

Audit du Service de protection de la jeunesse

Interventions
de protection
de mineurs en
danger dans
leur
développement



Rapport n°34

du 17 février 2016

Photo de couverture :

Logo du SPJ, <http://www.vd.ch/autorites/departements/dfjc/spj/>

RÉSUMÉ

Au vu des enjeux importants que présentent ses interventions, des incertitudes qui les entourent et de l'ingérence dans la sphère privée qu'elles représentent, il importe que le Service de protection de la jeunesse (SPJ) ait une gestion de ses interventions qui lui permette de protéger au mieux les mineurs mis en danger dans leur développement, dans le respect des exigences légales.

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 :

- une accessibilité en tout temps du Service,
- un dispositif d'appui, de suivi et de contrôle des interventions bien conçu (incluant le coaching des assistants sociaux par la hiérarchie),
- des méthodes et procédures de travail adéquates,
- un concept de formation pertinent.

La Cour formule trois recommandations consistant notamment à systématiser et à harmoniser la tenue d'entretiens de revue 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. Elle recommande en outre au SPJ de poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre intégralement les méthodes et procédures de travail qu'il a définies, en particulier en ce qui concerne l'identification du danger, la définition de l'action socio-éducative et la révision périodique des situations. Elle invite également le Service à faire figurer systématiquement au dossier l'identification de la mise en danger d'un-mineur-e et la prise en compte des droits de l'enfant. La Cour estime important de démontrer le bien-fondé des décisions en formalisant mieux certains éléments et ainsi fournir les garanties d'objectivité nécessaires autour des prises de décisions, en particulier pour les interventions menées en collaboration avec les parents.

La Cour des comptes formule également deux recommandations qui concernent le travail effectué par le SPJ pour le compte des Autorités judiciaires.

La première vise un changement des modalités de collaboration entre le Service et la Justice de Paix concernant l'appréciation des signalements effectués par des tiers. En effet, si les rapports adressés dans le cadre de mandats judiciaires fournissent aux Autorités mandantes les informations utiles à leurs prises de décision, les rapports d'appréciation se limitent à indiquer les personnes entendues et les conclusions du SPJ quant à la nécessité d'une action socio-éducative ainsi que, le cas échéant, à la possibilité de mener celle-ci sans intervention de la Justice. Ces modalités font assumer au SPJ des responsabilités qui incombent à la Justice de Paix. Elles doivent être revues afin que le SPJ fournisse à cette dernière, lorsque les parents collaborent, non seulement les conclusions de son appréciation mais aussi les informations relatives à la nature et à la gravité de la mise en danger, à la collaboration des parents et au point de vue de l'enfant, sur lesquelles ces conclusions se fondent. La Justice de Paix doit pouvoir remplir à cette étape cruciale son rôle d'Autorité de protection en décidant, à partir d'un rapport circonstancié du SPJ, de la suite à donner au signalement.

La seconde recommandation relative aux interventions sur mandat judiciaire porte sur les mandats d'exécution d'une mesure de protection et consiste à encourager le SPJ à demander plus souvent aux Autorités judiciaires toutes les précisions nécessaires à la mise en œuvre du mandat lorsque celui-ci n'est pas clairement défini, plutôt que de prendre la responsabilité de le préciser lui-même.

Le SPJ se préoccupe de protéger les mineurs en priorité (efficacité de l'intervention) ainsi que d'être efficient et se veut prudent dans sa communication. Tout en reconnaissant la pertinence de ces préoccupations, la Cour des comptes formule deux recommandations portant sur une communication plus claire tant envers les parents que les autres intervenants dans la situation. Si le SPJ travaille évidemment avec les parents tout au long de l'intervention, la Cour estime que le Service devrait développer avec eux une communication plus claire et transparente concernant la mise en danger, les changements attendus et les prestations offertes et les intégrer à la démarche de révision annuelle de leur situation exigée par la loi. Elle considère également qu'une meilleure communication des éléments nécessaires à la prise en charge par les institutions, les familles d'accueil et les autres professionnels serait souhaitable.

Enfin, la Cour estime qu'il conviendrait de mesurer, si ce n'est l'efficacité de la protection des mineurs sur le long terme, au moins 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 quelque 100 millions par an pour l'Etat de Vaud.

Remerciements

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs et interlocutrices, la qualité des échanges de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier à M. Christophe Bornand, chef du service de protection de la jeunesse, ses chefs d'unité et adjoint ainsi qu'à Mesdames Line Barrière, Véronique Gravier, Fabienne Lombardet et Monsieur Patrick Peyter chefs d'office et leurs adjoints suppléants. La Cour adresse également ses remerciements à tous ceux et celles, premiers Présidents des Tribunaux d'arrondissement et premiers Juges de Paix, assistants sociaux, directeurs d'institutions et familles d'accueil, qui ont bien voulu répondre au questionnaire qu'elle leur a adressé.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	2
Glossaire.....	3
1. La protection des mineurs en danger.....	5
1.1. La mise en danger du développement du-de la mineur-e.....	5
1.2. Les principes régissant l'intervention de l'Etat.....	6
1.3. Les caractéristiques de l'intervention de l'Etat.....	7
1.4. Le dispositif vaudois de protection de droit civil.....	8
1.5. L'action socio-éducative.....	13
1.6. Les récentes évolutions.....	14
2. L'objectif et l'approche de l'audit.....	15
2.1. L'objectif de l'audit.....	15
2.2. L'étendue.....	18
2.3. L'approche.....	19
3. Les résultats de l'axe 1 : l'organisation et le fonctionnement des ORPM.....	22
3.1. L'accessibilité.....	22
3.2. Le profil et le développement des compétences des assistants sociaux.....	23
3.3. Les méthodes de travail.....	28
3.4. L'unité de pratiques.....	33
3.5. L'appui, le contrôle et le suivi de l'action socio-éducative.....	35
3.6. Le suivi de l'avancement des dossiers.....	40
4. Les résultats de l'axe 2: les interventions de protection.....	45
4.1. Les interventions sur signalement de la situation par un tiers menées d'entente avec les parents.....	46
4.2. Les interventions sur mandat judiciaire.....	69
4.3. Les interventions sur demande d'aide.....	81
4.4. Autres décisions clés des interventions de protection.....	83
4.5. La traçabilité des interventions.....	85
5. Les résultats de l'axe 3 : la mesure de l'efficacité des interventions de protection..	89
6. Réponses aux questions d'audit, constatations et recommandations.....	90
7. Remarques du Service de protection de la jeunesse.....	99
Annexes.....	102
La Cour des comptes en bref.....	112

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

AP	: Autorité parentale
ASPM	: Assistant-e social-e de protection des mineurs
CC	: Code civil suisse du 10 décembre 1907
JP	: Justice de Paix
LProMin	: Loi sur la protection des mineurs du 4 mai 2004
LVP AE	: Loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant du 29 mai 2012
MPUC	: Mesures de protection de l'union conjugale
ORPM	: Office régional de protection des mineurs
PSE	: Politique socio-éducative
RLProMin	: Règlement d'application de la Loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs du 2 février 2005
SDO	: Système de direction et d'organisation
SPJ	: Service de protection de la jeunesse
TDA	: Tribunal d'arrondissement
UAJ	: Unité d'appui juridique
UEMS	: Unité évaluation et missions spécifiques
ULF	: Unité logistique et finances
UPPEC	: Unité de pilotage des prestations éducatives contractualisées

GLOSSAIRE

Abus sexuel

Tout acte sexuel commis sur ou devant un enfant contre son gré ou auquel celui-ci ne peut sciemment consentir du fait de son infériorité physique, psychique, cognitive ou linguistique (abus d'autorité et de pouvoir).¹

Exemple : attouchements subis ou exigés, actes d'ordre sexuel, viols, etc.

Action socio-éducative

Ensemble de démarches ou de mesures mises en œuvre pour remédier aux difficultés éducatives des parents et protéger les mineurs en danger dans leur développement¹. Cela comprend 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, de placements de mineurs hors du milieu familial ou de toute autre mesure utile (art. 14 al. 2 LProMin).

Assistant-e social-e remplaçant-e

Assistant-e social-e chargé-e, pour tout ou partie de son temps de travail, d'assurer, à la demande de la direction de l'Office, le suivi des dossiers de collègues absents pour une durée prolongée.

Intervention de protection

Ensemble de mesures d'action socio-éducative prises en faveur de mineurs menacés ou en danger dans leur développement en vue de rétablir les conditions favorables à leur développement, de prévenir des actes de maltraitance ou d'en éviter la répétition tout en visant à réhabiliter les compétences parentales (art. 4a al. 1 LProMin).

Maltraitance physique

Toutes les formes de violence corporelle infligées à des enfants par leurs parents ou d'autres adultes, soit l'ensemble des actes qui causent des blessures et lésions à l'enfant, qu'il s'agisse d'une atteinte délibérée à son intégrité physique (châtiments corporels p.ex) ou que les actes résultent d'une perte de contrôle émotionnel de l'adulte.²

Exemples : coups, violences, lésions, contraintes abusives, séquestration, etc.

Maltraitance psychique

Propos ou comportements de parents qui terrorisent l'enfant, le rabaisent, l'humilient ou le surmènent et lui donnent le sentiment d'être rejeté et de n'avoir aucune valeur mais aussi surprotection et emprise symbiotique imposées à l'enfant.¹

¹ « Manuel de référence à l'usage de l'assistante sociale ou de l'assistant social pour la protection des mineurs », SPJ, 2010, p. 10

² « La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et du risque », Peter Voll, Andreas Jud, Eva Mey, Christoph Häfeli, Martin Stettler, ies éditions, 2010, pp. 37-41

Exemples : pressions, dénigrement, négation de l'autre, rejet systématique, humiliation, parentification, etc.

Négligences ou carences

Manquement au devoir des parents de prendre correctement soin de leur enfant, de manière active ou non (incapacité de répondre adéquatement aux besoins de l'enfant par ignorance ou parce que dépassés dans leur rôle éducatif).¹

Exemples : graves défauts de soins, d'affection, de cadre éducatif, délaissement, abandon, etc.

Personnes ressources

Assistants sociaux spécialisés dans un domaine, soit la petite enfance, les addictions, les adolescents difficiles ou encore les actes d'ordre sexuel, et dont le cahier des charges inclut l'appui à leurs collègues dans les dossiers relevant de leur spécialité.

Placement en famille d'accueil

Accueil permanent d'un enfant, de jour et de nuit, pour quelque durée que ce soit, par une famille qui, pendant toute la durée du placement assure l'ensemble des soins et de l'éducation de l'enfant, dans le respect des territoires de chacun.³

³ « Politique socio-éducative cantonale en matière de protection des mineurs », DFJC, 2006, p. 21

1. LA PROTECTION DES MINEURS EN DANGER

1.1. LA MISE EN DANGER DU DÉVELOPPEMENT DU-DE LA MINEUR-E

Mise en danger d'un-e mineur-e dans son développement

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

Art. 28 al. 1 RLPRoMin

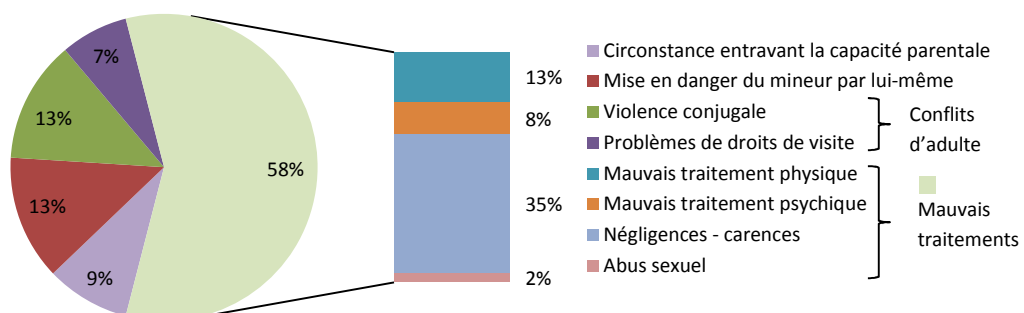
On distingue plusieurs catégories de mise en danger de mineurs dans leur développement. La première est celle des **mauvais traitements**. Sont notamment considérés comme mauvais traitements la maltraitance physique, la maltraitance psychique, les négligences ou carences et les abus sexuels.

Une autre catégorie est celle des **conflits d'adultes**. Ces situations mettent en effet l'enfant dans des situations telles qu'elles peuvent entraver son développement. La violence conjugale en particulier crée des traumatismes plus ou moins graves chez les enfants concernés et entrave leur développement affectif, intellectuel et social. Les situations relatives à des problèmes de droit de visite entrent également dans cette catégorie.

La mise en danger de mineurs peut provenir également de certaines **circonstances entravant la capacité parentale**. Il s'agit notamment de toute situation sociale où les parents sont momentanément empêchés d'exercer la responsabilité qui leur incombe, de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation de leur enfant, par exemple en raison d'une hospitalisation, d'un emprisonnement ou d'une maladie psychique sévère.

Enfin, il existe des situations où **les mineurs se mettent eux-mêmes en danger**, en raison d'une dépendance à des substances (alcool, drogue, médicament), de délinquance, de comportements à risque.

Répartition par type de mise en danger des situations traitées par le SPJ en 2014



Source : Cour des comptes, à partir de « Protection des mineurs - Statistiques 2014 »

1.2. LES PRINCIPES RÉGISSANT L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

Lorsqu'un enfant est en danger dans son développement, maltraité ou victime d'infractions, le législateur reconnaît à la société un droit de regard, d'aide et d'intervention auprès des parents si cela s'avère nécessaire.⁴ L'intervention est toutefois un **acte d'ingérence** dans la liberté et le statut des parents, soumis à des conditions particulières. Elle ne doit pas être une action générale de détection précoce ou de surveillance exercée par l'Etat et s'effectuer dans le respect des **quatre principes du droit** : la nécessité, la subsidiarité, la complémentarité et la proportionnalité.⁵

La responsabilité première dans les soins, l'entretien et l'éducation des enfants incombe à leurs parents, mais l'Etat intervient si les parents sont dans l'incapacité de remédier eux-mêmes au danger (principe de **nécessité**) ou qu'ils refusent l'aide qui leur est offerte par le Service de protection de la jeunesse alors qu'elle est nécessaire (principe de **subsidiarité**). Les mesures prises doivent compléter et non évincer les possibilités offertes par les parents eux-mêmes (principe de **complémentarité**) ; elles favorisent donc l'autonomie et la responsabilité des familles. Il s'agit non seulement de protéger les mineurs mais aussi de soutenir le lien parents-enfants et réhabiliter les compétences parentales. Les mesures prises doivent également être adaptées aux difficultés et au danger et évaluées régulièrement pour assurer leur adéquation (principe de **proportionnalité**). L'intervention restera la plus faible possible mais sera aussi intense que nécessaire. Il s'agira d'opter le cas échéant pour les mesures les moins restrictives possibles de l'autorité parentale.

« La responsabilité de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation d'un mineur incombe en premier lieu à ses parents. Lorsque le développement physique, psychique, affectif ou social d'un mineur est menacé et que les parents ne peuvent y remédier seuls, le service prend, d'entente avec les parents, les mesures de protection nécessaires, afin de prévenir, limiter ou faire disparaître le danger qui menace le mineur. »

Art. 4 et 13 LPRoMin

L'intervention de protection est soumise d'une part au principe de **l'intérêt prépondérant du-de la mineur-e** et son droit d'être protégé-e, d'autre part au droit des détenteurs de l'autorité parentale d'être **informés et entendus**. L'intervention socio-éducative se conduit **le plus possible d'entente avec le-la mineur-e et ses parents**. Elle doit se réaliser dans un contexte de **transparence** et de **protection de la sphère privée**.⁶ Sous ces conditions, les informations nécessaires à l'appréciation du danger et des compétences parentales peuvent être recueillies auprès d'**autres professionnels** ; leurs avis sont à prendre en considération tout au long du processus. Enfin, les **actions** menées par les différents intervenants auprès du-de la mineur-e et sa famille doivent être **coordonnées** afin de favoriser une appréciation multidisciplinaire et une action concertée et cohérente en faveur du-de la mineur-e.

⁴ « Manuel de référence à l'usage de l'assistante sociale ou de l'assistant social pour la protection des mineurs », op. cit., p. 5

⁵ « La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et du risque », op. cit., p. 21

⁶ « Manuel de référence à l'usage de l'assistante sociale ou de l'assistant social pour la protection des mineurs », op. cit., p. 5

1.3. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

L'intervention de protection a deux caractéristiques importantes : d'une part, elle constitue le plus souvent une forme d'aide contrainte qui ne pourra donner de résultat que si la famille souhaite le changement, d'autre part elle s'effectue dans un contexte de risques et d'incertitudes quant à l'évolution de la situation.

UNE AIDE CONTRAINTE ET UN CHANGEMENT À INITIER PAR LA FAMILLE

L'**aide contrainte** se rapporte à l'obligation faite à une personne ou groupe de personnes (famille) d'être référées à un-e professionnel-le du secteur social ou psychomédical pour recevoir de l'aide. Il s'agit d'une obligation de traitement ou de prise en charge, le plus souvent consécutive à une décision de justice. Pour le SPJ, l'aide contrainte se réfère aux mandats de justice civils et pénaux fondant une action socio-éducative.⁷

L'aide contrainte se définit **par opposition à la demande d'aide**⁸, souvent considérée comme indispensable à l'efficacité de l'aide. Or, seul un quart des interventions de protection découle de demandes d'aide formulées par un ou les parents ou les mineurs eux-mêmes ; la **majorité des interventions** sont initiées **suite au signalement** de la situation par des tiers. Afin de favoriser dans ce contexte de véritables changements, qui pourront se maintenir même après son retrait de la situation, le SPJ **privilégie néanmoins l'intervention en collaboration** avec la famille. En effet, si le SPJ a la possibilité d'obtenir de l'Autorité compétente qu'elle ordonne une **mesure de protection** au sens des art. 307 ss CC, le pouvoir conféré par un mandat judiciaire reste toutefois limité : même si le-la mineur-e et ses parents doivent respecter l'ordonnance émise par la Justice, **le SPJ ne peut pas les obliger à procéder aux changements requis**. Ainsi, env. 60% des interventions de protection sont menées en collaboration avec les parents, sans mandat judiciaire.

Mesures de protection (art. 307 ss CC)

Les mesures de protection prévues par le Code civil sont essentiellement :

- le rappel, par le juge, des père et mère ainsi que de l'enfant à leurs devoirs et la transmission par le juge d'indications et d'instructions relatives aux soins, à l'éducation et à la formation de l'enfant, de même qu'à la gestion de ses intérêts (art. 307 al. 3, 318 al.2 et al. 3, art. 324 al. 1 et al. 2 CC)
- la surveillance éducative, qui donne au SPJ un droit de regard et d'information (art. 307 al. 3 in fine CC)
- la curatelle d'assistance éducative, qui implique qu'un-e assistant-e social-e du SPJ soit nommé curateur-trice et assiste les parents de ses conseils et de son appui dans le suivi de l'enfant (art. 308 al.1 CC)
- le retrait du droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant, dénommé jusqu'au 31 décembre 2012 retrait du droit de garde (art. 310 CC)
- le retrait de l'autorité parentale, retirant aux parents toute compétence décisionnelle par rapport à leur enfant (art. 311 et 312 CC). *Dans ce cas, la situation est prise en charge par l'Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP) et non par le SPJ.*

⁷ « Manuel de référence à l'usage de l'assistante sociale ou de l'assistant social pour la protection des mineurs », op. cit., p.12

⁸ Même si une demande d'aide procède souvent aussi d'une contrainte (pression, souffrance).

Enfin, il est utile de relever que le contexte d'aide contrainte amène les assistants sociaux à se retrouver, dans l'exercice de leurs responsabilités, **avec un double rôle** : celui d'**aidants** et celui d'**agents de protection**. Comme aidants, ils apportent aide, conseil et support à l'enfant et ses parents ; ils doivent faire preuve d'empathie. Ils travaillent à obtenir la reconnaissance des difficultés et la motivation à travailler pour un changement, ce qui passe par la proposition de changements acceptables pour eux. Comme agents de protection, ils doivent être guidés en premier lieu par l'intérêt et le respect des droits de l'enfant et de l'adolescent-e et se montrer fermes par rapport à la maltraitance exercée.⁹

DES DÉCISIONS DANS UN CONTEXTE DE RISQUES ET D'INCERTITUDES¹⁰

« Le constat d'une mise en danger mais aussi la nécessité d'une mesure protectrice et l'impact qu'on en escompte sont entachés d'incertitude »¹¹.

Les interventions de protection se décident à partir d'informations forcément incomplètes, en particulier lorsque la situation est complexe. D'abord, le SPJ, comme les Autorités judiciaires, n'ont pas les moyens de connaître une situation dans toute son étendue et de prévoir avec assurance son évolution, d'autant que cette évolution peut être rapide. De plus, la notion de « bien-être de l'enfant », donc de mise en danger de l'enfant dans son développement, est floue. Enfin, il n'est pas possible de prévoir précisément les effets de l'action socio-éducative, que ce soit à court ou à plus long terme, ni de savoir ce qui se produirait en l'absence de toute mesure. Ainsi, les mesures de protection peuvent, d'un côté être trop faibles et ne pas assurer la protection voulue par la loi, d'un autre côté être trop fermes et remettre inutilement en cause les parents. **Par leur professionnalisme, le SPJ et les Autorités judiciaires peuvent réduire le risque de prendre la mauvaise décision, mais il restera toujours une part d'incertitude quant à la nécessité et aux effets d'une mesure de protection, comme au risque de ne pas en prendre.**

1.4. LE DISPOSITIF VAUDOIS DE PROTECTION DE DROIT CIVIL

Depuis 2004 et l'entrée en vigueur de la LProMin, le **SPJ** est l'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** (art. 6 al.1 LProMin). Il assume cette tâche par l'intermédiaire de ses quatre **Offices régionaux de protection des mineurs (ORPM)**¹². Lorsque le développement physique, psychique, affectif ou social d'un-e mineur-e est menacé et que les parents ne peuvent y remédier seuls (art. 13 al.2 LProMin), le Service intervient sous la forme d'une **action socio-éducative** (cf. chapitre 1.5), en **coordination avec les autres professionnels** intervenant auprès de la famille (pédopsychiatres, logopédistes, directeurs d'école et enseignants, psychologues, assistants sociaux) (art. 15 LProMin). Pour mener à bien son action, le Service peut faire appel à des **institutions éducatives spécialisées** ou à des **familles d'accueil**. Les compétences des Autorités judiciaires sont réservées.

⁹ « Cadre de référence clinique, le processus d'intervention clinique », Le centre de jeunesse du Saguenay-Lac-St-Jean, 2008, p.6

¹⁰ « La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et du risque », op. cit., pp.20, 21, 25, 29, 233

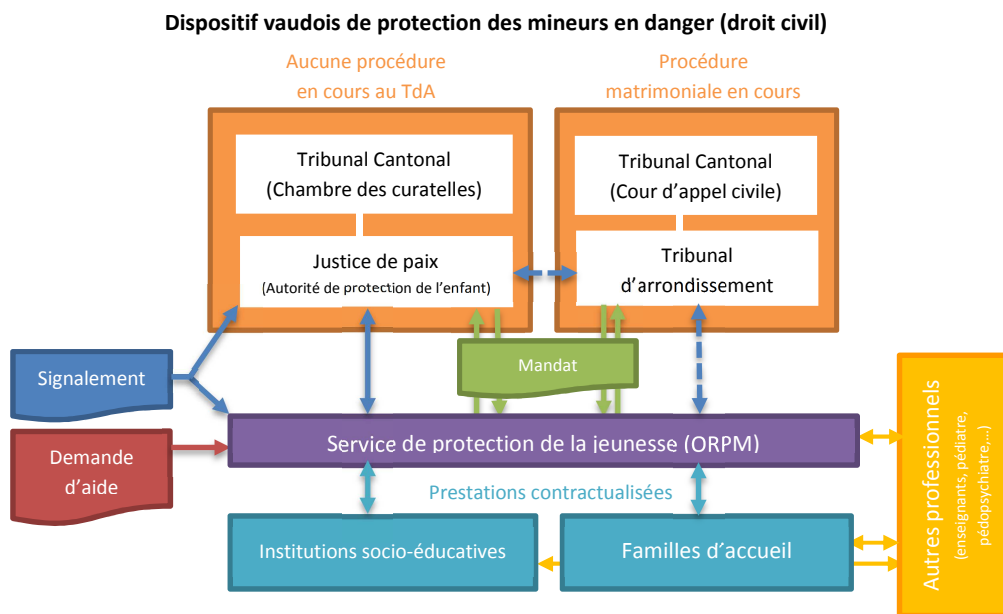
¹¹ Idem, p. 25

¹² La répartition territoriale correspond à celle des Tribunaux d'arrondissement. Il y a ainsi un ORPM Ouest, un ORPM Est, un ORPM Nord et un ORPM Centre.

Page | 9

c) par la **décision d'une Autorité judiciaire** de confier un mandat (10% des saisines)

L'Autorité judiciaire compétente peut octroyer au SPJ un mandat concernant un-e mineur-e qui lui semble avoir besoin d'aide sans que le Service n'ait connaissance préalablement de la situation. Soit l'Autorité confie un mandat d'évaluation des conditions de vie de l'enfant, puis sur cette base, prend, si nécessaire, une mesure de protection dont elle confie l'exécution au Service, soit l'Autorité instaure directement un tel mandat.



LES SIGNALEMENTS

Les signalements relevant de la compétence de la Justice de Paix

Un changement important de procédure introduit au 1^{er} janvier 2013

Le nouveau droit de protection de l'adulte et de l'enfant (révision du Code Civil) entré en vigueur le **1^{er} janvier 2013** a contraint le canton de Vaud à un **changement important**. En effet, **précédemment**, les personnes astreintes à l'obligation de signaler devaient s'adresser au SPJ, les autres personnes étant libres de s'adresser à la Justice de Paix ou au SPJ. Le SPJ travaillait ainsi le plus souvent, lorsque les parents collaboraient, sans l'intervention de la Justice de Paix. Il ne saisissait l'Autorité judiciaire que lorsqu'une solution pour le bien de l'enfant ne pouvait être trouvée avec les parents, afin qu'elle lui confie un mandat d'enquête afin d'évaluer la situation, puis, si nécessaire, un mandat de mesure de protection. Avec la **révision du Code civil**, tout signalement doit être adressé à l'Autorité de protection de l'enfant, soit à la Justice de Paix. Pour le Canton, le fait que l'Autorité judiciaire soit systématiquement saisie constitue un retour en arrière par rapport au système introduit par la LProMin de 2004. La procédure définie par la Loi vaudoise d'application de la protection de l'adulte et de l'enfant (LVPAE) et les dispositions de la LProMin visent à **maintenir la faible « judiciarisation » des mesures de protection** en vigueur dans le canton avant la révision du Code civil. **Le législateur vaudois a ainsi fait le choix de conférer une responsabilité et un pouvoir important au SPJ en prévoyant que la Justice se retire dès lors que les parents collaborent.**

La procédure de traitement des signalements

La procédure prévoit que tout signalement est **adressé simultanément à la JP et au SPJ**. A la réception du signalement, l'Autorité de protection ouvre une enquête en protection de mineur-e, qui est menée par son président (art. 15 al. 1 LVPAE). Elle n'entre cependant pas en matière sur les signalements abusifs ou manifestement mal fondés (art. 4 LVPAE).

Le SPJ est chargé (art. 33 et 34 LVPAE, art. 28 LProMin) de :

1. **apprécier l'urgence** de la situation signalée et, le cas échéant, transmettre à l'Autorité de protection une requête pour qu'elle prenne les mesures nécessaires ; en cas de péril menaçant le-la mineur-e et lorsque l'Autorité de protection ne peut prendre à temps les mesures immédiatement nécessaires à sa protection, le Service peut prendre les mesures d'urgence indispensables, qu'il soumet sans délai à l'Autorité de protection, qui statue sur leur bien-fondé.
2. **procéder d'office**, à l'intention de l'Autorité de protection, à **une appréciation de la situation, dont le but est d'identifier la mise en danger du développement de l'enfant et la capacité des parents d'y faire face**; à cette fin, le SPJ prend les informations nécessaires auprès des professionnels concernés et tient compte de leur avis, en informant les parents¹⁶.
3. **dénoncer à l'Autorité de protection, le cas échéant, les faits susceptibles de constituer une infraction se poursuivant d'office** dans le domaine de la protection de l'enfant.
4. **adresser à l'Autorité de protection un rapport** sur la base de son appréciation.

Sur la base du rapport du SPJ et d'éventuelles mesures d'instruction complémentaires qu'elle aura jugées utiles (une audience par exemple), **l'Autorité de protection traite l'appréciation** (art. 35 al.1 LVPAE) et peut :

- a) **considérer que la situation décrite par le signalement peut être réglée sans son intervention et clore la procédure** ; cette décision est prise lorsque les conditions d'intervention ne sont pas réunies¹⁷ ou lorsqu'une intervention est jugée nécessaire mais que le SPJ peut prendre, d'entente avec les parents, les mesures de protection nécessaires (art. 13 al. 2 LProMin, art. 14 al. 3 LProMin).
- b) **ordonner une enquête en limitation de l'autorité parentale ou des mesures provisionnelles de protection** ; s'il apparaît qu'il existe une mise en danger et que le signalement ne peut être apprécié en raison du refus de coopérer des parents ou de circonstances particulières, le SPJ saisit la JP, qui, en fonction de son appréciation des faits, confiera au SPJ un mandat d'évaluation (art. 20 LProMin). Si **l'urgence** de la situation est telle qu'elle nécessite des mesures immédiates de protection, la JP prend des mesures provisionnelles de protection.
- c) **prendre des mesures de protection de l'enfant** au sens des articles 307ss CC.

¹⁶ Les parents ou le-la représentant-e légal-e sont informés sous réserve d'un risque accru de récidive immédiat et d'un risque de perte des moyens de preuves (art. 34 al.2 LVPAE).

¹⁷ Le développement physique, psychique, affectif ou social du-de la mineur-e n'est pas menacé ou s'il l'est, les parents ont pris les mesures nécessaires pour y remédier.

L'action socio-éducative faisant suite à un signalement

Si les parents collaborent et sont d'accord avec l'action socio-éducative proposée par le SPJ, celui-ci travaille sans que l'Autorité de protection soit saisie. Si au contraire, ils refusent de collaborer, s'opposent à l'action socio-éducative proposée ou si les circonstances le justifient, le SPJ peut, en tout temps, saisir l'Autorité de protection, qui, à l'issue d'une enquête en limitation de l'autorité parentale, instituera ou non, une mesure de protection qu'elle confiera pour exécution au SPJ. Le SPJ est dans ce cas tenu de faire rapport annuellement à l'Autorité de protection, sur base de la révision périodique de la situation.

Les signalements relevant de la compétence du Tribunal d'arrondissement

Comme exposé plus haut, dès lors qu'une procédure matrimoniale est ouverte auprès du Tribunal d'arrondissement (TDA), ce dernier est l'Autorité compétente pour prendre des mesures de protection. Il revient dès lors au TDA de traiter le signalement en prenant une décision dans le cadre de la procédure de séparation ou de divorce ou en mandatant le SPJ pour évaluer la situation¹⁸. Si des mesures de protection sont prononcées, l'art. 315a CC prévoit que les juges du divorce chargent l'Autorité de protection de l'enfant, soit la JP, de leur exécution. En effet, la procédure matrimoniale s'achève avec le prononcé puis l'entrée en force du jugement matrimonial alors que la protection de l'enfant requiert en général un accompagnement suivi et par conséquent l'intervention d'une Autorité de « terrain »¹⁹. Dans la pratique, il s'avère que le TDA mandate directement le SPJ puis, s'il l'estime nécessaire, transfère la mesure à la Justice de Paix lorsqu'il clôt la procédure matrimoniale.

LES DEMANDES D'AIDE AU SPJ

Le traitement des demandes d'aide est réglé par l'art. 27a LProMin. Lorsqu'une demande d'aide est adressée au SPJ par des parents, un-e mineur-e capable de discernement ou son-sa représentant légal-e, **le SPJ procède à une appréciation de la situation afin d'identifier la mise en danger du développement du-de la mineur-e et la capacité des parents d'y faire face seuls ou avec l'aide appropriée d'autres professionnels**. S'il l'estime nécessaire, le SPJ mène une action socio-éducative **sans l'intervention de la Justice**, à moins que les parents en refusent finalement les modalités. Dans ce cas, le SPJ **peut saisir** la Justice de Paix. Dans tous les cas, l'action socio-éducative fait l'objet d'une révision périodique, d'office ou à la demande des parents ou du-de la mineur-e capable de discernement (art. 16 LProMin).

LES MANDATS DES AUTORITÉS JUDICIAIRES

L'Autorité judiciaire compétente peut octroyer au SPJ un mandat concernant un-e mineur-e qui lui semble avoir besoin d'aide sans que le Service n'ait connaissance préalablement de la situation. Soit l'Autorité confie un mandat d'évaluation des conditions de vie de l'enfant, puis sur cette base, prend si nécessaire une mesure de protection dont elle confie l'exécution au Service, soit l'Autorité instaure directement un tel mandat.

¹⁸ La Justice de Paix reste toutefois compétente pour prendre les mesures immédiatement nécessaires à la protection de l'enfant lorsqu'il est probable que le-la juge ne pourra pas les prendre à temps.

¹⁹ « Compétences matérielles du juge matrimonial et des autorités de tutelle – Considérations théoriques et quelques cas pratiques », Meier, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich – Basel – Genf 2007

1.5. L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

L'intervention de l'Etat, dès lors qu'elle est déterminée comme nécessaire, prend la forme d'une **action socio-éducative** conduite par le SPJ.

UN DOUBLE OBJECTIF

Les actions socio-éducatives ont pour objectif d'assurer la **protection des mineurs** menacés ou en danger dans leur développement en vue de rétablir les conditions favorables à leur développement, de prévenir des actes de maltraitance ou d'en éviter la répétition **tout en visant à réhabiliter les compétences parentales**. Si ce double objectif est habituel en matière de protection des mineurs, **le canton de Vaud est le seul canton romand à avoir inscrit dans la loi le volet de la réhabilitation des compétences parentales**.

Il convient de préciser que, par son intervention, l'Etat a pour but d'**induire les changements nécessaires pour que la situation redevienne acceptable** et non qu'elle soit optimale. L'intervention de protection ne vise pas à supprimer tout risque mais « à *prévenir, limiter ou faire disparaître le danger qui menace le-la mineur-e* » (art. 13 al. 1 LProMin). L'art. 14 du RLProMin stipule que l'action socio-éducative fait l'objet d'une révision annuelle en fonction des objectifs visés. Ainsi, **pour chacune des actions** qu'il met en place, le SPJ doit, en fonction de la situation particulière, définir les objectifs poursuivis en termes de protection et de réhabilitation des compétences parentales. Si les compétences parentales ne paraissent pas pouvoir être suffisamment réhabilitées dans un premier temps, les objectifs concernent alors prioritairement la protection et les soins nécessaires à apporter aux mineurs et le maintien du lien avec leurs parents.

UNE VARIÉTÉ DE MOYENS

Par action socio-éducative, on entend **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-de la mineur-e hors du milieu familial (institutions ou familles d'accueil) ou de toute autre mesure utile** (art. 14 al. 2 LProMin). Les différentes prestations sont développées dans le cadre de la politique socio-éducative (PSE) du canton, que le Conseil d'Etat est tenu de définir depuis l'entrée en vigueur de la LProMin en 2004²⁰. Le SPJ doit évaluer et adapter de manière régulière les prestations nécessaires à la protection des mineurs, décider des priorités et désigner les prestataires qui seront subventionnés, en tenant compte des ressources disponibles. Si nécessaire, le SPJ a la possibilité de recourir également à des prestations d'autres cantons.

L'action socio-éducative prend la **forme** notamment de visites à domicile, d'entretiens avec les parents et/ou le-la mineur-e, de soutien financier, de conseil éducatif ou encore d'accompagnement et d'orientation sociaux, financiers ou juridiques.²¹

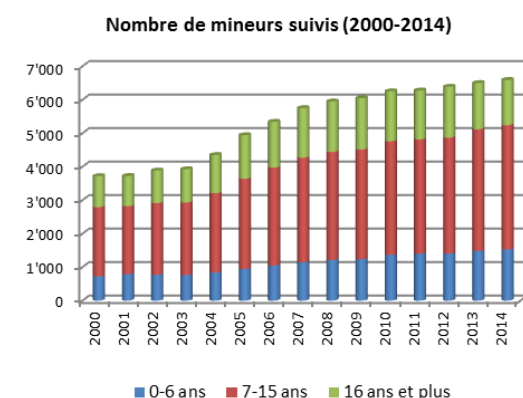
²⁰ La « Politique socio-éducative cantonale en matière de protection des mineurs » a été adoptée en août 2006 par le DFJC. Une révision est en cours. http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/spj/fichiers_pdf/Politique_socio_educ.pdf

²¹ « Manuel de référence de l'ASPM », op.cit., p. 57

1.6. LES RÉCENTES ÉVOLUTIONS

Une augmentation du nombre et de la complexité des cas²²

Les interventions de protection se sont progressivement multipliées et complexifiées ces dernières décennies. Les Autorités administratives et judiciaires doivent faire face à une augmentation quantitative mais aussi qualitative des dossiers. La précarisation de la situation économique et sociale, les nouveaux mouvements démographiques (inversion de la structure des âges et flux migratoires), les modifications de la structure familiale (âge du mariage, taille, modèles) et des valeurs (« enfant-roi », absence de cadre éducatif suffisant, place de l'enfant dans la société) ont engendré une perte de repères pour les enfants et les familles. D'autres facteurs sont également à prendre en compte : décentralisation de l'action socio-éducative qui a rendu le service plus accessible aux régions périphériques, médiatisation de la maltraitance, sensibilisation de l'opinion publique et évolution des disciplines du domaine de l'enfance qui a vu l'intensification de l'attention portée aux situations d'enfants à risque par les professionnels, prise en compte plus fine des facteurs de mise en danger et abaissement du seuil de tolérance. Le déni des parents joue aussi un rôle. Rien que depuis 2004, le nombre de dossiers suivis par année par le SPJ est passé de 4'351 à 6'593 en 2014, ce qui représente une augmentation de 50% environ.



Depuis les années 90, il y a eu une évolution importante de la structure des âges de la population prise en charge. Si l'abaissement de l'âge de la majorité en 1996 a réduit le nombre de cas, cela a été plus que compensé par le fait que les milieux scolaires, préscolaires, médicaux et hospitaliers ont augmenté le nombre de cas signalés suite au perfectionnement des modes de collaboration de ces milieux avec le SPJ. L'augmentation du nombre de cas provient ainsi principalement de situations concernant des enfants âgés de 7 à 15 ans.

Une obligation croissante de rendre compte

Ces dernières années, le SPJ a aussi vu se renforcer les attentes envers lui quant à l'obligation de rendre compte de son action. Cette évolution s'explique notamment par une augmentation des interactions avec la Justice de Paix suite aux nouvelles procédures mises en place en 2013 (traitement des signalements par l'Autorité de protection) et par le renforcement du recours par les parents à la représentation d'avocats (générateur de plus de demandes de renseignements). Compte tenu de la tendance de la population à demander plus facilement que par le passé des comptes à l'Etat, le SPJ doit pouvoir renseigner les familles sur son action tout au long de la procédure mais aussi renseigner les mineurs qui viendraient consulter leur dossier une fois majeurs, même longtemps après la fin du suivi.

²² Exposé des motifs et projet de loi sur la protection des mineurs, octobre 2003, p.9-13 et 19ss ainsi que la Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Philippe Vuillemin demandant au Conseil d'Etat un rapport sur le Service de protection de la jeunesse (SPJ), novembre 2007, p. 15

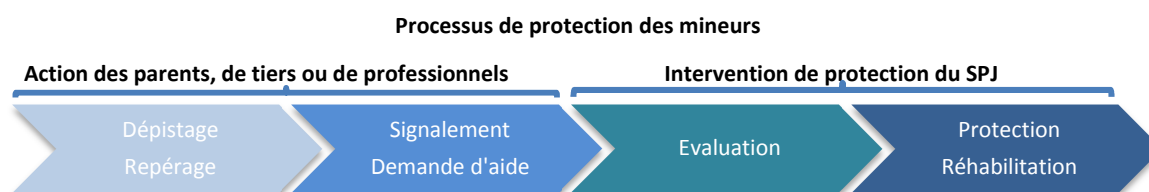
2. L'OBJECTIF ET L'APPROCHE DE L'AUDIT

La Cour des comptes s'est saisie elle-même du sujet de l'audit en raison de l'importance de la politique publique (env. 4.5 % des mineurs du canton soit 6'500 enfants bénéficient d'un suivi du SPJ), de son impact sur la population (droit de l'enfant à être protégé et intervention dans la sphère privée des familles) ainsi que des montants conséquents dépensés dans ce domaine chaque année (plus de 100 millions de CHF).

2.1. L'OBJECTIF DE L'AUDIT

Le processus de protection des mineurs

Selon le découpage fait par le SPJ, le processus de protection des mineurs comprend quatre phases : le dépistage ou repérage, le signalement ou la demande d'aide, l'évaluation et enfin, le cas échéant, la protection de l'enfant et la réhabilitation des compétences parentales par l'action socio-éducative.



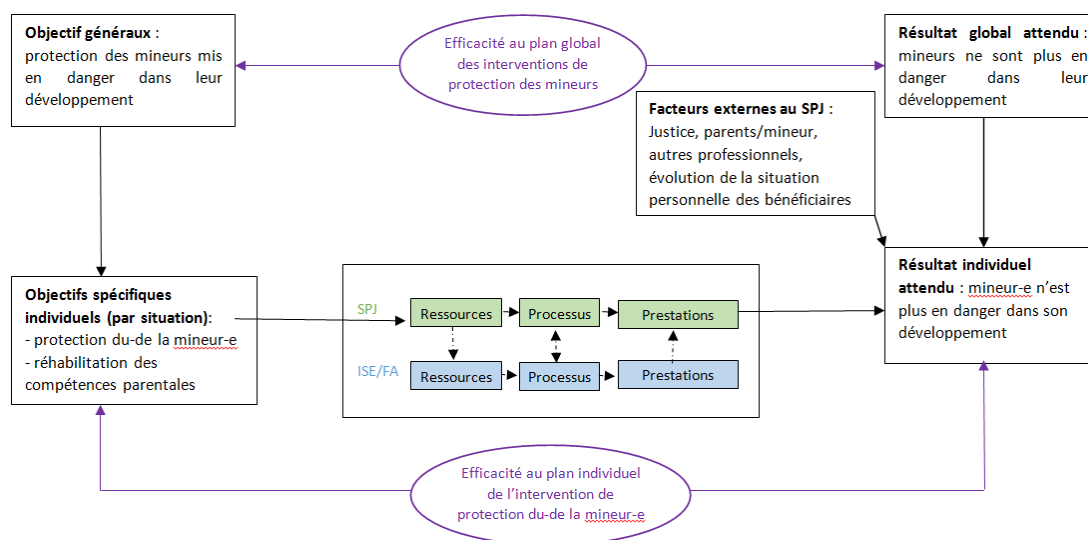
Source : adapté du manuel de référence de l'ASPM, op. cit., p.9

Pour qu'une intervention de protection soit déclenchée, le SPJ doit avoir été sollicité. Le dépistage et le signalement/demande d'aide sont fortement tributaires de la capacité des professionnels, respectivement des parents, à identifier la mise en danger potentielle de l'enfant et à franchir le pas pour solliciter le SPJ. Le travail du SPJ pour renforcer l'efficacité de ces phases réside dans la sensibilisation du public et des professionnels à la question de la maltraitance et des possibilités, voire des devoirs, qu'ils ont de solliciter le SPJ lorsqu'il apparaît qu'un enfant a besoin d'aide. Ce travail ne fait pas l'objet du **présent audit, qui porte sur l'intervention du SPJ à partir du moment où il a été saisi**.

