **III.**

## **LA PROTECTION LEGALE DES MINEURS AYANT BESOIN D'AIDE**

## ● Introduction

1. Les conclusions de l'organe d'enquête, de même que ses éventuelles recommandations, ne pourront être appréciées objectivement que si le lecteur garde à l'esprit les principes de droit matériel qui régissent le domaine de la protection de l'enfant.

Avant tout examen des diverses compétences et toute analyse du comportement des autorités responsables, il se justifie donc de présenter le droit fédéral en vigueur (*droit des traités et droit autonome*) et les dispositions d'application ou complémentaires édictées par le canton de Vaud.

L'exposé respectera la position hiérarchique de ces textes.

On présentera de manière approfondie le *droit matériel aujourd'hui applicable* qui présente un intérêt pour la formulation de recommandations *actuellement utiles*. On présentera aussi *le droit matériel antérieur*, dans la mesure où sa connaissance est nécessaire pour apprécier la responsabilité des divers intervenants dans l'échec des abondantes mesures de protection adoptées en faveur de la famille X.

## ● Le droit suisse des traités

Seront décrites ci-après les déclarations et conventions multilatérales majeures, accueillies par la Suisse, qui touchent au domaine global de la protection juridique de l'enfant.

### 2. Déclarations et proclamations

#### a) La Déclaration universelle des droits de l'homme

S'il convient de ne pas oublier l'œuvre de la *Société des Nations* (ci-après : la *SDN*)<sup>8</sup>, la protection juridique internationale de l'enfant a sa source dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948.

Ce n'est certes là que la proclamation d'un idéal commun auquel doit tendre le régime juridique de tous les peuples et nations et non un acte normatif. De surcroît, cette proclamation ne vise pas spécifiquement, même *in parte qua*, la protection des enfants et adolescents. Son préambule souligne cependant le rôle essentiel de *l'enseignement* et de *l'éducation* dans le développement des libertés et des droits individuels. Le texte même de la déclaration met en évidence le droit de la famille à la protection de la société et de l'Etat, le droit de tous les enfants à jouir de la même protection sociale impliquant une aide et une assistance spéciales et *le droit de toute personne à l'éducation*, instrument nécessaire au plein épanouissement de la personne humaine.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> l'échec de la mission première de la SDN a trop souvent fait oublier son œuvre sociale telles la création, en 1919 déjà, d'un *Comité de protection de l'enfance* et l'adoption en 1924 d'une *Déclaration sur les droits spécifiques de l'enfant*

<sup>9</sup> articles 16, alinéa 3, 26, alinéa 2, 27, alinéas 1 et 2

### **b) La Déclaration universelle des droits de l'enfant**

C'est à la *Déclaration des droits de l'enfant*, adoptée le 20 novembre 1959 par l'Assemblée générale de l'ONU, qu'il reviendra de mettre au premier plan la spécificité de l'enfance et, par conséquent, le devoir des Etats de reconnaître des droits propres aux enfants et de veiller à ce que ces droits soient partout effectifs et appliqués.

Le préambule de cette déclaration spécifique<sup>10</sup> relève que le manque de maturité physique et intellectuelle de l'enfant commande de lui accorder une protection et des soins spéciaux, notamment une protection juridique appropriée, et que l'humanité se doit de donner à l'enfant le meilleur d'elle-même (*formule qui n'est pas sans révéler un rare talent pour la rhétorique*).

Quant à la proclamation précédant l'énoncé de principes qui seront ensuite concrétisés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, elle se lit ainsi qu'il suit :

*"L'Assemblée générale proclame la présente Déclaration des droits de l'enfant afin qu'il ait une enfance heureuse et bénéficie, dans son intérêt comme dans l'intérêt de la société, des droits et libertés qui y sont énoncés; elle invite les parents, les hommes et les femmes à titre individuel, ainsi que les organisations bénévoles, les autorités locales et les gouvernements nationaux à reconnaître ces droits et à s'efforcer d'en assurer le respect au moyen de mesures législatives et autres adoptées progressivement en application des principes suivants [...]."*

### **3. Les Pactes ONU I et II du 16 décembre 1966**

**a) Le Pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992 (*Pacte ONU I*<sup>11</sup>).

En vertu de son article 10, les Etats signataires s'engagent à accorder *une protection et une assistance aussi larges que possible à la famille aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge* et à prendre des mesures spéciales non discriminatoires de protection et d'assistance en faveur de tous les enfants et adolescents.<sup>12</sup>

**b) Le Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques** est entré le même jour en vigueur pour la Suisse (*Pacte ONU II*<sup>13</sup>).

Parmi les dispositions du *Pacte ONU II* susceptibles d'interférer directement ou indirectement dans une situation comparable à celle qui est à la base de la présente enquête, il sied de relever en premier lieu ses articles 17, 18 et 23. Ces normes tendent notamment à protéger la vie privée, la famille et le domicile de chacun contre les immixtions arbitraires ou illégales de l'autorité, la liberté du détenteur de l'autorité parentale de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément

<sup>10</sup> qui rappelle non seulement la déclaration universelle de 1948, mais aussi les actes précités de la SdN

<sup>11</sup> RS 0.103.1;

<sup>12</sup> alinéas 1<sup>er</sup> et 3, 1<sup>ère</sup> phrase

<sup>13</sup> RS 0.103.2

à leurs propres convictions et le droit de l'homme et de la femme nubiles de se marier et de fonder une *famille*, qualifiée d'élément naturel et fondamental de la société.

Le pacte reconnaît à tout enfant, sans discrimination quelconque, le droit de recevoir de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, la protection qu'exige sa condition de mineur.<sup>14</sup>

#### **4. La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (CDE)**

La Convention relative aux droits de l'enfant conclue à New York le 20 novembre 1989 est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997. C'est un texte *normatif* qui -selon le système moniste d'acceptation des traités que connaît la Suisse (*accords self executing*) - a été *ipso jure* incorporé au droit positif de la Confédération<sup>15</sup> pour être d'application directe sur tout son territoire.

Hormis les conceptions exprimées par les déclarations évoquées ci-dessus (pages 38/39), le préambule de ce traité multilatéral proclame en particulier que l'épanouissement harmonieux de la personnalité de l'enfant exige qu'il grandisse dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension et qu'il est nécessaire d'accorder une attention particulière aux enfants qui vivent dans des conditions particulièrement difficiles.

La Convention proclame sans équivoque la **primauté du droit de l'enfant** à son **article 3** qui se lit ainsi :

*"Article 3*

***Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.***

*Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.*

*Les Etats parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié."*

**Les articles 9, 12 et 19 CDE se lisent ainsi qu'il suit :**

*"Article 9*

*Les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant.*

*Dans tous les cas prévus au paragraphe 1 du présent article, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues.*

---

<sup>14</sup> article 24, alinéa 1<sup>er</sup>

<sup>15</sup> CDE ; RS 0.107

*Les Etats parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.*

Article 12

*Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.*

*A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale."*

Article 19

*Les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.*

*Ces mesures de protection comprendront, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire."*

**a) Ces dispositions ne se bornent pas à proclamer un concept abstrait, mais consacrent le droit de chaque enfant de voir sa situation personnelle (principe d'individualisation) examinée avec une attention particulière afin qu'une solution propre à favoriser son développement harmonieux soit adoptée à chaque fois qu'est prise une décision le concernant.**

**β) Le droit formel d'être entendu, inscrit à l'article 12 CDE, est à ce propos un instrument primordial. Son observation dynamique, tant en procédure d'évaluation qu'en procédure de décision, permet notamment d'éviter qu'une entreprise de dissimulation des parents n'entrave la mise en place de mesures protectrices utiles.**

**L'article 12 CDE étant d'application directe, sa violation peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral (ATF 124 III 90). S'agissant de l'âge auquel un enfant peut être entendu au sujet de mesures le concernant personnellement, les articles 298 et 314a CC ne fixent pas de limite. Mais comme il y est question d'audition et non d'observation, une audition à l'âge de deux ou trois ans n'est pas concevable. Il n'empêche que si une audition présuppose que l'enfant soit âgé de six ans révolus, sans que sa capacité de discernement au sens de l'article 13 CC soit exigée, cette limite n'est pas absolue et un enfant plus jeune peut être auditionné, par exemple lorsqu'il est le cadet d'une fratrie et qu'il est proche de sa sixième année (voir ATF 131 III 553 ; ATF du 16 juin 2014, 5A\_821/2013, cons. 4).**

**Nous verrons qu'il n'est pas sûr que la portée de ce droit formel ait été bien saisie par les autorités administratives et judiciaires compétentes pour rechercher les solutions appropriées aux problèmes individuels et collectifs posés par la fratrie X.**

\* Contrairement à ces textes, l'article 34 CDE ne revêt pas d'intérêt particulier pour notre enquête, dans la mesure où il tend avant tout à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle, notamment la prostitution forcée et toute autre forme de commerce sexuel dont les enfants peuvent être les victimes ou les acteurs contraints.

En ratifiant la convention de New York de 1989, la Suisse a émis quelques réserves dont la plupart ont désormais été retirées ; celles qui subsistent n'ont pas de pertinence pour notre enquête.

### ***5. Le troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant***

Le 24 juillet 2017 est également entré en vigueur pour la Suisse le troisième protocole facultatif à la CDE établissant une procédure de présentation de communications, conclu à New York le 19 décembre 2011 et approuvé par l'Assemblée fédérale le 16 décembre 2016<sup>16</sup>.

**Ce protocole institue non seulement une procédure de communications interétatiques mais surtout un régime de communications individuelles et d'enquêtes permettant à un l'enfant de se plaindre d'une violation grave et systématique de ses droits.**

### ***6. La Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale***

Le 24 septembre 2002, la Suisse a également ratifié la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale conclue à La Haye le 29 mai 1993. L'organe d'enquête se borne à la mentionner car, hormis son préambule qui répète en substance ceux des textes sus-décrits, elle n'offre guère d'intérêt pour apprécier l'étendue des devoirs que les organes de l'Etat avaient en l'espèce.

### ***7. La Convention de La Haye du 19 octobre 1966***

Le 1er juillet 2009 est entrée en vigueur pour la Suisse la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants<sup>17</sup>, instrument qui a succédé à la *Convention du 5 octobre 1961 concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs*.

Ce traité n'a pas de pertinence pour la présente enquête, car il ne tend qu'à renforcer la protection des enfants *dans les situations à caractère international* en instituant des mécanismes de solution des conflits de compétence ou des divergences sur la détermination du droit national applicable.

On notera cependant son préambule - en tant qu'il souligne, une nouvelle fois, que l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale – ainsi que son article 3

<sup>16</sup> OPIC ; RS 0.107.3

<sup>17</sup> RS 0.211.231.011

qui énumère comme il suit - non exhaustivement il est vrai - **les mesures qu'il faut adopter pour protéger la personne ou les biens de l'enfant** :

*"L'attribution, l'exercice et le retrait total ou partiel de la responsabilité parentale, ainsi que la délégation de celle-ci ;  
le droit de garde, comprenant le droit portant sur les soins de la personne de l'enfant, et en particulier celui de décider de son lieu de résidence, ainsi que le droit de visite, comprenant le droit d'emmener l'enfant pour une période limitée dans un lieu autre que celui de sa résidence habituelle;  
la tutelle, la curatelle et les institutions analogues;  
la désignation et les fonctions de toute personne ou organisme chargé de s'occuper de la personne ou des biens de l'enfant, de le représenter ou de l'assister;  
le placement de l'enfant dans une famille d'accueil ou dans un établissement, ou son recueil légal par kafala [régime musulman d'adoption] ou par une institution analogue;  
la supervision par les autorités publiques des soins dispensés à l'enfant par toute personne ayant la charge de cet enfant ;  
l'administration, la conservation ou la disposition des biens de l'enfant."*

## 8. La Convention européenne de Lanzarote

### a) Remarque liminaire

La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, conclue à Lanzarote (Canaries/Espagne) le 25 octobre 2007, est entrée en vigueur pour la Suisse le 1er juillet 2014.<sup>18</sup> Bien que ce texte n'ait ainsi été incorporé au droit suisse que pendant les derniers mois de la période ici déterminante (2001-2015), il sied de rappeler qu'il reprend l'essentiel des déclarations faites et des traités adoptés par l'assemblée générale de l'Organisation des Nations unies et qu'il insiste sur la nécessité d'adopter des mesures propres à prévenir, à détecter, à faire cesser et à réprimer les actes d'exploitation et d'abus sexuels commis contre des enfants et, partant, à instaurer une protection effective des droits des enfants victimes de tels actes.

La *Convention de Lanzarote* est le premier instrument du droit des gens à avoir érigé en infraction pénale les abus sexuels envers les enfants, y compris lorsqu'ils ont lieu à la maison ou au sein de la famille, en faisant usage de la force, de la contrainte ou de menaces.

### b) Prévention et détection

Entrée en vigueur après la survenance des faits ici pertinents, la *Convention de Lanzarote* n'en revêt pas moins un intérêt pratique pour le choix d'éventuelles recommandations que ces faits justifieraient de formuler. Elle préconise en effet des mesures de prévention, comme la sélection, le recrutement et la formation des personnes travaillant en contact avec les enfants, **la sensibilisation des enfants aux risques et une information suffisante pour leur apprendre à se protéger** ; elle demande aussi que soit encouragé le signalement des suspicions d'exploitation ou d'abus sexuels. Ces mesures doivent tendre à sensibiliser à la protection et aux droits de l'enfant les

---

<sup>18</sup> RS 0.311.40

personnes amenées à avoir des contacts réguliers avec lui dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la protection sociale, de la justice, des forces de l'ordre ainsi que dans les secteurs relatifs aux activités sportives, culturelles et de loisirs.

c) Information

Les enfants doivent recevoir, au cours de la scolarité primaire et secondaire, des informations - dispensées, le cas échéant, en association avec les parents - sur les risques d'exploitation et d'abus sexuels, ainsi que sur les moyens de se protéger, adaptées à leur stade de développement. Une attention particulière doit être portée aux situations à risque, notamment à celles résultant de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ; il faut aussi que les personnes qui craignent pouvoir commettre une infraction sexuelle contre des enfants puissent accéder, le cas échéant, à des programmes ou mesures d'intervention efficaces destinés à *évaluer* et à *prévenir* les risques de passage à l'acte. Des campagnes de sensibilisation doivent être engagées pour informer le public sur le phénomène de l'exploitation et des abus sexuels concernant des enfants et sur les mesures préventives qui peuvent être prises.<sup>19</sup>

d) Signalement<sup>20</sup>

Toute personne doit être encouragée à signaler aux services compétents les soupçons d'exploitation ou d'abus sexuels. Aucune règle de confidentialité ne saurait faite obstacle à la possibilité, pour les professionnels en contact avec des enfants, de signaler aux services chargés de la protection de l'enfant, la situation d'un enfant pour lequel ils ont des motifs raisonnables de croire qu'il est victime d'exploitation ou d'abus sexuels.<sup>21</sup>

e) Assistance aux victimes et concept d'interdisciplinarité

Des programmes sociaux efficaces doivent être établis et des structures interdisciplinaires doivent être mises en place pour fournir l'appui nécessaire aux victimes, à leurs parents proches et à ceux auxquels les victimes sont confiées.<sup>22</sup>

f) Coordination et coopération

L'article 10 préconise que soit coordonnée l'action des différentes entités chargées de la protection des enfants, de la prévention et de la lutte contre l'exploitation et contre les abus sexuels concernant des enfants. Cela s'applique notamment aux entités actives dans les domaines de de la justice, de la protection de l'ordre public, de l'éducation, de la santé et de la protection sociale.

---

<sup>19</sup> articles 4-8

<sup>20</sup> c'est le lieu de rappeler que la conception romande, en particulier vaudoise, du devoir de signaler a été originale en Suisse par l'étendue des personnes astreintes, dont le cercle inclut enseignants et professionnels de santé ; l'adoption par le législateur fédéral d'un régime semblable a été débattue à la suite d'une motion de l'ancienne parlementaire vaudoise *Josiane Aubert* (N° 08. 3790, *protection de l'enfant face à la maltraitance et aux abus sexuels*) ; la révision a abouti le 15 décembre 2017 à une modification légale qui, entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, introduira dans le Code civil les nouveaux articles 314c et 314d et modifiera l'alinéa 3 de l'article 448 (*FF 2015 page 2111, message, et 2017 page 7479, texte*)

<sup>21</sup> article 12

<sup>22</sup> article 11 paragraphe premier

La promotion et la protection des droits de l'enfant doivent être conduites par des institutions nationales ou locales indépendantes, compétentes et *dotées de ressources et de responsabilités spécifiques*. Des mécanismes de recueil de données ou des points d'information, au niveau national ou local et en coopération avec la société civile, doivent permettre - dans le respect des exigences liées à la protection des données à caractère personnel - l'observation et l'évaluation des phénomènes d'exploitation et d'abus sexuels concernant des enfants.

Les pouvoirs publics compétents, la société civile et le secteur privé doivent être tenus de coopérer afin de mieux prévenir et combattre l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants.

Le quatrième chapitre de la convention<sup>23</sup> est consacré aux procédures d'intervention, ainsi qu'aux mesures de protection et d'assistance aux victimes.

**g) Protection contre la réitération et contre certains effets de la loyauté familiale**

Lorsque les parents ou les personnes auxquelles l'enfant est confié sont impliqués dans des faits, qui pourraient être qualifiés d'exploitation ou d'abus sexuels commis à l'encontre de celui-ci, les procédures d'intervention doivent permettre d'**éloigner l'auteur présumé** et de **retirer la victime de son milieu familial**, les modalités et la durée de ce retrait devant être déterminées conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.<sup>24</sup>

**h) Les réserves émises par la Suisse lors de la ratification de ce traité ne présentent pas d'intérêt en l'espèce.**

● **Le droit fédéral autonome**

De l'avis de l'organe d'enquête, le droit fédéral et le droit cantonal concrétisent correctement les principes énoncés dans les traités dont le contenu vient d'être sommairement décrit.

**2. *Le droit de rang constitutionnel***

**a) La Constitution fédérale du 18 avril 1999**<sup>25</sup>

Aux termes de la Constitution fédérale, *les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.*<sup>26</sup>

La Constitution fédérale place en outre au nombre des buts sociaux de l'Etat la protection et l'encouragement de la famille, en tant que communauté d'adultes et d'enfants, le droit des enfants et des jeunes de bénéficier d'une formation initiale et d'une formation

<sup>23</sup> articles 1-14

<sup>24</sup> article 14, alinéa 3

<sup>25</sup> Cst ; RS 101 ;

<sup>26</sup> article 11, alinéa premier

continue correspondant à leurs aptitudes, ainsi que l'encouragement de ces personnes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et le soutien à leur apporter pour qu'ils s'intègrent socialement, culturellement et politiquement.<sup>27</sup>

Ces dispositions n'ont pas subi de modification jusqu'à ce jour.

**b) La Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003**<sup>28</sup>

L'article 13 Cst-VD reprend simplement les termes de l'article 11 précité de la Constitution fédérale.

L'Etat et les communes sont tenus d'organiser un accueil préscolaire et parascolaire des enfants et de tenir compte des besoins et des intérêts particuliers des enfants et des jeunes en favorisant leurs activités culturelles, sportives et récréatives ; **il appartient à l'Etat d'organiser la protection de l'enfance et de la jeunesse.**<sup>29</sup>

● ***Le droit de rang inférieur à la Constitution***

10. **Le Code civil**<sup>30</sup>

o ***observations sur l'évolution récente du droit de la protection civile de l'enfant***

Le livre deuxième du code civil suisse régit le droit *de la famille*. En sa deuxième partie<sup>31</sup> il traite notamment des droits et obligations *des parents* et en sa troisième partie<sup>32</sup> de la *protection de l'adulte*<sup>33</sup> ; c'est dans ce livre deuxième que se trouvent les normes applicables, directement ou par analogie, à la *protection civile de l'enfant*.

Dans leur version actuelle, ces textes sont issus de nombreuses modifications législatives qui, adoptées à compter de 1976, ont bouleversé l'ancien droit de la famille et de la tutelle. La plus essentielle - ***pour les problèmes qui se posent en l'espèce*** - est la nouvelle du 25 juin 1976 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978<sup>34</sup>.

Certes, la nouvelle du 19 décembre 2008 sur la *protection de l'adulte, le droit des personnes et le droit de la filiation*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>35</sup>, est fort importante pour l'enfant en tant qu'elle a trait aux régimes de l'autorité parentale et de la tutelle. Mais, à l'instar d'autres modifications récentes comme celle du 26 juin 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000<sup>36</sup>, ou celle du 21 juin 2013, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup>

<sup>27</sup> article 41 alinéa 1, lettres c, f et g, Cst

<sup>28</sup> ci-après Cst-VD; RS Vd 131.231

<sup>29</sup> articles 62 et 63, alinéas 2 et 3, Cst-VD

<sup>30</sup> CC ; RS 210

<sup>31</sup> articles 252-348

<sup>32</sup> articles 360-456

<sup>33</sup> cette partie était appelée auparavant *De la tutelle*

<sup>34</sup> loi fédérale modifiant le Code civil suisse (*filiation*) ; RO 1977, 237 ; FF 1974, 1

<sup>35</sup> RO 2011, 725 ; FF 2006, 6635

<sup>36</sup> loi fédérale modifiant le Code civil suisse (*état civil, conclusion du mariage et divorce, filiation, dette alimentaire, asiles de famille, tutelle et courtoisie matrimoniale*) ; RO 1999, 1118 ; FF 1996, 1

juillet 2014<sup>37</sup>, la modification de 2008/2013 n'a pas touché au noyau (*Kernbereich*) de la protection de l'enfant et n'a pas modifié de façon notable celles des dispositions y relatives qui sont les plus pertinentes *dans le cadre restreint de nos investigations*<sup>38</sup>. C'est ainsi que le régime de la *curatelle éducative* institué à l'article 308, premier alinéa, CC, est demeuré inchangé pendant toute la période au cours de laquelle il a été appliqué à la fratrie X, c'est-à-dire de 1997 (*année de naissance de l'aînée H*), à 2015 (*année du retrait de l'autorité parentale des père et mère*).

Il n'en est pas moins pertinent de donner un bref aperçu du message du Conseil fédéral à l'appui de la loi du 19 décembre 2008, avant de décrire les normes du droit fédéral qui ont été appliquées en l'espèce par l'APEA et le SPJ.

#### *b) quelques lignes directrices tirées du message de 2006*<sup>39</sup>

Dans son message du 28 juin 2006 à l'appui du projet qui aboutira à la nouvelle précitée du 19 décembre 2008, le Conseil fédéral constatait que l'ancien droit de la tutelle, demeuré pratiquement inchangé sous réserve des dispositions sur le *placement à des fins d'assistance*<sup>40</sup>, ne répondait plus aux exigences du principe constitutionnel de la proportionnalité ni aux besoins de la société contemporaine. Il mettait en exergue **les défauts de connaissances spécifiques et l'inexpérience** des autorités tutélaires alors en place dans les cantons, de même que le risque accru de conflits d'intérêts, générés par leur organisation. Il a proposé de remplacer une institution apparemment complexe (*tutelle/curatelle/conseils légaux*) par une seule institution, la curatelle. L'*interdiction* (mise sous tutelle) de l'ancien droit devait faire place à une **curatelle de portée générale**.

L'autorité n'aurait plus à ordonner des mesures *standard*, mais devrait désormais choisir des "**mesures sur mesure**" afin de limiter l'assistance étatique au strict nécessaire en conformité de ce qu'exigent les principes de la proportionnalité et de **la subsidiarité**.<sup>41</sup> La curatelle, mesure de protection unique, s'appliquerait désormais aux personnes dont l'appui ordinaire des proches ou de services privés ou publics ne suffit pas pour assurer la sauvegarde de leurs intérêts en raison d'une déficience mentale, d'un trouble psychique ou d'un autre état de faiblesse.

<sup>37</sup> loi fédérale modifiant le Code civil (*autorité parentale*) ; RO 2014, 357; FF 2011 8315 ; cette modification a fait de *l'autorité parentale conjointe* la règle (article 296, alinéa 2, CC) ; voir le commentaire détaillé de ses dispositions publié sur son site par la COPMA (*Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes*)

<sup>38</sup> c'est-à-dire les articles 307 et suivants CC ; ces modifications ont cependant modifié ou introduit les articles 306, alinéas 2 et 3 (*conflits d'intérêts*), 314 (*application analogique de la procédure devant l'APA*), 314abis (*curatelle de représentation de l'enfant*), 315a (*compétence du juge du divorce pour régler les relations parents/enfants*), 315b (*compétences respectives du juge du divorce et de l'APEA pour modifier les mesures dur la protection de l'enfant*)

<sup>39</sup> FF 2006, pages 6635 et suivantes

<sup>40</sup> domaine alors régi par les articles 397a-397f CC introduits, sous le titre *De la privation de la liberté à des fins d'assistance*, par la loi fédérale du 6 octobre 1978 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981 (RO 1980, pages 31ss.) ; cette matière est désormais régie par les articles 426-456 CC sous le titre *Du placement à des fins d'assistance*, dont l'acronyme usuel en Suisse romande est *PLAFA* ; nous y reviendrons dans la quatrième partie du présent rapport dans la mesure où ces normes (*notamment celles qui règlent la question décisive de la procédure*) vouées en priorité à l'origine à la protection de l'adulte, s'appliquent par analogie à la protection de l'enfant

<sup>41</sup> cf page 6637

Le projet de réforme visait avant tout les adultes. Mais le régime de protection de l'adulte devait *mutatis mutandis* s'appliquer aussi à l'enfant, soit par analogie, soit par le jeu de dispositions topiques mais comparables.

Ainsi, les obligations parentales et la solidarité familiale devraient conduire à réduire l'intervention de l'Etat dans la sphère privée et les mesures à prendre, en cas de défaillance au sein de la famille, résulteraient d'une comparaison des intérêts toujours primordiaux de l'enfant et de ceux non négligeables des parents.

Estimant sans doute que les carences des autorités tutélaires étaient particulièrement lourdes de conséquences pour les personnes mineures, l'auteur du message proposait une restructuration conduisant au remplacement de ces autorités par une *autorité interdisciplinaire de protection de l'enfant*<sup>42</sup> dont les tâches seraient clairement définies par la loi. Il entendait cependant laisser aux cantons la compétence d'organiser cette autorité nouvelle en optant soit pour un régime administratif, soit pour un régime judiciaire.

#### ø La protection civile de l'enfant selon le droit issu des réformes précitées

La protection civile de l'enfant est assurée, dans le code civil, tant par les dispositions sur l'*autorité parentale*<sup>43</sup> que par des *normes spécifiques*<sup>44</sup>.

#### **l'autorité parentale**<sup>45</sup>

Jusqu'à l'âge de 18 ans révolus, l'enfant est soumis à l'autorité parentale conjointe de ses père et mère, sous réserve des cas de "monoparentalité". L'autorité parentale n'est reconnue que pour servir au **bien de l'enfant**.

L'autorité parentale s'exerce dans le cadre d'une communauté formée entre père, mère et enfant, ce qui implique le devoir réciproque ou mutuel de s'aider et d'avoir les uns envers les autres les égards et le respect qu'exige l'intérêt de la famille<sup>46</sup>. Si l'enfant doit obéissance à ses père et mère, ceux-ci sont tenus de lui accorder la liberté d'organiser sa vie selon son degré de maturité. L'enfant ne peut quitter la communauté domestique sans l'assentiment de ses père et mère et il ne peut leur être enlevé sans cause légitime.

Il appartient aux père et mère de déterminer les soins à donner à l'enfant et de diriger son éducation en vue de son bien. Ils sont tenus d'élever l'enfant selon leurs facultés et leurs moyens et ont le devoir de favoriser et de protéger son développement corporel, intellectuel et moral. Ils doivent plus spécialement lui donner - en particulier lorsqu'il est atteint de déficiences physiques ou mentales - une formation générale et professionnelle appropriée, correspondant autant que possible à ses goûts et à ses

<sup>42</sup> qui est aussi l'autorité de protection de l'adulte

<sup>43</sup> articles 296 et suivants, 300-306 CC

<sup>44</sup> articles 307ss. CC

<sup>45</sup> voir la loi fédérale du 21 juin 2013 modifiant le Code civil (*autorité parentale*), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014 (RO 2014, pages 357ss.; FF 2011, pages 8315ss) a fait de l'*autorité parentale conjointe* la règle (article 296, alinéa 2, CC) ; voir le commentaire détaillé de ces dispositions récentes publié sur son site par la COPMA (*Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes*), RO 2014, pages 357ss ; FF 2011, pages 8315ss.

<sup>46</sup> article 272 CC

aptitudes. A cet effet, ils collaboreront 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. Cela dit, les père et mère disposent de l'éducation religieuse de l'enfant jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 16 ans révolus, sous réserve de ce que cette liberté ne saurait porter atteinte ni aux intérêts essentiels de l'enfant ni à l'ordre public. Toute convention contraire serait nulle *ab ovo*.

Le détenteur de l'autorité parentale prend les décisions nécessaires que l'enfant n'est pas capable de prendre lui-même, mais il doit autant que possible tenir compte de l'avis de l'enfant dans les affaires importantes qui concernent celui-ci. Dans les limites de leur autorité parentale, les père et mère sont les représentants légaux de l'enfant à l'égard des tiers qui, s'ils sont de bonne foi, peuvent présumer que chaque parent agit avec le consentement de l'autre lorsqu'ils sont détenteurs conjoints de l'autorité parentale. Si les père et mère sont empêchés d'agir ou si, dans une affaire, leurs intérêts entrent en conflit avec ceux de l'enfant, l'autorité de protection de l'enfant nomme un *curateur de représentation* ou prend elle-même les mesures nécessaires. L'existence d'un conflit d'intérêts entraîne de plein droit, pour l'affaire en cause, la fin des pouvoirs de représentation des père et mère. L'enfant sous autorité parentale qui est capable de discernement peut toutefois s'engager par ses propres actes dans les limites prévues par le droit des personnes et exercer ses droits strictement personnels.

L'autorité parentale inclut **le droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant**, qui ne peut être modifié par l'un des parents exerçant conjointement cette autorité, qu'avec l'accord de l'autre parent ou, dans des cas légalement bien déterminés, sur décision du juge du divorce ou de l'*autorité de protection de l'enfant*.

En cas de décès de l'un des détenteurs de l'autorité parentale conjointe, l'autorité parentale revient au survivant ; en cas de décès de celui qui a l'exercice exclusif de l'autorité parentale, l'autorité de protection de l'enfant attribue celle-ci au parent survivant ou nomme un **tuteur** selon le bien de l'enfant, comme elle fait en faveur de tous les enfants qui ne sont pas ou plus sous autorité parentale.

Lorsqu'un enfant est confié aux soins de *parents nourriciers*, ceux-ci, sous réserve d'autres mesures, **représentent les père et mère dans l'exercice de l'autorité parentale** en tant que cela est indiqué pour leur permettre d'accomplir correctement leur tâche. Ils exercent en principe, l'autorité parentale en représentation des père et mère, pour autant que cela soit indiqué pour leur permettre d'accomplir correctement leur tâche de prise en charge<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> article 300 CC

### Les normes spécifiques qui régissent la protection de l'enfant

a) Des mesures doivent être prises pour protéger l'enfant dont le développement est menacé sans que les père et mère y remédient pas eux-mêmes ou soient en état de le faire. Il importe peu à ce propos que l'enfant vive dans la communauté familiale de ses père et mère ou hors de ce milieu, par exemple s'il est placé chez des parents nourriciers ou en institution, voire si, en dehors de tout placement ordonné, il réside *de facto* chez des personnes qui l'ont accueilli (*proches ou famille élargie*). Les mesures de protection de l'enfant présupposent une collaboration efficace des autorités et services compétents et une prise en compte des dispositions du droit pénal des mineurs et des diverses formes d'aide à la jeunesse.

A moins qu'il y ait péril en la demeure et pour autant que les circonstances le permettent, il faut procéder par gradation et adopter des "**mesures sur mesure**" en conformité avec le principe constitutionnel de la proportionnalité, dont la subsidiarité est l'un des aspects, et avec le droit des parents à la reconnaissance de leurs capacités éducatives ou à la réhabilitation de celles-ci.

b) Les père et mère, les parents nourriciers, voire l'enfant, doivent, en premier lieu, être rappelés à leurs devoirs et recevoir des indications ou instructions relatives au soin, à l'éducation et à la formation de l'enfant ; une personne ou un office, qualifiés, doivent être désignés qui auront un droit de regard et d'information. Lorsque les circonstances l'exigent, un **curateur** sera nommé pour assister les père et mère de ses conseils et de son appui dans la prise en charge de l'enfant. Le curateur peut se voir conférer la **surveillance des relations personnelles** de même que certains pouvoirs de **représentation**, notamment pour que l'enfant soit en mesure de faire valoir ses droits. L'autorité parentale peut être limitée en conséquence.<sup>48</sup>

c) Lorsqu'on ne peut éviter autrement que son développement ne soit compromis, **le droit de déterminer le lieu de résidence** de l'enfant sera retiré à ses père et mère ou aux tiers chez qui il se trouve ; il sera alors **placé de façon appropriée chez des tiers ou dans une institution qui en assumeront la garde**. Les mêmes mesures seront adoptées à la demande des père et mère ou de l'enfant, lorsque les rapports entre eux et celui-ci sont si gravement atteints que son maintien dans la communauté familiale est devenu insupportable au point que, selon toute prévision, d'autres moyens seraient inefficaces.

d) **Le placement d'un enfant hors du foyer familial** est régi par l'*ordonnance du Conseil fédéral du 19 octobre 1977* sur le placement d'enfants, qui prescrit que cette mesure est soumise à autorisation et à surveillance<sup>49</sup>. Les personnes physiques intéressées par l'accueil d'un enfant (*parents nourriciers*) doivent remplir les conditions matérielles pour un tel accueil et satisfaire aux exigences de leur tâche, sur le plan de l'éducation, de leur caractère et de leur état de santé. Sont notamment réservées les attributions naturelles des parents qui jouissent, en principe, du droit de conserver des relations personnelles avec l'enfant placé, en exerçant par exemple un droit de visite dûment réglementé.

---

<sup>48</sup> articles 307 et 308 CC

<sup>49</sup> OPE adoptée en application de l'article 316 CC ; RS 211.22.338

Lorsqu'un enfant a vécu longtemps chez des parents nourriciers à qui la garde de l'enfant a été confiée, les père et mère peuvent se voir interdire de le reprendre s'il existe une menace sérieuse que son développement soit compromis par son retour dans leur foyer.

*e)* La mesure protectrice la plus lourde est le **retrait de l'autorité parentale** pour un an au moins. Elle peut être ordonné d'office ou avec l'accord des parents, si d'autres mesures de protection sont demeurées sans résultat ou paraissent d'emblée insuffisantes.

Le retrait aura lieu **d'office** lorsque, pour cause d'inexpérience, de maladie, d'infirmité, d'absence, de violence ou d'autres motifs analogues, les père et mère ne sont pas en mesure d'exercer correctement leur autorité ou lorsque les père et mère ne se sont pas souciés sérieusement de l'enfant ou qu'ils ont manqué gravement à leurs devoirs envers lui. Les effets du retrait s'étendent aux enfants nés après qu'il a été prononcé, à moins que le contraire n'en ait été ordonné expressément.

Le retrait de l'autorité parentale a lieu **avec l'accord des parents** lorsqu'ils ont donné leur consentement à l'adoption future de l'enfant par des tiers anonymes. Il en va de même lorsque les père et mère demandent d'être déchargés de l'autorité parentale pour de justes motifs, par exemple s'ils estiment, pour des raisons objectives sérieuses, qu'un professionnel est mieux à même d'accomplir les tâches que leur impose cette autorité.

*f)* Le nouveau droit fédéral n'a maintenu la terminologie *tutelle* et *tuteur* que pour la protection de l'enfant qui n'est pas sous autorité parentale au motif que ses parents en ont été déchus ou qu'ils sont décédés, disparus ou incapables d'exercer cette autorité (*articles 327a et suivants CC*).

*g)* Les mesures de protection de l'enfant doivent être adaptées à la nouvelle situation en cas de survenance de **faits nouveaux** justifiant leur adaptation.

## ● Le droit du canton de Vaud

### 11. *Bref historique*

*a)* Pendant près d'un siècle, la protection de l'enfance par le canton de Vaud et ses communes a été dominée par l'esprit de philanthropie qui régnait au moment de l'adoption de la Constitution de 1885. La terminologie de l'époque prêterait aujourd'hui à sourire si l'on ignorait les tragédies individuelles qui sont nées soit de conceptions surannées du *bien de l'enfant* soit de l'incompétence ou de la désorganisation d'organes publics ou d'utilité publique chargés de réaliser ce bien individuel et social. On doit cependant à la vérité de dire que - bien que fût prépondérante la volonté de sauvegarder des intérêts de classe égoïstes et sécuritaires - cette terminologie reflète une certaine conception humaniste fondée sur la présomption que l'éducation et le bien-être de l'enfant sont une condition du bonheur en société. Cependant, les moyens et les idées étant limités, les objectifs légaux l'étaient tout autant qui se réduisaient au bon accomplissement des devoirs suivants de l'Etat : *a)* protéger les mineurs contre les parents *dénaturés* coupables de mauvais traitements, d'actes de corruption ou de grave négligence éducative, *b)* entretenir et élever les enfants *vaudois, malheureux* et *abandonnés*, jusqu'à l'âge de seize ans (*ou jusqu'à la fin de leur apprentissage*) et *c)* les placer dans des familles *honorables et qualifiées* ou dans des établissements officiels ou privés, *afin qu'ils reçoivent une bonne instruction primaire et une éducation professionnelle convenable*.

La réalisation du concept incombait à l'ICEMA, une institution cantonale<sup>50</sup> dans laquelle on peut voir l'ancêtre du SPJ. Il lui était commandé d'agir en coordination avec les institutions faïtières de la société traditionnelle (*commune, école et paroisse*) qui avaient déjà le devoir légal de *signaler* à l'ICEMA les cas leur paraissant justifier son intervention.

Dans la pratique et en dépit des beaux mots, le droit de la tutelle et le régime de l'assistance publique en vigueur à l'époque n'offraient guère à l'enfant qu'une protection rudimentaire. Certes, le bénéfice qu'en retirèrent des *enfants de l'assistance* fut souvent supérieur à ce que le destin réservait à ceux dont le malheur et l'abandon avaient échappé à la vigilance des autorités ; en témoigne la réussite de certains d'entre eux que nous ne nommerons pas pour éviter de froisser la susceptibilité de leur lignée.

**Mais le placement dans des familles *honorables* ou dans des institutions qui se voulaient *appropriées*, aboutissait parfois à des traitements inqualifiables du fait d'un contrôle dont la déficience équivalait à un nouvel abandon.**

**Il en est resté dans la mémoire collective une trace assez profonde pour expliquer la réticence des organes de protection de l'enfance à l'égard du placement, dont les risques ne sont jamais insignifiants. Cette réticence explique en partie pourquoi les auteurs de l'expertise du 10 octobre 2007 ont estimé que le placement des enfants X serait un *remède pire que le mal*, alors que l'absence de résultat de la curatelle éducative eût dû les convaincre qu'une mesure de placement s'imposait.**

*b)* Il faudra attendre le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle pour que le législateur vaudois adopte les premières normes organiques tendant à une véritable protection de l'enfant au sens du droit des traités que nous avons résumé<sup>51</sup>. Encore ces normes ne protégeaient-elles guère que les enfants abandonnés ou victimes d'atteintes graves *médicalement constatées*. Seuls les enfants les plus lourdement atteints pouvaient donc espérer une intervention salvatrice de la collectivité publique.

Faute d'une structure étatique suffisante, le meilleur accueil des enfants en danger ou des enfants livrés à eux-mêmes, en particulier pendant que leurs parents travaillaient hors du foyer, était fourni par des institutions privées ou religieuses qui sont à l'origine des fondations d'utilité publique dont il sera amplement question dans le présent rapport. On en citera deux exemples : la *Maison d'enfants d'Avenches*, âgée de cent vingt-cinq ans mais toujours vivante, **où est présentement accueilli l'un des enfants mineurs X** et la fondation du *Servan*, créée à *Lausanne* en 1916 pour l'accueil d'orphelins de guerre belges ; doté d'un internat socio-éducatif, *le Servan* est désormais un foyer d'accueil d'enfants et adolescents défavorisés.

Quant à l'Etat il ne disposa trop longtemps, en fait d'institutions pour enfants et adolescents, que de celles qu'on appelait les maisons de correction ou de redressement.

Il sied de souligner que cet état de choses n'était nullement propre au canton de Vaud mais régnait dans l'ensemble du pays.

<sup>50</sup> acronyme d'*Institution Cantonale en faveur de l'Enfance Malheureuse et Abandonnée*

<sup>51</sup> loi de 1947 sur la protection sociale et l'assistance publique ; création d'un fonds pour l'enfance malheureuse et abandonnée

## **12. La loi sur la protection de la jeunesse de 1978 (aLPJ)**

a) Les dispositifs les plus bienveillants du passé, dont les contours viennent d'être esquissés, reposaient sur une idée préconçue longtemps vivace : l'intangibilité de la famille, cellule de base de la société. Toute intervention de l'Etat dans l'exercice de la *puissance paternelle*<sup>52</sup> était censée porter en elle les germes d'un affaiblissement de ce qu'on appellerait aujourd'hui la cohésion sociale. Par conséquent, en dépit de ce que disaient les plus généreux des textes précités, *maltraitance* et *abus* relevaient plutôt de l'ordre du tabou, personne ne voulant voir ce qui cuisait dans la marmite familiale.

b) Adoptée dans le sillage du nouveau droit privé fédéral entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978, la loi vaudoise de protection de la jeunesse du 29 septembre 1978<sup>53</sup> allait introduire le concept de protection de l'enfant *ayant besoin d'aide parce que menacé dans son développement*. Cette protection présupposait que le rôle des intervenants sociaux soit apprécié à l'égal de celui des membres du corps médical - en particulier de la psychiatrie et de la pédopsychiatrie - avec lesquels ces intervenants sont désormais censés coopérer en toute égalité pour le seul *bien de l'enfant*. C'est le but essentiel de ce qu'on appelle l'*interdisciplinarité* au sens que donne à ce mot l'actuel article 440, alinéa 1, CC.

c) En vertu de cette nouvelle loi, le Département de la formation et de la jeunesse devait, à défaut d'une capacité familiale, prendre les mesures nécessaires pour parer à une menace pesant sur le développement de l'enfant, et cela avec la collaboration des parents, de l'entourage, **le cas échéant des communes** ainsi que d'autres institutions ou organismes publics et privés. Il lui incombait de prendre en particulier *les mesures appropriées de prévention et de dépistage précoce* en faveur des enfants en bas âge menacés de carence affective ou de mauvais traitements.

Chacun était fondé à lui signaler – **ainsi qu'aux services communaux compétents** - les cas d'enfants ou d'adolescents en faveur desquels son intervention lui paraissait se justifier. Cette faculté constituait un devoir pour *les membres des autorités judiciaires, les préfets, les municipalités, les autorités scolaires et ecclésiastiques, les membres du corps enseignant, les personnes exerçant l'aide sociale, les travailleurs sociaux et les délégués auprès des mineurs placés*. Quant aux membres du corps médical, ils avaient le devoir de signaler au médecin cantonal de telles situations dangereuses et, notamment, les cas de mauvais traitement d'un mineur qu'ils constataient, à charge pour le médecin cantonal de transmettre au département les renseignements nécessaires à la protection du mineur en danger.

L'autorité judiciaire ou tutélaire pouvait délivrer au département des *mandats d'enquête* sur les conditions d'existence d'un mineur ainsi que des *mandats de garde* lorsque, aux

<sup>52</sup> cette terminologie, venue de la *patria potestas* du droit romain et adoptée par le Code civil des français de 1804, était celle des codes civils cantonaux puis du Code civil suisse de 1912 ; en vertu de ses articles 273 à 289, la puissance paternelle n'était pas, contrairement à une idée souvent reçue, le pouvoir exclusif du père, mais une autorité que les père et mère exerçaient *en commun* pendant le mariage ; il est vrai qu'en cas de désaccord entre eux, c'est le père qui décidait (*ancien article 274, alinéas 1 et 2*) ; la **loi du 25 juin 1976 modifiant le code civil (filiation)** a substitué à ce concept celui d'*autorité parentale*

<sup>53</sup> LPJ ; aRS-VD 850.41

conditions prévues par le code civil, il s'imposait de retirer aux père et mère, ou aux tiers ayant *accueilli* l'enfant, *le droit de déterminer son lieu de résidence*. Le département exerçait aussi les *mandats pénaux* à lui délivrés conformément à la législation sur le droit pénal des mineurs. D'autres disposition de la LPJ réglait *la surveillance des milieux d'accueil*.

*d) Applicable aux mineurs domiciliés ou séjournant dans le canton sans distinction d'origine*, la LPJ de 1978 est restée en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004. A cette date, les enfants X vivaient à *Yverdon-les Bains* (ci-après : *Yverdon*) avec leurs parents qui venaient de quitter l'appartement exigu du N° 4 de la rue du Cheminet pour l'appartement un peu plus spacieux du N°25A de la rue Jean-André-Venel.

Selon les indices recueillis au dossier, les plus graves de ces faits avaient déjà commencé à se produire en 2004, sous l'empire de l'aLPJ. Il est vrai que la dénonciation de H situe ses premiers outrages à l'âge de huit ans, soit en 2005 sous l'empire de la LProMin. Mais il faut tenir compte de ce que onze ans s'étaient écoulés depuis leur commission et que la victime était à cette époque un petit enfant qui n'avait guère encore le sens de chronologie. **On verra qu'au demeurant ce n'est pas décisif pour l'appréciation demandée à l'organe d'enquête.**

### **13. La loi sur la protection des mineurs du 4 mai 2004**

La loi sur la protection des mineurs du 4 mai 2004 - applicable aux mineurs et aux jeunes adultes domiciliés, résidant ou séjournant dans le canton - est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005.<sup>54</sup> Les actes d'ordre sexuel retenus dans le jugement du 29 mars 2018 se sont donc produits sous l'empire de ce nouveau droit.

La LProMin tend à mettre en place des *mesures préventives sur les facteurs de mise en danger des mineurs*, à protéger et à aider les mineurs dont le développement est en danger (*en collaboration avec les parents et en favorisant l'autonomie et la responsabilité des familles*) et enfin à protéger les mineurs qui vivent hors du milieu familial.<sup>55</sup> Aussi son préambule se réfère-t-il aux conventions de l'ONU des 20 novembre 1969 et 29 mai 1993, ainsi que, notamment, aux articles 316 et 317 CC, tous textes dont nous avons décrit le contenu pertinent. Aussi la LProMin rappelle-t-elle en toutes lettres les principes applicables à la protection de l'enfant. Ce sont :

- la responsabilité primordiale des parents de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants, et leur devoir de participer aux tentatives de réhabiliter leurs compétences éducatives déficientes,
- la prépondérance de l'intérêt du mineur dans toutes les décisions qu'est appelée à prendre l'autorité compétente et
- le droit à une information et à une audition appropriée du mineur *capable de discernement*.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> LProMin ; RS 850.41 ; seules sont demeurés en vigueur les dispositions de l' aLPJ applicables aux lieux d'accueil ; on entend par là l'accueil collectif de jour et l'accueil de jour en milieu familial <sup>54</sup>, en d'autres termes le **placement à la journée** qui est soumis à autorisation et surveillance en vertu de l'article 12 OPE, plus concrètement les garderies municipales et privées généralement subventionnées, ainsi que le service des "mamans de jour" ordinairement géré par les communes, employeurs des personnes assurant ce service particulier

<sup>55</sup> article 3

<sup>56</sup> article 4 ; on verra que, selon les circonstances, ce droit doit être élargi à tous les enfants *capables de*

La LProMin énumère ensuite les mesures préventives<sup>57</sup> que le SPJ prend et encourage au sens de ses articles 11 et 11a. Il s'agit en premier lieu des *mesures de prévention primaire* et des *mesures de prévention secondaire*. La loi dit ensuite ce qu'il faut entendre par la *prévention tertiaire (intervention de protection)*.

Son article 4a énumère et définit ces trois catégories ; il se lit ainsi qu'il suit :

**1. les mesures de prévention primaire** qui, *adoptées dans le domaine socio-éducatif des familles en général, tendent au soutien des parents en vue de favoriser le développement de leurs capacités éducatives, notamment par des informations, des échanges ou des conseils :*

Ces mesures sont adoptées en concertation, coordination et collaboration entre les départements et milieux concernés, ce qui vaut aussi pour le développement et le financement des actions nécessaires au soutien des parents dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives dont on a vu qu'elles sont primordiales tant en vertu du droit des traités que du droit suisse autonome ;<sup>58</sup>

**2. les mesures de prévention secondaire** qui, *adoptées dans le domaine socio-éducatif pour des familles confrontées à des événements ou à des circonstances de vie particulières fragilisant ou risquant de fragiliser l'équilibre familial et l'exercice des responsabilités parentales, tendent à maintenir au sein du milieu familial les conditions favorables au développement du mineur, à soutenir les capacités éducatives des parents et à éviter une aggravation de la situation.*

Ces mesures impliquent un accompagnement du mineur assorti d'un soutien aux capacités éducatives des parents. Les besoins doivent être analysés et les prestations nécessaires à la mise en place de ce dispositif de protection doivent être clairement définies. Cela implique aussi la collaboration entre l'administration et les organismes publics ou privés qui développent des prestations appropriées à ce dispositif ; des conventions de subventionnements seront passées avec ces *partenaires* aux conditions que fixe le titre cinquième de la loi ;<sup>59</sup>

**3. les mesures de prévention tertiaire (intervention de protection)** qui, *adoptées en faveur d'un mineur menacé ou en danger dans son développement, tendent à rétablir les conditions favorables à ce développement, à prévenir des actes de maltraitance ou à en éviter la répétition tout en visant à réhabiliter les compétences éducatives des parents.*

Ces mesures, qui impliquent elles également, coordination et collaboration valent aussi pour la petite enfance, par quoi il faut entendre les mineurs qui n'ont pas atteint l'âge de quatre ans révolus<sup>60</sup>.

Les dispositions du troisième chapitre de la LProMin traitent de la protection des mineurs en danger.<sup>61</sup> Après avoir rappelé le contenu des normes du droit fédéral sur la protection de l'enfant en danger, elles définissent l'**action socio-éducative** comme *tout conseil, soutien ou aide apportés aux familles et mineurs en difficulté*. Il peut s'agir d'un appui social, psychosocial et éducatif auprès de la famille, d'un placement du mineur hors du milieu familial ou de toute autre mesure utile.

L'action socio-éducative peut être mise en œuvre *sans décision judiciaire*, si les parents la requièrent ou à la suite d'un signalement. Dans ce dernier cas, il faut obtenir l'accord des parents ou du représentant légal du mineur en danger ; à défaut d'accord l'*Autorité de protection de l'enfant (APEA)* sera saisie.

---

**s'exprimer**

<sup>57</sup> article 4a

<sup>58</sup> article 11

<sup>59</sup> article 11a

<sup>60</sup> article 12

<sup>61</sup> articles 13-25c

L'action socio-éducative peut aussi être mise en œuvre par une *décision de l'autorité judiciaire* (ce qui inclut le juge du divorce et l'APEA) qui peut confier à l'administration, c'est-à-dire au SPJ, des **mandats** d'évaluation, de curatelle éducative (pouvant inclure en cas d'urgence et ponctuellement des pouvoirs de représentation), de surveillance des relations personnelles, de placement et de garde, voire des mandats pénaux délivrés en conformité des législations fédérale et cantonale sur la procédure applicable aux mineurs.

Les compétences judiciaires et administratives, ainsi que la procédure à suivre, seront présentées dans la quatrième partie du présent rapport où les modalités de l'action socio-éducative seront particulièrement traitées.

#### 14. *Le règlement d'application de la LProMin du 5 avril 2017* <sup>62</sup>

Bien que, dans sa version actuelle, il n'ait pas été en vigueur à la date où se sont produits les faits ici pertinents, le règlement d'application de la LProMin ne sera pas ignoré pour formuler d'éventuelles recommandations justifiées par les résultats de la présente enquête. Il sied de reproduire le texte de certaines définitions renouvelée en ce règlement<sup>63</sup> :

**Est mis en danger dans son développement tout mineur exposé à un risque de mauvais traitements, à des mauvais traitements ou à des circonstances, qui sont de nature à entraver ou qui entravent son développement physique, psychique, affectif ou social.**

**Sont des mauvais traitements, les mauvais traitements physiques, la maltraitance psychique, les négligences ou carences et les abus sexuels.**

**Constituent des circonstances (propres à entraver le développement normal d'un enfant) toute situation sociale où les parents sont momentanément empêchés d'exercer les responsabilités éducatives qui leur incombent en vertu de la loi.**

#### 15. *La loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant* <sup>64</sup>

La loi vaudoise d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant du 29 mai 2012, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, est la *loi spéciale* à laquelle renvoie l'article 2 du *Code de droit privé judiciaire vaudois* du 18 janvier 2010<sup>65</sup>. Elle contient les dispositions complémentaires réservées aux cantons par le droit fédéral sur la protection de l'enfant et fixe la compétence de l'autorité de protection de l'enfant ainsi que la procédure applicable devant cette autorité. Son contenu sera examiné dans la quatrième partie du présent rapport.

