



La protection des mineur·e·s par la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse

Synthèse du rapport d'audit de suivi

Mise en œuvre de recommandations du rapport n°34 de la Cour des comptes (2016) et de l'enquête administrative menée après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels (2018)



Rapport n° 90
décembre 2025

Le rapport d'audit complet ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.cdc-vd.ch.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.



Pourquoi un audit de suivi sur la protection des mineur·e·s par la DGEJ ?

Chaque année, la DGEJ mène des interventions socio-éducatives auprès d'environ 8'000 mineur·e·s et de leurs parents. Le caractère particulièrement sensible de son activité l'expose à une forte attention médiatique et politique. Les défis auxquels elle est confrontée sont importants : augmentation du nombre et de la complexité des situations, saturation des capacités d'accueil, ou encore difficultés de recrutement et de fidélisation du personnel. Son budget de fonctionnement, dont la plus grande partie est consacrée à la mission de protection des mineur·e·s, se monte à CHF 257 millions pour 2025. Il comprend une première partie des CHF 80 millions promis par le Conseil d'Etat dans le cadre de la politique socio-éducative 2024-2028. Il résulte également d'une augmentation des postes d'assistant·e·s sociaux·ales en protection des mineurs (ASPM) (+30% depuis 2019) et des postes d'encadrement.

En 2016, la Cour des comptes a publié un premier rapport sur la protection des mineurs¹. L'audit portait principalement sur l'organisation et le fonctionnement des Offices régionaux de protection des mineurs (ORPM) et la conduite de leurs interventions de protection. Deux ans plus tard éclatait dans le canton une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels concernant des enfants suivis par le Service de l'époque (SPJ²). L'enquête administrative ordonnée alors par le Conseil d'Etat³ révéla divers manquements ainsi qu'un déficit d'efficacité des mesures socio-éducatives prises. Jugeant pertinentes toutes les recommandations du rapport d'enquête, le Conseil d'Etat s'est engagé à les mettre en œuvre, dont celle qui visait la mise en application intégrale des dix recommandations précédemment émises par la Cour et le lancement, par cette dernière, d'un nouvel audit.

La Cour a décidé d'évaluer la mise en œuvre des principales recommandations qu'elle avait émises et de quatre recommandations issues du rapport d'enquête administrative jugées complémentaires. La réalisation d'un audit de suivi implique de vérifier si les faiblesses précédemment identifiées ont été corrigées. L'appréciation portée dans le cadre de cet audit sur le travail de la DGEJ se limite ainsi au périmètre des recommandations déjà formulées.

¹ Le rapport n°34 « Audit du Service de protection de la jeunesse – Interventions de protection de mineurs en danger dans leur développement » est téléchargeable sur la page internet de la Cour des comptes : www.vd.ch/cdc

² Le Service de protection de la jeunesse a été remplacé par la DGEJ en 2020

³ Le mandat d'enquête a été confié à Monsieur Claude Rouiller, avocat, professeur et, notamment, ancien président du Tribunal fédéral



La protection des mineurs par la DGEJ

Lorsque le développement d'un enfant est mis en danger et que ses parents ne peuvent y remédier seuls, il incombe à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour le protéger. Dans le canton de Vaud, les justices de paix sont l'autorité de protection de l'enfant, alors que la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) mène les interventions socio-éducatives auprès des familles concernées. La DGEJ est en charge de la protection des mineurs en danger dans leur développement, mais aussi de la participation des jeunes à la vie sociale et politique ainsi que de la prévention, de la petite enfance à l'âge adulte. Rattachée au Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), la DGEJ a été créée le 1^{er} septembre 2020 en remplacement du SPJ. Cette transformation visait à renforcer ces trois missions et garantir les droits de l'enfant.

En matière de protection des mineurs, la DGEJ assume le pilotage stratégique de la politique cantonale. Située au carrefour des interventions de plusieurs professionnel·le·s, elle assure la continuité de la protection, de la détection précoce des situations à risques jusqu'à l'exécution des mesures ordonnées par l'autorité de protection. Son intervention auprès des familles résulte principalement de signalements concernant des enfants potentiellement en danger (plus de 2'000 par année), mais aussi de demandes d'aide de parents ou de mineurs en difficulté, de rapports de police (transmis quand un enfant est présent lors d'une intervention pour violence conjugale) ou de mandats reçus de la justice.