L'efficacité des interventions de protection menées par le SPJ

Les interventions de protection sont efficaces lorsqu'elles aboutissent à la réduction suffisante de la mise en danger des mineurs, soit lorsque les objectifs individuels de protection et de réhabilitation des compétences parentales sont atteints. Cette efficacité **dépend de la contribution de chacune des parties prenantes**, soit des mineurs et de leur famille par leur capacité à apporter les changements nécessaires à leur situation, du SPJ et de ses prestataires par les actions qu'ils mènent, des divers professionnels accompagnant la famille (psychologues, enseignants, médecins) ainsi que, selon les cas, des Autorités judiciaires. L'efficacité des interventions de protection est bien sûr également influencée par l'évolution de la situation familiale et par les contraintes posées par le cadre légal (règles de procédure par exemple).

Cadre logique des interventions de protection des mineurs vu sous l'angle du SPJ



Source : Cour des comptes

L'efficacité du SPJ ou sa contribution à l'efficacité des interventions de protection

Si le SPJ ne peut à lui seul garantir l'efficacité des interventions de protection, il est responsable de conduire l'action socio-éducative de manière à favoriser son efficacité. Il a la responsabilité, pour chaque situation, de définir les changements attendus, de mettre en œuvre les moyens adéquats pour les induire et d'évaluer ensuite la réalisation de ces changements jusqu'à ce qu'il soit possible de mettre un terme à l'intervention. Dans ce contexte, il est attendu du SPJ qu'il prenne autant que possible les bonnes décisions (ou fasse les bonnes propositions à la Justice), au bon moment ; qu'il mène les actions permettant de protéger les mineurs qui sont en danger (et non ceux qui ne le sont pas), au besoin en faisant appel aux prestations d'institutions qu'il subventionne ou à des familles d'accueil; qu'il assure la coordination avec les autres professionnels intervenant auprès de la famille. Ainsi, si l'efficacité de l'action socio-éducative ne dépend pas que du SPJ, ce Service y contribue significativement par la qualité de son intervention, qu'il mène dans les limites imposées par le cadre légal.

L'objectif de l'audit a été de **déterminer si le SPJ a élaboré et mis en œuvre, compte tenu des contraintes existantes, une gestion et un suivi qui lui permettent d'optimiser ses actions socio-éducatives afin de protéger efficacement les mineurs mis en danger dans leur développement.**

Pour ce faire, l'audit a compris les trois axes décrits ci-après.

AXE I : L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ORPM

Pour favoriser son efficacité, le SPJ doit avoir conçu et mis en place un cadre de fonctionnement qui assure la qualité de ses interventions. **L'accessibilité du service, la formation des collaborateurs, la mise à leur disposition de méthodes et d'outils de travail adaptés, le développement d'une unité de pratiques ainsi que l'appui, le contrôle et le suivi des actions menées** constituent les éléments clés d'organisation et de fonctionnement examinés par la Cour dans chacun des quatre ORPM.

Le SPJ a-t-il conçu et mis en place une organisation et un fonctionnement favorables à l'efficacité de ses interventions ?

AXE II : LES INTERVENTIONS DE PROTECTION DES MINEURS

Les interventions de protection des mineurs du SPJ comprennent deux phases principales :



Afin d’optimiser les chances d’obtenir les changements jugés nécessaires dans la situation, soit l’efficacité de l’intervention (atteinte des objectifs fixés en matière de protection et de réhabilitation des compétences parentales), il importe que le SPJ conduise les différentes étapes clés de l’intervention de manière efficace.

Les étapes clés des interventions de protection des mineurs du SPJ sont-elles conduites de manière efficace ?

Pour ce faire, la Cour a examiné les éléments suivants :

a) L’exécution de chaque étape clé

Le SPJ, seul ou pour le compte de l’Autorité judiciaire compétente, est chargé de conduire les interventions de protection. Son processus d’intervention doit, d’une part respecter les exigences légales et réglementaires, d’autre part assurer la qualité de son intervention. Ses procédures de travail doivent sécuriser les décisions prises.

b) La collaboration avec les bénéficiaires

Les changements nécessaires ne peuvent être initiés que par les bénéficiaires de l’action socio-éducative. Afin de pouvoir exercer une autorité de compétence auprès des mineurs et de leurs parents et induire les changements nécessaires durablement, le SPJ doit non seulement faire preuve de rigueur dans ses interventions, mais aussi travailler en **collaboration** avec eux, **dans le respect de leurs droits**.

Depuis la ratification par la Suisse de la Convention des droits de l’enfant en 1997, les mineurs ne doivent plus être considérés comme des objets de protection, mais comme des personnes à part entière. En application des principes définis par les art. 3 et 12 de la Convention, l’art. 4 LProMin stipule que lorsqu’une décision les concerne directement²³, les mineurs capables de discernement sont **informés et entendus** et **leur avis est pris en considération** eu égard à leur âge et à leur degré de maturité. Toute décision prise en vertu de la LProMin doit l’être **dans l’intérêt prépondérant** des mineurs.

Les interventions doivent ainsi, conformément aux dispositions de la LProMin, se réaliser dans un contexte de **transparence** et de **protection de la sphère privée** et **les parents, comme les mineurs capables de discernement**, doivent y être **associés**.

c) La collaboration avec les autres intervenants

Le succès de l’intervention de protection dépend fortement des autres intervenants, que sont les institutions et les familles d’accueil auxquelles le SPJ fait recours ainsi que les autres

²³ Qu’elle soit judiciaire ou administrative

professionnels intervenant auprès de la famille (médecins, école, etc.). Aux premiers, le SPJ confie un mandat. Dans ce cadre, il doit donner les informations nécessaires, collaborer et suivre les prestations délivrées. En outre, le Service est responsable d'assurer la coordination de l'action et de collaborer avec les seconds pour maximiser les chances de succès (art. 15 LProMin).

d) La collaboration avec les Autorités judiciaires

Le SPJ agit pour le compte des Autorités judiciaires compétentes lorsqu'il apprécie d'office des signalements, exécute des mandats d'évaluation qui lui sont confiés ou met en œuvre des mesures de protection. Afin de favoriser l'efficacité de l'intervention dans un tel contexte, il importe que le SPJ communique toutes les informations utiles aux prises de décisions des Autorités judiciaires en temps opportun, agisse conformément aux mandats donnés, et rende compte périodiquement de son action.

AXE III : LA MESURE DE L'EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS DE PROTECTION

Malgré les nombreuses parties prenantes et la dépendance de l'efficacité de l'action socio-éducative envers la performance de chacune d'entre elles, le SPJ est le leader des interventions. Il lui appartient dès lors d'évaluer non seulement périodiquement, pour chaque situation, l'efficacité de l'action socio-éducative afin de pouvoir la piloter, mais aussi de mesurer l'efficacité des interventions de protection des mineurs en danger au niveau global.

Le SPJ mesure-t-il l'efficacité de ses interventions de protection des mineurs ?

2.2. L'ÉTENDUE

L'audit a porté sur **les interventions de protection menées par le SPJ**, plus particulièrement par ses quatre **Offices régionaux de protection des mineurs**, dans le cadre de la protection des mineurs de **droit civil**.

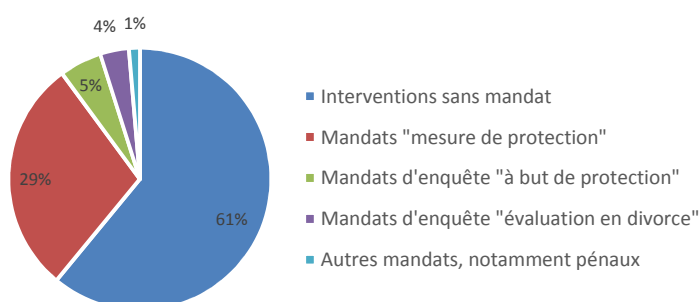
Dès lors, les aspects suivants ont été **exclus** du champ de l'audit :

- a) La définition de la Politique socio-éducative et la gestion par l'Unité de pilotage des prestations éducatives contractualisées (UPPEC) des prestations fournies par les institutions (contrats de prestations et controlling) et les familles d'accueil (agrément, formation, accompagnement et suivi).
- b) Les évaluations en divorce menées par l'Unité Evaluation et Missions Spécifiques (UEMS) sur mandats d'enquête des Tribunaux d'arrondissement dans le cadre de mesures de protection de l'union conjugale et de procédures de divorce. Le SPJ réalise dans ce cadre des expertises visant à formuler aux Présidents des Tribunaux ses recommandations sur l'attribution de l'autorité parentale, la garde et/ou l'exercice des relations personnelles ; son mandat n'est pas d'évaluer une mise en danger des enfants dans leur développement (art. 20 al.1 let. a et b LProMin).²⁴

²⁴ Il arrive que l'UEMS, dans le cadre de son évaluation, observe une mise en danger des enfants. Elle en fait alors part dans son rapport au Tribunal, à qui elle peut proposer de mandater l'ORPM pour une intervention de protection. L'UEMS a alors un rôle de signalant ; elle ne conduit pas d'action socio-éducative.

- c) L'exécution des mandats confiés par le Tribunal des mineurs aux ORPM dans le cadre des mesures de protection de droit pénal en faveur de mineurs délinquants ainsi que des divers mandats administratifs que peut recevoir le SPJ (art. 20 al. 2 LProMin).

Répartition des interventions du SPJ (par type)



Source : CdC, à partir de « Protection des mineurs – statistiques » du SPJ, 2014

Enfin, la Cour s'est attachée à examiner les pratiques en vigueur au moment de l'exécution de l'audit et a dès lors concentré ses travaux sur les actions menées par le SPJ en **2013 et 2014**.

2.3. L'APPROCHE

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « *Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits* ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Madame Eliane Rey, magistrate responsable, de Monsieur Frédéric Grognez, magistrat suppléant et de Madame Corinne Meirino, cheffe de mandat d'audit.

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

Les démarches menées pour cet audit en particulier sont présentées ci-dessous. Les informations récoltées proviennent de différentes sources.

➤ Des entretiens avec les différents responsables du Service

La Cour a mené une vingtaine d'entretiens au sein du Service. Ses interlocuteurs ont été les suivants :

- le Chef de service, à plusieurs reprises
- les responsables des quatre Offices régionaux de protection des mineurs ainsi que leurs adjoints suppléants, à plusieurs reprises
- le responsable de l'Unité de Soutien Méthodologique (USM) et adjoint du chef de service, ainsi que sa collaboratrice, responsable de la formation pour le Service
- la Cheffe de l'Unité d'Appui Juridique (UAJ)
- le Chef de l'Unité Logistique et Finances (ULF)
- la Cheffe de l'Unité de pilotage des prestations éducatives contractualisées (UPPEC), responsable de gérer la capacité d'accueil et d'adapter les prestations aux besoins des mineurs devant être placés hors du milieu familial ainsi que d'assurer le suivi et le soutien aux institutions et aux familles d'accueil

➤ **L'examen d'un échantillon de 150 dossiers**

Afin de pouvoir déterminer les pratiques en vigueur du Service, un échantillon de 150 dossiers a été examiné sous l'angle du traitement du dossier aux différentes étapes du processus d'intervention. Le bien-fondé des décisions prises n'a pas été remis en question, la Cour ne pouvant, après coup au surplus, se substituer au jugement professionnel du Service, voire aux décisions de Justice.

Cet échantillon était composé, pour chaque Office, de :

- 15 dossiers récents, soit ouverts après juin 2013 et encore ouverts fin juin 2014
- 15 dossiers plus anciens, ouverts avant janvier 2010, dont la moitié d'entre eux étaient encore ouverts fin juin 2014, l'autre moitié fermés
- 7-8 dossiers de courte durée, soit ouverts et fermés entre janvier 2013 et juin 2014.

La sélection a été effectuée en veillant à la représentation des différents types de dossiers (avec/sans mandat, demande d'aide ou signalement, type de mandat) et à la répartition entre les différents assistants sociaux.

L'examen a porté sur l'action arrêtée au 1^{er} septembre 2014 et a nécessité, compte tenu du mode et du niveau variable de documentation, un travail conséquent de reconstitution de l'action pour pouvoir extraire les informations nécessaires à l'audit. La lecture faite des situations a ensuite été partagée lors d'entretiens avec les responsables hiérarchiques concernés, qui ont pu amener des compléments d'informations sur les dossiers.

➤ **Des questionnaires**

En raison du nombre d'interlocuteurs et dans un but d'optimisation des travaux, des questionnaires ont été adressés, en concertation avec le Service, en mai 2015 :

- à tous les assistants sociaux de protection des mineurs du Service
- à toutes les institutions socio-éducatives dont les prestations étaient alors contractualisées ainsi qu'aux institutions hors PSE / hors canton
- à toutes les familles d'accueil

Par ailleurs, étant donné que les Autorités judiciaires se fondent sur les rapports du SPJ pour prendre leurs décisions en matière de protection des mineurs, la Cour a souhaité intégrer dans ses travaux leurs points de vue d'utilisatrices des rapports. C'est pourquoi, elle a également adressé un questionnaire aux Premiers Juges des neuf ressorts de Justice de Paix et aux Premiers Présidents des quatre Tribunaux d'arrondissement du canton, qui ont tous répondu.

➤ **L'examen de la documentation**

La Cour a examiné la documentation mise à disposition par le SPJ, principalement son Système de direction et d'organisation (directives internes), ses statistiques et un certain nombre de procès-verbaux. Elle a également pris connaissance d'un certain nombre d'informations utiles sur le domaine.

➤ **La perception du travail au quotidien**

L'équipe d'audit a pu percevoir la nature et l'intensité du travail au quotidien des assistants sociaux de protection des mineurs en passant une semaine au sein de chacun des Offices et en suivant, durant quelques heures, à l'invitation du SPJ, des assistants sociaux dans leur travail (colloque d'équipe, réseau de professionnels, visite à domicile, audience au Tribunal).

LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée. Le rapport a été rédigé en tenant compte du contexte dans lequel évolue le SPJ, notamment le fait qu'il n'est pas seul responsable de l'efficacité des interventions de protection des mineurs.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Le processus a été ensuite celui appliqué à tous les audits de la Cour. La séance de clôture qui s'est tenue le 3 décembre 2015 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les constatations et recommandations au Chef de service.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 16 décembre 2015 puis adressé au Chef de service le 18 décembre 2015 afin que le Service puisse formuler ses observations. Les observations du Service sont reproduites aux pages 99 et suivantes du présent rapport.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 17 février 2016 a adopté le présent rapport public en présence de Madame Anne Weill-Lévy, présidente, Madame Eliane Rey, vice-présidente, ainsi que Monsieur Frédéric Grognez, vice-président.

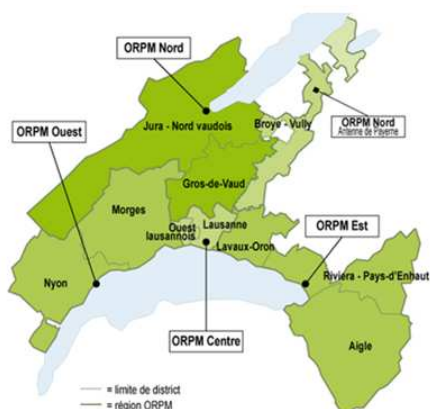
La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

3. LES RÉSULTATS DE L'AXE 1 : L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ORPM

3.1. L'ACCESSIBILITÉ

L'organisation mise en place assure une **très bonne accessibilité du SPJ**. Différents canaux ont en effet été développés afin que le Service puisse être saisi en tout temps de situations urgentes et que les personnes souhaitant faire un signalement ou demander de l'aide puissent le faire.

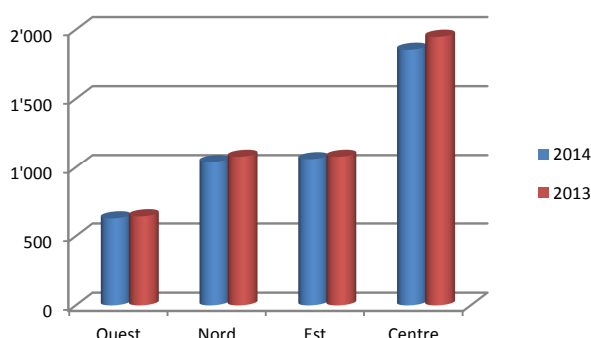
La mission de protection des mineurs en danger est confiée à des **Offices régionaux de protection des mineurs (ORPM)**, chargés des interventions en faveur des mineurs et de leurs familles. Afin d'assurer une **proximité régionale** tout en garantissant une taille critique suffisante de chaque Office, le territoire vaudois a été découpé, de la même manière que lors de la régionalisation des Tribunaux d'arrondissement, en quatre zones, attribuées à quatre Offices distincts²⁵. L'Ouest est l'ORPM le plus petit (env. 600 dossiers par an), viennent ensuite le Nord et l'Est (env. 1'000 dossiers par an chacun), le Centre étant le plus grand (env. 1'900 dossiers par an).



Source :

<http://www.vd.ch/autorites/departements/dfjc/spj/offices-et-unites/orpm/>

Dossiers ouverts au 31 décembre 2013/2014 par ORPM



Source : CdC, à partir de « Protection des mineurs – Statistiques », 2013 et 2014, SPJ

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit de protection de l'enfant le 1^{er} janvier 2013, un **formulaire internet** permet de faire en tout temps un signalement en ligne.

Une **permanence téléphonique 24h/24 et 7j/7** est assurée par le Service par le biais de la Centrale d'alarme de la police cantonale. Durant les heures de bureau, un service de garde répond aux demandes d'aide et traite en principe si besoin les demandes concernant les ASPM absents. En dehors de ces heures, un service de piquet pour les urgences est assuré, selon un tournoi, par les membres des directions d'Office pour les urgences.

²⁵ ORPM Ouest (districts de Nyon et Morges), ORPM Est (Lavaux-Oron, Riviera, Aigle), ORPM Centre (Lausanne et Ouest lausannois) et ORPM Nord (Gros-de-Vaud et le Jura Nord-Vaudois, avec une antenne à Payerne pour la Broye-Vully)

3.2. LE PROFIL ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES DES ASSISTANTS SOCIAUX

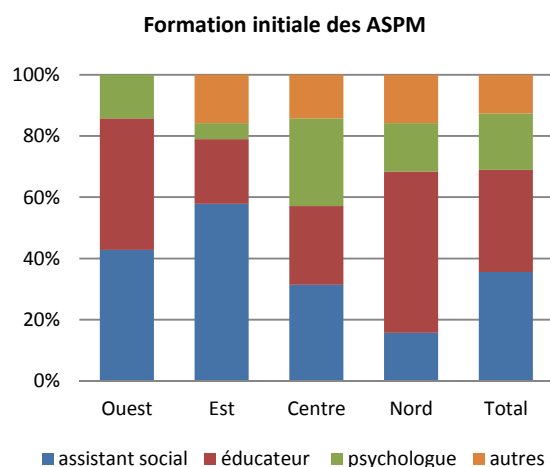
Dans un domaine tel que la protection des mineurs, où les aspects relationnels occupent une place déterminante, le rôle joué par les collaborateurs dans l'intervention est particulièrement important. Vu la complexité des situations et le caractère multidisciplinaire des problématiques ainsi que la très grande responsabilité qu'ils assument dans leurs interventions, les assistants sociaux de protection des mineurs (ASPM) doivent impérativement être très bien formés. C'est pourquoi, la Cour a examiné quel est le profil des ASPM mais aussi comment leurs compétences sont développées puis utilisées par le Service.

LE PROFIL DES ASSISTANTS SOCIAUX DE PROTECTION DES MINEURS

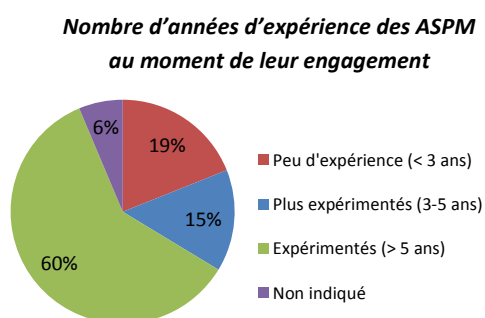
Au moment de leur engagement, les collaborateurs du SPJ ont achevé une formation supérieure, le plus souvent d'assistants sociaux ou d'éducateurs, et sont au bénéfice d'une certaine expérience en travail social, dans des domaines variés. Au vu de la spécificité du métier d'ASPM, ils n'ont, sauf exceptions, pas d'expérience préalable en protection des mineurs.

Des diplômés de hautes écoles

Le SPJ recrute pour les postes d'assistants sociaux de protection des mineurs (ASPM) des personnes disposant d'une formation de base solide (diplôme d'une haute école). Si on note des prédominances variables selon les Offices, dans l'ensemble, les ASPM sont pour 1/3 environ des assistants sociaux HES ou équivalent et pour un autre 1/3 des éducateurs HES ou équivalent. Le dernier tiers comprend pour moitié des psychologues, les autres ASPM étant principalement titulaires de masters en droit de l'enfant, en sciences sociales et en sociologie.



Des collaborateurs engagés avec une certaine expérience en travail social

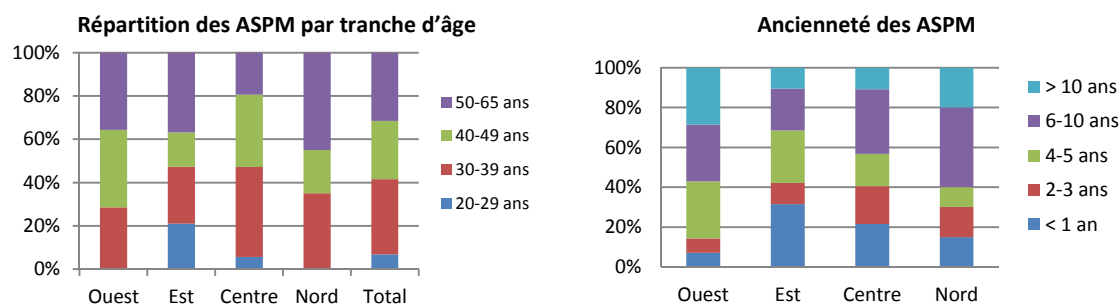


Source : CdC, enquête auprès des ASPM
(taux de réponse 94%)

Trois années d'expérience préalable dans le domaine social sont demandées aux candidats aux postes d'ASPM. Il apparaît que cette règle n'a connu que peu d'exceptions depuis 2008 ; les ASPM concernés ont depuis acquis de l'expérience. La majorité des collaborateurs indiquent avoir été au bénéfice de plus de 5 ans d'expérience au moment de leur engagement. Cette expérience a été acquise surtout comme assistants sociaux, éducateurs, travailleurs en institution ou psychologues.

Une équipe de collaborateurs réunissant de jeunes ASPM et de plus anciens

En ce qui concerne l'âge des ASPM, on observe une pyramide des âges assez bien équilibrée dans les quatre Offices, même si on peut noter certaines différences entre eux. L'Est notamment a quelques collaborateurs de moins de 30 ans alors que le Centre a proportionnellement moins de collaborateurs de plus de 50 ans que les autres. Le Service a ainsi, dans l'ensemble, une proportion quasi équivalente d'ASPM âgés de 30 à 39 ans, de 40 à 49 ans et de 50 ans et plus.



Source : CdC, enquête auprès des ASPM (taux de réponse de respectivement 94% et 95%)

Sur le plan de l'ancienneté des collaborateurs, synonyme d'expérience dans le poste d'ASPM, le Service bénéficie, malgré une certaine rotation de personnel inhérente au métier, d'une base solide de collaborateurs expérimentés, en particulier aux ORPM Ouest et Nord où 60% des collaborateurs ont entre 6 et 20 ans d'expérience.

LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

Afin d'être en mesure d'insuffler à une famille les changements requis par la situation, les ASPM doivent disposer des **compétences personnelles et professionnelles** leur permettant de faire autorité auprès d'elles, l'autorité conférée par un mandat n'étant pas suffisante pour cela. Vu le profil des ASPM à l'engagement, le SPJ mise sur la formation, initiale et continue, et sur l'expérience, pour développer les connaissances et compétences nécessaires. Dans ce but, il offre aux nouveaux collaborateurs une formation initiale spécifique approfondie et un accompagnement personnalisé au sein des ORPM puis de larges possibilités de formation continue.

Des compétences à développer une fois entrés en fonction

Les ORPM concentrent le recrutement des ASPM sur des personnes se montrant capables de se centrer sur l'enfant, de s'intégrer à des équipes, de se projeter dans le travail particulier de la protection des mineurs. Les connaissances et compétences clés nécessaires à ce métier²⁶ ne sont pas testées avant l'engagement mais deux des ORPM²⁷ ont indiqué soumettre des « mini cas » aux candidats pour une courte analyse clinique. Des connaissances particulières en lien avec le travail d'ASPM (travail avec des toxicomanes, par exemple), acquises notamment lors d'une expérience précédente, peuvent par contre favoriser l'engagement. Les compétences personnelles sont appréciées par le biais des entretiens de recrutement.

²⁶ Le cahier des charges des ASPM mentionne comme compétences les techniques d'entretien, la gestion de conflits, la relation en aide contrainte, la capacité rédactionnelle et des aspects de personnalité ainsi que des connaissances en matière de développement de l'enfant, de dynamique familiale et de droit de la famille.

²⁷ Un troisième a indiqué, au moment de l'audit, le prévoir pour l'avenir.

A partir du moment où la formation de base et l'expérience du-de la candidat-e satisfont les critères du Service et que le-la candidat-e convainc ses recruteurs, le SPJ mise sur la formation, initiale et continue, et sur l'expérience, pour que les ASPM acquièrent les connaissances et développent les compétences nécessaires à leur action.

Une formation initiale spécifique pour les nouveaux assistants sociaux

Afin de développer les **compétences professionnelles** des nouveaux collaborateurs, le SPJ a mis en place un dispositif visant à assurer la transmission des connaissances de base et le partage de l'expérience. Ce dispositif comprend deux volets : **un accompagnement au sein de l'ORPM et une formation interne approfondie.**

Au sein de leur ORPM, un système de parrainage²⁸ a été introduit pour accompagner les nouveaux collaborateurs, en particulier les trois premiers mois. Selon l'organisation mise en place par la personne en charge du parrainage, ce dernier consiste en de la formation théorique, du coaching de situations, un accompagnement sur le terrain et des visites auprès des partenaires et unités du service. Très apprécié des ASPM engagés ces trois dernières années, il vise à permettre aux nouveaux ASPM de se familiariser avec les différents aspects du travail.

Parallèlement à cet accompagnement au quotidien, les nouveaux collaborateurs sont tenus de suivre une **formation interne** de 13 jours, qui comprend une présentation du Service et une formation approfondie spécifique composée de trois modules indépendants. Cette formation a pour but de permettre aux nouveaux collaborateurs d'une part d'acquérir les bases théoriques et pratiques des principaux champs de la protection des mineurs et d'autre part d'approfondir les connaissances théoriques et cliniques concernant l'enfant et la famille, nécessaires à la compréhension des situations de mineurs en danger. Cette formation interne théorique approfondie est un atout indéniable mais son efficacité paraît limitée par le rythme auquel elle est suivie. En effet, elle doit s'accomplir de manière échelonnée sur un peu plus d'un an, alors que l'ASPM aura déjà été formé sur le terrain.

Contenu des trois modules de formation interne dispensés aux nouveaux collaborateurs

Module 1 (2 jours) Approche de la maltraitance	Mise en danger du développement de l'enfant Axes de la parentalité, troubles de la parentalité Etapes de la construction psychique de l'enfant, l'attachement
Module 2 (4 jours) Articulation des cadres juridique, administratif et clinique	Approfondissement du droit civil et pénal de la protection des mineurs, audience en justice (1 jour) L'intervention sous mandat judiciaire (2 jours) Les pratiques de réseau (1 jour)
Module 3 (5 jours) Evaluation et intervention en protection de l'enfant	L'évaluation des situations de risque, de danger et de maltraitance (3 jours) L'activation des compétences parentales (2 jours)

Source : SPJ, Programme de « Formation des nouveaux collaborateurs »

²⁸ Chaque ORPM compte un-e ASPM expérimenté-e (à l'exception du Centre qui en compte deux) dont le cahier des charges comprend cette fonction spécifique (personne ressource méthodologie et parrainage), placée sous la responsabilité du-de la chef-fe d'Office.

Une large offre de formation continue mise à disposition des collaborateurs

Le SPJ investit une somme conséquente chaque année dans la **formation continue** de ses collaborateurs. Il leur octroie, dès la 2^e année de service, sans conditions particulières, **jusqu'à 10 jours par an**²⁹ alors que la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud prévoit 3 jours. **L'offre de formation continue** comprend l'accès aux modules de formation interne des nouveaux collaborateurs (cf. tableau ci-dessus), à des formations internes portant sur des thématiques sollicitées par les collaborateurs³⁰ ainsi qu'à des formations externes. Ces dernières recouvrent un **large spectre** de thématiques³¹, dont des formations longues certifiantes suivies par 2 à 3 ASPM par Office par année.

L'offre de formation n'est toutefois pas construite à partir de compétences professionnelles et personnelles clés pour les interventions de protection préalablement identifiées par le Service comme devant être développées par chacun-e. Vu le devoir des collaborateurs de l'Etat d'entretenir et développer leurs compétences à un niveau conforme aux exigences de leur poste³², le SPJ table sur la **responsabilisation** des individus et n'impose généralement pas de formation continue à ses collaborateurs, en dehors des situations, plutôt rares, où un besoin spécifique est clairement identifié par la hiérarchie dans le cadre des entretiens d'appréciation, entretiens qui n'ont pas lieu chaque année. L'utilisation des possibilités de formation est ainsi majoritairement laissée au choix des ASPM. Si certains collaborateurs utilisent largement leur droit à la formation, d'autres y ont peu recours. La charge de travail est souvent mentionnée par les ASPM comme un frein à la formation.

La quasi-totalité des ASPM ayant répondu au questionnaire de la Cour considèrent l'offre de formation continue comme satisfaisante voire tout à fait satisfaisante. Certains ASPM ont toutefois exprimé des besoins notamment pour des **outils pratiques utiles lors d'entretiens** abordant des problématiques particulières (notamment familles migrantes, parents avec des dépendances), mais aussi pour des **formations en systémique** et **en relation d'aide**. S'agissant des possibilités qui sont offertes aux ASPM de développer leurs compétences sur certains **aspects clés de leur travail**, les besoins apparaissent différenciés selon les Offices (cf. graphique ci-après) : les ASPM travaillant à l'Ouest et au Nord sont ceux qui se sentent globalement le plus à l'aise ; à l'Est, un peu plus d'un tiers des ASPM expriment le besoin de développer encore leurs compétences dans l'évaluation des situations et près d'un quart leurs compétences en matière de prestations de conseil et d'appui et de techniques d'entretien ; le besoin concernant ces dernières apparaît également au Centre, dans les mêmes proportions. Dans l'ensemble, les réponses des ASPM font ressortir que c'est dans l'approche de la maltraitance que les ASPM se sentent le mieux outillés alors que le cadre juridique et les techniques d'entretien sont les aspects pour lesquels ils estiment le plus avoir encore besoin de développer leurs compétences.

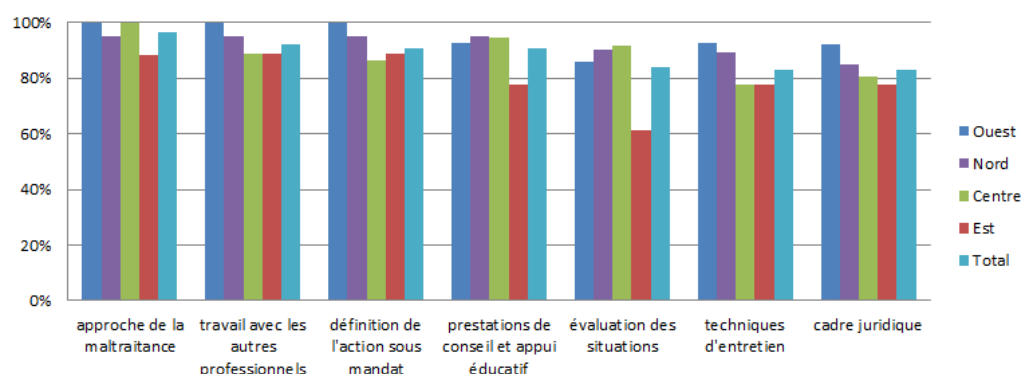
²⁹ Pour un-e ASPM à 100% ; au prorata du taux d'activité pour les autres.

³⁰ Concept de formation développé par le biais d'une démarche participative qui comprend pour 2014-2016 des formations sur l'approche centrée sur la solution pour amener le changement, l'observation et l'évaluation du petit enfant, l'entretien avec l'enfant, le travail avec les familles migrantes, les vécus traumatiques chez l'enfant, la parentalité, les troubles psychologiques et l'enfant face au conflit et à la violence conjugale

³¹ Cette offre est alimentée par les propositions de formation reçues par l'Unité de support méthodologique (USM)

³² art. 10 du Règlement sur la formation continue (RForm)

Appréciation par les ASPM du développement de leurs compétences dans certains aspects clés de leur travail



Source : CdC, enquête auprès des ASPM (taux de réponse de 90%)³³

Par ailleurs, la mise en œuvre des **droits de l'enfant** requiert certaines compétences. En effet, le bien de l'enfant n'est pas évident à déterminer et l'audition de l'enfant doit s'effectuer sous certaines conditions. Le Service a édicté à l'attention des ASPM **des lignes directrices** qui traitent de la notion de bien de l'enfant, des critères d'évaluation de l'intérêt de l'enfant et de l'importance de l'audition de l'enfant pour le déterminer. Les techniques d'entretien, les étapes du déroulement d'un entretien qui respectent les cinq phases prescrites pour une audition d'enfant, ainsi que la prise en compte de la parole de l'enfant, y sont abordées. Au vu de l'importance et du caractère délicat de la question, il importe toutefois que les ASPM soient bien formés et guidés. Or, s'ils ont accès à un large catalogue de **formation continue**, qui comprend des formations traitant ces thèmes, il n'y a pas d'obligation de formation dans ce domaine³⁴ qui assurerait le développement des compétences nécessaires chez chaque collaborateur-trice, au-delà de sa formation de base.

D'autres sources de développement des compétences

Outre des jours de formation proprement dite, le SPJ octroie à ses collaborateurs également des **espaces d'échanges** par le biais de séances d'intervision et de supervision. Enfin, le **coaching** exercé par la hiérarchie ainsi que **l'appui des collègues** participent également au développement des compétences des ASPM. Ce sont d'ailleurs les éléments jugés par les ASPM engagés ces trois dernières années comme ayant été les plus utiles dans leur prise d'autonomie.

L'UTILISATION DES COMPÉTENCES

Un bon usage des ressources requiert que le SPJ utilise au mieux les compétences développées par ses collaborateurs, en particulier les compétences spécifiques. Cela est d'autant plus important que des efforts conséquents sont consentis par le Service au niveau de la formation.

³³ « Estimez-vous avoir pu développer suffisamment les compétences dans les domaines suivants : approche de la maltraitance (mise en danger de l'enfant, problématiques de la parentalité, construction de l'enfant) et ligne du SPJ ; travail avec les autres professionnels (collaboration en bilatéral, conduite de réseaux) ; définition de l'action socio-éducative correspondant aux mandats judiciaires reçus ; prestations de conseils et d'appui en matière éducative aux parents ; évaluation des situations (y.c. utilisation grille d'analyse) ; techniques d'entretien (parents, enfants) ; Cadre juridique (droit civil et pénal de la protection des mineurs, droit de la famille) ? »

³⁴ Sauf besoin particulier identifié pour un-e ASPM lors des entretiens d'appréciation menés par son-sa responsable hiérarchique.

Le Service a fait preuve d'une volonté claire de mettre à profit l'expertise de certains collaborateurs en instaurant un système de **personnes ressources**. Des ASPM particulièrement formés et expérimentés dans les problématiques d'actes d'ordre sexuel, de petite enfance, d'adolescents difficiles ou de dépendances ont été nommés à ce titre³⁵. Ces ASPM ont pour tâche, d'une part de **prendre en charge prioritairement les situations les plus complexes** relevant de leur domaine, d'autre part **d'appuyer, à leur demande, leurs collègues** dans les situations relevant de leurs compétences, tout en gérant leur propre portefeuille de situations.

Si le premier volet est visiblement mis en œuvre, c'est moins le cas du deuxième.

L'apport des personnes ressources est jugé utile aux ORPM du Nord et de l'Est par une grande majorité des ASPM, c'est moins le cas à l'Ouest et surtout au Centre où une part importante des ASPM estiment que les personnes ressources ne constituent « plutôt pas » voire « pas du tout » un appui à la gestion des interventions. En outre, le **cloisonnement** entre les

personnes ressources des quatre Offices est important : malgré une tentative de rapprochement il y a quelques années, il existe peu de coordination entre les personnes ressources des différents Offices. Chaque personne ressource développe sa propre pratique.

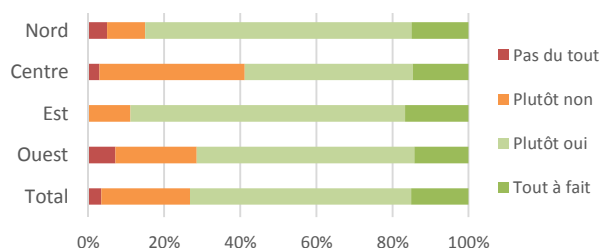
La **bonne utilisation des compétences des ASPM** relève des ORPM. On trouve ainsi dans deux d'entre eux (Ouest et Centre) des groupes spécialisés dans la petite enfance et les adolescents difficiles. L'ORPM Centre a également la volonté de mieux exploiter les compétences des personnes ressources en leur demandant expressément de proposer des formations internes au niveau de l'Office. Le partage des connaissances acquises lors des formations et les échanges organisés à ce sujet relèvent de chaque ORPM et sont plus ou moins étendus. Les compétences spécifiques utiles pour les situations sont prises en compte autant que possible lors de l'attribution des situations aux ASPM.

3.3. LES MÉTHODES DE TRAVAIL

Afin de prendre, dans des situations souvent complexes, les meilleures décisions possibles, il importe que le SPJ développe et utilise des **méthodes de travail adaptées**. Celles-ci permettent en effet d'assurer un traitement professionnel et de qualité du dossier, dans le respect des exigences légales, mais aussi de favoriser l'égalité de traitement et l'efficacité du travail. Le SPJ a pris un virage important il y a une dizaine d'années avec l'élaboration de directives de travail, reposant sur un **processus d'intervention clair**, composé de deux phases principales : **l'évaluation de la situation et l'action socio-éducative**.

L'appui des personnes ressources

« L'appui des personnes ressources apporte-t-il l'appui dont vous avez besoin dans la gestion de vos interventions ? »

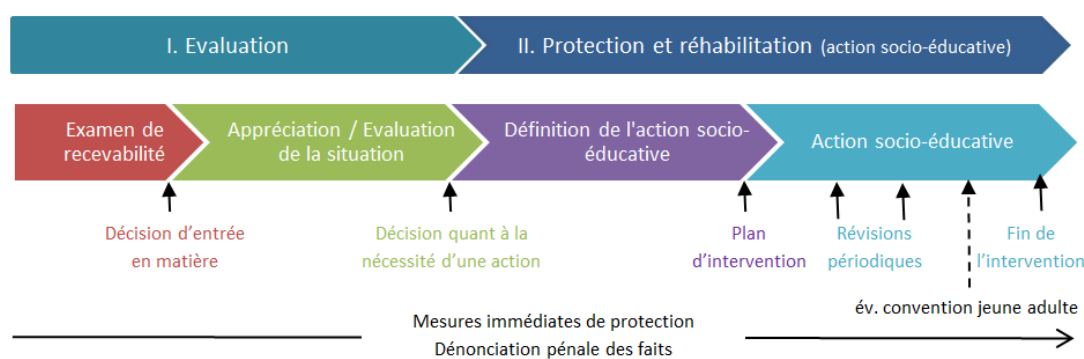


Source : CdC, enquête auprès des ASPM (taux de réponse de 92%)

³⁵ Si les quatre Offices disposent d'au moins une personne ressource spécialisée dans les domaines de la petite enfance, des actes d'ordre sexuels et des adolescents difficiles, il n'y a que deux personnes ressource « dépendances » pour les 4 ORPM.

LA DÉFINITION D'UN PROCESSUS D'INTERVENTION CLINIQUE

Le SPJ a développé un tel processus au travers de son **Système de direction et d'organisation** (SDO). Les directives qu'il comprend définissent les différentes étapes et leur déroulement, tout en précisant les règles de compétences. Le processus défini permet d'assurer non seulement le respect des **exigences légales** (principes d'intervention, procédures judiciaires) mais aussi un **pilotage de l'action de qualité** qui doit permettre de protéger les mineurs uniquement lorsqu'ils sont mis en danger dans leur développement. Le respect des différentes étapes vise à **assurer que le déclenchement d'une action repose sur un temps d'évaluation** et que **l'action ne soit pas entreprise avec précipitation**. Le processus contribue à trouver et à mettre en place des solutions adaptées à la situation ainsi qu'à distinguer la gravité de l'urgence de la situation, à planifier et à organiser l'intervention plutôt que d'agir en réaction aux situations, guidé par des émotions. Par son effet structurant et la prise de recul qui en découle, le processus d'intervention contribue aussi à la **bonne utilisation des ressources** du Service.



L'intervention de protection du SPJ comprend **deux phases** bien distinctes, chacune composée également de deux étapes :

I. L'évaluation de la situation

Pour toute situation portée à la connaissance du SPJ, la première étape consiste à effectuer un premier examen succinct de la situation. Il s'agit d'**examiner la recevabilité** de la situation portée à sa connaissance afin de déterminer **s'il y a lieu d'entrer en matière ou non** et si oui avec quel degré d'**urgence**. Dès lors que c'est le cas, le dossier est attribué à un-e ASPM qui est chargé-e, selon qu'il y a notamment collaboration des parents ou non, d'**apprécier ou d'évaluer sur mandat judiciaire** la situation, sous l'angle de la mise en danger de l'enfant dans son développement et de la capacité des parents à y remédier. Cette étape a pour **but de déterminer si une action socio-éducative est nécessaire**.