<sup>62</sup> RLProMin ; RS-VD 850.41.1

<sup>63</sup> article 34

<sup>64</sup> LVP AE ; RS-VD 211.255 ; c'est l'un des textes issus du projet "Codex 2010" relatif à la révision du Code civil suisse, plus précisément à la révision des dispositions du code civil qui régissent la protection de l'adulte, le droit des personnes et le droit de la filiation

<sup>65</sup> CDPJ ; RS-VD 211.02

#### **IV.**

### **DEVOIRS ET MOYENS D'ACTION DES ORGANES CHARGES DE LA PROTECTION DES ENFANTS ET ADOLESCENTS AYANT BESOIN D'AIDE**

## ● Introduction

1. Cette partie du rapport sera consacrée successivement :

- au droit et au devoir de *signaler* les situations de mise en danger (*chiffre 4*),
- à l'organisation et aux compétences de l'*Autorité de protection de l'enfant (APEA)* et du *Service de protection de la jeunesse (SPJ)* (*chiffres 5-9*),
- à quelques règles de procédure à suivre par l'APEA et le SPJ (*chiffres 10-14*),
- à quelques règles applicables au placement hors du milieu familial (*chiffre 15*),
- à l'organisation et aux compétences de certains collaborateurs extérieurs au SPJ (*chiffres 16-21*),
- au régime des curatelles et tutelles ainsi qu'à l'organisation et aux compétences de l'*Office cantonal des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP)* (*chiffres 22-23*),
- à une brève synthèse des compétences en vertu desquelles la *Cour des comptes* a analysé la bonne marche du SPJ (*chiffre 24*).

L'organe d'enquête n'a ni le mandat ni les qualités qui lui permettraient de dresser une sorte de *vademecum* à l'adresse des autorités, services et autres entités, spécialisés dans le domaine de la protection de l'enfant. Ceux-ci disposent, au demeurant d'un excellent guide pratique, récent et détaillé, rédigé sous forme de commentaire par la *Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)*. Leurs compétences seront donc simplement résumées, l'accent étant mis sur les devoirs que ces entités, voire des tiers, spécialisés ou non, pourraient avoir méconnus au point d'avoir inconsciemment favorisé la survenance et la permanence des événements à l'origine de l'enquête.

Ce n'est que dans la cinquième partie du présent rapport qu'il y aura lieu de dire si des fautes ou des erreurs d'appréciation sont la cause de ces événements et s'il y a lieu de formuler des recommandations qui, le cas échéant, trouveraient leur place dans la dernière partie dudit rapport.

2. On se placera certes sous l'angle du *droit organique antérieur* à l'entrée en vigueur de la LProMin, parce que sa connaissance est utile pour apprécier si les divers intervenants se sont conformés à ce que la loi exigeait d'eux *dans la première partie de la période critique (2001-2004)* ; à cette époque, plus précisément à compter de la fin de l'année 2002, des indices de maltraitance de tout genre avaient été détectés par le SPJ, bien que les aînés de la fratrie X, aujourd'hui majeurs, fussent encore en bas âge ou en début de scolarité.

Mais c'est le *droit organique actuellement en vigueur* qui sera primordial, parce que seule sa connaissance permet d'apprécier si les divers intervenants se sont conformés à ce que la loi exigeait d'eux dans la *seconde partie de la période critique (2005-2015)* qui est celle au cours de laquelle les indices précités sont devenus probants ; c'est, de surcroît, à la lumière de ce droit aujourd'hui en vigueur que devront être formulées des recommandations censées avoir quelque utilité pour tenter de réduire, dans la mesure du possible, le risque que des actes analogues à ceux réprimés par le jugement du 29 mars 2018 soient réitérés **au préjudice d'enfants pourtant placés sous la protection de l'APEA et du SPJ.**

3. La terminologie employée dans la LProMin pour définir *l'autorité de protection de l'enfant* prête parfois à confusion. Ainsi, les mandats du SPJ lui sont donnés par *l'autorité judiciaire ou l'autorité de protection de l'enfant*<sup>66</sup>, alors même que l'autorité vaudoise de protection de l'enfant (APEA) est une autorité judiciaire. Il est vrai qu'à d'autres endroits la LProMin abandonne cette distinction inappropriée<sup>67</sup>. Il sied donc de souligner qu'à chaque fois que la LProMin parle d'*autorité judiciaire* il s'agit autant des *justices de paix* accomplissant les tâches confiées par le droit fédéral à l'APEA, que des *tribunaux d'arrondissement (au nombre de quatre)* accomplissant les tâches de protection de l'enfant confiées par le même droit au *juge des mesures protectrices de l'union conjugale*, au *juge du divorce* et au *juge de la séparation de corps*, voire au *juge de l'annulation du mariage (cf article 109, alinéa 2, CC)*<sup>68</sup>.

Présentent un intérêt majeur, pour l'enquête, les compétences qu'exerce en première instance l'APEA avec la collaboration de terrain du SPJ, et les compétences qu'exerce le Tribunal cantonal en sa qualité d'autorité de surveillance et, en seconde instance, d'autorité de recours. Seront néanmoins toujours sous-jacentes les compétences du *juge du divorce* et aussi celles du *Tribunal pénal des mineurs* qui, sans être par définition un juge des mesures protectrices de l'enfant, est par la nature des choses appelé à intervenir dans le processus de protection, par la voie des mandats qu'il confie au SPJ<sup>69</sup>.

#### ● La détection de la situation de mineurs en danger ou ayant besoin d'aide

#### 4.

a) La Convention européenne de *Lanzarote* demande aux Etats signataires d'encourager toute personne à *signaler* aux services compétents les soupçons d'exploitation ou d'abus sexuels<sup>70</sup>. Elle précise qu'aucune règle de confidentialité ne saurait faite obstacle à la possibilité, pour les professionnels en contact avec des enfants, de signaler aux services chargés de la protection de l'enfant, toute situation d'un enfant pour lequel ils ont des motifs raisonnables de croire qu'il est victime d'une telle exploitation ou de tels abus.

b) En vertu du *droit fédéral autonome*, toute personne a le *droit* d'aviser l'autorité de protection qu'un enfant semble avoir besoin d'aide ; les dispositions sur le secret professionnel sont réservées. Ce droit devient un *devoir* pour toute personne qui, dans l'exercice d'une fonction officielle déterminée, a connaissance d'un tel cas, les cantons pouvant prévoir d'autres obligations d'aviser l'autorité.<sup>71</sup>

c) En vertu du *droit cantonal vaudois*, le SPJ peut être rendu attentif à la situation d'un mineur en danger, ou ayant besoin d'aide, par ce mineur lui-même, s'il est capable de

<sup>66</sup> texte des articles 20 à 24 LProMin

<sup>67</sup> ainsi les titres des sections II et III de son troisième chapitre parlent de l'intervention du SPJ *sans ou avec décision judiciaire*, s'abstenant de distinguer, à cet endroit précis, selon que les mandats du SPJ lui sont donnés par l'APEA ou par un autre juge (*tribunal d'arrondissement ou tribunal des mineurs*)

<sup>68</sup> pour simplifier, le présent rapport parlera toujours et exclusivement de *juge du divorce* à chaque fois qu'il sera question des compétences du juge des mesures protectrices de l'union conjugale (MPUC), du juge du divorce et du juge de la séparation de corps.

<sup>69</sup> articles 12 et suivants de la Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (*droit pénal des mineurs ; DPMin ; RS 311.1*) ; article 25 LProMin

<sup>70</sup> article 12

<sup>71</sup> article 443 CC, applicable par analogie ; voir plus haut en page 43

discernement, ou par ses parents qui estiment avoir besoin de l'appui de l'Etat dans l'exercice des tâches éducatives qui leur incombent au premier chef<sup>72</sup>.

Cette situation de danger peut par ailleurs être portée à la connaissance du SPJ - et simultanément de l'APEA - par la voie d'une information de tiers. C'est ce que, à l'instar de la *Convention de Lanzarote*, on appelle le *signalement*<sup>73</sup>.

Ainsi, toute personne qui vient à connaître - dans le cadre de l'exercice (*principal, accessoire ou auxiliaire*) d'une profession, d'une charge ou d'une fonction en relation avec les mineurs - la situation d'un mineur semblant avoir besoin d'aide, a le *devoir* légal de le signaler à l'autorité compétente<sup>74</sup>. Ces personnes sont notamment *les membres des autorités judiciaires, scolaires et ecclésiastiques, les professionnels de la santé et les membres du corps enseignant, les intervenants dans le domaine du sport, les préfets, les municipalités, les fonctionnaires de police et les travailleurs sociaux, les éducateurs, les psychologues scolaires, les psychomotriciens et les logopédiste*<sup>75</sup>.

Les particuliers n'ont en revanche pas ce devoir mais la *faculté* de signaler une situation qu'ils estiment dangereuse pour le développement d'un enfant. Ils doivent adresser leur signalement par écrit, conjointement à l'APEA et au SPJ, en déclinant leur identité.<sup>76</sup> L'exigence de la forme écrite et l'exclusion de l'anonymat tend manifestement à prévenir dans la mesure du possible les dénonciations abusives ou malveillantes. Selon les circonstances, les frais d'une procédure engagée à la suite d'un signalement reconnu abusif peuvent d'ailleurs être mis à la charge du signalant<sup>77</sup>.

L'institution légale nouvelle du *double signalement* est, en premier lieu, une sécurité par rapport à ce que prévoyait l'ancien droit aux termes duquel "*chacun [était] fondé à signaler au département ou aux services communaux compétents les cas d'enfants ou d'adolescents en faveur desquels son intervention se justifierait*"<sup>78</sup>.

Elle devrait, en second lieu, contribuer à mieux garantir une collaboration immédiate et efficace entre l'APEA et le SPJ.

**Selon ce que nous a déclaré la première présidente de l'APEA de l'Ouest lausannois entendue en cours d'enquête, les cas de signalement par des voisins sont inexistants, de même que sont rares les cas où les communes signalent des suspicions de maltraitements ou d'abus dans les garderies qu'elles gèrent sans interférence du SPJ ou dans les garderies privées qu'elles subventionnent.**

**Les signalements arrivent ordinairement à l'APEA et au SPJ, parfois par l'organe de proches ou de familiers, mais le plus souvent par l'organe de l'institution scolaire que fréquentent les enfants concernés.**

<sup>72</sup> article 4, alinéa 1, LProMin

<sup>73</sup> article 26a LProMin ; pour la Convention de Lanzarote, voir plus haut en page 44 la note 19 relative au nouveau droit fédéral sur le signalement qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019

<sup>74</sup> article 26a LProMin

<sup>75</sup> articles 26 et 26a LProMin ; article 32 LVP AE

<sup>76</sup> articles 26a, alinéa 1, LProMin et 32 LVP AE

<sup>77</sup> article 38, alinéa 2, LVP AE

<sup>78</sup> article 4, alinéa 1, aLPJ

## ● L'Autorité de protection de l'enfant (APEA)

### 5. L'organisation de l'APEA

a) Selon les termes de l'article 440, alinéa 3, CC, l'autorité de protection de l'adulte *fait office* d'autorité de protection de l'enfant (APEA) qui doit être un organe *interdisciplinaire*<sup>79</sup>. Le canton de Vaud a choisi de confier la protection de l'enfant non pas à un organe administratif, comme le lui eût permis le droit fédéral, mais à une *autorité judiciaire*, la *Justice de paix* qui jouait un rôle analogue sous l'empire de l'ancien droit<sup>80</sup>. L'APEA prend en principe ses décisions dans une composition de trois membres au moins, sous réserve des exceptions que le droit cantonal peut prévoir *pour des affaires déterminées*<sup>81</sup>. Le canton de Vaud a fait usage de cette faculté dérogatoire en reconnaissant, notamment, au président ou, sur délégation de celui-ci, à un autre membre de l'APEA, la compétence d'approuver les conventions des parents sur l'entretien de l'enfant ou sur l'autorité parentale, de désigner à l'enfant un curateur de représentation, d'ordonner des mesures provisionnelles de protection de l'enfant, d'écarter des signalements abusifs, d'exhorter les parents à tenter une médiation s'il l'estime utile ou de donner au curateur ou au tuteur les instructions, conseils et soutien dont il a besoin<sup>82</sup>.

**Les juges de paix sont assistés d'assesseurs (juges échevins) désignés, comme les juges de paix eux-mêmes, par le Tribunal cantonal qui veille à ce que l'interdisciplinarité soit garantie<sup>83</sup>. Mais rien ne garantit que, à chaque fois que l'APEA statue sur le sort personnel d'enfants gravement menacés dans leur développement, comme l'étaient les enfants X, une interdisciplinarité adéquate et effective soit assurée par les connaissances particulières que devraient avoir le juge de paix et tous ses assesseurs. Cette observation confortée au cours de ses investigations<sup>84</sup> conduira l'organe d'enquête à formuler l'une de ses recommandations les plus importantes.**

<sup>79</sup> article 440, alinéa premier, première phrase ; le droit fédéral laisse pour le surplus aux cantons une grande latitude organique à l'instar de ce que proposait le Conseil fédéral dans son message du 28 juin 2006 à l'appui d'une révision du code civil suisse (*protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation* [FF 2006, pages 66325 et suivantes, spécialement ad article 440 du projet et sur le point ici traité, 6705 6706])

<sup>80</sup> articles 4, alinéa premier, LVPPE et 110, alinéa premier, première phrase, LOJV

<sup>81</sup> articles 440, alinéa 2, CC, applicable par analogie, et 110, alinéas 2 et 3, de la loi vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; LOJV ; RS-VD 173.01

<sup>82</sup> articles 5 et 6 LVPPE

<sup>83</sup> article 4, alinéa 2, LVPPE ; en vertu de l'article 108b LOJV, le nombre des assesseurs est de 4 à 50 par district ; pour le district judiciaire du *Gros-de-Vaud* et du *Jura-Nord vaudois* (*Yverdon*) le nombre des juges de paix est de 5 et celui des assesseurs de 36, soit 12 pour le district administratif du *Gros-de-Vaud* et 24 pour le district administratif du *Jura-Nord vaudois* ; pour le district judiciaire de la *Broye-Vully* (*Payerne*), le nombre des juges de paix est de 3 et le nombre des assesseurs de 14

<sup>84</sup> l'organe d'enquête a tenté de savoir si la composition des justices de paix du *Jura-Nord vaudois* et de la *Broye-Vully* garantissait, pendant la période déterminante (2001-2015) et dans chaque situation traitée, que fût respectée la condition d'*interdisciplinarité* exigée par le droit fédéral pour le traitement d'affaires délicates dont l'objet était le sort d'enfants au développement gravement menacé ; il n'a eu à sa disposition que les renseignements fournis par une juge de paix qui ne s'est jamais occupée de l'affaire X et les compléments qu'il a pu obtenir du Tribunal cantonal, mais on peut en tirer des déductions utiles ; la juge de paix entendue dispose actuellement dans son district de trois magistrats à temps partiel et d'onze ou douze assesseurs, dont deux banquiers, un psychologue, un entrepreneur, deux "fonctionnaires sociaux" (*l'une du CSR*) et deux retraités ayant fait carrière au sein de la formation de l'adulte ; pour ce qui concerne les assesseurs en place de 2012 à 2015, dans le district du *Gros-de-Vaud* (6 à 11), aucun

La législation vaudoise autorise l'autorité de protection de l'enfant à siéger à quatre assesseurs<sup>85</sup>.

L'APEA est soumise à la surveillance d'une autorité désignée par les cantons ; le Tribunal cantonal vaudois exerce cette tâche par sa *Chambre des curatelles*<sup>86</sup>.

**b)** Ce régime judiciaire est assorti d'un important support de l'ordre *administratif*, par le jeu des compétences attribuées au SPJ et à l'OCTP. En conformité avec l'article 317 CC, ces deux organes sont tenus de coopérer entre eux et avec l'APEA, le droit fédéral prescrivant aux cantons d'assurer de façon appropriée une collaboration efficace des autorités et services chargés des mesures de droit civil pour la protection de l'enfant. Une *commission de coordination*<sup>87</sup> veille à la collaboration institutionnelle entre les entités énumérées à l'article 7 RLProMin. Elle se réunit deux fois l'an sous la présidence du chef du SPJ mais ne traite pas des cas particuliers. Elle n'a donc jamais eu à son ordre du jour les problèmes concrets de coordination que posait la protection de la fratrie X.

**c)** Jusqu'au réaménagement intervenu le 1<sup>er</sup> octobre 2004, il y avait pour l'ensemble du canton de Vaud soixante *cercles* de justice de paix. Ne s'identifiant pas à des circonscriptions politiques déterminées, ces cercles étaient d'importance variable selon qu'ils englobaient des localités urbaines ou rurales. Cette dispersion territoriale était source d'inégalités de traitement entre les justiciables selon l'importance des cercles et les différences qualitatives de leur personnel. Les conséquences pouvaient être particulièrement graves dans des domaines sensibles comme celui de la protection de l'enfant où les juges de paix avaient, à l'époque déjà, des compétences matériellement

---

n'avait une formation médicale, pédagogique ou sociale, alors que 4 étaient des commerçants et 2 des agriculteurs ; dans le *Jura-Nord vaudois* (25 à 33), 6 avaient une formation médicale, pédagogique ou sociale, alors que 16 étaient des commerçants et 4 des agriculteurs ; la *Broye-Vully* (13 à 14), aucun n'avait une formation médicale, pédagogique ou sociale, alors que 7 avaient une formation commerciale et 4 une formation agricole ; pour ce qui concerne les juges de paix eux-mêmes - chargés de l'affaire X dans ces deux derniers districts - il est pour le moins douteux qu'ils aient jamais reçu une formation spécifique approfondie et suffisante dans le domaine de la protection de l'enfant ; à cela s'ajoute qu'à s'en tenir à la statistique au 31 décembre 2016, les "mesures mineurs" ne représentent qu'une proportion relativement restreinte des dossiers traités par les justices de paix ( 450 "mesures mineurs" en cours pour environ 1750 "mesures majeurs" dans le *Jura Nord vaudois et Gros-de-Vaud* ; 175 pour 490 dans la *Broye-Vully*) ; il est dans la nature des choses que le soin principal va toujours davantage à ce qui est l'activité centrale ; cela ne veut pas dire que ces juridictions délaisseraient intentionnellement la protection des mineurs au profit des affaires de tutelle, mais leur comportement en l'espèce et, particulièrement, leur adhésion pure, simple et sans réserve au rapport d'expertise du 10 octobre 2007, si discutable et si lourd de conséquences, ne peuvent s'expliquer raisonnablement que par l'inexpérience et des juges et de leurs assesseurs

85 article 110, alinéa 3, LOJV

86 cette chambre est aussi autorité de recours contre les mesures protectrices de l'APEA ; c'est en revanche par sa *Cour de droit administratif et public* que le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions administratives rendues par le SPJ

87 articles 317 CC et 9 LProMin ; cette coordination veille à ce que, de manière générale, le principe de coordination soit respecté ; en revanche, elle ne traite jamais de cas concrets.

équivalentes à celles que le droit actuel attribue à l'APEA. La plus grande partie des magistrats ainsi répartis exerçaient d'ailleurs leur charge à titre accessoire et ils étaient "rémunérés aux émoluments".

Le 1<sup>er</sup> octobre 2004, les cercles de justice de paix ont fait place à des "districts" judiciaires qui coïncident en principe avec les circonscriptions administratives du même nom. Cependant, alors qu'il y a dix districts administratifs, il n'y a que neuf districts de justice de paix.<sup>88</sup> Les districts administratifs du *Gros-de-Vaud* et du *Jura-Nord vaudois* forment en effet un seul district de justice de paix.

Cette particularité géopolitique n'est pas sans intérêt en l'espèce. Si l'on s'en tient à la période critique (2001-2015), la famille X a successivement résidé à *Yverdon*, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2001, avant de déménager à *Seigneux* où elle a habité du 1<sup>er</sup> mars 2011 à la fin de juillet 2015, date de sa dispersion et du placement des enfants encore mineurs. La commune de *Seigneux* a cessé d'exister le 1<sup>er</sup> juillet 2011 où elle a fusionné avec un certain nombre de communes voisines pour former la nouvelle commune de *Valbroye*, dont le centre administratif est à *Granges-près-Marnand*. Or, *Yverdon* se trouve dans le district judiciaire du *Gros-de-Vaud/Jura-Nord vaudois* alors que *Seigneux/Valbroye*, se trouve dans le district de la *Broye-Vully* dont la préfecture est *Payerne*. Ce sont, partant, deux justices de paix différentes qui ont eu successivement à traiter de la protection de la fratrie X, celle-ci restant toutefois sous la protection du SPJ par son ORPM Nord (*Yverdon*) dont dépendent les deux districts. Bien que ce changement se soit produit au début de l'année 2011, à un moment particulièrement difficile pour cette fratrie, le transfert du dossier à l'antenne de *Payerne* de l'ORPM Nord et partant à un nouveau collaborateur de référence, n'a vraisemblablement pas péjoré la situation des enfants X, déjà irrémédiablement compromise. Les conditions dans lesquelles se font ces transferts justifiera cependant une recommandation.

#### **6. Les compétences de l'APEA**

Le droit fédéral place dans la compétence de l'APEA toutes les mesures nécessaires pour protéger l'enfant dont le développement est menacé ou dont les intérêts personnels ou matériels entrent en conflit avec ceux de ses représentants légaux ou de tiers (*choix de la formation ou d'un travail, santé, administration de ses biens*). Demeurent naturellement réservées les compétences des autres *autorités judiciaires*, soit, avant toutes autres, celle du *juge du divorce*.

On a déjà présenté le cadre d'action de l'APEA, en tant qu'il touche à la surveillance de l'exercice de l'autorité parentale et à la protection spécifique de la personne ou des intérêts de l'enfant menacé. Il sied néanmoins d'y revenir en dressant une liste, délibérément non exhaustive, des compétences légales de l'APEA, qu'elles découlent directement du droit fédéral ou de la législation cantonale d'application. Cette liste illustrera l'ampleur et le poids des responsabilités qui pèsent sur cette autorité dans le domaine de la protection de l'enfant<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> d'autres réformes sont intervenues en 2008 et 2013 qui ont eu une incidence sur l'organisation des justices de paix ; cette incidence est mineure au regard des problèmes que pose l'affaire X ; il n'y a donc pas lieu de s'y attarder

<sup>89</sup> ces responsabilités s'ajoutent à toutes celles qu'assument par ailleurs les justices de paix ; elles sont innombrables ; on mentionnera leurs compétences de principe assumées en vertu de l'article 113 LOJV, leurs compétences dites "spéciales" énumérées sous chiffres 1-32 de l'article 5/a/1 CDPJ et celles que leur reconnaît l'article 110 LOJV en matière de protection de l'adulte ; parmi les responsabilités les plus lourdes des juges de paix on citera celles qu'ils assument en vertu de l'article 42b de la loi du 18 mai 1955

• **Les compétences de l'APEA découlant du texte du code civil**

a) L'APEA est compétente non seulement pour adopter des dispositions protectrices de l'enfant ou de veiller à leur application par le SPJ, mais aussi pour prendre les nombreuses décisions que le code civil lui attribue pour la protection de la famille, ce qui concerne évidemment aussi la protection des enfants mineurs vivant sous autorité parentale ; sa compétence vaut aussi lorsque l'enfant est issu des œuvres de parents non mariés ou lorsqu'il vit en famille monoparentale.

b) C'est à l'APEA qu'il incombe de fixer le droit de garde et les relations personnelles et de les modifier ainsi que de fixer les contributions à l'entretien de l'enfant et de les modifier ; ses compétences s'étendent à la protection des biens de l'enfant et de ses intérêts matériels quand ceux-ci entrent en conflit avec ceux des père et mère.

c) Il incombe à l'APEA de statuer, *selon le bien de l'enfant*, sur l'attribution de ***l'autorité parentale*** après ***la levée de la curatelle de portée générale*** sous laquelle avaient été placés les parents ; cette situation diffère - pour des raisons évidentes - du cas où des parents, mineurs au moment de la naissance, entrent en majorité ; l'autorité parentale leur revient alors, en principe, *de lege*.

- En cas de ***décès*** du parent qui a l'exercice exclusif de l'autorité parentale, l'APEA, statuant toujours *selon le bien de l'enfant*, attribue l'autorité parentale au parent survivant ; si cela n'est pas possible, elle nomme un *tuteur*.

- Le juge du divorce peut requérir l'APEA de procéder à la nomination d'un tuteur si aucun des deux parents n'est apte à assumer l'exercice de l'autorité parentale.

d) Si une procédure de divorce est pendante, c'est naturellement le juge du divorce qui fait office d'autorité de protection de l'enfant ; à ce titre, il peut ainsi retirer lui-même, dans le cadre de mesures provisionnelles, la garde de l'enfant, voire l'autorité parentale sur celui-ci ; mais une fois le divorce jugé, la responsabilité de protection de l'enfant fera retour à l'APEA qui pourra modifier la décision prise par le juge du divorce lorsque des *faits nouveaux* importants l'exigent pour le bien de l'enfant.

Cependant, même lorsqu'une procédure de divorce est pendante, l'APEA demeure compétente pour poursuivre une procédure de protection introduite avant la litispendance ou prendre les mesures immédiatement nécessaires à la protection de l'enfant lorsqu'il est probable que le juge ne pourra les prendre à temps<sup>90</sup>.

En cas d'accord entre les père et mère, c'est l'APEA qui est compétente pour modifier ce statut et pour ratifier la convention relative à l'entretien de l'enfant.

---

(souvent modifiée) d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite qui incluent des décisions aussi délicates que les mainlevées et les séquestres qui sont de leur compétence quelle que soit la valeur litigieuse ; **cet ensemble d'attributions montre à l'observateur attentif et objectif que les tâches de protection de l'enfant, essentielles pour l'ordre et la paix publics, sont confiées dans le canton de Vaud à une autorité submergée par d'autres tâches sans lien direct avec ce domaine qui requiert spécialité, doigté et disponibilité**

<sup>90</sup> article 315 al. 3 CC

En dehors d'une telle procédure, l'APEA est compétente pour statuer, au besoin, sur la modification de l'autorité parentale, de la garde ou de la contribution d'entretien d'un enfant mineur.<sup>91</sup>

*e)* Le consentement de l'APEA est par ailleurs requis pour l'**adoption** d'un mineur sous tutelle ou curatelle quand bien même il serait capable de discernement et, partant, apte à donner son consentement ; c'est aussi elle qui reçoit et consigne au procès-verbal le consentement, oral ou écrit du père et de la mère de l'enfant à adopter ; lorsque l'enfant est accueilli en vue d'une adoption et que le consentement du père ou de la mère fait défaut, l'APEA décide - sur requête du tuteur, du curateur, d'un organisme de placement ou des adoptants - si l'on peut ou non faire abstraction de ce consentement.

L'APEA est appelée à donner son approbation aux conventions passées entre parents adoptifs et parents biologiques au sujet du droit de ces derniers d'entretenir avec leur enfant mineur les *relations personnelles* indiquées par les circonstances ; mais elle doit au préalable entendre l'enfant si son âge ou d'autres justes motifs ne s'y opposent pas et avoir son consentement s'il est capable de discernement. L'APEA statue sur les divergences qui s'élèvent entre parties au sujet de l'application d'une telle convention, de même que lorsque son application fait peser une menace sur le bien de l'enfant.<sup>92</sup>

*f)* En cas de **reconnaissance de paternité**, les parents peuvent demander conseil à l'APEA avant de déposer une *déclaration commune* pour obtenir l'autorité parentale conjointe. C'est auprès de l'APEA que sera déposée cette déclaration si elle est présentée après la reconnaissance de l'enfant.<sup>93</sup> Si l'un des parents refuse de déposer cette déclaration, l'APEA, saisie par l'autre parent, institue l'autorité parentale conjointe à moins que le bien de l'enfant ne commande que cette autorité soit exclusivement exercée par l'un des deux parents. L'APEA décide notamment de la *garde de l'enfant*, éventuellement alternée, des *relations personnelles* ou de la participation de chaque parent à la prise en charge de l'enfant, toujours en tenant compte du droit de l'enfant d'entretenir des relations personnelles régulières avec ses deux parents. Lorsque la mère est mineure ou qu'elle a été placée sous curatelle de portée générale, il appartient à l'APEA d'opter, selon le bien de l'enfant, soit pour l'attribution de l'autorité parentale au père, soit pour la nomination d'un tuteur. C'est à elle qu'il incombe, à la requête de l'un des parents ou de l'enfant ou encore d'office, de modifier l'attribution de l'autorité parentale lorsque des faits nouveaux le commandent pour le bien de l'enfant.<sup>94</sup>

*g)* Au chapitre des **relations personnelles**, l'APEA est compétente pour veiller au respect du droit du père ou de la mère, qui ne détient pas l'autorité parentale ou la garde, d'entretenir avec l'enfant mineur *les relations personnelles indiquées par les circonstances* ; ce droit peut être réglementé à la demande du père ou de la mère. Lorsque soit l'exercice de ce droit soit les entraves mises à son exercice apparaissent préjudiciables à l'enfant, elle peut rappeler les père et mère, les parents nourriciers ou l'enfant mineur à leurs devoirs et leur donner des instructions.<sup>95</sup>

*h)* A moins que cela ne se produise au cours d'une procédure judiciaire, c'est l'APEA qui statue sur la demande d'un parent exerçant conjointement l'autorité parentale de modifier le **lieu de résidence de l'enfant** sans l'accord de l'autre parent, lorsque le

---

<sup>91</sup> article 134 CC

<sup>92</sup> articles 265 et 265a

<sup>93</sup> sinon elle doit être déposée auprès de l'office de l'état civil en vertu de l'article 298a quater, alinéa 4

<sup>94</sup> articles 298a et 298b CC

<sup>95</sup> article 273 CC

nouveau lieu de résidence se trouve à l'étranger ou que le déménagement a des conséquences importantes pour l'exercice de l'autorité parentale par l'autre parent et pour les relations personnelles.

En cas d'accord des parents, c'est à l'APEA qu'il incombe de décider - dans le respect du bien de l'enfant - de l'adaptation du régime de l'*autorité parentale*, de la *garde*, des *relations personnelles* et de la *contribution d'entretien*.

En cas de désaccord sur le montant de la contribution d'entretien, c'est le juge du divorce qui en décide et qui tranche, par attraction, l'ensemble de ces questions.<sup>96</sup>

*i)* Les conventions relatives aux **obligations d'entretien** dues par les père et mère, passées en dehors d'une procédure judiciaire, n'obligent l'enfant que si l'APEA les a approuvées ; il en va de même des modifications de telles conventions, qui ne peuvent d'ailleurs être exclues d'emblée qu'avec l'approbation de l'APEA.

Selon l'article 286 CC les conventions prévoyant le versement d'une indemnité unique en lieu et place de contributions périodiques ne lient l'enfant que si elles ont été préalablement approuvées par l'APEA.

*j)* L'APEA nomme un curateur (*curatelle de représentation*) ou prend elle-même les mesures nécessaires si les père et mère sont empêchés d'agir ou si, dans une affaire, leurs intérêts entrent en conflit avec ceux de l'enfant.<sup>97</sup>

*k)* L'APEA exerce un certain nombre d'attributions spécifiques pour la protection des **biens de l'enfant** qui sont en principe administrés conjointement par les père et mère aussi longtemps qu'ils ont l'autorité parentale.<sup>98</sup>

Ainsi, en cas de décès de l'un d'eux, le parent survivant est tenu de remettre un inventaire à l'APEA qui peut aussi, en tout temps, ordonner l'établissement d'un inventaire ou la remise périodique de comptes et de rapports lorsque cela est opportun au vu du genre ou de l'importance des biens de l'enfant et de la situation personnelle des père et mère.

L'APEA interviendra également si l'administration diligente des biens de l'enfant n'est pas suffisamment assurée. Elle peut, en particulier, donner des instructions concernant l'administration et, lorsque les comptes et le rapport périodiques ne suffisent pas, exiger une consignation ou des sûretés. Elle retirera l'administration des biens pour la confier à un tuteur, s'il n'y a pas d'autre façon d'empêcher qu'ils soient mis en péril.

Elle peut permettre aux père et mère de prélever sur les biens de l'enfant une contribution nécessaire pour subvenir à l'entretien, à l'éducation ou à la formation de l'enfant, mais elle désignera un curateur s'il est à craindre que les revenus des biens de l'enfant ou les montants prélevés sur ces biens ne soient pas utilisés conformément à la loi.

Lorsque, par disposition pour cause de mort, la réserve héréditaire de l'enfant est soustraite à l'administration des père et mère et que le disposant remet l'administration de cette réserve à un tiers, l'APEA peut astreindre celui-ci à lui présenter périodiquement un rapport et des comptes.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> article 301a alinéas 1 et 5

<sup>97</sup> article 306, alinéa 2, CC

<sup>98</sup> articles 318-325 CC

<sup>99</sup> article 322 CC

l) Au moment de l'ouverture d'une **succession**, l'APEA a la compétence de nommer un curateur, pour la sauvegarde des intérêts futurs d'un enfant conçu<sup>100</sup>.

• **Les compétences de l'APEA découlant de la LProMin**

L'APEA peut être saisie par le SPJ lorsque les parents font obstacle à la mise en place d'une action socio-éducative, ou lorsqu'ils ne donnent pas leur accord sur les modalités qui leur sont proposées pour le traitement d'une demande d'aide qu'ils ont eux-mêmes formulée.<sup>101</sup>

L'APEA est, avec le SPJ, le destinataire conjoint et obligé des signalements.<sup>102</sup>

Elle statue sur le bien-fondé des mesures protectrices d'urgence adoptées par le SPJ<sup>103</sup>.

L'APEA (*comme le juge du divorce*) peut confier au SPJ des mandats d'**évaluation**, des mandats de **placement et de garde** (*en cas de retrait du droit de déterminer le lieu de résidence en application de l'article 310 CC*) et des mandats de représentation ; elle peut le charger de la **surveillance éducative**, de la **curatelle éducative** et de la curatelle de **surveillance des relations personnelles**<sup>104</sup>. Les mandats d'évaluation, de surveillance éducative, de placement et de garde sont confiés au SPJ pour être exécutés par lui en tant que tel. En revanche, s'agissant de la curatelle éducative, de la curatelle de surveillance des relations personnelles et de la curatelle de représentation, l'APEA désigne nommément, sur proposition du SPJ, un *collaborateur de référence* en la personne d'un assistant social du service, qui est chargé de ces missions. On parle dans ces cas de curatelles *ad personam*<sup>105</sup>.

L'APEA est compétente pour autoriser le prélèvement, sur les biens du mineur, des frais de son placement, que les parents ne sont pas en mesure de payer intégralement.<sup>106</sup>

Nous examinerons plus tard la répartition des compétences au sein de l'APEA et la procédure à suivre, domaines réglés pour l'essentiel dans la LVP AE.

./.

<sup>100</sup> c'est l'institution que les juristes de jadis appelaient le "curateur au ventre"

<sup>101</sup> article 19 et 27a LProMin

<sup>102</sup> articles 26a LProMin

<sup>103</sup> article 28, alinéa 2, LProMin

<sup>104</sup> au sens de l'article 273 CC

<sup>105</sup> articles 20-24b LProMin, en relation avec les articles 306 à 310 CC

<sup>106</sup> article 54 LProMin

## ● Le Service de protection de la jeunesse (SPJ)

### Z. L'organisation du SPJ

a) Dans l'ordre administratif du canton de Vaud, la protection des mineurs est confiée au *Service de protection de la jeunesse (SPJ)* qui dépend du *Département de la formation, de la jeunesse et de la culture*<sup>107</sup>. Sont réservées les compétences de l'*Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP)* qui dépend du *Département des institutions et de la sécurité*.

Les compétences du SPJ sont principalement définies, d'une part, par la LProMin et, d'autre part, par la *loi du 27 avril 2010 sur le soutien aux activités de la jeunesse* dont nous avons renoncé à décrire le contenu qui ne présente guère d'intérêt en l'espèce.<sup>108</sup> En vertu de la LProMin, le SPJ est compétent en matière de prévention des facteurs de mise en danger, de protection des mineurs et de réhabilitation des compétences éducatives des parents. Il est également chargé de l'autorisation et de la surveillance de l'accueil des mineurs en dehors de leur milieu familial, même s'ils sont sous l'autorité de l'OCTP.

L'exercice des compétences du SPJ, que la loi qualifie d'*autorité*<sup>109</sup>, s'entend toujours sous la réserve des compétences de l'autorité judiciaire, c'est-à-dire à l'APEA et au juge du divorce<sup>110</sup>. Vu l'énoncé de ses attributions, le SPJ peut être perçu comme le mandataire ou le délégué général de l'APEA en tant que celle-ci a le pouvoir final de décider en matière de protection de l'enfant.

L'action du SPJ, dont la direction a son siège à Renens, s'étend à l'ensemble du territoire du canton de Vaud.

**Le chef actuel du SPJ était en fonction depuis à peine deux ans au moment où les enfants de la fratrie X ont été retirés à la protection de son service pour passer sous celle de l'OCTP à la suite du retrait de l'autorité parentale et de leur mise sous tutelle.**

b) Le SPJ assure présentement le suivi d'un peu plus de 5'000 enfants. Soixante pour cent de ces enfants sont suivis à la demande des parents et quarante pour cent en exécution de *mandats judiciaires*, ordinairement des *mandats civils* confiés au SPJ par

---

<sup>107</sup> article 6 LProMin ; l'article 1 de l'ancienne LPJ stipulait qu'il incombait à la famille de pourvoir à l'éducation et aux soins à donner à un enfant ou à un adolescent dont le développement physique, psychique, affectif ou social était menacé et que, à son défaut, c'était le *Département de la formation et de la jeunesse* qui prenait les mesures nécessaires avec la collaboration des parents, de l'entourage, le cas échéant des communes, d'autres institutions ou organismes publics et privés ; mais son article 25 donnait au *Département de la prévoyance sociale et des assurances* la compétence d'assumer les tâches de protection de la jeunesse énumérées dans la loi, sous réserve des compétences des autorités tutélaires

<sup>108</sup> pour la LProMin, voir sa description en pages 54-56 du présent rapport ; la loi du 27 avril 2010 sur le soutien aux activités de la jeunesse (LSAJ), se trouve au RS-VD N° 850.43

<sup>109</sup> article 6 LProMin ; ce qui peut prêter à confusion dès lors que l'*Autorité* de protection de l'enfant au sens du Code civil est la Justice de paix

<sup>110</sup> article 6, alinéa 3, LProMin ; la loi parle d'*autorité judiciaire* ; on a vu que, dans ce contexte, il s'agit des tribunaux civils d'arrondissement connaissant des actions d'état et des litiges matrimoniaux ; aussi avons-nous décidé de remplacer cette expression par celle moins équivoque de juge du divorce

l'APEA ou le juge du divorce. Ces mandats sont confiés soit au SPJ en tant que tel (*évaluation des conditions d'existence d'un enfant et des capacités éducatives de ses parents, surveillance éducative, placement et garde d'un enfant*), soit *ad personam* à un assistant social, collaborateur de référence, du SPJ (*curatelle éducative, curatelle de représentation, curatelle de surveillance des relations personnelles*) ; nous y reviendrons. Il peut aussi s'agir de *mandats pénaux* confiés au SPJ par le juge des mineurs en vertu de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs<sup>111</sup>.

Au cours de toute l'année 2016, le SPJ avait, sur ces bases diverses, assuré au total le suivi de 6731 enfants dont 2365 en exécution de 2568 mandats judiciaires. Le nombre des enfants que suit le SPJ augmente régulièrement, notamment à cause de l'évolution démographique.

Parmi les 5'083 enfants suivis par le SPJ au moment où nous écrivons, 752 sont placés par l'APEA dans une institution spécialisée et 340 dans une famille d'accueil agréée. 3991 enfants sont donc suivis en ambulatoire à domicile. L'APEA et le SPJ optent en effet de préférence pour ce mode de suivi moins intrusif, quand il leur paraît plus judicieux et efficace qu'une mesure plus radicale de placement, compte tenu de l'ensemble des circonstances et d'une évaluation objective des risques et des chances.

## § Les attributions du SPJ<sup>112</sup>

a) Les compétences du SPJ s'entendent toujours *sous la réserve de celles de l'autorité judiciaire*<sup>113</sup>.

b) Il incombe au SPJ, saisi d'un signalement de tiers ou d'une demande d'aide des parents ou du mineur capable de discernement, d'adopter les mesures de protection nécessaires pour prévenir, limiter ou faire disparaître le danger qui pèse sur le développement physique, psychique, affectif ou social d'un mineur que les père et mère ne sont pas à même de protéger seuls. Afin d'évaluer les difficultés ou le danger encouru par le mineur, le SPJ doit au préalable apprécier les données qui lui sont transmises, après avoir pris les informations nécessaires et les avis des professionnels concernés et après avoir informé les parents ou le représentant légal sous réserve des cas où cette communication peut entraîner une nouvelle mise en danger ou en présence d'infractions (*atteinte à l'intégrité physique, psychique et sexuelle*) présumées commises au préjudice du mineur par des membres de sa famille<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> PProMin ; RS 312.1

<sup>112</sup> le SPJ exerce aussi des compétences qui sortent du cadre tracé par le mandat d'enquête et sont essentiellement définies par la loi cantonale du 27 avril 2010 sur le soutien aux activités de la jeunesse ; il est en outre *l'autorité centrale cantonale*, au sens de la législation fédérale sur l'enlèvement international d'enfants, et sur l'adoption et les mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale

<sup>113</sup> ce que disent *expressis verbis* les articles 6, alinéa 4, 13, alinéa 3, 2<sup>ème</sup> phrase, et 15, alinéa premier LProMin ainsi que l'article 34, alinéa 2, in fine, LVP AE

<sup>114</sup> articles 40 et 43 RLProMin

En l'absence d'une demande d'aide ou d'un signalement, le SPJ peut en outre être chargé par les autorités administratives fédérales ou cantonales ou par l'APEA d'évaluer les conditions d'existence d'un enfant en danger et la capacité éducative des parents.<sup>115</sup>

*c) L'intervention du SPJ revêtira la forme d'une **action socio-éducative** (mise en place sans intervention judiciaire ou sur décision judiciaire et sujette à révision périodique) par quoi l'on entend tout conseil, soutien ou aide apporté aux familles et mineurs en difficulté, pouvant consister dans un appui social, psycho-social et éducatif auprès de la famille, d'un placement hors de la famille ou de toute autre mesure utile.*

Le SPJ ne peut mettre en place une telle action sans entendre les parents, le mineur capable de discernement et, le cas échéant, leur représentant légal. Il doit les appeler à coopérer dans la mesure du possible.<sup>116</sup>

*d) L'action socio-éducative fait l'objet d'une révision périodique par le SPJ, d'office ou à la demande des parents ou du mineur capable de discernement. Il transmet sa révision à l'autorité judiciaire mandante, ce qui tient lieu de rapport annuel.<sup>117</sup>*

*e) Le SPJ veille à coordonner les activités des divers intervenants.*

*f) Le SPJ exerce par ailleurs la haute surveillance sur les institutions et organismes privés qui assument des tâches de prévention primaire ou secondaire dans le domaine socio-éducatif, ou toutes autres tâches de protection des mineurs. On rappellera que son chef, ou une personne déléguée par lui, préside la *commission de coordination* qui "assure la collaboration entre les autorités et services chargés des mesures de droit civil pour la protection de l'enfant, du droit pénal des mineurs et des organismes publics ou privés d'aide à la jeunesse".<sup>118</sup>*

*g) Hormis ces compétences générales, le SPJ exerce des attributions spéciales par exemple la surveillance des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (*autorisation pour les camps et colonies de vacances*) et les décisions à prendre au sujet des prestations à fournir pour le placement chez des parents nourriciers<sup>119</sup>.*

*h) Le SPJ doit être appelé par l'APEA à donner son avis sur les requêtes de parents tendant à leur réintégration dans l'autorité parentale ou à la modification ou suppression des mesures restreignant cette autorité.<sup>120</sup>*

---

<sup>115</sup> c'est ce que l'article 20 LProMin appelle le *mandat d'évaluation*

<sup>116</sup> c'est la substance des articles 13-16, 26-27a LProMin et 14 et 34 LVP AE

<sup>117</sup> article 16 LProMin

<sup>118</sup> articles 8-9 LProMin ; d'un autre côté, le chef du SPJ participe aux travaux de la *Conférence latine de promotion et protection de la jeunesse (CLPPJ)* qui a notamment adopté une recommandation en matière d'exigence de qualité au sein des structures d'accueil extrafamilial ; le **cadre étroit de l'enquête ne nous a pas permis d'examiner l'étendue de la coopération que se prêtent les cantons romands pour le placement d'une famille aussi diversement problématique que la famille X**

<sup>119</sup> article 6a, lettres e et g, LProMin, introduit dans cette loi après son entrée en vigueur

<sup>120</sup> article 39 LVP AE

● **La décentralisation des activités protectrices du SPJ (les ORPM)**

2. La loi sur la protection de la jeunesse de 1978, qui s'appliquait à la protection des enfants X pendant les quatre premières années de la période sur laquelle portent nos investigations (2001-2004), exigeait de l'Etat que l'administration de la protection de la jeunesse soit décentralisée<sup>121</sup>. Cette décentralisation s'est tout d'abord opérée par les *Centres sociaux régionaux (CSR)* qui, à côté de la gestion de l'aide sociale à laquelle ils sont aujourd'hui principalement affectés, sont notamment toujours chargés de l'information sociale et de l'accompagnement des démarches à entreprendre en cas de difficultés familiales. Elle est désormais assurée par la division du territoire cantonal en quatre régions administratives de protection de l'enfant : l'Ouest, le Centre, l'Est et le Nord, chacune placée sous la responsabilité immédiate d'un **Office régional de protection des mineurs (ORPM)** à la tête duquel il y a un chef, responsable de l'administration générale, et un **chef adjoint qui participe à l'opérationnel**<sup>122</sup>. Le SPJ, qui dispose de 240 collaborateurs (179 ETP [*i. e. équivalents temps plein*]), alloue aux ORPM près des deux tiers de ce personnel.

L'ORPM Nord, selon son appellation usuelle (*recte* : **l'ORPM du Nord**), regroupe les trois districts du *Jura-Nord vaudois*, du *Gros-de-Vaud* et de *la Broye-Vully*. Il a créé une antenne à *Payerne* pour le district de *la Broye-Vully* au motif raisonnable que ce dernier district administratif constitue aussi un district judiciaire distinct. On a donc à *Payerne*, d'une part, l'autorité de protection de l'enfant de *la Broye-Vully* confiée à la Justice de paix de ce dernier district judiciaire et, d'autre part, une antenne de l'ORPM Nord qui est une unité décentralisée du SPJ.

L'ORPM Nord est dirigé depuis 2008 par son chef actuel, une dame assurément volontaire et bien intentionnée.

a) L'ORPM Nord suit environ mille cent dossiers de mineurs à protéger. Il dispose pour cela de vingt-deux assistants sociaux, d'un stagiaire de l'école sociale, de deux adjoints et d'un chef d'office, **ces trois derniers fonctionnaires constituant la hiérarchie selon la terminologie des directives, qu'utilisent les assistants sociaux**. Le portefeuille constant de chaque assistant social est d'environ cinquante-cinq à soixante dossiers, mais il en ouvre et en clôture environ nonante tout au long de l'année<sup>123</sup>. Selon un calcul qui nous a été fourni par l'ORPM Nord, mais qui date de plusieurs années, chacun de ces assistants sociaux pouvait espérer consacrer deux heures et trente minutes par mois à chaque famille dont il devait assurer la protection.

b) Les assistants sociaux engagés auprès des ORPM disposent tous d'une formation appropriée. Certains ont une formation universitaire de psychologues, la plupart ont suivi une formation au sein d'une haute école (**HES**), filière *travail social*.

L'ORPM Nord emploie en outre du personnel administratif dont l'effectif varie de sept à neuf personnes dont deux secrétaires de direction, deux secrétaires de groupes, un

<sup>121</sup> article 16, alinéa 2, in initio, texte repris mot à mot à l'article 25a alinéa 2, LProMin

<sup>122</sup> ORPM ; article 6, alinéa 2, LProMin<sup>122</sup>

<sup>123</sup> aux termes de l'article 4, alinéa 3, RLProMin, un *collaborateur de référence* assume en principe une soixantaine de situations, s'il travaille à temps plein ; ce nombre pouvant être temporairement dépassé

réceptionniste du programme chômage, un apprenti et une personne en formation gymnasiale de maturité professionnelle commerciale.

L'ampleur et la topographie du territoire confié à l'ORPM Nord exigent de son personnel d'importants déplacements en véhicule privé ; la somme des trajets de ce type effectués annuellement par le personnel de la seule antenne de *Payerne* varierait ainsi de sept mille à quatorze mille kilomètres.

**c) L'ORPM Nord** (*avant 2005 [décentralisation en quatre ORPM]*, le dossier était géré par un groupe ASPM du *Centre social régional [CSR] d'Yverdon*) **a géré en continu le dossier de la famille X. Il l'a tout d'abord fait par les assistants-sociaux du site d'Yverdon, ville dans laquelle cette famille s'était installée le 1<sup>er</sup> avril 2001. Après son déménagement à Seigneux/Valbroye le 1<sup>er</sup> mars 2011<sup>124</sup>, le dossier a été transmis, après un bref délai, à l'antenne de Payerne de l'ORPM Nord et confié à un autre assistant-social travaillant sur ce site.**

**Au moment du retrait de l'autorité parentale des père et mère X, intervenu le 23 juillet 2015, les enfants X encore mineurs ont été mis sous tutelle. Ils sont suivis depuis lors par l'OCPT.**

## • Quelques règles de procédure devant l'APEA et le SPJ

### 10 Généralités, règles de for

Dès lors que l'*autorité de protection de l'adulte* assume le rôle d'*autorité de protection de l'enfant*, les règles de procédure prévues par le code civil pour la protection de l'adulte s'appliquent, en principe et *mutatis mutandis*, à la procédure à suivre pour la protection de l'enfant.

Les cantons assurent, par des dispositions appropriées, une collaboration efficace des autorités et services chargés des mesures de droit civil pour la protection de l'enfant et d'autres formes d'aide à la jeunesse.<sup>125</sup>

L'APEA compétente pour prendre des mesures de protection de l'enfant est celle du lieu de domicile de l'enfant sous réserve, s'il y a péril en la demeure, de la compétence reconnue à l'APEA du lieu de résidence qui doit ordonner des mesures appropriées dont elle informe sans retard son homologue du lieu de domicile.

Si une personne faisant l'objet d'une mesure de protection change de domicile, la compétence est transférée immédiatement à l'autorité de protection du nouveau lieu de domicile, à moins qu'un juste motif ne s'y oppose ; **c'est ce qui s'est passé en l'occurrence lorsque la famille X a changé de domicile le 1<sup>er</sup> mars 2011.** Ces règles de for valent aussi pour le SPJ. Lorsque l'enfant vit chez des parents nourriciers ou, d'une

<sup>124</sup> après un bref passage à Henniez, insignifiant pour notre enquête

<sup>125</sup> articles 314 et 317 CC

autre manière, hors de la communauté familiale des père et mère, ou lorsqu'il y a péril en la demeure, les autorités du lieu où se trouve l'enfant sont également compétentes.<sup>126</sup>

Dans les **procédures de mesures protectrices de l'union conjugale** (acronyme : *MPUC*) ou de divorce, la compétence de régler les relations des père et mère avec l'enfant et de prendre les mesures nécessaires à la protection de ce dernier revient au juge saisi (*ci-après, pour simplifier : le juge du divorce*) ; cette attribution de compétence vaut aussi dans les procédures en modification d'un jugement de divorce, Mais c'est l'APEA qui est chargé d'exécuter les mesures adoptées en ce domaine par le juge du divorce. Le juge du divorce est aussi compétent pour modifier les mesures relatives à l'attribution et à la protection des enfants de protection si de nouveaux faits l'exigent. Mais, ici également, l'APEA reste compétente pour poursuivre une procédure de protection de l'enfant introduite avant la procédure judiciaire, de même que pour prendre les mesures immédiatement nécessaires à la protection de l'enfant lorsqu'il est probable que le juge de divorce ne pourra les prendre à temps.<sup>127</sup>

Les dispositions de procédure relatives à la protection personnelle de l'enfant sont applicables par analogie aux mesures à prendre pour protéger les biens de l'enfant.<sup>128</sup>

### **11. L'ouverture d'une procédure de protection à la suite d'un signalement**

La procédure de protection à ouvrir devant l'APEA est introduite soit d'office, soit par le *signalement* d'une institution, le plus souvent l'école, ou d'un particulier, le plus souvent une personne exerçant une activité en rapport avec l'enfance, mais aussi par le signalement de proches, de familiers ou de toute personne privée informée d'une menace pesant sur le développement d'un enfant.

Le signalement est un devoir pour les organes énumérés dans la loi et une faculté pour les particuliers. Le signalant doit s'exprimer par écrit, décliner son identité et adresser son signalement simultanément à l'APEA et au SPJ (*double signalement*). Les personnes concernées par un signalement sont parties à la procédure de même que toute personne qui demande d'intervenir pour autant qu'elle justifie d'un intérêt digne de protection.

Saisi d'un signalement qui n'est pas manifestement abusif, le SPJ détermine en premier lieu s'il y a lieu de prendre des mesures de protection urgentes tel qu'un placement. Il fait ensuite son appréciation du signalement. Il dispose d'un délai de dix semaines pour transmettre son rapport à l'APEA. Il est loisible à l'APEA de prendre des mesures avant d'avoir reçu le rapport du SPJ, mais elle doit alors agir en coordination avec lui.

A réception du rapport du SPJ dont l'appréciation et les conclusions ou propositions doivent être traitées *pflichtgemäss*, le président de l'APEA peut soit considérer que la situation décrite ne nécessite pas son intervention et clore la procédure, soit ordonner une enquête qu'il conduit lui-même en vue de limiter l'autorité parentale ou de prendre des mesures provisionnelles de protection. Les autorités administratives cantonales et communales sont tenues, lorsqu'elles en sont requises, de collaborer à cette enquête en fournissant à leurs frais les renseignements et documents dont l'enquêteur a besoin. Au lieu de clore le dossier ou de classer l'enquête sans suite, le président peut transmettre

<sup>126</sup> articles 315 et 442 CC (cette dernière disposition étant applicable par analogie)

<sup>127</sup> articles 314 a et 315 b CC

<sup>128</sup> article 324, alinéa 3, CC

le dossier à l'APEA s'il estime qu'il y a lieu d'adopter des mesures de protection de l'enfant prévues dans le code civil. Elle peut elle-même ordonner un complément d'enquête avant de se prononcer.