Hormis pour ce dernier cas de figure où elle se limite à exécuter le mandat, la DGEJ procède d'abord à une appréciation de l'existence et de la gravité du danger pour l'enfant. Si un besoin de protection est avéré, la DGEJ définit et conduit, avec la collaboration des parents ou à défaut sur mandat de la justice, une action socio-éducative auprès de la famille. En fonction de la gravité de la mise en danger, il peut s'agir de mesures ambulatoires (soutien social, psychosocial ou éducatif apporté aux parents et/ou aux mineur·e·s) ou de placements en institution ou en famille d'accueil. L'action est conduite par un·e ASPM en coordination avec les autres professionnel·le·s intervenant auprès de la famille (directions d'école, enseignant·e·s, psychologues, ...). La nécessité de poursuivre et éventuellement d'adapter l'intervention doit être régulièrement évaluée.

Les interventions de protection sont menées au sein de cinq Offices régionaux de protection des mineurs (ORPM). Chaque ORPM est placé sous la responsabilité d'un·e chef·fe d'office, qui assure la conduite opérationnelle, la gestion du personnel et la qualité des prestations. Le·la chef·fe d'ORPM s'appuie sur plusieurs adjoint·e·s qui assurent le suivi et le contrôle des actions menées par les ASPM, contribuent à la coordination interne, participent à la gestion des ressources humaines et veillent à l'application des procédures et standards professionnels. Environ 30% des ASPM assument une fonction additionnelle de personnes ressources dans le domaine de la méthodologie ou dans cinq thématiques définies (petite enfance, addictions, adolescents vulnérables, actes d'ordre sexuel, violence domestique).



Evaluation de la mise en œuvre des recommandations

Ces dernières années, la DGEJ a mené plusieurs réformes dans un contexte difficile. Différentes mesures lui ont permis de mettre en œuvre partiellement les recommandations qui lui avaient été adressées. Pour la moitié d'entre elles, il reste quelques compléments à apporter, pour les autres des mesures un peu plus importantes sont encore nécessaires. L'appréciation de la mise en œuvre des recommandations a été effectuée au moyen de l'échelle suivante :



Les résultats du suivi des recommandations prioritaires est présenté ci-dessous :

Définir la mise en danger et l'action envisagée

3

La DGEJ a renforcé de manière significative son processus d'appréciation des nouvelles situations qui lui sont adressées sous forme de signalement ou de demande d'aide. Une grille de critères à compléter soutient l'application du référentiel d'évaluation du danger, qui est désormais bien intégré. L'appréciation du danger et ses résultats sont documentés, discutés en équipe et contrôlés par deux niveaux hiérarchiques. Les rapports d'appréciation à l'autorité de protection renseignent sur les faits retenus, les résultats de l'appréciation et l'action socio-éducative prévue le cas échéant.

Pour garantir une qualité homogène de ces documents, un rappel voire une adaptation des attentes relatives au remplissage de la grille de critères et de certaines rubriques du rapport, ainsi qu'un renforcement du contrôle de l'application des consignes sont toutefois nécessaires. En particulier, le diagnostic de la mise en danger devrait être construit de manière à refléter tous les aspects analysés et établir toujours clairement la mise en danger (nature, gravité, impact sur le développement) ainsi que la capacité des parents ou non d'y remédier.

Affiner et réévaluer l'action menée

Définition et validation de l'action à mener

2

Lorsqu'une mise en danger de l'enfant est constatée, les objectifs de l'action socio-éducative que la DGEJ entend mener et les moyens envisagés sont désormais systématiquement esquissés au terme de l'appréciation. Cette évolution représente une amélioration importante, mais pas suffisante. Les objectifs et moyens de l'action socio-éducative doivent devenir plus spécifiques à la situation et plus clairs quant à la nature et l'intensité de l'action à mener. Ils doivent aussi préciser les changements attendus.

Lorsque l'action a démarré et que l'analyse de la situation a pu être approfondie, il manque dans le processus d'intervention de la DGEJ une étape imposant aux ASPM de préciser un plan d'intervention, de le formaliser et de le valider avec la hiérarchie. La compréhension de ce qui est concrètement attendu des parents et de la répartition des rôles et responsabilités entre les différent·e·s professionnel·le·s entourant la famille peut en souffrir alors qu'elle est déterminante pour la bonne collaboration avec la DGEJ. Lors des bilans périodiques, la marge d'interprétation de l'évaluation de l'atteinte des objectifs est aussi trop large.