II. La protection et la réhabilitation (action socio-éducative)

S'il est conclu à la nécessité d'une action socio-éducative, celle-ci doit alors être **conduite** selon un **pilotage** rigoureux, qui consiste d'abord à **définir et planifier l'action** qui permettra de protéger le-la mineur-e et réhabiliter les compétences parentales, puis à **la mettre en œuvre et à la réviser périodiquement** (art. 16 LProMin et 14 RLProMin) afin de déterminer si elle doit être poursuivie, modifiée ou s'il faut y mettre fin.

PHASE 1 - L'ÉVALUATION DE LA SITUATION

I. Evaluation

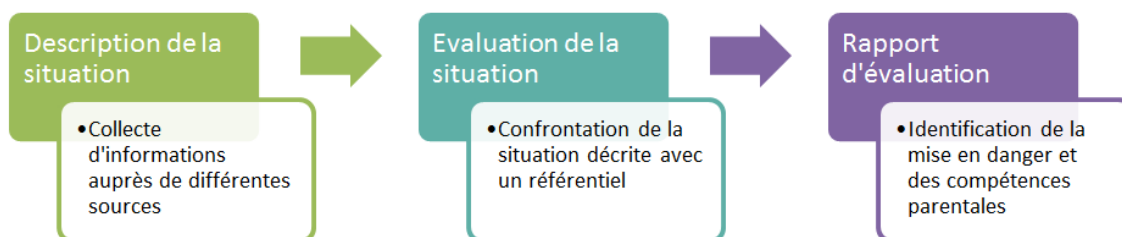
Remarque : Le terme « évaluation » se réfère ci-après à la démarche « métier » à mener pour déterminer la mise en danger et les compétences parentales et non à l'évaluation au sens d'un mandat judiciaire.

Les notions de « mauvais traitements » ou de « danger » sont difficiles à définir, notamment parce que les critères d'analyse diffèrent selon le monde auquel on appartient (médical, socio-éducatif, juridique) et son cadre personnel de référence. S'il est incontestable qu'un enfant victime de sévices graves (au sens d'infractions au code pénal) est maltraité, il existe des situations moins caractérisées mais également inquiétantes de par les conséquences sur le développement physique, psychique, social ou affectif de l'enfant. Au sens de la loi, la maltraitance est ainsi « **un ensemble d'actes ou de circonstances qui entrave ou est de nature à entraver le développement de l'enfant, considéré dans tous ses aspects** ».³⁶ L'évaluation de la situation consiste à « *mesurer l'écart entre les réponses attendues et celles réellement données par les parents aux besoins de l'enfant, en fonction de son âge et de son contexte de vie* »³⁷. Il s'agit d'une étape fondamentale puisqu'elle détermine si une action socio-éducative doit être menée ou non. Or, cette démarche sera inévitablement **influencée par les références personnelles des évaluateurs**.

A défaut de permettre l'objectivité, l'utilisation d'une **méthode d'évaluation** doit permettre l'**objectivation** de la démarche, que ce soit dans le cadre d'une évaluation sur mandat judiciaire ou d'une appréciation de la situation.³⁸

Le développement d'une méthodologie ...

Le SPJ a **développé une méthode d'évaluation**³⁹ qui comprend trois étapes : la description de la situation grâce à la collecte d'informations auprès de différentes sources, l'évaluation de la situation par la confrontation de cette situation avec un référentiel et la rédaction d'un rapport d'évaluation.



La **description de la situation** est la première étape de l'évaluation. Si elle ne vise pas la vérité absolue, elle doit décrire la réalité avec vraisemblance. La détermination de la situation de l'enfant passe ainsi par la corroboration de faits recueillis auprès de différentes sources. C'est pourquoi, les directives internes définissent des **normes minimales relatives aux personnes à contacter** lors de l'appréciation/évaluation :

³⁶ « Manuel de référence de l'ASPM », op.cit., p. 6

³⁶ « Manuel de référence de l'ASPM », op.cit. p. 42

³⁸ L'appréciation est une forme plus succincte d'évaluation menée avec la collaboration des parents suite à une demande d'aide ou à un signalement.

³⁹ A partir de la *Méthode Alföldi d'évaluation en protection de l'enfance* et « *Guide d'évaluation des capacités parentales* » du Centre de jeunesse de Montréal.

Standard fixé par les directives internes en matière de prise d'informations

Appréciation	Evaluation
1. Le-la signalant-e , entendu-e si possible avec la famille lorsqu'il s'agit d'un-e professionnel-le	1. La famille : entretien à domicile (au moins une fois), en présence des enfants et des parents
2. La famille : entretien, si possible à domicile, avec les parents et le-la-les mineur-e-s afin de les entendre au sujet de la demande d'aide formulée ou du motif du signalement et de les informer de la procédure d'appréciation ainsi que des suites qu'elle peut avoir.	2. Le-la-les mineur-e-s : un entretien, selon l'âge et la capacité de discernement, à domicile ou au bureau
3. Un-e professionnel-le connaissant l'enfant et sa famille , par exemple enseignant-e, pédiatre, pédopsychiatre	3. Recherche d'informations et/ou de ressources auprès des professionnels
4. Si besoin, une autre personne , soit un-e autre professionnel-le ou un tiers (membre de la famille élargie ou toute autre personne significative pour l'enfant ou sa famille)	4. Recherche d'informations ou de ressources auprès de l'entourage

Source : CdC, d'après le Manuel de référence de l'ASPM et les directives internes du SPJ

Afin de faciliter le travail de collecte et d'analyse des informations, des **outils cliniques** (carte familiale, tableau de recueil d'informations, guide de lecture, outil de centration sur l'enfant) ont également été développés et sont mis à disposition des ASPM (cf. Annexe I).

La deuxième étape est celle de **l'évaluation de la situation identifiée**. Afin de l'objectiver, un **référentiel professionnel explicite** est nécessaire. Le « *Référentiel d'évaluation du danger encouru par l'enfant et des compétences parentales* »⁴⁰, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2008, fournit une grille d'analyse du niveau de danger (cf. Annexe II), qui permet, en fonction d'indicateurs et de niveaux, de mesurer chaque type de maltraitance et de tenir compte des facteurs de risques et de vulnérabilité que sont les difficultés personnelles des parents et des enfants, les difficultés relationnelles (conflits), le contexte socio-économique et culturel ainsi que les facteurs de stress aggravants (deuil, emprisonnement). La mise en danger constatée à l'issue de l'évaluation peut être soit réalisée (enfant maltraité) soit fortement probable (enfant en risque).⁴¹

Enfin, la méthode prévoit que l'évaluation s'achève avec **l'élaboration d'un rapport** construit de manière à exposer le niveau de danger (maltraitance ou risque), expliciter le diagnostic (analyse) et relier les faits aux éléments de diagnostic. Ce rapport fonde la décision d'intervenir ou non et revêt par conséquent une importance capitale.

La méthodologie doit servir également de référence pour la mesure de l'atteinte des objectifs de l'action socio-éducative lors de la **révision périodique** de la situation.

... dont l'application exigée n'est pas suffisamment contrôlée

Une fois la méthodologie achevée, le Service a organisé, sur une période prolongée, des ateliers destinés à former progressivement tous les ASPM à son utilisation. Son enseignement fait aujourd'hui partie de la formation interne initiale des nouveaux collaborateurs. Toutefois, il n'est pas requis des ASPM de faire preuve de son utilisation : la grille d'évaluation n'est pas à joindre au dossier, le rapport d'appréciation n'est pas circonstancié et l'application du référentiel ne ressort pas dans les rapports d'évaluation et les bilans périodiques (cf. également chapitre 4).

⁴⁰ http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/spj/fichiers_pdf/R_Referentiel_evaluation.pdf

⁴¹ « Manuel de référence de l'ASPM », op.cit., p. 6

Les directions d'ORPM estiment que la méthodologie a été intégrée par leurs collaborateurs et les responsables hiérarchiques, qui indiquent effectuer certaines vérifications lors des séances de coaching ou de validation des rapports. La méthodologie est vue comme un moyen d'appuyer les ASPM dans leur évaluation ; **son application n'est pas systématiquement contrôlée**. Le Service ne peut ainsi garantir que l'identification de la mise en danger du développement de l'enfant et la capacité des parents d'y remédier ont été systématiquement examinés. L'objectif d'assurer avec le développement de la méthodologie, l'objectivation de l'évaluation, synonyme d'un haut niveau de professionnalisme, n'est pas entièrement atteint.

PHASE 2 – PROTECTION ET RÉHABILITATION (ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE)

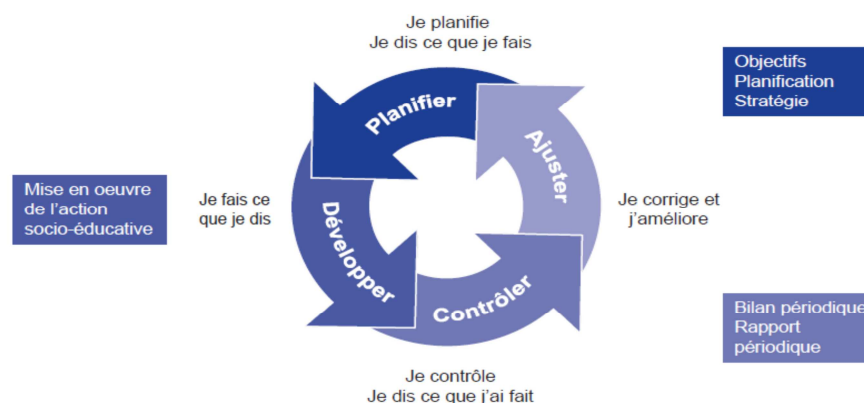
II. Action

Si l'évaluation a pour principal risque la subjectivité, la conduite de l'action socio-éducative est surtout exposée, par principe, aux **risques** découlant de la **précipitation** et de l'installation d'une **routine**. D'un côté, les ASPM pourraient être tentés d'agir rapidement pour apporter leur aide à la famille, au risque que l'action socio-éducative soit inadaptée à la situation, ce qui induirait des risques au niveau de l'efficacité et de l'efficience de l'action; de l'autre, l'action menée pourrait, en l'absence d'événement significatif, devenir une routine, les ASPM étant pris par d'autres dossiers ou préférant éviter de réveiller une situation stabilisée. L'action socio-éducative n'a pas d'autre but que d'**amener la famille à apporter les changements nécessaires** pour remédier à la mise en danger (**efficacité de l'action**). Elle doit être menée dans la **transparence** et engager les moyens permettant d'y parvenir, sans se prolonger inutilement. Il importe dès lors que le SPJ dispose de procédures qui assurent la prise de **recul** dans la conduite de l'action, le **suivi régulier** de la situation et la **révision périodique** de la situation requise par la loi (art. 16 LProMin).

Un véritable pilotage mis en place par les procédures internes...

Le *Système de direction et d'organisation* du SPJ, qui définit les principes directeurs régissant les interventions du Service et ses procédures de travail, intègre tous les éléments indispensables à un véritable pilotage de ses actions socio-éducatives. Il requiert en effet en tout premier lieu la définition des **objectifs** de l'action selon la méthode SMART⁴² et sa **planification**, puis prévoit sa **mise en œuvre** et la **révision périodique** des situations.

Pilotage de l'action socio-éducative (roue de Deming)



Source : Manuel de référence de l'ASPM, p. 56

⁴² SMART : Spécifiques, Mesurables, Adaptés, Réalistes, définis dans le temps

Des canevas de documents ont été établis pour guider la mise par écrit de ces différents éléments et il est prévu que la hiérarchie **valide** tant les objectifs et la planification de l'action que les bilans périodiques. Le SPJ dispose ainsi des **bases nécessaires à une gestion professionnelle** des dossiers permettant de répondre aux risques évoqués ci-dessus et d'assurer la **traçabilité** de l'intervention.

... sans accompagnement suffisant

Manifestement, **les collaborateurs n'adhèrent pas** tous au pilotage de l'action tel que défini par les procédures du Service. Si globalement les ASPM et leurs responsables hiérarchiques reconnaissent le caractère indispensable de la définition d'objectifs et l'évaluation périodique de leur atteinte, tous n'ont pas la même vision de ce que cela implique. Pour certains, cela fait partie intégrante de la pratique réflexive propre au travail social et relève d'un processus permanent, qu'il n'est pas utile de mettre par écrit, d'autant que des points de situation sont faits avec les familles et le réseau. Ils peinent à percevoir la valeur ajoutée des exigences définies par les procédures du Service en terme de pilotage et n'y voient qu'un moyen de satisfaire à l'obligation de rendre compte de l'action. D'autres voient des obstacles ou des inconvénients importants à la mise en application des prescriptions du Service.

Pour qu'il porte ses fruits, le pilotage au moyen d'objectifs est une démarche qui doit être intégrée et maîtrisée, sous peine de ne constituer qu'un poids administratif. Un investissement de départ en termes de **formation** et de développement **d'outils leur facilitant la tâche** est en principe nécessaire pour que les collaborateurs se l'approprient et ne perdent pas de temps. Or, le pilotage par les objectifs a été introduit uniquement par le biais du SDO. Contrairement à ce qui a été fait avec la méthodologie d'évaluation, il n'y a **pas eu à ce jour de formation approfondie sur la définition d'objectifs de protection et de réhabilitation des compétences parentales ainsi que sur l'évaluation de leur atteinte**. La formation des nouveaux collaborateurs n'aborde que le principe général et les parrains ne sont pas plus formés à la méthode que les autres ASPM. La définition de l'action et l'évaluation périodique de la situation sont d'ailleurs les étapes de l'intervention dans lesquelles les ASPM se sentent le moins bien soutenus et accompagnés et estiment le plus devoir encore développer leurs compétences. Bien que la majorité des collaborateurs disent considérer la mise par écrit utile, celle-ci peine à être réalisée. Par ailleurs, le **formulaire** prévu pour la définition de l'action est jugé **inadapté** par une majorité des ASPM, en particulier par ceux de l'ORPM Centre qui sont ceux qui l'utilisent le plus. **Les ASPM ne disposent ainsi pas de références et d'outils adaptés pour les guider dans la définition des objectifs de protection du-de la mineur-e et de réhabilitation des compétences parentales spécifiques à chaque situation ainsi que dans la mesure de leur atteinte.**

En conséquence, le changement de culture que représente le pilotage de l'action socio-éducative prévu par les procédures internes, garant d'une intervention orientée sur les changements à amener à la situation, n'est pas encore véritablement survenu (cf. chapitre 4).

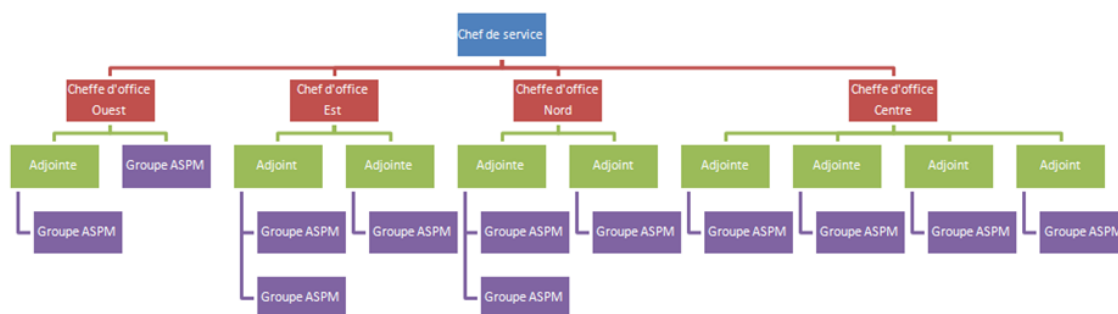
3.4. L'UNITÉ DE PRATIQUES

Pour le SPJ, les risques relatifs au développement de pratiques différentes sont importants pour deux raisons : l'exposition des prises de décision à l'influence des valeurs et résonances des collaborateurs et la décentralisation en quatre Offices ainsi que l'existence de groupes différents au sein des ORPM. Au vu de l'ingérence dans la sphère privée que représentent des

interventions de protection, le SPJ doit exprimer clairement quelle est sa ligne sur les éléments clés et/ou sensibles des interventions et faire en sorte qu'elle soit partagée et intégrée par les collaborateurs. De cette manière, les positions prises sont celles du Service et une égalité de traitement est assurée.

Le dispositif de suivi et de contrôle doit laisser une certaine marge de manœuvre aux ASPM pour la bonne marche des interventions (cf. chapitre 3.5). Les adjoints, indépendants entre eux, ont la responsabilité du coaching d'un groupe d'ASPM et de la validation de certaines décisions dans les interventions. Enfin, les ORPM disposent d'une certaine latitude. Afin de limiter le risque que des pratiques différentes se développent, il importe que le SPJ édicte certaines lignes directrices.

Structure organisationnelle du SPJ (interventions de protection) au 30 juin 2015



Source : Cour des comptes

En effet, les directives internes du Service portent essentiellement sur les processus d'intervention (les étapes, les compétences, le contrôle financier) et n'incluent que peu de lignes directrices métier guidant les ASPM dans leurs interventions. L'unité de pratique repose essentiellement sur le contrôle exercé par la hiérarchie, sur le coaching qu'elle assure auprès des collaborateurs ainsi que sur les échanges entre collègues à différents niveaux. Elle repose encore beaucoup sur la culture orale du Service même si, selon différents interlocuteurs, les possibilités d'échanges et de réflexion commune ont augmenté ces dernières années, favorisant l'harmonisation des pratiques.

Des échanges sur les pratiques peuvent avoir lieu lors des séances régulières tenues à différents niveaux (colloques d'équipe, colloques d'office, conseil de direction) ou lors d'échanges informels entre collègues. Les échanges entre personnes ressources des différents ORPM sont en revanche limités. Les différents échanges peuvent déboucher sur la constitution de groupes de travail thématiques destinés à traiter certaines questions. Ils peuvent se situer au niveau d'un ORPM (ex : réception des demandes à la garde ou évaluation des situations à l'ORPM Ouest, tenue des dossiers à l'ORPM Centre) ou être inter Offices. Dans certains cas, les résultats débouchent sur une harmonisation au niveau du Service (ex : protocole de collaboration avec Valmont avec des critères de placement révisés), d'autres résultats sont uniquement partagés (ex : grille d'analyse des rapports de police).

La question de la différence de traitement reste essentiellement un risque. L'identification de différences de traitement avérées est difficile car elle nécessite la comparaison de situations similaires. De plus, il est quasi impossible qu'une réclamation soit faite à ce niveau, les familles n'ayant connaissance que de leur propre situation. Pour autant, le Service a la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour réduire ce risque en définissant sa ligne concernant les aspects clés de son action. Les échanges et groupes de travail ainsi que le contrôle exercé par la

hiérarchie (cf. chapitre 3.5) visent à assurer une unité de pratiques mais il apparaît que les efforts à ce niveau doivent être poursuivis. La Cour a identifié certains risques de différences de pratiques concernant les éléments suivants : **l'examen de recevabilité des demandes d'aide, la nature d'une action socio-éducative en lien avec un mandat de surveillance des relations personnelles au sens de l'art. 308 al. 2 CC, la proposition de convention jeune adulte, l'octroi d'aides financières individuelles, le choix du lieu de placement.**

3.5. L'APPUI, LE CONTRÔLE ET LE SUIVI DE L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

Vu les enjeux des interventions de protection des mineurs, il est crucial, plus encore que dans d'autres domaines du travail social, que les décisions soient prises au travers d'une démarche réflexive, démarche qui ne peut se faire en étant seul-e. En outre, les décisions clés doivent être celles du Service et non celles, individuelles, des ASPM. Le Service doit exercer un contrôle sur les interventions menées par ses collaborateurs, tout en leur laissant une marge de manœuvre suffisante pour travailler.

L'APPUI ET L'AIDE À LA RÉFLEXION

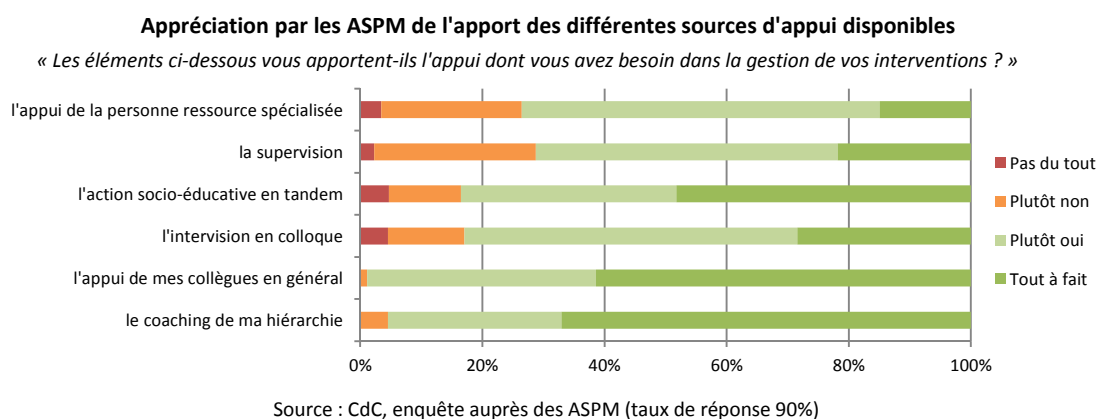
Le coaching par les responsables hiérarchiques et le travail d'équipe en intervision ou en supervision ont été instaurés dans le but d'éviter l'isolement des ASPM. Les discussions informelles entre collègues, en particulier avec les personnes ressources lorsque cela est pertinent, complètent naturellement ces éléments, tout comme la gestion de certains dossiers en binôme. Dans son ensemble, ce dispositif est en mesure de fournir l'appui et l'aide à la réflexion nécessaires.

Élément	Organisation	Teneur / but
Coaching	Entre l'ASPM et son-sa responsable hiérarchique (adjoint-e), en tout temps, au gré des besoins, à l'initiative de l'ASPM ou de son-sa responsable hiérarchique	Clarification de la problématique, identification de pistes de solutions, définition d'une stratégie mais aussi, en fonction du niveau d'expérience de chaque ASPM, traitement de questions beaucoup plus opérationnelles
Intervision	Séance interne toutes les 2 semaines organisée par le-la responsable hiérarchique avec les ASPM dont il-elle a la charge	Traitement de questions concernant des dossiers amenés par les ASPM, notamment en vue d'établir de nouvelles stratégies d'action
Supervision d'équipe⁴³	Séances conduites par des superviseurs externes, par groupes d'ASPM, 8-10 fois par an	Améliorer la qualité des interventions (analyse de cas), développer la réflexion sur la méthodologie de travail (analyse de pratique globale) et soutenir les intervenants dans la gestion de leur implication personnelle.
Gestion en tandem	Selon attribution décidée en colloque Au gré des besoins (situations complexes ou délicates)	Appui d'un-e second-e collaborateur-trice du Service dans la gestion des dossiers et renforcement des compétences professionnelles
Consultation personnes ressources	Personnes particulièrement formées et expérimentées dans un domaine chargées de conseiller leurs collègues dans les cas relevant de leur spécialité	Appui d'un-e spécialiste dans la réflexion et recherches de solutions aux problématiques complexes

Source : CdC, adapté de « La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et du risque », op.cit., p.151

⁴³ Dans son acceptation en travail social ou en clinique, la notion hiérarchique que contient l'étymologie du mot supervision est remplacée par la notion de regard extérieur, hors du cadre institutionnel.

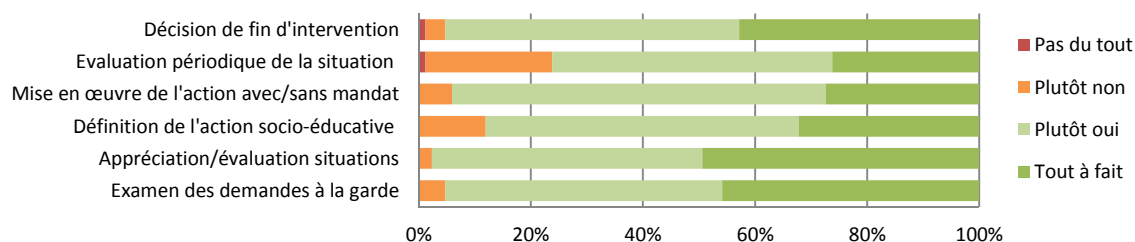
Les différentes sources d'appui mises à disposition des ASPM sont pertinentes et adaptées. Globalement, les ASPM estiment que les différentes sources d'appui mises à leur disposition leur apportent le soutien dont ils ont besoin (cf. graphique ci-dessous). Toutefois, le pourcentage parfois important de réponses qui marquent un appui insuffisant montre qu'il existe un potentiel d'amélioration concernant certaines d'entre elles, de manière variable selon les ORPM. Le **coaching** de la hiérarchie et **l'appui des collègues en général** apparaissent comme étant les plus utiles aux yeux des ASPM. En raison de la charge de travail de chacun-e, le coaching se concentre sur les situations les plus complexes et a essentiellement lieu à la demande des ASPM. Les situations qui doivent être communiquées à la hiérarchie sont laissées à l'appréciation des ASPM. Quant à **l'appui des personnes ressources** spécialisées, il est apprécié à l'Est et au Nord tandis qu'au Centre 41 % des ASPM (14 ASPM sur 34) et à l'Ouest plus du quart (4 sur 14) estiment qu'il ne constitue « plutôt pas » un appui suffisant. S'agissant de **la supervision**, la moitié des ASPM de l'Est et plus du quart à l'Ouest et au Centre estiment qu'elle n'apporte plutôt pas, voire pas du tout d'appui, alors qu'au Nord, l'appréciation est positive puisque seuls 3 ASPM sur 20 s'expriment négativement. **L'intervention en colloque et la gestion de dossiers en tandem** sont très appréciés à l'Est (94 % de réponses positives) et au Nord (85 et 90 % de réponses positives), mais le sont dans une moindre mesure au Centre (18 % de réponses négatives) et nettement moins à l'Ouest (42 % et 28 % de réponses négatives) (cf. annexe III).



Les ASPM ont été interrogés sur la suffisance du soutien et de l'accompagnement qu'ils reçoivent aux différentes phases des interventions (cf. graphique ci-dessous). Il apparaît que la grande majorité des ASPM du Service s'estiment suffisamment accompagnés dans les différentes phases de l'action socio-éducative. Le soutien est un peu mieux apprécié pour l'examen des demandes à la garde, l'appréciation/évaluation des situations et la décision de fin d'intervention (plus de 40 % de « tout à fait »), que pour le cœur même de l'action, soit sa définition, sa mise en œuvre et son évaluation périodique (env. 30 % de « tout à fait »). L'examen des réponses par ORPM indique que les ASPM du Centre (en absolu et en relatif) sont ceux qui se disent le moins soutenus, en particulier sur la définition de l'action, sa mise en œuvre et son évaluation périodique. Vient ensuite l'Est, avec des « plutôt non » de la part de quatre ASPM sur ces mêmes éléments ainsi que sur l'examen des demandes à la garde et moins de « tout à fait ». A l'Ouest et au Nord, environ la moitié des ASPM répondent « tout à fait », l'autre moitié « plutôt oui » à l'appui reçu dans les différentes phases de l'action socio-éducative. Seuls deux ASPM à l'Ouest ont répondu « plutôt non » s'agissant de l'appui pour la définition de l'action socio-éducative.

Appréciation par les ASPM du soutien et de l'accompagnement reçu aux différentes étapes de l'intervention

"Estimez-vous être suffisamment soutenu et accompagné dans les différentes phases de l'action socio-éducative ?"



Source : CdC, enquête auprès des ASPM (taux de réponse 90%)

LA VALIDATION FORMELLE DES DÉCISIONS CLÉS PAR LA HIÉRARCHIE

Un dispositif de contrôle prévu par les procédures...

Les procédures de travail du Service (SDO) prévoient les validations par la hiérarchie des décisions clés tout au long du processus d'intervention.

Tableau des validations prévues par les procédures du Service

Phase	Décision clé	Action	Validation(s) prévue(s)
Evaluation	Entrée en matière	Examen de recevabilité	Chef-fe d'office ou adjoint-e
	Nécessité d'une action socio-éducative	Appréciation d'un signalement	Chef-fe d'office, avec collaboration de l'adjoint-e suppléant-e
		Evaluation	Adjoint-e suppléant-e Chef-fe d'office
		Appréciation d'une demande d'aide	-
Action socio-éducative	Définition des objectifs et planification de l'action	Fiche « Objectifs et planification »	Collaboration de l'adjoint-e suppléant-e à la définition des objectifs selon la directive mais validation de la Direction prévue sur la fiche « Objectifs et planification »
	Prestation éducative ambulatoire	Demande de prestation	-
	Placement d'un-e mineur-e	Demande de placement en institution ou famille d'accueil dans le canton (hors Valmont)	Adjoint-e suppléant-e
		Demande de placement à Valmont	Adjoint-e suppléant-e + Chef-fe d'office
		Demande de placement hors canton	Adjoint-e suppléant-e + Chef-fe d'office + Chef de service
	Révision périodique	Bilan périodique	Adjoint-e suppléant-e
	Prolongation de l'action au-delà de la majorité	Signature d'une convention jeune adulte	Adjoint-e suppléant-e + Chef-fe d'office + Chef de service
	Archivage	Fin de l'intervention	Adjoint-e suppléant-e
Autres aspects	Demande de mandat judiciaire	Demande de mandat judiciaire	Chef-fe d'office
	Dénonciation pénale	Examen des faits sous l'angle pénal	Adjoint-e suppléant-e Chef-fe d'office Unité d'appui juridique (consultation) Chef-fe d'office
	Mesures d'urgence	Evaluation de l'urgence de la situation et de l'opportunité de prendre des mesures d'urgence	Chef-fe d'office Chef-fe d'office

Source : CdC, à partir des directives internes du SPJ

Les règles de compétence définies par les procédures recouvrent les décisions clés devant être prises au cours d'une intervention de protection et sont proportionnées au caractère critique des différentes décisions. La Cour estime néanmoins que **l'appréciation des demandes d'aide**

devrait également faire l'objet d'une synthèse, validée par la hiérarchie⁴⁴. La procédure d'appréciation du Service prévoit une synthèse des données sans exigence de validation par la hiérarchie. Les Chefs d'ORPM indiquent que les appréciations sont en pratique validées, mais cela ne figure pas dans les dossiers. Or, il s'agit d'une étape requise par la loi (et les procédures) qui doit confirmer ou infirmer l'existence d'un danger pour l'enfant et la capacité des parents à y remédier et fonder ainsi la décision, soit, en l'absence de danger identifié, de rediriger la demande vers un organisme du dispositif de prévention secondaire ou d'octroyer une prestation à ce titre (ex : AEMO), soit de débiter une intervention à des fins de protection. Il importe donc que la synthèse validée figure au dossier.

.... qui n'est toutefois pas entièrement mis en oeuvre

En pratique, les validations formelles des décisions par la hiérarchie sont **moins systématiques que le prévoient les procédures en ce qui concerne le pilotage de l'action socio-éducative**.

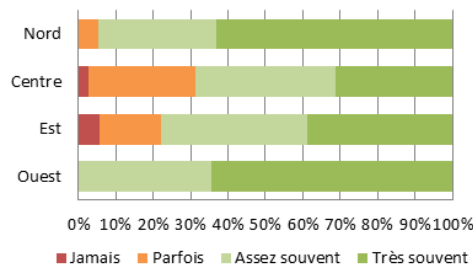
Premièrement, alors qu'il est prévu que les **objectifs** et la **planification** de l'action soient avalisés par la hiérarchie avant de démarrer l'action, la fiche prévue à cet effet n'est le plus souvent pas utilisée. Ainsi, il n'y a pas au dossier de plan d'intervention établi et validé par la hiérarchie avant de démarrer l'action. Certes, des objectifs sont formulés à divers endroits dans les dossiers, mais sans que cela assure la fixation et la validation *a priori* d'objectifs spécifiques pour toutes les situations (cf. chapitre 4.1.3). En ce qui concerne la planification de l'action, le journal de certains ASPM fait mention du suivi prévu (moyens, intensité) mais ce n'est pas systématique. Le journal est en outre un document de travail, qui n'est pas destiné à être validé ni transmis. Si les objectifs et la planification de l'action peuvent être abordés avec la hiérarchie oralement, cela ne saurait constituer une démarche équivalente à la formalisation et à la validation des modalités prévues de l'action avant de la mettre en oeuvre.

Deuxièmement, si les **bilans périodiques** sont validés par les responsables hiérarchiques, ils ne sont pas faits régulièrement pour toutes les situations (cf. chapitre 4.1 et 4.2). Les actions menées en collaboration avec les parents (demandes d'aide ou action acceptée par les parents après un signalement) échappent le plus souvent à cette démarche. Les points de situation faits avec les familles ou l'adjoint-e en cours d'action ou les réseaux et synthèses avec les institutions ne sauraient équivaloir à une révision complète de la situation validée par la hiérarchie.

En l'absence de bilan périodique systématique, la **décision de mettre fin à l'action socio-éducative sans mandat** n'est pas toujours prise avec l'adjoint-e. Sa validation intervient alors par le biais d'une fiche d'archivage en bout de course, alors que les ASPM ont parfois déjà communiqué aux bénéficiaires leur décision de clore le dossier.

Fréquence des discussions de validation

« Des discussions ont-elles lieu lors de la validation par votre hiérarchie des courriers et rapports ? »



Source : CdC, enquête auprès des ASPM (tx de réponse 90%)

⁴⁴ La procédure P3.22 « Appréciation d'un signalement ou d'une demande d'aide » du SDO prévoit l'étape « Synthèse des données » qui doit établir le danger encouru par l'enfant, la capacité éducative des parents et le besoin d'une action socio-éducative avec ou sans mandat mais requiert seulement que ce soit effectué par l'ASPM, sans prévoir que la synthèse figure au dossier et soit validée par la hiérarchie.

Par ailleurs, certaines décisions soumises à validation ne sont pas motivées (ex : rapport d'appréciation succinct, choix du lieu de placement). Si les adjoints connaissent les situations au travers du coaching et du suivi exercé, la validation peut nécessiter un entretien ou des informations complémentaires de la part de l'ASPM. La fréquence de ces **discussions de validation** varie toutefois selon les ORPM : elles ont souvent lieu à l'ORPM Ouest et au Nord, alors qu'elles sont moins fréquentes à l'Est et au Centre, ORPM dans lesquels le taux d'encadrement est plus faible (cf. ci-après).

LE SUIVI DES SITUATIONS

Fournir un appui aux ASPM pour les aider à la réflexion et faire valider les décisions clés par leur hiérarchie sont des éléments essentiels. A eux seuls, ils ne suffisent toutefois pas à assurer un dispositif de suivi et de contrôle suffisant. En effet, le Service doit également se donner les moyens de s'assurer que les décisions nécessaires à l'action sont prises en temps opportun et que la situation est bien suivie.

Or, le dispositif érigé par les directives internes actuelles repose sur **un système « bottom-up »** et non « top-down » qui veut qu'on laisse le soin aux collaborateurs de déterminer ce qui doit être communiqué et discuté avec la hiérarchie, en dehors des décisions clés ci-dessus. Les éléments devant être communiqués par les ASPM à leur hiérarchie comme les contrôles que celle-ci doit effectuer ne sont pas définis.

Il faut en revanche relever que les adjoints de trois des quatre ORPM ont indiqué avoir instauré des **entretiens de revue de dossiers**. Leur teneur et leur fréquence ne sont pas définies par le Service. Cette pratique est un très bon complément puisqu'elle permet d'identifier les situations à risque et de mener une réflexion sur des dossiers qui n'apparaîtraient pas dans les séances de coaching ou d'intervision/supervision ou qui n'ont pas nécessité de validation récente. Ces entretiens sont l'occasion de réévaluer à deux le bien-fondé de l'intervention et les modalités de l'action. Concernant leur fréquence, l'ORPM Ouest les tient toutes les 8 semaines environ, les ORPM du Centre et du Nord 1-2 fois par an. Au moment de l'audit, cela n'était pas encore en place à l'ORPM Est, qui disposait jusqu'alors d'un taux d'encadrement bas.

LES FREINS À LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF PRÉVU

Il ressort de ce qui précède que le Service a prévu un dispositif d'appui, de contrôle et de suivi pertinent mais que celui-ci n'est pas tout à fait effectif sur certains aspects, pour diverses raisons. Si la conduite d'une réflexion conjointe dans les interventions s'est bien développée depuis la réorganisation de 2003, il semble que l'adhésion des collaborateurs au dispositif de suivi et de contrôle ne soit pas encore entièrement acquise sur le principe. Le dispositif implique en effet un **changement de méthode de travail** pour bon nombre d'entre eux et constitue une **réduction de leur marge de manœuvre**. Cela représente un **changement de culture** important.

Ensuite, la formalisation induite par ce dispositif implique un certain **travail administratif**, qui tend à être évité dans un domaine où l'action se fait beaucoup dans l'urgence avec une charge de travail considérable et où la priorité est d'être le plus souvent possible auprès des familles. L'absence d'outils de travail modernes, en particulier informatiques, permettant de guider les collaborateurs dans les procédures et de gagner du temps s'avère dès lors particulièrement problématique.

Enfin, le **taux d'encadrement** des différents ORPM joue vraisemblablement un rôle important. Alors que l'antenne de Payerne est en mesure de fournir un encadrement de proximité et que la Direction de l'ORPM Ouest parvient à suivre régulièrement le portefeuille de chaque ASPM, les ORPM de l'Est et du Centre paraissent souffrir d'un taux d'encadrement plus faible. La création de postes d'adjoints dans ces deux derniers Offices (0.5 ETP à l'Est et 1 ETP au Centre) devrait toutefois leur permettre de réduire les écarts d'intensité de l'encadrement.

Encadrement des ASPM au 30 juin 2015

ORPM	Responsables hiérarchiques		ASPM		Mineurs suivis en 2014	Encadrement : Moyenne arrondie par resp. hiérarchique à 100%	
	Nombre	ETP	Nombre	ETP		ETP d'ASPM	Dossiers
Centre	4 ¹	3.6	37	30.70	2'588	9	720
Est	2 ²	1.5	22	17.05	1'449	12	970
Ouest	2 ³	1.2 ³	15	11.75	971	10	810
Nord - Yverdon	1	0.9	15	12.50	1'074 ⁴	14	1'200 ⁴
Nord – Payerne	1	1.0	6	5.95	511 ⁴	6	510 ⁴

1) Un adjoint supplémentaire (1 ETP) depuis février 2015

2) Un demi-poste supplémentaire (0.5 ETP) d'adjointe (combiné à un demi-poste d'AS remplaçant) depuis octobre 2014

3) L'un des deux est assuré par la cheffe d'office (estimé à 0.5 ETP)

4) Calcul au prorata des ETP d'ASPM sur chaque site

Source : Cour des comptes, sur base des données fournies par le SPJ

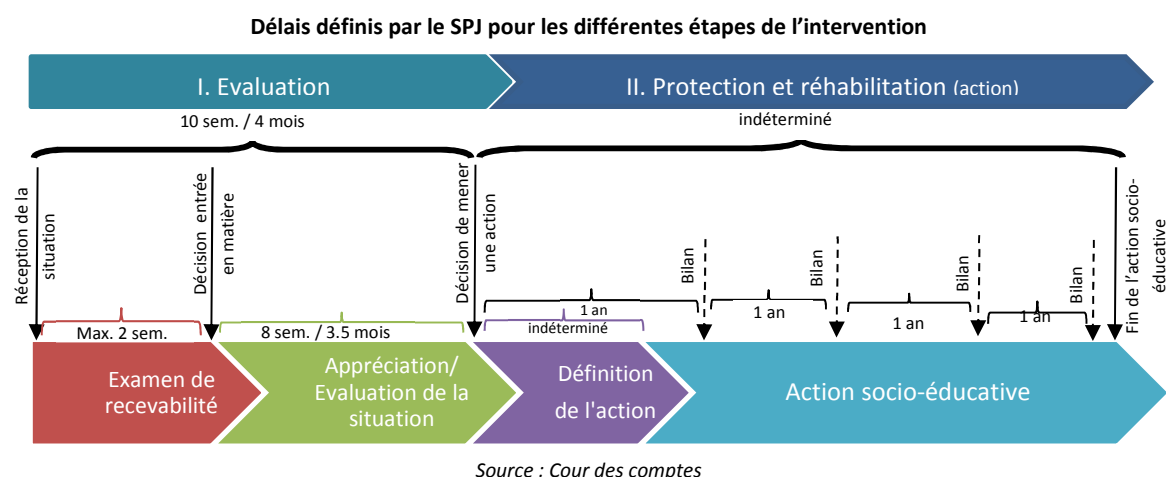
3.6. LE SUIVI DE L'AVANCEMENT DES DOSSIERS

Une gestion active des situations garantissant l'avancement des dossiers contribue à l'efficacité de l'action socio-éducative. Les obstacles principaux rencontrés à ce niveau sont d'une part la charge de travail et la gestion des urgences, d'autre part les absences prolongées de certains collaborateurs. Il importe dès lors que les ORPM assurent une prise en charge rapide et régulière des situations grâce à un processus d'intervention rythmé par des délais mais aussi que le Service ait organisé les suppléances nécessaires aux différents niveaux de décision.

LES DÉLAIS

Compte tenu du nombre de situations qui leur sont confiées et de l'imprévisibilité de leur évolution, les ASPM gèrent leurs portefeuilles de situations en fonction des priorités qu'ils définissent et des urgences qui surviennent. Ce principe est adéquat dans le sens où il vise la protection des mineurs ayant le plus besoin d'aide en priorité mais il n'assure qu'en partie l'avancement régulier de l'ensemble des dossiers. Or, cet avancement est déterminant tant pour l'efficacité de la protection qu'en terme de qualité des prestations offertes aux bénéficiaires. Bien que l'intervention de protection soit, par nature, de durée indéterminée, il importe que le Service rythme le processus d'intervention par des délais et effectue un suivi régulier. L'art. 16 LProMin et l'art. 14 RLProMin soumettent d'ailleurs l'action socio-éducative à des exigences relatives à des révisions périodiques/annuelles (cf. chapitre 4.2.2).

Comme le montre le schéma ci-dessous, le SPJ a clairement défini dans le temps la phase d'évaluation de la situation tandis que pour l'action socio-éducative, seule l'exigence légale de révision annuelle rythme la phase de l'action socio-éducative. Aucun délai n'est fixé pour que les objectifs de l'action socio-éducative et sa planification soient arrêtés.



Phase 1 : Evaluation de la situation

S'agissant de protéger des mineurs potentiellement en danger dans leur développement, les ORPM doivent traiter toutes les situations portées à leur connaissance, sans délai. Une fois la décision d'entrée en matière prise, il importe que l'appréciation/évaluation soit effectuée dans un délai raisonnable afin de décider, au plus vite mais sur la base de suffisamment d'éléments, si une action socio-éducative est nécessaire et ainsi assurer la protection du-de la mineur-e. Il s'agit aussi de se prononcer vis-à-vis des familles. Dans ce contexte, le SPJ doit avoir un dispositif qui assure la prise en charge rapide et systématique des situations, en considérant leur degré d'urgence. C'est le cas avec le processus mis en place par le Service. Le respect des délais de cette première phase est d'ailleurs généralement satisfaisant.