L'APEA doit informer le SPJ de la suite qu'il a donnée au signalement.<sup>129</sup>

La procédure de signalement est en principe gratuite et se clôture sans suite de frais, sous réserve de circonstances énumérées exhaustivement par la loi.<sup>130</sup>

**L'action socio-éducative se déroulera autant que possible dans le milieu familial de l'enfant avec, si nécessaire, le concours d'institutions d'éducation spécialisée. Si cela n'est plus possible il faudra recourir à un placement dans une famille d'accueil ou en institution, aux conditions déjà évoquées, voire – lorsque les circonstances le justifient - à un placement dans une institution fermée ou dans un établissement psychiatrique<sup>131</sup>.**

## ***12. Le droit d'être entendu et le droit à la transparence***

La personne concernée par un signalement doit être entendue et les parties peuvent consulter le dossier. L'APEA doit aussi informer le signalant de la suite qu'il a donnée au signalement.

Le droit d'être entendu et le droit à l'information de toutes les personnes concernées doivent être rigoureusement observés avant que des mesures de protection de l'enfant ne soient prises, modifiées et exécutées. Ce droit est en premier lieu celui des parents qui doivent être informés sur l'action éducative envisagée, sur ses modalités et sur son exécution, puis être appelés à y coopérer, qu'il s'agisse de la procédure d'évaluation, de l'institution d'une surveillance et curatelle éducatives, de la mise en place d'une curatelle de surveillance des relations personnelles et de l'exécution d'un mandat de placement et de garde **de garde** (*en cas de retrait du droit de déterminer le lieu de résidence en application de l'article 310 CC*), voire de l'ordonnance d'une curatelle de représentation. En vertu du principe de gradation déjà évoqué plus haut, l'APEA peut, si elle l'estime utile, avant toute autre mesure, exhorter les parents de l'enfant à tenter une médiation pour éviter de créer une situation conflictuelle. Ce droit prend en compte la circonstance que la plupart des mesures protectrices implique une restriction de l'autorité parentale. A ce propos précis, le père ou la mère qui ne détient pas l'autorité parentale doit lui aussi être informé des événements particuliers survenant dans la vie de l'enfant et entendu avant la prise de décisions importantes pour le développement de celui-ci. Il peut, tout comme le détenteur de l'autorité parentale, recueillir auprès de tiers qui participent à la prise en charge de l'enfant, notamment auprès de ses enseignants ou de son médecin, des renseignements sur son état et son développement.<sup>132</sup>

Quant à l'enfant en faveur duquel sont envisagées, adoptées ou exécutées des mesures de protection, il doit être entendu personnellement, de manière appropriée, à moins que son âge ou d'autres justes motifs ne s'y opposent ; les résultats de son audition, nécessaires à la décision, sont seuls consignés au procès-verbal et les parents en sont

<sup>129</sup> articles 19 à 24 et 26 à 28 LProMin,

<sup>130</sup> articles 26 à 27 LProMin, 37 à 42 RLProMin, 13 à 19 LVP AE

<sup>131</sup> article 314b CC

<sup>132</sup> article 275a CC

informés. L'APEA ordonne, si nécessaire, la représentation de l'enfant et désigne un curateur expérimenté en matière d'assistance et dans le domaine juridique.<sup>133</sup> Il va sans dire que toute mesure restreignant les relations personnelles enfant/ parents doivent être précédées d'une audition, en toute liberté, des enfants concernés s'ils sont capables de s'exprimer qu'ils aient ou non le discernement au sens de l'article 13 CC. Quant aux enfants qui ne sont pas capables de s'exprimer ils doivent être au préalable *observés* d'une manière adéquate et appropriée aux circonstances.

**Le bien de l'enfant est un droit constitutionnel ; c'est la clé de voûte de l'édifice législatif bâti pour sa protection. Ce bien l'emporte sur tout autre, en particulier sur le droit des parents de conserver leur autorité sur l'enfant ou simplement de le garder auprès d'eux lorsque les relations personnelles enfant/parents sont préjudiciables pour son développement.**

**Le droit d'être entendu de l'enfant, proclamé fondamentalement par l'article 12 CDE, est essentiel pour la protection effective de ce bien fondamental et de ces intérêts primordiaux. Il n'est pas sûr que les autorités compétentes en l'espèce aient compris que l'enfant *capable de s'exprimer* est en quelque sorte le seul expert de sa situation personnelle et qu'il faut l'écouter sans influence extérieure avant de prendre une décision qui touche à sa situation personnelle.**

Ce sera l'objet d'une recommandation.

### **13. L'organisation des voies de droit avant et après 2013**

#### *a) application analogique du droit fédéral (rappel)*

L'autorité de protection de l'adulte *fait office* d'autorité de protection de l'enfant. Les dispositions du droit fédéral qui régissent la procédure devant l'autorité de protection de l'adulte sont dès lors applicables par analogie à la procédure devant l'autorité de protection de l'enfant. Les règles du code de procédure civile relatives à l'appel ne s'appliquent donc à la procédure de recours ouverte en matière de protection de l'enfant que sous réserve de ce que prescrivent ces dispositions.<sup>134</sup>

#### *b) les divers recours*<sup>135</sup>

*α) Les décisions du SPJ prises en exécution d'un mandat de surveillance ou de garde peuvent être attaquées devant l'APEA ou, le cas échéant, devant le juge du divorce*<sup>136</sup>. Ces recours sont peu nombreux parce que le différend trouve ordinairement une solution transactionnelle. Le Tribunal cantonal n'en a pas moins tenu à rappeler, dans ses circulaires, les compétences décisionnelles du SPJ, exécutant une mesure (*curatelle ou droit de garde*) en matière de choix du lieu de vie ou des relations personnelles.

<sup>133</sup> articles 314 à 314b CC

<sup>134</sup> articles 314, alinéa 3, et 440, alinéa 1, CC ; article 20 LVP AE, en relation avec

<sup>135</sup> voir pour tout cela articles 36 et 37 LVP AE ; 450 à 450c et 450f CC applicables par analogie

<sup>136</sup> article 61, lettre a (reprise de l'article 9 a LPJ qui prévoyait un tel recours auprès des "autorités de tutelle") en relation avec les articles 21-23 LProMin ; l'article 24b introduit tardivement dans la LProMin et dont il est fait référence à l'article 61, lettre a, est une norme cosmétique et, à notre avis, superflète, dès lors que tout ce qu'elle dit est déjà dit aux articles 21-23

*β) Les décisions de l'APEA portées devant le Tribunal cantonal – qui peut ordonner des débats - sont jugées en *Chambre des curatelles* (*Chambre des tutelles* avant 2013).*

*γ) Les décisions administratives du SPJ peuvent, en conformité avec les principes qui régissent la procédure administrative cantonale, faire l'objet (à l'instar des décisions que prend l'OCTP en tant qu'autorité centrale du droit des traités<sup>137</sup>) d'un recours direct au Tribunal cantonal qui statue par sa *Cour de droit public et administratif*,<sup>138</sup>. Sont p. ex. de telles décisions le refus de délivrer une *autorisation d'accueil* en vue d'adoption ou une *autorisation d'ouvrir une institution d'éducation spécialisée*. Ne sont en revanche pas attaquables les mesures de pure organisation interne, tel le refus de remplacer un collaborateur de référence pour une situation déterminée.*

*c) Le recours, qui doit être écrit et dûment motivé, est muni de lege de l'effet suspensif sauf décision contraire de l'autorité de recours (*APEA ou Tribunal cantonal*).*

*d) Celui qui, par l'un des moyens sus-décrits, entend contester la marche d'une procédure conduite par le SPJ ou l'APEA peut se plaindre en tout temps d'un retard injustifié ou d'un déni de justice formel devant la Cour de droit public et administratif ou devant la Chambre des curatelles du Tribunal cantonal. Mais il a trente jours pour attaquer les décisions du SPJ ou de l'APEA qu'il estime entachées d'illégalité ou d'inopportunité ou qui reposent selon lui sur la constatation fautive ou incomplète de faits pertinents ; ce délai est réduit à dix jours si le recours vise les mesures provisionnelles ordonnées après un signalement dans l'attente de la décision sur le fond qui doit intervenir dans les six mois de cette ordonnance.*

#### ***14. La qualité pour recourir***

##### ***a) Généralités***

La qualité pour agir devant l'APEA ou devant le Tribunal cantonal contre les décisions du SPJ ou contre les décisions de l'APEA ayant statué en tant qu'autorité de protection de l'enfant (notamment celles prises au terme de l'enquête conduite par le président de cette autorité ou de l'enquête complémentaire conduite par cette autorité elle-même) est reconnue aux personnes parties à la procédure, aux proches de la personne concernée et aux personnes qui ont un intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. Entendus et associés à la mise en œuvre d'une action socio-éducatives, le mineur capable de discernement (qui, p. ex., s'en prend à une décision de placement), son représentant légal ou ses parents ont un intérêt juridique primordial à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. Ils doivent être informés de leurs moyens et des voies de recours à leur disposition<sup>139</sup>. En revanche ni les établissements OES ni les établissements SPJ, simples mandataires, ne jouissent du droit de recours contre. p. ex. une décision de l'APEA mettant fin à une mesure de placement qu'ils exécutent.

##### ***b) La qualité pour recourir du SPJ et du curateur ad personam***

Le SPJ n'est manifestement ni une personne qui pourrait se prévaloir d'un intérêt personnel juridiquement protégé ou digne de protection ni, à proprement parler, contrairement à ce que dit la LProMin, une autorité qui serait au bénéfice d'une norme

<sup>137</sup> article 11a LVP AE

<sup>138</sup> articles 73, 92 LPA-VD ; article 61, lettre c, LProMin ; article 11a, alinéa 2, LVP AE

<sup>139</sup> article 19 LProMin

attributive de la qualité pour recourir dans le domaine de la protection de l'enfant. Malgré cela, la Chambre des curatelles du Tribunal cantonal, comme avant elle sa Chambre des tutelles, entre en matière, sans trop d'explication, sur les recours formés contre des décisions de l'APEA non seulement par le SPJ mais aussi par le collaborateur de référence désigné comme curateur *ad personam* pour protéger l'enfant. Il leur reconnaît la qualité pour agir par une interprétation plutôt extensive de l'article 450, alinéa 2, CC précité.

Cette pratique est désormais constante.

**Quoi qu'on puisse penser du peu de clarté de sa base légale, elle nous paraît judicieuse car elle concourt à la protection de l'enfant qui peut être gravement compromise par un refus injustifié de l'APEA d'ordonner des mesures appropriées. Une fois doté de ce droit de recourir, le SPJ doit savoir que ce droit devient un devoir lorsqu'une décision de l'APEA met en danger la personne de l'enfant que le SPJ a la mission naturelle de protéger.**

**Vu l'importance des enjeux, on peut regretter que le SPJ n'ait pas recouru en 2007 contre la décision par laquelle l'APEA, se fondant sur une expertise pédopsychiatrique fragile, a révoqué la décision provisionnelle de placer les deux aînées de la fratrie X. S'il n'entendait pas ouvrir une procédure de recours devant le Tribunal cantonal, il eût été au moins opportun qu'il demandât une nouvelle expertise dont les résultats auraient pu être plus clairs.**

**Aussi ferons-nous une recommandation en vue de rendre le SPJ attentif à ce que son droit de recours devient un devoir lorsqu'une décision de l'APEA est de nature à porter préjudice au bien de l'enfant qu'il a mission de protéger.**

### ***15. Quelques règles applicables au placement d'enfants hors de la famille***

Le placement d'un mineur hors du milieu familial est, avec raison, perçu par le législateur comme l'*ultima ratio*. Il ne s'impose que si les conditions d'existence de l'enfant et l'incapacité éducative irrémédiable des parents l'exigent. La rupture du lien social et affectif entre parents et enfants peut en effet, selon les circonstances, avoir des conséquences plus néfastes pour le développement des enfants qu'une erreur grave dans l'application d'une mesure d'action socio-éducative. C'est pour réduire ce risque que les fratries ne doivent en principe pas être séparées.<sup>140</sup>

**Ce risque explique en partie (*mais n'excuse pas*) que le SPJ ait attendu quatre ans avant de proposer un placement des enfants X d'ailleurs partiel et limité aux jours ouvrables<sup>141</sup>, pourquoi des pédopsychiatres y ont vu une solution périlleuse et enfin pourquoi le SPJ a renoncé, pendant les sept années qui ont suivi la révocation de ce placement pondéré, à renouveler toute proposition de placement alors même qu'il n'ignorait pas qu'aucune autre mesure n'était propre à freiner la dégradation continue de la situation des enfants.**

<sup>140</sup> articles 19, 23 et 28 LProMin

<sup>141</sup> mesure sérieusement envisagée déjà dans le *rapport de renseignements* du 13 janvier 2004

C'est aussi pour prévenir ce risque que le droit fédéral soumet le placement d'enfants hors du milieu familial, en famille d'accueil ou en institution spécialisée, de même que leur placement à des fins d'adoption, à un régime rigoureux d'*autorisation d'accueil* et de *surveillance*.<sup>142</sup> Il laisse de surcroît aux cantons la compétence d'édicter des dispositions plus strictes aux fins de garantir une protection optimale aux mineurs vivant en dehors de leur foyer. **C'est ce qu'a fait le gouvernement du canton de Vaud en réglant avec minutie les conditions de placement des enfants**<sup>143</sup>.

*a)* Le SPJ est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'accueil et pour exercer la surveillance requise par l'OPE lorsque l'enfant est placé en famille d'accueil ou en institution.<sup>144</sup>

Il ne peut ordonner le placement d'un enfant qu'avec l'autorisation écrite des parents (*ou du représentant légal*) ou sur ordre de l'APEA ou du juge du divorce lorsque le droit de déterminer le lieu de résidence d'un mineur a été retiré en application de l'article 310 CC.<sup>145</sup> Une clause d'urgence permet toutefois au SPJ d'ordonner lui-même le placement s'il y a péril en la demeure et que l'autorité judiciaire ne peut se prononcer à temps. Le placement opéré dans ces conditions doit être soumis sans délai à l'APEA qui statue sur son bien-fondé.

*c)* L'enfant ne peut être placée dans une famille d'accueil que si les *parents nourriciers*<sup>146</sup> satisfont aux exigences de cette tâche, vu leur éducation, leur caractère et leur état de santé et si les conditions matérielles sont remplies.<sup>147</sup> Si le placement en famille d'accueil n'est pas possible, l'enfant sera reçu dans une institution spécialisée.<sup>148</sup>

*d)* En cas de retrait de l'autorité parentale, c'est l'OCTP qui est compétent pour procéder au placement des enfants qui sont désormais sous sa tutelle, ce qu'il a fait en juillet 2015 après l'arrestation des parents X.

*e)* Les dispositions qui régissent la protection de l'adulte sur le *placement à des fins d'assistance (PLAFA)* sont applicables par analogie au placement d'un enfant dans une institution fermée ou dans un établissement psychiatrique.

*f)* Dans tous les cas, les parents et le mineur capable de discernement disposent d'un droit de recours judiciaire.<sup>149</sup>

---

<sup>142</sup> articles 1 et 3 de l'ordonnance déjà citée du Conseil fédéral du 19 octobre 1977 (*OPE*) adoptée pour concrétiser l'article 316, alinéas 1 et 2, CC

<sup>143</sup> aux articles 30 et suivants LProMin et 47-104 du règlement s'application adopté par le Conseil d'Etat le 5 avril 2017 (*RLProMin*)

<sup>144</sup> article 316, alinéa 1bis, CC, 2 OPE, 6a et 30 LProMin ; **cette compétence s'exerce aussi lorsque le mineur est sous tutelle**

<sup>145</sup> c'est ce que l'article 23 LProMin appelle le *mandat de placement et de garde*

<sup>146</sup> terme consacré à l'article 34 LProMin

<sup>147</sup> voir l'article 1, alinéa 2, OPE *a contrario* et les articles 34 et suivants LProMin

<sup>148</sup> article 44 LProMin

<sup>149</sup> article 19 alinéa 3, *in fine*

### ● *Les collaborations extérieures au SPJ*

16. Pour accomplir ses missions, le SPJ dispose de collaborations extérieures qui ne sont pas seulement celle des personnes qui lui adressent des signalements, mais surtout celle des institutions tenues de coopérer à son action socio-éducative en vertu de l'article 7 LProMin. Il s'agit des autorités scolaires, parascolaires et des membres du corps enseignant, des centres hospitaliers, médico-sociaux (CMS) et des professionnels de la santé ainsi que de l'Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire (*Unité PSPS*), des préfets et des municipalités ainsi que des centres sociaux régionaux (CSR). Le SPJ dispose aussi de la collaboration des commissions ou organismes désignés ou reconnus par la Confédération ou l'Etat de Vaud, sur un plan cantonal ou régional.

Il peut faire appel à d'autres organismes publics ou privés.

Le SPJ collabore, de manière spécifique, avec l'*Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP)* notamment en assurant la gestion administrative et financière des mesures de placement ou de soutien financier mises en œuvre par cet office.

La collaboration extérieure dont dispose le SPJ peut prendre d'autres formes que le signalement et la participation directe à son action socio-éducative. Il est ainsi autorisé à échanger, avec toutes autorités ou tous services impliqués ou concernés par la situation du mineur ou de ses parents, des données personnelles et sensibles relatives à ces personnes, à condition que les informations reçues ou livrées soient nécessaires à la prévention des facteurs de mise en danger ou à la protection du mineur et n'aillent pas au-delà, conformément au principe constitutionnel de la proportionnalité<sup>150</sup>.

Il participe encore – à titre consultatif - à des rencontres multidisciplinaires, organisées par d'autres autorités et organismes, entre des réseaux de professionnels connaissant la situation d'un mineur déterminé. Il peut lui-même organiser de telles rencontres en vue d'une appréciation interdisciplinaire ou d'une coordination de l'action socio-éducative conduite en faveur d'un mineur déterminé.<sup>151</sup>

Nous décrirons ci-après quelques-unes des structures de collaboration qui viennent d'être mentionnées avant de nous arrêter utilement sur des particularités du droit de la curatelle et de la tutelle des mineurs, puis de terminer sur une brève explication du rôle récemment assumé en l'occurrence par la Cour des comptes contrôlant l'action du SPJ. C'est dans la cinquième partie du rapport que seront analysés les comportements de l'APEA, du SPJ et de leurs collaborateurs extérieurs.

---

<sup>150</sup> en vertu de l'article 5 LProMin, la haute surveillance (*au sens de 8 LProMin*) sur les institutions que le SPJ appelle à collaborer s'exerce par le régime de l'autorisation, découlant de l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (*OPE*) pour les institutions soumises à ce régime, et par le contrôle des conditions liées à la convention de subventionnement ou au contrat de prestations ; ces deux modalités de surveillance peuvent être cumulées ; la même disposition précise que, pour les institutions et organismes privés accomplissant des tâches de prévention primaire ou secondaire dans le domaine socio-éducatif ou de protection des mineurs non soumis au régime de l'autorisation et non subventionnés, le service peut intervenir sur demande ou de sa propre initiative pour toute question relevant de sa compétence

<sup>151</sup> article 6, 11 et 12 RLProMin

## ● La collaboration institutionnelle pour l'enseignement spécialisé<sup>152</sup>

Le SPJ est habilité *de lege* à conclure au nom de l'Etat des contrats de prestations avec des *institutions d'éducation spécialisée* et à leur imposer, sous certaines conditions, l'accueil d'un mineur au bénéfice d'une mesure de protection confiée par l'APEA ou par le juge du divorce ou adoptée à l'instance des parents.<sup>153</sup>

### 17. Le concept d'enseignement spécialisé

L'enseignement spécialisé est destiné aux enfants et adolescents dont l'état exige une formation particulière, notamment en raison d'une maladie ou d'un handicap mental, psychique, physique, sensoriel ou instrumental. Il comprend différents types de formation adaptés à chaque situation et tend à favoriser l'autonomie, l'acquisition de connaissances, le développement de la personnalité et l'ouverture à autrui, en vue de la meilleure intégration sociale possible. Il offre individuellement, ou en groupes structurés, des activités adaptées à chaque enfant et adolescent ainsi que des activités destinées à développer ses capacités sociales, pratiques, manuelles, créatrices et physiques.

Dans le canton de Vaud, cet enseignement est régi par la *loi cantonale du 25 mai 1977 sur l'enseignement spécialisé*<sup>154</sup>. Applicable pendant toute la période déterminante pour notre enquête (2001-2015), elle sera abrogée en août 2019 par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 2015 sur la pédagogie spécialisée (*LPS*).

L'enseignement spécialisé est dispensé dans des établissements publics ou privés reconnus d'utilité publique. Il peut aussi être assuré par des enseignants spécialisés *itinérants* intervenant en classe ordinaire ou individuellement à domicile. L'ouverture ou la fermeture d'une école ou d'une classe d'enseignement spécialisé doit être approuvée par le département compétent.

Les parents domiciliés ou résidant sur le territoire du canton de Vaud sont tenus de donner un enseignement spécialisé à leurs enfants en âge de scolarité qui en ont besoin. Mais il faut le consentement des parents pour que cet enseignement soit dispensé dans un internat. Ils peuvent aussi demander qu'un enseignement spécialisé soit dispensé à leurs enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge de la scolarité ou qui, encore mineurs, ont dépassé cet âge mais souffrent de déficiences qui justifient un tel enseignement aux frais duquel l'assurance-invalidité contribue. En fin de scolarité spécialisée, un conseiller AI vient dans chaque institution pour évaluer les possibilités d'une formation professionnelle et entendre à ce sujet les enfants concernés.

<sup>152</sup> l'article 6 RLProMin précise que le SPJ peut conclure des protocoles de collaboration avec des entités étatiques, travaillant dans les domaines de l'enseignement et de la pédagogie spécialisée.

<sup>153</sup> articles 25a et 25c LProMin

<sup>154</sup> LES ; RS-VD 417.31

## **18. SESAF et OES**

a) La responsabilité de l'enseignement spécialisé incombe au *Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAF)* qui dépend du *Département de la formation, de la jeunesse et de la culture*. Ce service a pour missions, d'une part, d'offrir appui et soutien à l'ensemble du système de formation au travers des outils de la *pédagogie spécialisée*, de l'orientation professionnelle, de la promotion de la santé et de la prévention et, d'autre part, d'**assurer et soutenir la scolarisation des enfants et jeunes à besoins particuliers** et d'**accompagner leur processus d'insertion sociale par la formation professionnelle**.

**b) Du point de vue hiérarchique, le SESAF est l'homologue du SPJ qui dépend du même département que lui.**

L'*Office de l'enseignement spécialisé (OES)* est une subdivision du SESAF à l'égal, notamment, de l'*Office de psychologie scolaire (OPS)*<sup>155</sup> et de l'*Unité promotion de la santé et prévention en milieu scolaire (Unité PSPS)*.

Il compte huit inspecteurs chargés notamment **1.** d'aider les parents et les professionnels à trouver les prestations adaptées aux difficultés et aux besoins des élèves qui leur sont signalés, **2.** d'optimiser les liens entre établissements scolaires et écoles d'enseignement spécialisé pour préserver au mieux les chances d'intégration, et **3.** d'assurer le conseil pédagogique des *classes de développement*.

L'OES gère les classes de développement et celles d'enseignement spécialisé, ainsi que l'*Ecole cantonale pour enfants sourds*. L'*Ecole des sourds* n'est pas à proprement parler une école, au sens physique du terme, mais un organisme ambulatoire d'appui aux enfants qui, scolarisés dans l'école publique, souffrent de déficience intellectuelle, de déficience motrice, de troubles psychiques, de troubles importants de l'apprentissage et de tous handicaps (à l'exclusion de la cécité). Plus largement, l'OES s'implique dans la relève des parents d'enfants en situation de handicap. Il participe à l'organisation et à la gestion de cinq *Unités d'accueil temporaire (UAT)*. Il dirige par ailleurs le *Centre thérapeutique de jour pour enfants (CTJE)* en collaboration avec le *Service universitaire de la psychiatrie des enfants et adolescents (SUPEA)* où une vingtaine d'enfants à diagnostic psychiatrique reçoivent enseignement et soins.

L'OES finance et dirige la partie enseignante du *Centre thérapeutique de jour pour adolescents (CTJA)*. Depuis un an, un nouveau dispositif similaire a été créé dans le Nord vaudois pour des enfants de quatre à douze ans. Ce dispositif installé à *Yverdon* est constitué de deux classes et d'une équipe mobile de psychologues, de médecins, d'enseignants et d'éducateurs intervenant dans les écoles ordinaires pour donner des conseils et proposer des évaluations diagnostiques.

---

<sup>155</sup> c'est de l'OPS que dépendent les 9 services régionaux de *Psychologues, psychomotriciens et logopédistes en milieu scolaire (PPLS)* qui dispensent des prestations de proximité pour chaque établissement scolaire. Les services PPLS du *Jura/Gros-de-Vaud/nord vaudois* et de la *Broye* ont été largement mis à contribution pour le traitement des déficiences langagières dont souffrent ou souffraient les enfants X

L'OES finance et dirige la partie enseignante du *CTJA*. Il dirige le *CTJE* en collaboration avec le *SUPEA* où une vingtaine d'enfants à diagnostic psychiatrique reçoivent enseignement et soins.

c) Par l'organe de ses inspecteurs, l'OES surveille dix-neuf institutions d'enseignement spécialisé, souvent multisites, créées par autant de fondations ou d'associations de droit privé. Ce sont (*s.e.o.o*) les fondations de *la Monneresse (Aigle)*, *Vernand (Cheseaux s/Lausanne)*, *L'Espérance (Etoy)*, *Asile des aveugles (Centre pédagogique pour handicapés de la vue)*, *Hôpital de l'Enfance, Verdeil, Dr Combe et Madame Charles Eynard-Eynard (toutes de siège à Lausanne)*, *Institution de Lavigny (Lavigny)*, *Renée Delafontaine (Le Mont s/Lausanne)*, *Ecole de Mémise (Lutry)*, *Mérine (Moudon)*, *L'Ombelle (Nyon, Centre d'enseignement spécialisé)*, *Nant (Saint-Légier, Centre psychothérapeutique de jour pour enfants – Chamoyron)*, *Perceval (Saint-Prex)*, et *Entre-Lacs (Yverdon)*, ainsi que les associations *Ecole des Jordils (Lausanne)*, *Le Foyer (ibid.)* et *La Branche (Mollie-Margot)*.

Bien que leurs activités socio-éducatives soient subventionnées à 100% par l'Etat cantonal, ces institutions conservent leur autonomie ; elles nomment p. ex. leur direction et leur personnel en fonction des besoins et dans le respect des critères de formation. Elles accueillent au total mil six-cent cinquante élèves qui prennent le repas de midi, mais elles ne disposent que d'un peu plus de deux-cents places d'hébergement pour ceux qui doivent y passer la nuit (*internes*). Les demi-pensionnaires<sup>156</sup> rentrent à la maison après l'école, mais certains d'entre eux passent encore un moment dans un *foyer de jour* avant de rentrer chez eux.

d) L'OES organise aussi l'hébergement, dans ses propres foyers (*écoles avec internat*) et ses UAT, d'enfants en situation de handicap qui ne peuvent pas toujours vivre en famille à cause de la nature de leur handicap ou de l'éloignement géographique. Il y accueille aussi des enfants *menacés dans leur développement* dont il s'occupe en corrélation avec le SPJ pour concrétiser les objectifs de la LProMin et de la LES<sup>157</sup>.

Les foyers OES sont ouverts de 185 à 190 jours par an ; la *Fondation Perceval*, qui accueille des enfants lourdement handicapés, est cependant ouverte 365 jours par an<sup>158</sup>. Le SPJ y requiert l'hébergement des seuls enfants dont le *développement est mis en danger* (20 enfants environ sur la centaine qu'héberge cette fondation).

**Il sied de préciser ici que le législateur cantonal commande à l'Etat de favoriser les externats<sup>159</sup>. Si des raisons financières ne sont sans doute pas absentes de ce choix, sa motivation principale est d'éviter les ruptures de l'unité familiale tant que la réhabilitation des capacités éducatives des parents n'est pas devenue illusoire. On rappellera que, s'il fallait admettre que les parents ont un droit à cette réhabilitation, ce droit ne saurait en aucun cas l'emporter sur le bien de l'enfant qui est l'objectif suprême du système éducatif.**

<sup>156</sup> le qualificatif est nôtre

<sup>157</sup> dont on nous a dit que l'abrogation prochaine par la LPS ne devrait pas modifier essentiellement la mission de l'OES, si ce n'est qu'elle renforcera le droit des parents à la participation

<sup>158</sup> comme c'est le cas, par exemple, de la *Castalie* à Monthey

<sup>159</sup> article 25a, alinéa 2, *in fine*, repris mot à mot de l'article 16, alinéa 2, LPJ 1978

## **19. Présentation comparée d'un établissement du SESAF (OES) et d'un établissement du SPJ**

### **• Remarque initiale**

a) Pour éviter toute confusion, il convient de distinguer soigneusement les établissements du SESAF, précités, de ceux communément appelés "foyers SPJ" qui sont des foyers de la *Politique socio-éducative (PSE)*. Créés et gérés par des associations ou des fondations de droit privé, mais autorisés et subventionnés par le SPJ, ces foyers, au nombre d'une trentaine dont certains multisites, fournissent aux enfants un *accueil socio-éducatif de jour (ASEJ)* ou un *hébergement en internat*. Ce sont (*s.e.o.o*) *Les Airelles (Aigle et la Tour-de-Peilz)*, la *Maison d'Enfants d'Avenches*, la *Maison des Jeunes (Bex et Lausanne)*, le *Foyer Saint-Martin (Blonay)*, la *Fondation des Clarines (Chardonne)*, l'*Ecole Pestalozzi (Echichens)*, *Le Servan*, *Le Châtelard*, la *Fondation Bellet*, la *Fondation Fondacad* et la *Fondation La Pouponnière et L'Abri (Lausanne)*, *La Pommeraie (Lonay)*, *La Cigale*, *La Feuillère* et le *Home chez Nous (le Mont-sur-Lausanne)*, la *Fondation de Serix (Palézieux)*, la *Maison d'Enfants de Penthaz*, *La Rambarde (Pully)*, la *Sainte-Famille (Renens)*, la *Fondation Pré-de-Vert (Rolle)* la *Fondation Petitmaître* avec son foyer H5 (*Yverdon*)<sup>160</sup> et la *Fondation Jeunesse et Famille (divers lieux)*.

Les prestations des "foyers SPJ" sont d'une autre nature que celles fournies par les établissements du SESAF. Alors que les établissements du SESAF fournissent l'*enseignement spécialisé* que nous venons de décrire, les "foyers SPJ" ne fournissent qu'un *hébergement avec la collaboration d'éducateurs spécialisés*.

b) Le placement dans les établissements SPJ ou l'application de mesures ambulatoires dispensées par ces établissements interviennent à la demande de l'assistant-social (collaborateur de référence SPJ), qui décrit la problématique posée. Les objectifs de la mesure à prendre, le choix du parent avec lequel il faudra travailler, l'opportunité d'accueillir un enfant, voire tout ou partie d'une fratrie, sont discutés par une équipe de quatre éducateurs, à laquelle se joint l'assistant-social collaborateur de référence ; à l'issue de cette réunion, celui-ci prend contact avec les parents. Si les parents sont preneurs, la mesure est appliquée et l'établissement commencera à travailler en synergie avec eux. S'ils ne le sont pas, le SPJ agira par la voie des mandats que lui confiera l'APEA.

c) Il sied d'illustrer la distinction qui vient d'être faite en comparant l'activité de la *Fondation de Verdeil* et l'activité de la *Fondation Petitmaître*.

### **• La Fondation de Verdeil (établissement OES)**

La *Fondation de Verdeil* tire son nom d'une rue de *Lausanne* où se trouvaient ses premiers bureaux. Créée en 1958 pour des enfants en difficulté, elle est l'une des dix-neuf fondations de droit privé, mais d'utilité publique, placées sous la surveillance de l'OES. Elle procure ou dispense une pédagogie et un enseignement spécialisés à des

<sup>160</sup> appelé ainsi, tout au long du dossier et même dans le rapport pédopsychiatrique du 10 octobre 2007, à cause de son installation à *Yverdon* au N° 5 de la *rue Haldimand*; il porte désormais le nom de **M28** après avoir déménagé au N° 28 de la *rue des Moulins* 28 de la même ville

enfants affectés d'un handicap mental propre à entraîner des retards de trois ou quatre ans en scolarité ordinaire.

La *Fondation de Verdeil* est ainsi un établissement scolaire multisite dispensant un enseignement spécialisé. Elle ne dépend donc pas du SPJ contrairement à ce qui est le cas, par exemple, de la *Fondation Petitmaître* qui a une structure d'hébergement et de placement. La *Fondation de Verdeil* n'intervient par conséquent jamais sur mandat de l'APEA ou à la demande du SPJ, mais seulement à la demande de l'OES généralement alerté – pour les petits d'âge préscolaire - par les parents, par les pédiatres ou par d'autres thérapeutes (*p. ex. les logopédistes*). A l'instar des autres établissements OES, la *Fondation de Verdeil* n'a de contact avec le SPJ qu'en tant que, d'une part, elle a le devoir - à l'instar de tout établissement scolaire<sup>161</sup> - de lui *signaler* des situations d'enfants *menacés dans leur développement* et que, d'autre part, elle accueille de tels enfants, placés sous la protection du SPJ en vertu de la LProMin. Il s'agit là d'une minorité des enfants accueillis dans les établissements OES.

Par son *Service éducatif itinérant (SEI)*, la fondation fournit des services ambulatoires à des enfants, jusqu'à l'âge de quatre ans, dont on a découvert les difficultés préscolaires. Une fois que ces petits ont atteint l'âge scolaire, elle leur dispense un *enseignement spécialisé* qui peut être suivi pendant toute la scolarité obligatoire. Elle offre ensuite, à des adolescents âgés de 15 à 18 ans, une *formation préprofessionnelle et une formation à la vie sociale* dans cinq centres de *transition école métier (TEM)* dont deux se trouvent à *Payerne* et à *Yverdon*.

La fondation dispose, pour accomplir ses tâches, d'une importante structure immobilière à *Aigle, Lausanne, Payerne, Vevey* et *Yverdon*. Ses établissements d'*Aigle* et de *Payerne* ont des internats fréquentés par des enfants en âge de scolarité. C'est un *hébergement de semaine* : pendant le week-end et les vacances, les élèves rentrent chez leurs parents qui n'ont pas de droit de visite en dehors de ce temps, mais peuvent communiquer avec leurs enfants par téléphone.

- **La Fondation Petitmaître (établissement SPJ)**

La *Fondation Petitmaître* est une fondation de droit privé, reconnue d'intérêt public. Elle a été créée par testament à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle pour établir à *Yverdon* une *Maison des orphelins*, accessible en priorité aux enfants et adolescents des deux sexes, pauvres ou peu aisés, *bourgeois* de cette ville et, en cas de places disponibles, à des enfants et adolescents malheureux, pauvres ou peu aisés, domiciliés à *Yverdon*.

Tel que défini dans ses statuts actualisés, son but est désormais d'apporter *diverses prestations d'accueil, d'éducation, de prévention et d'intervention relevant de l'action sociale, au besoin par d'autres moyens, à des enfants ou adolescents défavorisés des deux sexes et/ou dont le comportement social est gravement perturbé, indépendamment de leur domicile. Ces prestations s'adressent en particulier aux enfants ou adolescents privés de leurs parents ou victimes de mauvais traitements ou de négligences dans leur milieu d'origine. Elles visent à permettre aux bénéficiaires d'accéder à l'éducation, à la formation et à l'intégration sociale et professionnelle*

---

<sup>161</sup> voir les articles 7, alinéa 1, lettre a, et 26a LProMin, en relation avec l'article 32 LVP AE

*auxquelles ils peuvent aspirer ainsi qu'à permettre à leurs parents de remplir un rôle éducatif approprié auprès de leurs enfants.*

Ouverte de 11 à 18 heures durant les périodes scolaires, la *Fondation Petitmaître* est chargée par le SPJ de collaborer à l'action socio-éducative engagée à la demande des parents ou sur mandat de l'APEA. Elle travaille en réseau avec les autres professionnels en charge de l'enfant ou de la famille, notamment avec l'école et les institutions de santé.

Son rôle équivaut à la prise en charge par la famille. Le foyer propose un travail avec les familles et une *collaboration en réseau* dans le but de répondre aux besoins éducatifs de ceux-ci et de réhabiliter la capacité éducative des parents, *lorsque cela est possible*. Les parents sont donc régulièrement associés aux réseaux professionnels ainsi qu'à toute démarche de soin, ce qui exige que le foyer accueille en priorité des enfants de la région. Les pensionnaires participent à une réunion de groupe mensuelle, présidée par un enfant, avec le responsable du foyer, la directrice et les éducateurs, au cours de laquelle sont notamment discutés les problèmes de la vie en commun.

La fondation dispose, au centre d'*Yverdon*, d'un foyer comptant dix-sept places pour enfants internes en âge scolaire, **autorisés en principe à passer au moins un week-end sur deux et une partie des vacances dans leur famille**, dans leur famille élargie ou, à défaut, dans une famille relais ; de cinq places d'hébergement où mères et enfants en bas âge sont accueillis simultanément ; de deux modules d'activités temporaires alternatives à la scolarité (*MATAS*), programmes mis en place à destination d'enfants en difficultés scolaires en collaboration avec l'école pour des périodes de 3 à 6 mois ; d'un accueil pour des enfants qui se retrouvent seuls les week-ends, jours fériés et vacances, étant en internat scolaire le reste du temps.

**C'est dans l'"internat de semaine" de la *Fondation Petitmaître* qu'ont été placées les fillettes H et G pendant la première partie de l'année 2007.**

La *Fondation Petitmaître* dispose aussi d'un *foyer de jour* situé naguère au N° 5 de la rue Haldimand (*d'où son appellation usuelle H5*) et aujourd'hui au N° 28 de la rue des Moulins (*d'où son appellation usuelle M28*). Y sont accueillis des enfants en âge de scolarité dont le développement est menacé par d'importantes difficultés d'ordre éducatif, social ou relationnel ; ces enfants sont pris en charge durant les périodes scolaires, pour le repas de midi et pour une aide aux devoirs après la fin de l'école. *M28* offre un espace de parole, un accueil et une écoute quotidienne pour enfants et parents, des entretiens réguliers avec les familles, des espaces d'échange, de réflexion et d'information en groupe de parents, des moments conviviaux avec les enfants et leurs familles, une participation au travail en réseau interdisciplinaire, une réévaluation régulière avec les assistants-sociaux des objectifs et de la durée de la prise en charge.

**L'institution H5 ou M28 a été fortement mise à contribution par les écoliers X pendant toute la durée de leur séjour à Yverdon.**

La *Fondation Petitmaître* dispose enfin de l'appartement *Crescendo*, structure d'habitat communautaire avec encadrement d'éducateurs, qui accueille trois jeunes, âgés de 15 ou 17 ans au minimum et de 21 ans au maximum, en voie d'autonomisation. Employant nonante collaborateurs et pouvant héberger trente-quatre personnes qui y passent la nuit, la *Fondation Petitmaître* est financée principalement par le canton, via le SPJ, et aussi, minoritairement par la Confédération via l'*Office fédéral de la Justice*, à cause du rôle de prévention de la criminalité que jouent ces activités.

● **La coopération ambulatoire, les unités de l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO)**

La LPJ de 1978, qui s'appliquait à la protection des enfants X pendant les quatre premières années de la période sur laquelle portent nos investigations (2001-2004), prescrivait déjà à l'Etat de soutenir et développer l'*équipement institutionnel* et social en fonction de l'évolution des besoins et, pour ce faire, de favoriser notamment l'*action éducative en milieu ouvert*, tâche qu'accomplit aujourd'hui le groupement AEMO, émanation de la *Fondation Jeunesse et Familles*.<sup>162</sup>

**20. L'origine et la structure de l'AEMO**

La *Fondation Jeunesse et Familles*, fondation de droit privé au sens des articles 80 et suivants CC, a repris en 1998 les activités de protection de l'enfant exercées par l'*Association vaudoise des petites familles* créée en 1919, dont la première action avait été l'établissement d'un "nid" (*foyer*), à *Romainmôtier*, pour les orphelins et les enfants *malheureux et abandonnés* au sens où l'entendait la législation contemporaine que nous avons résumée. Elle a son siège à Ecublens. Le but de cette fondation d'utilité publique répond aux objectifs poursuivis par le droit fédéral et le droit cantonal. Il s'agit en effet d'*inciter enfants et parents à mobiliser leurs ressources propres, à devenir participatifs, conscients de leurs potentialités et indépendants et de veiller au développement physique, psychique, intellectuel et spirituel des enfants, afin qu'ils puissent s'intégrer au mieux dans la société*.

Employant un peu moins de 300 personnes, la *Fondation Jeunesse et Familles* gère huit foyers d'accueil pour enfants et organise en permanence sept *prestations de soutien et d'accompagnement*.

L'*Action éducative en milieu ouvert (AEMO)*, qui offre ces prestations, est une entité de la *Fondation Jeunesse et Familles* (*secteur Histoire de parents et AEMO*). Elle propose *un soutien socio-éducatif à domicile aux enfants de 0 à 18 ans et à leurs parents, confrontés à des difficultés éducatives et relationnelles, d'ordre familial, personnel, social, scolaire ou professionnel*. Cette action éducative en milieu ouvert vise le *bien-être, l'autonomie et la maturité du mineur, par un accompagnement*.

Il existe pour l'ensemble du canton de Vaud quatre *unités* ou *équipes* régionales de l'AEMO, soit une pour chaque arrondissement ORPM (ci-après : *les unités AEMO*). L'unité AEMO du Nord, basée à *Yverdon*, compte sept *éducateurs* sur les vingt-sept qui travaillent dans ces quatre arrondissements. Ces éducateurs ont tous reçu une formation spécialisée analogue à celle dont se prévalent en général les assistants-sociaux du SPJ. A titre d'exemple, le responsable de l'équipe d'*Yverdon*, qui non seulement dirige l'unité mais intervient dans l'opérationnel à l'égal de ses subordonnés, est titulaire d'un *bachelor* équivalent à celui que procure l'enseignement de l'Ecole d'études sociales et pédagogiques à *Lausanne* (*EESP* ou *Haute École de travail social et de la santé*, souvent encore connue dans le public sous le nom d'*école Pahud*) ; il a ensuite acquis une formation de gestion d'équipe, dispensée par la même école.

---

<sup>162</sup> article 14 aLPJ ; cette disposition de l'ancien droit a été reprise mot à mot à l'article 25a, alinéa 2, LProMin

Les prestations ambulatoires des unités AEMO font partie des actions socio-éducatives du SPJ, qui, selon les termes de l'article 14 LProMin, doivent *contribuer à la protection des mineurs en danger*. La méthode ambulatoire pratiquée par ces unités est censée plus particulièrement contribuer à éviter, dans la mesure du possible, le *placement en institution* des enfants ayant besoin d'aide. Leurs prestations sont par conséquent financées par l'Etat l'Unité de pilotage des prestations éducatives contractualisées (UPPEC), une division du SPJ à l'égard duquel ces unités disposent toutefois d'une pleine autonomie d'action dans les limites de la mission confiée par l'Etat.

Tous les éducateurs tiennent le responsable de leur unité AEMO étroitement informé de l'évolution de chaque *situation*, notamment au cours de colloques hebdomadaires. Ils établissent aussi un bilan annuel avec ce responsable sur l'ensemble des situations dont ils assurent le suivi. L'unité AEMO d'Yverdon suit simultanément 116 situations familiales.

## **21. Les interventions AEMO**

Les unités AEMO (ci-après aussi : l'AEMO) sont le plus souvent requises par le SPJ au moment où il introduit une action socio-éducative au sens de l'article 14 LProMin. Mais il arrive qu'elles ne le soient pas immédiatement.

Le collaborateur de référence désigné *in casu* par le SPJ (ci-après : l'assistant social SPJ) décide en effet d'emblée si, oui ou non, la collaboration de l'unité régionale AEMO est nécessaire. Dans l'affirmative, il communique à celle-ci l'identité, le domicile et les besoins de la famille concernée et l'informe des raisons qui nécessitent son appui (ci-après : intervention AEMO).

Une rencontre est ensuite aménagée entre les parents, l'assistant social SPJ et l'éducateur désigné par l'AEMO (ci-après : l'éducateur AEMO). L'éducateur AEMO se rend au domicile de l'enfant et invite les parents à participer aux objectifs déterminés par le SPJ en formulant leurs souhaits et demandes. Selon le responsable entendu, l'AEMO donne à ce moment-là la priorité à la création d'un lien de confiance et à l'établissement d'un dialogue entre elle et la famille pour en déterminer le "fonctionnement", pour mieux cerner la problématique et pour envisager les moyens les plus appropriés de la résoudre. Les interventions AEMO consistent en un entretien périodique, en principe bimensuel, organisé en général au domicile des parents, au cours duquel ceux-ci reçoivent du conseil et de l'accompagnement en vue de la mise en place d'un cadre éducatif dont eux-mêmes assumeront la responsabilité.

Des bilans quadrimestriels sont établis par l'éducateur AEMO avec le concours de l'assistant-social SPJ et avec la participation des parents. Si ce bilan *tripartite* est plutôt positif, l'intervention AEMO demeure indiquée, qui se poursuit sous la forme du soutien éducatif mis en place. Si le bilan n'est pas satisfaisant, il peut être mis fin à cette intervention d'un commun accord. Le SPJ, qui continue à suivre la situation, peut en tout temps réclamer une nouvelle intervention AEMO.

L'action éducative en milieu ouvert dure une année. Elle est renouvelable pour une année au plus. Le renouvellement fait l'objet d'un bilan adressé au SPJ, qui, contrairement aux bilans périodiques, doit être présenté par écrit à l'instar du bilan final à établir lorsque s'achève l'action éducative.

● **Le régime des mandats, curatelles et tutelle, applicable aux mineurs et la coopération entre SPJ et OCTP**<sup>163</sup>

**22. Mandats et curatelles**

a) L'APEA (ou le juge du divorce) peut confier au SPJ des mandats d'évaluation, des mandats de placement et de garde et des mandats de représentation ; elle peut le charger de la surveillance éducative, de la curatelle éducative et de la curatelle de surveillance des relations personnelles.

Il sied de présenter ci-après, de manière articulée, les mandats et les divers types de curatelles que la loi institue pour permettre au SPJ d'accomplir sa mission de protection.

b) mandats confiés au SPJ, en tant que tel, par l'APEA (le cas échéant par le juge du divorce)

Les mandats d'évaluation, de surveillance éducative, de placement et de garde sont confiés par l'APEA au SPJ pour être exécutés par celui-ci en tant que tel.<sup>164</sup>

Le *mandat d'évaluation* lui commande d'évaluer les conditions d'existence d'un mineur vivant avec ses parents et les capacités éducatives de ces parents, cela en vue de proposer des mesures de protection et de faire des propositions relatives à l'attribution de l'autorité parentale, à la garde et/ou à l'exercice des relations personnelles ; le mandant peut charger le SPJ d'entendre le mineur.

Le *mandat de surveillance éducative* tend à l'exécution par le SPJ des mesures que l'APEA ordonne en particulier pour rappeler les père et mère, les parents nourriciers ou l'enfant à leurs devoirs, pour donner des indications ou instructions relatives au soin, à l'éducation et à la formation de l'enfant, et pour désigner une personne ou un office *qualifiés* qui auront un droit de regard et d'information (article 307, alinéa 3 CC).

Le *mandat de placement et de garde* est confié au SPJ lorsque le droit de déterminer le lieu de résidence d'un mineur a été retiré à ses père et mère ou aux tiers chez qui il vit. Le SPJ place alors le mineur, au mieux des intérêts de celui-ci, dans une famille ou une institution ; il lui est interdit de séparer les fratries sauf dans des cas exceptionnels et "dûment justifiés".

c) curatelles *ad personam* confiées à un collaborateur de référence désigné nommément par l'APEA (le cas échéant par le juge du divorce) sur proposition du SPJ

S'agissant de la curatelle éducative, de la curatelle de surveillance des relations personnelles et de la curatelle de représentation, l'APEA désigne nommément, sur proposition du SPJ, un *collaborateur de référence*<sup>165</sup> en la personne d'un assistant

<sup>163</sup> articles 306, alinéa 2, 307, alinéa 3, 308, alinéas 1 et 2, 310, 314 à 314a<sup>bis</sup> CC ; articles 21-24 LProMin cf articles 5, lettre f, 11, 41, 42, 48 LVP AE

<sup>164</sup> on laissera de côté les *mandats pénaux*, au sens de l'article 25 LProMin, qui sont confiés au SPJ en application de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin ; RS 312.1)

<sup>165</sup> la terminologie "*collaborateur de référence*" est précisée notamment à l'article 4 RLProMin

social du service, qui est chargé de ces missions. On parle dans ces cas de curatelles *ad personam*. En voici les différentes catégories :

Ayant confié au SPJ comme tel un mandat de *surveillance éducative*, l'APEA institue, lorsque les circonstances l'exigent, une *curatelle éducative* confiée à un *collaborateur de référence* qui assiste les père et mère de ses conseils et de son appui. Le SPJ peut demander à des institutions ou à des organismes publics ou privés, par exemple les *AEMO*, de collaborer à l'exécution de cette tâche.

L'APEA peut conférer à ce curateur certains pouvoirs tels que celui de représenter l'enfant pour établir sa filiation paternelle et pour faire valoir sa créance alimentaire ; la curatelle éducative devient de la sorte une *curatelle de représentation*, dans les limites de l'article 308, alinéa 2, CC. En cas d'urgence et pour des missions ponctuelles, l'APEA peut aussi désigner, toujours sur proposition du SPJ, un collaborateur de référence chargé plus largement d'une curatelle de représentation lorsque les représentants légaux sont empêchés d'agir pour l'enfant ou en cas de conflit d'intérêts<sup>166</sup>.

En application de l'article 308, alinéa 2, CC précité, c'est aussi l'APEA qui, sur proposition du SPJ, désignera le collaborateur de référence chargé d'exercer, pour une durée limitée, une *curatelle de surveillance des relations personnelles* enfant/ parents. Le SPJ accepte d'exercer ces curatelles dans la mesure des disponibilités de ses assistants sociaux désignés pour leur exécution.

La décision de nomination d'un curateur doit non seulement énoncer ses tâches mais aussi mentionner si leur accomplissement entraîne une restriction de l'autorité parentale.

Les dispositions de la procédure devant l'autorité de protection de l'adulte sont applicables par analogie à la procédure à suivre pour l'institution d'une curatelle. L'APEA peut, si elle l'estime utile, exhorter les parents de l'enfant à tenter une médiation.

#### d) curatelle de représentation confiées par l'APEA (le cas échéant par le juge du divorce) à une personne extérieure au SPJ

L'APEA ordonne, si nécessaire, la représentation de l'enfant et désigne un curateur expérimenté en matière d'assistance et dans le domaine juridique. C'est souvent pour une action ponctuelle (*engagement d'une formation de l'enfant, signature d'un contrat de nature à faire naître un conflit d'intérêt, hospitalisation, défense en procédure civile ou pénale*). Elle examine si elle doit instituer une curatelle, en particulier lorsque la procédure porte sur le placement de l'enfant, lorsque les personnes concernées déposent des conclusions différentes relatives à l'attribution de l'autorité parentale ou à des questions importantes concernant les relations personnelles avec l'enfant. Ce curateur peut faire des propositions et agir en justice.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> article 24 LProMin ; sont réservées les interventions de l'autorité chargée de la tutelle des mineurs, dans l'exécution des mandats de curatelle ; il va en être question ci-après

<sup>167</sup> article 314<sup>abis</sup> CC

### **23. La tutelle des mineurs ainsi que l'organisation et la compétence de l'OCTP**

- **La tutelle des mineurs**

L'APEA nomme un *tuteur* à l'enfant dans les cas suivants : les père et mère sont inaptes à exercer l'autorité parentale ; les père et mère sont tous deux décédés ; le parent détenteur de l'autorité parentale est décédé et le bien de l'enfant s'oppose à ce que l'autorité parentale soit confiée au parent survivant ; les père et mère se sont vu retirer l'autorité parentale ; ils sont eux-mêmes placés sous une curatelle de portée générale équivalant *de lege* à l'ancienne tutelle ; la mère est mineure ou sous curatelle de portée générale et le bien de l'enfant s'oppose à ce que l'autorité parentale soit confiée au père.

Le tuteur a les mêmes droits que les parents ; l'enfant sous tutelle a le même statut que celui qui vit sous autorité parentale.

Les dispositions du code civil qui régissent la protection de l'adulte (*notamment celles sur la nomination du curateur, l'exercice de la curatelle et le concours de l'autorité de protection de l'adulte*) sont applicables par analogie à la protection de l'enfant sous tutelle. Lorsque celui-ci est placé dans une institution fermée ou dans un établissement psychiatrique, les dispositions du code civil qui régissent la protection de l'adulte sur *le placement à des fins d'assistance* sont applicables par analogie.<sup>168</sup>

Contrairement à ce qui est le cas pour les adultes, l'APEA confie toujours la tutelle des mineurs à des tuteurs *professionnels*. Ce n'est que dans les cas où cela est nécessaire à la défense de ses intérêts qu'une personne extérieure à l'OCTP (*en principe un avocat*) est désignée pour représenter le mineur sous tutelle. Hormis ce cas, les tuteurs sont choisis au sein de l'**Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP)** qui a remplacé l'ancien *Tuteur général* au moment de l'entrée en vigueur de la LVP AE le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

- **L'Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP)<sup>169</sup>**

L'OCTP est ainsi l'*entité de curateurs et tuteurs professionnels* chargée, notamment, de la gestion de la tutelle des mineurs<sup>170</sup>. Il n'y a qu'un OCTP pour l'ensemble du territoire cantonal et son siège est à *Lausanne*. En 2016, une partie de son activité a cependant été déplacée à *Yverdon afin de se rapprocher des bénéficiaires, des justices de paix et des réseaux sociaux et médicaux* du Nord vaudois. Mais cette antenne ne traite que de la protection de l'adulte et non de celle de l'enfant.

En dehors de la tutelle des mineurs, l'OCTP exécute, sur décision de l'APEA, des mandats de protection de mineurs, qui nécessitent un encadrement social et administratif particulier et qui ne peuvent, partant, être confiés à des curateurs privés.