Détermination et réévaluation du niveau de gravité

2

Grâce à la grille de critères introduite pour déterminer la mise en danger (cf. ci-dessus), le niveau de danger auquel est exposé l'enfant (risque ou maltraitance) est aujourd'hui énoncé au terme de l'appréciation et cette information remonte systématiquement au·à la Chef·fe de l'ORPM.

Par la suite, le niveau de gravité n'est réévalué que de manière informelle dans le cadre du suivi régulier de la situation. Les bilans périodiques ne font pas ressortir clairement cette information puisqu'ils se limitent à évaluer l'atteinte des objectifs fixés. Contrairement à ce qui était recommandé, aucune exigence particulière n'a été définie pour que, dans les situations graves, une réévaluation de la situation soit effectuée dans le cadre d'un réseau, conduit par l'adjoint·e, avec tous les acteurs concernés.

Suivi des situations complexes et risquées à la limite du placement

2

Pour renforcer le suivi des situations jugées à risques, la DGEJ a mis en place un mécanisme de remontée d'informations des ORPM à la direction de la DGEJ. Il concerne les « cas limite », soit des situations de maltraitance graves, exceptionnelles et d'une grande complexité (p. ex. divergences extrêmes entre les professionnel·le·s du réseau, fortes inquiétudes quant à l'ampleur du danger). La directrice générale est compétente pour décider des mesures à prendre pour ces cas. Une Commission interdisciplinaire d'éthique et de protection (CIEP) a été instituée pour la soutenir dans cette tâche.

Ce dispositif a renforcé la gestion des situations graves et risquées en faisant remonter à la direction de la DGEJ celles dans lesquelles les ASPM et leur hiérarchie peinent à protéger efficacement le·la mineur·e. Activée surtout après que tout a déjà été tenté dans des cas très graves, la CIEP est principalement un instrument d'ultime recours, utile à la gestion des risques du service. Le dispositif ne répond cependant pas à l'objectif de la recommandation qui était de placer sous la responsabilité de la directrice de la DGEJ, le suivi des actions qui sont à la limite de devoir basculer d'un soutien socio-éducatif à un placement en raison de la dégradation de la situation. Au vu du nombre de situations concernées par un placement potentiel, des critères devraient être définis pour identifier uniquement les cas les plus complexes et les remonter à la direction générale. Les sollicitations de la CIEP devraient être réorientées en conséquence, en partie du moins, et les modalités de consultation adaptées au besoin, pour qu'elle puisse accompagner la direction de la DGEJ dans l'évaluation du rapport coût-bénéfice d'un placement et sécuriser les décisions prises.

Renforcer la communication

Respect des droits de l'enfant à participer aux décisions qui le concernent

3

Grâce aux renseignements désormais exigés dans les rapports, des progrès importants ont été accomplis pour garantir que l'enfant est entendu concernant sa situation de manière adéquate dans le cadre de l'appréciation initiale de sa situation. Un effort similaire reste à accomplir pour les bilans périodiques. La prise en considération de l'avis de l'enfant sur l'action socio-éducative menée n'est pas encore suffisamment garantie. Le développement d'outils utilisables par les ASPM sur le terrain permettrait de garantir que les éléments essentiels au recueil non seulement de la parole de l'enfant mais aussi de son avis sur l'action socio-éducative soient abordés avec lui et systématiquement documentés.

Clarté de la communication aux parents 3

La communication avec les parents à l'issue de l'appréciation a été améliorée de manière significative avec l'élaboration d'un rapport écrit partagé avec eux. L'exigence de communiquer oralement les conclusions de l'appréciation avant la finalisation du rapport favorise la transparence de l'action de la DGEJ et la prise en compte du point de vue des parents. La communication a aussi été améliorée lors des bilans périodiques, ceux-ci étant désormais envoyés aux parents lors de suivis sans mandat. L'implication des parents dans la définition de l'action, les éléments discutés et le recueil de leur point de vue devraient toutefois être consignés tant dans les rapports d'appréciation que les bilans. Les rubriques utiles à cette fin devraient être prévues dans les canevas.