La décision d'entrée en matière et l'attribution des situations à un-e ASPM référent-e

Selon les indications fournies par les membres de la Direction des quatre ORPM, les signalements, demandes d'aide et mandats reçus sont examinés sans délai afin de déterminer leur recevabilité et évaluer le degré d'urgence.

Les situations à apprécier ou à évaluer doivent être attribuées dans les 2 semaines qui suivent la réception de l'information à un-e ASPM référent-e afin qu'il-elle procède à l'appréciation ou l'évaluation de la situation. L'attribution des situations est guidée principalement par le souci d'une bonne répartition de la charge de travail. Le nombre de dossiers ouverts de chaque ASPM et le niveau exprimé ou perçu de charge de travail sont considérés, avec pour référence la norme d'une soixantaine de dossiers par ASPM à plein temps prescrite par l'art. 4 al. 2 RLProMin. Afin de privilégier la continuité de l'action mise en place, les changements d'ASPM sont limités⁴⁵.

L'appréciation / l'évaluation des situations

Le délai pour mener à terme **l'appréciation** d'une situation signalée a été fixé avec la Justice de Paix à 10 semaines à compter de la réception du signalement. Compte tenu du délai de 1-2 semaines mentionné ci-dessus, les ASPM disposent en principe de 8-9 semaines pour prendre les renseignements dont ils ont besoin, apprécier la situation, conclure à la nécessité d'une

⁴⁵ Les réattributions ultérieures de dossiers sont généralement dues à la rotation du personnel ou servent volontairement à débloquer des situations.

action socio-éducative et déterminer si, le cas échéant, l'intervention de la Justice de Paix est requise pour pouvoir agir. Lorsqu'il s'agit d'une **évaluation**, le délai est de 4 mois à compter de la réception du mandat de la Justice. L'évaluation doit permettre de se prononcer de manière définitive sur la nécessité ou non d'une action socio-éducative et est, par conséquent, plus approfondie (cf. chapitre 3.3). Dans les deux cas, les délais sont suivis au moyen d'un **échéancier**.

Si les procédures ne font pas de distinction entre l'appréciation d'une situation signalée et des **demandes d'aide**, la réalisation de l'appréciation de ces dernières ne fait pas l'objet d'un suivi des délais aussi serré que pour les signalements, cette étape n'étant pas balisée (cf. chapitre 4.3) et laissée à la responsabilité de l'ASPM auquel la situation a été attribuée.

Phase 2 : L'action socio-éducative

Dans la phase de l'action socio-éducative, il importe que le Service ait mis en place des processus de travail permettant aux responsables hiérarchiques de s'assurer de l'avancement des dossiers. Une situation pour laquelle une intervention est jugée nécessaire ne doit pas rester en attente alors qu'une intervention qui n'est plus nécessaire doit être arrêtée et archivée. Une famille demandeuse doit recevoir les prestations que le Service s'est engagé à lui offrir alors qu'une famille peu coopérative ne doit pouvoir se soustraire à une intervention définie comme nécessaire. L'action socio-éducative doit ainsi débuter dans un délai raisonnable puis être suivie régulièrement.

La définition de l'action

Selon les procédures, la première étape de l'action socio-éducative est la définition de celle-ci au travers de la fixation des objectifs qu'elle poursuit et de sa planification. Le SPJ n'a toutefois fixé aucun délai pour cette étape. Si de manière générale, il a été observé que les ASPM tendent à vouloir mettre rapidement une prestation en route, la Cour a pu constater que dans certains dossiers, sans urgence manifeste, il avait fallu un certain temps pour débiter l'action socio-éducative une fois qu'il a été décidé d'intervenir. Les raisons peuvent être multiples (mauvaise collaboration des parents, situation particulièrement complexe, difficulté à trouver les prestations adéquates, charge de travail de l'ASPM ou priorités à accorder à d'autres dossiers, absence de l'ASPM).

La Cour estime que le contrôle exercé par la hiérarchie sur les actions socio-éducatives en cours tout comme l'échéance d'une année liée au premier bilan ne garantissent pas suffisamment la détection des situations pour permettre une mise en place de l'action dans les meilleurs délais. Un suivi des délais à cette étape clé du processus permettrait au SPJ de mieux détecter les situations pour lesquelles l'action tarde à se mettre en place et de prendre, le cas échéant, des mesures.

La conduite de l'action socio-éducative

La conduite de l'action socio-éducative appartient à chaque ASPM. Le regard de la hiérarchie s'exerce par le biais du coaching, des entretiens de revue de dossiers et des bilans. Le manque de systématique avec laquelle ces démarches peuvent être menées réduit toutefois leur contribution au suivi de l'avancement des dossiers.

En outre, bien que la révision périodique de la situation soit une exigence légale et que sa fréquence minimale ait été fixée à un an par le RLProMin⁴⁶, les ORPM concentrent leurs efforts pour la réaliser sur les actions socio-éducatives menées sur mandat judiciaire. Les actions menées sans mandat judiciaire ne font le plus souvent pas l'objet de bilans périodiques, ce qui réduit l'assurance d'une adaptation régulière de l'action socio-éducative à la situation.

LA GESTION DES ABSENCES

L'absence de l'ASPM ou de sa hiérarchie ne doit pas nuire à la conduite des interventions de protection. Le SPJ a pris dans ce but des dispositions visant à assurer la suppléance de personnes absentes ou injoignables aux différents niveaux de décision de manière à **assurer le traitement des demandes adressées au Service, en particulier les urgences**. Il accepte par contre, au vu des ressources dont il dispose, le risque que des dossiers silencieux restent en souffrance sur une certaine durée.

Une directive règle la suppléance du Chef de service et des chefs d'Office par leurs adjoints. En cas d'absence d'un-e adjoint-e suppléant-e, les décisions relevant de sa compétence sont prises par le-la Chef-fe d'Office. De cette manière, une décision n'est pas bloquée par l'absence de la personne compétente.

En ce qui concerne la suppléance des ASPM, le Service a prévu le dispositif suivant :

- *Absences de courte durée (absence momentanée, maladie, vacances)* : l'ASPM de garde ou le-la responsable hiérarchique répond aux sollicitations et traite les urgences.
- *Absences prévisibles de longue durée (congé maternité)* : un remplacement doit être organisé, notamment par l'engagement de collaborateurs pour une durée déterminée.
- *Absences non prévisibles de longue durée* : l'ASPM remplaçant-e de l'Office assure, sur demande de la direction, le traitement des urgences jusqu'au retour de l'ASPM mais n'entre en principe pas dans les situations pour lesquelles il n'existe aucune sollicitation de l'extérieur afin de ne pas risquer de changer la ligne définie. De plus, l'ASPM remplaçant-e n'est pas activé-e tant qu'il n'est pas visible que l'absence sera prolongée. La plupart des ASPM remplaçants doivent en outre gérer en parallèle leur propre portefeuille de situations. Ce fonctionnement est valable pour toutes les situations, avec ou sans mandat judiciaire. Le SPJ est néanmoins tenu d'interpeller l'Autorité judiciaire lorsque l'absence de l'ASPM en charge d'un mandat de curatelle éducative dure plus de six mois, dans le but de procéder à une nouvelle nomination.

Absences de plus de 2 semaines des ASPM sur 2013 et 2014

ORPM	ASPM au 30.06.2015			Absences > 2 semaines sur l'année						
	Nombre	ETP		Année	Nombre d'assistants sociaux				Total en jours	
		Total	dont ASPM remplaçant		-> 20 j	-> 40 j	-> 60 j	60j +		Total
Ouest	15	11.75	0.5	2013	4	0	2	0	6	154
				2014	2	2	0	1	5	236
Est	22	17.05	1	2013	1	3	1	1	6	235
				2014	0	1	4	3	8	644
Centre	37	30.70	1	2013	3	2	3	2	10	498
				2014	1	6	2	3	12	433
Nord	21	18.45	0.25	2013	4	2	1	1	8	231
				2014	1	0	0	0	1	20

Source : Cour des comptes, sur base des données fournies par le SPJ

⁴⁶ Sauf élément nouveau ou demande du-de la mineur-e ou de ses parents (art. 14 RLProMin)

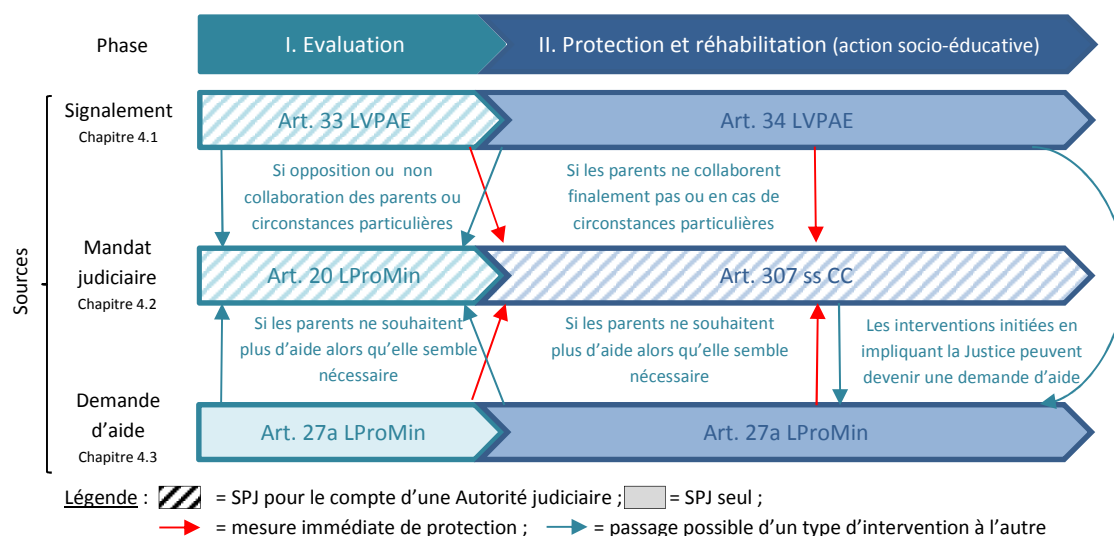
Le dispositif prévu permet d'**assurer le traitement des sollicitations reçues par le Service, en particulier les urgences**. L'examen de l'échantillon de dossiers n'a d'ailleurs révélé aucune urgence qui aurait été traitée tardivement ou de demande non traitée. Le délai de réponse peut toutefois être péjoré.

Partant de l'hypothèse que si une situation ne fait l'objet d'aucune demande particulière de l'extérieur durant l'absence de l'ASPM, le-la mineur-e concerné-e n'encourt pas de danger significatif, le dispositif ne prévoit pas dans ce cas **de garantir un suivi actif du SPJ**. Cette approche est compréhensible en termes de gestion des priorités mais présente certains inconvénients non négligeables. Les absences intermittentes de l'ASPM référent-e pour maladie sont les plus problématiques. **Dans la phase d'évaluation**, l'appréciation ou l'évaluation peut prendre du retard, comme cela a pu être constaté dans certains dossiers examinés. **Lorsque l'intervention doit être définie et mise en place**, l'absence prolongée de la personne référente peut également causer des délais relativement importants et nuire directement à l'efficacité de l'action socio-éducative, comme vu également lors de l'examen des dossiers. **Lorsqu'une action est déjà en cours**, l'impact de l'absence de l'ASPM est plus limité. Les prestations fournies par des tiers (institutions, familles d'accueil) se poursuivent et d'autres professionnels (école, pédopsychiatre) sont souvent présents dans la situation : en cas de nécessité, ces personnes peuvent interpellier le SPJ, ce qui constitue une sécurité. Certaines actions socio-éducatives, qui reposent très largement sur l'action de l'ASPM, restent plus exposées.

4. LES RÉSULTATS DE L'AXE 2: LES INTERVENTIONS DE PROTECTION

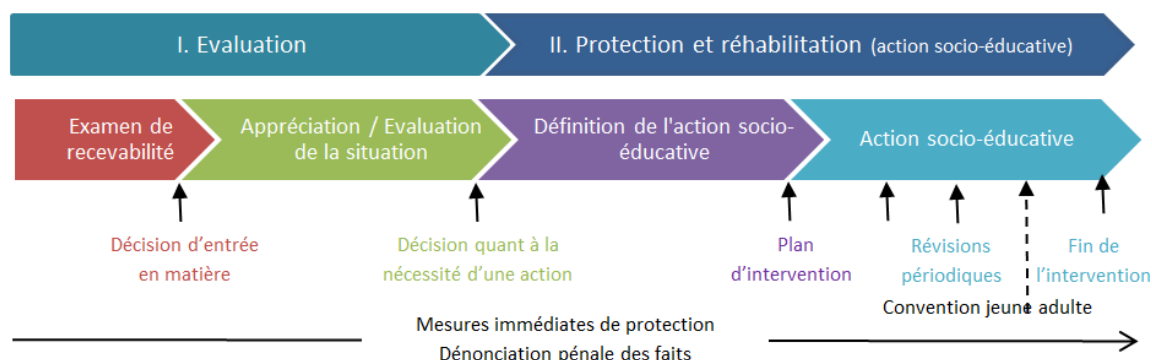
En raison d'un contexte et d'exigences légales différentes, les résultats de l'axe II de l'audit sont présentés distinctement pour

- 4.1. les interventions sur signalement d'un tiers menées en collaboration avec les parents
- 4.2. les interventions sur mandat judiciaire
- 4.3. les interventions sur demande d'aide



Pour chacun de ces types d'intervention, les résultats sont présentés pour chaque décision clé et étape-clé du processus d'intervention :

- **l'examen de recevabilité** (décision d'entrer en matière);
- **l'appréciation ou l'évaluation de la situation** (la décision de la nécessité ou non d'une action socio-éducative);
- **la définition de l'action socio-éducative;**
- **l'exécution de l'action socio-éducative.**



Les autres décisions clés des interventions que sont la prise de mesures immédiates de protection, la dénonciation de faits pénalement condamnables et la prolongation de l'action socio-éducative au-delà de la majorité du-de la mineur-e sont abordées dans un chapitre 4.4. Un dernier chapitre 4.5 aborde la traçabilité des interventions.

4.1. LES INTERVENTIONS SUR SIGNALEMENT DE LA SITUATION PAR UN TIERS MENÉES D'ENTENTE AVEC LES PARENTS

Les professionnels en contact avec les enfants ont l'obligation de signaler la situation d'un-e mineur-e semblant en danger à laquelle les parents ne remédient pas. Toute personne peut également signaler une telle situation. Enfin, les rapports d'intervention pour violence conjugale que la police transmet au SPJ dès lors qu'un enfant est présent lors de l'incident peuvent faire office de signalements.

A. Signalements de la compétence de l'Autorité de protection (Justice de Paix)

Dès lors que l'information est considérée comme un signalement recevable, la procédure légale en vigueur depuis 2013 (cf. chapitre 1.3) requiert que le SPJ procède d'office à l'appréciation de la situation pour le compte de la Justice de Paix (JP). Sur la base du rapport d'appréciation du SPJ et d'éventuelles autres mesures d'instruction qu'elle aura jugées utiles, celle-ci décide de la suite à donner au signalement. Si elle considère soit qu'il n'y a pas de mise en danger ou qu'il y en a une mais que les parents peuvent y remédier, la Justice de Paix clôt la procédure et l'intervention s'arrête. La Justice de Paix clôt également la procédure lorsqu'elle estime qu'il y a mise en danger mais que le SPJ peut mener l'action nécessaire d'entente avec les parents; le SPJ poursuit alors l'intervention en collaboration avec ces derniers. Ces interventions, menées en collaboration avec les parents, font l'objet du présent chapitre.

Si le SPJ ne peut, faute de collaboration des parents ou au vu des circonstances, apprécier la situation ou mener l'action socio-éducative nécessaire, il sollicite un mandat d'évaluation au sens de l'art. 20 al. 1 let. a LProMin auprès de la Justice de Paix, qui, en fonction de son appréciation des faits, décide de confier ou non un tel mandat au SPJ. Il en va de même lorsqu'une action socio-éducative ne peut se mettre en place ou se dérouler faute de collaboration finalement suffisante des parents. L'intervention du SPJ sur mandat judiciaire est traitée au chapitre 4.2.

B. Signalements de la compétence du-de la juge du divorce (Tribunal d'Arrondissement)

Lorsqu'une procédure matrimoniale est pendante auprès du TDA, la compétence de traiter le signalement incombe à ce dernier. La procédure décrite ci-dessus ne s'applique pas. Il appartient au-à la juge du divorce de décider de mandater ou non le SPJ, soit pour évaluer la situation, soit pour exécuter une mesure de protection qu'il aura instaurée. Les interventions faisant suite à un signalement relevant du TDA sont ainsi menées sur mandat judiciaire et donc traitées au chapitre 4.2. Le chapitre 4.1. aborde dès lors uniquement le traitement par le SPJ du signalement à sa réception.

A. LES SIGNALEMENTS DE LA COMPÉTENCE DE LA JUSTICE DE PAIX

4.1.1. L'EXAMEN DE RECEVABILITÉ

Conformément à l'art. 13 al. 4 de la LVPAE, l'Autorité de protection n'entre pas en matière sur les signalements et requêtes abusifs ou manifestement mal fondés. Le SPJ, tenu d'apprécier d'office la situation dans le but d'identifier la mise en danger de l'enfant et la capacité des parents d'y remédier, examine d'abord le signalement sous l'angle de sa recevabilité. Concernant les rapports de police relatifs aux interventions pour violence conjugale qu'il reçoit, l'examen de recevabilité consiste à déterminer s'ils sont à considérer comme un signalement ou s'il s'agit uniquement de mettre les parents en garde.

Les signalements reçus alors qu'aucune intervention du SPJ n'est en cours

Pour tout signalement, la Direction d'Office examine si les critères d'interventions du SPJ définis par l'art. 13 LProMin sont respectés, soit si le signalement se rapporte à une possible mise en danger du-de la mineur-e et à l'incapacité des parents d'y remédier. Dans un délai maximum de deux semaines, mais le plus souvent dans la semaine qui suit la réception du signalement, la décision est prise en colloque, de mener ou non une appréciation. La JP en est informée par courrier. Lorsque le SPJ n'entend pas procéder à une appréciation, le courrier est motivé et l'auteur du signalement est également informé.

Le nombre d'informations reçues de tiers par le SPJ qui ne sont pas retenues comme un signalement est peu élevé, comme l'indiquent les statistiques du Service. Selon celles-ci, il s'agit, hors rapports de police, majoritairement de signalements émis par des tiers non professionnels.

Informations retenues comme signalements ou non

Année	Signalements retenus	Informations non retenues comme signalements		Total
		Rapports de police	Autres informations	
2013	1'209 (76%)	343 (21%)	44 (3%)	1'596 (100%)
2014	1'428 (74%)	449 (23%)	63 (3%)	1'940 (100%)

Source : CdC, à partir « Protection des mineurs – Statistiques »

Les signalements auxquels il n'est pas donné suite concernent par exemple des problèmes d'exercice du droit de visite qui relèvent de la compétence de la JP, de problèmes d'ordre plutôt médical ou d'informations peu fiables. Consultées dans le cadre de l'audit, les 9 JP estiment que la motivation est généralement tout à fait suffisante (5/9), ou du moins suffisante (3/9). Seule une JP l'estime généralement plutôt insuffisante.

Le traitement des signalements lorsqu'une intervention du SPJ est déjà en cours

Lorsqu'un signalement est émis alors que la situation est déjà suivie par le SPJ, que ce soit suite à un signalement, un mandat ou une demande d'aide, l'ASPM référent-e de la situation doit apprécier les éléments contenus dans le signalement, adapter l'action socio-éducative si nécessaire, le cas échéant, en demandant un mandat ou une modification de la mesure en cours. En l'absence de telles demandes de mandat, le traitement des informations, en particulier de mise en danger, amenées par un nouveau signalement, n'a pas pu être constaté dans les dossiers audités. En effet, les exigences de tenue des dossiers ne requièrent pas que les ASPM en fassent état dans le dossier. L'auteur-e du signalement est informé-e qu'un suivi est en cours.

Le traitement des rapports de police

Afin de lutter contre les effets néfastes de la violence conjugale sur le développement des enfants, la police transmet au SPJ une copie de ses rapports dès lors qu'un enfant est présent lors d'une intervention pour violence conjugale (art. 6 al. 4 RLProMin).

La procédure de signalement restant réservée, il a été convenu entre le SPJ, la police et la JP que la police appose un sceau « vaut comme signalement » sur le rapport lorsque les faits constatés lui paraissent suffisamment graves, charge ensuite au SPJ de les introduire dans le système informatique afin que la Justice de Paix en soit informée et que la procédure suive son cours. Vu la subjectivité de la qualification de signalement ou non, les ORPM (sauf l'ORPM Ouest) ne font en pratique pas de distinction de traitement entre les rapports marqués comme signalements et les autres. Pour autant qu'il s'agisse d'un premier incident et que le SPJ n'estime pas nécessaire d'intervenir à la lecture du rapport, le SPJ se limite à envoyer un courrier d'information à caractère préventif aux parents⁴⁷, d'où le nombre important de rapports de police non considérés comme signalements apparaissant dans les statistiques (cf. tableau ci-dessus). En revanche, si une deuxième intervention de police est portée à sa connaissance, le SPJ apprécie la situation.

Compte tenu du nombre élevé de rapports reçus chaque semaine, les adjoints (ou la cheffe d'office à l'ORPM Ouest) déterminent la suite à donner aux rapports de police. Seules les situations pour lesquelles il est prévu de mener une appréciation sont traitées en colloque. L'ORPM Centre a développé une grille d'analyse spécifique dans le but d'objectiver le plus possible⁴⁸ le choix de démarrer ou pas une appréciation mais son utilisation ne peut généralement pas être constatée dans les dossiers. Même s'ils n'y recourent pas systématiquement, les autres ORPM ont indiqué s'inspirer de cette grille également.

4.1.2. L'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

Depuis 2013, il appartient à la Justice de Paix en tant qu'Autorité de protection de décider de la suite à donner à tout signalement émis par un tiers ou par un professionnel. L'art. 34 al.1 LVPAE charge le SPJ de procéder d'office, à l'attention de la Justice de Paix, à l'appréciation de la situation dans le but **d'identifier le danger encouru par l'enfant et de déterminer la capacité des parents à y remédier**. Sur la base du rapport d'appréciation du SPJ et de toute mesure d'instruction complémentaire qu'elle aura jugée nécessaire (ex : audience), la Justice de Paix décide soit :

- de clore la procédure (art. 35 al.1 let.) parce qu'elle considère qu'une action socio-éducative n'est pas nécessaire ou parce qu'il y a mise en danger du-de la mineur-e mais que le SPJ peut mener une action socio-éducative d'entente avec les parents (cf. chapitres 4.1.3 et suivants) et que dès lors la situation peut se régler sans son intervention.

⁴⁷ Ce courrier rend les parents attentifs à l'impact sur leur(s) enfant(s) de la violence conjugale et à la nécessité de faire en sorte qu'ils n'y soient plus exposés ; le courrier mentionne auprès de qui les parents peuvent solliciter de l'aide et avertit que si un nouvel épisode devait être porté à la connaissance du SPJ, celui-ci traitera cette information comme un signalement et débutera une intervention socio-éducative.

⁴⁸ En raison du volume de rapports de police reçus et du caractère très variable des informations, il ne peut être exclu que le traitement des rapports de police varie selon le moment où ils sont examinés.

- d'intervenir, soit en ordonnant une enquête en limitation de l'autorité parentale ou des mesures provisionnelles de protection (art. 35 al.1 let. b LVPAE), soit en prenant des mesures de protection au sens des art. 307 ss CC (art. 35 al.1 let. c LVPAE), et de confier dans ce cadre un mandat au SPJ.

Le SPJ a, dans ce cadre légal, et au vu du mode de fonctionnement avec la Justice de Paix, les responsabilités suivantes :

- a) **identifier la mise en danger** du développement du-de la mineur-e et la capacité des parents d'y faire face (art. 34 LVPAE).
- b) lorsqu'il conclut à l'existence d'une mise en danger, déterminer si une action socio-éducative peut être menée **d'entente avec les parents ou pas**.
- c) fournir à la Justice de Paix un **rapport d'appréciation** contenant les informations nécessaires lui permettant de se déterminer sur la nécessité d'une action socio-éducative et, le cas échéant, d'un mandat judiciaire.
- d) **s'il ne peut apprécier la situation** en raison de l'opposition des parents ou que d'autres circonstances l'exigent, solliciter de la Justice de Paix un **mandat d'évaluation**.

Les paragraphes suivants traitent de chacune de ces responsabilités.

a) L'identification de la mise en danger et de la capacité des parents à y remédier

L'appréciation menée par le SPJ doit confirmer ou infirmer l'existence d'une mise en danger. Or, à l'issue de l'appréciation, le dossier ne fait pas état de l'analyse effectuée et du « diagnostic » posé. L'application non systématique de la méthode d'évaluation et l'absence d'exigence de synthèse écrite de l'appréciation en sont la cause. En outre, dans certains cas, à l'issue de l'appréciation, le SPJ n'a pas toujours pu identifier clairement la mise en danger et compte sur la poursuite de son intervention en collaboration avec les parents pour compléter son analyse, sachant qu'il garde la possibilité, au besoin, de saisir la JP.

La collecte des informations

Afin de pouvoir mener son appréciation, le SPJ doit prendre des informations auprès des **professionnels** concernés et tenir compte de leur avis (art. 34 al.2 LVPAE). Il doit également entendre **le-la mineur-e**, prendre en considération son avis et l'associer, ainsi que les **parents**, à l'action socio-éducative (art. 4 et 19 al.3 LProMin).

Concernant l'enfant en particulier, depuis la ratification par la Suisse de la Convention des droits de l'enfant en 1997, il ne doit plus être considéré comme un objet de protection, mais comme une personne à part entière. En application des principes définis par la Convention, l'art. 4 LProMin stipule que lorsqu'une décision les concerne directement, les mineurs capables de discernement sont informés et entendus et leur avis est pris en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité ; toute décision prise en vertu de la LProMin doit l'être dans l'intérêt prépondérant du-de la mineur-e. Le standard défini par le Service en matière de collecte d'informations (cf. chapitre 3.3) reflète ces différentes exigences. Si tous les interlocuteurs rencontrés ont insisté sur le fait que la règle est de toujours rencontrer **l'enfant**, une discussion avec lui ou du moins des observations le concernant ne ressortaient pas de certains dossiers audités.

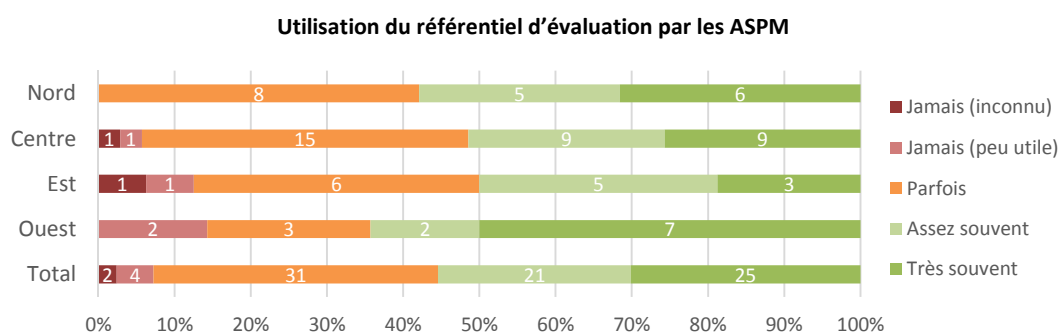
Les parents sont entendus, soit à domicile, soit à l'ORPM. L'entretien a pour premier objectif de présenter la démarche d'appréciation et d'informer les parents de leurs droits et moyens de recours conformément à l'art. 19 al. 3 LProMin⁴⁹. La transmission de ces informations étant exclusivement orale, la Cour n'a pu constater ce qui a été dit dans le cas des dossiers audités. Le second objectif de l'entretien avec les parents est d'obtenir de leur part les informations nécessaires sur la situation. Les journaux des dossiers audités font état, de manière plus ou moins étendue, de discussions abordant différents points, notamment la situation familiale, les difficultés soulevées par le signalement.

Le choix des **tiers** à rencontrer dépend des informations fournies par les parents et de la situation ainsi que de l'âge de l'enfant. Généralement, l'appréciation se fonde sur les informations fournies par la personne signalante, les parents et un-e professionnel-le lorsque la personne signalante n'en est pas une. Si, dans la majeure partie des cas de l'échantillon, un tel standard est respecté, la Cour a pu noter que dans quelques cas, la prise d'informations a été limitée, soit parce que la situation a été jugée suffisamment claire et que les parents étaient demandeurs, soit pour respecter le délai de 10 semaines dans une situation où les parents collaboraient bien ou étaient déjà connus. Elle a également constaté que la prise d'informations est plus limitée lorsque le signalement est constitué d'un rapport de police suite à une intervention pour violence conjugale.

Ainsi, dans les dossiers audités, les exigences de collecte d'informations apparaissent comme généralement respectées, mais, le cas échéant, les raisons justifiant que ce ne soit pas le cas ne peuvent être obtenues que par discussion avec les responsables du dossier. En l'absence de synthèse de l'analyse, il n'est pas possible sur la base du dossier de constater le lien entre les informations récoltées et la conclusion quant à l'existence ou non d'une mise en danger.

L'analyse de la situation

Les ASPM disposent d'une méthode développée par le Service visant à objectiver l'appréciation faite de la mise en danger du-de la mineur-e et des capacités des parents à y faire face (cf. chapitre 3.3). Son application n'est toutefois pour l'heure pas systématique bien que les ASPM aient été formés à son utilisation. L'enquête menée auprès des ASPM révèle que globalement seuls 30% des ASPM ayant répondu utilisent très souvent le référentiel et 25% assez souvent. Ainsi, **au moins 40% des ASPM du Service disent n'utiliser que parfois, voire pas du tout, le référentiel** développé par le Service.



Source : CdC, enquête auprès des ASPM (taux de réponse 87%)

⁴⁹ Les parents peuvent refuser l'intervention du SPJ, charge au Service de solliciter un mandat d'évaluation auprès de la Justice. Ils peuvent ensuite recourir contre la décision de la Justice de Paix de mener une action socio-éducative.

Les outils de collecte et d'analyse des informations mis à disposition des ASPM restent quant à eux méconnus (15-20% des ASPM) et peu utilisés (40% des ASPM) (cf. annexe I).

En l'absence d'exigences de documentation de l'analyse et de rapport circonstancié adressé à la Justice de Paix (cf. ci-après), l'appréciation du danger encouru et des capacités des parents à y faire face n'est pas systématiquement explicitée dans le dossier. Seuls les formulaires de demande de prestations aux institutions, le cas échéant, fournissent des informations sur ces deux aspects. Ces formulaires sont toutefois complétés ultérieurement et le niveau des informations qui y figurent est très variable.

Un danger et des compétences parentales pas toujours identifiés à l'issue de l'appréciation

Dans certaines situations, les ASPM achèvent l'appréciation sans s'être déterminés de manière définitive sur le danger encouru et la capacité des parents à y remédier. D'une part, les ASPM considèrent, dans une situation de collaboration avec les parents, disposer de temps pour affiner l'appréciation de la situation puisque le processus d'intervention en cas de signalement prévoit que l'analyse de la situation peut être poursuivie après la fin de l'appréciation étant donné la collaboration avec les parents. Ce temps, prévu non pas pour déterminer la nécessité d'une intervention mais pour définir les objectifs spécifiques de l'action, est ainsi parfois utilisé pour finaliser l'appréciation. Le fait, légitime, que les directives prévoient, par précaution, qu'une action soit entreprise s'il n'est pas possible de conclure au terme de l'appréciation que le-la mineur-e n'est pas en danger, accentue cette marge de manœuvre. Enfin, il est également considéré dans une certaine mesure que le travail des institutions qui prendront en charge l'enfant permettra d'affiner l'analyse si nécessaire. D'autre part, il est ressorti de certains dossiers audités que la phase d'appréciation a été abrégée au vu de la très bonne collaboration des parents, de la clarté des moyens à mettre en oeuvre et/ou de l'expérience de l'ASPM.

Les appréciations se distinguent des évaluations sur mandat par l'étendue de l'analyse du fait que les parents collaborent. Si le niveau d'exigences du SPJ en matière d'informations à rassembler est réduit, l'appréciation n'en a pas moins pour but, de par la loi, d'identifier la mise en danger du-de la mineur-e afin que la JP détermine si une action est nécessaire et si elle doit intervenir. La Cour estime dès lors que l'appréciation de la situation ne devrait pas s'achever sans l'identification de la mise en danger et des compétences parentales, quitte à demander si besoin un délai supplémentaire à la Justice de Paix, comme cela se fait d'ailleurs dans certains dossiers. L'explicitation de la mise en danger au terme de l'appréciation faciliterait également la communication des informations aux autres professionnels intervenant dans la situation, en particulier aux institutions socio-éducatives (cf. 4.1.3.).

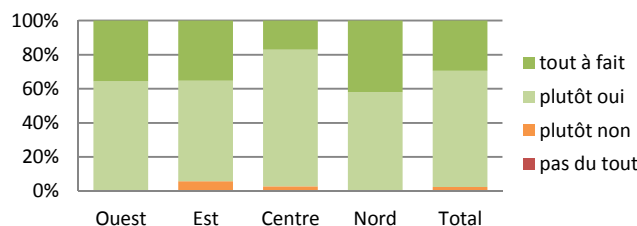
b) La possibilité de mener l'action socio-éducative d'entente avec les parents

Généralement, l'ASPM ne reprend pas contact à l'issue de l'appréciation avec les parents pour leur faire part de ses conclusions quant à la mise en danger. La collaboration des parents est souvent obtenue tacitement ; elle réside alors dans le fait que les parents ne s'opposent pas à l'intervention du SPJ. L'adhésion des parents peut ainsi, selon les cas, se limiter à un accord de principe sur la nécessité d'une intervention ou aller jusqu'à porter sur l'action prévue. Le SPJ part du principe que le travail avec la famille permettra de convenir de l'action à mener, et qu'à défaut, il pourra saisir ultérieurement la JP. Ce faisant, la responsabilité est laissée aux parents

de s'opposer ultérieurement à l'intervention du SPJ s'ils devaient ne pas être d'accord sur les modalités.

Tout en admettant qu'une partie des parents concernés par une intervention ne sont pas en mesure d'intégrer les informations qui leur sont transmises, une communication claire de la problématique identifiée et des changements devant être opérés constituent la base nécessaire à l'obtention d'une réelle adhésion, déterminante pour l'efficacité de l'action. Si globalement les ASPM estiment communiquer clairement la problématique et les objectifs de l'action socio-éducative, la majorité d'entre eux reconnaît que ce n'est pas toujours entièrement le cas.

Clarté de la communication des problématiques et objectifs de l'action socio-éducative



Source : CdC, enquête auprès des ASPM « Estimez-vous que les problématiques diagnostiquées et les objectifs de l'action socio-éducative sont généralement clairement exprimés aux parents ? » (taux de réponse 89%)

Une première explication réside dans le fait que, conscients de l'impact de ce qui est dit, les collaborateurs des ORPM sont très précautionneux vis-à-vis de ce qu'ils expriment. Il est aussi évidemment difficile et délicat d'exprimer aux parents que leur enfant est mis en danger dans son développement et qu'ils ne sont pas en mesure d'y remédier. Une communication prudente peut également relever de la stratégie d'intervention dans des familles où la collaboration est difficile ou fragile. Une communication claire peut, dans ces cas-là en effet, s'avérer trop brutale et provoquer la rupture de la collaboration, ce que souhaite éviter le SPJ. La Cour estime toutefois que l'adoption d'un langage peu transparent et l'acceptation d'une adhésion parfois tacite dans le but de permettre le déroulement de l'action socio-éducative ou de ménager les parents n'assure pas pleinement le respect d'une part du principe de transparence prescrit par le manuel du Service, d'autre part de l'exigence légale (art. 19 al. 3 LProMin) d'information et d'association des parents à l'action.

c) Le rapport d'appréciation à la Justice de Paix

Le choix d'un rapport succinct

Afin d'alléger le plus possible, tant pour le SPJ que pour la JP, la charge administrative supplémentaire liée à l'introduction du passage obligé devant la JP, le SPJ et le secrétariat général de l'Ordre judiciaire ont convenu que le rapport d'appréciation du SPJ serait constitué d'un courrier standard d'une page. Ce courrier (cf. annexe IV) comprend les éléments suivants :

- l'énumération des personnes entendues par le SPJ dans le cadre de l'appréciation, sans mention de leurs avis ;
- la conclusion du SPJ quant à la nécessité d'une action socio-éducative, sans informations sur la mise en danger identifiée et les capacités des parents à y remédier ;
- la conclusion du SPJ quant à la possibilité le cas échéant de mener cette action d'entente avec les parents, sans intervention de la Justice de Paix ;
- la proposition du SPJ quant à la suite à donner à la procédure.

Le rapport d'appréciation du SPJ est ainsi très succinct.

Des informations insuffisantes pour que la Justice de Paix puisse exercer son rôle dans le traitement des signalements

Si elle ne peut que souscrire à toute initiative visant à économiser des ressources, la Cour doit constater qu'un courrier succinct ne constitue pas un rapport d'appréciation fournissant à l'Autorité de protection les informations nécessaires à sa prise de décision.

En effet, afin de pouvoir décider d'éventuelles mesures d'instructions complémentaires et se déterminer sur la suite à donner au signalement qu'elle a reçu, l'Autorité de protection de l'enfant devrait connaître la nature et la gravité de la mise en danger de l'enfant et la capacité des parents à y remédier ressortant de l'appréciation du SPJ. Dans le cas où une action socio-éducative apparaît nécessaire, elle devrait aussi disposer d'informations sur la collaboration des parents et sur l'avis de l'enfant capable de discernement⁵⁰, ceci d'autant plus qu'elle ne tient généralement pas d'audience avant de rendre sa décision le plus souvent dans les jours qui suivent le courrier du SPJ. Or, la JP ne dispose pas de ces informations.

Le courrier standard du SPJ à la JP se limite en effet à **indiquer les personnes entendues** dans le cadre de l'appréciation et à communiquer ses **propres conclusions quant à la nécessité d'une action socio-éducative et, le cas échéant, à la possibilité de mener celle-ci sans intervention de la JP**. Seuls deux ORPM, soucieux de transmettre à la JP les informations nécessaires à sa prise de décision, ont pris l'initiative d'insérer dans leurs courriers des indications sur la mise en danger de l'enfant, sur les objectifs de l'intervention et/ou sur la teneur de l'action envisagée (cf. Annexe IV). Cette démarche va dans le bon sens.

La mention de la possibilité de mener une action d'entente avec les parents repose souvent sur le fait qu'au moment de son rapport, le SPJ a acquis la conviction par son appréciation qu'une action est nécessaire et sur le fait que les parents ne s'opposent pas à ce stade à l'intervention. Cela ne signifie pas forcément que les parents acceptent la problématique identifiée ou l'action à mener. Si la loi prévoit que le SPJ peut agir sans l'intervention de la Justice d'entente avec les parents et la saisir à nouveau ultérieurement s'il l'estime nécessaire, il appartient à la Justice d'en décider. La seule affirmation par le SPJ que l'action pourra se faire d'entente avec les parents n'est ainsi pas satisfaisante. Enfin, l'avis de l'enfant n'apparaît généralement pas distinctement dans le dossier, qui recense uniquement, par le journal de l'ASPM, ses propos quant à la situation.

La Cour estime qu'en l'absence d'informations sur la nature et la gravité de la mise en danger de même que sur la collaboration des parents et le point de vue de l'enfant, la Justice ne peut ni décider d'éventuelles mesures d'instructions complémentaires ni se déterminer sur la suite à donner au signalement qu'elle a reçu. Les courriers du SPJ n'amènent ainsi pas tous les éléments dont l'Autorité de protection a besoin pour prendre sa décision conformément à l'art. 35 LVPAE. En présence d'éléments aussi succincts, celle-ci s'en remet de fait au SPJ. Le fait que ses décisions de clore la procédure et de laisser le SPJ mener son action d'entente avec les parents fassent uniquement référence au rapport du SPJ sans indication sur la mise en danger en témoigne. La révision du code civil qui confère à l'Autorité de protection (Justice de Paix) le rôle de décider de la suite à donner à un signalement n'a pas produit l'effet voulu dans le canton de

⁵⁰ L'étape de l'appréciation de la situation est décisive du fait qu'elle doit identifier la mise en danger de l'enfant et les capacités des parents à y remédier afin de conclure quant à la nécessité d'une action socio-éducative. A ce titre, l'avis de l'enfant capable de discernement sur la mise en place d'une action devrait être établi.

Vaud. . Le fonctionnement en vigueur avant la réforme subsiste : le SPJ garde la maîtrise du processus et n'actionne l'Autorité judiciaire que lorsqu'il en a besoin pour agir.

La Cour estime que le SPJ doit jouer le rôle qui lui est conféré par la loi qui implique de fournir à la Justice tous les éléments dont elle a besoin pour décider de la suite à donner à un signalement. Les voies de recours de la personne signalante et des parents, la possibilité des parents de cesser de collaborer en cas de désaccord et celle du SPJ de saisir ultérieurement la JP, tout comme l'existence rassurante d'un réseau de professionnels autour de la famille, ne sauraient pallier le fait que la décision de la Justice soit fondée seulement sur les conclusions de l'appréciation du SPJ.

d) La demande de mandat d'évaluation à la Justice de Paix en cas d'impossibilité ou de difficultés à mener l'appréciation

Si un signalement ne peut être apprécié en raison du refus de coopérer des parents ou lorsque les circonstances le justifient (ex : risque d'instrumentalisation du SPJ lorsqu'une procédure de séparation ou de divorce est en cours ou de signalement d'un parent à l'encontre de l'autre), le SPJ sollicite de la Justice de Paix un mandat d'évaluation au sens de l'art. 20 al. 1 let. a LProMin. En fonction de son appréciation des faits, la JP décide de confier ou non un tel mandat au SPJ. Dans ce cas, la démarche effectuée par le SPJ est plus approfondie que lors d'une appréciation. La recherche d'informations est plus poussée et un rapport d'évaluation circonstancié est remis à la JP (cf. chapitre 4.2.1).

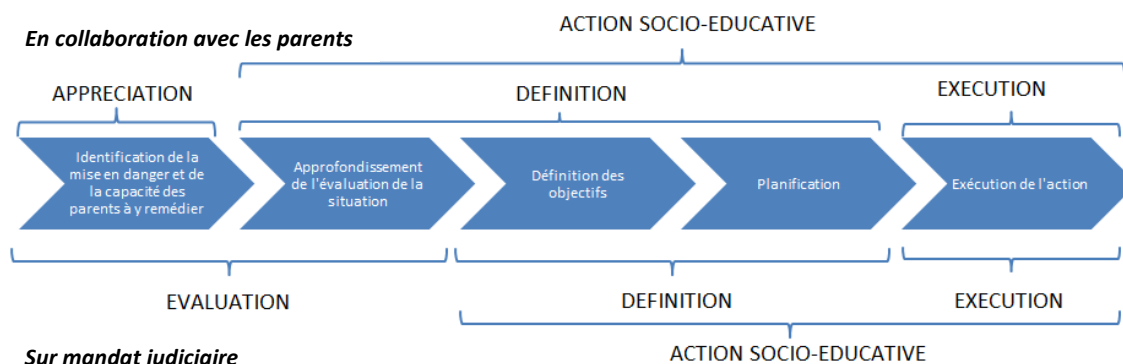
Les demandes de mandat d'évaluation du SPJ sont motivées. Les neuf JP estiment qu'elles le sont généralement plutôt (4/9) voire tout à fait suffisamment (5/9). L'examen par la Cour des demandes de mandat examinées dans le cadre des dossiers audités confirme qu'elles sont motivées avec soin.