---

<sup>168</sup> articles 327 à 327b CC

<sup>169</sup> l'article 6 RLProMin précise que le SPJ peut conclure des protocoles de collaboration avec d'autres entités étatiques, notamment avec celles qui travaillent dans le domaine de la tutelle des mineurs

<sup>170</sup> articles 11 et 42 LVP AE

**L'OCTP exerce ainsi une curatelle de représentation lorsque le SPJ le propose à l'APEA au motif qu'il n'est lui-même pas en mesure d'assumer toute la charge qu'impliquent un mandat de garde et une curatelle de représentation qui lui ont été confiés.**

L'OCTP est aussi compétent pour assumer, sur mandat de l'APEA du domicile de la mère, la curatelle de représentation (*en fait la tutelle*) d'un enfant donné en adoption, à la condition que la mère biologique ait remis librement et en toute connaissance de cause son accord écrit à un assistant social de l'OCTP. **Mais c'est le SPJ qui suit les évaluations et enquêtes concernant les parents adoptifs et non l'OCTP dont la seule tâche est de défendre les intérêts de l'enfant.**

L'OCTP exerce, par ailleurs, des mandats de *curatelle de représentation* pour la gestion des affaires d'un mineur dont les parents ne sont pas en Suisse. Ce sont généralement des *mineurs non accompagnés* de leurs parents, requérants d'asile au sens du droit fédéral<sup>171</sup>. Cette mesure perdurera jusqu'au jour où les parents reviendront en Suisse ; elle sera alors levée en leur faveur à la condition qu'ils jouissent d'une capacité de gestion ; sinon elle sera levée à la majorité du mineur qu'elle protège.

L'OCTP dispose pour son action de deux-cent septante collaborateurs, dont la plus grande partie travaille à *Lausanne* et une trentaine à *Yverdon*. L'OCTP comporte une division responsable du domaine de protection de l'enfant. Vingt-trois personnes (*dix-neuf EPT*) y travaillent, dont chacune traite une soixantaine de dossiers.

**L'OCTP traite à ce jour près de cinq cent cinquante dossiers de mineurs contre environ trois mille cinq-cents dossiers d'adultes. La majeure partie des enfants et adolescents protégés par l'OCTP vivent dans leur milieu familial, au sein de leur famille nucléaire ou de leur famille élargie. Cent vingt-trois ont été placés dans une famille d'accueil agréée par le SPJ et cent onze vivent dans un foyer SPJ. Six sont placés en vue d'adoption et un est placé à des fins d'assistance. Septante-six mineurs non accompagnés (MNAs) sont hébergés dans des foyers spécialisés de l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM).**

---

<sup>171</sup> article 17, alinéas 2bis et 3, de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile ; LAsi ; RS 142.31

● **La Cour des comptes** (voir plus haut pages 16 et suivantes)

24. La Cour des comptes ne dispose pas de compétences spécifiques en matière de protection de l'enfant. Elle n'a d'ailleurs nullement eu à se préoccuper du traitement de l'affaire X par le SPJ, dès lors que son audit a été réalisé avant que cette affaire ne fût rendue publique. C'est donc sans lien avec ladite affaire et en vertu de ses compétences générales qu'elle a conduit ses investigations sur la bonne marche de ce service administratif. Mais ses recommandations sont essentielles pour une appréciation objective des comportements adoptés par les entités intervenues dans cette affaire.

La Cour des comptes est une autorité indépendante. Ses trois membres sont élus par le Grand Conseil pour une période de six ans, renouvelable une seule fois, et ils exercent leur activité à plein temps. Son indépendance est garantie notamment par un régime d'incompatibilités.<sup>172</sup>

La Cour des comptes est "*en charge du contrôle de performance*"<sup>173</sup>, ce qui veut dire que sa mission est de contrôler l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la performance et de s'assurer du respect des principes d'efficacité (*atteinte des objectifs*), d'efficience (*rapport des moyens engagés et du résultat obtenu*), d'économie (*utilisation des ressources selon la règle du coût le plus bas possible*) et de durabilité (*garantie que l'action administrative s'inscrit dans la durée avec la mesure de son impact social et économique*)<sup>174</sup>. Elle veille aussi au respect des principes d'égalité et de régularité.<sup>175</sup>

Son champ de contrôle s'étend notamment au Conseil d'Etat, à son administration et aux entités qui lui sont rattachées, ainsi qu'au Tribunal cantonal, aux tribunaux et aux autres offices qui lui sont attachés<sup>176</sup>. Parmi ses attributions figure "*l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son contrôle*"<sup>177</sup>.

**La Cour des comptes peut émettre des recommandations et l'entité contrôlée doit indiquer les suites qu'elle leur donne, la Cour pouvant elle-même vérifier le suivi. Elle mentionne le suivi dans son rapport annuel et établit chaque six mois un inventaire des recommandations non suivies, inventaire qu'elle transmet aux Commissions de surveillance du Grand Conseil et au Conseil d'Etat.**<sup>178</sup>

<sup>172</sup> article 90 et 106 Cst-VD concrétisé par les articles 6, 10 à 12 de la loi sur la Cour des comptes du 12 mars 2013, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 (LCComptes; RS-VD 614.05)

<sup>173</sup> article 166 Cst-VD

<sup>174</sup> La terminologie du droit fédéral diffère un peu, mais le contenu est matériellement le même: en vertu de l'article 12, alinéa 4, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), le Conseil fédéral et l'administration gèrent les finances de la Confédération selon *les principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi ménager des fonds. Ils veillent à un emploi efficace et économe des fonds.*

<sup>175</sup> article 2 LCComptes

<sup>176</sup> article 3, lettres b et c LCComptes

<sup>177</sup> article 4, lettre b, LCComptes

<sup>178</sup> article 33 LCComptes

**V.**

**DESCRIPTION ET APPRECIATION DES  
DIVERSES INTERVENTIONS DANS OU  
AUTOUR DE L'AFFAIRE X**

● **Introduction**

**1. Remarque sur l'impossibilité d'éradiquer tout risque d'abus et de maltraitance**

**a) Avant d'analyser et, le cas échéant, de critiquer les comportements des entités publiques, ou d'utilité publique, intervenues pour protéger la fratrie X constamment menacée pendant près de deux décennies, il est du devoir de l'organe d'enquête de rappeler qu'aucune norme et aucune mesure ne parviendront à *éliminer tout risque* de réapparition d'épisodes sociaux aussi douloureux que ceux qui ont conduit au prononcé du jugement du 29 mars 2018.**

**En premier lieu, la nature humaine est si tortueuse qu'il y aura toujours, d'une part, des parents abuseurs ou maltraitants, et, d'autre part, des enfants ou des adolescents qui protégeront de leur silence les auteurs des agissements pervers ou des violences dont ils auront été les victimes innocentes. En second lieu, le retrait de l'autorité parentale même assorti d'une restriction, voire de la suppression, des relations personnelles enfant/parents n'empêchera pas que l'enfant ainsi protégé tombe, une fois ou l'autre, victime de l'indignité, que ce soit au sein d'une famille d'accueil ou d'une famille adoptive, voire dans un foyer, dans une institution d'éducation spécialisée ou à l'intérieur des cadres de son activité sociale de formation.**

**Il n'existe pas de panacée pour l'empêcher. Les recommandations que nous ferons au terme de ce rapport s'inscrivent donc dans un espace de modestie et de relativité. On peut cependant espérer que les orientations qui les sous-tendent contribueront à favoriser au mieux la prévention et le dépistage des actes criminels redoutés, dans les limites de ce que permet l'Etat fondé sur le droit.**

**b) Cela dit, ce qui est intolérable en l'espèce c'est que des enfants placés pendant toute leur enfance et leur adolescence sous la protection des autorités judiciaires et administratives compétentes aient été maintenus par celles-ci dans un milieu dont ces autorités ne pouvaient ignorer qu'il était propice à la commission de tels crimes Nos recommandations tendent à éviter que cela se reproduise.**

**2. Indépendance de la présente enquête administrative tant envers le jugement pénal du 29 mars qu'envers la procédure d'appel en cours**

L'objet de la présente enquête administrative est en substance d'examiner

**a) s'il a existé des dysfonctionnements administratifs ayant favorisé l'installation et la permanence, pendant deux décennies, d'une situation qui a été gravement, immédiatement et constamment pernicieuse pour l'éducation et le développement des enfants de la famille X dont deux sont aujourd'hui encore en bas âge,**

**et, dans l'affirmative,**

**b) d'indiquer s'il existe des solutions pour réduire les risques d'installation et de permanence d'une situation familiale comparable, hautement dommageable pour toute la société.**

Il est constant que la situation dans laquelle s'est trouvée la famille X depuis 1997 était incompatible avec les objectifs de protection de l'enfant fixés dans un dispositif légal qui paraît pourtant, à première vue, confiner à la perfection. La permanence linéaire de cette situation était à ce point incompatible avec les buts de ce dispositif légal qu'elle doit être condamnée sans réserve, *indépendamment du bien-fondé des accusations qui ont conduit en première instance à la lourde condamnation des parents.*

**Le maintien de la famille X, pendant près de deux décennies, dans son état de délabrement était intolérable du fait aussi que, selon le cours ordinaire des choses, il favorisait des comportements du type de ceux retenus dans le jugement du 29 mars 2018.**

Du point de vue auquel s'est placé le mandant et auquel nous devons nous placer, il importe donc peu que l'un des condamnés, qui a fait appel, continue à bénéficier de la **présomption d'innocence** pour les faits qu'il conteste dans son acte de recours dont nous ignorons officiellement le contenu.

La justice acquitterait-elle cet individu après avoir estimé insuffisantes les preuves de sa culpabilité, qu'il n'en eût pas moins été du devoir du gouvernement vaudois d'ordonner - comme il l'a fait en temps opportun - des investigations, internes ou externes, pour savoir si, d'une part, la Justice de paix et, d'autre part, le SPJ avec ses collaborateurs extérieurs, ont manqué à leurs devoirs au point de permettre le maintien d'une situation périlleuse pour les enfants concernés et pour la société.

Même en l'absence d'une condamnation pénale, il eût été tout aussi justifié que ce gouvernement cherchât des moyens de prévenir, dans la mesure du possible, la survenance ultérieure d'échecs comparables.

**Il en résulte qu'outre le fait que cela excéderait ses compétences, il serait vain que l'organe d'enquête mette en discussion l'appréciation des preuves opérée dans le jugement du 29 mars.**

### ***3. Observation liminaire en rapport avec les moyens légaux et la structure administrative qui sont à la disposition de la protection de l'enfant***

Il est constant que :

- a)* le droit fédéral autonome et le droit d'application adopté par le canton de Vaud offrent, de manière générale, des moyens performants pour atteindre les buts élevés que poursuivent les conventions multilatérales sur la protection de l'enfant qui ont été incorporées au droit suisse ;
- b)* les moyens financiers engagés par le truchement du SPJ ont été à la hauteur des défis présentés par la situation particulière de la famille X ;
- c)* l'*offre institutionnelle*, au sens de l'article 25a LVP AE est satisfaisante même au regard d'une situation aussi difficile que celle de la famille X qui en a bénéficié largement ; le canton de Vaud dispose, en particulier, d'un régime de placement efficient et d'établissements spécialisés en nombre et en qualité élevés ; en cas de besoin, il peut de surcroît faire appel à la coopération intercantonale ;

**On a dit, à propos de l'espèce, que le placement de huit frères et sœurs aux âges échelonnés d'année en année était une gageure, notamment parce que la loi demande d'éviter la séparation des fratries. Il sied de préciser qu'en 2007, date à laquelle le placement provisoire des deux aînées a été révoqué par la Justice de paix, le nombre des enfants X était de six et non de huit. B, le septième enfant, est en effet né le 2 septembre 2009, et A, la huitième, le 22 janvier 2014. Le SPJ envisageait d'ailleurs le placement de ces six enfants par paires de deux en aménageant leurs contacts ;**

*d)* le personnel de la protection de l'enfant, en particulier les assistants sociaux, bénéficie de formations de base et continue en principe satisfaisantes<sup>179</sup>;

*e)* dans l'affaire X, ce personnel est resté sincèrement convaincu de l'importance de ses missions de soutien et d'appui ; il s'est voué pleinement à l'accomplissement de ses tâches sous réserve de ce que nous dirons de l'insuffisance du temps à sa disposition.

Pourquoi, en dépit de toutes ces données, dans l'ensemble favorables, la situation de la famille X n'a-t-elle fait qu'empirer au cours des deux décennies pendant lesquelles l'Etat s'est occupé d'elle ? Pour parler trivialement, "qu'est-ce qui n'a pas marché dans cette affaire" ?

Pour répondre à cette question, il faut décrire l'action socio-éducative mise en place par l'APEA et le SPJ et l'intervention des entités appelées à collaboration, puis apprécier la qualité de cette action et de ces collaborations sans omettre d'examiner si d'autres collaborations n'auraient pas dû être requises ou mieux utilisées.

./.

---

<sup>179</sup> voir cependant la première recommandation de la Cour des comptes

● **L'action socio-éducative mise en place en l'espèce par l'APEA et le SPJ**

**4. Remarque générale**

**a) Sur les justices de paix, en leur qualité de protectrices de l'enfant**

Faute de pouvoir en interroger les magistrats<sup>180</sup>, il a fallu se contenter d'informations générales pour tenter de découvrir si les justices de paix, intervenues de 2001 à 2015 dans la famille X en leur qualité de protectrices de l'enfant, disposaient des moyens et qualifications appropriés aux besoins de cette famille. Hormis les renseignements très partiels disséminés dans les dossiers du SPJ, ces informations nous sont venues de la juge de paix lausannoise autorisée à nous rencontrer et d'une documentation remise sur demande par le Tribunal cantonal. Ces données fragmentées suffisent néanmoins pour *douter objectivement* qu'en la personne tant de leurs magistrats appelés à piloter en l'espèce l'action du SPJ que des assesseurs (*juges échevins*) qui les ont assistés, les justices de paix d'*Yverdon* et *Payerne* aient eu en suffisance les qualifications spécifiques que requiert l'interdisciplinarité exigée par le droit de la protection de l'enfant.

L'examen des dossiers et les déclarations de nombreux intervenants démontrent que ces justices de paix n'ont pas été proactives et cela de façon particulièrement marquée pendant la période la plus critique (2002-2006), qu'elles ont manqué de l'esprit critique qu'imposait la lecture des rapports et bilans périodiques du SPJ et qu'elles n'ont pas assuré - avec toute la ponctualité exigée par les particularités de l'espèce - le suivi des mandats confiés à ce service.

**b) Sur le SPJ, bras droit de l'autorité de protection de l'enfant**

Ces dossiers et déclarations établissent aussi qu'en dépit d'une lassitude causée par la continuité des échecs, les acteurs sociaux de terrain ont donné le meilleur d'eux-mêmes dans le cadre exigü où s'inscrivait leur action. Il serait faux de dire que chacun d'eux a "travaillé dans son coin" en faisant fi de toute coordination, car ils n'ont cessé d'œuvrer au sein de grands et de petits réseaux où chacun exposait constats et expériences. Mais ces échanges ne furent pas assez globaux, mutuels, dirigés et fréquents. Beaucoup d'intervenants en ont été absents à des moments décisifs, soit par manque de temps, soit pour ne pas y avoir été conviés.

**c) Sans anticiper sur nos constats et appréciations, on peut d'ores et déjà dire que, dans une affaire dont l'aggravation constante n'était pas tolérable, l'APEA et le SPJ n'ont pas attaché assez d'importance aux règles régissant l'évaluation, la coordination horizontale, l'interdisciplinarité, l'information verticale, la coopération et le soutien hiérarchique, toutes règles dont le respect est pourtant la garantie élémentaire d'une bonne protection des mineurs ayant besoin d'aide.**

<sup>180</sup> vu le refus du Tribunal cantonal de s'associer à l'enquête du Conseil d'Etat (*voir plus haut les pages 27 et suivantes*)

### **5. L'application de l'article 308, premier alinéa, CC aux enfants des époux X**

- a) la curatelle éducative sous l'égide des juges de paix d'Ormont-Dessous et de Lausanne (1997-2001)
- b) la collaboration déficiente entre, d'une part, la Justice de paix d'Yverdon et, d'autre part, l'ORPM Nord ou l'organisation qui a précédé cet office décentralisé (2001-2006)
- c) le placement provisoire de H et de G et la requête d'expertise (2007)
- d) le rapport d'expertise du 10 octobre 2007
- e) la révocation du placement provisoire
- f) les mesures prises, du retour des deux filles au départ pour Seigneux (2007-2011)
- g) la fratrie X devant la Justice de paix et le "SPJ de Payerne" (2011-2015)
- h) le retrait de l'autorité parentale (2015)

#### **a) la curatelle éducative sous l'égide des juges de paix d'Ormont-Dessous et de Lausanne (1997-2000)**

Par jugement du 28 février 1997, confirmé le 8 juillet par le Tribunal cantonal (*Chambre des tutelles*) saisi d'un recours des époux X, la **Justice de paix du cercle d'Ormont-Dessous** a institué une curatelle éducative en faveur de H, la première fille nouvellement née de ce couple. Les "*difficultés intellectuelles et relationnelles, la fragilité et l'instabilité chronique*" des jeunes époux constituait une menace pour le développement de H et il se justifiait d'adopter cette mesure protectrice dans le respect "*des principes de subsidiarité, de complémentarité et de proportionnalité*". Le juge de paix et le Tribunal cantonal ont estimé que la curatelle éducative devait être confiée au *Tuteur général* et non à la grand-mère paternelle, curateur proposé par les parents ; cette mesure protectrice nécessitait en effet "*un appui et des conseils extérieurs à l'entourage immédiat*".

Par jugement du 10 février 2000, la **Justice de paix du cercle de Lausanne**, auquel la mesure avait été transférée le 6 mai 1999, alibéré "*purement et simplement*" le Tuteur général de son mandat de curateur et l'a confié au Service de protection de la jeunesse. Se référant implicitement à l'article 7 aLPJ alors en vigueur, elle a considéré que ce type de mandat relevait "*habituellement*" de ce service. Le 19 octobre 2000, elle a étendu la curatelle aux enfants G, F et E nés entre 1997 et 2000. Elle a suivi les conclusions d'un rapport de l'assistante sociale qui insistait sur "la grande crainte" que la mère éprouvait pour ses enfants "face au monde extérieur"<sup>181</sup> et sur "la difficulté des parents à stimuler et à encadrer" leurs enfants en dépit de l'appui d'une puéricultrice et d'une éducatrice du *Service éducatif itinérant (SEI)*.

**En 1997 déjà, le juge de paix d'Ormont-Dessous avait vu que, si une éducation spécialisée avait permis aux époux X d'acquérir une capacité de discernement suffisante pour se marier (article 94 CC), ils ne pouvaient élever des enfants sans l'assistance, le conseil et l'appui constant de l'Etat. On verra que l'APEA s'en est tenue à cette solution minimale jusqu'en 2015 sous la réserve d'un placement provisoire et partiel ordonné en 2007 après retrait du droit de garde parental sur H et G, qui n'aura été qu'une parenthèse bientôt refermée. Les mesures appliquées aux enfants mineurs X se sont donc toujours inscrites dans le cadre étroit et consensuel de de la curatelle éducative au sens de l'article 308 CC.**

<sup>181</sup> ce qui l'avait conduite à retarder d'un an la scolarité de H

**b) la collaboration déficiente entre, d'une part, la Justice de paix d'Yverdon et, d'autre part, l'ORPM Nord ou l'organisation qui a précédé cet office décentralisé (2001-2006)**

Le passage du témoin de Lausanne à Yverdon

Le 10 octobre 2001, la **Justice de paix du cercle d'Yverdon** a accepté le transfert, dans son for, des curatelles instituées en faveur des enfants X dont les parents s'étaient installés dans cette ville le 1<sup>er</sup> avril 2001. Un dernier rapport de renseignements établi par l'assistante sociale lausannoise évoquait la qualité du *travail en réseau* accompli par une puéricultrice, une éducatrice itinérante et une pédiatre, mais aussi l'hygiène "limite" du foyer, l'agitation des enfants et la résistance de la mère à unescolarisation que celle-ci jugeait trop hâtive. Ce rapport concluait à la nécessité d'un encadrement professionnel des enfants et à l'opportunité d'envoyer H dans un établissement d'enseignement spécialisé.

**L'assistante sociale de Lausanne a transmis la situation de la famille X à une collègue d'Yverdon sans toutefois lui fournir l'orientation particulière qu'eût justifié la complexité croissante du dossier (il y avait déjà quatre enfants et un cinquième était attendu).**

**Le 4 décembre 2002, la nouvelle assistante sociale a établi son premier rapport de renseignements. Le SPJ a transmis ce rapport à la Justice de paix du cercle de Lausanne qui le lui a retourné aussitôt en lui rappelant que son homologue d'Yverdon était saisi de ladite affaire depuis bien plus d'un an ! C'est le premier indice du grave défaut de communication qui affectera de 2002 à 2006 les relations entre le SPJ et la Justice de paix d'Yverdon.**

Premier rapport de renseignements et explications de l'assistante sociale d'Yverdon

Ce rapport de renseignements décrit de façon alarmante les déficiences de chaque enfant (*hormis H entrée à l'école enfantine*), leur violence mutuelle, la saleté ambiante, la brutalité envers les animaux de compagnie, l'indifférence totale du père envers l'état de sa progéniture, l'incapacité édifiante de la mère à tenir son ménage et sa difficulté d'accepter les aides proposées. Malgré ce bilan désastreux, elle recommande de continuer à agir dans le cadre de l'article 308, premier alinéa, CC et d'étendre la curatelle éducative au nouveau-né D. On verra que ce sera la ligne de conduite du SPJ jusqu'à la fin de l'année 2006.

Sous réserve d'une année sabbatique (2008/2009), cette nouvelle assistante sociale est restée en charge des enfants X jusqu'au jour de leur départ pour *Seigneux*, soit pendant une dizaine d'années (2001-2011). Aujourd'hui retraitée, elle a été longuement entendue par l'organe d'enquête le 16 mai 2018 en même temps qu'un de ses anciens supérieurs hiérarchiques qui collaborait avec elle pour la protection des enfants X<sup>182</sup>.

<sup>182</sup> l'organe d'enquête a également entendu l'assistante sociale qui l'a remplacée pendant son année sabbatique

Voici ce qui résulte de cette double audition.

Après un premier contact plutôt favorable au domicile de la famille, l'assistante sociale a fait une deuxième visite, celle-ci *inopinée*. Les choses avaient changé :

"C'était un véritable capharnaüm. [redacted]

[redacted] Dans l'appartement, il y avait en tout cas deux autres chats mourants. J'ai pu faire le tour de l'appartement, qui était encombré d'habits et dans un désordre indescriptible ; ça ne sentait pas bon. Je précise que la mère était seule avec ses enfants. J'ai appelé ma collègue de bureau et ensemble nous avons pris les chats pour les sortir de l'appartement. J'ai dit à la maman qu'elle ne pouvait pas s'occuper des enfants et des chats. [...] J'effectuais des visites annoncées chaque deux semaines environ, juste un quart d'heure, prendre des nouvelles des enfants. La maman était souvent méfiante mais dans l'ensemble assez coopérative. [Elle] paraissait aimer ses enfants, comme une sorte de mère poule. Même si les visites étaient annoncées, la saleté des lieux et des personnes est devenue une constante. [redacted]

[redacted] et état de dénuement très particulier nous rendait impuissants comme intervenants de protection hors établissement. [...] La seule solution eût été le placement dès le début, mais cette mesure indispensable objectivement n'était pas possible à cause de l'attachement réciproque animal de la mère et des enfants. [...] Au fur et à mesure que les enfants grandissaient, de 2005 à 2007, la situation de la famille se dégradait. [...] L'appartement était de plus en plus mal entretenu, les balcons et l'appartement encombrés et les enfants pouilleux. [...] Le pédiatre est devenu mon allié pour obtenir que l'autorité de protection ordonne le placement. [...] Selon ma conception des buts assignés aux mesures socio-éducative, notre conception de l'aide à une famille si misérable était fausse."

L'assistante sociale a ajouté qu'un seuil de tolérance très élevé avait été admis par tous les intervenants (*assistante sociale, aide de ménage, sage-femme venant parce que la mère sortait aussitôt de la maternité après ses accouchements, personnel de l'AEMO, du CMS, du CRIPE ou du SEI*) ; "on acceptait des choses qu'on n'eût jamais acceptées chez une autre famille".

### L'inaction de la Justice de paix du début 2003 à la fin 2006

C'e qui précède est édifiant au point qu'on peine à comprendre pourquoi il a fallu quatre ans pour qu'on s'engage dans la seule voie raisonnable qui était celle du placement sous une forme ou sous une autre. La *Justice de paix* d'Yverdon et la hiérarchie de l'ORPM Nord seraient-elles restées les "bras croisés" après avoir pris connaissance du rapport de renseignements du 4 décembre 2002 ?

C'est ce qu'on pourrait déduire d'une solution de continuité repérée dans les dossiers constitués par le SPJ pour chacun des enfants. Du 4 décembre 2002 au 31 août 2006, tous sont curieusement vides de *décisions* administrative ou judiciaire et de rapports et bilans périodique. De surcroît, le rapport du 31 août 2006 ne se réfère à aucun autre rapport intercalaire, si ce n'est à un rapport du 13 janvier 2004 également absent des dossiers. Cette solution de continuité n'a pu être réparée par les recherches chronophages entreprises par le SPJ dans ces dossiers papiers résiduels et par ses dossiers informatiques.

Il nous a fallu, en désespoir de cause, nous adresser au Tribunal cantonal le 5 août 2018 pour en savoir davantage. Le 15 août 2018, celui-ci nous a communiqué tout le dossier judiciaire de l'APEA pour la période de vacuité des dossiers SPJ.

Nous avons été sidéré de constater que, pendant trois ans et huit mois, les rapports entre l'APEA et le SPJ ont été presque nuls. Sous réserve du rapport évoqué du 13 janvier 2004, sur le contenu duquel nous reviendrons, aucun rapport périodique et aucun bilan annuel n'ont été adressés à l'APEA et celle-ci n'a jamais demandé au SPJ de lui rendre compte de l'exécution des mandats que son homologue lausannois avait confié à cette administration !

La seule décision de justice rendue par l'APEA au cours de toutes ces années est un jugement du 12 février 2003 par lequel ce juge étend la curatelle éducative au garçon *D*, né le 28 juin 2002. Ce faisant le juge de paix n'a fait que ce qui allait de soi en répondant positivement à une demande contenue dans le rapport de renseignements du 4 décembre 2002 et en suivant un préavis favorable du Ministère public. **Et ce fut tout...**

#### L'action du SPJ pendant ce même temps

Pourtant, le SPJ n'a pas chômé pendant tout ce temps où il a été livré à lui-même par l'autorité judiciaire qui avait le devoir légal de piloter son action socio-éducative. C'est ce que montrent, d'une part, le *journal* des opérations menées sans interruption du 18 juillet 2001 au 13 septembre 2011 en faveur des enfants X et, d'autre part, l'abondante correspondance échangée entre tous les intervenants de terrain.

Le journal décrit le milieu de vie intolérable de ces enfants avec des détails qui sont autant d'indices forts de ce que les déficiences naturelles du couple, l'accroissement rapide de la fratrie et ses difficultés héréditaires auraient dû montrer depuis longtemps au SPJ qu'on ne recueillerait aucun résultat satisfaisant, à moins d'un placement partiel ou total, perspective longtemps écartée pour diverses raisons.

Des *réseaux* ou colloques périodiques étaient certes organisés, auxquels participaient par exemple des enseignants, des éducateurs, l'infirmière puéricultrice du *CRIFE/AVASAD*, l'assistante sociale et le pédiatre, et auxquels Madame X se rendait avec plus ou moins de réticence lorsqu'elle y était invitée. Mais une lecture attentive de la correspondance échangée à ce propos entre le 15 octobre 2001 et le 24 mars 2006 (six mois avant la première démarche en vue du placement des deux aînées) engendre plus que de la perplexité. Dans la première de ces pièces, l'assistante sociale relate une visite de deux heures au N° 4 de la rue du Cheminet ; elle y parle de la bonne volonté de la mère qui "n'en peut plus" ; elle l'a conviée à se rendre au *planning familial* pour tenter de la convaincre d'éviter une cinquième grossesse<sup>183</sup> ; elle y parle surtout de la brutalité physique du père envers les enfants ("*il tape facilement les gamins pour qu'ils lui fichent la paix, alors elle les prend dans la chambre ou se ramasse elle-même des baffes*"). Dans la dernière de ces pièces, elle écrit à la puéricultrice pour qui, "*contrairement à H5 [qui] veut les placer*" [...], "*les enfants sont mieux avec les parents qu'en institution*", que "*H5 est à côté de la plaque [... et que] si vous n'aviez pas été là dans ce rôle difficile, les enfants seraient peut-être en institution maintenant et je pense que, malgré le bordel [...] les enfants actuellement sont encore mieux avec les parents*". Une lettre d'une collaboratrice (13 août 2002) fait état de ce que *G* lui a montré à la dérobee une "*marque de tape tapis sur la cuisse*". Le 1<sup>er</sup> décembre 2003, l'assistante sociale répète qu'"*étant placés, ces enfants auraient encore plus de problèmes et moins de ressources*".

---

<sup>183</sup> la mère avait caché qu'elle était enceinte de *D* qui naîtra huit mois plus tard

Les suspicions d'abus sexuels et le rapport retrouvé du 15 janvier 2004

**a)** Le 5 février 2004 le chef de groupe SPJ a écrit à ses collaborateurs, sous la rubrique "non-placement des enfants [X]-réactions du réseau", le message suivant :

*"Je n'entends pas reprendre en détail toute la discussion [en réseau]. Néanmoins, j'étais quelque peu emprunté et je l'ai expliqué à la pause [à l'assistante sociale ...] parce que j'avais souvenir d'avoir répondu à la question des suspicions d'abus sexuels, ainsi que de la difficulté à envisager le placement de cinq petits enfants - sans parler du 6<sup>ème</sup> à naître Je suis sûr de n'avoir rien dit à [la directrice de l'accueil de jour pour écoliers] s'agissant des abus sexuels et encore moins quelque chose que [la puéricultrice du CRIPE] aurait pu entendre [...] Nous avons eu des échanges réguliers avec [le chef de la Brigade des mineurs et des moeurs] qui justifient que je donne des explications sur les suspicions d'abus sexuels ... et les mesures de protection prises"*

et d'ajouter un peu plus loin :

*"Il y a quelques lueurs d'espoir et de grandes lacunes dont on ne sait si elles pourront être comblées [...] J'ai informé les parents que l'arrivée du 6<sup>ème</sup> enfant nous obligerait à revoir tout le dispositif d'aide et peut-être à envisager un placement d'une partie de la fratrie [...] Mais je ne vois pas que l'Etat ait les moyens de créer une structure institutionnelle [...] à raison de CHF 500'000.- par année. Il est donc ici question d'un travail de deuil d'une solution idéale que nous n'aurons pas ; nous sommes formés pour prendre de la distance et évaluer réalistement ce que nous pouvons faire [...]"*

Une copie de ce message a été adressée au chef de l'ORPM Nord et au nouveau chef du SPJ qui nous a cependant déclaré ne pas se souvenir que l'affaire X était "remontée [jusqu'à lui]" !

L'assistante sociale et son supérieur (ci-après a) et b)) entendues le 16 mai ont tenu à faire ultérieurement la remarque suivante à propos de ce courriel :

**a)** *C'est tout au début de la prise en charge de la famille, suite à un téléphone d'une connaissance des [X.] que celle-ci m'a parlé des éventuels abus sexuels commis par le père [du père X] sur son fils et d'autres membres de cette famille mormone lorsqu'ils habitaient [...]. [...] la grand-mère X semble avoir eu une influence majeure dans le silence imposé à tous de taire l'indicible. [Le chef de groupe SPJ] s'en est donc inquiété mais ne faisait en aucun cas allusion à des abus dont on aurait eu connaissance sur les petits de la famille d'Yverdon.*

**b)** *[...] vous mentionnez un courriel émanant du chef de groupe du SPJ. En faisant appel à ma mémoire, peut-être défaillante, je me rappelle que [ce responsable] m'avait adressé ce mail au moment de la réorganisation du SPJ en 4 ORPM. Comme je lui succédais à la tête de la structure régionale, il me transmettait sa réaction à une réunion de réseau. Je ne me souviens pas que cette hypothèse d'abus concernait les enfants X, mais plutôt leur père alors qu'il était enfant ou adolescent.*

**L'expression embarrassée de ces souvenirs, anciens certes, se heurte à la seule interprétation qu'on peut raisonnablement donner au passage du courriel précité du chef de groupe SPJ qui se rapporte à une suspicion d'abus sexuels. Ce passage traite bien d'abus sexuels commis par le père X au moment où ce courriel a été envoyé et non d'abus dont ce père aurait lui-même été la victime vingt ou trente ans plus tôt. Cette conclusion est confirmée par le fait que - dans la dénonciation qu'elle a déposée dix ans plus tard - H situe ses premiers outrages vers 2005, c'est-à-dire - eu égard au temps écoulé et à la fragilité d'une mémoire enfantine - à l'époque de l'envoi dudit courriel.**

**β)** Mais il y a encore plus probant.

Le rapport de renseignements adressé à la Justice de paix du district d'Yverdon le **13 janvier 2004** par la collaboratrice de référence dont on vient de parler, avait disparu de tous les dossiers SPJ à l'instar de tout autre document établissant l'existence d'une coopération entre APEA et SPJ pendant la période allant du 4 décembre 2002 au 31 août 2006. Ce rapport a été retrouvé le 15 août 2018 grâce à l'amabilité de la Cour administrative du Tribunal cantonal.

Il y est écrit ce qui suit :

*" [...] les inquiétudes des enseignantes ont persisté. [...] Pour H, l'inquiétude a été forte à un moment lors d'un jeu de marionnettes d'entendre les paroles ambiguës que la petite a prononcées. Nous avons alors pensé à d'éventuels abus de la part du père. La Brigade des mineurs nous a conseillé de concrétiser, de dégrossir un peu plus dans la mesure du possible pour pouvoir mieux intervenir. Par la suite, plus rien n'a filtré, la petite ayant des consignes de ne rien dire de ce qui se passe à la maison. Sa mère nous a informé que H se plaignait des pressions de son père pour lui apprendre à lire."*

**Ces plaintes de la petite H était un indice sérieux qui eût dû alerter le SPJ sur la possibilité d'abus paternels ; il est en effet établi qu'au retour de son travail, le père ne s'occupait jamais de ses enfants et qu'il ne s'est jamais soucié de leur instruction. Comment peut-on être assez inconscient pour penser que les pressions dont elle se plaint se rapportaient à ses insuffisances en lecture ?!**

Antérieur de trois semaines au message électronique précité du **5 février suivant**, le rapport de renseignements du 13 janvier 2004 ne laisse plus aucun doute sur le véritable objet dudit message électronique.

**γ)** Dans toute cette affaire on s'est évertué à tenter de nous démontrer que la dénonciation déposée par H en juillet aurait stupéfié tout le monde et qu'on ne se serait jamais douté qu'il puisse se passer des "drôles de choses" dans la maison X. Nous renvoyons aussi à la page **134** du présent rapport pour ce qui est du comportement de la police cantonale sur ce point.

**δ)** Voulût-on faire abstraction des indices d'abus sexuels recueillis par le SPJ, qu'il faudrait constater que les **indices de maltraitements** de tout genre étaient innombrables dont souffraient les membres de la fratrie X.

Le même rapport précité du 13 janvier 2004 en dit long, et crûment, sur l'état de déchéance de la famille X. Tout est de surcroît assez bien résumé dans le volumineux journal tenu par le SPJ pour le dossier n° 888'042'781. La lecture de ces documents donne une vision convaincante et impressionnante de l'inefficacité des mesures prises de 2001 à 2011 sous l'empire de l'article 308 CC<sup>184</sup>. C'est la preuve que, livré trop longtemps à lui-même par l'APEA, le SPJ s'est durablement installé, sans conviction mais de façon coupable, dans le confort apparent mais inquiétant d'un train de mesures qui, assemblé en 1997, avait très tôt cessé d'avancer.

---

<sup>184</sup> sont singulièrement sordides les rubriques qui se rapportent aux constats opérés en 2004, soit par la direction de l'Ecole Pestalozzi où était scolarisée H, soit par une responsable d'un établissement d'accueil parascolaire constituant une Unité d'accueil pour écoliers (UAPE), fréquenté notamment à cette époque par G et F

ε) En vertu de pratiques critiquables *qui justifieront l'une de nos recommandations*, les collaborateurs de référence, de même que certains collaborateurs extérieurs, ne signalaient pas des comportements qui eussent été choquants dans une autre famille ; de surcroît, ces collaborateurs ne portaient pas leurs constats et appréciations personnels les plus troublants, dans le journal de bord ou dans leurs bilans et rapports inexistant pendant de longues périodes. Il n'empêche qu'à partir de 2004, voire de 2002, on ne pouvait ignorer, du haut en bas de l'ORPM Nord, que la curatelle éducative était vouée à l'échec et que la tentative de *réhabiliter les capacités éducatives des parents* ne donnait rien. On a su, en temps utile, que les enfants étaient victimes de maltraitance parentale. On avait même recueilli – bien qu'on n'eût pas pris la peine d'être aux aguets comme il eût fallu l'être dans une situation manifestement propice à ce genre de crime – des indices d'abus paternels, convergents et non négligeables. Il fallait donc changer de mesure et passer, sans tarder davantage, de l'article 308 aux articles 310 ou 311 CC (*retrait de la garde ou de l'autorité parentale*).

ζ) La mesure extrême de retrait de l'autorité parentale eût évidemment exigé de nouvelles investigations dans le milieu psycho-social des enfants. Incurie parentale, indices de maltraitance grave, voire suspicion d'abus, tout commandait que ces investigations soient d'urgence poussées à fond dans le respect du droit d'être entendu non seulement des parents mais surtout des enfants qui allaient être détruits si l'on continuait à temporiser.

Or, ni le journal de l'ORPM Nord, pourtant assez détaillé, ni les pièces des différents dossiers ni les déclarations des intervenants entendus n'établissent que **l'APEA et le SPJ** aient entendus les enfants X de manière appropriée et hors de toute influence de leurs parents, conformément à ce qu'exigeaient des circonstances singulières que les intervenants sociaux ne maîtrisaient pas. Indépendamment de sa protection internationale, le droit sacré des enfants de *s'exprimer en toute liberté* sur une situation dont ils sont les meilleurs experts résultait du bon sens, de l'antique concept du droit d'être entendu et de la simple interprétation de la LProMin et de la LVP AE à la lumière de ce concept.

η) Le moindre progrès, illusoire et momentané, était source de satisfaction et l'on en est resté à la routine éducative jusqu'en 2006, un an au moins après que, selon ses dires, la petite H eut subi ses premiers outrages.

Auront conduit à un désastre qui deviendra public en 2015, dix-huit ans après qu'un juge de paix d'une vallée préalpine l'eut pressenti : *l'insuffisance de l'APEA* pendant la période cardinale de 2002 à 2006, *l'angélisme pédagogique* de collaborateurs sans doute dévoués et compétents, leur *résistance idéologique* au placement dont on redoutait trop les dommages collatéraux et les difficultés d'exécution<sup>185</sup> ainsi que la  *Crainte des cadres devant les coûts* engendrés par un placement devenu indispensable, crainte infondée en comparaison de ce que cette histoire a coûté aux finances publiques et de tout ce qu'elle finira par coûter à long terme à la société.

<sup>185</sup> dommages évitables si l'on applique correctement le principe de proportionnalité et maîtrisables vu les structures offertes tant par le canton que par la coopération intercantonale

**c) Le placement provisoire de H et de G et la requête d'expertise (2007)**

Dans son bilan périodique précité du 31 août 2006, approuvé par sa hiérarchie, l'assistante-sociale demandait à la *Justice de paix des districts* d'Yverdon, Echallens et Grandson<sup>186</sup> d'ordonner l'établissement, dès la rentrée scolaire, d'un *bilan psychologique et cognitif de tous les enfants X afin d'avoir une vision globale de leurs compétences, de leurs déficits et de leurs besoins actuels*. Elle proposait que ce bilan soit établi par le *Service de psychiatrie pour enfants et adolescents* d'Yverdon (SPEA) invité à répondre à trois questions qui seront reproduites plus bas.

Le 13 février 2007, la *Justice de paix* a invité ce service à répondre à ces trois questions.

Les 15 mars et 3 avril 2007, l'assistante sociale et son supérieur hiérarchique immédiat, ont requis la *Justice de paix* d'ordonner, au titre de mesures urgentes, le placement des filles aînées H et G au *Foyer Petitmaître*, en précisant que cette mesure devrait aussi s'appliquer aux garçons F et E si des places se libéraient. Cette requête se basait sur le manque de résultats de l'action socio-éducative en cours, vu les limites de la capacité éducative des parents révélées par des *signalements*, des *observations à tous niveaux* et des *inquiétudes récurrentes* des intervenants qui mettaient en évidence la coopération réticente des parents ainsi que les graves déficiences en matière d'hygiène, d'alimentation, de suivi scolaire et d'organisation ménagère. Une régression notable dans la scolarité de ces enfants, un grave recul intellectuel de G, des perturbations croissantes à la maison et un comportement inquiétant du père à l'égard de ses filles auraient été observés. La limitation temporaire aux deux aînées de la demande de placement se serait imposée parce qu'on ne voulait pas disséminer la fratrie et qu'il n'y avait pas plus de deux places disponibles à Yverdon, le placement dans cette ville permettant le maintien des relations personnelles entre les enfants et les parents dont on cultivait encore l'illusion néfaste d'une réhabilitation des capacités éducatives.

Le 4 avril 2007, la *Justice de paix* a décidé provisionnellement de retirer aux parents la garde de H et G, âgées respectivement d'onze et dix ans, et de confier au SPJ un mandat de garde au sens des articles 310 CC et 23 LProMin avec mission de placer les deux fillettes au *Foyer Petitmaître*.

La mesure de placement de H et de G a été confirmée par deux nouvelles ordonnances de mesures provisionnelles rendues par la *Justice de paix*, l'une en date du 26 avril, que les parents ont attaquée devant le Tribunal cantonal, et l'autre en date du 25 juillet.

<sup>186</sup> *autorité de protection de l'enfant* au sens de la LProMin en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005

#### d) Le rapport d'expertise du 10 octobre 2007

##### l'expertise et ses conclusions

Le 10 octobre 2007, a été remis à la *Justice de paix* le rapport requis, signé d'un psychiatre et d'une psychologue assistante et visé par un second psychiatre. Vu le rôle décisif que les réponses des experts ont joué et la nécessité d'éviter leur fausse interprétation, il s'impose de les reproduire ici *in parte qua* et dûment anonymisées.

#### ***I. Y a-t-il dans le contexte éducatif de cette famille de la maltraitance assimilable à de la négligence ou de la maltraitance psychologique ?***

" [...] Nous n'avons pas décelé dans notre examen d'indices en faveur d'une maltraitance délibérée. D'autre part, cependant, plusieurs documents font état de signes de négligence et de carence dans l'encadrement parental des enfants. Nous ne mettons pas ces indices sur le compte d'une malveillance à l'endroit de leurs enfants mais les considérons comme des signes d'un débordement de leurs ressources à certains moments de leur vie familiale, notamment lorsqu'il y a eu des déménagements pour des logements plus vastes lors des grossesses et des naissances successives des enfants. Il y a également lieu de relever ici l'impact du peu de moyens financiers de la famille, qui influence l'alimentation, l'accessibilité à ce qui stimule les intérêts des enfants entre autres. Le manque de connaissances de base des parents a pu être amélioré au fur et à mesure, notamment à la faveur de conseils avisés, soit de proches comme la grand-mère paternelle, soit de professionnels, avec des parents somme toute avides d'apprendre.

Enfin, tous les enfants présentent à des degrés divers des troubles du développement, qui requièrent de nombreux rendez-vous avec des spécialistes pour chacun des enfants. Or, il n'y a pas de concertation, ni de coordination entre les intervenants pour chaque enfant qui permettent aux parents de répondre adéquatement à leurs responsabilités. Les nombreux rendez-vous avec des spécialistes contribuent au débordement des parents. Relevons aussi que même en l'absence de problème spécifique requérant des mesures d'aides aux enfants, une famille nombreuse connaît des moments de débordement dans la simple gestion du quotidien."

#### ***II. Existe-t-il un lien de cause à effet entre les déficiences intellectuelles d'une partie des enfants et leur milieu familial ? Peut-on y remédier ?***

D'autre part, les deux parents présentent eux-mêmes des troubles du langage ainsi que s'autres déficiences ayant nécessité dans leur enfance des prises en charge spécialisées. Ils ont ainsi plus de difficultés à apporter à leurs enfants les stimulations que l'on pourrait attendre pour un développement harmonieux de ceux-ci. De ce point de vue, on peut également parler d'une influence du milieu familial sur les troubles du développement présentés par les enfants. Les parents X en sont conscients et s'efforcent de suivre les prescriptions qui leur sont faites par les professionnels, dans la mesure où ils en comprennent le sens et que ces mesures sont compatibles entre elles et par rapport à leurs valeurs familiales.

[...] tous les enfants ont bénéficié à ce jour de mesures pédagogiques adéquates de prise en charge en fonction des troubles présentés : [...]

Sur un versant éducatif, la Fondation Petitmaître est intervenue ... pour G et F, actuellement pour F et E... cette mesure doit être étendue à G et H. Au niveau des enfants, il s'agit de compléter les apports pédagogiques par une stimulation et un encadrement extra-scolaire que les parents ne sont que difficilement en mesure d'apporter au vu de leurs propres difficultés. Nous n'incluons pas D dans cette proposition. Ses troubles sont en effet trop étendus pour qu'il puisse profiter d'une telle structure. Par contre, la question devra être envisagée pour C dès lors qu'il aura atteint l'âge de la scolarité obligatoire.

Au niveau familial, H5 a l'avantage de faire un travail non seulement sur l'enfant, mais également sur les interactions familiales et sur les compétences parentales. Les parents ont bien compris le sens

*de la prise en charge de H5, structure dans laquelle ils ont actuellement confiance, ce qui, en son temps, n'était pas le cas pour l'AEMO. Au niveau de la collaboration et de la coordination entre les différents partenaires de la prise en charge, H5 pourrait prendre une position de leader, avec la collaboration des parents. Ce rôle consisterait en la réunion sous son égide de réseaux pour faire périodiquement le point des différentes prises en charge de chaque enfant et orienter suites à y donner. Il s'agirait également de fonctionner comme interface entre les intervenants et les parents.*

*Quant aux prises en charge pédopsychiatriques évoquées, ... elles ne doivent pas ressortir d'un mandat mais faire l'objet d'une réflexion entre les institutions concernées, H5 et les parents.*

*[...] une curatelle doit être maintenue sur l'ensemble des enfants X dans le sens d'une surveillance éducative [...] cette mesure permettrait de garantir la sécurité des enfants et leur accès aux mesures que leur situation nécessite, un mandat au SPJ créant le cadre au sein duquel H5 pourrait remplir ses missions (prise en charge éducative des enfants et leader du réseau)."*

### **III. Quelle est la qualité de l'attachement des enfants à leurs parents ?**

*" L'attachement des enfants X à leurs parents est très important, tout en étant marqué pour chacun des enfants, par ses difficultés propres.*



*Ayant abordé cette question, nous ne pouvons qu'évoquer également l'attachement des parents X à leurs enfants. Celui-ci est très fusionnel s'agissant de la maman, marquée par un abandon qu'elle a vécu et par une méfiance envers un environnement qu'elle perçoit comme hostile et menaçant. Quant au père, nous observons un investissement qui nous semble s'être d'autant plus renforcé au cours du temps que la cohésion familiale a été remise en cause.*

*Au vu de ce qui précède, d'une manière très claire, une mesure de placement des enfants constitue un remède dont les effets secondaires sont pires que les problèmes auxquels il est censé remédier. La réalité de ces problèmes nécessite cependant la poursuite d'un encadrement éducatif et d'un suivi au quotidien de la famille important, comme nous pensons l'avoir montré."*

\* Les trois signataires de cette expertise ont été longuement entendus, ensemble, au cours de la présente enquête. Ils ont ultérieurement précisé, dans deux messages électroniques, que leur proposition de "retour à la maison" des fillettes H et G avait aussi été motivée par "la fragilité des époux X qui ne pouvaient se réaliser qu'au travers de leurs enfants". Un placement eût donc comporté "le risque que les parents fassent une décompensation (suicide et/ou meurtre)". Les enfants placés seraient alors "restés avec une culpabilité qui aurait certainement nui à leur développement". Ce risque aurait été, à leur avis, bien réel puisque la maman aurait "commis plusieurs tentatives de suicide après le placement de ses enfants" en 2015, ce qui "montre[rait] son besoin vital de rester en fusion avec eux-ci".

réflexions sur l'expertise, sur ses conclusions et sur leur interprétation

*α)* L'expertise de 2007 est un acte capital. Elle a déterminé à elle seule le prononcé judiciaire qui a mis fin à une mesure de placement pondérée. Aux yeux de tous les acteurs sociaux (*collaborateurs directs du SPJ et leur hiérarchie, cadres des institutions SPJ ou des établissements d'éducation spécialisée, médecins traitants, acteurs de l'action éducative en milieu ouvert*), ce placement s'était pourtant imposé après l'échec patent de l'action décennale conduite sous l'angle de l'article 308, premier alinéa, CC. Leur lassitude se reflétait dans le bilan périodique et les deux requêtes de mesures urgentes précitées, de même que dans un rapport de renseignements du 18 juillet 2007, tous documents sur lesquels la Justice de paix s'appuiera pour rendre ses ordonnances de placement des 4 avril, 26 avril et 25 juillet 2007.

*β)* Des spécialistes entendus nous ont dit qu'il est presque impossible de déceler les abus dont une partie des enfants X ont été les victimes. Ils nous en ont donné diverses raisons. La première serait la loyauté indéfectible des enfants envers leurs parents qui sont le premier de leurs repères éducatifs, qu'ils continuent à aimer malgré tout et en qui ils persistent à avoir plus de confiance qu'en toute autre personne. La deuxième serait la méfiance des enfants envers l'extérieur dont ils redoutent les sanctions pouvant conduire à la séparation voire à la dispersion de la famille qui est leur monde. La troisième serait la crainte de représailles ou le chantage parental.

Cela peut certes expliquer que les intervenants professionnels, qui rencontraient régulièrement la famille X, n'ont pas percé le mystère de ce qui se passait de plus indicible dans l'intimité de celle-ci. Mais les suspicions qu'ils en avaient, sur la base d'indices sérieux et convergents, leur commandaient d'être aux aguets, ce qu'ils n'ont manifestement pas fait.

*γ)* Ce devoir était encore plus précis pour les auteurs du rapport d'expertise du 10 octobre 2007, cela d'autant plus qu'au moment où ils ont commencé leur travail, la fillette H était, depuis plus de deux ans selon ses dires, la victime des actes d'ordre sexuel réprimés par le jugement pénal du 29 mars 2018. Subjugués sans doute, comme tant d'autres, par l'esprit de résistance et de séduction de la mère X affolée à l'idée qu'on lui prenne ses enfants, les auteurs de l'expertise n'y ont vu que du feu. Il en serait vraisemblablement allé autrement s'ils avaient entendu et observé tous les enfants selon des procédures appropriées.

Faute d'avoir pu accéder au dossier du juge de paix, qui contient sans doute ce que le rapport du 10 octobre 2007 appelle les "*Bases de l'expertise*"<sup>187</sup>, l'organe d'enquête doit se borner à regretter que les experts n'aient pas entendu les enfants *capables de s'exprimer*, et cela avant leurs parents, en l'absence de ceux-ci et séparément, qu'ils n'aient pas *observé* les enfants incapables de s'exprimer, et cela en l'absence de leurs parents et chacun séparément, et enfin qu'ils n'aient pas visité au moins une fois l'habitat familial à l'improviste. Ces mesures d'investigation, conformes à ce qu'exigeait la protection d'enfants dont l'avenir était en jeu, auraient au moins aidé ces experts à trouver des indices complémentaires des abus paternels en cours. Elles leur auraient en tout cas permis de mieux mesurer l'incurie des parents à l'aune du désordre et de la saleté des lieux, de l'hygiène déplorable des enfants, de leur agressivité mutuelle et de l'exploitation ménagère de H, la fille aînée appelée à faire en quelque sorte la mère de substitution au préjudice de sa formation.

---

<sup>187</sup> énumérées en pages 1-3 dudit rapport d'experts

δ) Insuffisamment informés, et circonvenus par une mère subtile et motivée, les experts n'en ont pas pour autant occulté, dans les chapitres de leur expertise intitulés "*Evaluation pédopsychiatrique de la famille*" et "*Synthèse et proposition*", la méfiance, constamment croissante, des parents X envers les acteurs sociaux, leur résistance opiniâtre à toutes les mesures proposées par ces acteurs (*hormis la lénifiante formule H5*) et les barrières naturelles infranchissables posées à leur capacité éducative, notamment par leurs carences intellectuelles et leur manque de modèles. Comment dès lors ces spécialistes ont-ils pu croire à l'issue favorable d'une simple amélioration de l'action socio-éducative qui était en cours depuis dix ans ?

ε) La réponse réside probablement en ceci : compte tenu des conséquences imprévisibles et de la rupture qu'un placement comporte toujours, les auteurs du rapport étaient *par principe* hostiles à une telle mesure, même limitée à H et G ; ils ont voulu donner une dernière chance à des parents démunis dont ils n'ont pas voulu voir que l'incapacité éducative était irrémédiable. Cette hypothèse ébauchée d'emblée par l'organe d'enquête s'est muée pour lui en certitude après l'audition de ces experts et la lecture de leurs deux messages électroniques postérieurs, reproduits plus haut en page 102. En écrivant ces deux messages, ces spécialistes ont reconnu avoir fait passer une sorte de chantage maternel avant le bien suprême des enfants.

ζ) Notre propos n'est cependant pas d'accabler les experts qui nous ont paru sincèrement désolés de l'usage qui a été fait de leur opinion. Pour erronée qu'elle fut, celle-ci n'excluait en effet pas qu'une mesure de placement fût prise ultérieurement. Elle n'est donc pas en lien de causalité directe et adéquate avec les malheurs qui, atteignant tous les enfants X, aboutiront huit ans plus tard à la dispersion de leur famille.