Transmission aux institutions des informations nécessaires à la prise en charge 2

Enfin, la communication par l'ORPM des informations nécessaires à l'accueil d'un enfant en institution est en cours d'amélioration. Le besoin en la matière au moment de l'admission d'un enfant a été précisé dans le cadre du nouveau dispositif de surveillance. La mise en production d'une application informatique prévue pour janvier 2026 devrait contribuer à améliorer significativement la transmission par l'ORPM des informations nécessaires à cette étape. Un cadre régissant la communication entre les ASPM et leurs interlocuteurs dans les institutions, tout au long de la prise en charge des enfants, devrait encore être défini.

Garantir la qualité et la rigueur des actions

Suivi des dossiers et contrôle des interventions par la hiérarchie 3

La DGEJ a fortement intensifié le suivi des situations par la hiérarchie des ORPM en imposant des bilatérales entre les ASPM et leurs adjoint·e·s toutes les 6 semaines. La mise en œuvre de ce dispositif varie quelque peu d'un·e adjoint·e à l'autre quant à la nature des revues effectuées. Basé principalement sur les informations rapportées par les ASPM sur des dossiers estimés à risque, le dispositif ne permet pas toujours de détecter les interventions en cours pour lesquelles l'action serait insuffisante. La direction de la DGEJ devrait clarifier ses exigences quant à la nature et à l'étendue du suivi à réaliser et requérir des chef·fe·s qu'il·elle·s s'assurent de la tenue régulière et conforme aux attentes des bilatérales entre les ASPM et les adjoint·e·s.

Temps à disposition des ASPM pour suivre leurs dossiers 2

Face à la surcharge récurrente des ASPM, plusieurs mesures ont été prises pour alléger leur volume de travail. Des postes supplémentaires ont été accordés et une veille du nombre de dossiers par ASPM a été instaurée ; cet indicateur est désormais suivi par la direction de la DGEJ. Un suivi plus qualitatif de la charge de travail doit également être effectué au niveau des ORPM pour l'attribution des dossiers, mais il ne prend pas encore suffisamment en compte la nature et la gravité des situations constituant les portefeuilles des ASPM, ainsi que leur évolution. Il ne permet pas non plus d'opérer les choix stratégiques nécessaires pour prioriser l'action de la DGEJ et soulager ainsi, même temporairement, la charge de travail. Une meilleure vision des situations composant les portefeuilles des ASPM est nécessaire.

La DGEJ devrait également préciser le cahier des charges des ASPM ayant une fonction de personnes ressources pour garantir que ces dernières conservent suffisamment de temps pour leur propre

portefeuille de situations. La DGEJ devrait également définir une pratique des co-interventions, commune à tous les ORPM, et orientée sur le suivi des situations à risques importants.

Soutenir les ASPM dans leur travail

3

La DGEJ a pris des mesures efficaces pour assurer la qualité des supervisions d'équipe dans chacun des ORPM et les a priorisées par rapport à la formation individuelle. L'offre de supervision individuelle, trop récente, n'a quant à elle pas encore pu déployer ses effets. Les autres instruments que sont l'interview, les co-interventions et l'appui des personnes ressources ne sont pas définis au niveau de la direction de la DGEJ. Ceci ne permet pas d'assurer un apport suffisant et homogène dans tous les ORPM. L'efficacité de l'apport des personnes ressources est en particulier mise en péril par leur propre charge de travail et le manque de clarté sur les prestations attendues de leur part. Le partage de compétences, le soutien aux ASPM dans leur travail et la mise à disposition de renforts utiles au suivi des situations complexes ne sont ainsi pas encore suffisamment garantis.

Appréciation

Les mesures prises ont permis de remédier partiellement aux faiblesses constatées à l'époque mais la Cour regrette la lenteur de la mise en œuvre des recommandations. La DGEJ doit encore renforcer la conduite de ses actions socio-éducatives ainsi que la communication dans ce cadre avec les mineur·e·s, leurs parents et les institutions. Elle doit également poursuivre les améliorations apportées au soutien et à l'encadrement des assistantes sociales et assistants sociaux. A l'exception de deux recommandations qu'elle considère ne pas être de son ressort, la DGEJ a indiqué prendre pleinement en considération l'ensemble des recommandations. Le projet en cours de refonte de son système informatique (DUNE : dossier unique de l'enfant) pourrait contribuer à apporter les améliorations encore nécessaires.