L'évaluation comme l'appréciation de la situation par le SPJ à l'attention de l'Autorité judiciaire ont pour but **d'identifier le danger encouru par l'enfant et de déterminer la capacité des parents à y remédier afin de décider si une action socio-éducative est nécessaire**. La différence entre les deux démarches se situe dans la profondeur de l'analyse (cf. chapitre 4.2.1).

4.1.3. LA DÉFINITION DE L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

Le processus d'intervention prévoit que l'action socio-éducative débute par la définition des objectifs et sa planification. Dans les faits, le plan d'intervention n'est pas clairement arrêté avant que l'action soit mise en œuvre.

LES ÉTAPES DE LA DÉFINITION DE L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE



Source : Cour des comptes

L'approfondissement de l'appréciation de la situation

Lorsque l'appréciation conclut à la nécessité d'une action socio-éducative du SPJ et que les parents y agrément, le processus d'intervention défini par le Service prévoit que l'action socio-éducative débute par la définition de ses objectifs et sa planification, ou par l'approfondissement préalable de l'appréciation dans cette perspective.⁵¹ Lorsque les parents collaborent à l'intervention du SPJ, l'appréciation de la situation, plus limitée qu'une évaluation complète, peut en effet ne pas permettre de définir directement l'action à mener.

La définition des objectifs

Le processus d'intervention du Service prévoit un pilotage des situations au moyen de la définition d'objectifs préalable à l'engagement de moyens, et d'une planification arrêtée avant l'engagement des prestations. Il s'agit d'identifier les changements devant intervenir dans la situation avant d'octroyer les prestations. Ces objectifs doivent être communiqués aux prestataires tiers (institutions et familles d'accueil) comme élément du mandat donné et aux autres professionnels pour assurer la coordination de l'action. Les objectifs doivent ensuite servir de base à la révision périodique de l'action socio-éducative (art. 14 RLProMin). Enfin, la définition d'objectifs est un principe directeur des interventions du service.

Dans les faits, le pilotage de l'intervention suit plutôt encore une logique de moyens. En effet, les ASPM tendent à engager rapidement des prestations et à affiner les objectifs dans le cadre du travail avec les familles ensuite. La fiche « objectifs et planification » prévue pour définir l'action à mettre en place n'est pas utilisée, hormis par certains ASPM à l'ORPM Centre. L'action débute par des demandes de prestations, dans lesquelles les objectifs mentionnés ne sont pas toujours bien définis (plutôt des motifs ou formulation peu spécifique). Certaines demandes de prestations ambulatoires (ex : AEMO) ne sont pas validées préalablement par la hiérarchie et certaines interventions ne nécessitent pas de prestations de tiers. Selon les différents interlocuteurs rencontrés par la Cour, ces objectifs sont affinés dans le cadre du travail avec la famille, notamment par les institutions socio-éducatives. Ces objectifs ne figurent toutefois pas au dossier et ne font pas l'objet d'une validation de la hiérarchie. Les bilans périodiques font également mention des objectifs initiaux de l'action socio-éducative mais celle-ci intervient par définition a posteriori et ne sont pas faits pour toutes les situations. Enfin, il arrive que les ASPM inscrivent dans les journaux des objectifs, mais il s'agit de notes personnelles et d'une démarche individuelle effectuée dans un document qui n'est pas destiné à être conservé.

La planification de l'action

La planification de l'action est également requise par les procédures du service. Elle vise à définir le contenu de l'action, ses modalités et son intensité en fonction des changements à obtenir. Elle est d'autant plus importante que le travail du SPJ, qui se déroule avec la collaboration des parents, représente une ingérence plus ou moins importante dans la sphère familiale. Sa validation par la hiérarchie doit permettre un double regard sur l'action socio-éducative qui va être mise en oeuvre, nécessaire au contrôle et à l'unité de pratiques. Or, comme indiqué ci-dessus, la fiche destinée à cet effet n'est pas remplie. Les ASPM ont la responsabilité de mettre en place l'action qu'ils estiment nécessaire et d'interpeller leur hiérarchie en cas de nécessité.

⁵¹ « Manuel de référence de l'ASPM », op. cit., p.55

Concernant leurs **propres actions**, les ASPM bénéficient d'une grande flexibilité, qui leur permet de s'adapter à l'évolution de la situation mais aussi à leur charge de travail. Les directives du Service exigent toutefois que pour des enfants placés, les ASPM assistent à 3 synthèses par an dans l'institution et effectuent une visite à domicile annuelle dans les familles d'accueil.

Les ASPM peuvent engager des **prestations ambulatoires** (notamment l'AEMO) sans validation préalable de leur hiérarchie sur la base d'un formulaire adressé à l'institution.

Leur marge de manœuvre est beaucoup plus réduite lorsqu'il s'agit de **placements**. Toute décision de placement est soumise à la validation de la hiérarchie.

Enfin, les ASPM ont la possibilité de solliciter auprès de leur hiérarchie l'octroi **d'aides financières individuelles** afin de financer par exemple des camps de vacances ou des heures de soutien scolaire. Le recours à ce soutien financier dépend des initiatives des ASPM.

LA COLLABORATION AVEC LES BÉNÉFICIAIRES LORS DE LA DÉFINITION DE L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

L'intégration de l'enfant dans la définition de l'action socio-éducative

La définition de l'action est une étape du processus d'intervention déterminante. Il importe dès lors particulièrement que, conformément à l'art. 14 et 19 LProMin, l'enfant soit associé à la démarche, qu'il soit informé et entendu et que son avis soit pris en considération, eu égard à son âge et son degré de maturité. L'action définie doit l'être dans son intérêt prépondérant.

S'il apparaît clairement dans les situations concernant des adolescents que l'enfant est partie prenante aux discussions, l'association de l'enfant à la démarche n'est pas toujours très visible pour des enfants plus jeunes. Notamment, son avis n'apparaît pas dans les demandes de prestations qui sont, en l'absence d'un plan d'intervention arrêté, les seuls documents fondant la décision quant à l'action à mener.

La détermination de l'intérêt prépondérant de l'enfant est très subjective. C'est pourquoi, il importe qu'elle soit la moins sujette possible aux valeurs des ASPM. La motivation des décisions en regard de l'intérêt prépondérant de l'enfant permet de les objectiver. Or, les éléments ayant conduit au choix des prestations à mettre en place ne ressort le plus souvent pas des dossiers. S'il peut être évident dans certains cas, dans d'autres, cela l'est moins. Plusieurs institutions ont mis en évidence le fait que selon elles, les prestations qu'elles offrent ne correspondent pas toujours aux besoins des mineurs, même si en général l'adéquation est jugée bonne. Plusieurs collaborateurs du SPJ ont également mentionné que dans certains cas, la prise en compte de l'intérêt prépondérant de l'enfant trouve ses limites dans les moyens disponibles puisqu'une prestation pas tout à fait adaptée peut devoir être choisie parce qu'il n'existe pas de prestation correspondante au besoin dans la PSE ou qu'il manque de places. Par ailleurs, les entretiens avec les adjoints et l'enquête menée auprès des ASPM ont laissé apparaître des convictions individuelles différentes en matière de choix du lieu placement, notamment lorsqu'il s'agit de choisir entre famille d'accueil et famille élargie. Dans ce contexte, la motivation du choix effectué permettrait de l'objectiver et serait gage de transparence.

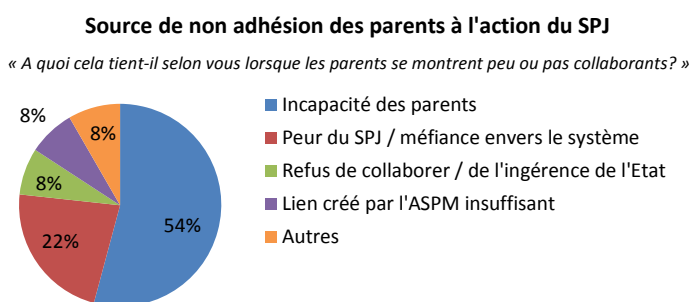
La collaboration avec les parents

Recherche de l'adhésion des parents à l'action socio-éducative

C'est aux parents que reviennent en premier lieu le droit et le devoir d'apporter à leur enfant les soins et la protection nécessaires à son développement et à ses besoins. Lorsque l'enfant est en danger dans son développement, maltraité ou victime d'infractions, le législateur reconnaît à la société un droit de regard, d'aide et d'intervention auprès des parents si cela s'avère nécessaire.⁵² Si les parents refusent l'intervention, la Justice de Paix peut contraindre les parents à une action socio-éducative et restreindre, par des mesures de protection, leur autorité parentale. Une action socio-éducative menée en collaboration avec les parents étant plus favorable à son efficacité, le SPJ privilégie les actions sans intervention de la Justice. Pour que cette collaboration soit effective, l'ASPM doit rechercher l'adhésion des parents à l'intervention. Il doit aussi respecter leur droit à la protection de la sphère privée. C'est pourquoi, conformément aux dispositions prévues par la LProMin, les parents doivent être informés, entendus et associés à l'action.

L'importance d'investir dans le lien avec les parents pour obtenir leur adhésion sur l'intervention et renforcer ainsi l'efficacité de l'action socio-éducative a été largement relevée par les différents interlocuteurs rencontrés au SPJ. Ceux-ci ont toutefois également indiqué que cela demande du temps, temps qu'ils estiment ne pas toujours avoir suffisamment à disposition.

La source principale du manque d'adhésion des parents est, selon les ASPM, leur incapacité à vouloir ou pouvoir voir le problème, en raison de leurs propres carences (cognitives, psychologiques), de leur déni de la situation ou encore de la crainte du changement. La peur du SPJ ou la méfiance à l'égard du système est aussi largement invoquée. Le refus de collaborer par principe, notamment pour des raisons culturelles, apparaît également. Enfin, certains imputent le manque d'adhésion des parents aux ASPM ou aux liens qu'ils n'ont pas pu ou su créer avec la famille.



Source : CdC, enquête auprès des ASPM (taux de réponse : 80%)

En outre, lorsque le SPJ obtient la collaboration des parents, l'adhésion peut se trouver à différents niveaux et n'être que partielle. Selon les ASPM, elle porte avant tout sur les problématiques identifiées et sur leur responsabilité dans le changement de la situation, mais moins sur les objectifs de l'action (résultats à obtenir, changements à apporter). L'adhésion sur la nécessité d'une action socio-éducative et l'action à mettre en place (mesure choisie) semblent être les plus difficiles à obtenir.⁵³

Selon les cas, la collaboration des parents réside plus dans le fait que les parents voient de manière générale un sens à l'action du SPJ que dans une véritable adhésion à la définition de la

⁵² « Manuel de référence de l'ASPM », op. cit., p. 5

⁵³ CdC, enquête auprès des ASPM « Lorsqu'une action sans mandat est mise en oeuvre, l'adhésion des parents (collaboration des parents) porte-t-elle d'après vous sur (choix multiple) ? » (taux de réponse : 95%, 90 ASPM)

problématique, aux changements attendus et aux prestations offertes. Il peut en résulter des risques d'incompréhension, d'entrave ultérieure au bon déroulement de l'action, d'atteinte aux liens de confiance entre les parents et le SPJ.

Droits des parents et moyens de les exercer

En vertu de l'art. 19 LProMin, les parents doivent être informés de leurs droits et des possibilités de recours. Il appartient aux ASPM de le faire dans le cadre des entretiens avec les parents. Ces informations n'apparaissent pas dans les éléments retranscrits dans les dossiers et n'ont dès lors pas pu être constatés.

En tout temps, les parents peuvent adresser au SPJ une **réclamation**. Le SPJ n'a pas défini ce qu'il entend par réclamation, mais en pratique, elle est reconnue dès lors qu'un courrier est reçu. Traitée en collaboration avec l'ASPM référent-e et son-sa responsable hiérarchique, par le niveau hiérarchique auquel elle a été adressée, la réclamation fait l'objet d'une réponse écrite motivée. Les réclamations peuvent en outre donner lieu, selon leur nature ou de par leur survenance à plusieurs reprises, à une discussion en Conseil de direction et/ou à des mesures correctives. Sans se prononcer sur le bien-fondé des réponses apportées, la Cour a constaté, sur la base des réclamations traitées en 2014, que les courriers de prises de position sont de qualité. Les réclamations portent principalement sur la posture adoptée par l'ASPM ou sont directement des demandes de changement d'ASPM. Le SPJ a toutefois pour principe de ne pas procéder à des changements d'attribution. En raison du très faible nombre de réclamations⁵⁴, le Service a renoncé à tenir des statistiques et à discuter celles-ci lors de sa revue annuelle de direction comme le prévoient les procédures internes.

Les parents qui ne sont pas ou plus d'accord avec l'action menée par le SPJ ont également la **possibilité d'arrêter de collaborer**. Le SPJ, qui ne peut agir que d'entente avec les parents, peut alors saisir la Justice, qui pourra, si elle le juge nécessaire, ouvrir une enquête en limitation de l'autorité parentale et donner un mandat d'évaluation au SPJ, puis, le cas échéant, instaurer une mesure de protection et confier un mandat d'exécution de celle-ci au SPJ.

La demande de mandat judiciaire par le SPJ

La recherche de la collaboration avec les parents trouve ses limites dans le droit de l'enfant à être protégé et le principe de son intérêt prépondérant. Le SPJ favorise les actions en collaboration avec les parents mais lorsqu'elle ne peut être obtenue ou est insuffisante, il a la possibilité de saisir la Justice afin de pouvoir intervenir malgré l'opposition des parents. Le moment où il est nécessaire de demander un mandat est apprécié en fonction de chaque situation et peut varier en fonction de l'ASPM.

LA COLLABORATION AVEC LES PRESTATAIRES MANDATÉS PAR LE SPJ LORS DE LA DÉFINITION DE L'ACTION

La collaboration avec les institutions

Les prestations des institutions de la PSE sont contractualisées. Le contrat définit les prestations que l'institution s'engage à fournir au SPJ contre son subventionnement. Ensuite, pour chaque mineur-e pris-e en charge par l'institution, le SPJ doit confier à l'institution un mandat spécifique

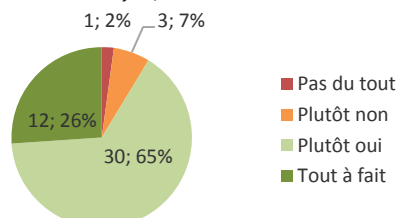
⁵⁴ Sur env. 6'500 situations suivies, le nombre de réclamations va de zéro à une dizaine par ORPM.

à la situation. Ainsi, dans le cadre de la procédure d'admission, les institutions attendent du SPJ qu'il leur transmette les informations relatives à la situation, en particulier à la problématique identifiée, ainsi que les objectifs de l'intervention.

La vérification de l'adéquation des prestations

La grande majorité des institutions estiment que le SPJ évalue généralement correctement **l'adéquation de leurs prestations** avec la situation, en regard du besoin de l'enfant, avant de les solliciter. Seules trois institutions estiment que ce n'est plutôt pas le cas, une seule que ce n'est pas du tout le cas.

Adéquation des prestations avec la problématique de l'enfant
« Estimez-vous que le SPJ évalue correctement l'adéquation de vos prestations en regard des besoins de l'enfant, avant de solliciter votre institution ? »

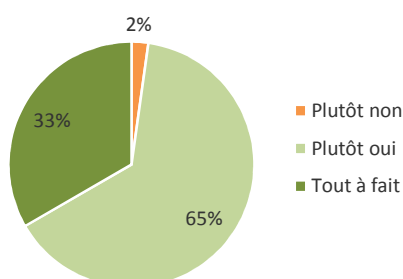


Source : CdC, enquête auprès des institutions (tx de réponse : 100%)

L'inadéquation des prestations n'apparaît donc pas comme un problème majeur. Elle existe néanmoins, notamment en raison des limites posées par l'offre institutionnelle. Les ASPM reconnaissent eux-mêmes que le critère de disponibilité des places est déterminant, au détriment parfois de l'adéquation de la prestation. Le manque de places et, de manière presque équivalente, l'inadéquation de la prestation, sont ainsi les deux motifs principaux de refus des institutions d'accueillir un enfant. La révision en cours de la Politique socio-éducative doit réévaluer les besoins de prestations.

Respect des procédures d'admission

« La procédure d'admission de votre institution est-elle généralement appliquée de manière satisfaisante par le SPJ ? »



Source : CdC, enquête auprès des institutions
(taux de réponse : 100%)

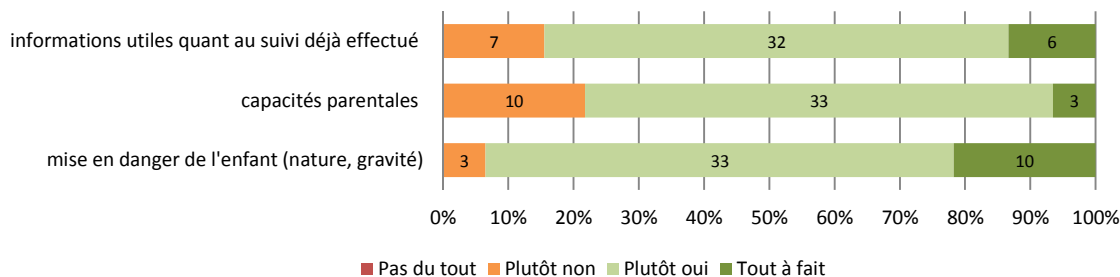
La **procédure d'admission** sert à la vérification de l'adéquation de la prestation. Chaque institution a développé sa propre procédure et ses propres formulaires d'admission. De manière générale, celle-ci vise à connaître l'historique de la situation, sa mise en danger et les objectifs poursuivis. Un tiers des institutions considèrent que le SPJ respecte généralement tout à fait leur procédure d'admission. Les autres estiment que ce n'est pas tout à fait le cas, notamment en raison d'un temps consacré à l'admission du mineur jugé insuffisant (ex : limitation du nombre d'entretiens). Une institution a indiqué que ce n'était plutôt pas le cas.

Le mandat spécifique confié à l'institution pour la situation

Si près des trois quarts des institutions sont positives vis-à-vis de la clarté des **informations sur la situation** reçues lors de l'admission, elles laissent entendre qu'une marge d'amélioration existe, en particulier en ce qui concerne les capacités parentales. Six institutions ont spécifiquement indiqué souhaiter une information plus complète, écrite, notamment en ce qui concerne l'anamnèse et le partage de l'évaluation/des problématiques identifiées.

Clarté de la communication des informations clés lors de l'admission

« Les éléments suivants, relatifs à votre connaissance de la situation de l'enfant, vous sont-ils en général clairement communiqués ? »

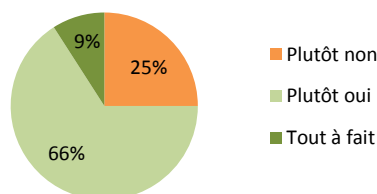


Source : CdC, enquête auprès des institutions socio-éducatives, taux de réponse 98%

Concernant la communication des **objectifs**, les institutions sont un peu plus critiques. Un quart d'entre elles estiment que les objectifs du placement et/ou le projet de vie pour l'enfant ne sont plutôt pas clairement communiqués en général. Les objectifs fixés à l'institution, en particulier ceux relatifs à la réhabilitation des compétences parentales, pourraient également être mieux explicités.

Communication des objectifs du placement

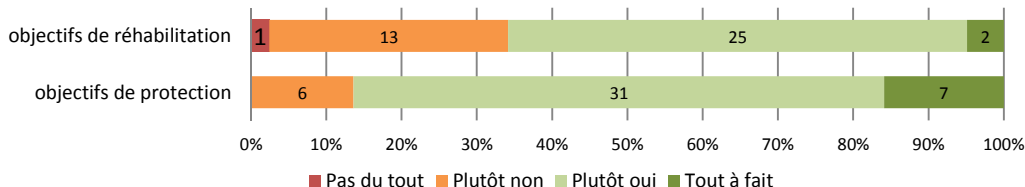
« Lors de l'admission, à l'exception des placements d'urgence, les objectifs du placement et/ou le projet de vie (vision à moyen terme) prévus pour l'enfant vous sont-ils généralement communiqués ? »



Source : CdC, enquête auprès des institutions socio-éducatives (taux de réponse 100%)

Explicitation du double objectif de protection du mineur et de réhabilitation des compétences parentales

« Les objectifs fixés mentionnant ce qui est attendu de votre institution vous sont-ils suffisamment explicités pour aider efficacement votre travail en termes de ... ? »



Source : CdC, enquête auprès des institutions socio-éducatives, taux de réponse respectivement 90% et 96%

La collaboration avec les familles d'accueil

L'accueil d'un enfant par une famille d'accueil est défini par la PSE comme l'accueil permanent d'un enfant, de jour et de nuit, pour quelque durée que ce soit, par une famille qui, pendant toute la durée du placement assure la prise en charge quotidienne de l'enfant, soit son **hébergement** ainsi que **l'ensemble des soins et de l'éducation de l'enfant**. Il a une fonction éducative et soignante d'étayage. La famille accueillante vient en appui des fonctions parentales le temps de la séparation. La convention signée entre le SPJ et la famille d'accueil en vue de l'accueil d'un enfant définit ses droits et devoirs. La famille d'accueil représente les père et mère dans l'exercice de leur autorité parentale du moment que cela est indiqué pour leur permettre d'accomplir correctement leur tâche. Elle assure en particulier le suivi courant de la formation scolaire et professionnelle et les soins ordinaires de l'enfant ainsi qu'une présence quotidienne d'un des parents d'accueil, selon l'âge de l'enfant (art. 43 LProMin).

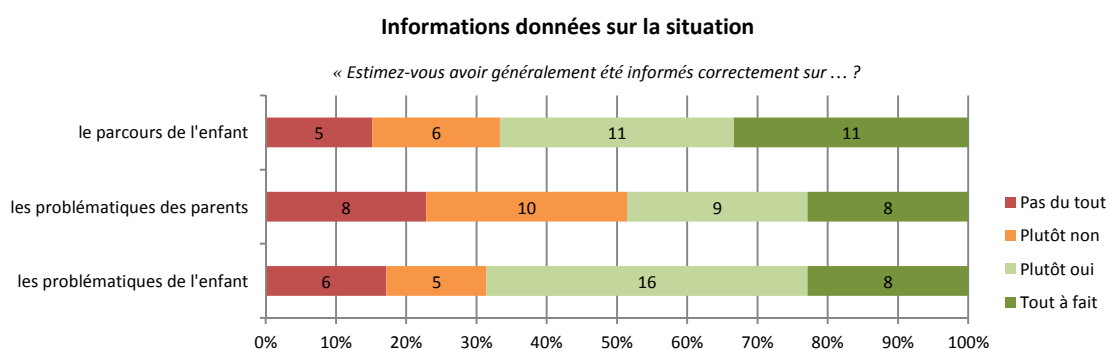
La vérification de l'adéquation des prestations

Dans le cadre de la procédure de placement d'un enfant dans une famille d'accueil, les procédures internes prévoient qu'un **entretien préalable** soit fixé avec celle-ci, l'ASPM référent-e et le-la répondant-e de l'UPPEC en charge de la famille d'accueil afin de déterminer si les prestations de la famille d'accueil sont en adéquation avec les objectifs du placement et si la famille d'accueil est d'accord d'accueillir l'enfant. Seules dix des familles d'accueil sur 70 qui ont répondu à la question adressée par la Cour n'ont pas confirmé la tenue de tels entretiens.

Le mandat confié à la famille d'accueil pour l'accueil de l'enfant

Au début du placement, les procédures prévoient un second entretien (**entretien d'admission**) visant à expliciter à la famille d'accueil les objectifs fixés par l'ASPM et la chargée d'évaluation de l'UPPEC ainsi que les modalités pratiques du placement, en particulier pour ce qui concerne les relations entre l'enfant et ses parents. Les procédures prévoient que la convention d'accueil de l'enfant soit signée lors de cet entretien et qu'une annexe recensant des renseignements pratiques⁵⁵ et les objectifs de placement soit également transmise à la famille. Pour les quelques situations de l'échantillon examinées, la convention figurait au dossier mais pas l'annexe.

Interrogées sur le fait d'être généralement correctement informées sur la situation lors de l'admission de l'enfant, seules 35 familles d'accueil ont répondu. Environ deux tiers d'entre elles estiment que c'est le cas en ce qui concerne le parcours de l'enfant, mais seule la moitié pour ce qui concerne les problématiques des parents. Concernant le fait que la durée probable de placement ait été abordée avec elles, 71 familles ont répondu à la question : la majorité (70%) d'entre elles ont indiqué que cela avait été le cas.



Source : CdC, enquête auprès des familles d'accueil, réponses de 35 familles

4.1.4. L'EXÉCUTION DE L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

En l'absence de planification arrêtée de l'action et vu la difficulté rencontrée dans certains dossiers à retracer le suivi effectué par l'ASPM, la phase d'exécution proprement dite de l'action socio-éducative est abordée ci-après au travers de la collaboration du SPJ avec les autres intervenants dans la situation (autres professionnels, institutions, familles d'accueil) et de révision périodique des situations.

⁵⁵ Identité et situation juridique de l'enfant, référents au SPJ, assurances, suivi médical et tout autre renseignement utile.

LA COLLABORATION AVEC LES AUTRES INTERVENANTS

La collaboration avec les autres professionnels

La coordination des différents professionnels ne signifie pas forcément la conduite d'une action conjointe. En effet, d'une part, il peut être utile selon les cas que chaque professionnel-le agisse en toute indépendance, d'autre part la coordination nécessite un investissement en temps qui se fait au détriment du temps passé auprès de la famille. Toutefois, même en l'absence d'une collaboration dans l'action, il est nécessaire que chacun connaisse tout au moins l'existence des uns et des autres et soit informé de manière appropriée⁵⁶. Le SPJ est tenu par la loi (art. 15 LProMin) de veiller à la coordination des actions menées par les différents intervenants.

Le choix d'impliquer les différents professionnels

En fonction de la problématique identifiée à l'issue de l'appréciation/évaluation, le Service doit définir, avec la famille, les objectifs de l'intervention et l'action socio-éducative à mener. Les autres professionnels interviennent auprès de la famille dans leur propre champ de compétences, selon leurs propres objectifs. Plus les problématiques sont complexes et nombreuses, plus il y aura de professionnels intervenant auprès de la famille et plus l'effort de coordination du SPJ devra être important. Si la présence de plusieurs professionnels apporte l'interdisciplinarité, cela peut également affaiblir l'intervention, par exemple en raison de visions et d'objectifs différents ou parce que les parents tentent de neutraliser l'intervention au moyen d'informations inexactes ou contradictoires. Le choix d'impliquer tel-le ou tel-le professionnel-le est lié à la nature des problèmes qui affectent l'enfant et ses parents et incombe à l'ASPM.

La conduite d'un réseau d'intervention

La décision de mettre en place un réseau d'intervention ou de se contenter d'échanger avec les différents professionnels séparément appartient également aux ASPM. Elle intervient toutefois généralement lorsque la multiplication des professionnels est trop grande, rendant les discussions en bilatéral peu efficaces. Pour que le réseau apporte la plus-value attendue, il importe notamment que les ASPM :

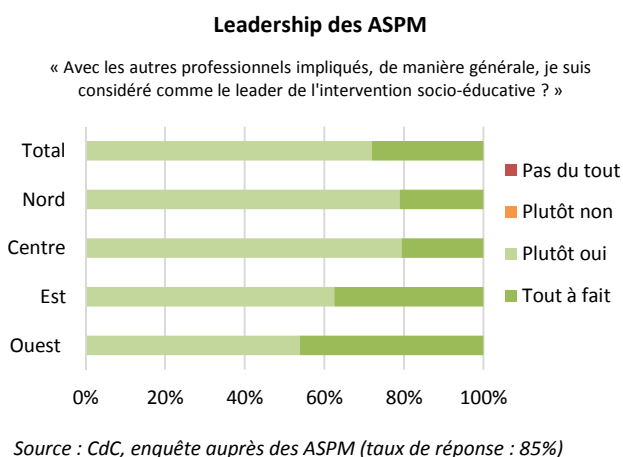
- a) intègrent au réseau uniquement les professionnels nécessaires ;
- b) trouvent le juste équilibre entre effort de coordination et de collaboration et optimisation de leur emploi du temps afin de maximiser le temps passé auprès des familles, ceci dans un contexte où les professionnels peuvent être tentés de reporter certaines difficultés sur les ASPM et les solliciter plus que nécessaire ;
- c) trouvent le juste équilibre entre réunions entre professionnels et réunions avec participation des familles ;
- d) organisent le travail du réseau, notamment en communiquant les objectifs des réunions, synthétisant les propos, explicitant les orientations retenues et organisant la suite.

Il est attendu des ASPM qu'ils assurent la **conduite des actions** socio-éducatives en assumant leur **leadership**. La conduite d'un réseau d'intervention pose toutefois certaines difficultés. La capacité à se positionner comme leaders de l'intervention dépend des compétences personnelles de chaque ASPM, notamment de leur capacité à résister à la pression des professionnels. En effet, le plus souvent, les ASPM sont seuls face au réseau de professionnels.

⁵⁶ « La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et du risque », op.cit., p. 77

Quelques conseils d'organisation du réseau et de conduite des réunions figurent dans le *Manuel de référence de l'ASPM* et chaque collaborateur-trice peut solliciter un coaching de sa hiérarchie ou demander à suivre une formation continue. Le développement des compétences personnelles requises pour mener un réseau d'intervenants et les questions liées à la configuration et à la conduite de celui-ci ne font toutefois **pas l'objet d'une formation particulière systématique** même si une formation sur les pratiques de réseau est organisée chaque année.

Lorsqu'on interroge les ASPM sur leur perception du leadership qu'ils exercent dans le cadre de leur collaboration avec les autres professionnels, seul un quart d'entre eux estiment que les autres professionnels les considèrent « tout à fait » comme les leaders de l'intervention socio-éducative. S'il est évident qu'il s'agit là d'une appréciation très personnelle et subjective, ces réponses laissent tout de même apparaître une marge d'amélioration.

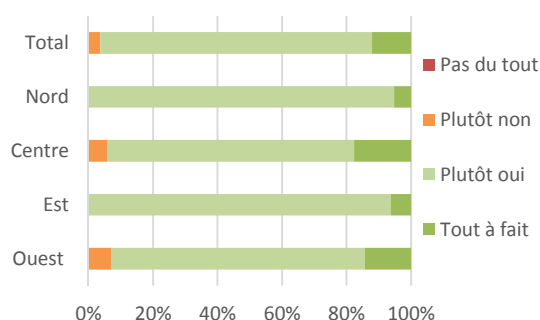


L'échange d'informations

Afin de favoriser la coordination, le SPJ doit informer de manière adéquate les professionnels concernant son intervention. La communication claire des **objectifs** de l'intervention apparaît indispensable de même que **l'explicitation des décisions** importantes prises par le Service. La transparence à ce niveau doit non seulement permettre la coordination mais aussi faciliter la compréhension de l'intervention du SPJ et de ses limites, notamment lorsqu'il s'agit de fermer le dossier. Or, les ASPM reconnaissent également ici une marge d'amélioration.

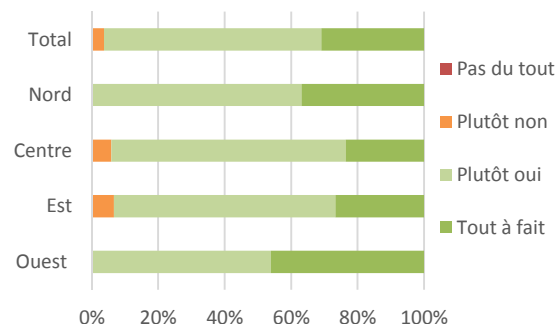
Compréhension des objectifs par les professionnels

Avec les autres professionnels impliqués, de manière générale, les « objectifs de l'action socio-éducative sont compris »



Explicitation des décisions du SPJ

« Avec les autres professionnels impliqués, de manière générale, les décisions du SPJ sont explicitées »



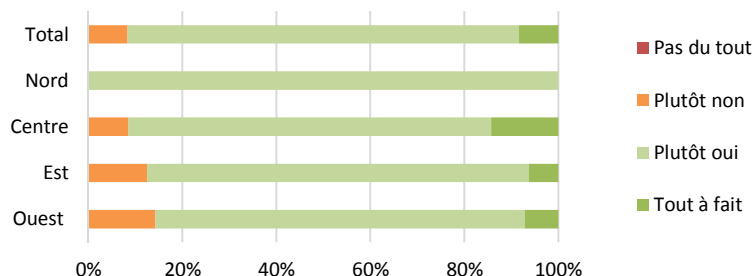
Source : CdC, enquête auprès des ASPM, taux de réponse de respectivement 84% et 87%

En ce qui concerne **l'échange d'informations** tout au long de l'action, les ASPM sont rendus attentifs, notamment via leur *Manuel de référence*, aux principes régissant l'obtention et la communication des données. En l'absence de procès-verbaux de réunions de réseaux et une grande variabilité de retranscription dans les journaux, la Cour n'a pu examiner le partage des informations avec les autres professionnels.

A l'inverse, interrogés sur le fait que les autres professionnels leur transmettent généralement en temps opportun les informations pertinentes ou non, la plupart des ASPM répondent dans une large mesure que c'est plutôt le cas.

Communication des informations par les autres professionnels

« Avec les autres professionnels impliqués, de manière générale, les informations pertinentes me sont transmises en temps opportun ? »



Source : CdC, enquête auprès des ASPM (taux de réponse : 88%)

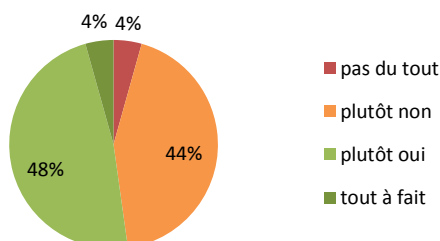
La collaboration avec les institutions

Le leadership des ASPM

Encore plus qu'avec les professionnels, le SPJ doit, en tant que mandant de prestations, être leader de l'intervention. Or, près de la moitié des institutions ne perçoivent « plutôt pas », voire « pas du tout » les ASPM référents comme les leaders de l'intervention.

Perception de l'ASPM comme leader par les institutions

« Voyez-vous l'AS comme le leader de l'intervention socio-éducative ? »



Source : CdC, enquête auprès des institutions socio-éducatives, taux de réponse 100%

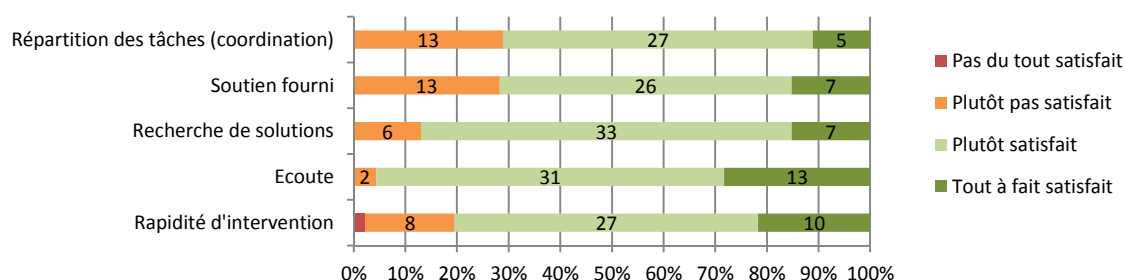
La gestion courante des situations

Les institutions assurent la prise en charge de l'enfant à compter de son entrée. Néanmoins, en tant que mandant, le SPJ doit être informé d'événements particuliers importants, tels que des éléments nouveaux de mise en danger, des actes de violence à l'encontre du/de la mineur-e, des fugues, des problèmes de santé ou encore des problèmes de comportement de l'enfant ou des parents. Les obligations d'informer le SPJ en cas d'événement particulier concernant une situation sont précisées dans une note adressée aux institutions il y a plusieurs années.

En ce qui concerne le suivi fourni par le SPJ dans ces situations, les institutions sont globalement positives (80%) vis-à-vis de la gestion de ces événements par le SPJ. Les institutions sont particulièrement satisfaites de l'écoute trouvée auprès du SPJ. Elles sont plus critiques à l'égard du soutien fourni, la coordination entre elles et le SPJ et la rapidité d'intervention du SPJ.

Satisfaction des institutions concernant la gestion des événements particuliers

« Lors d'événements particuliers, êtes-vous généralement satisfaits du SPJ concernant ... ? »



Source : CdC, enquête auprès des institutions socio-éducatives, taux de réponse : 90%

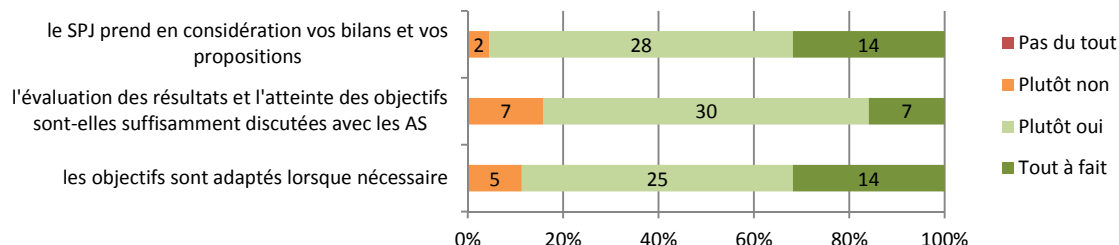
Le suivi des prestations fournies et le contrôle de leur efficacité

La conduite de l'action socio-éducative inclut le suivi des prestations fournies par les institutions. Ce suivi s'exerce principalement par le biais de la participation de l'ASPM aux synthèses organisées par les institutions. Les ASPM participent régulièrement aux différentes synthèses organisées par les institutions et, à défaut, disposent généralement d'un rapport de synthèse ou d'un compte rendu établi par l'institution.

La majorité des institutions estiment que, généralement, leurs propositions et bilans sont pris en considération par le SPJ, qu'elles peuvent discuter suffisamment des résultats avec les ASPM et que les objectifs sont adaptés lorsque cela est nécessaire.

Suivi de la prise en charge par l'ASPM

« En général, estimez-vous que ? »

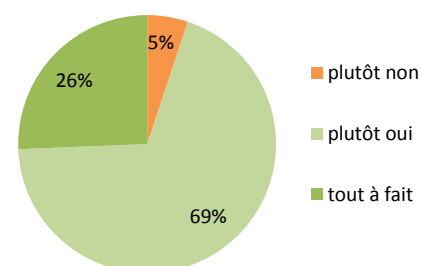


Source : CdC, enquête auprès des institutions socio-éducatives, taux de réponse : 96%

La décision de mettre un terme à la prise en charge par l'institution est prise par l'ASPM, à l'issue d'un entretien de bilan réalisé avec l'institution et la famille. La quasi majorité des institutions sont satisfaites des **bilans finaux** réalisés avec le SPJ. Trois-quarts d'entre elles laissent néanmoins apparaître l'existence d'une marge d'amélioration. Seules deux institutions sont négatives : elles mentionnent une évaluation subjective de la situation ou liée à un changement d'ASPM et une certaine inertie. Ces remarques ramènent à l'importance d'une identification et communication claire de la mise en danger grâce à l'utilisation du référentiel et à la nécessité de révisions périodiques systématiques.

Bilans finaux

« En général, êtes-vous satisfaits des bilans finaux effectués avec le SPJ ? »



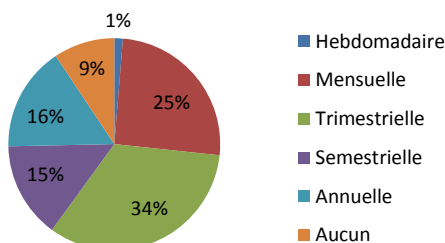
Source : CdC, enquête auprès des institutions socio-éducatives, taux de réponse 91%

La collaboration avec les familles d'accueil et le suivi des situations

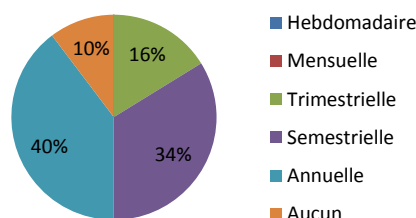
La fréquence des contacts avec les familles d'accueil

Dans le cadre du placement de l'enfant, les ASPM collaborent avec la famille d'accueil de différentes manières. Les contacts varient évidemment fortement selon la situation et les familles d'accueil. A l'exception d'une seule famille, toutes ont indiqué avoir eu **au moins un contact par an avec l'ASPM**, soit par téléphone, soit lors d'un entretien au SPJ, soit lors d'une visite à domicile ou encore lors d'un réseau. Il y a ainsi selon elles presque toujours des **contacts téléphoniques**, à une fréquence le plus souvent trimestrielle (34% des familles), voire mensuelle (25%). En outre, il est attendu que, dans le cadre du suivi des prestations, les ASPM procèdent à une **visite annuelle au domicile de la famille d'accueil**. Seules 7 familles ont indiqué ne pas avoir eu de telles visites. Les trois-quarts des familles indiquent avoir eu 1-2 visites par an. Il convient cependant de relever que selon un peu plus d'un quart des familles, la visite a eu lieu, selon elles, en l'absence de l'enfant, contrairement à ce que prévoit le Service.

Fréquence des contacts téléphoniques



Visites à domicile à la famille d'accueil



Source : CdC, enquête auprès des familles d'accueil

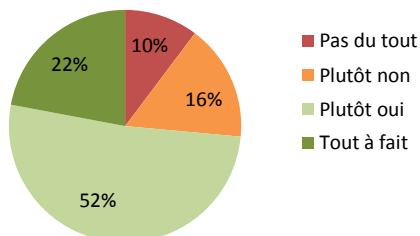
(« En moyenne, quelle est la fréquence annuelle de vos contacts avec l'assistant social référent de l'enfant ? »)

L'accompagnement

En ce qui concerne l'accompagnement de la famille d'accueil, il apparaît que la majorité d'entre elles estiment être suffisamment guidées dans la gestion de la relation des enfants accueillis avec leurs parents et reçoivent le plus souvent une réponse rapide à leurs demandes de contact.