**Les experts ont pour le moins fait preuve de naïveté et d'un optimisme exagéré en conservant un zeste de confiance dans l'aptitude des parents X à réhabiliter leur capacité éducative avec le concours amélioré du SPJ et de ses collaborateurs extérieurs, et leur rapport est lourdement déficient parce qu'ils n'ont pas suivi les procédures d'audition et d'examen des enfants qui s'imposaient vu la ruse et la force de persuasion de la mère X. Mais il ne serait pas juste de charger leurs épaules de tout le poids de la responsabilité dans ce qui est arrivé, car ce sont moins leurs motifs et conclusions que la portée que leur ont donnée l'APEA et le SPJ, qui sont à l'origine de l'attentisme perpétuel dans lequel ces deux organes de protection de l'enfant se sont ensuite engagés. L'expertise ne fermait en effet pas *définitivement* la porte à des mesures fondées sur les articles 310 ou 311 CC. En cas d'échec des améliorations que proposaient les experts sous l'angle de l'article 308 CC, il était toujours loisible à l'APEA et au SPJ de retirer le droit de garde des parents, voire leur autorité parentale, solutions qui impliquaient le placement *approprié* des enfants. L'APEA et le SPJ avaient le devoir de *reconsidérer* à intervalles rapprochés les mesures proposées par les experts, et d'en changer si ces mesures échouaient. Mais ils n'ont pas compris le véritable sens des conclusions des experts.**

**e) la révocation du placement provisoire**

En date du 25 octobre 2007, le *juge de paix des districts d'Yverdon, Echallens et Grandson* a rendu une ordonnance révoquant le placement des fillettes *H* et *G* qu'il avait ordonné à titre provisionnel le 4 avril.

Il s'est rallié purement et simplement aux conclusions des experts. Ce faisant, il a apparemment oublié le devoir du magistrat d'apprécier en toute liberté les conclusions d'une expertise et de les confronter avec les preuves et indices en sa possession. Tout s'est passé comme si les experts avaient dicté la décision que devait prendre le juge qui est, dans ce genre d'affaires, le seul détenteur du pouvoir public et le seul compétent pour dire quelle est la mesure la mieux appropriée à la protection de l'enfant.

Le juge de paix a chargé le SPJ d'organiser dans les meilleurs délais le retour de ces deux enfants au domicile familial et de mettre en place, *si possible*, les mesures et les prises en charge proposées par les experts du SPEA.

**a) Il est difficile de comprendre la soumission immédiate et inconditionnelle de la Justice de paix à un avis d'experts, qui se heurtait aux opinions univoques des protecteurs de l'enfant, actifs sur le terrain pendant de nombreuses années de patience et de bienveillance envers des parents systématiquement récalcitrants. Cette soumission a été très fortement critiquée par un expert forensique de renom et par une psychologue réputée, tous deux entendus au cours de notre enquête.**

**Elle est pour nous un témoignage de plus d'une sorte de sacralisation judiciaire des avis d'experts, même lorsqu'ils devraient susciter une réflexion approfondie, comme c'était le cas en l'occurrence. Détentrice du pouvoir d'Etat et chargée de statuer selon son intime conviction, la Justice de paix a choisi en l'espèce la commodité et manqué à son devoir élémentaire de ne voir dans tout avis d'expert qu'un important élément d'appréciation.**

**Si sa confiance en la fiabilité des bilans et rapports des acteurs sociaux avait été ébranlée par l'opinion des experts, il eût au moins dû procéder à de plus amples investigations et, au besoin, ordonner une contre-expertise tant la décision de révoquer le placement qu'il avait ordonné eût dû lui paraître lourde de conséquences pour le destin des enfants X.**

**Son jugement est d'autant plus discutable que l'expression "*si possible*" qui s'y trouve montre que le juge de paix avait lui-même un doute sur la mise en œuvre et le succès des améliorations proposées, seules alternatives envisagées au placement qu'il avait ordonné six mois plus tôt.**

**β) Quant au SPJ, qui allait interpréter les conclusions de l'expertise comme une exclusion définitive d'un placement qu'il avait jugé impératif, il avait le devoir de requérir une contre-expertise, ou de recourir contre la décision judiciaire de révoquer le placement. Au lieu de cela, découragé par la révocation de la mesure pondérée de placement de *H* et de *G*, il a renoncé à s'aventurer une nouvelle fois dans une procédure de placement et c'est bien en cela que réside la cause de la douloureuse déchéance finale de toute la famille X.**

### **f) Les mesures prises du retour des deux filles au départ pour Seigneux (2007-2011)**

Le 28 octobre 2007, *H* et *G* avaient réintégré l'appartement familial du N° 25A de la rue Jean-André-Venel. Le SPJ a aussitôt demandé aux parents de collaborer aux dispositions à prendre pour le séjour des enfants dans les institutions scolaires de *Verdeil* et d'*Entre-lacs*, ainsi qu'à *H5*, ce qu'ils ont fait avec une réticence accrue, encouragée par la réussite de leur opposition au placement de leurs deux aînées. La situation évoluera de mal en pis si l'on s'en tient aux constats de maltraitance adressés les 23 mai et 3 juin 2008 au responsable du *SEI Jura-Lac de la Fondation de Verdeil* par l'éducatrice itinérante du garçon *C* qui, alors âgé de quatre ans, était le souffre-douleur de ses frères et sœurs. Communiqués plusieurs fois à l'assistante sociale, invitée à faire un *constat sanitaire* qui semble bien n'avoir jamais eu lieu, ces observations ne font que confirmer les deux autres que la même enseignante a formulées les 15 juin et 14 septembre 2007. On y lit *in parte qua* :

"Conditions insalubres, état déplorable de l'appartement, fortes odeurs d'urine. Etat indescriptible. Portes fermées à clé ... Il n'y a jamais eu de portes ouvertes dans l'appartement. Tout est défoncé (mobilier). Carences, négligences + suspicions de coups reçus des deux parents. Bagarres incessantes entre les enfants

Cela n'empêchait pas l'assistante sociale, en charge de la situation depuis 2001, d'écrire aux parents *X* le 11 juillet 2007, alors qu'était en cours la procédure d'opposition au placement de *H* et de *G* :

"Nous avons pu observer que des changements sont déjà intervenus, montrant par là que vos compétences sont bien présentes." !!

C'est dans cette seconde époque d'*Yverdon* que prennent place deux procédures pénales dont l'ouverture aurait dû alerter une nouvelle fois les protecteurs de l'enfant sur ce qui se passait dans la famille *X*. La première avait été ouverte sur dénonciation du SPJ (le père *X* aurait montré à ses filles *H* et *G* des images et un DVD à caractère pornographique) et la seconde sur dénonciation de *H* (agression par un tiers au sortir de l'école). La première s'est clôturée le 4 mars 2010 par un non-lieu et la seconde, le 21 avril suivant, par un jugement condamnant *H* pour avoir induit la justice en erreur.

Les 26 août 2008, 1<sup>er</sup> et 14 octobre 2009, 12 janvier, 19 avril et 14 décembre 2010, le SPJ a adressé ses rapports et bilans périodiques à l'APEA d'*Yverdon*. Celle-ci a entendu les parents, notamment les 19 novembre 2009 et 2 mars 2010, audiences au cours desquelles ils ont requis la levée des curatelles éducatives et refusé toute mesure pour leur septième enfant *B*, né le 2 septembre 2009. L'instruction de cette requête a été suspendue d'un commun accord.

#### **Le 1<sup>er</sup> mars 2011, la famille X quittait Yverdon pour Seigneux.**

Par jugement du 11 juillet 2011, faisant suite à une séance du 3 mai 2011, la *Justice de paix du district du Jura-Nord vaudois* a clos l'enquête en mainlevée de la curatelle éducative appliquée aux six aînés de la fratrie *X*. Elle a maintenu cette mesure et "confirmé le SPJ en qualité de curateur [...] avec pour mission d'assister les parents de ses conseils et de son appui dans l'éducation et le soin de leurs enfants".

Elle a intégré comme il suit dans son jugement le rapport du SPJ du 14 décembre 2010 et les conclusions prises par ce service en séance du 3 mai 2011 :

*"le contexte dans lequel évoluent [les enfants] est gravement perturbé ; le plus de cette perturbation et des carences éducatives de ses parents*

*Conformément au désir des parents, le SPJ a renoncé à demander l'institution d'une mesure de curatelle en faveur de B [qui] semble être le rayon de soleil de la famille."*

Trois mois plus tard, dans son ultime bilan périodique, l'assistante sociale auteur de ces lignes parlera pourtant du "rythme de croisière" de l'organisation familiale, du bonheur campagnard des enfants et de la meilleure collaboration des parents. Il est vrai qu'elle n'en occulte pas pour autant l'hygiène déplorable et la brutalité des enfants, et ajoute n'avoir pu contrôler ce qui se passait "sur le plan des relations familiales" !

**Le contenu du journal de l'ORPM Nord, des rapports et bilans cités, de l'abondante correspondance échangée entre les participants aux réseaux, professionnels ou non, des comptes-rendus de ces réunions, et des déclarations des acteurs sociaux entendus est consternant. Les mesures, pourtant toutes pondérées et bienveillantes, proposées sous l'angle de l'article 308, premier alinéa, CC furent toujours âprement négociées avec les parents qui n'avaient qu'une idée : obtenir la levée de la curatelle éducative pour faire ce qu'ils voulaient de leurs enfants en dépit d'une incapacité bien établie. Tous les enfants, du plus petit à la plus grande, ont été ainsi constamment menacés dans leur développement ; quand ils progressaient c'était pour régresser peu après.**

**Quant aux intervenants sociaux, ils étaient débordés ou ne savaient plus que faire de cette famille. L'assistance sociale ne manquait sans doute ni d'expérience ni de qualités humaines. Mais seule en face d'un couple, retors en dépit de sa faiblesse d'esprit, et dépourvue d'un appui suffisant de la hiérarchie de l'ORPM Nord qui saisissait mal ou ne voulait pas voir l'ampleur des problèmes qu'elle devait résoudre, elle a tout simplement sombré dans un fatalisme couplé à un optimisme béat, persistant et irrationnel. Elle n'ignorait pas que la curatelle éducative ne résoudrait rien mais, certaine que le SPJ ne s'engagerait plus dans une procédure de placement ou de retrait du droit de garde, elle a renoncé à revenir à la charge. N'était-elle pas en train de tomber dans l'inconnu lorsqu'elle saluait les efforts éducatifs des parents allant jusqu'à soutenir leur demande de ne pas adopter des mesures de protection en faveur du petit B âgé de trois ans, au motif qu'il était un *rayon de soleil* dans cette maison funeste ?**

**Du côté de la Justice de paix, la légèreté et la lenteur de ses interventions, de même que leur solution de continuité confirmée par les documents que le Tribunal cantonal nous a transmis le 15 août 2018, laissent à penser qu'elle a oublié ou n'a pas compris qu'elle détenait la force du droit et qu'il lui incombait de l'employer pour que cesse une situation inacceptable qui conduira bientôt à l'abîme. Confiant au SPJ les mandats prévus aux articles 20-23 LProMin dans une affaire dont elle ne pouvait ignorer l'énormité, elle devait en surveiller le suivi, s'investir avec sérieux et agir à chaque fois avec célérité et diligence. Ce n'a pas été le cas.**

**g) La fratrie X devant la Justice de paix et le SPJ de Payerne (2011-2015)**

Par jugement du 18 avril 2012, la *Justice de paix du district de la Broye-Vully* a accepté le transfert des mesures à son for et confirmé le mandat donné au SPJ sous l'angle de l'article 308, premier alinéa, CC. La *Justice de paix du district du Jura-Nord vaudois* a pris acte de ce transfert par jugement du 6 novembre 2012, suivant une audience du 1<sup>er</sup> mai 2012 (!).

Les 18 et 22 janvier 2013, la *Justice de paix du district de la Broye-Vully* a désigné une nouvelle curatrice *ad personam* qui a dressé deux bilans périodiques les 13 mars 2013 et 2 avril 2014 commentés par cette curatrice lors de son audition du 18 juin 2018. Elle nous a dit avoir notamment constaté les difficultés rencontrées par *H* dans ses essais de formation professionnelle à la fin de sa scolarité obligatoire et avoir appris son désarroi lorsque, placée en 2007 au *Foyer Petitmaître*, elle était culpabilisée de ne plus être chez ses parents pour protéger ses cadets.

Au mois d'août 2014, un nouveau collaborateur de référence a été désigné qui est resté en fonction pendant tout le temps que la curatelle éducative a encore duré. Cet assistant social n'a pas été "orienté" sur les particularités du dossier par sa devancière qui avait déjà quitté son poste, mais par l'adjoint - pour l'antenne de Payerne - de la cheffe de l'ORPM Nord. Dans son rapport du 14 octobre 2014, il a proposé d'étendre la curatelle éducative au petit *B* et au bébé *A* née le 22 janvier 2014, ce que la Justice de paix a admis par un jugement du 12 janvier 2015 qui précise que le curateur *ad personam* devra assister les père et mère de ses conseils et de son appui dans le soin des enfants, leur donner des recommandations et directives sur l'éducation et agir directement avec eux sur leurs enfants. Ce rapport confirme tous les constats antérieurs à savoir les graves perturbations de la plupart des enfants, une complexité grandissante de leurs difficultés comparativement à la lenteur de l'amélioration des compétences parentales, la méfiance chronique de la mère envers les interventions professionnelles extérieures, l'obligation regrettable qu'avaient les professionnels de viser des changements modestes.

Le 6 février 2015, ce nouveau curateur *ad personam* a communiqué à la cheffe de l'ORPM Nord une liste - dont il nous a remis une copie - énonçant, selon ses termes, "les pires maltraitances qui se soit produites dans les cas [qu'il] a traités" au cours des quatre années de son expérience au SPJ, "sous réserve de ce qu'il ne lui a pas été possible de relever des indices "d'actes d'ordre sexuel entre parents et enfants" mais seulement des indices "d'actes d'ordre sexuel entre enfants".

**Il n'est pas vain de reproduire ci-après, *in parte qua*, la déclaration faite en cours d'enquête par l'adjoint précité de la cheffe de l'ORPM Nord pour l'antenne de Payerne :**

" Normalement [...] je n'aurais pas eu à rencontrer la famille, n'étant que le superviseur du personnel de terrain. J'ai rencontré au moins une fois les deux parents ; c'était à l'occasion d'une dénonciation auprès de la police cantonale. La seule chose dont je me souviens est que Madame était agressive et que Monsieur ne disait rien. C'était une mère lionne et ça n'allait pas beaucoup plus loin.

A votre question de savoir si le transfert de dossier ne devrait pas être accompagné d'une orientation directe du collaborateur de référence vers le nouveau collaborateur de référence, je réponds que ça ne se fait pas comme ça, mais ce serait peut-être opportun. Actuellement on est de toute manière très réservé sur le transfert d'informations hypothétiques ; nos journaux sont factuels. [...]

*La complexité de ce dossier [résultait] non seulement du nombre des enfants mais aussi de la diversité individuelle de leurs problématiques et du nombre des intervenants professionnels travaillant en réseau. Les rencontres de réseau ... posent souvent des problèmes aux assistants sociaux qui doivent proposer à la hiérarchie les mesures à prendre en vue de la protection de l'enfant et de la réhabilitation des compétences parentales. On y voit en effet se confronter des points de vue contradictoires entre professionnels, par exemple l'un estime que le placement est la solution idéale, un autre qu'un système ambulatoire avec un certain éloignement de la famille est bon et un troisième dira qu'il faut faire confiance en la famille. [...L'évolution des résultats des mesures appliquées à] une fratrie de ce nombre exige un réexamen constant, l'un des membres de la famille pouvant évoluer de manière différente de l'autre. Cela conduira à mieux individualiser les prestations.*

*On peut imaginer que le placement de certains enfants s'avère, sur la base d'un tel constat, nécessaire alors que pour les autres ce ne sera pas le cas. C'est un placement partiel que nous nous apprêtons à faire lorsque l'affaire à éclater. On a ainsi placé F à la Fondation TEM (Transition Emploi Métier), [mais] l'aimant familial l'a emporté et il est rentré à la maison au bout de quelques semaines. E a aussi été placé dans un foyer d'urgence pour adolescents (Carrefour) à la suite d'une fugue qu'il avait fait avec une copine. Il en est ressorti après quelques jours. Le placement de tous les enfants mineurs est intervenu après les événements de 2015.*

*[... L'assistant social] m'a dit à de nombreuses reprises qu'il ne comprenait pas que le SPJ soit si peu interventionniste en raison des carences éducatives qu'il constatait et des symptômes de **maltraitance psychologiques des enfants**. Je n'ai en revanche pas de souvenir qu'il m'ait parlé de brutalité physique. Je pense qu'il a beaucoup souffert du choix fait par le SPJ de mettre en place des mesures ambulatoires qu'il estimait insuffisantes. L'ORPM refusait la mesure de placement et j'essayais d'aider [l'assistant social] à appliquer au mieux les mesures ambulatoires tout en réservant de revenir à la charge pour obtenir un placement total ou par tranches."*

### **Appréciation**

**Il semble bien qu'à Payerne, à compter du mois d'août 2014, l'APEA et l'antenne du SPJ aient opéré une évaluation plus réaliste, élaboré des mesures de garde et de placement et témoigné de plus de résolution. Mais leurs tentatives de placement ont échoué pour deux raisons : elles n'étaient pas accompagnées d'une restriction des relations personnelles et venaient trop tard.**

### **h) le retrait de l'autorité parentale**

Le 23 juillet 2015, immédiatement après l'arrestation du père X, la *Justice de paix du district de la Broye-Vully* a rendu - à titre superprovisionnel - une ordonnance prononçant le **retrait provisoire de l'autorité parentale** des époux X. Cette mesure, fondée sur l'article 311 CC, a été régulièrement prorogée, en dernier lieu le 1<sup>er</sup> mars 2018 pour une durée de six mois. Dans un jugement du 19 février 2016, la Justice de paix a notamment considéré qu'**aucune mesure de protection mise auparavant en place n'avait été utile**, que **les efforts déployés par le SPJ depuis plus de quinze ans pour aider les parents étaient restés vains**, que l'instauration progressive d'une curatelle éducative en faveur de tous les enfants n'avait pas empêché leurs parents de les élever dans un environnement nuisible à leur bon développement, empreint de carence affective, de violence, de sexe et d'actes inappropriés et que, de l'avis des professionnels et même de leur mère **les enfants se portent mieux depuis qu'ils ont été placés même s'ils ont mis du temps à trouver un certain équilibre.**

### **Appréciation générale de l'action de l'APEA et du SPJ**

**α) La longue action socio-éducative conduite par le SPJ, et que les justices de paix auraient dû piloter, a échoué. Loin d'améliorer la situation des enfants à protéger, elle a abouti à la destruction de leur famille et à la dispersion de leur fratrie.**

**Fondée, en vertu de la loi, sur la coopération des parents, des enfants capables de discernement et de l'autorité, cette action s'est heurtée à la résistance constante des premiers et à la perturbation insolite d'un milieu familial qui ne pouvait être assaini par les seuls moyens qu'offrait l'article 308 CC.**

**β) La responsabilité de cet échec n'est pas, pour l'essentiel, celle des intervenants "du terrain" (notamment : assistants sociaux, médecins traitants, gestionnaires de l'hébergement en foyer et des écoles, éducateurs, enseignants et puériculteurs travaillant en ambulatoire ou non). Chacun d'eux a employé au mieux ses aptitudes professionnelles et s'est dévoué autant que le permettaient ses autres engagements et les limites assignées par l'article 308 CC à son action concrète. Chacun a *signalé* ce qu'il a vu mais non ce qu'il ne pouvait pas voir, tant est puissant le secret des familles. Mais, constatant la pire des incuries éducatives parentales, chacun avait le devoir d'exiger, de sa hiérarchie et de ses "homologues de réseaux", qu'on quitte un train de mesures "bas-seuil" qui ne menait à rien de positif à moyen et à long terme.**

**Il n'y avait pas de fatalité ; la Justice de paix d'Ormont-Dessous le savait en 1997 déjà, qui avait adopté d'emblée une mesure de protection alors appropriée. La mesure ne répondant plus aux besoins, il fallait en changer, ce qu'on n'a pas fait.**

**γ) La responsabilité de ce qui devait arriver est partagée par l'Autorité de protection de l'enfant et le SPJ. Elle incombe à l'APEA du chef de son manque de proactivité, des carences de son interdisciplinarité et d'une pratique coutumière qui l'amène à ne pas trop s'interroger sur le mérite des propositions du SPJ, souvent peu motivées, voire sur la justesse d'un avis d'experts. Elle incombe aussi au SPJ du fait, *non de l'incompétence de ses cadres*, mais de son organisation et de son mode de fonctionnement inadaptés à une situation comparable à celle de la fratrie X. Ce service a notamment souffert de l'indigence de processus d'évaluation (qui n'a pas permis de mesurer en permanence le degré de gravité des menaces pesant à la fois sur un groupe et sur chacun de ses membres), d'un défaut de coordination effective entre les actions des divers intervenants (défaut aggravé par le manque de direction des réseaux), de l'insuffisance de l'autonomie et des moyens accordés au collaborateur de référence, de déficiences dans l'orientation initiale de ce collaborateur, de la réticence à en appeler aux collaborations extérieures, de l'absence d'implication de l'échelon supérieur cantonal (indispensable vu le caractère insolite de l'affaire), d'un manque de courage ou de volonté (il eût fallu constamment chercher une voie pour sortir du cercle vicieux de l'article 308 CC et pour entrer dans le champ de mesures plus radicales).**

**Quand on a voulu changer au bout de dix ans (1997-2007), il était tard et les maltraitements étaient à leur comble depuis au moins deux ans. La mesure décidée était du reste bien faible qui était partielle et ménageait les relations personnelles. Une fois cette mesure révoquée, on s'est replié sur les anciennes positions, faute de comprendre qu'une expertise n'est pas l'Evangile et n'exclut pas une révision périodique des mesures suggérées par les experts, qui étaient d'ailleurs d'emblée inappropriées.**

**δ) Le traitement de cette affaire tragique a souffert très particulièrement d'une méconnaissance du droit de l'enfant, capable de s'exprimer, d'être entendu - *sans influence extérieure* - sur tout ce qui a trait à sa situation personnelle. Le droit des traités, incorporé au droit suisse, a pourtant fait de ce droit la pierre angulaire de la protection de l'enfant. On ne saurait donc se contenter d'en faire mention dans le droit fédéral autonome ou dans le droit cantonal d'application sans veiller à ce que, dans la pratique, il soit pleinement respecté et exercé en toute liberté, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.**

### ● **L'accueil des enfants X dans les établissements OES et SPJ**

*(voir plus haut pages 80-85)*

#### 6. Les établissements OES (*Verdeil, Entre-Lacs etc.*)

Le champ d'action des institutions dont le SESAF a la responsabilité par son *Office de l'enseignement spécialisé* appelait ce service à jouer un rôle déterminant dans l'action socio-éducative que le SPJ a engagée en l'espèce.

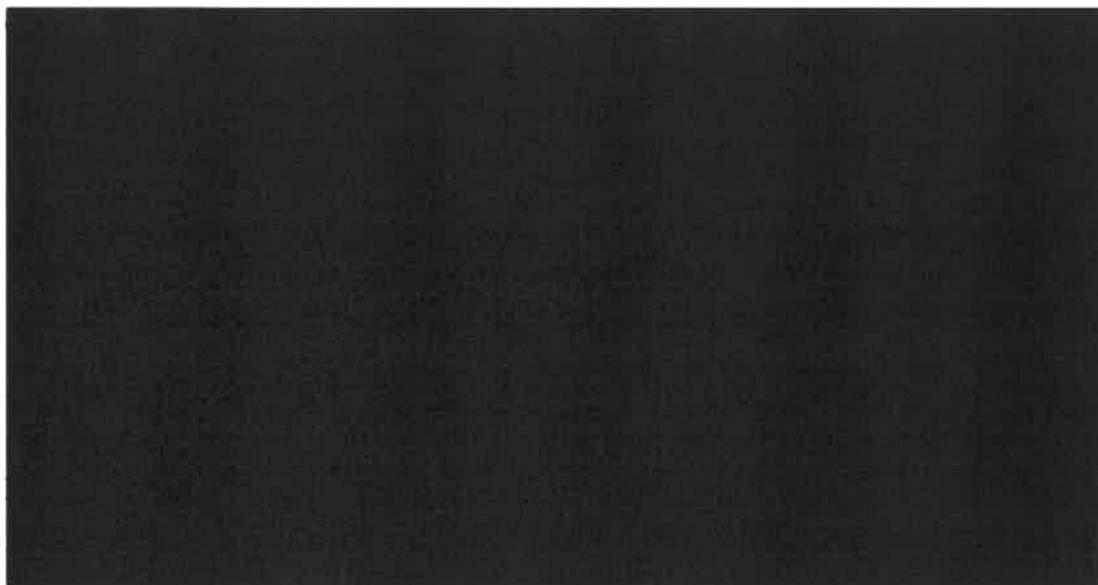
**a)** Depuis le moment où ils eurent atteint l'âge scolaire jusqu'à leur majorité, tous les enfants de la fratrie X en âge de scolarité ont bénéficié de prestations de l'OES censées appropriées, pour chacun d'eux, aux particularités de ses déficiences, et cela jusqu'à leur majorité. La fille aînée *H* sera la seule à intégrer l'école publique ordinaire à l'âge de 12 ans.

**Chacun d'eux a bénéficié additionnellement des prestations des services régionaux de Psychologues, psychomotriciens et logopédistes (PPLS) du Jura/Gros-de-Vaud/Jura-Lac et de la Broye qui, dépendant de l'OPS, dispensent dans ces deux régions des prestations de proximité pour chaque établissement scolaire.**  
*(voir page 81)*

Les dossiers du SESAF et ceux du *Service de la Santé publique (SSP)* sont édifiants d'où ressortent, enfant par enfant, le nombre extraordinaire des mesures éducatives spéciales appliquées et aussi celui des signalements de maltraitance ou de carences éducatives adressés par les institutions d'enseignement spécialisé à l'APEA et au SPJ pendant toute la longue période où les enfants X y ont séjourné.

**b)** (voir plus bas les pages 122/3 où est décrit l'état de développement actuel des enfants X)

Le journal et les fiches d'élèves du SESAF révèlent que *H*, la fille aînée âgée aujourd'hui de 22 ans, semble s'en être "bien sortie". Entrée au début de sa scolarité à la *Fondation de Verdeil* qui accueille normalement des enfants avec déficiences mentales légères, elle l'a quittée un an plus tard environ, pour entrer à la *Fondation Entre-Lacs*, parce qu'il s'est avéré qu'elle avait du "potentiel". Elle a quitté cet établissement à l'âge de douze ans pour suivre normalement l'école publique jusqu'à la fin de sa scolarité. Pour des raisons qu'elle nous a expliqué en confidence, elle n'a cependant pas achevé de formation professionnelle.



Nos interlocuteurs du SESAF ont fait part de leur perplexité envers cet échec du modèle scolaire, sans pouvoir répondre à la question de savoir si d'autres mesures auraient permis à ces enfants de progresser, vu les lourdes déficiences de ses parents.

**Seules les sciences de l'éducation permettraient d'expliquer pourquoi les cadets *B* et *A*, extraits par contrainte du milieu familial en juillet 2015, à l'âge respectif de six et un an et demi, peuvent tous deux aujourd'hui être scolarisés normalement. Serait-ce le résultat du placement dont ils ont été l'objet ?**

### 7. Les établissements SPJ (Petitmaître)

La première demande concernant les enfants X est parvenue à la *Fondation Petitmaître* en 2004 pour *G*, alors âgée de sept ans, qui a bénéficié pendant deux ans des prestations ambulatoires de *H5*. Ce fut ensuite le cas en 2005 pour *F* qui a bénéficié du même type de prestations, entre six et onze ans. *E* a reçu les mêmes prestations à compter de 2007 pendant un peu plus de deux ans, soit jusqu'à ce qu'il eût atteint l'âge de neuf ans. Quant à *C*, il n'a été accueilli de jour à *M28* que pendant deux mois, juste avant que sa famille ne quittât *Yverdon*, le 1<sup>er</sup> mars 2011, pour *Seigneux* localité trop éloignée pour que l'accueil de jour des enfants X fût maintenu.

Le service de *H5* puis *M28* comportait l'accueil à midi, le repas avec travail éducatif individuel et en groupe jusqu'au retour à l'école, puis, après le retour de l'école, des activités avec éducateurs de 16 heures à 18 heures ainsi que le mercredi après-midi. Les parents X étaient *preneurs* pour cet accueil de jour parce qu'ils y voyaient le moyen d'éviter un placement. Ils se sont en revanche opposés vigoureusement, et avec

succès, au placement de leurs deux filles aînées, *G* et *H*, à la même fondation mais en internat, pendant quelques mois de l'année 2007, et cela bien qu'elles fussent autorisées à rentrer à la maison pour le week-end et les vacances. Ce placement à la fondation aurait pris fin au moment où elles auraient atteint l'âge de 16 ans. *H* aurait alors pu bénéficier, jusqu'à 21 ans, du système *Crescendo*, ou s'installer dans un studio SPJ si elle avait acquis une autonomie suffisante ou encore dans un foyer pour adolescents ou jeunes adultes tel celui géré par la *Fondation Jeunesse et Familles*. *G* aurait pu être placée dans un internat de structure AI, comme le *Repuis* à *Grandson* où ses parents s'étaient rencontrés jadis.

Selon le directeur de la *Fondation Petitmaître*, le placement temporaire de 2007 aurait donné de bons résultats. "*Ces deux filles n'avaient pas un handicap assez lourd pour empêcher leur fonctionnement au sein d'un groupe et ça se passait plutôt bien avec elles.*" Mais l'obstruction des parents entravait le travail éducatif car les deux filles se montraient d'une grande loyauté envers eux.

### Appréciation

*a)* L'organe d'enquête n'a ni les moyens ni les compétences pour évaluer la qualité de l'enseignement spécialisé ou de l'hébergement, permanent ou à la journée, procurés à chacun des enfants X par les établissements OES ou par les foyers SPJ. Il ne se prononcera donc pas sur l'adéquation de cet enseignement et de cet hébergement aux besoins énormes de l'ensemble de la fratrie X.

Vu l'expérience et les compétences reconnues de ces institutions on peut simplement présumer que leurs prestations ont été appropriées à ces besoins. Ces institutions ont au demeurant *signalé* régulièrement au SPJ ce qu'elles constataient d'anormal, telle la saleté des enfants, parfois couverts de poux, qui était un obstacle à leur intégration au sein de l'établissement d'accueil.

*β)* Ce modèle scolaire a pourtant échoué en l'espèce. La lettre plus que primitive écrite à l'APEA par [REDACTED] qui avait bénéficié du suivi éducatif constant de ces institutions [REDACTED] est une triste illustration de cet échec que les responsables entendus reconnaissent.

On pourrait certes soutenir, comme nous l'a dit l'un des pédiatres traitants, que le simple accès des enfants X à l'éducation spécialisée était déjà en soi un succès. Mais il faudrait alors ajouter que les quelques rudiments de sociabilisation acquis par ces enfants étaient bientôt relativisés par la vie dans le milieu familial maléfique qu'ils réintégraient le soir et où ils vivaient pendant les week-ends et les vacances. C'est là la première cause de l'échec de l'éducation spécialisée.

*γ)* D'autres causes de cet échec sont perceptibles tels l'évaluation insuffisante des besoins éducatifs de la fratrie, qui aurait dû être plus *globale*, plus *réitérée* et plus *systématique*, et le défaut d'une coordination véritable et constante entre les établissements éducatifs et le SPJ. Semblables évaluation et coordination étaient pourtant les conditions *sine qua non* pour un choix judicieux des méthodes destinées à satisfaire les besoins extraordinaires de ces enfants sans exclure d'emblée la perspective d'un placement salvateur.

**δ) Il sied de répéter qu'en vertu du droit fédéral et cantonal la coordination de toutes les compétences est une condition élémentaire de l'efficacité en matière de protection de l'enfant. Dans la pratique, la coordination entre l'action du SPJ et celle de l'OES se fait par le biais des réseaux. Or, les responsables de la *Fondation de Verdeil* ont dit de façon crédible que c'est presque toujours eux qui devaient prendre l'initiative de leur participation aux réseaux mis en place par le SPJ.**

**ε) D'aucuns se posent la question de savoir s'il ne serait pas utile de fondre le SESAF et le SPJ en une seule unité. Mais cette solution serait inopportune et, de surcroît, impraticable dès lors que les enfants pris en charge par le SPJ ne sont pas nécessairement des enfants suivis par le SESAF et ses établissements spécialisés (le nombre des enfants suivis par le SESAF sans bénéficier de la protection du SPJ est d'ailleurs beaucoup plus élevé que le nombre de ceux qui ont besoin à la fois de de la protection du SPJ l'enseignement du SESAF).**

**Le fait que ces deux services dépendent du même département devrait suffire à améliorer concrètement la coordination de leurs actions respectives.**

### 8. L'AEMO (voir plus haut pages 86-87)

Le SPJ, chargé dès la naissance du premier enfant X, d'une curatelle éducative, a requis très tôt la collaboration de l'AEMO. La première rencontre de l'AEMO et de la famille X a eu lieu le 20 novembre 2001. Celle-ci, nouvellement installée à Yverdon, avait déjà quatre enfants et la mère était enceinte de D. L'intervention a pris fin le 2 septembre 2002 après quatre autres entrevues, la mère ne supportant plus ce qu'elle ressentait comme des intrusions. Dans son rapport du 5 septembre l'éducatrice AEMO relève ce qui suit :

*" Nous avons convenu de mettre fin à cette prestation, malgré le fait que cette famille aurait grandement besoin d'un encadrement et d'un soutien important par des professionnels."*

Ce n'est que **neuf ans plus tard**, le 29 mars 2010, que l'assistant-social SPJ a adressé à l'AEMO une nouvelle demande d'intervention concernant les filles H et F, [REDACTED] [REDACTED] Echaudée par le rejet de 2001, l'AEMO a proposé aux parents, qui avaient à ce moment-là sept enfants, de se rencontrer dans ses bureaux yverdonnois. Les parents ont accepté et ont fait tout de suite part des préoccupations que leur causaient leurs graves conflits avec F et l'échec de perspectives professionnelles pour H. Ils divergeaient toutefois quant au cadre éducatif à poser, la mère souhaitant plus de rigueur que le père.

La suite de l'intervention s'est déroulée tout d'abord dans les locaux de l'AEMO puis à domicile. Elle a permis à l'éducatrice AEMO de constater le manque de stimulation, les conflits entre les enfants et l'abandon dont souffrait H. Après le déménagement d'Yverdon à Seigneux, le 1<sup>er</sup> mars 2011, les conflits se seraient atténués grâce notamment aux plus grands espaces intérieurs et extérieurs offerts par la nouvelle résidence familiale. Mais il subsistait de sérieux problèmes aggravés par l'embarras des nombreux déplacements de la mère et des enfants vers les écoles spécialisées et

vers d'autres lieux d'activité. Cette seconde intervention AEMO a cessé en février 2012 ; la mère estimait que l'éducatrice tentait d'instrumentaliser *H* pour qu'elle prenne position dans les conflits familiaux et pour qu'elle pense davantage à elle-même. La réticence maternelle venait sans doute de ce qu'il avait été signalé que le rôle de *mère de substitution* assigné à *H* compromettait sa réussite scolaire et son avenir professionnel. Le risque d'échec de *H*, qui fréquentait normalement l'école publique depuis plusieurs années, différait en effet de celui couru par ses cinq frères et sœurs qui suivaient un enseignement spécialisé.

Dans son rapport du 4 avril 2012, l'AEMO se plaint de la difficulté de s'élever au-dessus de la *position basse* adoptée afin que ce couple ne se sente pas disqualifié et jugé. Si l'on s'en tient à ce rapport, l'AEMO était avant tout préoccupée de *H* et de sa réussite scolaire. Elle semble être arrivée sur ce point à de bons résultats. Le rapport ne dit rien de concret à propos de *F* dont le comportement semblait pourtant le plus problématique au début de la seconde intervention AEMO.

Le 8 octobre 2014, l'AEMO est intervenue une troisième fois sur demande du chef adjoint de l'ORPM Nord qui faisait alors également office d'assistant-social SPJ chargé de la protection des enfants X. Cette dernière intervention a pris fin le 5 février 2015, un peu moins de six mois avant la dénonciation pénale qui a conduit à la condamnation des parents. Elle a donné lieu à un rapport daté du 9 février 2015.

Voici comment le chef de l'unité AEMO yverdonnoise nous a décrit les constats opérés en dernier lieu par ses deux éducateurs en charge de cette situation :

" C'était alors vraiment difficile. Déjà lors de la première tripartite, les parents ont paru désintéressés. Nous avons décidé d'intervenir en tandem. Ce qui m'est revenu en retour c'est la saleté, le manque de stimulation des enfants et le climat de violence.

Nos constats étaient alarmants à tous les points de vue. On en a fait part, lors d'une réunion spéciale, à [l'assistant-social SPJ et au nouveau chef-adjoint de l'ORPM Nord], qui ont simplement pris acte. Pour ma part, j'ai envoyé un rapport interne à ma direction le 2 [recte le 9] février 2015. Je n'ai jamais vu de situation comme celle-là. Je précise que cette appréciation, je la fais post-factum. Avant la dispersion de la famille, nous n'avons nous-mêmes rien vu, sauf les négligences, les conflits, la saleté et la violence interne d'abord entre les enfants et le manque de protection des parents. Au premier bilan, nous nous sommes arrêtés parce que nous estimions que nous ne pouvions plus rien faire. Nous avons suggéré un placement au SPJ, ce qui n'a pas été fait dans les temps. Il était très difficile pour nous de faire quelque chose dans cette famille ; c'est à cause de la non-collaboration de la famille que nous avons été contraints d'arrêter le suivi. Vu la grandeur de la famille et les problèmes de tout le monde, les moyens dont nous disposions étaient manifestement dérisoires."

Une note circonstanciée sur les constats de l'AEMO nous a été adressée par celle-ci. Elle est édifiante. Il y est question de tout ce que relate la description précitée du chef d'unité, mais aussi d'éléments encore plus troublants comme la vie recluse, les coups et les insultes réciproques, les violences et menaces à l'arme blanche entre enfants, l'accroissement des plaintes ou encore "la lassitude du réseau à collaborer avec le SPJ (via signalement) en l'absence de réactions adéquates pour le développement des enfants". Cette note relève de façon tout aussi réaliste les constats faits à propos de la

situation individuelle de chaque membre de la fratrie X à l'exception de H qui approchait alors de sa majorité.

L'organe d'enquête ne sait pas si le contenu de cette note – dont le contenu a bien dû être la trame de la *réunion spéciale* mentionnée dans la déclaration précitée et des discussions précédant l'établissement périodique des bilans dits *tripartites* - a été discutée de manière approfondie avec le SPJ. Ce contenu diffère en tout cas sensiblement de celui bien plus lénifiant des trois bilans finals précités. Il est plausible que le contenu de ces bilans ait été atténué pour éviter des blocages parentaux propres à exclure tout retour de l'AEMO dans la famille X.

### **Appréciation**

**a) L'organe d'enquête n'a ni les moyens ni les qualités pour critiquer le comportement des éducateurs AEMO qui se sont occupés de la famille X. Vu l'expérience de cette institution et sa marge d'action réduite au cadre insuffisant de l'article 308 CC, il présumera que leur action était appropriée aux circonstances.**

**Les unités AEMO ne sont que des organes de conseil et d'appui. Elles ne disposent d'aucun moyen de contrainte et sont démunies face à l'obstruction éventuelle de parents, voire d'enfants, qui ne veulent plus de son intervention. Celle-ci doit immédiatement cesser à leur requête. En pareil cas, elles ne peuvent que regretter, comme en l'espèce, d'avoir échoué.**

**On ne saurait donc imputer à l'AEMO la responsabilité de ce qui est arrivé. On doit en revanche s'étonner qu'après l'échec de 2001, le SPJ ait attendu près de dix ans avant de requérir une nouvelle intervention de ce collaborateur extérieur.**

**β) Afin nous a-t-on dit de réserver l'avenir (!), les rapports finals des éducateurs AEMO, travaillant ou non *en tandem*, ne reflètent pas les constats les plus durs opérés sur place et dont, travaillant en réseau, ils disent avoir fait part aux autres intervenants. C'est regrettable car cela a pu contribuer à conforter le SPJ dans l'idée qu'on pouvait continuer à rester assis dans le train décennal de l'article 308 CC qui poursuivait sa route en direction d'un échec fatal.**

**Nous présenterons une recommandation en faveur d'une plus grande transparence et de plus de vérité dans les rapports finals des divers intervenants, notamment de l'AEMO.**

**γ) Il n'empêche que l'échec des interventions AEMO était un signal d'alerte que le SPJ n'a pas perçu ou auquel il n'a pas accordé une attention suffisante.**

## **2. L'OCTP, la mise sous tutelle et le placement des enfants X**

(voir plus haut pages 88-91)

Le *Tuteur général*, prédécesseur de l'OCTP, était intervenu en 1995 déjà dans la famille élargie des X qui vivaient alors dans la vallée des *Ormonts*. Son rôle s'est finalement réduit, à cette époque et pour ce qui concerne précisément la fratrie issue des œuvres des époux X, à l'exercice d'une curatelle en recherche de paternité pour l'enfant à naître *H*. Cette mesure a été levée après le mariage des époux X, père et mère de la petite *H*. Le Tuteur général s'est ensuite vu confier par la Justice de paix, une curatelle éducative en faveur de *H*. La tâche d'exécuter cette mesure sera plus tard transférée au SPJ qui depuis le début de l'année 2000, l'a assumée exclusivement et sans interruption en faveur de tous les enfants X, jusqu'à leur majorité ou à leur mise sous tutelle.

a) Après que l'autorité parentale des époux X leur eut été retirée (23 juillet 2015), leurs enfants encore mineurs ont été pris en charge par l'OCTP. La responsabilité du SPJ à l'égard de ces enfants en a été fortement restreinte qui subsiste toutefois, notamment pour la délivrance à l'OCTP des autorisations de placement en famille d'accueil ou pour la surveillance de leur hébergement dans l'un de ses foyers.

Voici quelles étaient la situation des enfants X et l'état des mesures adoptées en leur faveur par l'OCTP :

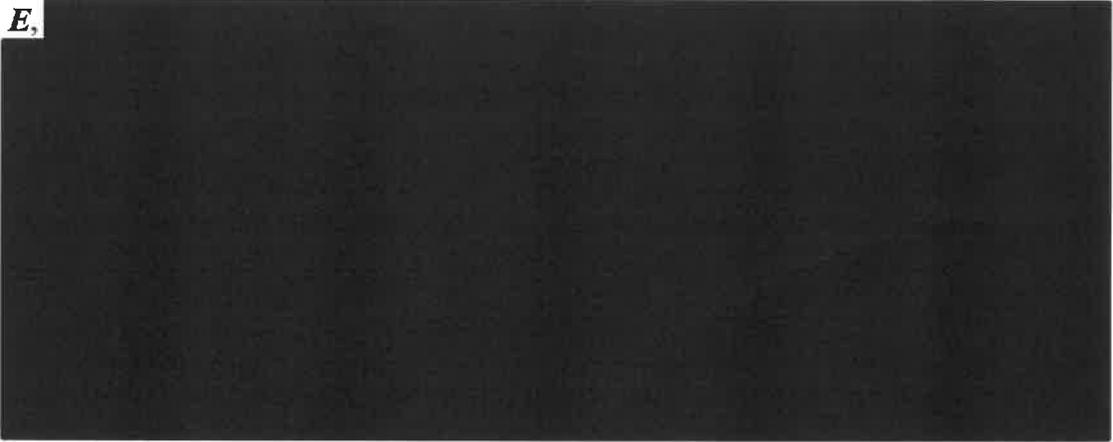
**L'enfant A** [REDACTED] a aussitôt été placée dans un foyer d'urgence (*pouponnière*), puis, six mois plus tard, dans une famille d'accueil qui l'a gardée auprès d'elle pendant près d'un an et demi avant que l'enfant n'entre dans un foyer. *A* devrait commencer sa scolarité à [REDACTED] la fin du mois d'août de cette année.

**L'enfant B** [REDACTED] est peut-être celui qui, [REDACTED] aura eu le plus de chance. Il est placé [REDACTED]; il a bénéficié d'un enseignement spécialisé ambulatoire dispensé par le personnel du SESAF ainsi que d'un suivi pédopsychiatrique. Les visites parentales ont dû d'emblée être restreintes pour le bien de l'enfant qui suit la scolarité ordinaire, pratique le football, s'intègre bien à ses camarades et semble "aller du bon côté".

**L'enfant C,** [REDACTED]

**L'enfant D,** [REDACTED]

**E,**



**F,**



**G,**



**H**, la fille aînée, était majeure au moment du retrait de l'autorité parentale et aucune mesure de protection tutélaire n'a dû être adoptée depuis lors en sa faveur. Ainsi que cela a été dit, l'*office du Tuteur général*, prédécesseur de l'OCTP, était intervenu avant sa naissance par la voie d'une curatelle de recherche en paternité, puis, après sa venue au monde, par celle d'une curatelle éducative eu égard aux carences et besoins constatés chez ses père et mère. La curatelle éducative a été appliquée ensuite à tous les enfants X et reprise en 2000 par le SPJ. Aujourd'hui, Madame H, que l'organe d'enquête a entendue de manière informelle, va aussi bien qu'il se peut vu les traumatismes qu'elle a subis. 

**b)** Le SPJ collabore régulièrement, comme c'est son devoir légal, à l'exécution des tâches accomplies par l'OCTP en faveur des enfants X. Cette collaboration est assurée par le truchement de l'UPPEC qui assume un service de placeur du même type que celui assumé par les ORPM pour les enfants mineurs protégés exclusivement par le SPJ. L'UPPEC est chargée de surveiller et d'autoriser les foyers dans lesquels peuvent aussi être placés les mineurs sous tutelle dont l'OCTP a la responsabilité. L'OCTP peut lui demander conseil et soutien dans des situations critiques comme celles créées par des difficultés avec un prestataire. Il reçoit de l'UPPEC des indications relatives à des situations particulières, indications de même nature que celle des signalements adressés au SPJ en vertu de la LProMin. Le responsable du *secteur mineurs* de l'OCTP et le chef de l'UPPEC se rencontrent deux fois par mois pour faire le point sur leur collaboration dans les dossiers en cours.

L'OCTP participe en outre à la *Politique socio-éducative (PSE)* par la *plateforme cantonale* et les quatre *plateformes régionales* de cette institution.

Le SPJ voue aujourd'hui encore, par l'intermédiaire de son *UPPEC*, une attention particulière aux enfants *C* et *D* confrontés à de graves difficultés.

### **Appréciation**

**L'OCTP, aujourd'hui dirigé par un chef apparemment énergique et compétent, n'a pas, selon le dossier et nos investigations, manqué à ses devoirs envers cette famille ni avant juillet 2015 - période au cours de laquelle l'ancien *Tuteur général* a, il est vrai, eu peu d'engagements légaux - ni depuis 2015, date à compter de laquelle la responsabilité essentielle de ces dossiers lui incombe.**

**Il est vrai que l'OCTP dispose de moyens contraignants beaucoup plus puissants que ceux dont dispose le SPJ qui travaille en règle générale avec le concours des parents dont la loi lui fait le devoir de *réhabiliter les capacités éducatives*. C'est sans doute la raison du succès (*encore relatif*) de l'action de l'autorité tutélaire en faveur des deux cadets de la famille X, auxquels semblent ouvertes des perspectives plus heureuses que celles au bout desquelles leurs aînés sont finalement arrivés.**

**Si limité soit-il encore, ce succès montre combien les dégâts auraient été moindres si les enfants X avaient été tirés plus tôt hors de leur milieu familial délétère.**

### **10. Observation à propos de la répartition des compétences entre OCTP et SPJ**

En cours d'enquête, la question nous a été posée de savoir si le "*secteur mineurs*" de l'OCTP ne devrait pas être transféré au SPJ, de telle sorte que la protection de l'enfant soit placée sous la houlette d'un seul organe administratif spécialisé en ce domaine et intégré dans un seul et même département. Nos interlocuteurs n'ont pas caché qu'elle était "*récurrente*" dans le canton de Vaud, comme elle l'a été dans d'autres cantons. Elle ne saurait être éludée à cause de ce qui s'est passé en l'espèce le 23 juillet 2015. A cette date, vu le retrait de l'autorité parentale de leurs père et mère, les enfants X encore mineurs, qui avaient vécu depuis leur naissance sous la protection du SPJ, ont subitement passé sous la tutelle de l'OCTP.

Le régime légal est-il raisonnable qui a impliqué un tel transfert ?<sup>188</sup> Nous avons posé la question à celles des personnes entendues censées connaître au mieux la problématique. Leurs avis ont été contradictoires.

<sup>188</sup> rappelons ici que le SPJ dépend du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, alors que l'OCTP dépend du Département des institutions et de la sécurité

**Quatre arguments principaux nous paraissent favorables à un transfert au SPJ du "secteur mineurs" de l'OCTP.**

*a)* La protection de la personne d'un enfant exige un savoir-faire différent de celui qu'exige la protection de la personne d'un adulte et une coordination particulière de l'action socio-éducative.

*b)* L'OCTP voue la plus grande part de son activité à la protection de l'adulte. Le SPJ s'occupe exclusivement de la protection des mineurs. Celui-ci dispose donc à première vue, mieux que tout autre organe, des connaissances spécifiques et de l'expérience nécessaires à la réalisation des buts que le droit des traités cherche à atteindre en demandant aux Etats de confier la promotion et la protection des droits de l'enfant à des institutions non seulement indépendantes et compétentes mais aussi *dotées de ressources et de responsabilités spécifiques*<sup>189</sup>.

*c)* Le passage d'un enfant de la protection du SPJ à celle de l'OCTP peut provoquer une perte de l'historique et une rupture dans le suivi de dossiers auparavant pris en charge par le SPJ parfois depuis de longues années.

*d)* On ne voit pas que le transfert de compétences discuté se heurterait au droit fédéral qui déclare applicables à la protection de l'enfant de nombreuses dispositions régissant la protection de l'adulte. On pourrait même dire que ce transfert serait d'autant moins contraire au système que ce droit fixe le domicile de l'enfant sous tutelle non plus au domicile du tuteur mais au siège de l'APEA qui pilote l'action socio-éducative du SPJ<sup>190</sup>.

**Mais il faut tenir compte des arguments contraires suivants.**

*a)* Le transfert à l'OCTP du dossier d'un mineur protégé jusqu'alors par le SPJ peut être favorable à la protection de l'enfant quand sa situation précédente a souffert de routine, voire de somnolence et d'*a priori* administratifs qui ont compromis la prise de décisions adéquates.

Cet avantage a été perceptible en l'espèce<sup>191</sup> où l'OCTP a pu immédiatement adopter des mesures idoines grâce à son pouvoir d'action infiniment plus fort que celui des assistants sociaux du SPJ contraints de travailler au sein des familles et de veiller à ne pas compromettre la réhabilitation des capacités éducatives des parents.

*b)* L'immense expérience du SPJ est acquise par une pratique du compromis alors que l'expérience de l'OCTP s'acquiert de façon plus autoritaire par l'exécution des décisions judiciaires qui lui sont notifiées. Cet exercice de l'autorité peut sembler plus approprié à la protection d'enfants sous tutelle placés dans des institutions ou des familles d'accueil, voire dans leur famille élargie<sup>192</sup>.

*c)* En concentrant les tutelles et curatelles de portée générale sous un même toit - pour des raisons historiques et pour répondre à des soucis d'efficience de l'administration-

<sup>189</sup> c'est ce qu'ordonne notamment l'article 10, alinéa 2, lettre a, de la Convention de Lanzarote

<sup>190</sup> article 25, alinéa 2, CC

<sup>191</sup> le critère du regard nouveau est moins convaincant qui a été avancé au cours de l'enquête pour justifier le transfert, sans information approfondie et personnalisée, d'un dossier SPJ d'un collaborateur de référence à un autre (*continuité d'une protection dans un même régime éducatif*)

<sup>192</sup> près des trois-quarts des enfants suivis par l'OCTP sont placés dans des institutions ou des familles d'accueil ou dans leur famille élargie (*grands-parents, oncle tantes etc.*)

le législateur vaudois n'a pas perdu de vue les besoins spécifiques de l'enfant mineur : il a confié sa tutelle à des professionnels, contrairement à ce qui est le cas de la curatelle générale des adultes et il a doté l'OCTP de moyens adaptés, notamment de collaborateurs spécialisés dans la protection de l'enfant, qui sont actuellement au nombre d'une vingtaine<sup>193</sup>.