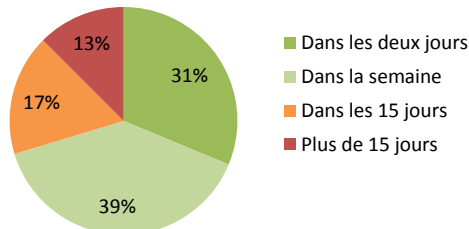
Appui dans la relation avec les parents

« Estimez-vous être suffisamment guidés et appuyés dans la gestion de la relation des enfants accueillis avec leurs parents ? »



Délai de réponse

« Généralement, dans quel délai les AS référents des enfants donnent-ils suite à une demande de contact ? »

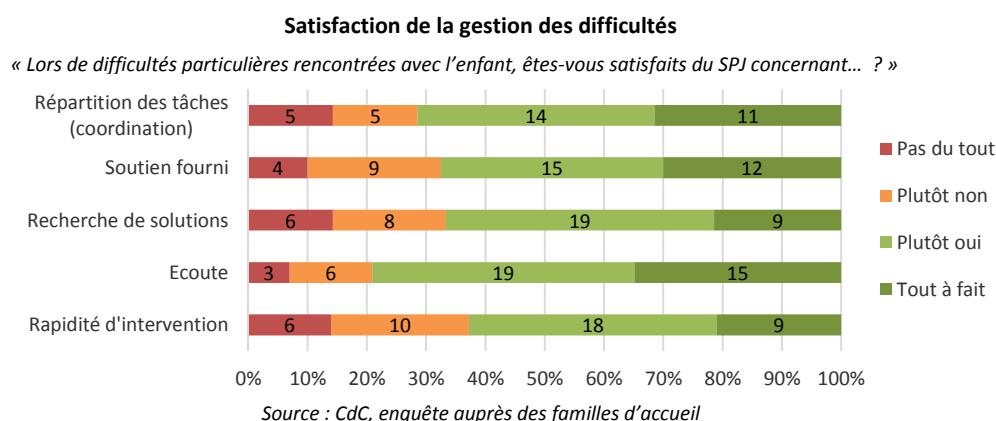


Source : CdC, enquête auprès des familles d'accueil (taux de réponse : respectivement 72% et 89%)

Lorsque les familles d'accueil rencontrent des difficultés particulières dans l'accueil de l'enfant, elles s'adressent le plus souvent à l'ASPM (64%), sinon à l'UPPEC (24%) et dans une moindre mesure (12%) aux autres professionnels en relation avec l'enfant⁵⁷. Il apparaît que dans ces circonstances, les familles d'accueil sont majoritairement satisfaites de la manière dont le SPJ

⁵⁷ Sur base de 47 familles ayant répondu à la question

gère ces difficultés, en particulier en ce qui concerne l'écoute dont il fait preuve. Mais entre 30 à 40 % d'entre elles ne sont « plutôt pas » voire « pas du tout » satisfaites de la rapidité d'intervention, de la recherche de solutions, du soutien fourni et de la répartition des tâches.

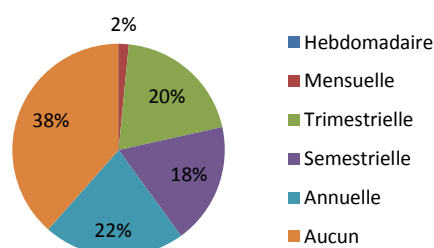


Le partenariat

L'art. 34 LProMin stipule que les familles d'accueil sont des partenaires reconnus par le Service dans l'intérêt de l'enfant placé. La convention d'accueil définit ainsi que la famille d'accueil est associée au travail du réseau d'intervention, le cas échéant. S'il est évident que pour une partie des situations, il n'y a pas de réseau d'intervention constitué, on note tout de même une part importante (39%) de familles d'accueil indiquant ne pas participer aux réseaux.

Participation des familles d'accueil aux réseaux

« En moyenne, quelle est la fréquence annuelle de vos contacts avec l'ASPM référent de l'enfant ? »

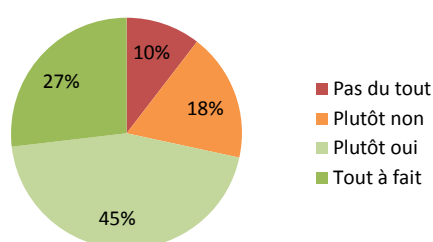


Source : CdC, enquête auprès des familles d'accueil (taux de réponse : 94%)

Il est également prévu que la famille d'accueil soit entendue avant toute prise de décision importante pour le développement de l'enfant qui lui est confié. Sur les 67 familles d'accueil ayant répondu, plus du quart d'entre elles sont plutôt négatives quant à la **prise en compte par le SPJ de leur point de vue dans ses décisions et propositions formulées à la Justice** et plus du tiers des familles estiment n'être plutôt pas voire pas du tout **informées de l'évolution des perspectives et du projet de vie pensé pour l'enfant**.

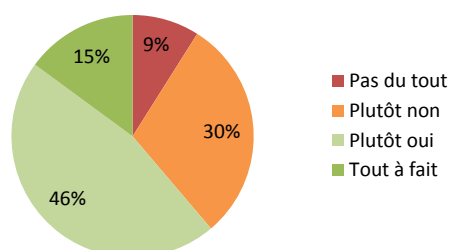
Prise en compte du point de vue de la famille d'accueil

« Estimez-vous que votre point de vue est pris en compte par le SPJ dans ses décisions et les propositions qu'ils formule aux autorités qui le mandatent ? »



Information sur les perspectives de l'enfant

« Êtes-vous informés par le SPJ de l'évolution des perspectives et du projet de vie pensé pour l'enfant ? »



Source : CdC, enquête auprès des familles d'accueil (taux de réponse : 93%)

LA RÉVISION PÉRIODIQUE DE LA SITUATION

L'art. 16 LProMin stipule que l'action socio-éducative auprès du-de la mineur-e fait l'objet d'une révision périodique, d'office ou à la demande des parents ou du-de la mineur-e capable de discernement. Il ajoute que cette révision doit être transmise à l'Autorité judiciaire pour tenir lieu de rapport annuel le cas échéant. L'art. 14 RLProMin précise que la révision annuelle est faite en fonction des objectifs visés. En cas de faits nouveaux ou à la demande du-de la mineur-e capable de discernement ou de ses parents, une révision à plus courte échéance peut être envisagée. Le-la mineur-e capable de discernement et ses parents en sont informés.

Dans les faits, le SPJ n'effectue pour l'heure généralement pas de bilan périodique pour les situations menées en collaboration avec les parents. Il concentre ses efforts à ce niveau sur les situations avec mandat pour lesquelles un rapport annuel à la Justice est requis.

B. LES SIGNALEMENTS DE LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT

Si la Justice de Paix est saisie par le biais d'un signalement alors qu'une action en divorce ou en séparation de corps est pendante entre les parents de l'enfant, elle doit décliner d'office sa compétence et transmettre le dossier au Président du TDA (art. 399c du Code de procédure civile vaudois). Dans les faits, le transfert de compétence s'effectue par le biais du SPJ. En effet, le SPJ vérifie systématiquement, pour tout signalement reçu ou information considérée comme telle, l'existence d'une procédure matrimoniale auprès du TDA. Le cas échéant, il transmet le signalement au TDA et adresse une copie du courrier à la Justice de paix, qui clôt ainsi la procédure. **Le SPJ assure ainsi la communication entre les JP et TDA.**

Il appartient au Juge en charge de la procédure matrimoniale de traiter le signalement, ou le rapport de police considéré comme tel. Contrairement aux situations relevant de la compétence de la JP, l'intervention du SPJ dans la situation n'est pas prévue tant que le TDA ne le mandate pas. Les mesures de protection immédiates (art. 28 LProMin) sont réservées. Ainsi, lorsqu'un signalement relève du TDA, le SPJ, en fonction de son évaluation de la gravité et de l'urgence de la situation :

a) *transmet le signalement au TDA comme objet de sa compétence*

Lorsqu'il y a peu d'éléments de mise en danger dans le signalement, le SPJ transmet sans autre commentaire le signalement au TDA comme objet de sa compétence. Consultés, les quatre TDA ne sont pas tout à fait satisfaits de ce mode de fonctionnement. Pour l'un d'entre eux, il serait préférable que le SPJ procède à une appréciation avant de transmettre le signalement étant donné sa connaissance des familles et l'utilité de son point de vue. Deux autres se disent plutôt satisfaits, le dernier tout à fait satisfait.

b) *demande un mandat d'évaluation* (cf. chapitre 4.2) lorsqu'il y a dans le signalement un certain nombre d'éléments de mise en danger, mais qui ne justifient pas la prise de mesures immédiates de protection.

c) *sollicite, ou prend* (art. 28 LProMin), si le TDA ne peut vraisemblablement le faire assez rapidement, des *mesures de protection immédiates* (cf. chapitre 4.4.1).

Selon son appréciation, le TDA décide soit de ne pas donner de suite au signalement, soit de mandater le SPJ pour une évaluation, soit d'instaurer une mesure de protection. Au vu du rythme des procédures matrimoniales, le fait que, sauf situation urgente, le SPJ attende la réaction du TDA sans intervenir peut non seulement créer une inquiétude et une insatisfaction de la part de la personne signalante (souvent un des parents), mais aussi retarder la protection du-de la mineur-e. Ainsi, il arrive, selon les indications données à la Cour, que des démarches soient entamées en collaboration avec les parents.

Les interventions relatives à des signalements relevant du TDA se déroulant sur mandat judiciaire sont traitées dans le chapitre 4.2. ci-après.

4.2. LES INTERVENTIONS SUR MANDAT JUDICIAIRE

Bien que les interventions en collaboration avec les parents soient privilégiées, le SPJ intervient sur mandat judiciaire dans un certain nombre de situations, soit pour évaluer la situation, soit pour mener une action socio-éducative.

4.2.1. LE MANDAT D'ÉVALUATION

L'Autorité judiciaire compétente peut confier au SPJ un mandat d'évaluation au sens de l'art. 20 al.1 let. a LProMin afin qu'il évalue, sous l'angle de la protection d'un-e mineur-e, les conditions d'existence auprès de ses parents ainsi que les capacités éducatives de ceux-ci en vue de faire des propositions relatives aux mesures de protection au sens des art. 307 ss CC.

Un tel mandat est donné soit :

- suite à la demande de l'ORPM qui doit apprécier une situation signalée, lorsqu'il ne peut procéder en raison du refus de coopérer des parents ou que d'autres circonstances le justifient (ex : risque d'instrumentalisation)
- sur décision de l'Autorité (ex : mandat du TDA en raison de faits portés à sa connaissance dans le cadre de la procédure de séparation ou de divorce en cours qui laissent penser que les enfants du couple sont mis en danger dans leur développement par le conflit existant entre les parents).

Lorsque l'ORPM reçoit un tel mandat, il doit d'abord accepter le mandat puis l'exécuter en procédant à l'évaluation de la situation et rendre à l'Autorité judiciaire mandante un rapport dans lequel sont formulées sa proposition quant à la nécessité d'une action socio-éducative et à l'instauration ou non d'une mesure de protection.

L'EXAMEN DE RECEVABILITÉ

La Direction de l'ORPM examine si le mandat est bien un mandat au sens de l'art. 20 al.1 let. a LProMin (protection des mineurs) et non un mandat au sens de l'art. 20 al. 1 let. b (évaluation en divorce). Si c'est le cas, elle **accepte formellement** le mandat, sinon elle le transmet à l'UEMS.

L'ÉVALUATION DE LA SITUATION

Le but de l'évaluation est identique à celui de l'appréciation mais l'analyse faite par le SPJ est plus approfondie. L'évaluation doit identifier le danger encouru, les capacités parentales mobilisables mais aussi les objectifs de l'action socio-éducative envisagée afin de fournir à

l'Autorité judiciaire compétente, le cas échéant, la base nécessaire à la définition d'une mesure de protection et à l'élaboration du mandat d'exécution correspondant à l'attention du SPJ.

La démarche d'évaluation

Par rapport à l'appréciation, dans le cadre d'un mandat d'évaluation qui intervient alors que les parents ne collaborent pas ou risquent d'instrumentaliser le SPJ dans le conflit qui les oppose, le Service doit disposer d'une base plus solide pour se prononcer ; les renseignements pris sont ainsi plus nombreux, notamment auprès des professionnels. Pour les évaluations apparaissant dans les dossiers de l'échantillon audité, les standards du Service apparaissent comme respectés et les conclusions de l'évaluation sont motivées.

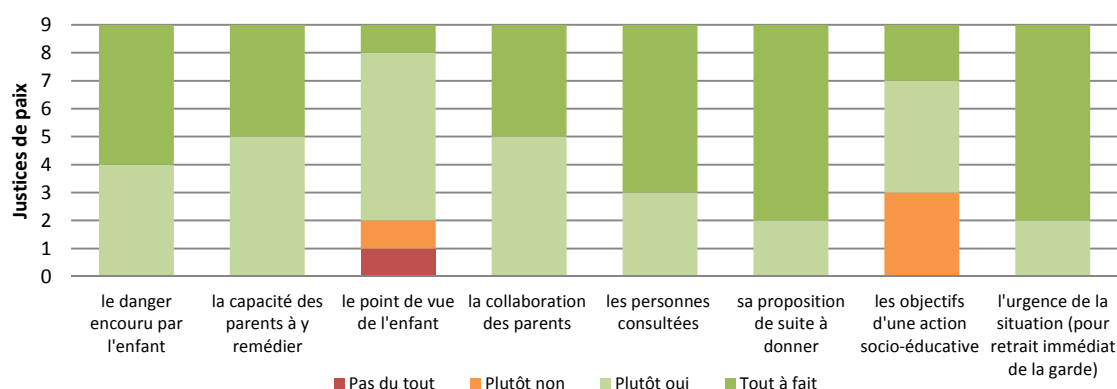
Toutefois, les remarques formulées pour l'appréciation des situations signalées (chapitre 4.1.2) concernant le manque de systématique dans l'utilisation du référentiel d'évaluation valent aussi pour les évaluations. Une partie importante des collaborateurs indique ne pas utiliser le référentiel et aucun élément dans le dossier n'atteste de son application dans l'analyse de la situation.

Le rapport d'évaluation

Selon la méthode d'évaluation du Service, le rapport d'évaluation doit être construit de manière à exposer le niveau de danger (maltraitance ou en risque), expliciter les diagnostics (analyse) et relier les faits aux éléments du diagnostic. Si, contrairement aux rapports d'appréciation, les rapports d'évaluation que la Cour a examinés étaient circonstanciés, ils ne répondaient pas tout à fait à ces principes. Les rapports consultés informaient en effet la Justice sur les personnes entendues dans le cadre de l'évaluation, faisaient état de leur point de vue et s'achevaient par un chapitre « discussion » laissant apparaître les conclusions tirées des informations reproduites plus haut. De manière générale, les rapports informent ainsi l'Autorité judiciaire de manière plutôt complète sur la situation du-de la mineur-e mais l'analyse effectuée n'est pas forcément explicitée. Un nouveau canevas de rapport d'évaluation devrait cependant permettre de renforcer encore à l'avenir l'aspect analytique des rapports et l'explicitation de la problématique identifiée.

Les JP comme les TDA jugent néanmoins globalement les informations transmises plutôt suffisantes, voire tout à fait suffisantes. Seuls le point de vue de l'enfant et les objectifs de l'action socio-éducative sont jugés insuffisamment communiqués par respectivement deux et trois des neuf JP (cf. graphique). Concernant les TDA, deux d'entre eux estiment toutes les informations mentionnées dans la question comme « tout à fait » suffisantes, un autre les considère toutes comme « plutôt suffisantes » et le dernier nuance sa réponse positive que pour le point de vue de l'enfant, les informations sur les personnes contactées et les objectifs de l'intervention.

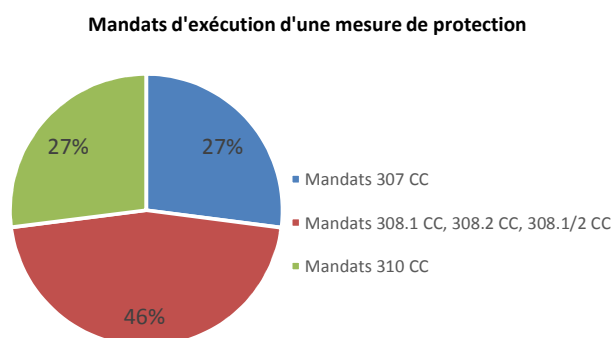
Appréciation par les Justices de Paix des informations figurant dans le rapport d'évaluation



Source : Cour des comptes, enquête auprès des Justices de paix

4.2.2. LE MANDAT D'EXÉCUTION D'UNE MESURE DE PROTECTION

L'Autorité judiciaire qui ordonne une mesure de protection au sens des art. 307 ss CC mandate le SPJ pour l'exécution de la mesure. La grande majorité des mesures prononcées sont **des curatelles éducatives (art. 308 al.1 CC) et/ou de surveillance des relations personnelles (art. 308 al.2 CC)**. Pour le reste, il s'agit de manière quasi équivalente de mandats de surveillance éducative (art. 307 CC) et de mandats de droit de garde (art. 310 CC).



Source : CdC, à partir de « Protection des mineurs - Statistiques 2014 »

Les mandats d'exécution de mesures de protection sont donnés au SPJ soit :

- suite à une évaluation de la situation sous l'angle de la protection des mineurs par l'ORPM (mandat d'évaluation au sens de l'art. 20 al. 1 let. a LProMin)
- suite à une évaluation de la situation par l'UEMS en vue de l'attribution de l'autorité parentale, la garde et/ou l'exercice des relations personnelles (mandat d'évaluation en divorce au sens de l'art. 20 al. 1 let. b LProMin)
- suite à une décision de l'Autorité judiciaire (ex : mandat du TDA suite à la ratification d'une convention de divorce qui prévoit une mesure de protection).

Lorsqu'il reçoit un mandat d'exécution d'une mesure de protection, l'ORPM doit d'abord l'accepter. L'ASPM référent-e de la situation doit ensuite définir l'action socio-éducative à mettre en place pour exécuter le mandat conformément aux tâches qui lui ont été données. Il-elle mène ensuite l'action de manière similaire à toute autre action socio-éducative. Annuellement au minimum, l'ORPM doit rendre compte de cette exécution à l'Autorité mandante afin qu'elle puisse prendre les décisions nécessaires. La révision périodique, requise pour toute action socio-éducative, fait office de rapport.

L'EXAMEN DE RECEVABILITÉ

La Direction de l'ORPM examine si le mandat reçu correspond à sa mission. Les mandats étant en principe adressés en parallèle à l'ORPM concerné et à l'UAJ, cette dernière en prend connaissance de son côté et fait part à l'ORPM de ses éventuelles remarques sur son contenu. Si le mandat ne pose pas de problème, la Direction de l'ORPM attribue la situation si elle est nouvelle à un-e ASPM et accepte formellement le mandat.

Des mandats pas toujours clairement définis par l'Autorité judiciaire

Le mandat judiciaire intervient lorsqu'il est nécessaire, soit en raison de l'opposition des parents, soit en raison de circonstances particulières, qu'une Autorité tierce définisse le cadre de l'intervention. La décision de la mesure de protection est ainsi celle de l'Autorité judiciaire, le SPJ n'étant que l'exécutant. Un tel mécanisme ne trouve tout son sens qu'à partir du moment où le mandat est clairement défini.

En ce qui concerne **le mandat de surveillance éducative** (307 CC), l'objet de la surveillance devrait être clairement défini par le mandat. Il importe en effet qu'elle ne constitue pas une surveillance générale mais soit ciblée sur les devoirs auxquels les parents auront été rappelés par le-la Juge.

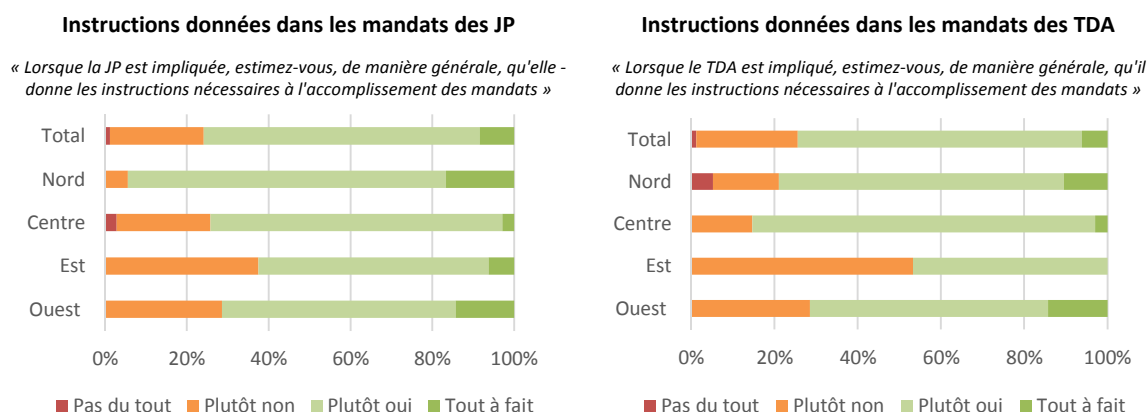
Concernant **les curatelles**, les curateurs doivent recevoir des instructions claires de la part de l'Autorité judiciaire. La révision du Code civil a d'ailleurs introduit l'exigence que, au-delà des objectifs de la mesure, soient définies dans le mandat les tâches confiées aux curateurs (art. 314 CC⁵⁸). S'agissant en particulier **d'une curatelle de surveillance des relations personnelles** au sens de l'art. 308 al. 2 CC, l'art. 24 du RLProMin prescrit l'obligation pour l'Autorité judiciaire de préciser au préalable l'étendue du droit de visite ainsi que le but et la durée du mandat confié au SPJ.

Or, si les décisions de justice sont motivées, l'énoncé du mandat confié au SPJ se limite le plus souvent à la reprise du contenu de l'article du Code civil. Il appartient alors au SPJ de définir les objectifs correspondant au mandat. Moins le mandat est précis, plus la marge de manœuvre du SPJ est grande dans la définition de l'action socio-éducative. Si cela lui octroie une flexibilité utile à la conduite de ses interventions, cela peut aussi lui poser, dans les situations non connues des ORPM (cf. ci-après), des difficultés pouvant ralentir la mise en œuvre de l'action socio-éducative.

Les ASPM confirment que les instructions nécessaires ne figurent souvent pas dans le mandat. Il ressort en effet du questionnaire qui leur a été adressé que près d'un quart d'entre eux estiment que la JP ne donne pas toujours les instructions nécessaires à l'accomplissement des mandats. Des différences apparaissent toutefois entre les ORPM. L'Est est le plus insatisfait avec près de 40 % de « plutôt non » et seulement 1 « tout à fait ». Au Nord, les résultats sont nettement plus positifs avec près de 20 % des ASPM répondant plutôt « tout à fait » et seulement 5 % « plutôt non ». Les deux autres Offices n'affichent pas de différences très marquées, le Centre étant un peu moins positif que l'Ouest. En ce qui concerne les TDA, l'ORPM Est est particulièrement critique puisque pour plus de la moitié des ASPM de cet Office, les instructions sont plutôt insuffisantes. Les ASPM de l'ORPM Nord sont aussi plus critiques envers le TDA qu'envers la JP

⁵⁸ Lorsque l'Autorité de protection de l'enfant institue une curatelle, elle doit mentionner dans le dispositif de la décision les tâches du-de la curateur-trice et éventuellement les limites apportées à l'exercice de l'autorité parentale.

alors que ceux du Centre le sont moins. Les ASPM de l'ORPM Ouest apprécient de la même manière les mandats de la JP et du TDA.



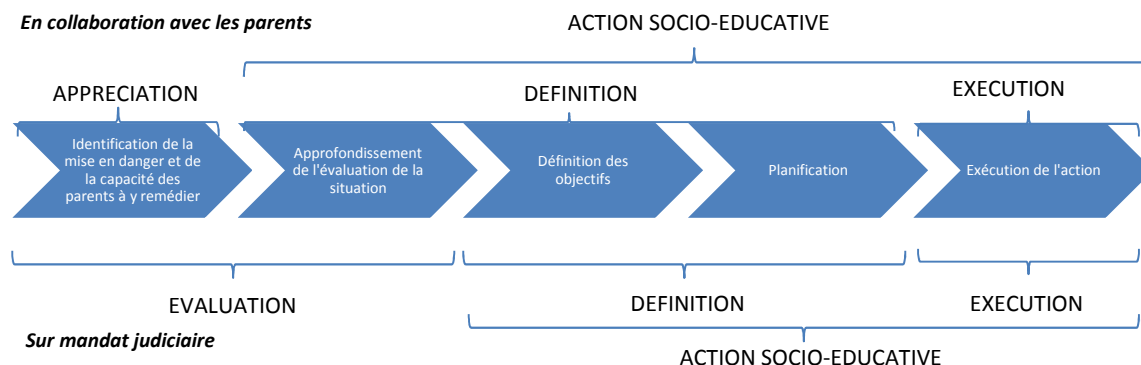
Source : Cour des comptes, enquête auprès des ASPM (taux de réponse : respectivement 87% et 85%)

Lorsque le mandat n'est pas clairement défini, le SPJ a la possibilité de demander des précisions à l'Autorité mandante. Or, l'échantillon de dossiers examinés et les indications des Autorités judiciaires indiquent que, dans la pratique, il ne le fait que rarement. Les ORPM tendent à s'en accommoder en définissant eux-mêmes les objectifs, voire la problématique. De leur côté, les Autorités judiciaires estiment par conséquent que les mandats sont suffisamment clairs.

LA DÉFINITION DE L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

La bonne exécution d'un mandat relatif à une mesure de protection réside dans la correspondance de l'action avec le mandat donné. Il s'agit pour le SPJ de mener son action dans le cadre fixé, tant au niveau de sa portée⁵⁹ que de l'objet de la mesure (agir sur les éléments prévus).

Comme mentionné dans les chapitres précédents, les procédures du Service prévoient que l'action socio-éducative débute par **la définition des objectifs**. Lorsqu'elle s'effectue sur mandat de la Justice, **ces objectifs doivent être repris ou à défaut traduits du mandat**. Comme pour les interventions menées en collaboration avec les parents, **une planification de l'action socio-éducative doit également être établie** afin de déterminer l'intensité et les moyens engagés pour atteindre les objectifs (changements escomptés) de la mesure.



⁵⁹ Par exemple, la surveillance éducative octroie au SPJ un droit de regard et d'information mais ne prévoit pas la possibilité de prendre des décisions contraignantes et d'émettre des directives comme c'est le cas avec la curatelle éducative.

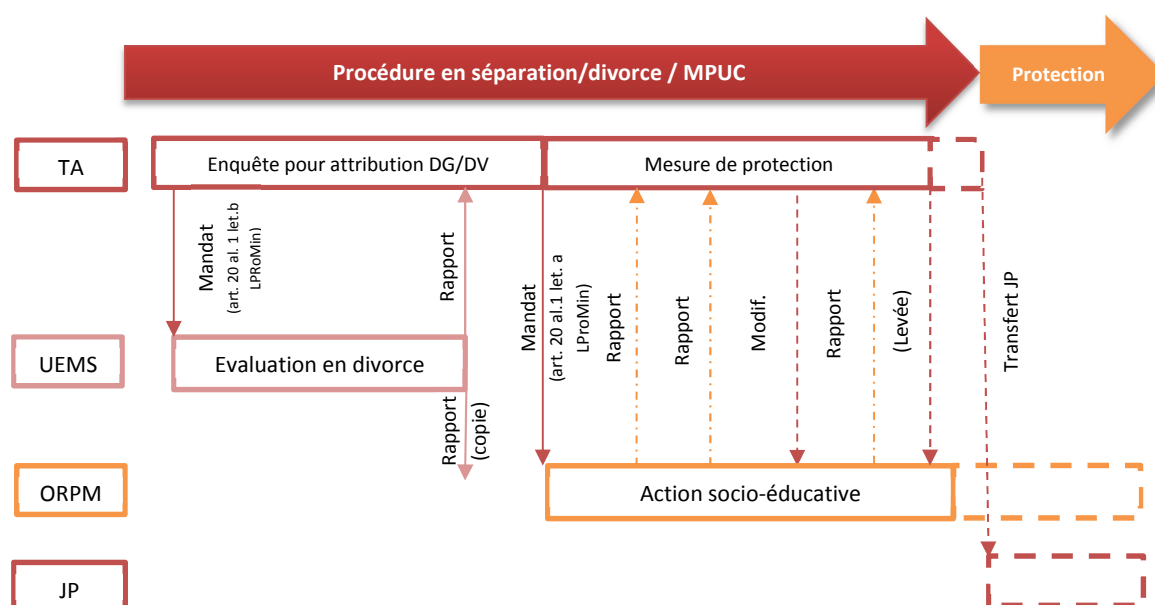
La définition des objectifs

Mandats concernant les situations connues de l'ORPM

Lorsque le mandat fait suite à une évaluation et à la proposition de mesure de protection formulée par l'ORPM, les ASPM ne sont pas gênés dans l'exécution du mandat par un manque de précisions. En principe, le rapport d'évaluation inclut les objectifs de la mesure. Si le jugement ne reprend pas ces éléments, les ASPM peuvent se fonder sur la proposition qu'ils avaient formulée. Si le rapport d'évaluation devait ne pas avoir été très précis, les ASPM connaissent la situation et savent pourquoi ils ont proposé la mesure. Si cela ne pose pas de difficultés aux ASPM, cela leur laisse une certaine marge de manœuvre. Il transparaît de certains dossiers et propos que le mandat remplit ainsi plus une fonction d'autorisation d'intervention que de cadrage de l'action.

Mandats concernant des situations connues du SPJ mais pas de l'ORPM

Dans ce cas de figure, le TDA a mandaté l'UEMS pour une évaluation en divorce avant que l'ORPM n'intervienne. Le but premier d'un tel mandat d'enquête n'est pas la protection des mineurs mais la définition des relations personnelles des enfants avec leurs parents, soit la formulation d'une proposition quant à l'attribution du droit de déterminer le lieu de résidence (anciennement « droit de garde ») et au droit de visite de l'autre parent. Néanmoins, l'UEMS peut être amenée, au vu des circonstances, à constater une mise en danger et à faire ainsi également au TDA une proposition visant à instaurer une mesure de protection. Si le TDA ordonne une mesure de protection, il mandate alors l'ORPM concerné pour l'exécuter. L'intervention se déroule ensuite de la même manière que pour les interventions sur mandat de la JP. Une fois la procédure matrimoniale terminée, le TDA transfère la mesure à la JP s'il l'estime nécessaire.



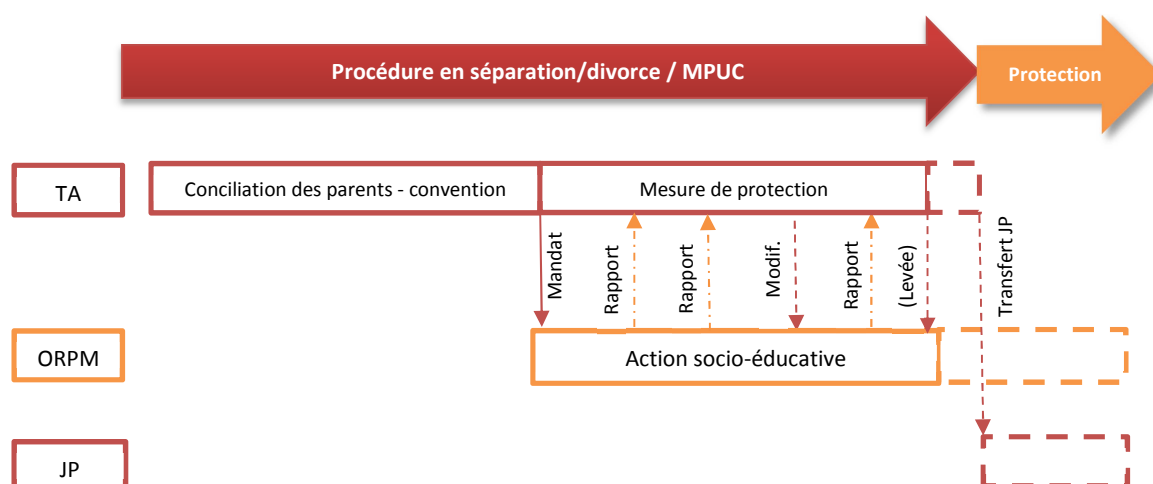
Source : Cour des comptes

Lorsque le mandat fait suite à une évaluation en divorce menée par l'UEMS, il ressort de l'audit que les ORPM peuvent rencontrer dans ce cas de figure certaines difficultés dans la définition de l'action, notamment du fait qu'ils n'ont pas procédé eux-mêmes à l'évaluation de la situation et manquent d'informations. A l'inverse, une proposition de l'UEMS trop précise, portant sur la

prestation à mettre en œuvre peut également constituer un frein. Le fait qu'une nouvelle personne doive entrer dans la famille pour mettre en œuvre l'action socio-éducative est aussi considéré comme compliquant la démarche. Le SPJ ayant fait le choix de la spécialisation avec des ORPM chargés des mesures de protection des mineurs en danger et une UEMS chargée des évaluations en divorce, une collaboration suffisante doit être assurée pour réduire l'effet de la multiplication des intervenants dans les familles mais aussi pour définir au mieux l'intervention et la nécessité de prononcer une mesure judiciaire de protection. Or les ORPM reçoivent en principe uniquement, à titre informatif, une copie du rapport d'évaluation en divorce qui propose un mandat de protection mais se disent peu impliqués par l'UEMS dans l'élaboration des propositions faites au TDA. Lorsque le mandat relatif à une mesure de protection leur est confié, ils s'efforcent de mettre en œuvre la proposition de l'UEMS puis adaptent leur intervention si nécessaire par la suite.

Il est à relever que les situations de mandat faisant suite à une évaluation en divorce posent également des difficultés aux ASPM du fait que la situation peut avoir passablement évolué entre la proposition faite par l'UEMS et l'octroi du mandat, compte tenu du rythme des procédures matrimoniales.

Mandats concernant des situations inconnues du SPJ



Source : Cour des comptes

Les Autorités judiciaires peuvent instaurer une mesure de protection sans que le SPJ (ORPM ou UEMS) n'ait été préalablement mandaté pour évaluer la situation. Ces mesures sont décidées directement par le Juge, notamment par le TDA dans le cadre d'une procédure en séparation ou en divorce. Il arrive que ces mesures soient le résultat de la conciliation menée avec les parents ; elles découlent alors d'une négociation et non pas de l'identification claire d'une mise en danger. Il se peut aussi que les mandats donnés par les Juges aient une fonction d'information sur la durée de la procédure plus que de protection. Dans ces situations, l'ASPM rencontre des difficultés à définir l'action à mener. Si l'ORPM interpelle parfois l'Autorité pour obtenir des précisions, ce n'est pas toujours le cas. Une forme d'évaluation de la situation est effectuée au début de son intervention afin de déterminer les éléments sur lesquels travailler. Dans certains cas, l'objet d'une surveillance éducative (art. 307 CC) n'apparaît toutefois pas clairement défini.

La planification de l'action

Comme pour les interventions faisant suite à un signalement menées en collaboration avec les parents, il n'y a pas de plan d'intervention formellement arrêté. La traduction systématique et formelle du mandat constituerait toutefois une garantie d'adéquation de l'action avec le mandat, d'unité de traitement, de transparence et de continuité de la ligne définie dans la durée et face aux changements d'ASPM référent-e.

Malgré l'existence d'une note topique de l'UAJ sur la nature des différents mandats que le SPJ peut exercer et le coaching exercé par la hiérarchie, le contenu de l'action socio-éducative mise en œuvre pour exécuter un mandat judiciaire de même nature peut varier selon les ASPM. En particulier, la mise en œuvre du mandat 308.2 CC (surveillance des relations personnelles) est variable. Dans ce cas, selon les ASPM, l'action à mener est plus ou moins étendue selon qu'ils jugent opportun de la limiter au strict nécessaire ou n'y trouvent du sens qu'en y ajoutant d'autres prestations. Ces différences posent la question de l'unité de traitement mais aussi de l'utilisation des ressources du Service. Si les responsables hiérarchiques indiquent être attentifs à ce que les ASPM adoptent une posture conforme aux mandats qu'ils exercent, la conduite des interventions sur le terrain relève en premier lieu des ASPM.

Conformément à la volonté de travailler le plus possible en collaboration avec les parents, l'action du SPJ peut dépasser le cadre du mandat à la demande ou avec l'accord des parents. Il arrive donc que le SPJ fournisse des recommandations voire des directives aux parents en travaillant avec un mandat de surveillance éducative, sur une base volontaire des parents. Si rien n'empêche le Service de fournir des prestations allant au-delà du mandat à la demande des parents ou avec leur accord, il semble important que la délimitation entre ce qui relève du mandat et ce qui est volontaire de la part des parents soit claire. De manière plus générale, la traduction systématique du mandat en un plan d'intervention doit contribuer à la transparence de l'action vis-à-vis des parents. Il importe que l'action mise en œuvre et les objectifs soient clairement exprimés afin qu'une relation de confiance puisse exister et le travail avec la famille soit possible. Or, certains dossiers examinés laissent apparaître que l'action a été convenue de manière implicite plutôt qu'explicite.

L'EXÉCUTION DE L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

L'accomplissement du mandat

L'exécution par le SPJ des actions socio-éducatives sur mandat judiciaire ne se différencie pas de celle des actions menées en collaboration avec les parents. Certains éléments, spécifiques à l'exécution de mandats, ont toutefois été relevés au travers de l'échantillon de dossiers examiné :

- Mandats de surveillance éducative (art. 307 CC) : la surveillance exercée peut se limiter à un appel aux parents, sans contact avec l'enfant.
- Mandats de droit de garde (art. 310 CC) : le parent non gardien est autorisé à sortir du territoire suisse par le biais d'une lettre signée du Chef d'office après évaluation avec l'ASPM des éléments qui pourraient justifier un refus de cette autorisation mais rien dans le dossier ne fait état de l'évaluation du risque.

Les JP se disent généralement satisfaites de l'exécution des mandats⁶⁰, en particulier en ce qui concerne les mandats de garde (art. 310 CC), soit ceux correspondant aux interventions les plus lourdes. Les mandats de surveillance des relations personnelles (art. 308 al.2 CC) et ceux de surveillance éducative (art. 307 CC) sont ceux pour lesquels l'appréciation des JP est la plus nuancée. Le bémol se situe, pour les premiers, principalement au niveau de la définition des objectifs de l'action du SPJ, pour les seconds, au niveau de la qualité de l'action et de sa correspondance avec le mandat donné, notamment pour l'une des JP en raison d'une attente vis-à-vis de l'action plus élevée que ce que pratique le SPJ.

Les TDA sont également généralement satisfaits de l'exécution des mandats. Pour les mandats de surveillance éducative (307 CC) et de droit de garde (310 CC), deux TDA sont tout à fait satisfaits sur les différents aspects, deux sont plutôt satisfaits. En ce qui concerne les mandats de curatelle (308 CC), l'appréciation portée est plus positive encore puisque un troisième TDA se dit tout à fait satisfait sur les différents aspects à l'exception de la qualité de l'action où il est plutôt satisfait.

Il convient de relever que, dans certains cas, l'action du SPJ peut être compliquée par les délais dans lesquels les Autorités judiciaires se prononcent, par le manque de coordination entre la Justice de Paix et le TDA (ex : existence en parallèle de deux mandats) et par un manque de transmission d'informations (en particulier de la part des TDA).

La révision des situations et le rapport annuel à l'Autorité judiciaire

Dès lors que la mesure de droit civil se conçoit comme un cadre de légitimation de l'intervention, ce cadre doit disparaître dès que l'intervention n'est plus nécessaire. Seules les Autorités judiciaires peuvent signifier que la mesure a atteint son but, qui consiste à écarter le danger pour l'enfant et à développer les compétences éducatives des parents.⁶¹ Il appartient au Service de réviser la situation périodiquement et de formuler ses propositions à l'Autorité dans le cadre d'un rapport qu'il lui remet au minimum une fois par an (art. 16 LProMin et 14 RLProMin). L'Autorité peut exiger au besoin des compléments (art. 415 al.2 CC).

La révision de l'action socio-éducative

Les art. 411 CC et 14 RLProMin définissent que la révision doit être faite en fonction des objectifs de l'intervention. La démarche d'élaboration du bilan devrait ainsi consister à réévaluer la situation par rapport aux **objectifs fixés** au moment de la définition de l'action ou du bilan précédent. Or, cette démarche est mise à mal par le fait que des objectifs clairs et mesurables (de protection et de réhabilitation des compétences parentales) ne sont pas toujours arrêtés au début de l'action socio-éducative et dans les bilans successifs (cf. chapitre 4.1.).

Par ailleurs, la situation au moment du bilan devrait être réévaluée au moyen du **référentiel d'évaluation**, mais comme vu précédemment, ce référentiel n'est pas utilisé par une grande partie des collaborateurs et aucun élément dans les dossiers n'atteste de son utilisation. L'évaluation de l'atteinte des objectifs n'est pas non plus toujours très explicite. Il en découle un

⁶⁰ Enquête auprès des 9 ressorts de JP « Êtes-vous généralement satisfaits de l'exécution des mandats 307/308.1/308.2/310 CC en ce qui concerne : a) la définition des objectifs de l'action socio-éducative, b) la qualité de l'action socio-éducative menée, c) la correspondance de l'action socio-éducative avec le mandat donné d) les informations fournies par le SPJ sur les difficultés rencontrées dans l'exécution du mandat ? »

⁶¹ « La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et du risque », op.cit., p. 139

risque que la proposition formulée à l'Autorité soit élaborée de manière implicite et en particulier que l'action se prolonge inutilement. La Cour estime, qu'au même titre que l'évaluation de la situation, la démarche de bilan fondant les propositions à la Justice devrait, de manière générale, être mieux objectivée.

La révision périodique est une étape décisive de l'intervention puisqu'elle détermine si l'action doit être poursuivie, modifiée ou terminée. **L'association des parents et de l'enfant à la démarche** est une exigence posée tant par la loi que par un pilotage efficace de l'intervention. En effet, afin d'assurer le respect des droits tant des parents que des enfants, l'art. 19 LProMin requiert que les parents et l'enfant capable de discernement soient entendus et associés à l'action socio-éducative qui leur est fournie. L'art. 411 al.2 CC requiert également que dans la mesure du possible, le-la curateur-trice associe la personne concernée à l'élaboration de son rapport. Le SPJ devrait ainsi associer autant que possible les parents et l'enfant à l'élaboration du bilan. Or, l'élaboration du bilan est considérée, du moins par une partie des collaborateurs du Service, comme un acte administratif et non comme un outil de pilotage de l'action et de consolidation avec la famille. Les entretiens de famille et de réseaux constituent pour eux suffisamment d'occasions de prendre du recul et de reconnaître les réussites de la famille ainsi que de discuter les raisons pour lesquelles certains objectifs n'ont pas été atteints. Ils ne voient pas de valeur ajoutée au bilan périodique. D'autres opposent le fait que rencontrer les familles pour faire un bilan annuel dans chaque situation constitue une charge trop importante au vu du temps dont ils disposent. Les bilans sont dès lors généralement réalisés sur la base de la connaissance de l'ASPM de la situation à ce moment-là. Ils ne font généralement pas l'objet d'un entretien spécifique avec les parents et l'enfant à moins que l'action soit particulièrement réduite (ex : mandat de surveillance éducative). Dans ces cas-là, la prise d'informations peut toutefois se limiter à un téléphone aux parents. Le bilan ayant pour but d'évaluer formellement l'atteinte des objectifs fixés à la famille afin de déterminer si l'action doit être poursuivie, la Cour estime que les parents et l'enfant, eu égard à son âge et à sa maturité, doivent être parties prenantes du bilan, comme le requiert par ailleurs la loi. Leur avis devrait en outre figurer distinctement dans le bilan.

Enfin, la prise en compte dans le cadre des bilans de l'avis des autres professionnels, des institutions et des familles d'accueil n'est pas clairement apparente.

Le rapport adressé à l'Autorité

Le rapport doit permettre à l'Autorité judiciaire mandante d'une part de contrôler et surveiller l'activité du SPJ, d'autre part de vérifier l'adéquation de la mesure et décider de son maintien, de sa modification ou de sa levée. Il doit donc porter sur l'activité du mandataire et sur l'évolution de la situation par rapport aux objectifs visés (art. 411 CC). Le rapport adressé à l'Autorité comprend un courrier faisant état de la proposition du SPJ quant à la suite de l'intervention auquel est joint le « bilan périodique » faisant état de la révision de l'action socio-éducative.

Les informations figurant dans le bilan périodique

La révision périodique effectuée par le SPJ a pour support un formulaire nommé « bilan périodique ». Les rubriques du bilan satisfont la plupart des exigences susmentionnées. Il est en effet prévu de mentionner les objectifs posés au début de la période conformément au mandat

et d'en évaluer l'atteinte. L'évolution de la situation apparaît au travers du résumé des événements importants au plan juridique et social survenus durant la période et de la description du développement du-de la mineur-e et de l'évolution de la famille. Enfin, il est prévu que le SPJ rende compte de son activité (exécution du mandat) par la description de l'action socio-éducative mise en œuvre (contenu, mode, fréquence d'action, réseau d'intervention) et des prestations éducatives contractualisées ou autres prestations annexes.

Dans les faits, le contenu et le niveau des informations figurant dans les bilans périodiques est très variable selon les cas et les ASPM. Les rubriques, notamment celles concernant l'action de l'ASPM, sont complétées parfois très succinctement. Globalement, les JP estiment toutefois que les rapports périodiques donnent suffisamment d'informations. En particulier, l'historique de la situation et de l'intervention et les informations sur la mise en danger du-de la mineur-e sont jugées suffisantes mais les informations sur le point de vue de l'enfant surtout, ainsi que sur les compétences parentales et sur la collaboration des parents seraient à développer. En effet, le bilan ne prévoit pas de faire mention du point de vue de l'enfant et de l'avis des parents.

Il convient de relever que dans certaines situations, notamment celles relevant du TDA, le rapport revêt selon les cas la forme de rapports de renseignements plutôt que de bilans périodiques. Les informations transmises sont alors plus descriptives. La structure des rapports est plus libre et leur régularité moins grande.

La proposition faite à l'Autorité

Les propositions faites à l'Autorité lors du bilan peuvent être de trois sortes : maintenir, modifier ou lever la mesure. La partie « Proposition » du bilan se limite parfois à renvoyer aux informations figurant dans le bilan. Les nouveaux objectifs ne sont pas toujours clairement formulés. Les Autorités judiciaires estiment cependant que la motivation des propositions est généralement suffisante. Dans la plupart des cas, elles suivent les propositions du SPJ.

a) Le maintien de la mesure

Dans certains cas, les autres professionnels intervenant auprès de l'enfant font pression pour que le SPJ poursuive son action. Il peut arriver également que les parents, malgré le fait que la situation se soit améliorée et que le SPJ pourrait envisager de se retirer, souhaitent qu'il poursuive son action socio-éducative. La définition et la communication claire de la problématique et des objectifs de l'intervention jouent un rôle important dans la détermination des conditions de sortie du SPJ.

b) La modification de la mesure

Le passage à une mesure plus légère est motivé par l'atteinte partielle des objectifs ou la nécessité de poursuivre un temps l'action socio-éducative afin de s'assurer que les changements intervenus sont durables. Il s'agit par exemple d'instaurer une curatelle éducative pour accompagner un retour à domicile d'un enfant qui a été placé ou une surveillance éducative après une curatelle éducative.

Le passage à une mesure plus forte est motivé par une péjoration de la situation. La réévaluation de la situation est ici déterminante. Si les propositions dans ce sens sont motivées et qu'elles sont validées par le-la responsable hiérarchique et le-la chef-fe d'office, le Service n'a pas défini de critères concernant la proposition de retrait du droit de garde,

estimant ceux figurant dans le Code civil suffisants⁶². Les propositions de retrait de l'autorité parentale sont motivées de manière plus approfondie. S'agissant d'une mesure extrême, donc rare, la Cour estime toutefois que le Service devrait définir une ligne claire par rapport à ce type de proposition, d'autant qu'il s'agit d'une question particulièrement délicate, sur laquelle les points de vue divergent au sein du Service.

c) La levée de la mesure

Si la levée du mandat est en principe sollicitée quand le SPJ estime que les objectifs sont atteints et que son intervention n'est dès lors plus nécessaire, elle l'est également dans certains cas quand les objectifs ne sont pas atteints, notamment lorsque le SPJ estime avoir tout entrepris mais sans succès ou ne pas être en mesure d'exercer son mandat.

La communication du bilan aux bénéficiaires

L'art. 14 RLProMin prévoit que les parents et l'enfant capable de discernement soient informés de la révision annuelle. L'art 311 CC stipule en outre que le-la curateur-trice remet-te copie de son rapport à la demande du bénéficiaire. En vertu du principe de transparence de l'intervention du SPJ, et du moment que la famille a été associée à la démarche, il paraît opportun que le bilan rédigé soit communiqué aux bénéficiaires. Or, les procédures du SPJ prévoient uniquement d'informer les bénéficiaires de la proposition faite à l'Autorité judiciaire et dans la pratique, il n'y a pas de systématique ; ils sont informés notamment lorsqu'un changement de mesure est proposé. Les bilans font toutefois partie du dossier consultable au SPJ et des pièces du dossier de la Justice.

La régularité des révisions périodiques

L'action socio-éducative auprès du-de la mineur-e doit faire l'objet d'une révision au minimum une fois par an⁶³, une révision à plus courte échéance pouvant se faire en cas de faits nouveaux ou de demande du-de la mineur-e capable de discernement ou de ses parents. Ces prescriptions du Service correspondent à des exigences légales et réglementaire (art. 16 LProMin et art. 14 RLProMin).

Si l'intervalle entre deux bilans pouvait être de plusieurs années par le passé, un rattrapage a eu lieu et il apparaît que la régularité des rapports est en nette amélioration ces dernières années, notamment grâce à une politique d'archivage incitant les ASPM à fermer un certain nombre de dossiers par an⁶⁴.

Bien que la directive y relative stipule que le bilan est établi une année après le début de l'action socio-éducative ou le dernier bilan périodique, l'élaboration et l'envoi à l'Autorité mandante du

⁶² L'art. 310 CC stipule : 1. Lorsqu'elle ne peut éviter autrement que le développement de l'enfant ne soit compromis, l'autorité de protection de l'enfant retire l'enfant aux père et mère ou aux tiers chez qui il se trouve et le place de façon appropriée. 2. A la demande des père et mère ou de l'enfant, l'autorité de protection de l'enfant prend les mêmes mesures lorsque les rapports entre eux sont si gravement atteints que le maintien de l'enfant dans la communauté familiale est devenu insupportable et que, selon toute prévision, d'autres moyens seraient inefficaces. 3. Lorsqu'un enfant a vécu longtemps chez des parents nourriciers, l'autorité de protection de l'enfant peut interdire aux père et mère de le reprendre s'il existe une menace sérieuse que son développement soit ainsi compromis.

⁶³ La fréquence exigée de rapport à l'Autorité de protection par la loi vaudoise est ainsi plus élevée que ce qui est prescrit à l'art. 411 CC. Celui-ci définit en effet que le-la curateur-trice remet un rapport aussi souvent que nécessaire mais au moins tous les deux ans.

⁶⁴ En cas de surcharge de travail, l'ASPM peut être poussé à garder certains dossiers à faible investissement ouverts pour reporter le travail que représente l'élaboration d'un bilan et réduire le risque de se voir confier une nouvelle situation. Depuis 2-3 ans, la direction du Service veille à l'archivage régulier des dossiers.

bilan n'interviennent pas à des intervalles aussi précis mais obéissent plutôt au principe d'un rapport par année civile. La démarche s'effectue ainsi, à moins que cela soit rendu nécessaire par l'évolution de la situation ou qu'un rappel ait été adressé par l'Autorité judiciaire, aux périodes plus creuses de l'année ou selon le temps disponible des ASPM. Le manque d'un outil de suivi (échancier) performant, la charge de travail et le peu de valeur ajoutée que voient une partie des collaborateurs au bilan nuisent cependant encore à la régularité. Les Autorités judiciaires estiment néanmoins, à l'exception d'une Justice de Paix, que la fréquence est généralement adéquate pour assurer le suivi des situations.

4.3. LES INTERVENTIONS SUR DEMANDE D'AIDE

La loi prévoit que les parents, le-la mineur-e capable de discernement ou son-sa représentant-e légal-e peuvent également faire appel au SPJ en formulant une demande d'aide. Ces situations sont soumises aux mêmes exigences que les signalements, hormis le fait que la Justice n'est pas impliquée d'office. La Justice n'est sollicitée que si les parents s'opposent finalement à une action socio-éducative jugée nécessaire par le SPJ en raison de l'existence d'une mise en danger.

4.3.1. L'EXAMEN DE RECEVABILITÉ

A sa réception, la demande d'aide est soumise en premier lieu à l'examen de sa recevabilité afin de déterminer si l'ORPM entre en matière ou non sur la demande. Etant donné que la très large majorité des demandes d'aide sont adressées au SPJ par le biais de la garde, leur recevabilité est examinée par l'ASPM de garde qui prend une première orientation, soumise à validation ensuite de la Direction de l'Office.

Les situations qui n'entrent pas dans les critères de l'art. 13 LProMin ou dont la problématique peut être traitée par une prestation de prévention secondaire telle que « Telme » ou « Histoire de parents » sont réorientées vers l'Autorité, le Service ou le prestataire compétent pour répondre à la demande. Les demandes d'aide semblant nécessiter une intervention de l'ORPM sont présentées en colloque où la décision de mener ou non une appréciation est définitivement prise. La motivation de la décision ne figure toutefois pas au dossier.

Les demandes d'aide sont très souvent liées à des difficultés éducatives rencontrées par les parents. Le choix de réorienter la demande ou de mener une appréciation ne repose pas sur des critères définis. Il en découle un risque de différence de traitement, en particulier entre les ORPM. Conscient de cette problématique, l'ORPM Ouest a chargé un groupe de travail de la traiter, dans le cadre d'une réflexion plus large sur l'amélioration de la qualité d'accueil de l'ORPM, de traiter l'orientation des demandes d'aide.

4.3.2. L'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

De manière analogue aux situations signalées par des tiers, la loi (art. 27a LProMin), et par conséquent les procédures internes du Service, requièrent que les situations adressées au SPJ par le biais d'une demande d'aide des parents ou de l'enfant fassent l'objet d'une appréciation afin d'identifier le danger encouru par l'enfant et les capacités des parents à y remédier. A cette fin, la loi prévoit que le Service prenne, en accord avec les parents, toutes les informations utiles,

notamment auprès des professionnels concernés par la situation du-de la mineur-e. Si, au terme de son appréciation, les conditions d'intervention sont remplies, le SPJ propose aux parents et au-à la mineur-e capable de discernement les modalités d'action socio-éducatives ou toutes autres prestations nécessaires à la protection du-de la mineur-e concerné-e.

Dans le cas des demandes d'aide, l'appréciation s'effectue généralement au travers d'un entretien de l'ASPM avec le(s) demandeur(s) qui a pour but de préciser la demande et de définir, le plus souvent directement, l'action à mettre en œuvre. L'ASPM ne recherche souvent pas d'informations au-delà des demandeurs mais développe son intervention à partir de la demande formulée. Les ORPM considèrent en effet qu'il n'est pas nécessaire ni approprié de prendre systématiquement contact avec des tiers alors qu'une demande d'aide est une démarche volontaire de personnes venues chercher de l'aide. De la même manière, l'application du référentiel n'est pas jugée pertinente dans un tel contexte. Des indications relatives à la mise en danger du-de la mineur-e et aux compétences parentales, soit les éléments déclencheurs d'une intervention du Service et de l'octroi de prestations, figurent dans la demande de prestations mais le niveau d'information est très variable.

Toutefois, si la démarche d'appréciation de la mise en danger est plus restreinte dans le cas des demandes d'aide, elle doit, conformément aux dispositions de la LProMin susmentionnées, aboutir à qualifier la mise en danger et la capacité des parents d'y remédier. Les dossiers ne comprennent pas de conclusions sur ces aspects. L'appréciation d'une demande d'aide doit permettre de déterminer s'il existe une mise en danger conduisant à une action socio-éducative du SPJ ou s'il n'existe pas de mise en danger amenant le SPJ à fournir simplement une prestation de prévention.

4.3.3. LA DÉFINITION DE L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

Comme pour les autres interventions de protection des mineurs, les directives du Service exigent que des objectifs soient définis et une planification arrêtée. A l'instar des autres interventions (cf. chapitres 4.1.3. et 4.2.2), dans les dossiers concernant des demandes d'aide des parents ou du-de la mineur-e, les objectifs, figurant au dossier par le biais des demandes de prestations aux institutions, ne sont pas toujours bien définis et ne sont pas validés par la hiérarchie. Le plan d'intervention ne figure pas au dossier, la fiche (« Objectifs et planification ») n'étant pas utilisée.

Les délais pour convenir et engager une prestation sont parfois longs dans le cadre de demandes d'aide, au vu de la priorisation du Service sur les autres interventions.

4.3.4. L'EXÉCUTION DE L'ACTION SOCIO-ÉDUCATIVE

Dans les situations de demandes d'aide qui concernent des mesures de prévention, l'ASPM n'est que peu présent-e. La situation se déroule alors essentiellement par l'intermédiaire des prestataires. Il peut arriver que le SPJ n'ait aucun contact entre deux bilans avec la famille, non seulement pour une question de disponibilité mais aussi de délégation.

Lorsque l'intervention fait suite à une demande d'aide mais que les parents ne sont finalement pas actifs, le SPJ sort de la situation à moins qu'il estime qu'une mise en danger de l'enfant importante existe et permet de saisir l'Autorité de protection.

A l'inverse, l'ASPM, par souci de ne pas mettre fin trop brutalement à l'accompagnement offert, peut tendre à rester dans la situation lorsque les parents le souhaitent alors que cela ne serait plus nécessaire, même si la politique d'archivage développée ces dernières années limite ce cas de figure.

Enfin, les interventions sur demande d'aide, comme celles menées en collaboration avec les parents suite à un signalement, ne font pas l'objet de bilans périodiques systématiques. Or, ceux-ci sont requis par les dispositions légales et les procédures internes dans le cas d'interventions de protection des mineurs.

4.4. AUTRES DÉCISIONS CLÉS DES INTERVENTIONS DE PROTECTION

4.4.1. LA PRISE DE MESURES IMMÉDIATES DE PROTECTION

Conformément à l'art. 31 al.2 RLProMin, en cas d'urgence durant les heures de bureau, un signalement peut être adressé à la permanence de l'ORPM, qui est chargée d'en informer sans délai la Direction. Hors heures de bureau, il est possible de signaler la situation à la Police qui contacte le service de piquet, assuré par un cadre du Service. Une personne responsable est ainsi atteignable en tout temps en cas d'urgence.

En ce qui concerne la détection des situations urgentes, les procédures du Service prévoient d'évaluer d'entrée le degré d'urgence de la situation afin d'identifier si des mesures immédiates, notamment le retrait du-de la mineur-e de son milieu familial, doivent être prises pour assurer sa sécurité. Il s'agit pour le SPJ d'identifier s'il y a péril en la demeure menaçant le-la mineur-e. La décision de prendre de telles mesures incombe à l'Autorité judiciaire. Lorsque celle-ci ne peut prendre à temps les mesures nécessaires, le SPJ peut les prendre mais doit ensuite les soumettre sans délai à l'Autorité afin qu'elle statue sur leur bien-fondé (art. 33 LVPAE, art. 28 LProMin). La nécessité de mesures immédiates de protection est évaluée par la Direction d'Office à réception. Elles ont indiqué effectuer cet examen sans délai, ce qui ne peut être constaté a posteriori. Durant l'intervention, il appartient également en tout temps au SPJ de déterminer, en cas d'aggravation de la situation ou de faits nouveaux, si des mesures urgentes seraient nécessaires et saisir le cas échéant l'Autorité judiciaire.

Malgré l'urgence, vu l'impact d'une telle mesure, il est nécessaire d'évaluer la situation de la manière la plus complète possible, y compris l'impact du retrait sur la dynamique familiale, et explorer les possibilités offertes par les ressources familiales élargies. Les ressources familiales doivent être examinées en priorité ; à défaut, un foyer d'urgence doit être trouvé. Il s'agit d'une mesure transitoire d'exception qui vise à protéger le-la mineur-e d'un niveau de risque jugé inacceptable s'il est maintenu dans son milieu. L'évaluation effectuée par le SPJ repose sur le constat ou non de l'existence d'une mise en danger grave et manifeste documentée au travers de la demande faite à l'Autorité judiciaire. Vu leur caractère extrême et leur fort impact sur le

présent et le futur de la famille, la décision de solliciter l'Autorité judiciaire ou de prendre d'urgence de telles mesures suit toutefois une procédure de validation forte, qui permet néanmoins d'agir rapidement.

4.4.2. LA DÉNONCIATION PÉNALE

Composante clé du dispositif de protection des mineurs par sa fonction de sanction, la dénonciation de faits pénalement poursuivis d'office (cf. liste en annexe V) est une obligation légale du Service (art. 27 al. 4 LProMin, art. 34 al.3 LVP AE).

La dénonciation peut intervenir dans le cadre de l'appréciation ou de l'évaluation d'une situation ou à tout autre moment de l'intervention dès lors que le-la mineure est victime de sévices entrant dans les délits poursuivis d'office. Une directive précise les infractions concernées et règle la procédure à suivre. S'agissant d'un acte ayant de graves conséquences, la décision de dénoncer suit une **procédure de validation interne forte**. La dénonciation est effectuée par le Chef de service sur préavis du Chef de l'ORPM et de la Cheffe de l'UAJ. Pour les situations concernées dans l'échantillon de dossiers examinés, la procédure a été suivie et la dénonciation clairement énoncée.

4.4.3. LA PROLONGATION DES ACTIONS SOCIO-ÉDUCATIVES AU-DELÀ DE LA MAJORITÉ

Par définition, l'atteinte de la majorité met en principe fin à l'intervention de protection. L'art. 17 LProMin donne toutefois la possibilité au SPJ de prolonger son intervention auprès de jeunes majeurs sous certaines conditions. D'abord, le début de l'action socio-éducative est intervenu avant ou au plus tard au courant de l'année précédant la majorité. Ensuite, **dans les trois mois précédant la majorité**, une évaluation doit **démontrer la nécessité** de la prolongation de l'action socio-éducative ; l'art. 15 RLProMin précise que **l'évaluation porte sur la mise en danger du développement physique, psychique, affectif ou social** du jeune adulte au sens de l'art. 13 LProMin et sur la **pertinence du projet de vie** et en particulier de formation qu'envisage cette personne. Enfin, elle doit donner son accord écrit. La personne concernée signe donc avec le SPJ une « convention jeune adulte » par laquelle elle s'engage à mener à bien son projet de vie, de formation ou tout acte en vue de sa formation et de son autonomie et à signaler au SPJ tout changement de situation, notamment financière (art. 17 RLProMin). La prolongation est possible jusqu'à la fin de la première formation professionnelle qui lui permet de se rendre indépendante économiquement par la pleine exploitation de ses capacités (art. 16 RLProMin) mais au plus tard jusqu'à 25 ans.

Conformément à ce que prévoit la loi, il ressort des dossiers examinés et des entretiens menés avec le Service que les conventions jeunes majeurs sont utilisées par le SPJ pour accompagner les personnes qui en ont besoin dans les débuts de leur vie d'adulte et à assurer la transition entre le suivi du SPJ et les structures de prise en charge pour adultes⁶⁵. Elles fournissent une aide financière et/ou une intervention sociale au-delà de la majorité.

⁶⁵ A relever qu'un protocole de collaboration a été établi entre le SPJ et le SPAS pour optimiser cette transition.

Les procédures prévoient qu'un bilan de l'action socio-éducative soit effectué 6 mois avant la majorité de la personne afin de déterminer si le SPJ :

- a) met fin à l'action qui se termine sans autre suite
- b) sollicite une bourse d'étude ou d'apprentissage ou une prestation FORJAD pour une jeune personne non insérée dans un projet de formation et prolonge son suivi pour une durée maximale de 12 mois afin d'assurer la transition jusqu'à l'octroi de ces prestations
- c) poursuit son action à moyen terme (au-delà de 12 mois) dans des cas exceptionnels.

Sur la base des dossiers de l'échantillon concernés par une convention jeune adulte, il ressort que le bilan qui fonde la décision de signer une convention n'est pas toujours effectué dans les 6 mois, voire même les 3 mois qui précèdent la majorité. Il intervient parfois peu avant la majorité ou au contraire se fonde sur un bilan plus ancien. Comme pour les étapes précédentes de l'intervention, **la nécessité de la poursuite de l'action socio-éducative n'est pas très clairement explicitée** dans le dossier. La signature de la convention est toutefois de la compétence du de-la Chef-fe d'office (cas b), voire du Chef de service (cas c).

La signature d'une convention est ainsi en principe conditionnée à l'existence d'un véritable projet de formation ou professionnel et est limitée dans le temps⁶⁶. Il incombe à l'ASPM et à son-sa responsable hiérarchique de proposer à la jeune personne une convention en fonction de chaque situation. Selon les Directions d'Office, la question est discutée pour chaque personne arrivant à la majorité, sous l'impulsion du suivi assuré par l'ULF ; cette discussion n'apparaît cependant pas dans le dossier. La Cour relève que des différences de vision vis-à-vis de l'octroi de conventions jeunes majeurs sont apparues lors des entretiens menés avec les directions d'Office. Une institution a également spontanément relevé avoir constaté une différence de pratique concernant ces conventions. La Cour estime que les ORPM devraient avoir une philosophie unique, celle du Service, et que cela passe à nouveau par une identification plus explicite de la mise en danger.

Enfin, la Cour relève que, dans les dossiers de l'échantillon concernés par une convention, le suivi effectué dans le cadre de cette convention était peu documenté. Un dossier pour lequel la convention a duré plusieurs années ne contenait aucun bilan malgré le fait que la réalisation de tels bilans figure dans la convention.

4.5. LA TRAÇABILITÉ DES INTERVENTIONS

Le dossier doit renseigner sur les motifs et le déroulement de l'intervention afin d'une part d'assurer le pilotage, le contrôle et le suivi de l'intervention, d'autre part de permettre aux parents de consulter le dossier durant la procédure et au-à la mineur-e concerné-e, une fois majeur-e, d'avoir accès aux informations concernant son parcours et aux décisions prises pour lui. Des efforts importants ont été fournis depuis une dizaine d'années par le SPJ pour instaurer une culture de l'écrit mais une nouvelle impulsion doit être donnée pour assurer la lisibilité de l'intervention dans le temps. Une rationalisation de la gestion administrative du dossier serait en outre nécessaire pour faciliter cette évolution.

⁶⁶ Les critères d'octroi de conventions jeunes adultes ont été resserrés en 2012 par l'introduction du seuil de 12 mois.

UN CHANGEMENT DE CULTURE AMORCÉ

Afin de réduire la marge de manœuvre des ASPM et de les sortir de leur isolement, le Service a été réorganisé en 2003 puis le *Système de direction et d'organisation* a défini le processus d'intervention et instauré des procédures de travail qui requièrent, à différentes étapes clés, la **documentation** de l'action et la **validation de la hiérarchie** (rapport d'évaluation, fiche « objectifs et planification », placement, bilans périodiques). C'est ainsi que le Service a amorcé le passage d'une culture essentiellement orale, où le dossier sert uniquement les besoins de l'ASPM, à une culture écrite assurant la traçabilité de l'intervention. Comme l'ont montré les chapitres précédents, ces exigences ne sont toutefois pas encore entièrement appliquées. **Le dossier est actuellement encore essentiellement destiné aux seuls besoins de l'ASPM en charge de la situation.** Certes, un changement de pratique a déjà eu lieu et assure, durant l'intervention, une certaine continuité d'information au sein du SPJ, mais la **vision d'ensemble de l'intervention reste très tributaire de l'ASPM et de la connaissance qu'en a la hiérarchie.** L'effort limité de formalisation, en particulier dans les dossiers sans intervention de l'Autorité judiciaire, et la documentation parfois lacunaire rend les prises de décisions peu visibles et induit la non-conformité avec certaines dispositions légales et réglementaires. La transparence passe nécessairement par l'élaboration plus systématique de décisions⁶⁷ ou de rapports, comme le requièrent les directives internes.

Un journal pour assurer le partage des informations

Les notes personnelles manuscrites ont progressivement fait place à un **journal informatique chronologique détaillé** qui doit être régulièrement tenu par les ASPM. La généralisation de ce journal permet aujourd'hui, pour autant qu'il soit tenu à jour, aux responsables hiérarchiques et aux remplaçants éventuels de l'ASPM d'avoir accès en tout temps aux informations concernant les précédentes actions réalisées par l'ASPM et aux informations reçues ou envoyées. Le journal remplace la tenue de procès-verbaux des entretiens de réseaux ou avec les familles.

Ces journaux sont de contenu et de qualité variables selon les dossiers. De manière générale, ils recensent les entretiens qui ont lieu, avec plus ou moins d'indications sur leur contenu et de manière plus ou moins systématique. Certains ASPM y mentionnent d'autres événements (décisions judiciaires, démarches effectuées) ou y copient les e-mails importants, mais le plus souvent ces informations ne sont disponibles que dans le dossier papier, conservé par l'ASPM. Selon les cas, le journal mentionne également certaines prises de décision ou les objectifs de l'intervention.

Une motivation des décisions pas toujours apparente

Compte tenu de l'atteinte importante aux droits de la personne que représente l'intervention du SPJ, un respect scrupuleux des règles de procédure doit être garanti. Cela passe par le droit d'être entendu mais aussi par la motivation des décisions. Or, cette motivation n'apparaît pas toujours clairement au dossier (ex : bien-fondé de l'intervention, choix du lieu de placement, nécessité de poursuivre l'intervention ou non), même si les rapports adressés aux Autorités judiciaires, établis lorsque l'intervention s'effectue sur mandat, sont étayés.

⁶⁷ Une décision comprend les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels l'autorité s'appuie et les voies de droit ordinaires, du délai pour les utiliser et de l'Autorité compétente (art. 42 LPA-VD)

Les directives internes prévoient la motivation des décisions, par le biais de rapports ou de formulaires, mais, notamment par manque de temps, les rapports sont limités au minimum et les formulaires parfois complétés sommairement.

La prise de décision est ainsi pour une part traitée comme une opération de routine, allant de soi et n'exigeant pas d'explication. La formalisation et la documentation sont limitées pour donner la priorité à l'action auprès des familles plutôt qu'aux actes administratifs. Si on ne peut que se réjouir que les bénéficiaires soient au centre de l'action, on doit relever que cette manière de faire a pour effet de réduire la visibilité de la prise de décision. Le fait que la décision n'apparaisse pas très clairement entre en contradiction avec les garanties procédurales de l'Etat de droit. Seule une remise en cause de la décision par l'intéressé-e ou son-sa représentant-e conduit le Service à justifier son action.⁶⁸

Un manque de lisibilité de l'action dans le temps

En l'absence de plan d'intervention arrêté et de bilans périodiques systématiques, un croisement entre les différentes informations du dossier reste nécessaire dans la majeure partie des cas pour avoir une vision d'ensemble de l'intervention sur une certaine période et pouvoir en saisir la ligne. Il reste difficile pour un tiers d'avoir une vision claire de l'intervention menée, en particulier lorsque l'action a une certaine durée.

Le journal, a, par nature, une fonction descriptive : l'analyse faite des informations, les décisions prises et leurs motivations n'y apparaissent que rarement. Ces aspects sont effectivement plutôt de nature à figurer dans des documents de synthèse ou des rapports. Vu sa nature, le journal n'est par ailleurs pas joint au dossier lors d'une consultation durant la procédure ; il est à disposition de celui-celle qui reçoit la personne. Il ne devrait dès lors pas constituer le document de référence concernant le déroulement de l'intervention.

UNE RATIONALISATION DU TRAVAIL NÉCESSAIRE POUR ACCOMPAGNER CE CHANGEMENT

Avec **une moyenne de 65 dossiers par ASPM à plein temps**, un-e ASPM dispose de 2h à 2h30 en moyenne par mois par dossier, soit **entre 6 et 8h par dossier par trimestre**. Ce temps est consacré à l'évaluation de nouvelles situations, l'action socio-éducative et le suivi des dossiers ouverts, l'élaboration des bilans périodiques et l'archivage des dossiers. Cela inclut par ailleurs les entretiens avec le-la mineur-e, la famille et les professionnels, y compris leur préparation et les déplacements, les audiences en Justice, les réponses aux diverses sollicitations (Justice, parents, avocats, professionnels,...), la coordination, la gestion des événements particuliers, les tâches administratives (demandes diverses, tenue du journal et du dossier). Il est dès lors impératif que le temps disponible pour l'action socio-éducative soit optimisé. Or, il apparaît que le SPJ manque d'outils de travail performants et que les ASPM consacrent un certain temps à des tâches peu productives (administratives) en regard de leurs compétences, ce qui constitue autant de temps en moins consacré aux situations de leurs portefeuilles.

⁶⁸ « La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et du risque », op.cit., p. 233

Outils informatiques

Les outils informatiques sont inadaptés. Le progiciel actuellement utilisé est orienté sur les aspects administratifs et financiers des dossiers (principalement les identités, le financement des prestations, les mandats judiciaires, les informations statistiques). Partagé avec plusieurs autres Services de l'Etat, il ne gère presque pas d'aspects métiers. Le SPJ effectue l'essentiel de son suivi avec une solution bureautique standard. Il en découle que les dossiers sont encore essentiellement « papier », donc pas toujours complets et accessibles. En l'absence de solutions informatiques mobiles, les ASPM sont contraints de saisir les informations une fois seulement de retour au bureau. L'absence d'outil informatique performant constitue une perte d'efficacité au quotidien pour les ASPM, mais cela empêche aussi le Service de structurer son processus d'intervention, de manière à mieux guider et contrôler le travail des ASPM.

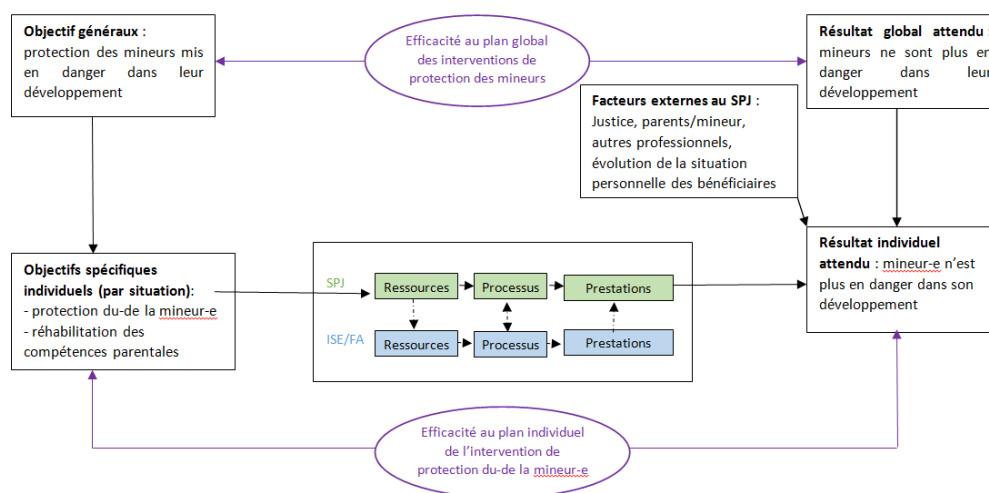
Concentration des ASPM sur les tâches en lien avec leurs compétences

Le temps disponible pour l'action socio-éducative proprement dite est déterminant pour son efficacité. Il importe que les ASPM passent le plus de temps possible avec les familles et consacrent leur temps aux tâches relevant de leurs compétences. Or, bien que des données sur la répartition du temps entre les différentes tâches ne soient pas disponibles, il apparaît que les ASPM effectuent bon nombre de tâches consommatrices de temps et non directement liées à leurs compétences. Il s'agit notamment de tâches administratives relatives aux dossiers (classement, courriers, formulaires), difficiles à déléguer au secrétariat compte tenu des ressources disponibles (entre 0.15 et 0.2 de taux de support secrétariat⁶⁹) et des cahiers des charges actuels, ainsi que de la recherche de places auprès des institutions, soutenue par l'UPPEC surtout en cas de difficultés. Face à cette problématique, le Service prévoit de démarrer une réflexion visant à décharger progressivement les ASPM des tâches administratives.

⁶⁹ Taux de support : nombre ETP secrétariat (direction et unité) par ETP de Direction et d'ASPM ; selon données du SPJ

5. LES RÉSULTATS DE L'AXE 3 : LA MESURE DE L'EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS DE PROTECTION

Comme cela a été souligné à plusieurs reprises dans le présent rapport, l'efficacité de l'intervention de protection ne dépend pas uniquement de l'action du SPJ mais aussi de la capacité de la famille à changer la situation, des prestations des divers intervenants (institutions, familles d'accueil, autres professionnels) et, selon les circonstances, des Autorités judiciaires.



Ceci étant, il serait pertinent, au vu des moyens engagés et de leur impact sur la population, que l'efficacité des interventions de protection soient évaluée et analysée afin de fournir des données utiles au SPJ pour améliorer ses interventions mais aussi de pouvoir rendre compte de cette efficacité. Une telle démarche nécessite évidemment de disposer des informations adéquates et de moyens de les exploiter.

Si pour l'instant le Service ne procède pas à de telles analyses, ses procédures d'archivage prévoient la collecte des données relatives à l'efficacité de ses interventions. En effet, il est prévu que, lors de chaque archivage, le motif d'archivage soit renseigné dans la base de données informatique. Cette indication permet pour l'instant de conserver l'historique des interventions successives menées en faveur d'un-e mineur-e. L'information n'est par contre pas encore suffisamment fiable (erreurs de saisie, perception d'une démarche administrative et attention variable portée sur l'exactitude de l'information par la hiérarchie lors de la validation) pour servir à l'élaboration de statistiques d'efficacité. Le Service concentre actuellement ses efforts sur l'élaboration de statistiques relatives à son activité, de nature descriptive, qu'il publie annuellement dans une brochure « Statistiques ».

Motifs d'archivage - intervention de protection (civile)

- 01 Fin d'appréciation (sans poursuite de l'intervention)
- 02 Fin d'évaluation sur mandat (sans poursuite de l'intervention)
- 04 Interruption de l'intervention socio-éducative sans mandat (sur décision des parents)
- 05 Décision de fin d'intervention socio-éducative sans mandat (objectifs atteints)
- 06 Décision de fin d'intervention socio-éducative sans mandat (objectifs non atteints)
- 07 Fin d'intervention socio-éducative sur mandat – levée mandat civil
- 09 Changement de mesure – transfert à l'Office du tuteur général – mandat civil
- 10 Transfert de mesure dans un nouveau canton de domicile – mandat civil
- 12 Fin d'intervention socio-éducative à la majorité (objectifs atteints)
- 13 Fin d'intervention socio-éducative à la majorité (objectifs non atteints)
- 14 Fin de la convention jeune adulte (objectifs atteints)
- 15 Dénonciation de la convention jeune adulte (objectifs non atteints)
- 16 Décès

6. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT, CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

REPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT

I. Le SPJ a-t-il conçu et mis en place une organisation et un fonctionnement favorables à l'efficacité de ses interventions ?

Le SPJ a défini une organisation et un fonctionnement globalement favorables à l'efficacité de ses interventions de protection. Si quelques améliorations sont encore possibles, le SPJ doit surtout poursuivre ses efforts afin de mettre en œuvre le dispositif prévu.

Les quatre ORPM ainsi que le service de permanence et de piquet mis en place garantissent une **accessibilité** en tout temps du SPJ. Compte tenu des moyens disponibles, le dispositif de réponse aux demandes de tiers en l'absence de l'ASPM référent-e du dossier (permanence, adjoint-e suppléant-e et ASPM remplaçant-e) est adéquat. La Cour estime néanmoins qu'il devrait être complété par un suivi plus serré de l'avancement des dossiers afin de réduire le risque que des dossiers restent en souffrance.

Depuis une dizaine d'années, le SPJ a fait d'importants efforts pour professionnaliser ses interventions de protection, en développant **d'une part un dispositif d'appui, de suivi et de contrôle, d'autre part un processus clinique ainsi que des procédures et méthodes de travail.**

Le **dispositif d'appui** prévoit suffisamment de moyens d'échanges et de réflexion en équipe. Si certains éléments (coaching de la hiérarchie et appui des collègues en général) sont considérés comme très utiles par les ASPM, d'autres (intervision, travail en binôme, supervision d'équipes et appui des personnes ressources) le sont toutefois un peu moins selon les Offices.

En termes de **suivi et de contrôle des interventions**, le SPJ a défini dans ses procédures une validation des décisions aux étapes clés de l'intervention. Entre ces étapes, le bon déroulement de l'intervention est suivi et contrôlé par la hiérarchie par le biais du dispositif d'appui. La tenue d'entretiens de revue des dossiers avec chaque ASPM instaurée par trois des quatre Offices apporte un complément essentiel pour assurer un suivi et un contrôle adéquat des interventions en cours. La fréquence de ces entretiens n'est toutefois pas la même partout. Le taux d'encadrement meilleur dans certains ORPM joue un rôle important dans la capacité des ORPM à mettre en œuvre le dispositif d'appui, de suivi et de contrôle. Si le SPJ est attentif au respect de délais dans la phase d'évaluation et le dispositif de suppléance mis en place est adéquat, la Cour estime que le suivi de l'avancement des dossiers pourrait encore être renforcé afin de réduire le risque de rupture ou de délais injustifiés dans l'intervention.

Par ailleurs, le SPJ a défini un **processus clinique** ainsi que des **méthodes et procédures de travail** qui doivent permettre l'objectivation de son travail et un pilotage rigoureux de ses interventions, dans le respect des exigences légales et réglementaires. Le contrôle insuffisant de l'application systématique de la méthode d'évaluation ne fournit pas l'assurance qualité attendue dans une étape aussi sensible que l'appréciation/évaluation de la mise en danger d'un-e mineur-e.

En ce qui concerne **la conduite de ses actions socio-éducatives**, les procédures prévoient leur pilotage au moyen de la définition d'objectifs, d'une planification et de bilans périodiques. Le Service n'a pas encore pleinement mis en œuvre le pilotage orienté sur les objectifs. La recherche de l'adhésion des collaborateurs à tous les niveaux et leur accompagnement ont notamment été insuffisants pour insuffler le changement de culture de travail que cela représente. La mise en œuvre complète du pilotage prévu n'est ainsi actuellement pas exigée.

En ce qui concerne **l'unité de pratiques** devant assurer à la fois l'égalité de traitement et le développement d'outils métier définissant la ligne du service dans la prise de décision, le Service développe à juste titre les échanges et l'harmonisation des pratiques par le biais de groupes de travail thématiques. Les éléments suivants sont susceptibles de faire l'objet de différences de pratiques : les critères de recevabilité des demandes d'aide, le contenu des interventions sur mandat de surveillance des relations personnelles (art. 308 al. 2 CC), la signature de conventions jeune adulte, l'octroi d'aides financières, les critères conduisant au placement d'un enfant et le choix du lieu de placement.

Enfin, le SPJ investit dans la **formation** de ses collaborateurs. Il offre à ses nouveaux collaborateurs une formation initiale spécifique approfondie et un accompagnement personnalisé au sein des ORPM et par la suite de larges possibilités de formation continue afin que les ASPM développent les connaissances et compétences nécessaires à leur fonction. Si le concept est bon, il gagnerait en efficacité si une partie de la formation continue était orientée sur le développement de certaines compétences clés.

II. Les étapes clés des interventions de protection des mineurs du SPJ sont-elles conduites de manière efficace ?

A tous les niveaux, les collaborateurs et leurs responsables hiérarchiques font preuve d'un grand engagement et agissent pour apporter leur aide aux enfants mis en danger et à leurs familles. Toutefois, la mise en application partielle du processus d'intervention, des procédures et des méthodes de travail développés par le Service, ne sécurisent pas suffisamment les interventions pour en assurer une conduite efficace, dans le respect des droits des enfants et des parents.

Si les collaborateurs insistent sur l'importance du dialogue avec les parents, le mode de collaboration actuel repose sur une communication pas toujours explicite.

Par ailleurs, sans remettre en cause les préoccupations des ASPM et du SPJ en général quant au respect des droits de l'enfant (droit d'être entendu et décisions prises dans son intérêt prépondérant), leur prise en compte à toutes les étapes de l'intervention devrait apparaître dans le dossier.

Enfin, lorsqu'il agit pour le compte des Autorités judiciaires, d'entente avec elles, le SPJ assume des responsabilités qui vont au-delà de son rôle.

Dispositif à mettre en œuvre et méthodes à appliquer

Faute de disponibilité, d'accompagnement voire d'acceptation par les assistants sociaux et par manque d'outils suffisamment performants, le dispositif solide et cohérent conçu par le SPJ pour gérer les principales étapes de son action n'est pas entièrement déployé, ce qui limite sa contribution à l'efficacité des interventions de protection des mineurs.

La méthode d'évaluation développée par le Service **pour objectiver l'identification de la mise en danger et des compétences parentales** n'est pas appliquée systématiquement. Elle constitue indéniablement un apport important par l'appui qu'elle fournit aux ASPM, mais au moins 40 % des assistants sociaux disent ne l'utiliser que parfois voire pas du tout. Or, l'identification de la mise en danger et des compétences parentales, exigée par la LVPAE, fonde la décision de mener une action socio-éducative ou de proposer une mesure de protection à l'Autorité judiciaire. La capacité à qualifier le danger encouru et à le communiquer est également déterminante pour la transparence de l'intervention, pour l'association des parents (recherche d'adhésion) et de l'enfant capable de discernement à celle-ci et pour la collaboration avec les autres intervenants (institutions, familles d'accueil et autres professionnels). L'absence de diagnostic explicite peut ainsi nuire au bon déroulement de l'intervention et par conséquent à son efficacité.