### **Appréciation**

**1. Au terme de ces réflexions, l'organe d'enquête ne formulera pas de recommandation sur l'opportunité de transférer au SPJ la tutelle des mineurs, dont l'administration et la gestion sont actuellement de la compétence de l'OCTP. Il y renonce d'autant plus aisément que, de l'avis même de leurs deux chefs respectifs, la collaboration entre l'OCTP et le SPJ (via l'UPPEC) est dans l'ensemble satisfaisante.**

**2.**

**α) Des difficultés pratiques nous ont cependant été signalées qui se rapporteraient au pilotage des besoins et de la méthodologie d'intervention et seraient dues à la différence des besoins des "mineurs SPJ" et des "mineurs OCTP", ce qui exigerait à chaque fois des adaptations. Selon le SPJ, il serait plus cohérent que les lignes directrices suivies par l'OCTP soient les mêmes que celles suivies par le SPJ du point de vue du pilotage des prestations en lien avec les besoins des services placeurs.**

**β) On comprend mal pourquoi, lorsque la protection d'un enfant passe *de lege* du SPJ à l'OCTP, le dossier de cet enfant n'est pas transmis de l'un des services à l'autre afin d'éviter une perte de l'historique et une rupture dans le suivi. Il paraît souhaitable de modifier cette pratique.**

**γ) Il s'agit là de deux problèmes qu'il devrait être facile de résoudre par la concertation entre l'OCTP et le SPJ.**

*L'organe d'enquête ne formulera donc pas de recommandation à leur propos ; il invitera seulement les deux services à rechercher ensemble les solutions les mieux appropriées.*

**3. Le SPJ et l'OCTP ont le devoir d'examiner périodiquement l'état de leur collaboration et les variations des problèmes auxquels ils sont confrontés dans le domaine de la protection de l'enfant. Un tel examen périodique va de soi eu égard à l'importance des intérêts sociaux en jeu.**

*L'organe d'enquête ne formulera pas non plus de recommandation formelle à ce sujet ; il invitera seulement les deux services à instaurer un tel contrôle périodique ou, s'il existe déjà, à le poursuivre et à l'améliorer.*

<sup>193</sup> le chef actuel de l'OCTP a lui-même été choisi parce qu'il avait travaillé neuf ans au sein du SPJ ; il est aidé dans sa tâche par trois cadres eux-mêmes spécialisés dans la protection de l'enfant

● **Le comportement des entités ou personnes astreintes *de lege* au devoir de signaler à l'APEA et au SPJ les situations de mineurs en danger ou de collaborer à l'action du SPJ sur demande de celui-ci**

**11. Les professionnels de la santé<sup>194</sup> et l'AVASAD**

**Remarque initiale**

Avant 2013 c'est *au médecin cantonal* que les *membres du corps médical* avaient le *devoir* de signaler les cas - parvenus à leur connaissance - d'enfants ou d'adolescents en faveur desquels l'action protectrice de l'Etat leur paraissait se justifier. Ce devoir est devenu l'*obligation*, pour *tous les professionnels de la santé*, de signaler *simultanément* à l'APEA et au SPJ les situations de mineurs semblant avoir besoin d'aide, dont ils ont connaissance dans le cadre de l'exercice de leur profession.<sup>195</sup>

Indépendamment de cela, le SPJ peut (*et doit*) faire appel à la *collaboration extérieure* de ces professionnels de la santé, de même qu'à celle des *centres hospitaliers*<sup>196</sup>, des *centres médicaux sociaux (CMS)* et de l'*Unité de promotion de la santé et de la prévention en milieu scolaire (Unité PSPS)*.<sup>197</sup> Il doit donc veiller à ce que participent aux réseaux d'évaluation les professionnels de la santé, travaillant comme indépendants ou dans des centres, associations ou unités de l'*Organisme médico-social vaudois (OMSV)*, devenu en 2010 l'AVASAD<sup>198</sup>, voire en collaboration avec d'autres organismes particuliers liés au Département de la santé.

<sup>194</sup> aux termes de l'article 6 RLProMin, le SPJ peut conclure des protocoles de collaboration notamment avec les entités étatiques travaillant dans les domaines de la pédo-psychiatrie, de la néo-natalité, de la médecine des adolescents et de la médecine de la violence

<sup>195</sup> articles 4 aLPJ et 32 LVPAE

<sup>196</sup> le *Service universitaire de la psychiatrie des enfants et adolescents (SUPEA)* est régulièrement intervenu dans le cas des enfants X

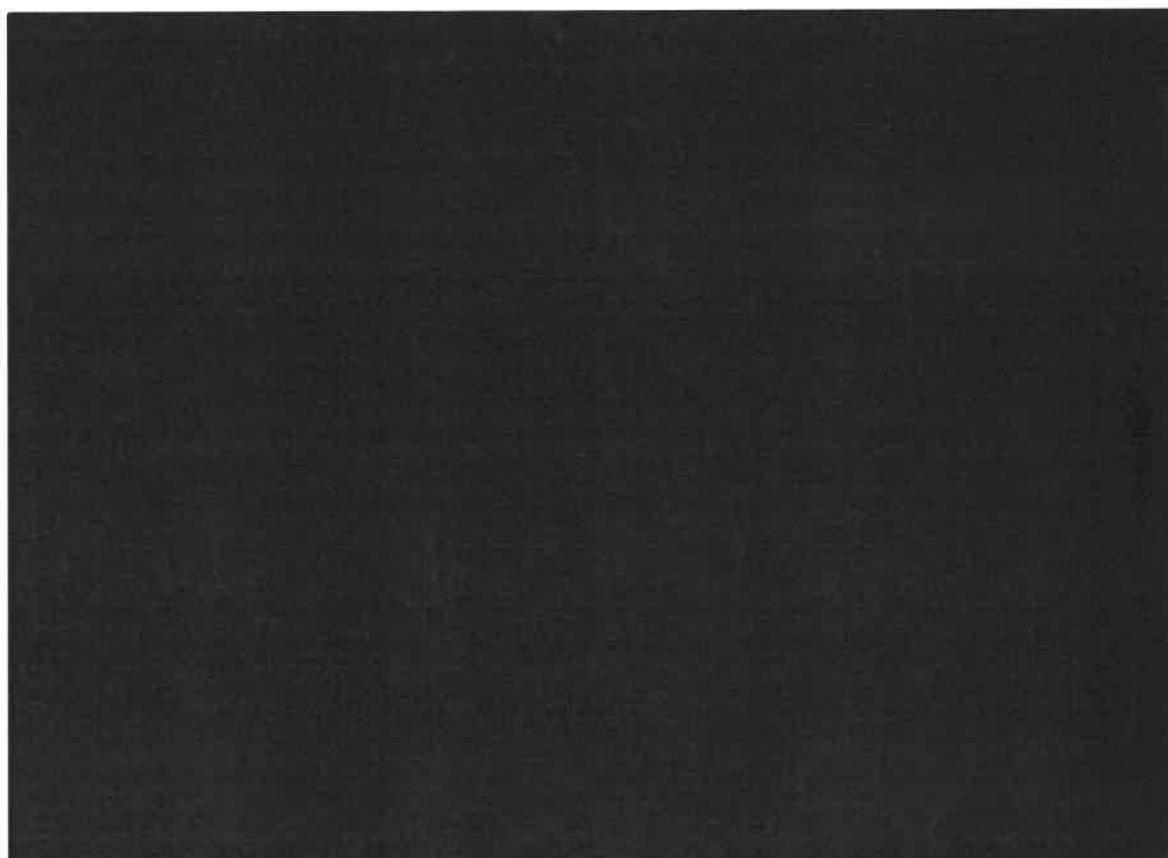
<sup>197</sup> article 7, alinéa premier, lettre b, LProMin

<sup>198</sup> la loi du 5 décembre 1967 créant un *Organisme médico-social vaudois (LOMSV)* - en vigueur pendant les neuf premières années où le docteur Y a soigné les enfants X - a été abrogée avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010 par la loi du 6 octobre 2009 sur l'*Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (LAVASAD ; RS-VD 801.11)* ; l'AVASAD - ainsi nommée pendant toute la période où le docteur Z a soigné les enfants X - est une association de droit public autonome dotée de la personnalité juridique et placée sous la surveillance de l'Etat qui organise les services d'aide et de soins à domicile notamment pour les personnes en situation de handicap quels que soient leur âge et leur condition sociale ; elle accomplit ses missions par l'intermédiaire de ses associations ou fondations régionales d'aide et de soins à domicile à laquelle coopèrent les communes ; l'une de ces ses associations ou fondations régionales est active dans le *Nord vaudois (ASPMAD)* et une autre dans la *Broye (ABSMAD)* ; les *Centres médicaux sociaux (CMS)* fournissent de l'aide et des soins à domicile à toute personne qui, à cause de son état de santé, a besoin d'un appui momentané ou durable et dépend pour cela de l'aide de proches ou de tiers ; ils interviennent sur la base d'une évaluation de professionnels de la santé et de l'action sociale ; la *promotion de la santé et la prévention en milieu scolaire* sont assurées, comme on l'a vu, par l'*Unité PSPS* du SESAF, qui tend à améliorer la cohérence et la pertinence des activités de santé scolaire, tant par l'action sur le terrain que par la programmation et la formation des intervenants

- **Les pédiatres traitants**

Les docteurs *Y* et *Z* ont été, l'un à la suite de l'autre, les médecins traitants de tout ou partie de la fratrie *X*, l'un pendant qu'elle vivait à *Yverdon* (*de 2001 à 2011*) et l'autre pendant qu'elle vivait à *Seigneux* (*entre 2011 et 2015*). Tous deux, diplômés des universités suisses et praticiens reconnus et expérimentés, ont mis en évidence la complexité singulière des problèmes que posaient les enfants *X* sous l'angle de la pédiatrie. Ils ont été longuement entendus, séparément, en cours d'enquête.

#### Souvenirs d'*Yverdon*



Pendant les dix années au cours desquelles il a soigné la fratrie *X*, le docteur *Y* - qui souligne que sa collaboration avec l'assistante sociale d'*Yverdon* fut toujours excellente et couvrait également les aspects sociaux de la famille - a opéré de nombreux signalements relatifs à l'état des enfants, mais aucun de ces signalements n'a porté sur des cas de maltraitance physique, psychique ou sexuelle dont il n'a pas constaté les traces et dont les enfants ne lui ont jamais parlé. Il l'explique parce que, loyaux envers leurs parents et craignant insécurité ou représailles, les enfants ne parlent pas de ces choses intimes au médecin, à moins que celui-ci ne les interpelle au sujet de marques ou de traces que lui-même n'a jamais vues en l'occurrence. D'ailleurs, un pédiatre ne reçoit les enfants, avant l'adolescence, qu'en compagnie d'un parent. En 29 ans de pratique, le docteur *Y* n'a enregistré que 4 à 5 plaintes d'un parent à l'égard du comportement brutal d'un autre parent envers les enfants communs ou non ; "c'est toujours après-coup qu'on apprend ces choses". Cela dit, l'opportunité de placer les enfants *X*, mesure "inéluçtable" selon un ancien directeur de la *Fondation Petitmaître* devenu cadre du SPJ, a bien été discutée (*surtout au moment où la famille allait*

*partir pour Seigneux*) au sein des réseaux auxquels participait le docteur Y. Mais cette perspective s'est heurtée notamment au devoir légal de ne pas séparer les fratries.

Ce pédiatre a tenu à souligner que, contrairement aux apparences et aux idées reçues, les mesures appliquées à la fratrie X depuis la petite enfance ont produit des effets positifs sensibles ; c'est grâce à ces mesures que ces enfants ont pu bénéficier de l'enseignement spécialisé. Il a aussi tenu à dire que la connaissance scientifique des troubles spécifiques des apprentissages et de la nature des troubles "dys" a beaucoup progressé depuis le temps où il soignait les enfants X.

Mais, a-t-il déclaré, il fallait compter avec la réticence et la méfiance constante de leur mère à l'endroit de tous les intervenants y compris de l'assistante-sociale du SPJ et de l'infirmière du *Centre de référence pour les infirmières petite enfance (CRIPE/AVASAD)* qui travaillaient en petit réseau avec le docteur Y. Hormis ce que nous dirons de la paroisse mormone d'*Yverdon*, le docteur Y semble bien avoir été la seule personne en qui cette mère ultra-possessive ("*mère poule*") – "bien intentionnée en apparence mais dépourvue des capacités éducatives élémentaires qu'eussent exigées le nombre et les difficultés individuelles de ses enfants" ait eu confiance pendant la décennie au cours de laquelle il a soigné ses enfants. Elle a même accepté qu'un soir il fasse une visite dans l'appartement du *N° 25A de la rue Jean-André-Venel* à l'un de ses enfants, malade. A cette occasion, le médecin n'a pas perçu de signes de mauvais traitements ; il a simplement vu avec tristesse que tout le mobilier se dégradait gravement mais n'a pas constaté un désordre extraordinaire. Il est vrai que sa visite avait été annoncée plusieurs heures auparavant et que le visiteur n'est entré que dans une pièce.

Le docteur Y dit que lui-même et les services sociaux se sont "*trouvés de plus en plus démunis par rapport à la suite de la prise en charge de cette famille*" et "avoue [avoir] "*vécu leur déménagement comme un soulagement* " se disant malheureux que la situation se soit encore dégradée.

Répondant à une question particulière, le docteur Y dit n'avoir eu à se présenter qu'une fois devant la Justice de paix, il y a une quinzaine d'années, pour une affaire de soupçons d'abus sexuels de la part d'un autre père de famille. Il en a retiré la fâcheuse impression que le juge et ses assesseurs étaient un peu absents et que la séance était dominée par les avocats.

### Souvenirs de *Payerne*

Selon l'expérience personnelle faite à *Payerne* par le docteur Z, le comportement général de la maman X a vraisemblablement compromis une participation des médecins à des travaux interdisciplinaires au sein du SPJ ; elle pouvait changer très facilement de médecin traitant et "*dès qu'on posait trop de questions, elle partait*". D'ailleurs le seul contact entretenu entre ce praticien, médecin traitant de *F, E* et *D*, et les autres intervenants a eu lieu au sein de réseaux à l'école de *Verdeil* avec les enseignants et les cadres de l'école. Cela mis à part, le docteur Z n'a jamais été appelé à participer à des réunions interdisciplinaires qui eussent permis de faire une évaluation globale de la situation des enfants X. Il n'a du reste jamais eu de contacts physiques ni avec la hiérarchie de l'ORPM Nord, ni avec les assistants-sociaux ni avec d'autres intervenants sous réserve de quelques téléphones reçus.

Pour Z, comme pour Y, les contacts avec les services médicaux collaborant à l'action du SPJ se limitaient à une information ciblée sur le traitement thérapeutique demandé et sur les investigations cliniques à effectuer. Aucune information sur l'évaluation de l'environnement psychosocial de la famille et des enfants qu'il traitait ne lui a jamais été communiquée ; il ne disposait donc que de sa propre anamnèse psychosociale procurée par ce que voulait bien lui dire la mère des enfants X. Ce praticien a qualifié d'*éclaté* ce système de prise en charge médico-psychosocial, ce qui veut dire que *"chacun travaillait en vase clos avec peu d'informations sur ce que faisaient les autres acteurs de ce milieu."*

*... ; leur traitement était donc voué à l'échec en l'absence de toute information psychosociale objective ; il fallait par conséquent entrer de force dans leur milieu dès lors que beaucoup de symptômes observés étaient manifestement dus à l'environnement psychosocial dans lequel ils vivaient."* L'expérience de la maltraitance des enfants, qu'il a notamment acquise à New York, où il fut « *médecin pédiatre affilié à l'hôpital Mount Sinai, [l']* a convaincu *"de l'importance de la communication entre collègues médicaux, services sociaux et corps enseignant spécialisé ou non. Quand cette communication est défailante, les résultats peuvent être effroyables. [...] Les médecins font leurs signalements en se fondant sur leurs constatations médicales, avec la conviction qu'il y aura un suivi de la part des autorités administratives et judiciaires chargées de la protection de l'enfant. Une fois leurs constats faits et le signalement opéré, les médecins traitants n'ont aucun moyen de contrôler si l'administration agit en conséquence [...] [Lui-même] n'a jamais été informé du suivi. [Mais] les choses sont en train de changer depuis 2016 où le SPJ contacte désormais assez régulièrement [les médecins traitants] dans les cas difficiles"*.

Aux yeux du docteur Z, l'affaire X est d'une gravité extrême, sur le vu de ce qu'il a vécu dans sa longue expérience, acquise à New York ou ailleurs. Il estime que tous les pédiatres doivent se poser la question de savoir si, eu égard à cette gravité insolite, on n'aurait pas pu faire mieux et intervenir différemment pour provoquer une action utile et décisive de l'administration, dans cette situation spécifique. *"Une telle spécificité aurait justifié une remise en cause des pratiques"*.

#### • L'AVASAD

L'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD ; OMSV avant 2010) est une association qui réunit une cinquantaine de Centres médicaux sociaux (CMS) regroupés en sept régions du canton. Le Centre de référence pour les infirmières petite enfance (CRIPE) est un service de l'AVASAD qui chapeaute les infirmières de petite enfance, elles-mêmes au nombre de 50 avec leurs remplaçantes.

Il était utile d'entendre la consultante du CRIPE parce qu'elle est intervenue dans la famille X en qualité d'infirmière "de terrain" au cours des années essentielles 2002 à 2004. Bien que les dossiers de ces infirmières soient détruits après dix ans, elle a dit conserver un souvenir assez vif de ses interventions.

Elle a décrit ainsi la procédure suivie par les infirmières de la petite enfance (IPE) : affectées à la prévention et à la promotion de la santé, elles visitent les maternités du

canton deux fois par semaine, s'y informent des nouvelles naissances et rendent spontanément visite aux accouchées en les informant de leur disponibilité et de ce qu'une IPE de leur région va leur téléphoner ; si les mères acceptent une visite domiciliaire, gratuite, les IPE sont à leur écoute, examinent leurs préoccupations et les informent sur différents thèmes comme le développement initial de l'enfant.

Les IPE interviennent pendant la vie préscolaire des enfants (*entre 0 et 4 ans*), la suite étant reprise par les infirmières scolaires qui, en principe, ne vont pas à la maison mais accomplissent leur tâche au sein de l'école. Elles travaillent en réseaux pour les situations particulières ou complexes, par quoi l'on entend celles qui nécessitent plus de trois visites à domicile comme c'est le cas lorsque se posent des problèmes psychosociaux ou des problèmes de santé touchant par exemple les enfants prématurés. Elles travaillent aussi en réseaux lorsque la famille est placée sous la protection du SPJ, leur intervention étant alors subordonnée à l'accord des parents.

Voici ce que la consultante entendue a déclaré au sujet de ses interventions dans la famille X :

" Nous avons fait beaucoup de choses pour aider Madame X dans la tenue du ménage par l'intermédiaire des auxiliaires polyvalentes du CMS d'Yverdon (nettoyage de l'appartement, repas, douches des enfants...). Je n'ai pas de souvenir d'avoir vu le père X, par contre j'ai beaucoup vu la mère. C'était une femme limitée, mais qui aimait ses enfants et avait besoin d'aide. On voyait que les enfants se développaient mal, et avaient des problèmes de langage et de stimulation. **On a mis plein de choses en route, mais c'était difficile, et c'était individuel à chaque enfant. C'était énorme parce que tous les enfants avaient des problèmes particuliers. Je n'ai jamais vu aucun indice d'actes criminels, mais j'ai vu des hématomes et des griffures.**

J'ai assisté au transfert de la famille du Cheminet à Venel, où l'appartement était bien et neuf. Madame X était d'ailleurs toute fière de dire que la commune le leur avait mis à disposition vu qu'ils étaient la famille la plus nombreuse de la localité. Deux mois se sont à peine écoulés que l'appartement était pratiquement détruit.

*Madame X a donc toujours accepté que nous venions. Ce qui m'a frappé dans les quelques documents qui ont été conservés, c'est que les deux derniers enfants n'ont plus fait l'objet de soins des infirmières à domicile, vraisemblablement parce que la maman a refusé leur intervention. Je dois dire qu'on n'a jamais reçu d'information à ce propos ni du SPJ d'Yverdon ni de son antenne de Payerne."*

Et d'ajouter :

*" Quand nous nous occupons d'enfants protégés par le SPJ, nous participons aux réseaux qui réunissent les intervenants dans la famille. Nous y sommes appelés pour l'évaluation de la situation et de son évolution ; pour nous ce n'était naturellement que les petits. Je me souviens qu'il y avait beaucoup de monde dans ces réseaux vu la grandeur de la famille. Nous en sortions lorsque la discussion sur les petits était achevée. Ces réseaux étaient convoqués par le SPJ, c'est-à-dire par l'assistante sociale [avec laquelle je travaillais dans cette situation] qui était le leader.*

*Je me souviens d'avoir participé à un réseau qui suivait une discussion que nous avons eu en supervision au CRIPE, le superviseur étant un pédiatre, qui ne connaissait pas la situation. Il nous a conseillé d'organiser une rencontre avec ma responsable hiérarchique régionale, l'assistante sociale [et son supérieur immédiat, le chef adjoint de l'ORPM Nord]. Cette démarche était causée par les particularités de la situation, qui nous inquiétaient et étaient tout à fait insolites, par le fait que tous les enfants avaient des difficultés, et que la mère était dépassée dès qu'un enfant commençait à marcher. Dans un de ces réseaux, où il a été décidé que les deux aînées seraient placées à Petitmaître, j'ai été surprise parce que c'étaient les deux garçons les plus âgés qui posaient le plus de difficultés à leur mère, du point de vue de leur turbulence. A posteriori, je pense que les deux aînées faisaient de la résilience.*

*En 2004, comme vous l'avez sans doute vu dans vos dossiers, je me suis occupée d'informer Madame X sur les possibilités de contraception, vu qu'elle avait chaque année donné le jour à un nouvel enfant.*

*Mais je ne m'en suis pas occupée depuis. Je ne sais pas si l'église mormone a eu de l'influence à ce propos.*

*Pour ce qui est du fonctionnement des réseaux, je précise que nous étions parfois très nombreux ; il y avait même les représentants des garderies, et aussi des médecins. Les parents y participaient en principe. Chacun discutait de ses problèmes ; on pouvait en tirer des leçons pour notre propre action, mais je ne crois pas qu'au sein de ces réseaux il se soit pris des décisions globales."*

...

*"Je me suis occupée de cette famille jusqu'en 2004, quand l'âge de la fratrie s'échelonnait de 0 à 7 ans. [...] Je suis d'ailleurs mal à l'aise faute de n'avoir pas compris objectivement comment tout cela pouvait se terminer.*

*Lorsque l'affaire a éclaté dans la presse, la situation m'est revenue à l'esprit notamment parce qu'on a parlé des mormons. J'avais le sentiment que l'intervention de cette église était plutôt un plus parce qu'elle soutenait Madame X et l'encourageait à sortir, à se sociabiliser, et à sociabiliser les enfants".*

### **Brève réflexion finale**

Aux yeux des personnels soignants entendus, l'accroissement périodique de la fratrie était "angoissant" et l'insertion des enfants dans le milieu perturbé de leurs parents était un facteur préjudiciable aux tentatives de circonscrire leurs troubles de développement et de comportement. On peut être tenté aujourd'hui de reprocher à ces praticiens de ne pas avoir perçu d'indices des actes de maltraitance les plus graves subis par les enfants X à *Yverdon* et à *Seigneux*. Mais leur perception a pu être voilée par l'impossibilité d'obtenir des informations précises et concrètes sur le milieu psycho-social dans lequel vivaient ces enfants. A cela s'ajoute que les assistants sociaux étaient trop souvent débordés au point de ne pouvoir collaborer suffisamment avec les médecins traitants, pour les mêmes raisons que ces collaborateurs de référence n'arrivaient pas à jouer un rôle dirigeant au sein des réseaux. On doit aussi regretter que - contrairement à ce qui était le cas des entités *OMSV* (ou *AVASAD*) avec lesquels le docteur Y était à son époque en relation constante - les communications avec le *SUPEA* aient été parfois difficiles parce que cet organisme œuvre de façon indépendante et se prévaut du secret médical, même envers le médecin traitant, à moins qu'il n'en soit délié par les parents.

### **Appréciation**

**L'organe d'enquête n'a ni les moyens ni les qualités pour apprécier la qualité des soins que les pédiatres entendus ont prodigués aux enfants X, pas plus qu'il ne peut juger de l'adéquation de l'aide que les IPE de l'AVASAD ont apportée à ces petits. Il doit simplement présumer que ces prestations étaient appropriées.**

**Il relèvera cependant qu'à l'instar de tous les autres intervenants, ces professionnels consciencieux n'ont jamais vu chez ces enfants des signes d'abus ou de maltraitance. Il sied de dire, à la décharge des médecins traitants, que la déontologie paraît leur commander, en principe, de n'entendre les enfants préadolescents qu'en présence d'un de leurs parents.**

**Pour le surplus, leurs observations corroborent tout ce qui a été dit ou écrit en cours d'enquête.**

## **12. La force publique**

### **Introduction**

La législation cantonale sur la protection de l'enfant stipule que le SPJ peut, en cas de nécessité, requérir l'assistance de la police pour l'exécution des mandats qui lui sont confiés, notamment par l'APEA, pour l'évaluation, la surveillance et curatelle éducatives, la surveillance des relations personnelles, le placement et la garde, ainsi que pour l'exécution des mandats pénaux et l'adoption de mesures de protection d'urgence<sup>199</sup>. Les fonctionnaires de police figurent, de surcroît, au nombre des personnes astreintes à l'obligation de signaler, simultanément à l'APEA et au SPJ, la situation d'un mineur ayant besoin d'aide<sup>200</sup>. Ils procèdent au signalement par formulaire informatisé ou par la transmission d'un rapport.<sup>201</sup>

Sous réserve de ses obligations précitées, la police n'est évidemment pas un organe investi directement des tâches de protection de l'enfant. Mais, contrairement à une perception issue d'idées préconçues, elle n'est pas qu'un organe de répression et contribue à l'accomplissement de ces tâches en faisant son devoir de porter assistance aux personnes en danger imminent, en intervenant assez tôt dans les cas de flagrant délit, en transmettant renseignements et dénonciations aux autorités compétentes et en assurant la conservation et l'accessibilité des données recueillies.

Il s'imposait, par conséquent, d'examiner le comportement de la police à l'égard de la famille X pendant la période sur laquelle portent nos investigations.

#### **• La police intercommunale**

L'organe d'enquête a auditionné le chef de la Division opérationnelle de la police Nord vaudois, organisme régional créé en 2012 par l'association d'onze communes (*dont celle d'Yverdon*), dans le cadre de la police coordonnée vaudoise<sup>202</sup>. Cette division, qui a son siège à *Yverdon*, a remplacé les diverses polices municipales avec des attributions plus étendues qui incluent l'intervention en cas de violences domestiques.

Le fonctionnaire entendu a procédé à des recherches diligentes. Des archives informatiques postérieures à 2010 et d'un sondage réalisé auprès d'anciens membres de la police d'*Yverdon*, n'est ressorti qu'une seule intervention dans la famille X avant son départ pour *Seigneux* le 1<sup>er</sup> mars 2011 : celle du pseudo-incendie domiciliaire sur lequel on reviendra.

Il est à souligner que les archives-papier de l'ancienne police communale sont conservées à la police cantonale.

---

<sup>199</sup> article 29 LProMin

<sup>200</sup> article 32, alinéa 2, LVP AE

<sup>201</sup> l'article 6, alinéa 4, RLProMIN **commande aux organes de police d'informer le SPJ de leurs interventions "dans le cadre d'une situation de violence domestique en présence de mineurs"**, la procédure de signalement étant naturellement réservée

<sup>202</sup> mise en place en 2012 en application de la loi du 13 novembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise (*LOPV*)

La police du Nord vaudois (*PNV*) nous est apparue consciente de son devoir de double signalement des cas d'enfants ayant besoin d'aide ; elle semble maîtriser les méthodes d'intervention applicables lorsque des actes du type de ceux qui constituent l'affaire X sont portés à sa connaissance :

*"la dénonciation d'un cas de flagrant délit ou de danger imminent est pour nous un motif d'intervention immédiate. L'allégation d'un soupçon par un tiers nous fait les devoirs d'informer immédiatement la police de sûreté, de porter l'information au journal en ligne, accessible à toutes les brigades de police notamment à celle de la police de sûreté, et enfin d'établir un rapport de renseignement qui sera communiqué à la police cantonale et au Ministère public".*

- **La police cantonale**

- Ce sont deux divisions de la police cantonale vaudoise, incluses désormais dans des structures distinctes, qui s'occupent des personnes mineures : la "*division mineurs*" et la "*division mœurs*." La "*division mineurs*" est rattachée à la région judiciaire Centre ; elle traite des infractions commises par des mineurs. La "*division mœurs*" s'occupe des mauvais traitements subis par des enfants, cela en plus de toutes les affaires de mœurs naissant sur le territoire du canton. Avant 2017, ces deux divisions étaient intégrées en une seule et même brigade, la "*brigade mineurs/mœurs*".

Nous avons auditionné le chef de la "*brigade criminelle*" et le chef de la "*division mœurs*" de la police cantonale.

Le premier de ces fonctionnaires, qui a le grade de commissaire, ne s'est jamais occupé de l'affaire X, ayant été le chef de la brigade d'appui, d'analyse et de coordination de la police de sûreté. Le second, qui a le grade d'inspecteur principal adjoint, ne s'est jamais occupé personnellement de l'affaire X bien qu'il fût, depuis 2007, incorporé à la "*division mœurs*" de l'ancienne "*brigade mineurs/mœurs*". Mais il a vu passer le dossier des époux X depuis 2010, année avant laquelle aucun fait concernant cette famille n'aurait été signalé à la police.

Tous deux ont été désignés souverainement par le commandant de celle-ci pour répondre à nos questions, aucun agent s'étant occupé personnellement de l'affaire X n'étant paraît-il disponible. Ils se sont montrés corrects mais prudents comme des Sioux, se bornant à lire des comptes-rendus dont ils n'ont voulu laisser aucune trace en main de l'expert du Conseil d'Etat.

- En 2010, H, la fille aînée des époux X, âgée alors de 13 ans, se serait plainte d'avoir été harcelée par un tiers au sortir de l'école ; il s'est avéré qu'elle mentait ; l'affaire a été classée et la fille a été dénoncée au Tribunal des mineurs pour avoir induit la justice en erreur.

La même année, l'un des enfants X, jouant avec des allumettes, avait bouté le feu au lit d'une de ses sœurs dans l'appartement familial d'Yverdon ; [REDACTED] l'affaire a été classée sans suite.

Aucun autre événement n'a été porté à la connaissance de la police cantonale jusqu'au 1er février 2013, date à laquelle le N° 147 de la *Main tendue* a reçu l'appel d'une jeune fille disant avoir 16 ans et déclarant avoir été la victime d'abus sexuels commis par son père depuis qu'elle avait l'âge de 10 ans. Bien que l'appelante se fût aussitôt

rétractée par téléphone, la *Main tendue* a informé le SPJ qui en a lui-même informé la police. Celle-ci a identifié le numéro d'appel. C'était celui du portable de la mère X que la police a tenté en vain d'atteindre. L'affaire a finalement été classée.

Les autres interventions relatées par les policiers entendus se seraient concentrées dans la brève période écoulée entre le 6 février 2014 et le 17 juillet 2015. Au nombre d'une dizaine, elles se rapportent à des fugues enfantines, des plaintes des parents X débordés par le comportement de certains enfants et d'une tentative de suicide de l'un des enfants.

Ainsi, selon les agents de la force publique entendus, la police cantonale n'aurait pas eu à s'occuper de la famille X avant l'année 2010 et aucun événement, significatif du point de vue de l'objet de la présente enquête, n'aurait été porté à sa connaissance jusqu'au 1er février 2013.

C'est inexact.

a) On a vu que le rapport de renseignements envoyé par la collaboratrice de référence à la Justice de paix le **13 janvier 2004**, avait disparu de tous les dossiers SPJ à l'instar des documents relatifs aux relations APEA/SPJ établies après entre le 4 décembre 2002 et avant le 31 août 2006. Ce rapport a été retrouvé le 15 août 2018 grâce à l'aimable coopération de la Cour administrative du Tribunal cantonal. Il y est écrit ce qui suit :

*" Pour H, l'inquiétude a été forte à un moment lors d'un jeu de marionnettes d'entendre les paroles ambiguës que la petite a prononcées. Nous avons alors pensé à d'éventuels abus de la part du père. La Brigade des mineurs nous a conseillé de concrétiser, de dégrossir un peu plus dans la mesure du possible pour pouvoir mieux intervenir."*

Dans un message électronique du **5 février suivant**, le chef de groupe SPJ écrivait qu'au cours d'un récent colloque interne au SPJ et relatif à la prise en charge de la fratrie X, il avait eu à répondre à la question des *suspensions d'abus sexuels* et des *mesures de protection prises*. Il y parle d'**échanges réguliers** avec [*le chef de la Brigade des mineurs et des mœurs*].

Nous renvoyons aux pages **102/3** du présent rapport où il est question de ce message et des explications fantaisistes qu'on a tenté de lui donner.

b) Le **22 juillet 2009**, soit cinq ans et demi plus tard, le chef ad intérim du SPJ a dénoncé les faits suivants à l'Office d'instruction pénale du Nord vaudois :

A l'issue d'un cours d'éducation sexuelle dispensé au sein de l'établissement d'enseignement spécialisé qu'elle fréquentait, G, [REDACTED] avait déclaré que son père aurait montré, sur l'écran de son ordinateur, des images à caractère pornographique à elle-même et à sa sœur H, [REDACTED] H ne confirmant pas ses dires dont son père contestait la véracité, G s'est rétractée. Les recherches faites par la police dans l'équipement informatique du père n'ayant pas amené la découverte de matériel pornographique, la dénonciation du SPJ s'est soldée par un non-lieu.

L'organe d'enquête a été préoccupé par l'omission de cette dénonciation dans la liste établie par la police pour les besoins de l'audition de ses deux fonctionnaires. Aussi a-

t-il interpellé à ce propos le commissaire auditionné. Celui-ci, courtois et diligent, a aussitôt procédé à une vérification. Il en est résulté que l'omission n'était nullement intentionnelle mais résultait d'une déficience du système informatique. Cette explication n'appelle aucun commentaire critique.

c) Les accusations téléphoniques graves du 1<sup>er</sup> février 2013 et, pris *in globo*, les autres incidents en soi mineurs relatés par la police, étaient autant de **signaux d'alerte** - à prendre au sérieux - de l'état de déchéance fatal dans lequel était tombée cette malheureuse famille.

Ils induisent une question majeure :

La police, la justice et le SPJ n'avaient-ils pas le devoir de mettre la pluralité de ces événements en relation, d'une part, avec les discussions qui avaient eu lieu en 2004 entre le chef de groupe SPJ et le chef de la Brigade des mineurs et des mœurs, et, d'autre part, avec le contenu de la dénonciation du 22 juillet 2009 qui n'avait rien d'anodin ? Poser la question c'est y répondre,

○ Le chef de la *Brigade criminelle* a tenu, après son audition, à faire la déclaration écrite suivante :

*"Chaque situation dénoncée ou portée à la connaissance de la Police a fait l'objet d'une dénonciation SPJ/Justice de Paix. D'autre part, chaque cas a fait l'objet d'investigations policières ou d'une procédure pénale. Dans chaque situation, les antécédents sont analysés et mis en perspective avec la nouvelle affaire. Il y a peu de risque que le cas "oublié" l'ait été lors des enquêtes, il résulte plutôt de la masse de données à analyser en bloc sur de nombreuses années qui a dû être faite pour répondre à vos questions. "*

Cette déclaration n'appelle pas de commentaire.

### **Appréciation**

**a) Le long message du 5 février 2004, reproduit en page 102 du présent rapport, fait état d'échanges réguliers entre un cadre du SPJ et le chef de la *Brigade des mineurs et des mœurs* au sujet d'une *suspicion d'abus sexuels* et des *mesures de protection prises à ce propos*. Contrairement à ce que se sont évertués à nous expliquer d'anciens collaborateurs du SPJ, ce courriel se réfère à des abus commis par le père X et non aux abus dont lui-même aurait été la victime une vingtaine d'années plus tôt. Le dossier en main des hommes de police entendus est muet à ce propos et ils ne nous en ont point parlé, pas plus d'ailleurs qu'ils nous ont parlé de la dénonciation de 2009 relative pourtant à des actes gravissimes de pornographie commis contre deux des enfants X. L'organe d'enquête n'entend pas soupçonner les deux gendarmes entendus de rétention d'informations. Mais d'aucuns verront dans le traitement réservé par tout le monde à ces deux renseignements importants un indice de plus de la légèreté avec laquelle on s'est préoccupé du sort des malheureux enfants X.**

**β) Il résulte des informations relatées ci-dessus que, bien avant la dénonciation pénale du 20 juillet 2015, le SPJ et même la police cantonale disposaient d'indices qui auraient dû les rendre suspicieux à propos de ce qui pouvait se passer au sein de la famille X.**

**Ces indices, joint aux preuves d'incurie éducative, auraient dû inciter le SPJ à proposer à l'APEA d'adopter sans retard des mesures plus incisives que la curatelle éducative instituée pour la première fois en 1997. Le SPJ a-t-il été tétanisé par la révocation inattendue du placement des filles G et H (2007) décidée par l'APEA ralliée de manière irréfléchie aux conclusions pourtant fragiles d'une expertise pédopsychiatrique ? C'est plausible puisque, en dépit de tous les nouveaux signaux, les protecteurs de l'enfant en sont désormais restés, *pendant huit ans*, aux mesures routinières qui avaient montré leur inefficacité globale et qui s'avèreront *in fine* destructrices pour tout une troupe d'enfants vulnérables.**

**γ) Bien avant le retrait de l'autorité parentale et le placement tutélaire des enfants X encore mineurs (2015), l'APEA et le SPJ ont manqué à leurs devoirs de diligence et de protection. On ne saurait excuser ce comportement par le fait que certains des enfants, s'étant dits victimes d'actes de leur père ou de tiers, en 2009 et en 2010, se soient par la suite rétractés, pas plus qu'on ne saurait tenir compte de la dénégation offusquée du père et de ses proches dans l'une de ces deux situations. De telles excuses ne tiendraient aucun compte des contraintes auxquelles sont soumis les enfants qui se décident à dénoncer les maltraitements ou abus dont ils sont les victimes. Elles reviendraient aussi à ignorer que, mêmes mensongères, les dénonciations par des enfants traduisent presque toujours un mal-être familial et doivent toujours être perçues comme des signaux de nature à inquiéter les organes chargés de la protection de l'enfant.**

**Il n'importait pas davantage que soient légion les dénonciations abusives, voire mensongères et calomnieuses auprès de la police, du SPJ et d'organes de protection privés comme la *Main tendue*.**

### **13. Les municipalités**

Le régime cantonal de 1978<sup>203</sup> était encore plutôt "communaliste" dans la mesure où, par exemple, le signalement des cas d'enfants ou d'adolescents en faveur desquels l'intervention de l'Etat paraissait se justifier devait être adressé soit au département, soit *aux services communaux compétents*. Ce système a été abandonné le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les municipalités figurent désormais au nombre des institutions qui sont astreintes à l'obligation de signaler la situation d'un mineur ayant besoin d'aide, simultanément à l'APEA et au SPJ<sup>204</sup>. Dans la pratique, les *signalements* proviennent très rarement des autorités communales, mais le plus souvent des écoles, du corps médical ou de proches des enfants en danger.

<sup>203</sup> article 4, alinéa 1, aLPJ applicable aux enfants X pendant la première partie (2001-2004) de la période que nous devons explorer

<sup>204</sup> article 32, alinéa 2, LVP AE, en relation avec les articles 26a et 27 LProMin

Les municipalités jouent aussi un rôle dans la protection de l'enfant par leur participation aux coûts, par leur action au sein des *Centres sociaux régionaux (CSR)* et par le concours qu'elles peuvent être requises d'apporter à l'action du SPJ en leur qualité de collaboratrices extérieures<sup>205</sup>. **L'interprétation téléologique de la loi ne permet pas de douter que, de son côté, le SPJ n'a pas seulement la faculté mais le devoir de faire appel à cette collaboration extérieure lorsque cela est utile ou nécessaire à son action.**

Pendant la période déterminante (2001-2015), la famille X a été domiciliée sur le territoire de la commune d'*Yverdon* et, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2011, sur le territoire de la commune de *Seigneux* englobée, le 1<sup>er</sup> juillet de cette même année, dans la nouvelle commune de *Valbroye*.

Le 13 juin, l'organe d'enquête a entendu successivement les représentants de la municipalité d'*Yverdon* et ceux de la municipalité de *Valbroye*.

- **la municipalité d'*Yverdon***

La municipalité d'*Yverdon* a elle-même organisé, à la demande de l'organe d'enquête, l'audition de quatre fonctionnaires régionaux ou communaux, relevant respectivement de la police intercommunale (voir les pages 133/4 du présent rapport), de l'Office du logement et du CSR, le plus utilement informés sur le séjour de la famille X dans cette commune qui comptait, à son arrivée, un peu plus de 25'000 habitants.

La famille X, avec ses quatre enfants et ses moyens restreints, a eu quelque peine à se loger conformément à ses besoins. Elle s'est installée au N° 4 de la rue du Cheminet, dans un appartement trop exigü régi par le libre marché. Après qu'elle eut déménagé au N° 25A de la rue Jean-André-Venel, dans un appartement coopératif plus spacieux dont les subventions cantonale et communale permettaient de réduire le loyer mensuel à un peu moins de 1'200 francs sans les charges, l'Office communal du logement a procédé au contrôle domiciliaire périodique des conditions d'octroi des subventions. Mme X n'appréciait guère ces "intrusions" au point que, faute de pouvoir en parler avec elle, le responsable de l'office du logement fut contraint de transmettre au SPJ, au printemps 2010, une réclamation de voisins se plaignant du bruit et de l'odeur. Par ailleurs, lors d'un incendie causé par des jeux d'enfants (dont on rappelle qu'il fut le seul événement qui eut attiré l'attention de la police régionale sur la famille X au cours de son séjour à *Yverdon*), ledit responsable, qui a circulé dans toutes les pièces, a constaté un délabrement total des lieux résultant non de cet accident mineur mais de l'incapacité manifeste des parents à maintenir ordre et discipline chez les enfants qu'il a trouvés certes bizarres, mais tout de même plutôt joyeux, et qui ne portaient aucun signe visible de maltraitance physique.

[En 2010, la famille X disposait d'assez d'argent pour ne plus avoir besoin de l'aide sociale communale dont elle avait bénéficié à Lausanne et au cours des premiers temps de son séjour à *Yverdon*. Il y avait en effet le salaire certes modeste du père, travaillant à plein temps comme aide-mécanicien dans un atelier de *Romanel-sur-Lausanne* + sa demi-rente AI avec prestations complémentaires + les allocations familiales.]

L'Office communal du logement a aidé la famille X, à sa demande, à trouver la maison de *Seigneux/Valbroye* où elle a emménagé le 1<sup>er</sup> mars 2011.

---

<sup>205</sup> articles 7, alinéa premier, lettre d, 63 et 65 LProMin

○ La représentante du *CSR*<sup>206</sup> entendue ne s'est rendu qu'une fois au domicile des époux X qui s'y trouvaient avec leurs enfants. C'était en août 2002. L'appartement était dans un désordre indescriptible ; l'air y était irrespirable ; les enfants étaient sales, sautant un peu partout, et l'une des deux filles aînées lui a montré, *sans parler*, des marques sur une cuisse qui ressemblaient à des traces de coups. Elle a signalé le fait à l'ORPM-Nord. C'est en son bureau qu'elle rencontrait le plus souvent la famille X (*une quinzaine de fois pendant les deux ans environ au cours de laquelle le CSR a dû s'en occuper*). Ce service étant sous le même toit que l'ORPM-Nord, tous deux ont mis en place une aide au ménage financée par le *CSR*, le *Centre médico-social (CMS)* assurant la fourniture de l'aide. Ladite responsable n'a pas eu le sentiment que la situation s'aggravait ; mais elle ne s'améliorait, a-t-elle dit, ni sur le plan de l'hygiène ni sur le plan des capacités éducatives des parents ou du comportement des enfants.

Elle a tenu cependant à dire ce qui suit :

*"Nous avons organisé une visite de Mme X au planning familial, dont les locaux se trouvaient aussi sous notre toit. Mme X est arrivée et a assisté à la réunion sans rien dire ; à la sortie, la conseillère du planning familial nous a dit qu'elle était à nouveau enceinte, ce qui nous a étonné car elle nous l'avait soigneusement dissimulé."*

Après 2002, cette responsable n'a plus eu à s'occuper de la famille X, mais lors d'une nouvelle rencontre, qui s'est déroulée en 2013 à son bureau et à laquelle la grand-mère paternelle des enfants accompagnait Mme X, elle a constaté que l'approche éducative de celle-ci n'avait pas évolué, et qu'elle n'avait en tête que ses droits à elle et non ses devoirs envers ses enfants. Elle a, de surcroît eu des échos de la fratrie X en entendant des enseignants spécialisés relater son hygiène déplorable et la résistance des parents aux mesures préconisées par le personnel de l'école dans laquelle ils travaillaient. Mme X semble avoir effrayé les enseignants au point qu'ils en souffraient ; quant au père il était plutôt passif.

Ladite responsable a déclaré ne pas avoir été "autrement surprise" de l'éclatement de l'affaire X à la suite de la dénonciation pénale du 20 juillet 2015, dans la mesure où cela mettait en évidence la violation des devoirs éducatifs qu'elle-même avait constatés. Cela dit, elle n'aurait jamais imaginé la commission d'actes d'ordre sexuel dont elle dit n'avoir jamais perçu le moindre signe.

Le *CSR* reçoit encore parfois la fille aînée, devenue majeure, qui a besoin de prestations financières mais n'est pas sous tutelle.

---

<sup>206</sup> Les *Centres sociaux régionaux (CSR)*, dans lesquels il faut inclure de ce point de vue les *Centres d'action sociale (CAS)*, peuvent (*et doivent*) être appelés à collaboration par le SPJ à chaque fois que cette collaboration extérieure (instituée à l'article 7, premier alinéa, lettre e, LProMin) est utile ou nécessaire à la réussite de l'action socio-éducative qu'il a mise en place ; ils font aussi partie, à l'instar de tous les travailleurs sociaux, des institutions ou personnes tenues de signaler les cas de mineurs semblant avoir besoin d'aide dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs activités professionnelles (article 32 LVP AE)

### **Appréciation**

**Au terme de nos investigations, force est de constater que la municipalité d'Yverdon n'a pas failli, dans l'affaire X, aux tâches entrant dans ses attributions légales. Mais il faut insister, comme on va le dire à propos de la commune de Valbroye, sur le devoir du SPJ d'appeler les communes à une collaboration plus active en présence d'une situation qu'il n'arrive ni à assainir ni à maîtriser.**

- **les municipalités de Seigneux et de Valbroye**

L'organe d'enquête a aussi entendu le syndic de *Valbroye*, en fonction depuis la création de cette commune en 2011, et la dernière syndique de *Seigneux* qui, depuis la création de la commune de *Valbroye*, est la vice-syndique de cette nouvelle commune et gère le dicastère des *affaires sociales*.

Ce n'est qu'après la dénonciation pénale des parents X que ces deux magistrats ont eu connaissance des problèmes auxquels était confrontée la famille X. Il faut dire que la commune de *Valbroye* compte une population globale d'environ 3'000 habitants répartis dans un grand nombre de localités éparses sur un territoire accidenté de 33,5 kilomètres carrés et que la structure résidentielle y est – dans une mesure non négligeable - du type *habitat dispersé*. Le rapport entre, d'une part, la superficie et la population de l'ancienne commune de *Seigneux* et, d'autre part, la superficie et la population de la nouvelle commune de *Valbroye* est de 1 à 10. La famille X résidait au hameau de *Treize-Cantons* dont la population est de l'ordre de 60 habitants environ. Tout le monde aurait donc dû s'y connaître, mais la maison où vivait cette famille est à l'écart, éloignée d'environ un kilomètre de *Seigneux*, localité elle-même assez éloignée de *Granges-près-Marnand* qui est le centre administratif de *Valbroye*.

De surcroît la famille paraît y avoir vécu un peu en ermite. Cette solitude a pu être en lien avec la structure mentale de ses membres ou avec leur appartenance à une communauté religieuse peu représentée dans cette région. Mais on comprend mieux cet isolement si l'on se souvient que le père travaillait à *Romanel-sur-Lausanne* et que, vu l'éclatement géographique des mesures de soutien apportées aux enfants, la mère était absorbée par ses tâches familiales et ses allées et venues de services administratifs en institutions spécialisées. On peut penser que, pendant la plus grande partie de l'année, elle ne devait guère avoir d'autre temps libre que celui qu'elle consacrait à sa pratique religieuse. Quant aux enfants en âge d'avoir "copains et copines", ceux d'entre eux qui étaient scolarisés étaient presque tous pris en charge par des établissements d'éducation spécialisée. A toutes ces explications raisonnables de l'ignorance alléguée par les autorités politiques locales s'ajoute une circonstance juridique : les tâches des municipalités se bornent, dans le domaine scolaire, à la mise à disposition des locaux et à l'organisation des transports ; la gestion pédagogique est du ressort des directions d'école qui ne dépendent pas de la municipalité.

D'un autre côté ni l'administration de *Seigneux* ni celle de *Valbroye* n'ont jamais été appelées à collaboration par le SPJ.

### **Appréciation**

**Il n'y a donc pas lieu de jeter quelque anathème que ce soit sur l'inaction des municipalités de *Seigneux* et de *Valbroye* dans l'affaire de la famille X.**

\*

Depuis que cette affaire a éclaté au grand jour, elle n'en a pas moins perturbé à juste titre cette municipalité. Les édiles locaux que nous avons entendus nous ont semblé honnêtement préoccupés par la crainte que pareille situation ne réapparaisse sous leur administration. C'est sans doute pourquoi ils ont tenu à porter le fait suivant à la connaissance de l'organe d'enquête.

Le 25 avril 2018, le "municipal de police" a assisté à l'exécution d'une mesure d'expulsion d'une famille occupant, dans un petit locatif, un appartement, probablement non subventionné. Il en est revenu *déconcerté* par la saleté et le délabrement indigne des lieux où vivaient le père, la mère et trois enfants mineurs non encore scolarisés. Informée de ce constat, la municipalité a aussitôt *signalé* le cas au SPJ via l'antenne de *Payerne* de l'ORPM Nord. Cet office lui a répondu, par écrit, une dizaine de jours plus tard en commençant par lui dire que le signalement ne respectait pas la règle du *double signalement* et qu'il n'avait pas été adressé sur la *formule officielle* prévue à cet effet. Il en prenait toutefois acte et informait la commune qu'il allait s'occuper du cas. Le 18 mai, la mère de la famille concernée a téléphoné à l'administration communale en l'accusant de les avoir dénoncés et en disant qu'elle n'accepterait jamais qu'on lui retire ses enfants ; c'est le sens qu'elle donnait à un courrier de l'ORPM lui annonçant une visite domiciliaire pour le 30 mai.

L'organe d'enquête a expliqué aux magistrats entendus que les critiques qu'ils faisaient à ce comportement de l'ORPM Nord portaient sur quelque chose de bien anodin pour qui connaît les pratiques administratives. Il n'empêche que, si les courriers et courriels - dont la municipalité nous a remis copie - étaient assez habituels, leur rédaction a manqué de doigté. Était-ce bien indiqué de donner des leçons bureaucratiques à des magistrats d'une petite commune rurale venant d'accomplir consciencieusement un devoir légal de *signaler* que, nous a-t-on dit, leurs homologues accomplissent bien rarement ? Les deux magistrats entendus se sont en tout cas sentis, à tort ou à raison, plutôt mal traités. Ils n'ont pas non plus compris, toujours à tort ou à raison, qu'on ait tardé à faire une visite à la famille signalée, qu'on ait annoncé cette visite plus de dix jours à l'avance et qu'on n'ait pas informé la commune signalante de l'issue de cette visite.

### **Appréciation**

**Il n'y a pas lieu de faire au SPJ un mauvais procès dont cet épisode administratif serait l'objet. Mais c'est l'occasion de lui rappeler le rôle que la législation cantonale sur la protection de l'enfant assigne aux municipalités. Les communes - qui d'ailleurs sont intégrées dans les processus AVASAD – pourraient sans nul doute trouver quelque satisfaction en jouant un rôle plus actif dans le dépistage de situations de mineurs en danger ; elles devraient jouir de la considération du SPJ lorsqu'elles accomplissent leur devoir en ce domaine. De ce point de vue, le contenu d'une déclaration faite par le syndic de Valbroye lors de son audition mérite d'être résumé :**

*"Nous n'avons aucune objection à collaborer, dans la mesure de nos moyens, avec le SPJ dans l'accomplissement de ses tâches de protection de l'enfant ; nous comprenons que cette protection est un gage du bien-être de notre population. Mais il n'y a pas de communication entre nous. Avant, c'était la même chose avec la police, mais maintenant celle-ci nous informe de ses interventions « extraordinaires » sur notre territoire et elle nous donne périodiquement le bilan de ces interventions. Elle nous a, par exemple, signalé récemment une intervention policière pour maîtriser une personne armée. Il est de notre intérêt de connaître de tels faits."*

**Cela dit, s'il ne faut jamais exclure d'emblée la collaboration extérieure des communes, celle-ci ne saurait devenir une règle générale. Elle est susceptible, selon les circonstances, de produire un effet contraire à celui recherché. Ce sera le cas si la familiarité, qui peut encore régner au sein de la population de petites collectivités locales, ne garantit pas la discrétion nécessaire à l'établissement et au maintien, entre la famille et les intervenants sociaux, des rapports de confiance qui sont la condition primaire de l'engagement utile et de la réussite de l'action socio-éducative mise en place par le SPJ. Peut-être est-ce là l'un des motifs qui a conduit à l'abrogation de l'article 4, alinéa 1, aLPJ.**

### **Addendum**

*Les deux magistrats de Valbroye que nous avons entendus nous ont plus tard informé qu'ils "avaient reçu [...] des nouvelles de la Justice de paix et du SPJ" en relation avec leur signalement. Les communications de l'APEA et du SPJ que ces édiles nous ont transmises répondent parfaitement aux exigences de la courtoisie entre autorités et d'une bonne et saine administration. Tout est donc bien qui finit bien !*

- **Le comportement des personnes ou entités qui, non astreintes au devoir de signaler ou de collaborer, aurait pu coopérer sur demande à l'action du SPJ**

#### **14. Parents, proches, voisins, propriétaires, femmes de ménage**

Les informations recueillies au cours de l'audition de tous les intervenants principaux (à l'exception de la Justice de paix dont l'accès nous a été refusé) et en analysant les volumineux dossiers du SPJ et du SESAF (notamment, pour le SESAF, les dossiers résiduels du Service de psychologie, psychomotricité et logopédie en milieu social [PPPLS Jura-Nord vaudois], du Service de recensement scolaire [RESCO], du Centre de référence pour les infirmières petite enfance [CRIPE/AVASAD], de l'Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire [Unité PSPS]), nous ont dispensé d'aller rechercher d'"improbables" autres vérités du côté des parents, des proches, des voisins, des propriétaires, voire d'aides de ménage envoyées par le SPJ au domicile de la famille X. Il est du reste honnêtement présumable, selon le cours ordinaire des choses ou les circonstances de la vie, que ces personnes se seraient abritées sous le parapluie de l'*omerta* ou qu'elles n'auraient rien constaté de plus que ce que nous avons appris ne serait-ce qu'à cause de la prévisibilité de leurs passages à domicile.

On ne reviendra pas sur une intervention de voisins se plaignant en 2010 à la commune du bruit et de l'odeur venant de l'appartement de la famille X ni sur celles des particuliers cités au chapitre de l'*EDJCSDDJ*.

On ne s'attachera qu'au signalement parvenu au SPJ le 16 octobre 2006 sous la signature d'une éducatrice de la petite enfance, voisine des époux X alors qu'ils vivaient au N° 25A de la rue Jean-André-Venel. Cette personne fait état de bruits divers, dûment détaillés, laissant présumer que les enfants pourraient être les victimes de mauvais traitements ; elle relate des charges insupportables imposées à H, G et C. Il semble bien que ce signalement inquiétant se soit perdu dans les dossiers du SPJ, à l'instar du rapport de renseignements du 13 janvier 2004 aujourd'hui retrouvé.

#### **15. L'Eglise de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours**

a) Les membres des *autorités ecclésiastiques* sont au nombre des personnes astreintes par la loi à l'obligation de signaler à l'APEA et au SPJ les situations préoccupantes dont elles ont connaissance dans l'exercice de charges ou fonctions dans lesquelles elles rencontrent des mineurs, sans qu'il importe que les activités qui y sont liées soient exercées à titre principal ou accessoire.<sup>207</sup>

b) Les parents X et leurs enfants capables de discernement ont tous été élevés dans la foi véhiculée par l'*Eglise de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours*, dont les fidèles sont généralement connus sous le nom de *mormons* (ci-après : l'*EDJCSDDJ*).

<sup>207</sup> article 32, alinéa 2, LVP AE

A peine les accusations contre les époux X furent-elles devenues publiques que des rumeurs de toutes sortes ont couru sur le rôle néfaste que les mormons auraient joué dans cette affaire.

Il a été notamment dit que l'*EDJCSDDJ* était propriétaire des deux appartements yverdonnois occupés successivement par la famille X entre 2001 et 2011, qu'elle ne pouvait donc ignorer ce qui s'y passait, qu'un de ses membres aurait téléphoné à l'ORPM Nord pour l'inviter à cesser de harceler cette famille suffisamment protégée par l'*EDJCSDDJ*, que cette église aurait fait obstruction à toute mesure raisonnable de planning familial, et - *last but not least* – qu'elle aurait encouragé les parents non seulement à ne pas accepter que des cours d'éducation sexuelle soient dispensés à leurs enfants mais aussi qu'elle les aurait encouragés à pratiquer eux-mêmes une éducation sexuelle autonome.

c) Vu la nature de ces rumeurs, l'organe d'enquête se devait de les vérifier en orientant aussi ses recherches dans la direction de cette communauté religieuse.

d) L'*EDJCSDDJ* est une association *religieuse sans but économique*<sup>208</sup> dont le siège est à *Winkel (ZH)*. C'est cependant à *Zollikofen (BE)* qu'elle a construit son *temple*, qui est l'édifice affecté à la célébration du sacrement de mariage. Les autres sacrements - le baptême, la sainte-cène et les obsèques - sont célébrés dans les chapelles des paroisses où résident les fidèles concernés.

L'une de ces paroisses est celle d'*Yverdon* qui relève du *pieu (diocèse)* de *Lausanne* et compte un peu plus de 150 baptisés dont la moitié assiste régulièrement au service hebdomadaire. Ce service (*messe*) comporte trois phases : des cantiques et des prières précédant la célébration du sacrement de la sainte-cène, le prêche de trois personnes différentes invitées à l'avance à accomplir cette tâche (*suivi d'un cantique et d'une prière*) et enfin l'école du dimanche après laquelle l'assistance se divise entre hommes et femmes, les femmes se rendant alors à la *société de secours* et les hommes à la *prêtrise*.

Bien qu'elle dise compter 9'000 membres en Suisse, dont 1'000 dans le canton de Vaud (*16 millions dans le monde, dont la moitié aux USA*), et que plusieurs d'entre eux aient occupé des fonctions officielles au service de la Confédération, des cantons et des communes, l'*EDJCSDDJ* ne jouit d'aucun statut de droit public en Suisse et dans le canton de Vaud ; elle n'y est qu'une association de droit privé à but idéal, qui n'a jamais été subventionnée par les pouvoirs d'Etat fédéraux, cantonaux ou communaux. Il ne s'agit donc ni d'une *église de droit public* (telles, dans le canton de Vaud, les confessions catholique-romaine et réformée) ni d'une communauté religieuse reconnue comme *institution d'intérêt public* (telle, dans le même canton, la communauté israélite)<sup>209</sup>.

e) En dépit de ce statut, les dirigeants de l'*EDJCSDDJ* pourraient-ils être tenus, au prix d'une interprétation plutôt extensive de la LVP AE, pour des *autorités ecclésiastiques* assujetties au *devoir légal de signaler* ? Doivent-ils plutôt être considérés comme tout autre particulier ayant la *faculté de signaler* ? La question peut rester indécise. Il n'est en effet nullement établi que, bien qu'ils fussent aux

<sup>208</sup> article 60, alinéa premier, CC

<sup>209</sup> articles 170 et 171 Cst-VD

**premières loges pour observer la famille X entre 2001 et 2015, des cadres de cette église aient été en mesure de signaler à l'APEA et au SPJ des faits autres que ceux qui ne pouvaient être ignorés de ces organes.**

Les seules questions ici pertinentes sont donc celles de savoir si l'EDJCSDDJ a entravé le travail protecteur de l'Etat et si elle a encouragé délibérément les parents X à continuer à procréer sans limite, en dépit de leur incurie éducative et des risques évidents que cela comportait pour leurs enfants et pour la société.

f) Le 17 mai 2018, l'organe d'enquête a longuement entendu quatre fidèles de l'EDJCSDDJ afin de clarifier le rôle de cette église auprès de la famille X. L'une de ces personnes est un dignitaire national de l'église. Il en est le directeur de communication, après avoir exercé successivement, dans les communautés de Suisse alémanique, la charge de *président de pieu* (correspondant à peu près - du point de vue administratif, *grosso modo et mutatis mutandis* - à celles qu'assument les évêques catholiques-romains) et, pendant deux ans, la charge d'*évêque* (correspondant à peu près - sous la même réserve analogique - à celle qu'assument les curés dans l'église romaine) ; il a aussi été envoyé en mission à l'étranger ; il n'a en revanche jamais eu de contacts personnels avec des fidèles de la paroisse d'Yverdon et ne connaît pas la famille X. Les trois autres personnes, actives dans cette paroisse, sont l'une, membre du *conseil de pieu*, la seconde, membre du *conseil de paroisse* et, le troisième, *instructeur* de l'école du dimanche. Elles exercent ces charges à titre bénévole et accessoire, à l'instar de tous les cadres de l'EDJCSDDJ quel que soit leur grade. Elles ont connu cette famille, principalement la mère et les enfants qui fréquentaient régulièrement les offices dominicaux.

L'organe d'enquête a également réuni, notamment avec l'aide de la première de ces personnes, une documentation donnant un éclairage utile sur l'enseignement social et la conception que l'EDJCSDDJ a de la famille.

g) Au terme de ces investigations, les rumeurs évoquées plus haut au sujet du comportement de l'EDJCSDDJ dans l'affaire X se sont avérées largement inexactes :

- il est *faux* que la famille X ait vécu dans des logements propriété de l'EDJCSDDJ ;
- il n'est *pas établi* que des cadres de l'EDJCSDDJ aient tenté *de manière générale* d'entraver *in casu* la mise en place de toutes mesures protectrices ; le téléphone sus-indiqué pourrait certes être un indice du contraire mais les circonstances dans lesquelles il aurait été donné ne sont pas claires (*il n'en pas été pris la moindre note, on n'a même pas cherché à en identifier l'auteur et il n'en reste aucune trace écrite*) ;
- rien n'exclut que ce "coup de fil", s'il devait être prouvé, ait été donné par des tiers poussés par la famille ; tels comportements furent en effet courants tout au long de cette triste affaire ;
- il est en revanche *certain* que deux fidèles de la paroisse d'Yverdon de l'EDJCSDDJ (*connues de nous*) ont, chacune, écrit à la Justice de paix pour soutenir les époux X dans leur opposition au placement des filles aînées H et G au début de l'année 2007 ; l'une de ces fidèles est l'une des personnes entendues le 17 mai 2008 ; elle s'est bien

gardée de nous en parler<sup>210</sup> ; on dira, à la décharge de ses auteurs, que la position défendue dans ces lettres était aussi celle défendue par le SPJ au moins jusqu'au printemps de l'année 2006;

- il est au moins *vraisemblable* - vu la forme et le style – que des fidèles de l'*EDJCSDDJ* d'Yverdon (*inconnus de nous*) ait aidé les époux X à rédiger d'autres requêtes analogues qu'ils ont signées à différentes époques ;

- il n'est *pas établi* que l'*EDJCSDDJ* ait encouragé Mme X à se soustraire aux mesures de planning familial qui, vu son incapacité éducative, lui ont été proposées par les organes protecteurs de l'enfant ; il est vrai que cette mère prolifique répétait à tout venant qu'*il faut accepter tous les enfants que Dieu veut bien nous donner* ; mais il est aussi vrai qu'ayant refusé une suggestion d'avortement, elle s'est aussitôt engagée envers la puéricultrice de l'*AVASAD* à suivre un traitement contraceptif<sup>211</sup> ; il peut aussi être tenu pour vrai que la principale responsable de la paroisse yverdonnoise de l'*EDJCSDDJ* a insisté auprès de Mme X pour qu'elle évite de continuer à agrandir une famille qu'elle n'était pas en mesure d'éduquer dignement ; **il est possible que cette intervention ait contribué à espacer les naissances devenues ensuite quinquennales**;

- *nul n'a apporté le moindre indice* propre à rendre vraisemblable que, s'il est vrai que les enfants X ne suivaient pas les cours d'éducation sexuelle proposés dans leurs écoles, l'*EDJCSDDJ* aurait incité leurs parents à pratiquer eux-mêmes cette éducation selon des méthodes proposées par cette église<sup>212</sup>.

**h)** Deux cadres du SPJ n'en ont pas moins tenté de rejeter sur l'*EDJCSDDJ* la responsabilité de l'affaire X au motif qu'elle leur aurait refusé sa coopération. Dans un rapport officiel adressé le 29 février 2016 à l'APEA de la Broye-Vully, ils écrivent ce qui suit :

"[...] *Durant toutes ces années, nous n'avons pas rencontré d'aide objective de cette communauté en faveur de cette famille [...]*"

Invité à nous dire quand et dans quelles circonstances le SPJ aurait essuyé un refus de cette église qu'il aurait appelée à collaboration (*article 7, alinéa 2, LProMin*), l'un des signataires de ce rapport nous a écrit :

"*Je pense n'avoir ni courriel ni courrier à l'appui de cette affirmation ; de mes souvenirs, elle découle d'un téléphone que j'ai pu avoir avec quelqu'un de cette communauté mais qui n'avait pas abouti à une entente.*"

<sup>210</sup> dans ces lettres circonstanciées écrites à la Justice de paix les 31 mars et 20 avril 2007, qui figurent au dossier, il est dit que le placement envisagé des enfants G et H serait inapproprié vu notamment les efforts [constants de Mme X] pour améliorer la qualité de vie qu'elle offr[ait]e à son mari et à ses enfants.

<sup>211</sup> message de la puéricultrice du 16 juin 20004 ; on ne sait la suite donnée à cet engagement, mais le fait est que des intervalles de cinq ans se sont écoulés avant que Mme X ne donne le jour à B, puis à A ; elle était pourtant toujours une fidèle de l'*EDJCSDDJ*

<sup>212</sup> ces cours donnés par le service d'éducation sexuelle d'une fondation d'intérêt public (*Profa*), sur mandat de l'Etat, ne sont pas obligatoires

On lit ce qui suit dans le même document officiel :

*"Mme et M. X fréquentent l'église des mormons à Yverdon où ils se rendaient chaque dimanche avec les enfants. Leur implication dirige leur compréhension du quotidien. [...]. Nous nous sommes également questionnés sur l'influence de certains concepts mormons dans cette famille. Nous relevons d'un article de [...] que : "l'inceste, les viols, les violences physiques et verbales font partie du quotidien pour les femmes sous les lois mormones, [...] elles ne peuvent porter plainte ni auprès de la police ni auprès des services sociaux."*

Invité à préciser la source de ces accusations de perversion sociale, le même signataire du rapport n'a pu que produire un article mis en ligne le 15 avril 2008 et intitulé *Etats-Unis : mariages forcés et sévices chez des fondamentalistes mormons*. Or, cet article relate des actes criminels commis non par l'EDJCSDDJ d'Yverdon ou d'ailleurs dans le monde, mais par une petite secte texane qui se réclamait certes des "révélations" des "prophètes" *Smith* et *Moroni*, d'où part le *credo* de l'EDJCSDDJ, mais pratiquait un fondamentalisme intégral, comportant par exemple la polygamie, interdite depuis 1889 par l'EDJCSDDJ qui exclut d'emblée de ses rangs tous les groupes sectaires qui la pratiqueraient encore.

On ne peut que renvoyer sur ce point aux paroles suivantes de *David O. Mackay* (1873-1970), autorité respectée de l'EDJCSDDJ, citées avec un commentaire plutôt positif dans un grand journal d'opinion dont la spiritualité ne semble pas être le pain quotidien<sup>213</sup> :

*"Les jeunes hommes doivent être conscients que la femme est reine de son propre corps et que le mariage ne donne pas le droit à un homme de l'asservir, d'abuser d'elle, ou de l'utiliser simplement pour satisfaire ses désirs"*.

Et *Mackay* d'appuyer le propos sur une épître de *Saint Paul* adressée aux gens d'*Ephèse* :

*"C'est ainsi que les maris doivent aimer leurs femmes comme leur propre corps. Celui qui aime sa femme s'aime lui-même"*.

On peut donc admettre, avec les représentants de l'EDJCSDDJ entendus le 17 mai, que le comportement jugé criminel des époux X ne trouve aucun appui dans le *credo* et l'enseignement de cette église, qui prescrivent que *la procréation est une responsabilité personnelle de chacun vis-à-vis de Dieu et que nul n'a le devoir de faire des enfants qu'il n'est pas en mesure d'éduquer*.

*i)* Cela dit, peut-on taxer d'incorrection intellectuelle les auteurs du rapport administratif précité du 29 février 2016 et les accuser d'avoir tenté de dévier indûment la responsabilité de l'APEA et du SPJ, sur une communauté qui, tant qu'elle sera mal connue en Suisse, continuera à y susciter le doute et la méfiance en dépit de son influence planétaire ? Sans doute non, car on ne peut pas demander à tout le monde de se retrouver dans le dédale des théologies monothéistes !

*j)* Peut-on, d'un autre côté, affirmer que l'EDJCSDDJ ne porte aucune part de responsabilité dans l'aggravation d'une situation familiale de plus en plus désolante ? Peut-on donner acte aux responsables de cette église qu'ils avaient le droit de *croire* et d'*espérer* en face de l'incapacité éducative sans remède qu'ils constataient ?

<sup>213</sup> *Libération* du 6 novembre 2012, en ligne, *La vie sexuelle des mormons*, par *Quentin Girard* )

Avant de répondre à ces questions, il sied de rappeler que les experts pédopsychiatres entendus le 12 juin ont mis largement l'accroissement inconsidéré de la famille X (*cause primaire de tout le drame*) au compte de la morbidité de la mère qui éprouvait le désir passionnel de combler un vide à chaque fois qu'un enfant la quittait même temporairement au profit de l'école ou d'une institution.

Si cette analyse est juste, et nous n'avons pas les moyens de la contredire, l'*EDJCDSDDJ* - qui ne pouvait ignorer la fragilité de cette maman - n'eût-elle pas dû prévoir que les prêches du dimanche encourageaient celle-ci à continuer une œuvre nataliste qui, bien qu'entreprise *pro majorem Dei gloriam*, ne pouvait qu'aboutir à la destruction de la propre famille qu'elle constituait ? Que diable cette pauvre dame pouvait-elle bien comprendre en écoutant chaque semaine des propos théologiques dont le contenu ressemblait probablement à ce qu'exprime cette phrase lue sur le site de l'*EDJCDSDDJ* :

*"Les enfants sont l'une des plus grandes bénédictions de la vie et leur naissance dans les familles aimantes et attentionnées est essentielle à l'accomplissement des desseins de Dieu pour l'humanité. Lorsque mari et femme en sont physiquement capables, ils ont la bénédiction et la responsabilité de mettre les enfants au monde et de les élever. La décision concernant le nombre d'enfants et le moment de les avoir est une affaire privée entre le mari et la femme."*

Les personnes entendues le 17 mai n'ont pas nié qu'une telle ligne de conduite ait pu être mal comprise voire interprétée abusivement par une fidèle à l'esprit limité :

*"Il est possible que dans notre église il y ait davantage de familles nombreuses que dans les autres confessions ; cela vient sans doute de ce que nous croyons à la Bible et notamment au commandement « croissez et multipliez » que Dieu a donné à Adam."*

Si la *Déclaration sur la famille*, publiée par l'*EDJCDSDDJ*, témoigne du sens élevé des responsabilités sociales dont sont imprégnés les dirigeants actuels de cette grande communauté religieuse<sup>214</sup>, leurs déclarations de toute sorte ne pouvaient qu'échapper à l'entendement des parents X.

**k)** Il serait inexact d'en conclure que l'*EDJCDSDDJ* (*en particulier ses responsables suisses et vaudois*) porte une responsabilité significative dans le calvaire des enfants X.

Deux de ses fidèles entendues le 17 mai ont rencontré périodiquement Mme X avec ses enfants, constaté son état de dénuement et de désarroi et l'ont conseillée à propos de ses difficultés. Plus concrètement, elles affirment (et c'est crédible) être venues plusieurs fois dans les logis du N° 25A de la rue Jean-André-Venel et de Seigneux/Valbroye, y avoir apporté de la nourriture et y avoir mis de l'ordre. Elles ont bien perçu que cette maman était complètement dépassée par ses tâches éducatives et disent l'avoir aidée à se comporter "normalement". Elles admettent honnêtement avoir échoué. A l'instar de tous les autres intervenants, elles affirment

---

<sup>214</sup> il y est écrit : *"les parents ont le devoir sacré d'élever leurs enfants dans l'amour et la droiture, de subvenir à leurs besoins physiques et spirituels et de leur apprendre à s'aimer et à se servir les uns les autres, à observer le commandement de Dieu et à être des citoyens respectueux des lois où qu'ils vivent. Les maris et les femmes seront responsables devant Dieu de la manière dont ils se seront acquittés de ces obligations."*

n'avoir jamais constaté *de visu* ou *de auditu* que les enfants étaient victimes de sévices de la part de leurs parents. Tout juste ont-elles relevé une fois des marques sur les visages des enfants mais, vu l'agressivité réciproque de ceux-ci, elles les ont mises au compte de querelles au sein de la fratrie.

**Il n'empêche que les fidèles d'Yverdon qui étaient les plus proches de la famille X et en qui celle-ci avait confiance, avaient le devoir moral d'en faire spontanément plus pour protéger ses enfants dont ils savaient, autant que le SPJ, qu'ils étaient en danger.**

**Non seulement ils ont manqué à ce devoir, mais certains d'entre eux ont poussé l'aveuglement jusqu'à aider les parents dans leur opposition à la mesure de placement partiel appliquée à titre provisionnel en 2007. Ce genre de comportement a pu contribuer à forger la conviction exprimée dans le rapport pédopsychiatrique du 10 octobre 2007 dont on connaît les conséquences fatales.**

*l)* Au terme de ces constats, l'organe d'enquête en vient à la seule conclusion utile au regard des objectifs du mandat qui lui a été confié.

### **Appréciation**

**Diligence et vigilance commandaient au SPJ d'établir des contacts avec l'EDJCDSDDJ, seule institution en laquelle la mère X avait confiance. Confronté à une situation qu'il ne maîtrisait pas, il eût dû rendre cette église attentive au *devoir moral* découlant de cette confiance et l'inviter à lui fournir la *collaboration extérieure* dont parle la loi<sup>215</sup>. Il ne devait pas hésiter à impliquer la hiérarchie diocésaine, voire nationale, de cette communauté, comme nous l'avons fait en entendant et en mettant au pied du mur un de ses hauts responsables qui s'est montré manifestement soucieux de la tâche que l'affaire X pouvait faire sur le crédit et la bonne réputation de sa communauté religieuse.**

**Or, selon ce qui ressort du dossier et des auditions, l'ORPM Nord n'a nullement tenté d'approcher ces gens, contrairement à ce que sa direction a tenté de nous faire croire. A-t-il été obnubilé, comme l'a suggéré un expert psychiatre entendu, par une méfiance freudienne à l'égard de ce qui tourne autour du spirituel, méfiance qui serait encore celle de vieux praticiens de la psychologie et de la psychiatrie ? La raison de cette incroyable impéritie est plus simple : le SPJ n'y a pas pensé.**

**La conjonction des efforts de tous eût été pourtant utile pour convaincre Mme X de cesser d'accroître une postérité qu'elle était incapable d'élever. (*voir plus haut, page 132, la déclaration de la consultante du CRIPE*)**

**Une *recommandation* attirera l'attention de l'APEA et du SPJ sur leur devoir de requérir, en cas de besoin impérieux, l'appui et le soutien de tous les tiers proches des familles à risque et susceptibles d'apporter une contribution utile.**

<sup>215</sup> notamment l'article 7, alinéa 2, LProMin

## 16. La Cour des comptes (voir plus haut page 92)

a) L'audit en contradictoire de la Cour des comptes a été effectué durant une année, avec un soin et une précision qu'il faut saluer. Tant l'audit que le rapport fort circonstancié qui en est résulté n'ont pas excédé les limites des compétences constitutionnelles et légales attribuées à cette autorité de contrôle.

La plupart de ses constats rejoignent *mutatis mutandis* ceux - plus spécifiques car liés à une seule affaire - que nous avons opérés, d'une part, en étudiant les volumineux dossiers réunis par le SPJ au cours des 18 années qui se sont écoulées entre le mariage des époux X et le jugement qui les a condamnés, et, d'autre part, en entendant les principaux intervenants à l'exception des membres de la Justice de paix d'*Yverdon* et de *Payerne* à l'audition desquels le Tribunal cantonal n'a pas donné son agrément.

Les recommandations générales de la Cour des comptes sont raisonnables et leur mise en œuvre possible. Elles rejoignent, elles aussi, les conclusions que nous avons entrevues à première lecture des dossiers du SPJ et que nous avons dû malheureusement confirmer au fur et à mesure de l'avancement de nos investigations.

b) Cela dit, la plupart des dispositifs dont traitent les recommandations de la Cour des Comptes sont prévus par le droit en vigueur ; ces recommandations postulent simplement une utilisation mieux appropriée et plus intelligente des dispositifs légaux à la disposition des organes chargés de la protection de l'enfant. Elles ne tendent à rien d'autre qu'à mieux convaincre les intervenants d'avoir les yeux ouverts ou la volonté de les avoir et de coordonner leurs efforts et leurs actions. Elles rendent les destinataires attentifs au fait que le nombre excessif et la succession trop rapide des intervenants sont de nature à compromettre l'information mutuelle, le dialogue, l'écoute réciproque et indirectement une référence adéquate à leur hiérarchie en temps utile.

Il résulte de ce qui précède que, même si l'audit de la Cour des comptes n'a pas été opéré en relation directe avec l'affaire X, la concrétisation de ses recommandations est de nature à contribuer à prévenir, dans la mesure du possible, la répétition de comportements du type de ceux dont le jugement pénal du 29 mars 2018 a mis en évidence les conséquences. Leur mise en œuvre intégrale et totale est donc impérative et urgente. Il appartient au gouvernement d'y veiller.

Le délai proposé d'une année à compter de septembre 2018 (*date de la publication du présent rapport*) est raisonnable. Il tient compte de ce qu'il se sera alors écoulé un an et demi depuis le dépôt du rapport d'audit de la Cour des comptes, de la prise de position du SPJ et du communiqué de presse du Conseil d'Etat accueillant favorablement les résultats de l'audit et les recommandations de ses auteurs.

**Telles seront nos premières recommandations.**

### **Indication de lecture pour les trois parties finales**

Les parties suivantes, **VI** (*synthèse*), **VII** (*réponses aux questions posées*) et **VIII** (*recommandations*), doivent naturellement être lues en relation avec l'ensemble des constats et appréciations qui précèdent.

Le lecteur pressé pourra cependant se satisfaire de la lecture préalable des pages **13** (description de la famille X), **18** (recommandations de la Cour des comptes) et **27** (décision du Tribunal cantonal de ne pas s'associer à l'enquête du Conseil d'Etat), ainsi que de certains encadrés qu'il trouvera en pages :

**40/1, 75, 102** (*protection internationale des droits de l'enfant et son droit particulier d'être entendu*)

**53, 60, 61, 68, 97** (*interdisciplinarité nécessaire de l'APEA et du SPJ*)

**56** (*définition du mineur en danger*)

**60** (*double signalement*)

**77** (*droit de recours*)

**52, 69, 82, 104** (*problèmes posés par le placement d'enfants ayant leurs parents*)

**93** (*impossibilité de bannir tout acte de maltraitance*)

**109/110** (*expertise pédopsychiatrique de 2007 et ralliement immédiat du juge de paix*)

**98, 104/5, 109-116, 118/9, 121, 124, 126, 136/7, 140-142, 149** (*appréciation de l'action des divers intervenants*)

**VI.****SYNTHESE**

### **Remarque initiale**

Les agissements qui ont amené les parents X devant la justice criminelle sont certes d'une gravité extrême. Mais ils relèveraient du fait divers s'ils ne présentaient pas une particularité des plus insolites.

Les enfants qui - aux termes du jugement pénal de première instance - ont été les victimes de ces agissements ont été maintenus pendant toute leur enfance et toute leur adolescence, par décision des autorités judiciaires et administratives chargées de les protéger, dans un milieu propice à la commission de tels actes, sans que nul ne prévienne la commission de tels actes, ne les détecte ou ne les réprime à temps, cela en dépit d'indices convergents. Il a fallu, pour que ces enfants soient enfin extraits de ce milieu pernicieux, une dénonciation déposée par la fille aînée H, après qu'elle fut devenue majeure. Il semble, d'après des spécialistes entendus, que l'histoire de la protection de l'enfance offre peu d'exemples d'une inertie aussi durable en pareilles circonstances.

Voici la synthèse de nos constats et de nos appréciations.

**1.** Il peut certes arriver que la Justice de paix et le Service de protection de la jeunesse soient appelés à prendre en charge des familles nombreuses vivant en marge de la société, dans la précarité et dans un habitat insalubre<sup>216</sup>. Mais la situation de la fratrie X à laquelle ils furent confrontés pendant une vingtaine d'années était d'une complexité insolite à cause de l'accroissement continu du nombre des enfants, de 1997 à 2004<sup>217</sup>, de la transmission aux six premiers d'entre eux<sup>218</sup> des déficiences intellectuelles et psychiques qui affectaient les deux parents et de la résistance farouche de ceux-ci à la plupart des mesures protectrices auxquelles ils devaient donner leur agrément.

### **2.**

*a)* Il sied, avant toute autre considération, de répondre à une question brutale et singulière souvent posée au cours des investigations : *pourquoi n'a-t-on pas stérilisé les époux X puisque leur procréation irréfléchie était une cause primaire du malheur familial ?*

**Cette question est à ce point récurrente qu'elle a même pris la forme d'une suggestion dans le rapport officiel que deux responsables de l'ORPM Nord ont adressé à la Justice de paix le 29 février 2016<sup>219</sup>. Il faut dire, à la décharge des auteurs de ce document, que le "chantage nataliste compensatoire" de Mme X ("Pour chaque enfant que vous me prendrez, vous en aurez un autre") était obsédant au point d'avoir incité le SPJ à la retenue devant la perspective de placer ses enfants<sup>220</sup>, de même qu'a été obsédant le chantage au suicide de cette mère au point d'avoir influencé les conclusions du rapport d'expertise du 10 octobre 2007 qui furent si lourdes de conséquences<sup>221</sup>.**

---

<sup>216</sup> ce fut, semble-t-il, récemment le cas dans une affaire dite *de Sainte-Croix*, confiée aussi à l'ORPM Nord

<sup>217</sup> six naissances de filles et garçons échelonnées du 9 mars 1996 au 27 février 2004

<sup>218</sup> deux autres (*un garçon et une fille*) ont encore vu le jour les 2 septembre 2009 et 22 janvier 2014)

<sup>219</sup> dans ce rapport, cité plus haut (pages 146/7), on suggère que l'APEA envisage des solutions *irréversibles* pour mettre un terme à l'accroissement inconsidéré de la famille X

<sup>220</sup> voir notamment ci-après en pages 159

<sup>221</sup> voir ci-avant la page 107 *ad* astérisque

**b)** La réponse apportée par le droit positif est sans équivoque. La loi fédérale du 17 décembre 2004<sup>222</sup> interdit la stérilisation, à des fins contraceptives, de *toute personne mineure* et de *toute personne majeure momentanément privée de discernement*. Elle interdit aussi la stérilisation de *toute personne majeure capable de discernement*, même placée sous une curatelle de portée générale, à moins que cette personne ne donne par écrit son *consentement libre et éclairé*.

La stérilisation contrainte d'une personne âgée de plus de 16 ans et *durablement incapable de discernement* est également interdite en principe. Mais la loi permet, dans ce seul cas, de déroger à l'interdiction lorsque sont réunies des conditions très rigoureuses.<sup>223</sup> Or, pour être limités intellectuellement, les époux X ne sont jamais apparus privés de discernement au sens notamment des articles 13, 16 et 94 CC.

Outre-Atlantique les conceptions judiciaires semblent être différentes<sup>224</sup> ... mais voudrait-on vivre dans le "meilleur des mondes" de "*Vol au-dessus d'un nid de coucou*" ?

**c)** Vu ces interdits légaux, la seule solution praticable pour réduire l'accroissement irraisonné de sa famille eût été de persuader la maman X de suivre un régime de planning familial. Mais cette persuasion, qui fut tentée en vain par les services médico-sociaux compétents, ne pouvait être obtenue que si l'on eût appelé à coopération les seuls tiers en qui l'intéressée avait une confiance absolue. Nous pensons naturellement à l'*EDJCSDDJ*. Cet appel n'est pas intervenu. (*voir plus haut pages 143-149, en particulier le deux encadrés de la page 149*)

**3.** Le régime de protection de l'enfant établi par le Code civil suisse et le droit vaudois d'application répond aux objectifs poursuivis par le droit des gens incorporé dans notre droit national en conséquence de la ratification par notre pays des conventions multilatérales dont nous avons décrit le contenu pertinent.

Ce régime repose sur deux principes fondamentaux de l'ordre démocratique : la proportionnalité et la subsidiarité qui n'est au fond qu'un aspect du premier. Répondant au souci d'éviter la destruction des familles, les *mesures protectrices* de l'enfant procèdent d'une gradation qui exclut que l'on recoure, sans nécessité absolue, au retrait du droit de garde des père et mère et à la solution ultime qu'est le retrait de l'autorité parentale, assorti le cas échéant d'une restriction ou de la suppression des relations personnelles enfant/parents. Tant que cela est possible, chaque enfant, qui a la chance d'avoir un papa et/ou une maman a le droit fondamental de vivre avec ces ou ce parent ; en cas de séparation de ses parents, il a le droit tout aussi fondamental de conserver avec les deux des relations personnelles dans la mesure où l'exercice de ces relations ne lui est pas préjudiciable.

**4.** Les époux X, bénéficiaires eux-mêmes d'un enseignement spécialisé pendant toute leur scolarité, avaient certes acquis le discernement requis par l'article 94 CC pour se

---

<sup>222</sup> loi sur la stérilisation ; RS 211.11.1

<sup>223</sup> n'entre pas dans le champ de la stérilisation au sens de la loi celle qui est l'effet secondaire collatéral inévitable d'une intervention thérapeutique librement consentie

<sup>224</sup> voir le jugement cité sous le titre "*Court bans man with low IQ from having sex*", recensé sur le site <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/8301100/Court-bans-man-with-low-IQ-from-having-sex.html>

marier. Le juge de paix du cercle d'Ormont-Dessous avait compris, en 1997 déjà, qu'ils n'en étaient pas pour autant devenus aptes à éduquer des enfants sans mesures protectrices. C'est pourquoi il avait institué, peu après sa naissance, une *curatelle éducative* (ou *curatelle de surveillance éducative*) en faveur de leur fille aînée *H* pour la protéger contre des *menaces pesant sur son développement*, auxquelles ses père et mère étaient *hors d'état de remédier*.

La curatelle éducative est régie par l'article 308 CC, disposition du droit privé fédéral entrée en vigueur en 1978 et restée inchangée pendant toute la période au cours de laquelle la fratrie *X* a été sous la protection de l'APEA et du SPJ (1997-2015). Cette norme commande à l'Autorité de protection de l'enfant, *lorsque les circonstances l'exigent*, de nommer un curateur *chargé d'assister les père et mère de ses conseils et de son appui dans le soin de l'enfant*, et, le cas échéant, de doter ce curateur des pouvoirs de *surveiller les relations personnelles enfant/parents* et de *représenter l'enfant pour qu'il puisse faire valoir ses droits*.

La curatelle éducative, mesure minimale inscrite dans un cadre étroit, prend naturellement fin lorsqu'elle ne se justifie plus. Elle est, tout aussi naturellement, sujette à révision lorsque des *faits nouveaux* révèlent qu'elle n'est plus adéquate et qu'il faut lui substituer des mesures plus incisives comme le retrait du droit de garde ou le retrait de l'autorité parentale.

**5. Le principe de subsidiarité veut qu'avant toute autre intervention éducative l'Etat invite les parents à assumer leurs devoirs familiaux et que, à chaque fois que cela est possible, il leur offre les meilleures chances de reconstituer leur capacité éducative, pour l'heure défaillante.**

**Le placement d'un enfant hors du milieu familial<sup>225</sup> n'est donc envisageable que si l'incurie éducative des parents est patente et irréversible.**

**On peut certes penser que ce devoir de l'Etat a pour corollaire un *droit des parents à la réhabilitation de leur capacité éducative*. Mais ce droit ne peut être qu'un accessoire de leur devoir de veiller au bien de l'enfant, dont la protection est une priorité absolue et équivaut à la protection juridique que la constitution accorde aux droits fondamentaux. Les parents ne sauraient donc se comporter, à l'égard des organes de protection de l'enfant, comme s'ils avaient un droit de propriété ou une sorte de privilège possessoire sur la personne de leur enfant.**

**C'est une évidence dont on se demande si l'APEA et le SPJ ne l'ont pas perdue de vue en l'espèce. Ils ont en effet maintenu indéfiniment la curatelle éducative de l'article 308 CC alors que tout démontrait que cette mesure minimale n'était plus appropriée à la sauvegarde du bien des enfants *X*.**

**6. Le journal circonstancié de l'activité du SPJ, les motifs écrits de la kyrielle de mesures adoptées sous l'empire de l'article 308 CC, la correspondance échangée entre tous les acteurs sociaux et les déclarations faites en cours d'enquête par les intervenants principaux, établissent que le SPJ n'a eu de cesse de s'investir massivement dans l'exécution de la mesure de curatelle éducative appliquée progressivement à tous les**

<sup>225</sup> en institution, en famille d'accueil ou ponctuellement dans une famille-relais

enfants X jusqu'à leur majorité. Il a mis en œuvre le meilleur régime d'enseignement et d'éducation spécialisés, d'hébergement parascolaire de jour, de soins médicaux, de mesures pédagogiques et médicales ambulatoires et d'assistance de tous genres. Il y a affecté des collaborateurs de référence qualifiés qui n'ont jamais ménagé leur peine et ont donné le meilleur d'eux-mêmes.

Le SPJ ne pouvait en faire plus dans le cadre de l'article 308 CC.

Pourquoi cela a-t-il échoué ?

**7.** La réussite de la curatelle éducative est conditionnée par la coopération bienveillante et permanente des parents **au choix et à l'exécution** des mesures destinées à parer aux menaces qui pèsent sur le développement de leurs enfants.

Or, en l'espèce, le *choix* de chaque mesure a dû être âprement négocié entre, d'une part, les intervenants sociaux et, d'autre part, les parents, plus précisément la mère<sup>226</sup>. En dépit de ses aptitudes intellectuelles réduites, celle-ci a su jouer habilement de la séduction et du chantage pour voiler - tant que faire se pouvait - le caractère irrémédiable de ses carences éducatives dans le but d'éviter qu'on ne lui enlève tout ou partie de sa couvée qui était sa seule raison d'être.

Quant à l'*exécution* des mesures consenties elle s'est elle-même constamment heurtée à de la réticence et à une manipulation tout aussi subtile des rapports de force que cette malheureuse savait déceler comme elle l'a montré, d'une part, en mettant rapidement à la porte les gens de l'AEMO dont elle a compris qu'ils ne disposaient d'aucun moyen de contrainte et, d'autre part, en congédiant ceux des médecins traitants qui devenaient trop curieux au sujet du milieu psycho-social dans lequel ses enfants étaient élevés. Elle a même su aveugler les représentants de sa paroisse mormone sur son aptitude à éduquer ses enfants et, partant, les instrumentaliser pour qu'ils l'aident à retarder le plus possible un placement qui serait tôt ou tard inéluctable. Elle a enfin convaincu les experts pédopsychiatres de 2007 de son aptitude à faire mieux. Il faut dire qu'elle fut souvent épaulée par sa belle-mère dont le mémoire adressé le 26 mai 2003 au SPJ est un remarquable exercice de roublardise.

La plupart des intervenants sociaux du terrain se sont laissés prendre à ce jeu, au point qu'ils ont parfois vu du progrès là où il n'y avait que faux-semblant.

**8.** La résistance parentale a donc conduit à une désinformation génératrice d'un optimisme déplacé qui a poussé les autorités à croire que le maintien des enfants dans leur milieu familial présentait moins de risques pour leur avenir que leur placement hors de ce milieu.

Pour éviter cette désinformation, il eût fallu que l'APEA et le SPJ *entende* de façon approfondie chaque enfant *capable de s'exprimer*, et cela hors de toute influence des parents. En ne le faisant pas, ces organes de protection ont manqué à leur devoir de respecter un droit fondamental, consacré notamment à l'article 12 CDE (voir l'encadré de la page 41). Il eût aussi fallu que le SPJ *observe* de plus près les autres enfants hors de la présence des parents.

<sup>226</sup> le père, absent pendant son travail en un lieu éloigné, montrait en outre peu d'intérêt pour sa maisonnée

9. Les quelques intervenants qui prévoyaient depuis longtemps l'échec final se sont en outre heurtés à un phénomène organique : l'absence d'une coordination suffisante, d'une part, entre les responsables de l'action socio-éducative engagée par le SPJ sur mandat de l'APEA et, d'autre part, entre les intervenants médicaux.

Il serait injuste de dire que chacun a travaillé "dans son coin" sans se préoccuper des signalements venant de tous côtés, des observations faites ou de l'insuffisance des résultats atteints par tous les intervenants. Ceux-ci participaient au contraire à des réunions périodiques de réseau, censées répondre aux impératifs de l'article 317 CC qui prône une "*collaboration efficace dans la protection de la jeunesse*" et une coopération sans faille entre "*les autorités et services chargés des mesures de droit civil pour la protection de l'enfance*". Mais il ne s'y discutait que du résultat de chacune des mesures éducatives<sup>227</sup>. D'importants partenaires, comme l'un des pédiatres traitants, n'ont du reste jamais été conviés dans les plus larges de ces réseaux. Il y avait déjà le feu au toit de la maison et l'on hésitait entre l'appel aux pompiers et l'organisation d'une chaîne de porteurs d'eau.

Pourtant bien aménagée dans le droit cantonal d'application, la coordination des tâches n'était pas pratiquée conformément à ce qu'exigeaient les conditions de vie imposées à ces enfants. Elle n'a jamais atteint le niveau du rassemblement et de la comparaison des constats, condition élémentaire pour que soit prise une décision globale, claire, nette et utile. La plupart des personnes entendues se sont plaintes de ce que les réunions de réseau ne fussent, avant tout, que l'occasion d'échanges de vues entre professionnels dont le champ de vision était restreint par leur spécialité. La lecture des procès-verbaux ou comptes-rendus de ces sortes de colloques montre qu'on y a beaucoup discuté dans une sorte de dilution des responsabilités.

Il manquait à ces réseaux l'autorité sans laquelle ils ne sont que la réunion de spécialistes sans doute géniaux qui débattent, dans une certaine inconscience de leur devoir collectif. **Dans les circonstances particulièrement graves qui furent celles de l'espèce**, cette autorité responsabilisée eût dû être la hiérarchie du SPJ (*voir en page 71 ce que l'on entend par là*), munie d'assez de force pour trancher entre des divergences de chapelles dont la perpétuité a conduit à l'échec final.

Est-ce ce défaut de coordination qui a conduit le SPJ à ne plus requérir, pendant dix ans, la coopération de l'AEMO au motif que cette institution, dont tous reconnaissent l'utilité, avait été jadis purement et simplement mise à la porte par la mère X ?

10. C'est ainsi que le changement de mesure qui s'imposait depuis 2004 au plus tard ne fut sérieusement envisagé que dans le deuxième semestre de l'année 2006. A cette époque, si l'on s'en tient à sa dénonciation, la jeune H était depuis plus d'un an la première victime des abus paternels retenus dans le jugement du 29 mars 2018.

Il ne fait donc pas de doute qu'à défaut d'une coordination réelle, l'APEA et le SPJ n'ont pas procédé ou fait procéder *en temps opportun* à une *évaluation globale suffisante du degré de gravité* des menaces pesant sur les enfants qu'on protégeait, évaluation qu'ils eussent, de toute manière, dû revoir à chaque fois que l'analyse comparée des

---

<sup>227</sup> ainsi, elle l'a dit loyalement, la puéricultrice de l'AVASAD quittait le réseau dès que le chapitre des enfants âgés de 0 à 4 ans était clos

rapports et bilans de toutes les entités intervenantes révélait la survenance de *faits nouveaux*.

11. Une affaire aussi grave aurait d'ailleurs dû remonter au sommet du SPJ, selon ce qu'on pourrait appeler un *devoir d'information ascendante*.

Cela n'a jamais été le cas.

Si l'on comprend que tous les dossiers ne puissent être suivis personnellement par le chef du SPJ et qu'ils soient traités souverainement par la direction des ORPM, il fut pour nous étonnant d'entendre d'anciens chefs de ce grand service, longuement en fonction pendant la période critique, admettre n'avoir jamais entendu parler de l'affaire X avant que le scandale n'en éclatât publiquement ; seul l'un d'eux, resté brièvement en place, en aurait eu une vague connaissance en juillet 2009, mais seulement parce qu'il lui a fallu signer (*comme le prévoit le règlement*) une dénonciation pénale rapidement clôturée par un non-lieu bien qu'elle eût concerné des actes de pornographie grave relatés par G, [REDACTED]

Est-il admissible que de tels dossiers, s'éternisant dans l'inquiétude générale des intervenants et dans la gravité de l'incurie éducative des parents, ne soient pas périodiquement soumis à l'autorité du chef de service "soi-même" chargé de l'examiner avec l'appui d'une *commission ad hoc interdisciplinaire* constituée pour cet objet ?

**Non, bien sûr, et ce sera la source d'une de nos recommandations.**

12. On doit aussi regretter que le SPJ n'ait pas fait appel à toutes les collaborations extérieures possibles, comme celle de l'*EDJCDSDDJ* (*la paroisse mormone d'Yverdon*), seule personne morale en qui la mère X avait confiance et qui a contribué selon toute vraisemblance, à partir de 2004, à ce que les "flux générationnels" s'espacent.

13. A tout cela s'ajoute, *last but not least*, que les enfants X échappaient en grande partie à la surveillance directe du SPJ et de leurs éducateurs en fin de semaines et pendant les vacances scolaires. Au retour ils avaient bien sûr tout oublié.

14. Quelle qu'ait été la qualité des innombrables mesures d'assistance et d'appui, prodiguées pour l'insertion sociale des enfants (*qui ont aussi bénéficié p. ex. de séjours en camps de loisirs*) et pour l'instruction éducative des parents (*à qui l'on a même fourni des aides ménagères*), la plupart des enfants X ont continué à se présenter au personnel des établissements qui les accueillaient (*écoles spécialisées, foyers d'hébergement de jour*), comme des enfants sauvages, tendus et en évidente souffrance, démunis des connaissances élémentaires de l'hygiène et des codes sociaux. C'eût dû être un signal fort de ce que l'incurie parentale était irrémédiable.

Il a existé, au plus tôt en 2002 et au plus tard en 2004, d'autres indices de maltraitance et d'abus sexuels (*voir plus haut en pages 102/3*) qui eussent dû alerter le SPJ et le conduire sans retard à proposer la substitution du placement aux mesures ambulatoires de la curatelle éducative. Mais ni l'APEA, faute d'une spécialisation et d'une interdisciplinarité adéquate et suffisante, ni le SPJ n'en ont tiré cette juste conclusion. C'est comme s'ils avaient été obnubilés par une sorte d'idéologie qui voudrait que le

---

<sup>228</sup> voir plus haut en pages 135/6

maintien d'un enfant dans une mauvaise famille soit par nature moins nocif que le placement dans un bon foyer en attente d'une solution idéale.

Les faits ont pourtant démontré que le retrait du droit de garde puis le retrait de l'autorité parentale, avec une restriction voire une suppression, des relations personnelles enfants/parents, étaient les seules solutions raisonnables.

15. Aujourd'hui qu'il connaît l'issue criminelle de l'affaire, le lecteur primesautier dira que le retrait de l'autorité parentale allait de soi sur le vu des indices alors en possession du SPJ et de la réussite apparente de cette mesure désormais appliquée par l'OCTP.

Mais ne condamnons pas trop vite le SPJ sur le vu de la réussite partielle de l'OCTP qui exerce la *tutelle* sur les enfants X encore mineurs et la *curatelle générale* sur les autres enfants à l'exception de H qui paraît s'être un peu mieux tirée de tout ce gâchis.

La curatelle éducative veut en effet, on ne le répétera jamais assez, que le SPJ agisse, dans toute la mesure du possible, avec le concours des parents et celui du mineur capable de discernement. C'est une dure réalité que l'OCTP n'a pas à affronter car le pouvoir que le juge délègue au tuteur ne peut être entravé par le mauvais vouloir des parents.

16. Sans chercher à excuser l'attentisme du SPJ en la présente affaire, il faut reconnaître avec lui que sortir un enfant de sa famille pour le confier à des tiers ou à une institution est toujours une opération délicate pour diverses raisons. A cela s'ajoute qu'en l'espèce, le placement n'aurait jamais été une sinécure, qu'il eût été ordonné entre 2004 et 2006, époque à laquelle sont censés avoir été commis les premiers abus les plus graves, ou entre 2007 et 2015, année de la dispersion de la famille,

*a)* La réussite d'un placement dépend de la qualité et des compétences de la famille ou de l'institution qui vont accueillir l'enfant. Les risques d'échec ne sont pas à négliger en dépit de ce que le droit fédéral et cantonal assujettit désormais les placements hors famille - qui furent jadis si souvent destructeurs de la personnalité - à des conditions strictes d'autorisation et de surveillance. La protection offerte par ce contrôle est certainement supérieure à celle offerte au sein de la famille par la curatelle éducative de l'article 308 CC. Mais elle ne procure pas à l'enfant un abri parfaitement sûr contre abus et maltraitance. Si l'on veut éviter que le remède ne soit pire que le mal - comme les experts du 10 octobre 2007 ont prétendu que c'eût été le cas en l'espèce - il faut que l'exécution du placement en famille ou en institution soit parfaitement appropriée à chaque situation.

*b)* En l'espèce, il fallait compter avec la difficulté supplémentaire de placer six enfants de 2 à 9 ans (*sept et huit à partir de 2009 puis 2014*), exigeant tous une éducation spécialisée et que la loi commandait, avec raison, de ne pas séparer à moins d'impératifs majeurs.

*c)* Le SPJ était enfin soumis à un chantage permanent de la part de la mère X. La crainte n'était pas infondée que ce personnage énigmatique mît fin à ses jours ou recourût à des "mécanismes natalistes compensatoires" en cas de placement de ses enfants.

17. Mais le placement de toute la fratrie X n'était pas impossible.

Ainsi, le directeur de la *Fondation Petitmaître* nous a déclaré que son institution aurait pu l'accueillir tout entière - y compris le samedi et le dimanche au cas où les relations personnelles auraient été restreintes ou supprimées - et que, en cas de manque de places disponibles, il n'aurait pas été exclu qu'elle mette à sa disposition un appartement assez grand avec une équipe d'éducateurs. En cas de défaillance des institutions SPJ, il eût appartenu au SPJ d'explorer les possibilités offertes par la coopération intercantonale. Il y eût sans doute découvert des solutions collectives de placement qui n'eussent en définitive pas été plus douloureuse, pour ces enfants martyrisés par l'hérédité et par leur milieu, que celle d'un bon internat catholique en Suisse centrale... ou à Cork !

Certes, cela aurait eu un coût.

Mais il fut confondant de lire, sous la plume d'un cadre du SPJ, que ce coût posait un problème assez gros pour qu'on doive vraisemblablement "faire le deuil" d'une mesure de placement. Comme si le montant articulé par lui (*CHF 500.000.- par an*) pouvait être un obstacle à la mise en place de la seule mesure qui eût épargné à la société un coût qui sera à la longue infiniment plus lourd que les 2,5 millions de francs<sup>229</sup> qui furent engagés dans l'affaire X, jusqu'en 2015 déjà, pour l'exécution de mesures protectrices dont on aurait dû s'apercevoir très tôt qu'elles ne produiraient jamais le résultat escompté !

18. L'organe d'enquête n'a pu déceler, dans des dossiers où ne se trouvent pas les appréciations les plus personnelles des assistants sociaux, la raison du réveil du SPJ dans le second semestre de l'année 2006, c'est-à-dire trois ans environ après qu'il eut été évident pour tous que les mesures de curatelle éducative n'étaient plus appropriées.

A ce moment-là, après un silence de plus de deux ans, le SPJ a proposé à la Justice de paix de placer les enfants *par tranches*. Encore ne s'agissait-il que d'un placement sans restriction rigoureuse des relations personnelles, consécutif au retrait de la seule *garde* parentale des deux filles aînées qui auraient pu rentrer à la maison en fin de semaine et passer leurs vacances en famille.

19. Saisie de cette requête, la Justice de paix a ordonné ce placement hebdomadaire provisoire et mis en place l'expertise pédopsychiatrique que lui proposait aussi le SPJ certain que cette expertise allait légitimer le placement, par tranches, de tous les enfants, soit après retrait du droit de garde, soit après retrait de l'autorité parentale.

**Mais à peine eut-elle reçu les conclusions négatives de cette expertise que la Justice de paix – vraisemblablement par défaut de spécialisation et insuffisance d'interdisciplinarité – s'y est ralliée sans même les confronter de manière approfondie aux constats et avis contraires de tous les acteurs de terrain. Elle a donc aussitôt révoqué le placement qu'elle avait ordonné six mois plus tôt. Elle aurait pourtant dû voir que ces experts - qui n'avaient pas entendu et observé de manière répétée et approfondie chacun des enfants dans leur habitat, séparément les uns des autres et en l'absence de leurs parents - avaient fait prédominer subjectivement les craintes d'une réaction suicidaire ou d'une compensation nataliste de la mère, sur le bien sacro-saint d'une troupe d'enfants dont la protection aurait dû l'emporter sur toute autre préoccupation ou considération.**

---

<sup>229</sup> sans compter le coût de fonctionnement des services publics chargés de l'affaire

**En adhérant ainsi aux conclusions de cette expertise, la Justice de paix a tout simplement oublié qu'elle seule détenait le pouvoir d'État et que ce pouvoir lui faisait un devoir d'apprécier librement le bien-fondé desdites conclusions.**

**20.** Les conséquences de cette révocation ont été surprenantes. Le SPJ - qui n'a ni demandé une contre-expertise ni recouru - a baissé les bras dans la mesure où il a renoncé à requérir la Justice de paix d'ordonner un nouveau placement. On s'en est donc tenu à la curatelle éducative instituée en 1997 qui finit par ressembler à un emplâtre sur une jambe de bois. Quant à la Justice de paix elle semble avoir campé, jusqu'en 2014 au moins, sur des positions d'observateur.

Tout cela nous amène à une appréciation essentielle.

**21.** Les défauts organiques de l'action du SPJ sont graves et le lien de causalité entre ces défauts et le malheur des enfants X est incontestable.

Mais cela ne saurait disculper la justice de paix qui, en sa qualité d'autorité judiciaire de protection de l'enfance (APEA), est le pilote de l'action socio-éducative menée par le SPJ sur la base des mandats qu'elle lui confie. Normalement informée du suivi de ces mandats par le biais de rapports plurimensuels et de bilans annuels qu'elle a le devoir d'analyser de manière critique, il lui incombe d'interroger le SPJ sur les problèmes que révèlent ces documents et, le cas échéant, de modifier les mesures qui paraissent avoir échoué. Si ce type d'information ne lui parvient pas régulièrement, comme tel a été parfois le cas en l'espèce, l'APEA a le devoir d'intervenir *ex officio* pour rappeler le SPJ à ses obligations.

Toute déficience dans ce pilotage est de nature à installer l'action socio-éducative dans la stagnation et l'inertie, génératrices d'erreurs lourdes de conséquence.

**22.** Or, l'implication insuffisante et la proactivité quasi inexistante de la Justice de paix sont les phénomènes le plus remarquables apparus dans cette affaire. Face à une situation qui s'étiolait dans de sempiternelles mesures de peu d'effet bien qu'elles coûtassent une fortune à l'État, l'APEA devait s'investir de façon incisive, exiger une information régulière et assumer un véritable suivi de la situation globale. Il lui incombait en particulier de procéder à un examen critique des contradictions existant entre les conclusions *routinières* des rapports et bilans périodiques du SPJ, et les constats, fort alarmants, qui les précédaient presque toujours.

Elle n'avait surtout pas le droit de rester les bras ballants entre le 4 décembre 2002 et le 31 août 2006, période post-lausannoise qui fut sans doute la plus fatidique (*voir les pages 100/1 du présent rapport*). Si elle avait agi sans désemparer conformément à ses devoirs légaux il ne lui eût pas échappé, *en temps opportun*, que la mesure protectrice minimale adoptée en 1997 n'était plus de saison.

23. Voici une dernière observation.

L'évocation officielle par l'ORPM Nord d'une stérilisation forcée des parents (*chiffre 2 lettre a ci-dessus*) nous a conduit à émettre une hypothèse inquiétante :

*l'ORPM Nord n'aurait-il pas été d'emblée convaincu que les déficiences affectant les enfants X étaient **incurables** et que, partant mieux valait en rester aux soins éducatifs de l'article 308 CC, que de s'engager dans un placement coûteux qui n'aurait pas donné de meilleurs résultats ?*

Ce n'est heureusement qu'une hypothèse que nous n'avons pu vérifier.

La conviction que cette hypothèse sous-tendrait serait d'ailleurs insensée. Les constats médicaux et les bons résultats du placement des deux petits après le retrait de l'autorité parentale montrent en effet que l'extraction des enfants de leur milieu pernicieux aurait favorisé leur développement et leur socialisation.

**VII.****REPONSES AUX QUESTIONS POSEES**

● **Première question**

**Quels sont les organes compétents qui - eu égard au degré de gravité des faits que vous avez constatés sur le vu des dossiers portés à votre connaissance par le mandant – devaient être engagés par l'Etat ou les communes au maximum de leurs aptitudes, compétences et moyens d'action pour prévenir, détecter et mettre un terme en temps utile à de tels faits ?**

**Réponse**

L'*Autorité de protection de l'enfant* instituée par le Code civil suisse (*APEA*) est dans le canton de Vaud une autorité judiciaire, la Justice de paix. Ont été successivement compétents en l'espèce les juges de paix des cercles ou districts d'Ormont-Dessous, d'Orbe, de Lausanne, du Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud (*Yverdon*) et, finalement de La Broye-Vully (*Payerne*) la famille X ayant habité à Seigneux (*Valbroye*) de 2011 à 2015, année de sa dispersion.

**L'APEA est le pilote de l'action socio-éducative menée par le Service de protection de la jeunesse (SPJ).**

Le Service de protection de la jeunesse, division administrative du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, est en quelque sorte le bras droit de l'APEA. Il est chargé d'exécuter les mandats de protection que lui confie cette autorité et d'autres autorités judiciaires (*juge du divorce, tribunal des mineurs*) ou de prendre les mesures protectrices qui s'imposent lorsque les parents font appel à lui sans passer par l'autorité judiciaire. Ces mesures sont prévues par les articles 307 et suivants du Code civil ; elles doivent être appropriées à chaque situation pour parer aux menaces qui pèsent sur le développement physique, psychique ou intellectuel d'un enfant ou d'un adolescent.

Les articles 32 LVP AE et 7 LProMin énumèrent, non exhaustivement, les organismes tenus soit de signaler à l'APEA et au SPJ les situations d'enfants ayant besoin d'aide, soit de coopérer à l'action protectrice que le SPJ conduit – à la demande des parents ou sur mandat de l'APEA - par ses Offices régionaux (*ORPM*).

En l'espèce, l'office compétent était l'ORPM Nord à *Yverdon* qui, après le déménagement de la famille X d'*Yverdon* à *Seigneux/Valbroye* en 2011, est intervenu par son antenne de *Payerne*. Les ORPM emploient un personnel spécialisé "de terrain" ; ce sont les assistants sociaux ou *collaborateurs de référence* à chacun desquels est confiée la gestion d'une soixantaine de situations de mineurs en danger, à chacune desquelles ils ne pourraient consacrer plus de 2 heures et demie par mois ! **Ces offices sont dirigés par une hiérarchie composée, pour ce qui est de l'ORPM Nord, d'un chef d'office et de deux chefs adjoints impliqués dans l'opérationnel, l'un à *Yverdon* et l'autre à *Payerne*.** Le tout est coiffé par le chef du SPJ dont l'administration est à Renens.

Le SPJ dispose aussi d'une infrastructure d'accueil ; ce sont les foyers SPJ, comme la Fondation Petitmaître qui a toujours fourni un accueil de jour à la fratrie X et qui a procuré un accueil à la semaine aux deux aînées lorsqu'elles y furent temporairement placées en 2007.

Le SPJ peut aussi - et **doit** selon les circonstances - faire appel à la coopération d'autres organismes publics indépendants de lui ou d'organismes privés, qui œuvrent dans le domaine de la protection de l'enfant. Au premier rang des établissements, institutions et personnes qui collaborent en continu avec lui, on mentionnera les institutions éducatives du *Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAP)* qui ont accueilli avant 2009 les six aînés de la fratrie X ; cinq y passeront toute leur scolarité. On citera aussi l'*Action éducative en milieu ouvert (AEMO)* de la Fondation (*de droit privé*) Jeunesse et Familles, les corps de police, et les professionnels de la santé travaillant à titre privé ou dans le cadre de divers centres et unités administratives spécialisés tels le *Centre thérapeutique de jour pour enfants (CTJE)* ou *pour adolescents (CTJA)*, le *Service universitaire de la psychiatrie des enfants et adolescents (SUPEA)*, le *Centre de référence pour les infirmières petite enfance* de l'*Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (CMS/AVASAD/CRIFE)* ; tous ont été lourdement mis à contribution pour l'action socio-éducative menée par le SPJ dans la famille X.

L'APEA est soumise à la surveillance du Tribunal cantonal, compétent aussi pour statuer en deuxième instance sur les recours formés contre les décisions de l'APEA, voire directement contre certaines décisions et mesures administratives prises par le SPJ lui-même.

### ● Deuxième question

**Quelles étaient en l'occurrence les compétences respectives de chacun de ces organes dans le domaine de la protection de la jeunesse ?**

#### Réponse

Nous renvoyons à la réponse précédente en précisant que les justices de paix doivent *de lege* faire preuve d'initiative et ensuite garantir le suivi des mandats confiés au SPJ.

### ● Troisième question

**Quelles sont les mesures préventives, protectrices ou répressives qui ont été prises par ces organes dans le cadre de leurs compétences ainsi déterminées ?**

#### Réponse

Les mesures prises en l'espèce s'inscrivaient dans le cadre étroit de l'action socio-éducative prévue à l'article 308 CC (*curatelle éducative ou de surveillance éducative*) qui présuppose la consultation et la coopération constante des parents, voire de l'enfant à protéger. Par son Centre social régional (CSR) puis par l'ORPM Nord et son antenne de *Payerne*, le SPJ a utilisé de nombreuses collaborations. Il n'a cependant jamais fait appel à certaines collaborations extérieures qui auraient pu lui être utiles, telles la commune de *Seigneux (Valbroye)* qui aurait (peut-être ?) pu l'informer ou l'assister dans l'exécution de certaines tâches, voire l'*Eglise de Jésus-Christ des Saints des Derniers*

*Jours* (paroisse mormone d'Yverdon) qui, seule entité jouissant de la confiance totale des parents X, méritait qu'on s'approche d'elle pour convaincre par exemple la mère X à entrer durablement dans une dynamique de planning familial.

Hormis des tentatives de placement partiel (une, lorsque la famille vivait à Yverdon et deux, lorsqu'elle vivait à Seigneux) qui ont toutes échoué pour des raisons diverses, le SPJ a mis en place pendant 18 ans (1997-2015) d'innombrables mesures ambulatoires résidant principalement dans l'éducation spécialisée, à domicile ou en institution, dans des soins logopédiques, pédiatriques ou pédopsychiatriques adéquats et dans le conseil et l'appui éducatifs prodigués aux parents par des collaborateurs de référence qualifiés et consciencieux mais souvent angéliques.

#### ● Quatrième question

**Quels ont été les résultats concrets des plus importantes de ces mesures ?**

#### **Réponse**

Ils ont été maigres.

Ces mesures, limitées dans un cadre strictement éducatif, n'ont empêché ni la maltraitance ni les abus qui n'auraient pu être prévenus ou interrompus que si l'on eût changé très tôt de mesure et tiré les enfants hors du milieu pernicieux dans lequel ils ont été condamnés à vivre. Il est même vraisemblable que leur maintien dans ce milieu n'a fait qu'aggraver les effets d'une pénible hérédité.

Il faudrait oublier les outrages dont elle a été la victime durant son enfance et son adolescence, pour oser dire, comme cela a été dit en cours d'enquête, que ces mesures ont revêtu une certaine utilité pour la fille aînée *H* qui, après un passage assez bref dans l'éducation spécialisée, a pu suivre une scolarité normale, ayant toutefois été privée - pour des raisons qu'elle nous a indiquées personnellement et à titre confidentiel - de la formation professionnelle qu'elle désirait suivre.

#### ● Cinquième question

**En quoi et pour quelles causes se sont-elles avérées déficientes ?**

#### **Réponse**

a) Les résultats, semble-t-il positifs, de la prise en charge ultérieure des enfants mineurs par l'*Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP ; ancien Tuteur général)*, après le retrait de l'autorité parentale (*voir plus haut en pages 123/4*), sont un indice fort que les méthodes appliquées sous l'angle de l'article 308 CC, aussi fidèles fussent-elles à l'esprit de cette norme fédérale, étaient vouées à l'échec du seul fait que les enfants restaient sous l'emprise de leurs parents et continuaient à baigner dans leur milieu néfaste.

*b)* Le maintien des enfants dans un milieu familial délétère réduisait à peu de chose les effets positifs de l'action socio-éducative ambulatoire conduite par le SPJ. Le régime de la curatelle éducative était suffisant en 1997, à l'époque où un juge de paix d'Ormont-Dessous l'a instituée (*en se disant probablement : wait and see*) pour la petite *H* qui venait de naître. Il n'était plus du tout *approprié* à partir de l'accroissement irréflecti d'une famille dont les parents, issus eux-mêmes de l'enseignement spécialisé, se sont assez tôt révélés totalement incapables de diriger l'éducation, même avec l'appui et l'assistance d'éducateurs bien formés.

Dès qu'il fut évident que l'aide aux parents prodiguée sous l'angle de l'article 308 CC ne mènerait à rien, il fallait procéder au placement des enfants, en un groupe ou par tranches de deux ou trois. On pouvait bien commencer par le retrait du droit de garde (310 CC). Mais, en cas d'insuffisance avérée, il fallait retirer l'autorité parentale (311 CC). **Au lieu de cela on s'est bloqué sur une sorte d'idéologie éducative optimiste, empreinte de crédulité, selon laquelle mieux vaudrait grandir dans sa mauvaise famille que dans un bon foyer régi par des étrangers.**

**Or, c'est à compter de 2002 déjà que sont apparus des indices graves, objectifs et sérieux que l'incurie parentale était irrémédiable, que les palliatifs appliqués par le SPJ dans le cadre légal étroit de son action étaient inutiles et que l'application routinière de l'article 308 CC acheminait la famille vers un délabrement croissant dont la continuité aura finalement duré 18 ans.**

*c)* Les assistants-sociaux d'*Yverdon* et de *Payerne* ont agi du mieux qu'ils pouvaient. Toujours au four et au moulin, ils ne furent pas assez soutenus par leur hiérarchie (*en tout cas à Yverdon, si ce n'est à Payerne*), ce qui a conduit à un excès de leur implication personnelle qui leur brouillait en quelque sorte l'esprit dans le processus d'évaluation, circonvenus qu'ils étaient par les manœuvres de séduction d'une maman rusée sans cesse à la recherche de nouveaux moyens d'éviter ou de retarder le placement de ses enfants qu'elle percevait comme un enlèvement.

Vu les réticences parentales à tout mesure utile, les enfants *aptés à s'exprimer* devaient être entendus de manière approfondie et hors de la présence de leurs père et mère, au cours des procédures d'évaluation et de décision (*voir l'encadré en page 41*).

**L'une des conséquences les plus fâcheuses du poids excessif donné au "principe" ou au droit de réhabilitation des parents par rapport au bien des enfants fut en effet la suivante : tant l'APEA que le SPJ ont écouté sans cesse les premiers au préjudice des seconds qui n'ont guère été appelés à s'exprimer seuls et de manière approfondie, voire simplement à témoigner de leur malheur sans être sous l'influence de leurs parents.**

*d)* La mauvaise organisation des réseaux interdisciplinaires et leur défaut de direction claire expliquent aussi pourquoi n'a pu être prise la bonne décision (*le placement sous l'angle de 310, voire de 311 CC*).

e) A cela s'ajoutent deux causes organiques de niveau plus élevé.

La première est l'absence de proactivité de l'APEA qui a trop souvent "laissé les choses aller" notamment entre le 4 décembre 2002 et le 31 août 2006, qui fut la période de tous les dangers (voir pages 100-104 du présent rapport). Pour ne pas accabler l'institution, nous mettrons ce comportement aux seuls comptes de l'insuffisance de son interdisciplinarité effective et d'une conception étriquée de son rôle de **pilote** et de surveillant de l'action éducative confiée au SPJ.

La seconde est la limitation hiérarchique de l'information qui a fait que ce dossier, le plus lourd jamais traité par le SPJ, n'est jamais remonté jusqu'à son chef pour rester cantonné à l'ORPM devenu une sorte de petite baronnie.

**f) Pour terminer sur une conclusion de portée plus générale, il faut oser dire ceci : l'APEA et le SPJ ont agi comme s'ils avaient perdu de vue la suprématie absolue du bien de l'enfant. Ils ont placé à tort le droit des parents à la réhabilitation de leur capacité éducative sur le même niveau que ce bien<sup>230</sup>. Or, ce n'est pas ce que veulent le droit des traités, le droit fédéral autonome et le droit vaudois d'application lorsqu'ils proclament que celui qui engage une action socio-éducative doit, en vertu du principe de subsidiarité, chercher tout d'abord à réhabiliter les capacités éducatives des parents. Ce devoir n'est en effet qu'un moyen de réaliser le bien de l'enfant. Si une tentative de réhabilitation échoue sans remède, comme ce fut le cas en l'espèce, le devoir du juge et de l'administration est d'y renoncer et de retirer aux parents soit la garde, soit l'autorité parentale.**

### ● Sixième question

**Y a-t-il des spécificités qui ont rendu le traitement de cette famille particulièrement complexe ?**

#### **Réponse**

Oui. La complexité des problèmes posés à l'APEA et au SPJ par la famille X résultait de l'accroissement annuel continu du nombre des enfants de 1997 à 2004<sup>231</sup>, de la transmission aux six premiers d'entre eux<sup>232</sup> des déficiences intellectuelles et psychiques qui affectaient les deux parents et de la réticence permanente de ceux-ci à collaborer à des mesures pourtant bienveillantes car destinées en priorité à *réhabiliter leur capacité éducative*.

**Mais ce qui fait la spécificité de cette triste affaire c'est que les autorités judiciaires et administratives chargées de la protection des enfants X les ont maintenus, pendant toute leur enfance et pendant toute leur adolescence, dans un milieu propice à la commission des actes relatés dans le jugement du 29 mars 2018, et cela en dépit d'indices sérieux et convergents de maltraitance.**

<sup>230</sup> sur la primauté absolue du *bien de l'enfant*, on consultera utilement le considérant 4 de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C\_25/2018 du 19 juin 2018, rendu public après la rédaction du présent rapport

<sup>231</sup> six naissances de filles et garçons échelonnées du 9 mars 1996 au 27 février 2004

<sup>232</sup> deux autres (*un garçon et une fille*) ont encore vu le jour les 2 septembre 2009 et 22 janvier 2014)

● **Septième question**

**Quelles autres observations pouvez-vous faire sur l'ensemble de l'affaire ?**

**Réponse**

Après une observation générale (*lettre a*), nous tenterons de répondre brièvement à une question que tout le monde se pose (*lettre b*).

*a)* A partir de 2002, ou au moins de 2004, il était évident que non seulement la curatelle éducative ne suffirait pas pour atteindre les objectifs poursuivis, mais que la situation des enfants ne faisait que s'aggraver quelle que soit la qualité des appuis et des soins prodigués par le SPJ et les institutions collaborant avec lui.

Toute la fratrie eût alors dû être retirée de son milieu et placée sans tarder. C'était, à coup sûr, une mesure objectivement difficile à prendre, parce qu'elle aurait par nature engendré de la souffrance et que les résultats n'en étaient pas d'emblée assurés pour tous les enfants ; il s'imposait donc de l'aménager en évitant le plus possible ses effets collatéraux. Il fallait pour cela maintenir des contacts constants entre les frères et sœurs, mais retreindre ou supprimer les relations personnelles enfants/parents.

On comprend que le SPJ, constatant enfin l'échec définitif de la curatelle éducative, ait hésité en 2006 à proposer à l'APEA les mesures les plus restrictives et qu'il se soit limité, après bien du retard, à lui proposer un retrait de garde avec placement hebdomadaire des deux aînées. C'était sans doute insuffisant mais même cela lui a été finalement refusé par la Justice de paix ralliée hâtivement aux conclusions d'experts pédopsychiatriques séduits par les parents et insuffisamment convaincus de ce que la réalité familiale avait d'insoutenable.

*b)* Le SPJ et ses collaborateurs internes et extérieurs auraient-ils pu prévoir ou dépister précocement les actes de maltraitance graves dont ont été victimes les enfants X ?

**Oui et non.**

**Oui** (à compter de 2002 au plus tard) - vu les indices en leur possession - pour ce qui est de la maltraitance physique et psychique et pour ce qui est des actes d'ordre sexuel commis entre les enfants eux-mêmes.

**Nous ne pouvons être aussi catégorique pour ce qui est des abus sexuels imputés au père.**

Enseignants, éducateurs, collaborateurs de référence, puéricultrices, médecins (*pédiatres et pédopsychiatres*), tous n'y ont vu que du feu.

On nous l'a expliqué par l'omerta familiale qu'engendrent *a)* la solidarité naturelle du groupe, *b)* la loyauté indéfectible éprouvée par enfants et adolescents à l'égard des parents qui sont à leurs yeux - sinon leur seul repère - du moins leur seul ancrage affectif et la seule source de leur sécurité, *c)* le préjugé sur le danger des intrusions

extérieures, nourri par le jeune âge et la fragilité psychique, *d)* les menaces et le chantage que des parents indignes sont capables d'exercer sur leur progéniture.

Peut-être.

Mais il n'empêche qu'en 2002 déjà on ne pouvait ignorer que la promiscuité et le climat de la *maison X* étaient propices à la survenance de tels actes et qu'au début de l'année 2004 déjà on avait discuté en réseau d'une "*suspicion d'abus sexuels*".

Seules l'*audition*, hors de toute influence des parents, de chacun des enfants *capables de s'exprimer* et une *observation* de chacun des autres en l'absence des parents auraient pu permettre de déceler ce qui se passait dans cette maison. Cela n'a pas été fait contrairement à ce qu'exige expressément ou implicitement l'article 12 CDE. Il a donc fallu attendre la majorité de *H*, victime des premiers outrages, pour que cette "*suspicion*" soit portée devant le juge pénal à la suite de sa dénonciation de juillet 2015.

### ● Huitième et dernière question

**Etes-vous en mesure de recommander des modifications normatives ou des mesures organiques de fonctionnement pour empêcher dans la mesure du possible que de tels faits se reproduisent et pour permettre l'identification des situations gravement attentatoires au bien-être des enfants et adolescents et l'intervention des autorités et organismes compétents ?**

#### Réponse

*a)* **Non** pour ce qui est des modifications normatives ; le droit fédéral, autonome ou issu des traités, et le droit cantonal d'application répondent aux besoins qu'il fallait satisfaire en l'occurrence.

*b)* **Oui**, pour ce qui est des modifications à apporter à l'organisation et aux pratiques de l'APEA et du SPJ, en précisant que, pour les raisons indiquées dans le rapport (*voir l'encadré en page 94*), aucune mesure ne garantira définitivement les enfants et les adolescents contre des actes d'abus et de maltraitance commis par des parents qu'on qualifie encore parfois, à juste titre, de *dénaturés*, par des tiers chargés de les protéger ou par des individus criminels de rencontre.

En revanche, le changement proposé des pratiques devrait contribuer fortement à ce que de tels actes ne se produisent plus au préjudice d'enfants placés constamment sous la protection des autorités compétentes même lorsque les mesures appliquées sont limitées au cadre étroit de l'article 308 CC.

Nos recommandations sont énoncées ci-après.

**VIII.**  
**RECOMMENDATIONS**

## ● La mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes

1. Il est recommandé au Conseil d'Etat de veiller à ce que le SPJ mette en application les recommandations de la Cour des comptes - reproduites en page 18 du présent rapport - **dans un délai d'une année** à compter de la publication de celui-ci.

Le Service de protection de la Jeunesse devrait être doté sans retard de tous les moyens matériels et personnels complémentaires, dont il établirait qu'ils sont nécessaires pour lui permettre de concrétiser intégralement ces recommandations dans le délai sus-indiqué.

2. Il est recommandé que la Cour des comptes, organe souverain, examine l'opportunité d'aménager *sua sponte* un audit sur le fonctionnement des justices de paix en leur qualité d'autorité de protection de l'enfant.

### **Motifs**

*[L'organe d'enquête a eu accès à quelques moyens d'information, indiqués dans la lettre de la Cour administrative du Tribunal cantonal du 7 mai 2018. Mais, vu le refus de ce tribunal de s'associer à l'enquête ordonnée par le Conseil d'Etat (voir plus haut en pages 27 et suivantes), il a dû recourir à des moyens compliqués pour analyser le comportement des justices de paix dans l'affaire X ; le résultat de cette analyse montre la nécessité d'examiner de manière plus générale le fonctionnement de ces juridictions.]*

3. Il est recommandé que, **dans un délai de cinq années** à compter de la publication du présent rapport, la Cour des comptes, organe souverain, examine l'opportunité d'un nouvel audit ayant pour objet l'application diligente par l'APEA, d'une part, et par le SPJ, d'autre part, des normes du droit fédéral et des normes du droit cantonal qui régissent le domaine de la protection de l'enfant.

4. Le Conseil d'Etat est respectueusement invité à communiquer les présentes recommandations sans commentaire à la Cour des comptes.

● **L'organisation interne de la Justice de paix en sa qualité d'Autorité de protection de l'enfant au sens du droit fédéral**

5. Il est recommandé que l'organisation de la Justice de paix, en tant qu'Autorité de protection de l'enfant, respecte dans chaque cas concret l'exigence d'interdisciplinarité posée par le droit fédéral pour garantir une protection optimale des personnes mineures ayant besoin d'aide ou menacées dans leur développement.

**Motifs**

*[La dispersion finale de la famille X, avec les conséquences de tous ordres que cela finira par avoir pour la société, aurait pu être évitée si la règle fondamentale d'interdisciplinarité avait été observée scrupuleusement, notamment par l'autorité de protection de l'enfant ; la règle d'interdisciplinarité présuppose non seulement que la protection de l'enfant soit confiée exclusivement, et à tous les niveaux, à des personnes rompues, par leur formation et leur expérience, aux spécificités de cette protection, mais aussi que ces personnes aient la capacité, la disponibilité et la volonté de s'engager pleinement dans chaque situation où le respect de cette règle s'impose.]*

6. Il est recommandé d'envisager l'institution d'un "juge de protection de l'enfant".

Par "institution d'un juge de protection de l'enfant" nous n'entendons nullement la création d'une nouvelle autorité mais seulement la désignation, au sein de tout ou partie des districts de justice de paix, d'un ou de plusieurs magistrats dûment formés et spécialisés dans le domaine de la protection *personnelle* de l'enfant et affectés exclusivement, ou en priorité, à cette tâche ; la formation ou l'expérience suffisante de ces magistrats, ainsi que leur pleine disponibilité, devront être établies et dûment vérifiées par le Tribunal cantonal avant qu'il ne procède à leur nomination.

Les assesseurs appelés à statuer dans les affaires relevant de la protection *personnelle* de l'enfant, doivent être tous, dans chaque affaire, des personnes disponibles et au bénéfice d'une formation spécialisée ou d'une expérience suffisante dans ce domaine spécifique ; cette formation ou cette expérience, de même que la disponibilité des candidats, devront être établies et dûment vérifiées par le Tribunal cantonal avant qu'il ne procède à la désignation de ces juges échevins.

**Motifs**

*a) Le législateur vaudois a accompli un effort louable et considérable pour protéger l'enfance qui a besoin d'aide. Il a saisi cette occasion pour remodeler fondamentalement une structure de la Justice de paix jugée alors archaïque. D'autres cantons ont vu les choses autrement qui ont maintenu le système des anciennes autorités tutélaires ou chambres pupillaires dont ils ont au mieux agrandi les arrondissements et réduit massivement le nombre.*

*b) Les compétences des justices de paix, nouvellement constituées en 2013, sont immensément étendues dont nous avons esquissé les contours à la note 89 du présent rapport (pages 63/4). Ce n'est donc pas sans de sérieuses raisons que d'aucuns se demandent s'il ne serait pas opportun de les libérer des tâches de protection de l'enfant que leur assigne aujourd'hui le*

*droit cantonal en application du droit privé fédéral. Leur surcharge de travail, la diversité extraordinaire de leurs activités, les déficiences de leur interdisciplinarité dans le domaine très particulier de la protection de l'enfant qui n'est de loin pas leur tâche principale, font que les justices de paix suivent ordinairement les avis du SPJ et que, si elles s'en écartent, elles sont insuffisamment préparées pour le faire comme ce fut le cas lors de la révocation fatale du placement partiel des filles aînées de la fratrie X (2007).*

*Selon ces avis, souvent fort éclairés, l'APE devrait être distincte de l'APA ; elle n'aurait pour attribution que les tâches de protection personnelle de l'enfant prévues par le code civil, tâches qui diffèrent de celles de la protection de l'adulte par les menaces spécifiques auxquelles est exposé l'enfant.*

*c) Mais le droit fédéral en a décidé autrement qui prescrit aux cantons de confier la protection de l'enfant à l'autorité de protection de l'adulte.*

*Le droit fédéral ne s'oppose en revanche pas à ce que, au sein de l'APEA, les dossiers de protection personnelle de l'enfant soient exclusivement confiés à des membres spécialisés dans ce domaine. Il ne s'oppose naturellement pas davantage à ce que le nombre de ces magistrats soit modulé selon les besoins des familles résidant sur le territoire d'un canton et que, partant, il n'y en ait pas nécessairement un dans chaque district vaudois de justice de paix ou plusieurs dans un tel district ; des juges de paix itinérants peuvent fort bien, si cela est utile, faire office de juges de protection de l'enfant dans plusieurs districts judiciaires.*

*Le juge de l'enfant ne devrait être assisté, pour le traitement de ces dossiers, que d'assesseurs pleinement disponibles ayant une formation spécialisée ou, à ce défaut, une expérience avérée dans le domaine particulier de la protection de l'enfant, de telle sorte que ce ne soit pas toujours les opinions des médecins ou des juristes qui l'emportent. ]*

7. Ces deux recommandations ne pouvant être adressées qu'à notre mandant (*le Conseil d'Etat*), il lui est respectueusement suggéré de les transmettre :

*a)* au Bureau du Grand Conseil qui, en sa qualité d'autorité suprême du canton, est le plus haut responsable de l'ordre public inévitablement menacé, à moyen et long terme, par des événements du type de ceux sur lesquels on nous a demandé d'enquêter ;

*b)* au Tribunal cantonal qui dirige l'ordre judiciaire, nomme les juges et fixe l'organisation des autorités et offices judiciaires sous réserve des compétences du Conseil d'Etat ;

*c)* à la Cour des comptes dont l'audit témoigne d'une saine préoccupation pour la bonne marche de la protection institutionnelle des personnes mineures.

● **Les pratiques de la Justice de paix agissant en qualité d'Autorité de protection de l'enfant au sens du droit fédéral**

8. Il est recommandé que l'autorité chargée constitutionnellement de veiller à la bonne marche des justices de paix instruisse celles-ci de manière approfondie sur les devoir de leurs magistrats :

a) d'agir avec célérité et diligence optimales - à chaque fois que leur est signalée la situation d'un mineur ayant besoin d'aide ou menacé dans son développement - pour que soit mise en œuvre sans retard l'action socio-éducative du Service de protection de la jeunesse ;

b) d'être toujours *critiques* et *proactifs* dans l'examen des rapports, bilans périodiques ou autres informations de tous genres que leur adresse le SPJ sur la situation d'un mineur ayant besoin d'aide ou menacé dans son développement ;

c) de contrôler d'office - périodiquement, c'est-à-dire chaque année pour les situations ordinaires et chaque six mois pour les situations d'un haut degré de gravité à déterminer - le suivi des mandats d'action socio-éducative qu'ils confient au Service de protection de la jeunesse ;

d) d'accomplir sans réserve leur devoir judiciaire d'apprécier *librement* les conclusions des rapports d'experts scientifiques dont ils ont eux-mêmes requis la production ou qui sont produits devant eux par les parties ou par des tiers.

**Il ne nous appartient pas de dire si les autres autorités judiciaires, agissant dans le champ de la protection de l'enfant, devraient également se voir rappeler, *mutatis mutandis*, ces règles élémentaires.**

9. Cette recommandation multiple ne pouvant être adressée qu'à notre mandant (*le Conseil d'Etat*), il lui est respectueusement suggéré de la transmettre :

a) au Tribunal cantonal en sa qualité d'autorité administrative chargée par le constituant de diriger et de surveiller l'ordre judiciaire ;

b) à la Cour des comptes, à toutes fins utiles pour le cas où elle déciderait de donner suite à la deuxième de nos recommandations.

**Remarque à propos des recommandations suivantes**

**Si le mandant les trouve utiles, les changements de pratiques du SPJ suggérés ci-après devraient être, le cas échéant, portés dans le cahier des charges des collaborateurs concernés.**

● **Le devoir du SPJ de recourir contre certaines décisions de l'APEA**

**10.** Il est recommandé au SPJ d'user effectivement de son droit/devoir de recourir contre les décisions de l'APEA à chaque fois que celles-ci sont de nature à accroître le danger qui pèse sur le mineur concerné ou à entraver sérieusement l'exécution de mesures apparemment raisonnables qui sont propres à y remédier.

**Motifs** (voir notamment la page 77 du présent rapport)

*[Une jurisprudence bien établie du Tribunal cantonal reconnaît - sous l'angle des articles 450, alinéa 2, CC et 14, alinéa 2, LVPAE - la qualité du SPJ pour contester devant sa Chambre des curatelles les décisions de l'APEA annulant ou modifiant les mesures d'exécution qu'il adopte. Cette légitimation active lui est reconnue en tant qu'"autorité compétente en matière de prévention des facteurs de mise en danger, de protection des mineurs et de réhabilitation des compétences éducatives des parents, dans le domaine socio-éducatif" pour reprendre les termes de l'article 6, premier alinéa, LProMin.*

*Chargé de la protection des personnes mineures les plus naturellement démunis de la société, le SPJ n'est en effet pas une administration comme une autre. Il sied de lui rappeler que le droit de recours qui lui est reconnu à ce titre est aussi un devoir lorsqu'une décision de l'APEA est de nature à accroître le danger qui pèse sur le mineur à protéger ou à entraver sérieusement l'exécution de mesures apparemment raisonnables qui sont propres à y remédier.]*

● **La prévention, la détection ou le dépistage des abus sexuels**

**11.** Il est recommandé au Département de la formation d'instaurer un système de coopération constante entre le SPJ, les établissements scolaires et les organisations non gouvernementales spécialisées dans la prévention de la maltraitance et des abus dont sont victimes les enfants.

**12.** Il est recommandé au Département de la formation de veiller à ce que les établissements d'hébergement de jour des enfants mettent d'avantage l'accent sur le dialogue avec les enfants pour qu'ils se confient aux enseignants ou éducateurs, en insistant sur les problèmes que pose l'intimité au sein de la famille, sans que cela puisse paraître une critique de l'action parentale.

13. Il est recommandé au Conseil d'Etat de faire en sorte que les textes normatifs ou les directives régissant **l'éducation sexuelle** à l'école soient adaptées - si nécessaire - afin que les dispenses ne soient accordées que pour des motifs objectifs et pertinents.

Dans tous les cas, l'école doit fournir aux enfants, dispensés ou non des cours d'éducation sexuelle, des informations en matière de prévention sans que cette information puisse altérer le respect des enfants envers leurs parents.

### **Motifs**

(on lira tout d'abord utilement en pages 43/4 du présent rapport ce que la Convention de Lanzarote dit à ce sujet)

*a) [Une éducation sexuelle raisonnée et contrôlée des enfants scolarisés est généralement considérée comme un moyen utile de les rendre moins vulnérables aux agressions dont ils sont l'objet soit sur internet, soit dans la société, soit dans leur famille. Des dispenses ne devraient être accordées aux parents que lorsque cette éducation est susceptible de porter un préjudice à l'enfant eu égard à sa fragilité particulière. En l'occurrence les parents X avaient demandé que leurs enfants soient dispensés de ce cours, ce qui leur a été accordé.]*

*b) En signant la Convention de Lanzarote, la Suisse s'est engagée à ce que les enfants reçoivent, au cours de la scolarité primaire et secondaire, des informations - le cas échéant, en association avec les parents - sur les risques d'exploitation et d'abus sexuels, ainsi que sur les moyens de se protéger, adaptées à leur stade de développement. Une attention particulière doit être portée aux situations à risque, notamment à celles résultant de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ; il faut aussi que les personnes qui craignent pouvoir commettre une infraction sexuelle contre des enfants puissent accéder, le cas échéant, à des programmes ou mesures d'intervention efficaces destinés à évaluer et à prévenir les risques de passage à l'acte. Des campagnes de sensibilisation doivent être engagées pour informer le public sur le phénomène de l'exploitation et des abus sexuels concernant des enfants et sur les mesures préventives qui peuvent être prises*

*Notre recommandation n° 13 tend, d'une part, à mettre l'accent sur la nécessité de ne pas étendre le champ des dispenses, et, d'autre part, à faire en sorte que – indépendamment des cours d'éducation sexuelle – les enfants soient rendus attentifs dans le cadre scolaire aux risques d'abus sexuels. Cette information ne doit en aucun cas être de nature à faire naître chez l'enfant un doute quelconque sur la correction de ses parents à cet égard.*

*c) La question de savoir s'il existe actuellement en droit vaudois une base légale suffisante pour rendre l'éducation sexuelle obligatoire n'est pas simple. Interrogé à ce propos le chef de l'enseignement spécialisé nous a fait parvenir l'opinion suivante :*

*"Dans le canton de Vaud, on considère que l'élève a un droit à pouvoir bénéficier de cours d'éducation sexuelle. Cela se fonde notamment sur l'article 45 de la loi sur la santé publique (LSP) qui dispose à son alinéa premier que "les mesures de santé scolaire sont notamment la promotion de la santé, la prévention, la surveillance de l'état de santé des élèves fréquentant les établissements scolaires, l'éducation sexuelle, l'éducation pour la santé dentaire ainsi que l'appui utile à l'intégration des élèves en situation de handicap ou de maladie chronique". L'éducation sexuelle trouve également son fondement parmi différents objectifs contenus dans le plan d'étude romand (PER).*

*Sur cette base, le règlement de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire (RPSPS) qui cadre les activités de l'Unité éponyme place sous la responsabilité de cette dernière (art. 7 al. 1 lit. g RPSPS) "l'offre de prestations dans les champs prioritaires déterminés par les autorités, notamment en éducation sexuelle, santé mentale, prévention des dépendances, des incivilités et de la violence, promotion de l'activité physique et d'une alimentation équilibrée".*

*A ce titre, des cours d'éducation sexuelle (2 périodes) sont donnés dans les classes de 3P, 6P, 8P, 10ème, 11ème, à l'EDT (école de transition), au COFOP et dans l'enseignement spécialisé par des professionnels munis d'un DAS en santé sexuelle rattachés au Service d'éducation sexuelle de la Fondation Profa. Ce mandat est coordonné par l'Unité PSPS.*

*Tenant compte de l'article 5 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, de l'article 5 al. 1 de la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) qui rappelle que l'école "seconde les parents dans leur tâche éducative" ou encore de l'article 4 RPSPS qui énonce que "les parents ou les représentants légaux sont les premiers responsables de la santé de leurs enfants, jusqu'à la majorité de ces derniers", il est laissé une latitude aux parents pour demander une dispense de cours d'éducation sexuelle. Lorsqu'une telle situation survient (ce qui est très rare en pratique) l'UPSPS cherche le dialogue et réussit la plupart du temps à lever les réticences des parents."*

*d) Interpelé à ce propos, le responsable de l'Unité PSPS, pédiatre spécialisé en santé communautaire, qui est de surcroît le Médecin responsable pour la santé scolaire a précisé que les élèves en institution spécialisée peuvent bénéficier des prestations d'éducation sexuelle mais dans des modalités adaptées à leur contexte et par une animatrice en santé sexuelle dédiée à cette activité.]*

## ● L'efficacité de l'action socio-éducative

14. Il est recommandé au chef du SPJ de s'assurer que les chefs des ORPM veillent personnellement à ce qu'une évaluation objective du degré de gravité, conforme tant à l'article 20 LProMin qu'aux objectifs du *Référentiel d'évaluation du danger encouru par l'enfant et des compétences parentales* entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2008, soit opérée au moment de l'ouverture de toute action socio-éducative et que le résultat dûment gradué selon une échelle à déterminer leur soit aussitôt communiqué par écrit.

Indépendamment de la survenance de *faits nouveaux*, une telle évaluation doit être répétée périodiquement, à intervalles raisonnables (*six mois au plus*), **lorsque l'action éducative est durable**. Elle doit résulter, **dans des cas de telle gravité**, d'une concertation au sein d'un réseau **dirigé, pour éviter toute dilution de la responsabilité, par le chef adjoint de l'ORPM chargé de l'opérationnel, assisté du collaborateur de référence** (*assistant social en charge de la situation concrète*). Doivent impérativement être représentées à ce réseau **toutes** les collaborations extérieures, au sens du premier et du deuxième alinéas de l'article 7 LProMin, que le SPJ a engagées dans la situation concrète, ainsi que, par exemple, les médecins traitants ; les parents ou les représentants légaux et les enfants concernés capables de s'exprimer doivent être appelés à donner leur opinion avant la formulation définitive des résultats de l'évaluation.

### Motifs

*[L'évaluation de la gravité de la situation de la famille X n'a jamais été opérée avec le sérieux et l'autorité qui s'imposaient.*

*L'interdisciplinarité et la coordination exigées par le droit fédéral présupposent que les évaluations soient opérées avec la collaboration de tous ceux qui connaissent la situation concrète. Cela n'était par exemple pas le cas pour les réseaux auxquels participaient l'infirmière de la petite enfance qui, entendue en cours d'enquête, a déclaré qu'elle quittait le débat lorsqu'avait été traitée la situation des enfants de moins de 4 ans dont elle avait à s'occuper ; or, ce qui était en jeu c'était la situation globale de tous les enfants X menacés par un milieu psycho-social qu'il y avait lieu d'évaluer.*

*L'interdisciplinarité et la coordination exigées par le droit fédéral présupposent aussi que les processus d'évaluation en réseau soient dirigés par la hiérarchie. Il suffit bien sûr qu'en principe la responsabilité s'arrête au niveau de la hiérarchie des offices décentralisés. Mais ceux-ci ne sont pas des baronnies et, dans les cas de haute gravité, le dossier doit remonter au sommet du SPJ qui doit être alors responsabilisé pour l'opérationnel.]*

**15.** Il est recommandé que, dans la mesure du possible, ces réseaux se tiennent dans les locaux du SPJ et non chez des particuliers (*pédiatres ou autres intervenants indépendants*), comme cela semble souvent être le cas.

### Motifs

*[Plusieurs intervenants ont souligné l'inconvénient que représenterait, pour l'objectivité des discussions, la tenue des petits réseaux en dehors des locaux du SPJ., par exemple dans un cabinet médical comme c'est parfois le cas]*

**16.** Il est recommandé d'introduire dans les mandats de protection confiés au SPJ une clause aux termes de laquelle les collaborateurs de référence (*assistants-sociaux*) – qui doivent jouir d'une liberté d'appréciation suffisante pour conduire l'action socio-éducative – seraient autorisés à procéder à des **visites inopinées ou impromptues** au domicile des familles dont ils s'occupent, **lorsque cela leur paraît objectivement justifié pour le contrôle de l'efficacité de leur action.**

### Motifs

*[Selon les déclarations de responsables du SPJ, les collaborateurs de référence (*assistants sociaux*), n'opéreraient pas de visites impromptues au domicile des parents d'enfants placés sous leur protection, au motif que le devoir de transparence s'y opposerait.*

*Le motif n'est pas compréhensible. Cette retenue pourrait tout au plus trouver une justification dans la protection constitutionnelle de la sphère privée, mais ni ce droit constitutionnel ni aucune norme du droit positif n'exigent d'agir avec semblable circonspection lorsqu'est en jeu la protection d'un mineur en danger qui se trouve, ainsi que ses parents, dans le rapport spécial inhérent à l'article 308 CC.*

*Une visite inopinée n'a rien d'une intrusion domiciliaire puisque les résidents sont libres d'ouvrir ou non leur porte au collaborateur de référence qui s'y présente. L'une des assistantes sociales qui s'est le plus longuement occupé de la fratrie X a déclaré que c'est au cours des quelques visites inopinées, qu'elle s'est permise de faire à domicile, qu'elle a opéré les constats les plus alarmants, alors que, lorsqu'elle avait annoncé sa venue assez tôt, un certain ordre régnait dans la maison.*

*Il s'impose de mettre fin à une situation paralysante pour les assistants sociaux qui doivent être expressément autorisés, de manière générale, à procéder à des visites imprévisibles dès qu'il leur apparaît objectivement impératif de les envisager. La perspective de telles visites est manifestement de nature à encourager la constance de comportements corrects chez les parents concernés par les mesures de protection que le SPJ adopte en leur faveur.]*

17. Il est recommandé que l'APEA et le SPJ aménagent une *audition* circonstanciée des enfants capables de s'exprimer, séparément et hors de la présence des parents, au cours des procédures d'évaluation et de décision à l'issue desquelles doivent être adoptées les mesures qui concernent leur situation personnelle ; ces auditions doivent être conduites et verbalisées selon des protocoles *ad hoc*. Il appartient au Département de veiller à ce que le SPJ applique correctement l'article 12 CDE tel qu'explicité par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il est aussi recommandé que, dans la cadre des mêmes procédures, les enfants incapables de s'exprimer fassent l'objet d'une *observation* appropriée.

### **Motifs**

*Nous renvoyons notamment à l'encadré de la page 41 du présent rapport.*

18. Lorsque le degré de gravité est d'un niveau assez élevé pour que se pose la question de savoir si le cadre de l'article 308 CC n'est pas trop étroit, comme ce fut toujours le cas pour la famille X, le résultat de l'évaluation doit être communiqué au chef du SPJ, qui sera tenu personnellement responsable du suivi du dossier.

Il appartient alors à ce haut responsable d'informer l'APEA et de décider s'il n'y a pas lieu que lui-même mette en place une *commission interdisciplinaire ad hoc*, chargée de l'assister dans ce dossier en l'éclairant sur l'opportunité soit de maintenir les mesures éducatives en cours, soit de les améliorer, soit de changer de mesure en application de l'article 310 CC, voire de l'article 311 CC.

*[L'organe d'enquête a entendu tous les chefs du SPJ en place de 1997 à 2015, à l'exception d'une personne restée très peu de temps en fonction. Sa plus grande surprise fut d'apprendre qu'aucun de ces hauts responsables n'avait entendu parler de l'énorme dossier de la fratrie X avant que la dénonciation de l'aînée H soit rendue publique en 2015 ; l'un d'eux a certes signé réglementairement une dénonciation en 2009... mais sans plus.]*

19. Il est recommandé que les rapports et bilans périodiques - établis par le collaborateur de référence ou par la collaboration extérieure (*p. ex. les AEMO*) à destination de l'APEA et de la hiérarchie du SPJ (*c'est-à-dire celle de l'ORPM saisi de la situation, voir plus haut page 71*) - soient motivés de façon plus détaillée sans occulter les impressions personnelles que l'auteur peut objectivement tirer de ses constats et que, en cas de transfert du dossier, ces impressions soient portées à la connaissance des collaborateurs de référence nouvellement saisis.

**Motifs** (voir notamment les pages 104 et 121 lettre b du présent rapport)

*[Les documents précités sont souvent édulcorés de ce qui pourrait être le plus parlant. Selon l'ancienne directive D3.02 et le nouveau chiffre 4.1.2.2 de la Brochure 4 intitulée "Protection des mineurs en danger", les notes personnelles de l'assistant social référent ne sont conservées que transitoirement dans les dossiers et n'en font pas partie ; elles en sont retirées en cas de transfert et d'archivage. Que ces impressions personnelles ne soient pas consultables par des tiers cela se comprend. Mais aucune des raisons avancées pour qu'elles ne soient pas portées à la connaissance de collaborateurs appelés à succéder dans un dossier n'est convaincante. La justification sempiternelle est le regard nouveau qu'on souhaite de la part de chaque intervenant. On en a vu le résultat dans l'affaire X!]*

**20.** Il est recommandé au SPJ d'améliorer profondément les pratiques de transfert traitées dans la directive N° D3.03 du SDO (ch. 4.1.3 de la Brochure 4 intitulée Protection des mineurs en danger). Tout nouveau collaborateur de référence doit être informé soigneusement - de manière complète et sans retard - de la problématique de la situation qui lui est confiée, au moment de sa désignation ; cette information lui sera donnée soit par son prédécesseur (pour autant que celui-ci soit encore disponible) soit par le supérieur immédiat responsable de l'opérationnel.

**Motifs** (voir notamment la page 99 du présent rapport)

*[Il est établi que le collaborateur de référence du SPJ qui intervient pour la première fois dans la prise en charge d'un mineur ayant besoin d'aide ne reçoit en principe que le dossier de la situation sans aucune introduction personnelle de celui qui l'a précédé. La raison de cette pratique, nous a-t-on expliqué, serait que le nouvel arrivant doit porter un regard neuf, dépourvu de tout a priori, sur les problèmes que pose le mineur à protéger. C'est peu convaincant et cela fut négatif en l'espèce. Les intervenants entendus ont tous souhaité que la hiérarchie (c'est-à-dire celle de l'ORPM saisi de la situation, voir plus haut page 71) collabore à cette orientation,*

*La même pratique est suivie lors de la mise sous tutelle d'un mineur ; la compétence passe alors du SPJ à l'OCTP ; mais l'entier du dossier reste au SPJ. Sur ce dernier point nous ne formulerons pas de recommandation aux deux services concernés, pour nous limiter à les inviter à trouver une solution afin que l'historique et le suivi antérieur ne soient pas perdus au préjudice de la qualité des soins et appuis que l'OCTP apportera au mineur concerné.] (voir sur ce point précis le chiffre 2 β) de l'encadré en page 126)*

**21.** Il est recommandé à la hiérarchie du SPJ (c'est-à-dire à celle de l'ORPM saisi de la situation, voir plus haut page 71) de veiller à ce que les collaborateurs de référence disposent d'un espace de temps suffisant pour traiter les situations dont ils ont la responsabilité, en particulier pour se consacrer de façon optimale au traitement de **situations d'une gravité comparable à celle dite de Sainte-Croix et à celle de la famille X.**

Il est aussi recommandé que de telles situations puissent être traitées *en tandem* par deux collaborateurs de référence. Il appartient à l'autorité politique de veiller à ce que le SPJ ait une dotation suffisante pour que cette tâche puisse être accomplie avec l'efficacité que requiert la sauvegarde d'un intérêt public de la plus haute importance.

**Motifs**

*[Plusieurs intervenants entendus ont mis en évidence :*

- a) le poids excessif que représente pour un assistant social isolé la prise en charge protectrice d'une situation aussi complexe que celle de la famille X, dès lors que chaque assistant social ne pourrait en moyenne consacrer que **deux à trois heures par mois** à chaque famille dont il doit assurer la protection,*
- b) la sous-dotation chronique du SPJ et le nombre excessif de dossiers confiés annuellement aux assistants sociaux,*
- c) l'insuffisance du soutien de la hiérarchie pour le traitement de situations difficiles.*

**22.** Il est recommandé au SPJ d'adopter un ordre de classement plus sûr **pour tous les dossiers à constituer à partir de la publication du présent rapport.**

**Motifs** (voir page 30 du présent rapport)

*[Les assistants-sociaux et la hiérarchie du SPJ ne sont à coup sûr pas des bureaucrates. Mais cela ne justifie pas que leurs dossiers papier ne soient que l'entassement de feuilles volantes simplement posées les unes sur les autres par ordre chronologique. Cette absence de méthode est de nature à compromettre la bonne gestion des situations à protéger en entravant l'accès rapide des nouveaux collaborateurs de référence aux pièces les plus pertinentes dont la conservation n'est de surcroît pas assurée.*

*Et qu'on ne vienne pas dire que le système informatique est une garantie suffisante. En dépit des recherches "chronophages" entreprises par l'administration de l'ORPM Nord dans son système informatique, il lui a été impossible de combler le trou important dans l'archivage des documents pour la période s'étendant du 4 décembre 2002 au 31 août 2006 ; cela a eu pour conséquence de contraindre l'organe d'enquête à tenter de comprendre - au travers du journal et d'une correspondance éparpillée - ce qui avait bien pu se passer pendant cette période, capitale pour la fratrie X. La question n'a pu être résolue que par l'apport que le Tribunal cantonal a remis à l'organe d'enquête.]*

**23.** Il est recommandé au SPJ de ne pas ignorer que l'article 7, alinéa 2, LProMin lui commande de faire appel, en cas de besoin, à toute collaboration publique ou privée pouvant contribuer à la réussite de l'action socio-éducative, qu'il s'agisse de la détection des cas de maltraitance ou de la mise en œuvre pratique des mesures protectrices.

**24.** Il est recommandé que le SPJ rende les municipalités attentives à leur devoir légal de signaler.

**Motifs**

*[Pour ces deux rubriques, nous renvoyons aux chapitres du présent rapport qui traitent, d'une part, des communes (pages 137-142) et, d'autre part, de la paroisse mormone d'Yverdon (voir pages 143-149, avec un regard particulier sur les encadrés de la page 149 et sur la déclaration de la consultante du CRIPE, reproduite en page 132)]*

## ● La coopération médicale

25. Il est recommandé que les médecins pédiatres qui soignent les enfants concernés soient invités à participer aux réseaux chargés d'évaluer le degré de gravité d'une situation à **chaque fois que leur présence s'impose objectivement**.

26. Il est recommandé que le SPJ comme tel, ou les structures médicales participant à son action (*celles-ci sans se retrancher derrière le secret médical*), mettent - sur requête - à la disposition des médecins pédiatres qui soignent les enfants concernés, toutes les informations sur l'environnement médico-psycho-social de ces derniers.

**Motifs** (voir les pages 127-130 du présent rapport)

*[Il sied de renvoyer ici aux déclarations, résumées dans le corps du présent rapport, de deux pédiatres qui ont traité les enfants X. Tous deux se sont plaint de l'éclatement du système de prise en charge médico-psycho-social. Eux-mêmes se sont heurtés au secret médical invoqué par les services médicaux collaborant avec le SPJ, alors que des informations sur l'environnement médico-psycho-social des enfants, leur eussent été utiles pour soigner ceux d'entre ces derniers qui souffraient de déficiences sans être atteints d'une maladie organique chronique identifiable. Leur traitement était, disent-ils, voué à l'échec sans cette information. « Beaucoup de symptômes observés étant dus à l'environnement psychosocial dans lequel ces enfants vivaient, il eût fallu entrer de force dans leur milieu » a déclaré l'un d'eux.]*

## ● Trois recommandations auxquelles il a été renoncé

### 1. Sur le CAN Team du CHUV

L'un des pédiatres traitants entendus a attiré notre attention sur l'existence au CHUV d'un "C(hild) A(buse) N(eglect) Team" dont il n'a pu nous dire quelle est la collaboration qu'il apporte ou qu'il serait susceptible d'apporter au SPJ. Il n'y a pas lieu de formuler à ce propos une recommandation particulière, dès lors que nos investigations ultérieures ont démontré que le SPJ coopère régulièrement avec ce *Can Team* et ses antennes régionales.

### 2. Sur l'institution d'un devoir général de signaler

Le droit en vigueur n'institue un devoir de signalement qu'à la charge des personnes et autorités appelées à s'occuper des *mineurs ayant besoin d'aide*<sup>233</sup> ; les particuliers ont la faculté de signaler mais n'en ont pas le devoir<sup>234</sup>.

<sup>233</sup> article 32 LVP AE, en relation avec l'article 26a, alinéa 2, LProMin

<sup>234</sup> article 26a, alinéa 1, LProMin

L'organe d'enquête a rejeté l'idée d'instituer un *devoir de signalement* à charge de toute personne qui prendrait connaissance d'un cas grave et persistant de maltraitance. Le remède serait pire que le mal au regard de la protection constitutionnelle de la sphère privée et de la convivialité que celle-ci implique. L'exigence de la forme écrite et l'exclusion de tout signalement anonyme ne suffiraient pas à entraver le cheminement délétère de l'*animus nocendi*. L'organe d'enquête ne voit d'ailleurs pas qu'il soit démocratiquement possible de contraindre les particuliers à être plus attentifs et proactifs en ce domaine très précis.

### **3. Sur les rapports organiques entre le SPJ et l'OCTP**

L'organe d'enquête renvoie sur ce point aux encadrés des pages *124* et *126* du présent rapport.

Pour ce qui concerne plus particulièrement la remise du dossier du SPJ à l'OCTP, au moment de la mise sous tutelle d'un mineur auparavant protégé par le SPJ, on renvoie au chiffre *2 β* de l'encadré en page *126* du présent rapport.

Dorénaz et Lutry, à la fin du mois d'août 2018

*L'organe d'enquête*

*Claude Rouiller*