Les prescriptions du Service concernant **la conduite des actions socio-éducatives** ne sont pas intégralement mises en pratique dans les interventions. D'une part, l'action socio-éducative n'est pas définie préalablement à sa mise en œuvre. Le dossier ne comprend pas de plan d'intervention faisant état des objectifs spécifiques définis avec la famille et de l'action planifiée (modalités, intensité). Les bases nécessaires au suivi de l'action ainsi qu'à la révision périodique de la situation en fonction des objectifs ne sont dès lors pas arrêtées. D'autre part, même si un effort conséquent a déjà été fourni à ce niveau, les révisions périodiques ne sont pour l'heure pas encore effectuées à la fréquence requise par la loi, en particulier pour les interventions sans mandat judiciaire. Il est souhaitable que le contenu et le niveau d'informations figurant dans les bilans soient harmonisés et renforcés, notamment en ce qui concerne les informations sur le point de vue de l'enfant et l'avis des parents.

La non-application de ces deux éléments clés du processus clinique affecte non seulement le déroulement de l'intervention, mais a également pour conséquence que les ASPM bénéficient d'une **marge de manœuvre** plus importante que celle prévue par le Service. La Cour a pu constater que moins l'action est judiciairisée, moins l'intervention est structurée et lisible. La **lisibilité** et la **traçabilité** de l'intervention sont également mises à mal par le non-respect d'une partie des procédures. L'effort réduit de formalisation, en particulier dans les dossiers sans intervention de l'Autorité judiciaire et la documentation parfois lacunaire rend les prises de décisions peu visibles et induit la non-conformité avec certaines dispositions légales et réglementaires. La transparence passe nécessairement par l'élaboration plus systématique de décisions ou de rapports. Il faut cependant relever que l'absence d'outil informatique performant induit une perte d'efficacité au quotidien pour les ASPM et ne facilite pas la structuration du processus d'intervention qui permettrait de mieux guider et contrôler le travail des assistants sociaux.

Fonctionnement avec les Autorités judiciaires

Dans des interventions sur mandat judiciaire, le SPJ a la responsabilité, pour en assurer le bon déroulement, d'exécuter le mandat conformément aux instructions données par l'Autorité judiciaire et de renseigner l'Autorité de manière suffisamment complète pour qu'elle puisse prendre ses décisions en toute connaissance de cause. Or, même si les Autorités s'en satisfont, le fonctionnement du SPJ avec les Autorités judiciaires ne permet pas toujours de satisfaire à ces exigences.

D'une part, **les rapports d'appréciation** rendus à l'Autorité de protection pour qu'elle décide de la suite à donner à un signalement ne sont pas circonstanciés. Ils ne font pas état du danger encouru par l'enfant identifié par le SPJ, de l'avis de l'enfant et de la collaboration des parents. De fait, la transmission par le SPJ à la Justice de Paix des seules conclusions de son appréciation, convenue par les deux parties, tend à conférer plutôt au SPJ qu'à la Justice de Paix le rôle d'Autorité de protection qui est dévolu à cette dernière. Toutefois, les ORPM Est et Nord ont pris l'initiative de fournir plus d'éléments dans leurs rapports. Cette démarche va dans le bon sens. **Les rapports d'évaluation** rendus par les ORPM fournissent en revanche des informations beaucoup plus larges et le canevas de rapport révisé doit permettre d'améliorer la qualité de ces rapports.

D'autre part, dans le cadre des **mandats d'exécution d'une mesure de protection**, le SPJ ne définit pas l'action socio-éducative de la manière prévue par ses procédures. Lorsque les mandats ne contiennent pas suffisamment d'instructions pour définir l'action attendue de l'Autorité judiciaire, les ORPM ne demandent pas toujours les précisions nécessaires mais en fixent eux-mêmes les objectifs, en particulier lorsqu'il s'agit de situations qu'ils ne connaissent pas (mesure instituée directement par l'Autorité ou résultant d'une évaluation en divorce menée par l'UEMS).

Soucieux d'agir et de pouvoir travailler de manière suffisamment flexible mais aussi d'éviter la surcharge administrative, le SPJ assume des responsabilités qui dépassent son rôle.

L'intégration des droits de l'enfant dans le processus d'intervention

La motivation des décisions en regard de l'intérêt prépondérant de l'enfant qui permet d'objectiver les décisions n'est pas toujours présente, notamment lors de la détermination des prestations à mettre en place. Les pratiques actuelles font que l'avis de l'enfant ne figure pas sur les documents à caractère décisionnel du SPJ, les modèles ne comprenant pas une rubrique destinée à cet effet. Sans remettre en cause les préoccupations des assistants sociaux et du SPJ en général vis-à-vis du respect des droits de l'enfant et le fait qu'ils associent ceux-ci à l'action socio-éducative au travers des entretiens avec eux, la Cour estime, qu'au vu des dispositions légales, de l'importance de la question et de la nécessité d'informer la Justice de manière adéquate lorsqu'elle est présente, le Service devrait mieux s'assurer du respect de ces principes dans ses interventions.

La nécessité d'une communication plus transparente aux parents

Selon les cas, la collaboration des parents réside plus dans le fait que les parents voient de manière générale un sens à l'action du SPJ que dans une véritable adhésion à la définition de la problématique, aux changements attendus et aux prestations offertes. Il peut en résulter des risques d'incompréhension, d'entrave ultérieure au bon déroulement de l'action, d'atteinte aux

liens de confiance entre les parents et le SPJ. L'absence d'identification claire du danger encouru et de plan d'intervention arrêté y contribue vraisemblablement. A cela s'ajoutent les précautions prises par les ASPM dans la communication avec les parents dans le but de favoriser la collaboration et la protection de l'enfant.

Si la Cour comprend qu'il faille être prudent dans la manière de communiquer et que les parents ne puissent pas tous entendre la problématique, elle estime qu'une communication transparente doit être la règle comme mentionné dans le manuel de référence de l'ASPM. Une intervention du SPJ, qui représente une ingérence dans la sphère privée, ne devrait pas avoir lieu sans que les parents l'acceptent en toute connaissance de cause, même si son but est de protéger l'enfant. L'utilisation systématique du référentiel d'évaluation devrait faciliter la communication notamment avec les parents en permettant au SPJ d'objectiver ses conclusions. La Cour estime que la communication actuelle du Service aux parents sur la problématique identifiée fondant la décision d'intervenir, les changements attendus de leur part, le plan d'intervention mais aussi les bilans périodiques, n'est pas suffisante pour répondre aux exigences légales, garantir la transparence aux familles et poser les bases d'une collaboration saine (engagement des parties, négociation et accord, réduction des malentendus). Elle relève par ailleurs qu'aucun outil n'est mis à disposition des assistants sociaux pour faciliter cette communication.

La collaboration avec les autres intervenants

Le SPJ conduit l'action socio-éducative. A ce titre, les ASPM doivent se positionner en **leaders** de l'intervention et assurer la coordination avec les autres intervenants auprès de la famille. Il ressort des informations fournies par les ASPM comme par les institutions que les ASPM peinent parfois à assurer ce leadership. Tant les institutions que les familles d'accueil considèrent que la **communication** des informations sur la situation et des objectifs de l'intervention n'est pas tout à fait suffisante, en particulier en ce qui concerne les compétences parentales. Même si des améliorations apparaissent possibles, le **suivi de la prise en charge** est apprécié positivement par les institutions et dans une moindre mesure par les familles d'accueil. La **gestion d'événements particuliers** est également globalement appréciée positivement tant par les institutions que par les familles d'accueil, en particulier pour l'écoute et la recherche de solutions (pour les institutions surtout). Une marge d'amélioration apparaît toutefois concernant la rapidité d'intervention, le soutien fourni et la répartition des tâches (coordination). Sans surprise, les familles d'accueil, non professionnelles, expriment un plus grand besoin à ce niveau-là. La **prise en compte** par le SPJ de leurs avis est globalement jugée suffisante par les institutions et les familles d'accueil (dans une moindre mesure).

III. Le SPJ mesure-t-il l'efficacité de ses interventions de protection des mineurs ?

Le SPJ ne mesure pas l'efficacité de ses interventions au-delà de la mesure de l'atteinte des objectifs fixés dans chaque situation dans un but de pilotage de l'intervention. Actuellement, le SPJ concentre ses efforts sur l'élaboration de statistiques qui renseignent sur son activité. Il recense déjà les données qui seraient utiles à la mesure de l'efficacité de ses interventions mais leur fiabilité doit être améliorée pour qu'il puisse les exploiter et procéder à des analyses.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Formation des ASPM

Constatation	Le SPJ investit dans la formation et a un concept de formation pertinent. Les formations continues sont le plus souvent laissées au choix des ASPM.
Recommandation	Définir les compétences professionnelles et personnelles clés devant être acquises par les ASPM et orienter la formation continue sur ces compétences.

2. Dispositif d'appui, de suivi et de contrôle des interventions par la hiérarchie

Constatation	Le SPJ a prévu un dispositif d'appui, de suivi et contrôle des interventions adéquat pour assurer des interventions de qualité. Il s'exerce par une validation des décisions aux étapes clés et par des entretiens de revue des dossiers. Il comprend également l'appui des responsables aux ASPM (coaching, intervision, supervision, tandem, appui des collègues et personnes ressources spécialisées) ainsi que le suivi des délais. La capacité de la hiérarchie à assurer l'appui des ASPM ainsi que le suivi et le contrôle des interventions est affectée par un taux d'encadrement variable selon les ORPM et par l'absence d'outil informatique performant. Le dispositif nécessite toutefois d'être complété. a) Dans le cadre des demandes d'aide des parents ou du-de la mineur-e, la validation par la hiérarchie de l'appréciation de la situation qui consiste notamment à identifier la mise en danger n'est pas prévue par les procédures et n'apparaît pas dans les dossiers audités. b) Les entretiens de revue de dossier s'effectuent à des fréquences variables selon les ORPM. c) Le coaching de la hiérarchie et l'appui des collègues en général apparaissent comme étant les plus utiles aux yeux des ASPM. 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 ORPM. d) Aucun délai n'est fixé pour que les objectifs de l'action socio-éducative et sa planification soient arrêtés. Quant aux bilans annuels établis principalement pour les interventions sur mandat judiciaire, bien que leur régularité soit en amélioration, ils sont entrepris en fonction des disponibilités des ASPM et selon le principe d'un bilan par année civile plutôt qu'à un intervalle de 12 mois.
Recommandation	a) Prévoir que les dossiers de demande d'aide contiennent les résultats de l'appréciation validés par la hiérarchie. b) Systématiser et harmoniser la tenue d'entretiens de revue de dossiers dans tous les ORPM. c) 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. d) Instaurer un meilleur suivi des délais dans la phase de l'action socio-éducative (définition de l'action et bilans annuels).
--	--

3. Application des procédures et des méthodes de travail dans les interventions

Constatation	Les procédures et méthodes de travail définies par le SPJ sont bien conçues. Elles ne sont pas systématiquement et intégralement appliquées, en particulier en ce qui concerne l'identification du danger selon la méthode d'évaluation, la définition de l'action socio-éducative (objectifs et planification) et la révision périodique des situations, en particulier pour les interventions en collaboration avec les parents. Le manque d'outils adéquats et de temps disponible constituent notamment des obstacles.
Recommandation	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. Unités de pratique

Constatation	Le SPJ harmonise certaines pratiques grâce au renforcement des échanges ces dernières années. Certains risques ou certaines différences de pratique subsistent.
Recommandation	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. Rapport d'appréciation du SPJ à la Justice de paix

Constatation	Suite à un signalement, le SPJ doit apprécier, pour le compte de la Justice de Paix, la situation afin d'identifier la mise en danger du-de la mineur-e et la capacité des parents d'y faire face. A l'exception de ceux transmis par les ORPM du Nord et de l'Est qui incluent quelques informations supplémentaires, les rapports d'appréciation ne contiennent que les conclusions du SPJ 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 la capacité des parents d'y remédier ne sont ainsi pas communiquées à l'Autorité de protection qui est la Justice de Paix chargée de décider de la suite à donner à un signalement. Il en résulte que le rôle dévolu à la Justice de Paix suite à la révision du Code civil entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 est de fait exercé par le SPJ.
Recommandation	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. Exécution par le SPJ des mandats judiciaires (mesures de protection des mineurs)

Constatation	En raison de mandats pas toujours clairement définis par l'Autorité judiciaire, le SPJ dispose d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de ses interventions. Il peut rencontrer des difficultés à définir les objectifs de l'action socio-éducative correspondante, en particulier pour ceux relatifs à des situations qu'il ne connaît pas (mesure prononcée directement par l'Autorité judiciaire ou faisant suite à une évaluation en divorce par l'UEMS).
Recommandation	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. Garantie de l'intégration des droits de l'enfant (droit d'être entendu et prise de décisions dans son intérêt prépondérant) dans le processus d'intervention

Constatation	Conformément aux exigences légales, le-la mineur-e capable de discernement doit être entendu-e et associé-e à l'action ainsi qu'informé-e de ses droits. Les journaux figurant dans les dossiers attestent de discussions avec les enfants, mais la mention dans le dossier de l'avis de l'enfant et de son intérêt prépondérant dans les décisions importantes du SPJ n'est pas exigée. Le SPJ ne peut ainsi pas s'assurer, de manière suffisante, du respect de ces exigences légales et informer, le cas échéant, l'Autorité judiciaire sur ces aspects.
Recommandation	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. Collaboration avec les parents

Constatation	Le SPJ pratique avec les parents une communication prudente et essentiellement orale par respect envers eux et pour engager une collaboration propice aux interventions de protection. Au terme de l'appréciation, la collaboration des parents est souvent obtenue tacitement. En outre, les bilans annuels sont établis par le SPJ sans intégrer systématiquement les parents à la démarche même si des points de situation sont faits avec eux tout au long de la prise en charge. Compte tenu des principes d'association des parents à l'action socio-éducative et de transparence des interventions, leur participation à la paraît nécessaire à cette étape décisive requise par la loi.
Recommandation	a) Développer avec les parents une communication plus claire et transparente concernant la mise en danger, les changements attendus et les prestations offertes. b) Intégrer les parents à la démarche de révision annuelle de la situation. c) Fournir aux ASPM des outils permettant de leur faciliter la tâche.

9. Collaboration avec les autres intervenants (institutions, familles d'accueil et autres professionnels)

Constatation	Globalement, 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 et familles d'accueil sont appréciées positivement. Une marge d'amélioration existe notamment pour la transmission des informations nécessaires à la prise en charge.
Recommandation	Renforcer la communication des informations nécessaires aux institutions, familles d'accueil et autres professionnels.

10. Mesure de l'efficacité des interventions de protection

Constatation	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. La fiabilité des données disponibles n'est pas encore assurée.
Recommandation	Mesurer l'efficacité des interventions de protection au plan global dès lors que la fiabilité des données aura été améliorée.

7. REMARQUES DU SERVICE DE PROTECTION DE LA JEUNESSE



Le chef du Service de
protection de la jeunesse

Av. Longemalle 1
1020 Renens

Cour des Comptes
Madame la Présidente
Eliane Rey
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

N/Réf. : CBO
(à rappeler dans toute correspondance)

021 316 53 46

Renens, le 8 février 2016

Audit du Service de protection de la jeunesse (SPJ)

Madame la Présidente,

J'accuse réception du projet de rapport de la Cour des comptes relatif à l'audit que votre Autorité a mené sur les interventions de protection de mineurs en danger dans leur développement et vous en remercie.

Par la présente, je me permets de vous remettre ci-dessous les remarques que mon Service entend faire en relation avec votre rapport d'audit.

En premier lieu, je tiens à relever la qualité de votre rapport et le professionnalisme avec lequel la Cour des comptes s'est appropriée la thématique de la protection de l'enfance ; cette dernière est bien sûr sensible, vu les décisions lourdes que doivent prendre les instances judiciaires pour certaines familles en attribuant des mandats au SPJ.

Votre audit concerne l'analyse de 150 dossiers sur les 6'500 que le SPJ suit en une année.

Globalement, le SPJ est très satisfait de la reconnaissance par la Cour des comptes de son système d'organisation et du grand engagement de l'ensemble des collaborateurs du Service.

Quant aux différentes recommandations contenues dans votre rapport, je me permets les remarques suivantes :

Recommandation 1 :

Le SPJ est fier de la qualité de la formation qu'il offre à ses assistants sociaux en protection des mineurs (ASPM) ; il est soucieux de répondre aux besoins de ses collaborateurs en regard de nouvelles problématiques rencontrées sur le terrain. En règle générale, la formation initiale est dispensée lors du 1er trimestre qui suit l'engagement du collaborateur. Des impératifs organisationnels ou personnels peuvent empêcher la participation d'un collaborateur à la formation initiale et reporter ainsi ladite formation d'un trimestre.



Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
Service de protection de la jeunesse
www.vd.ch/spj – T 41 21 316 53 46 – F 41 21 316 53 31



Le chef du Service de protection de la jeunesse

2

Les compétences professionnelles et personnelles sont prises en compte lors de la fixation des critères d'engagement, dans la formation de base, dans la formation continue et dans la supervision des situations.

Recommandation 2 :

Le SPJ est soucieux d'offrir à ses ASPM un coaching de qualité, évitant ainsi qu'ils ne doivent prendre des décisions importantes sans en référer à leur hiérarchie.

En ce qui concerne les demandes d'aide des parents ou des mineurs concernés, elles sont bien validées par la hiérarchie et le bilan des suivis est effectué soit au moyen des rapports rendus annuellement à l'instance judiciaire soit lors des rencontres en réseaux. Les parents en sont systématiquement informés.

Recommandation 5 :

Les modalités de collaboration ont été définies par les instances judiciaires, en accord avec le SPJ. En aucun cas, le SPJ ne souhaite prendre un rôle qui n'est pas le sien. Rappelons ici que les rôles dévolus à l'Autorité de protection des enfants et au SPJ ont été décidés par le législateur.

Recommandation 6 :

Il arrive régulièrement que le SPJ interpelle une instance judiciaire pour demander des précisions quant au mandat attribué. Le SPJ relève une bonne collaboration avec la Justice.

Recommandation 7 :

Dans le cadre d'une procédure judiciaire, l'avis de l'enfant est recueilli de diverses manières. Conformément aux principes dégagés par le Tribunal fédéral, en règle générale, l'enfant devra être entendu par le juge personnellement, sauf si celui-ci estime nécessaire pour le bien de l'enfant de recourir à un tiers qui peut être un spécialiste de l'enfance tel qu'un collaborateur d'un Service de protection de la jeunesse. Toutefois, le principe de l'audition de l'enfant comprend des exceptions fixées par la loi : conformément à l'art. 314a al. 1 CC, l'âge ou d'autres justes motifs peuvent s'opposer à une telle audition ; selon le Tribunal fédéral, l'audition ne présuppose pas que l'enfant ait la capacité de discernement au sens de l'art. 16 CC. Pour le rappel des principes précités, voir arrêt 5A_354/2015 consid. 3.1.

Seule une instance judiciaire est compétente pour prendre les mesures nécessaires afin de protéger l'enfant si son développement est menacé et que les père et mère n'y remédient pas d'eux-mêmes ou soient hors d'état de le faire (art. 307 al. 1 CC). L'intérêt supérieur de l'enfant est le motif-clé de l'action socio-éducative du SPJ : initialement, il s'exprime dans la mesure de protection proposée par les Offices régionaux de protection des mineurs (ORPM) à la Justice ; en d'autres termes, le bien de l'enfant est le principe, la proposition du SPJ le corollaire.



Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
Service de protection de la jeunesse
www.vd.ch/spj – T 41 21 316 53 46 – F 41 21 316 53 31



Le chef du Service de protection de la jeunesse

3

Le recueil de l'avis de l'enfant, en d'autres termes la récolte de la parole de l'enfant, fait partie intégrante du travail socio-éducatif assumé par le SPJ, que cet avis apparaisse en filigrane dans les rapports des ORPM ou qu'il soit restitué de manière expresse. Dès lors, toutes les propositions que le SPJ fait à l'intention de la Justice intègrent l'avis de l'enfant, certes sous des formes différentes. Une harmonisation des pratiques quant à la forme, dans le sens de la recommandation précitée, est envisageable.

Recommandation 8 :

Le SPJ implique les parents dans la mise en place de son action socio-éducatif ; ils sont donc informés des démarches effectuées par les ASPM et tenus au courant des bilans transmis à la Justice, conformément à l'art. 16 du Règlement d'application de la Loi sur la protection des mineurs (LProMin).

Recommandation 10 :

Il serait certes pertinent de pouvoir suivre l'évolution de mineurs ayant bénéficié d'une action socio-éducatif du SPJ. Les moyens actuels à disposition ne permettent pas de répondre à cette recommandation.

En ce qui concerne une meilleure traçabilité de l'action du SPJ souhaitée par la Cour des comptes, je tiens à préciser que mon Service y est sensible, mais que la priorité des ASPM est bien leur travail auprès des mineurs et de leurs familles ; de par les moyens alloués, il n'est pas possible de répondre pleinement à cette recommandation. Un ASPM suit plus de 60 situations simultanément, avec un appui administratif de 0.2 ETP (emploi plein temps) par ASPM.

Tant le contenu du rapport d'audit que vos constatations et recommandations feront l'objet d'abord d'une information interne puis d'une analyse approfondie, afin d'apporter les améliorations nécessaires au dispositif de protection. Le processus continu d'amélioration, prévu par le système de décision et d'organisation (SDO), sera déclenché pour apporter toute valeur ajoutée utile à l'amélioration de la prestation à la population dans le cadre des missions dévolues à mon Service.

En vous remerciant de m'avoir donné l'opportunité de formuler les observations du SPJ, je vous prie de croire, Madame la Présidente, à ma haute considération.

Le chef de service

Christophe Bornand



Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
Service de protection de la jeunesse
www.vd.ch/spj – T 41 21 316 53 46 – F 41 21 316 53 31

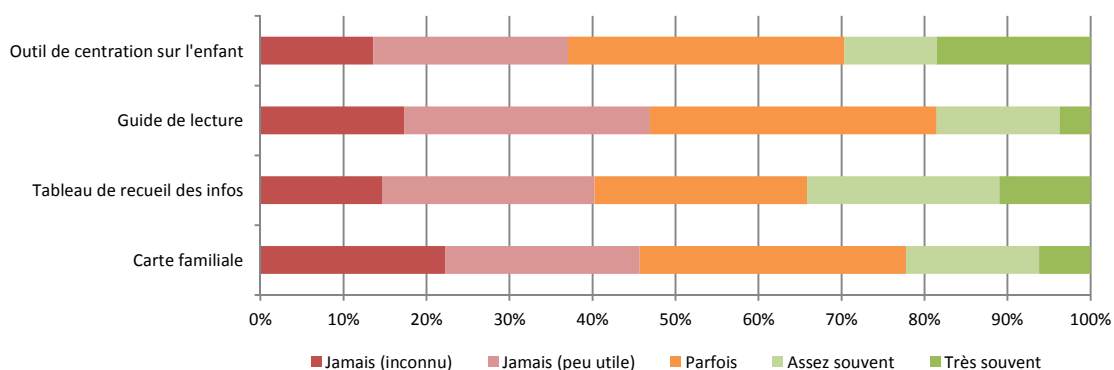
ANNEXES

Annexe I – Evaluation de la situation - outils de collecte et d’analyse de l’information.....	103
Annexe II – Critères d’évaluation des situations (référentiel d’évaluation)	105
Annexe III – Sources d’appui des ASPM	106
Annexe IV – Rapports d’appréciation du SPJ à la Justice de paix	108
Annexe V – Liste des infractions pénales poursuivies d’office	111

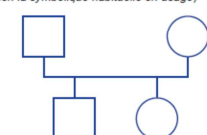
ANNEXE I – ÉVALUATION DE LA SITUATION - OUTILS DE COLLECTE ET D'ANALYSE DE L'INFORMATION

L'USM a mis à disposition des ASPM, par le biais du Manuel de référence de l'ASPM, deux outils destinés à faciliter le recensement des informations collectées et deux outils visant à faciliter l'analyse de ces informations. Ces outils sont toutefois relativement méconnus et peu utilisés.

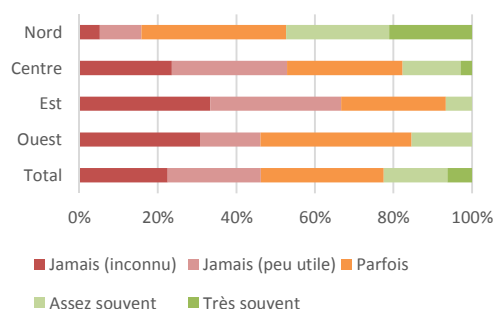
Utilisation des outils développés pour appuyer les ASPM dans l'évaluation des situations



Source : CdC

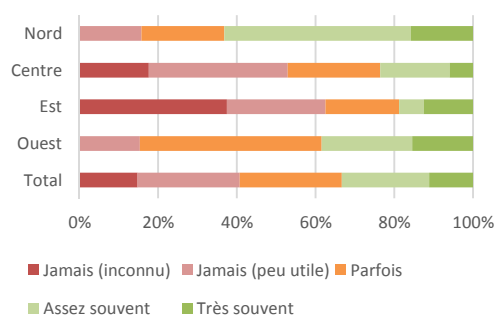
Nom enfant(s) :	Date (rédaction du tableau) :
Question évaluative :	Date du signalement :
Carte familiale de l'enfant (selon la symbolique habituelle en usage)	
	

Carte familiale



Date	N°	Fait
Source		
Quand ?		Description du fait (en rouge = problématique). Il peut s'agir : ① - de faits indiquant de la maltraitance ou un risque de maltraitance physique, psychique, sexuelle ou par négligence matérielle ② - de manifestations de détresse de l'enfant (symptômes) ③ Description du fait (en bleu = positif). Il peut s'agir : - de faits indiquant la présence de ressources dans l'environnement de l'enfant (parents, mais aussi lieu de placement ou autres ressources activées) ④ - de faits indiquant des ressources chez l'enfant
Source :		Il s'agit ici de décrire des faits, par exemple : - présence de cafards, nourriture avariée, matelas sur le sol, saleté, etc. ... et non le diagnostic proposé, par exemple : - appartement insalubre
Observation directe = OD		
Expression directe = ED		
Faits ou dires rapportés : insérer qui en est le rapporteur		

Tableau de recueil des informations

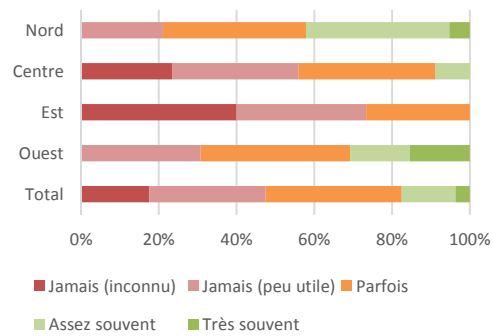


	Externe à l'enfant	Interne à l'enfant
Problématiques	1. Aspects du danger menaçant l'enfant Pour chaque item, énoncer un niveau de danger, soit moyen (R/M) soit malin (M), selon les 4 critères de psychopathologie de la maltraitance : physique (P), psychique (Y), sexuelle (S), négligence matérielle (N) R/M ϕ R/M ψ R/M S R/M N Formuler sous forme de diagnostic les dangers menaçant l'enfant, en commençant par l'aspect le plus menaçant Étayer le diagnostic par le relevé des faits correspondants dans le tableau de recueil des informations et numéroté : ① Poursuivre en s'assurant que tous les faits relevant du danger menaçant l'enfant ont fait l'objet d'une formulation diagnostique	2. Manifestations de détresse de l'enfant Pour chaque item, formuler un critère du développement de la manifestation le plus graves R/D Formuler les manifestations symptomatiques, en commençant par les manifestations les plus graves Étayer le diagnostic par le relevé des faits correspondants dans le tableau de recueil des informations et numéroté : ② Si un symptôme n'est plus présent, le relever en mentionnant : « Antécédents récents de ... »
Resources	3. Capacités parentales et environnementales Pour chaque item, dire s'il s'agit d'une ressource (capacité) majeure ou pas/moins CM CP Ressources parentales, familiales, mais aussi ressources éducatives de tiers (lieu de placement) Étayer le diagnostic par le relevé des faits correspondants dans le tableau de recueil des informations et numéroté : ③	4. Capacités de l'enfant Pour chaque item, dire s'il s'agit d'une ressource (capacité) majeure ou pas/moins CM CP Ressources propres à l'enfant (évolutions, capacités particulières) Étayer le diagnostic par le relevé des faits correspondants dans le tableau de recueil des informations et numéroté : ④
	5. Collaboration des parents Co - Co +/- Co + Évaluation selon le critère de collaboration des parents : - Collaboration ambivalente et défavorable à l'enfant, refus, impossibilité - Collaboration ambivalente et favorable à l'enfant - Collaboration active	

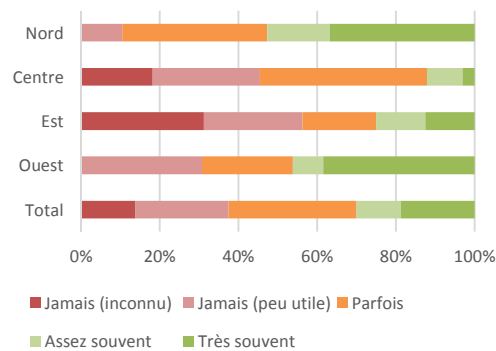
Utilisé en fin d'évaluation, cet outil sert à vérifier que l'on a suffisamment parlé de l'enfant. Il pose des questions à propos de :

- son apparence
- son comportement
- ses capacités cognitives
- sa vie émotionnelle
- ses relations.

Guide de lecture



Outil de centration sur l'enfant



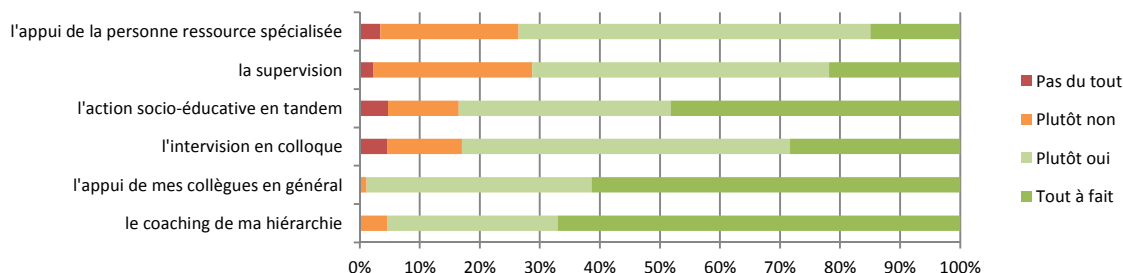
ANNEXE II – CRITÈRES D'ÉVALUATION DES SITUATIONS (RÉFÉRENTIEL D'ÉVALUATION)

		NIVEAUX			
		I. Bien-être	II. Risque	III. Maltraitance	
CRITÈRES	Contexte familial	1. Contexte social	Bien-être social	Marginalisation	Agressions sociales
		2. Dynamique trans-générationnelle	Affiliation structurante	Affiliation paradoxale	Affiliation destructrice
	Parents	3. Attachement	Attachement sécure	Attachement ambivalent	Attachement insécure
		4. Dispositions parentales	Parentalité adéquate	Parentalité partielle	Parentalité défaillante
		5. Reconnaissance de la responsabilité	Reconnaissance entière	Reconnaissance partielle	Absence de reconnaissance
	Enfant	6. Développement de l'enfant	Développement normal	Altération spécifique du développement	Altération aigue et durable du développement
		7. Comportement de l'enfant	Comportement adéquat	Problèmes de comportement	Troubles du comportement
		8. Danger physique	Absence de châtime corporel	Brutalité sans altération physique	Séviçes corporels
		9. Danger sexuel	Climat familial sexualisé de manière adéquate	Climat incestuel et incitations extra-familiales indirectes	Abus sexuels
		10. Danger psychologique	Bien-être psychologique	Climat d'insécurité affective	Agressions psychiques
		11. Danger de négligences	Conditions de vie optimales	Négligences légères	Négligences graves
	Intervention	12. Relation aux services d'aide	Recours pertinent et acceptation de l'aide	Ambivalence par rapport à l'aide	Fermeture à l'aide / Dépendance à l'aide
		13. Implication de l'intervenant	Intervention empathique et distancée	Problèmes implicationnels	Troubles implicationnels

ANNEXE III – SOURCES D’APPUI DES ASPM

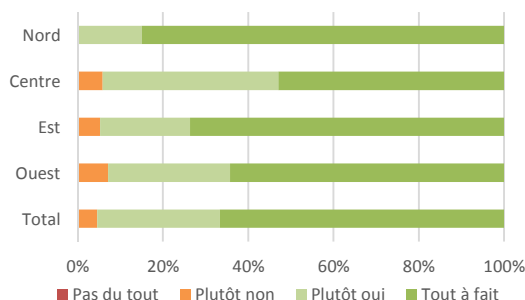
Par le biais de l’enquête menée auprès des ASPM, la Cour des comptes leur a demandé d’indiquer (tout à fait, plutôt oui, plutôt non, pas du tout) si les différentes sources d’appui (coaching de la hiérarchie, appui des collègues en général, appui de la personne ressource, intervention en colloque, supervision, action socio-éducative en tandem) leur apportent l’appui dont ils ont besoin dans la gestion de leurs interventions. Cela a permis de dégager les sources d’appui apparaissant comme les plus utiles, sans grande différence entre les ORPM.

Appréciation des ASPM de l’apport des différentes sources d’appui

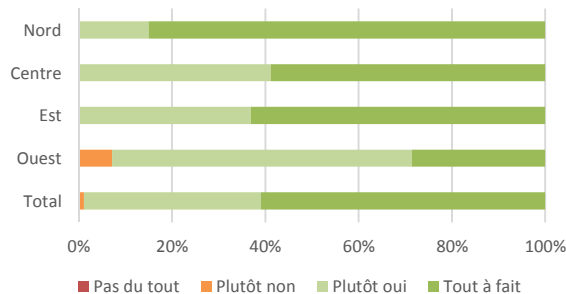


Source : CdC, enquête auprès des ASPM (taux de réponse : 92%)

Coaching



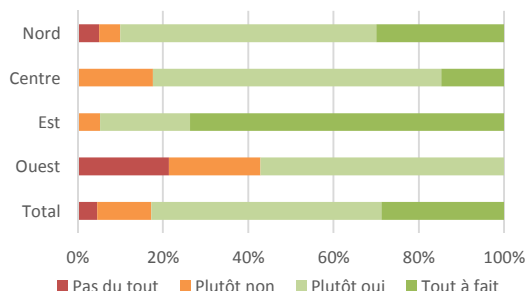
Appui des collègues en général



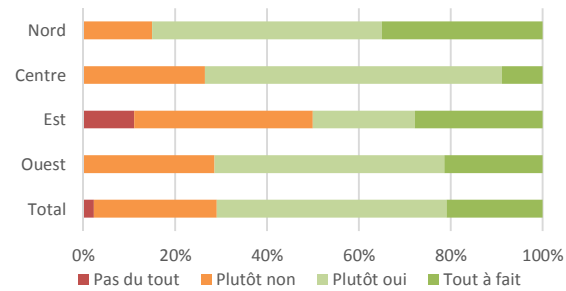
Le coaching apparaît être la source la plus utile pour tous les ORPM mais c’est en particulier le cas dans celui du Nord.

L’appui des collègues en général est globalement jugé tout aussi utile mais c’est le cas en particulier à l’ORPM Nord et l’est un peu moins à l’ORPM Ouest.

Intervention en colloque

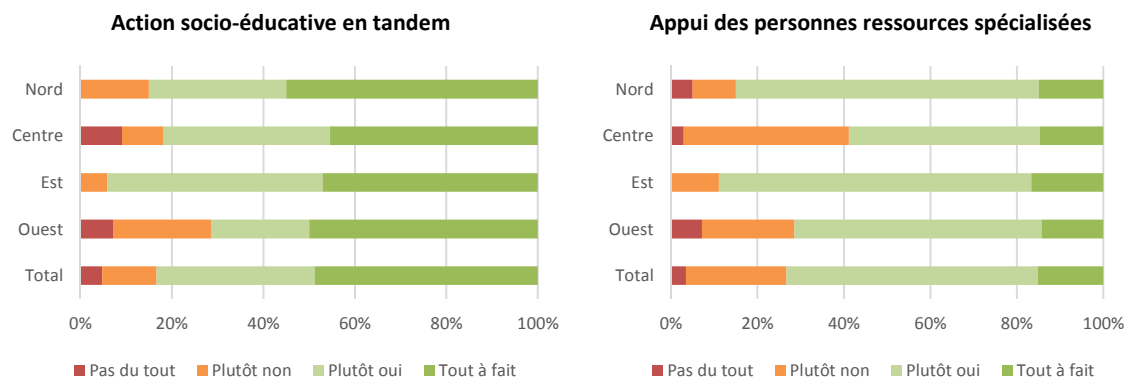


Supervision



L’intervention est jugée particulièrement utile à l’ORPM Est. Elle l’est nettement moins à l’ORPM Ouest, mais ce dernier a fait le choix d’utiliser ce temps d’intervention différemment.

La supervision constitue une aide pour la majorité des ASPM. Toutefois, aux ORPM Ouest et Centre, un quart des ASPM ont une appréciation négative, à l’ORPM Est plus de la moitié. Ce dernier ORPM a toutefois utilisé jusqu’à récemment les séances de supervision pour améliorer la dynamique d’équipe plutôt que pour analyser des situations ou des pratiques.



L'évaluation de son apport dépend vraisemblablement de la capacité des ASPM à travailler en binômes et des expériences faites mais elle est positive dans tous les Offices à l'exception de l'Ouest.

L'appui des personnes ressources spécialisées est la source d'appui jugée la moins utile par tous les ORPM mais c'est particulièrement le cas au Centre et à l'Ouest, moins à l'Est.

ANNEXE IV – RAPPORTS D'APPRÉCIATION DU SPJ À LA JUSTICE DE PAIX

Exemple n°1 de rapport d'appréciation



Service de protection
de la jeunesse
Office régional de protection
des mineurs de l'Ouest vaudois

Route de l'Hôpital 5
Case postale 153
1180 Rolle

COPIE

Justice de paix du district de Morges
Rue St-Louis 2
1110 Morges

NIRéf. :
(à rappeler dans toute correspondance)

Rolle, le 4 février 2014

Madame le Juge, Monsieur le Juge,

En date du 9 octobre 2013, nous avons reçu un signalement de la part de

Pour effectuer notre appréciation, nous avons pris des renseignements auprès :

- de Mme
- de M.
- de
- du réseau scolaire
- de la psychologue des enfants

Au vu des éléments dont nous disposons à ce jour, nous sommes arrivés à la conclusion, d'entente avec les parents, qu'une action socio-éducative du Service de protection de la jeunesse en faveur de cette famille était nécessaire. La conduite de cette action socio-éducative a été confiée à , assistante sociale pour la protection des mineurs.

Dès lors, nous vous proposons :

- de clore la procédure sans autre suite judiciaire ;
- d'informer le signalant et les parents de la poursuite de notre action avec leur collaboration, sans mandat judiciaire.

Vous remerciant de nous remettre copie de votre décision, nous vous adressons, Madame le Juge, Monsieur le Juge, nos salutations distinguées.

La cheffe de l'ORPM de l'Ouest



Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
Service de protection de la jeunesse
Office régional de protection des mineurs de l'Ouest vaudois
www.vd.ch/spj – T 41 21 557 53 17 – F 41 21 557 53 18

Exemple n°2 de rapport d'appréciation



Service de protection
de la jeunesse
Office régional de protection
des mineurs de l'Est vaudois

Ch. du Levant 5
Case postale 500
1814 La Tour-de-Peilz

COPIE

Envoyé le 20 JUN 2014 ✓

Justice de paix
du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut
Madame la Juge

Rue du Musée 6
1800 Vevey

N/Réf. :
(à rappeler dans toute correspondance)

La Tour-de-Peilz, le 20 juin 2014

Madame la Juge,

En date du 11 avril 2014, nous avons reçu un signalement de la part
mineure susnommée. concernant la

Pour effectuer notre appréciation, nous avons pris des renseignements auprès :

- Mme maman
- M. papa
- M.
- Les parents au domicile
- seule au domicile

De ces entretiens, il ressort que les parents sont soucieux du bien être de leur fille. Qu'ils ont été qualifiés de bons parents, malgré le contexte de migration et socio-économique.

Lorsque l'école avait sollicité les parents pour parler des apprentissages de les
parents ont toujours été présents et collaborateurs.

Quant à c'est une fille souriante, qui entre facilement en relation et qui a de la
peine à prendre la bonne distance avec ses camarades.

Comme dans le signalement, il est fait état des agressions sexuelles qu'auraient subi
et que les parents avaient refusé de déposer plainte, ni de faire les démarches
nécessaires auprès de LAVI, nous avons décidé de faire une dénonciation pénale, qui
est en cours.

Au vu des éléments dont nous disposons à ce jour, nous sommes arrivés à la
conclusion, d'entente avec les parents, qu'une action socio-éducative du Service de
protection de la jeunesse en faveur de cette famille était nécessaire. La conduite de
cette action socio-éducative reste confiée à Mme assistante sociale
pour la protection des mineurs.



Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
Service de protection de la jeunesse
Office régional de protection des mineurs de l'Est vaudois
www.vd.ch/spj – T 41 21 557 94 89 – F 41 21 557 94 70



Service de protection de la jeunesse

2

Dès lors, nous vous proposons :

- de clore la procédure sans autre suite judiciaire ;
- d'informer le signalant et les parents de la poursuite de notre action avec leur collaboration, sans mandat judiciaire.

Vous remerciant de nous remettre copie de votre décision, nous vous adressons, Madame la Juge, nos salutations distinguées.

L'adjoint suppléant
du chef de l'ORPM de l'Est

ANNEXE V – LISTE DES INFRACTIONS PÉNALES POURSUIVIES D’OFFICE

Les infractions se poursuivant d’office dans le domaine de la protection des mineurs sont les suivantes :

1. Infractions contre la vie et l’intégrité corporelle

- Lésions corporelles graves (art. 122)
- Lésions corporelles simples qualifiées (art. 123 al. 2)
- Lésions corporelles graves par négligence (art. 125 al. 2)
- Voies de fait à réitérées reprises (art. 126 al. 2)
- Mise en danger de la vie d’autrui (art. 127)
- Représentation de la violence (art. 135 al. 1)
- Remise à des enfants de substances nocives (art. 136)

2. Infractions contre l’intégrité sexuelle

- Actes d’ordre sexuel avec des enfants (art. 187)
- Actes d’ordre sexuel avec des personnes dépendantes (art. 188)
- Contraintes sexuelles (art. 189)
- Viol (art. 190)
- Actes d’ordre sexuel commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance (art. 191)
- Encouragement à la prostitution (art. 197)
- Accès à la pornographie (art. 197)

3. Crimes ou délits contre la famille

- Inceste (art. 213)
- Violation du devoir d’assistance ou d’éducation (art. 219)

Il est utile de rappeler que la jurisprudence a reconnu la maltraitance psychologique comme une lésion corporelle simple. Par ailleurs, l’exhibitionnisme (art. 194), la violation d’une obligation d’entretien (art. 217) et l’enlèvement d’un mineur (art. 220) se poursuivent sur plainte.

Source : Manuel de référence de l’ASPM, SPJ

LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour qui peut y donner suite ou non.

Le **champ de contrôle** de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

Les **rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les remarques de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch