

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Postulat Sylvain Freymond et consorts au nom du groupe UDC - Propos et attitude du directeur du SPJ : toute la lumière doit être faite !

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce postulat s'est réunie le vendredi 7 décembre 2018, de 14h00 à 15h50 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Valérie Schwaar, Nathalie Jaccard, Joséphine Byrne Garelli ainsi que de Messieurs les Députés Axel Marion, Sylvain Freymond et de la soussignée, confirmée dans le rôle de présidente-rapportrice. Monsieur Yvan Luccarini était excusé pour cette séance.

Ont également assisté à la séance : Madame Cesla Amarelle, cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) et Monsieur Frédéric Vuissoz, chef ad intérim du Service de protection de la jeunesse (SPJ).

Les notes de séances ont été prises par Monsieur Caryl Giovannini, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), ce dont nous le remercions sincèrement.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant a été choqué par l'affaire du père ayant abusé de ses huit enfants, et à la suite de cette affaire, des propos tenus dans les médias par l'ancien chef du SPJ. Il soutient que le SPJ aurait eu l'occasion de retirer ces enfants maltraités à leurs parents avant que les sévices les plus graves ne soient commis, mais rien n'a été fait. Le postulant salue le fait que le chef du SPJ ait été remercié entre le dépôt de son postulat et la séance de commission. Cependant, il soutient que le SPJ comporte des carences en termes de gouvernance et demande ainsi qu'un rapport sur la situation du SPJ soit effectué par le Conseil d'État.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La Conseillère d'État explique le processus qui a été mis en place suite à la procédure pénale ayant conduit à la condamnation des parents en mars 2018. Le Conseil d'État a chargé Monsieur Claude Rouiller, ancien Président du Tribunal fédéral (TF), de mener une enquête approfondie sur les éventuels manquements du SPJ, du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et du Département des institutions et de la sécurité (DIS). En vertu de la séparation des pouvoirs, l'enquête n'a cependant pas pu être menée au sein de l'Ordre judiciaire (OJV). Le but de l'enquête de Monsieur Rouiller était de déterminer si l'État avait failli dans son activité de prévention des comportements à risque et attentatoires à la protection de l'enfant.

Suite à cette enquête, Monsieur Rouiller a établi un rapport, lequel comporte des recommandations qui ont fait l'objet d'un plan d'action de la part du Conseil d'État. Ainsi, une dizaine de mesures ont été retenues et seront mises en œuvre.

Elle ajoute que le Conseil d'État ne peut pas garantir que ce type de dossiers sensibles ne se reproduise plus. En effet, elle stipule que le SPJ est confronté quotidiennement à des situations limites, lesquelles nécessitent la mise en place d'un dispositif solide qui pallie les risques de la manière la plus fiable possible. Le chef ad intérim du SPJ a ensuite explicité le plan d'action.

Les dix mesures qui seront implémentées sont les suivantes :

- 1) Mise en place d'une commission d'éthique et de protection, dont les premières séances ont eu lieu à la fin du mois de novembre 2018. Cette commission a d'ores et déjà débuté un travail d'élaboration de critères de reconnaissance des cas limites. La composition de cette commission transversale – qui devra préavisier sur les dossiers suspectés de constituer des cas limites - est faite d'experts reconnus dans leurs domaines (pédopsychiatrie, criminologie, droit de la famille et de l'enfant). La commission élaborera un bilan annuel contenant des recommandations à la direction du SPJ ;
- 2) Processus d'identification des cas limites : il s'agira ainsi d'actualiser les listes de cas limites, en collaboration avec les offices régionaux de protection des mineurs (ORPM). Ceci permettra de renforcer le lien entre ceux-ci et le SPJ, lequel était plutôt faible par le passé. En effet, la logique qui prédominait jadis était d'accorder beaucoup d'importance à la Politique de l'enfance et de la jeunesse (PEJ) au détriment du volet protection. Le chef ad intérim du SPJ a revu la structure du service pour que le volet protection fasse à nouveau l'objet de politiques publiques substantielles ;
- 3) Audition et observation séparée de l'enfance ;
- 4) Mise en place de visites inopinées dans les familles pour les cas limites ;
- 5) Recours du SPJ contre les décisions de justice : chaque assistant social pourra disposer d'un accès au service juridique du SPJ ;
- 6) Aménagement de l'éducation sexuelle et de la prévention au sein du Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAF). Il s'agit d'introduire un volet « prévention » au sein du module « éducation sexuelle » ;
- 7) Allègement de la charge des assistants sociaux : actuellement, chaque assistant social à la charge d'environ soixante dossiers, dont certains comportent des cas limites. Cette moyenne est cependant bonne en comparaison intercantonale. Une réflexion a été engagée pour que les cas limites soient dorénavant traités par deux assistants sociaux. En effet, le SPJ assiste à une augmentation des cas difficiles, lesquels génèrent de la complexité et une implication accrue de la part des assistants sociaux ;
- 8) Démarches de qualité et d'efficience : il s'agit de la mise en place d'un processus de raccourcissement des délais pour rendre une expertise dans les cas de maltraitance ;
- 9) Collaborations renforcées entre le SPJ et les établissements scolaires : le SPJ rencontre les établissements scolaires toutes les six semaines ;
- 10) Création d'une délégation comprenant le DIS, le DSAS et le DFJC et le Tribunal cantonal (TC) : en effet, la mesure phare du rapport Rouiller était la mise en place de juges pour enfants, laquelle dépend de l'OJV. La justice de paix pourra ainsi développer une expertise en matière de droit de l'enfance.

Le chef ad intérim du SPJ ajoute que le 1^{er} axe développé par ses soins est la protection de l'enfant. Il a en effet rétabli un lien direct entre les ORPM et lui-même. En effet, ce lien était auparavant séquencé en différents niveaux hiérarchiques. Il a exigé que le chef du SPJ soit informé chaque semaine par les chefs des ORPM des événements sur le terrain. Cette mesure permet au chef du SPJ d'avoir une vision globale des activités de protection de l'enfance au niveau cantonal et de pouvoir ainsi évaluer les risques.

Deuxièmement, il stipule que son service termine actuellement l'élaboration de la méthode de traitement des cas limites. Il s'agira de standardiser et d'harmoniser les pratiques entre les quatre ORPM. Le premier objectif d'harmonisation concerne l'utilisation d'un langage commun, lequel permet la définition univoque d'un cas limite et la méthode dont celui-ci doit remonter les échelons hiérarchiques. En effet, dans la mesure où la protection de l'enfance est transversale d'un point de vue métier, il faut s'assurer que chaque segment composant la chaîne d'action conçoive de la même façon un cas limite. Il s'agit d'une pratique sécurisante pour les collaborateurs, lesquels adhèrent pleinement à cette mesure.

Troisièmement, le SPJ encourage désormais les assistants sociaux à faire part de leurs difficultés rencontrées sur le terrain.

Le chef de service ad intérim veut également renforcer la politique socioéducative du SPJ en retravaillant la manière dont les diverses institutions qui assurent les placements des mineurs ou les mesures ambulatoires effectuent leurs tâches.

Quatrièmement, le SPJ se doit de se doter d'une structure de conduite dans les différents projets. Il s'agit globalement de revoir, dans le fond, la gouvernance du SPJ pour que celui-ci soit à même de suivre efficacement la manière dont les mesures sont adoptées, suivies et implémentées.

Enfin, il soutient que le SPJ est de plus en plus confronté à des situations de conflits parentaux chroniques, dans lesquels les enfants se retrouvent au centre. Dans de telles circonstances, le SPJ doit prendre des mesures qui sont parfois douloureuses pour l'un ou l'autre des parents. Ces situations doivent faire l'objet de réflexions – dont le but sera de définir la façon d'intervenir dans de telles situations pour empêcher des mesures extrêmes - qui seront mises en œuvre dès 2019. Les situations de conflits parentaux chroniques sont celles qui peuvent prêter le plus les systèmes de protection de l'enfance, raison pour laquelle elles doivent faire l'objet d'une attention rigoureuse.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Une commissaire considère que le SPJ assure sa mission de protection dans beaucoup d'autres dossiers dont on n'entend pas parler. Le SPJ est un service de l'administration qui se situe en 1^{re} ligne d'affaires à fortes charges émotionnelles.

Elle souhaite cependant soulever deux éléments :

- 1) Le fait que la problématique de la définition des cas limites ne soit soulevée que grâce à ce dossier qui a fait polémique lui pose problème ;
- 2) Elle apprécie le fait que le SPJ souhaite prioriser ses missions en remettant la protection de l'enfance au centre de ses activités. Elle espère néanmoins que le service recevra l'aide et les ressources nécessaires, les dix mesures présentées constituant un important chantier.

Par ailleurs, elle s'inquiète du fait que seule la direction du SPJ se voit entre renforcée en termes de ressources au détriment des acteurs du terrain. Dès lors, elle demande si les assistants sociaux peuvent bénéficier d'une supervision qui ne provient pas forcément de leur hiérarchie lorsqu'ils rencontrent des difficultés.

Le chef de service ad intérim explique qu'il existe une politique de formation et de soutien, laquelle tend à produire des systèmes de supervision obligatoires. En effet, les systèmes de supervision collective renvoient à des programmes de formation continue permettant aux assistants sociaux de mettre leurs pratiques en perspective. Il existe également la possibilité de bénéficier de supervisions individuelles. Enfin, lors de situations difficiles à fortes charges émotionnelles, les assistants sociaux peuvent bénéficier de débriefing. Le SPJ propose ainsi un système de supervision « hors hiérarchie ».

Par ailleurs, la hiérarchie doit veiller à ce que les assistants sociaux fassent remonter leurs problèmes lorsqu'ils en rencontrent. Des colloques sont ainsi organisés chaque semaine pour que les besoins et les problématiques particulières puissent être formulés. Le but ultime du management du SPJ est de faire en sorte qu'un assistant social ne se sente jamais seul face aux décisions qu'il doit prendre. Ainsi, les rapports reçoivent la signature et de l'assistant social et de la hiérarchie. Cette pratique constitue un double regard qui marque le professionnalisme du SPJ.

Un commissaire ne souhaite pas que le SPJ fasse l'objet d'un nouvel audit (ce que le postulat veut cependant). Il désirerait plutôt que le Conseil d'État produise un rapport intermédiaire - dont l'échéance serait de quelques mois - qui ferait état de l'avancement des mesures.

Il se dit convaincu de la manière dont le Conseil d'État a réagi face à cette affaire, mais exprime cependant une réserve : il ne pense pas que la PEJ ait concentré autant de ressources pour mettre à mal les activités de protection du SPJ, car, à sa connaissance, les ressources affectées à la PEJ sont très faibles. Les défauts de protection ne peuvent pas être expliqués seulement, selon lui, par un accroissement des activités de la PEJ.

Par ailleurs, il émet l'idée de créer une Direction générale de la protection et de la promotion de la jeunesse. Cette unité administrative permettrait de créer un pôle « protection » substantiel, mais qui soit pleinement intégré aux autres activités du SPJ, notamment la promotion.

Une des commissaires lit une partie de la page 167 du rapport Rouiller : « *En cas d'insuffisance avérée, il fallait retirer l'autorité parentale. Au lieu de cela, on s'est bloqué sur une sorte d'idéologie éducative*

optimiste empreinte de crédulité, selon laquelle mieux vaudrait garantir dans sa mauvaise famille que dans un bon foyer régi par des étrangers. »

Elle stipule, premièrement, que cette assertion fait écho à la problématique de la culture d'entreprise et des approches culturelles qui régissent les organisations et les comportements des acteurs. Elle soutient que le travail sur la culture d'entreprise manque au sein des dix mesures énoncées par le Conseil d'État.

Deuxièmement, elle soulève le manque de collaboration du SPJ avec le TC. Elle remarque que certaines des mesures veulent ouvrir la collaboration, ce qui est une bonne chose. Cependant, cette collaboration va confronter des pratiques différentes qui nécessitera une attention particulière de la part du Conseil d'État.

Troisièmement, elle demande s'il existe une statistique concernant l'augmentation des cas limites.

Enfin, elle demande – tel que le rapport Rouiller le souligne - si un outil informatique performant va être mis en place afin de gérer les dossiers plus efficacement.

La Conseillère d'État rejoint les propos du 1^{er} commissaire s'étant exprimé et pense qu'un rapport intermédiaire sur l'état d'implémentation des mesures serait préférable à un rapport exhaustif sur la gouvernance du SPJ, laquelle a été largement documentée par le rapport Rouiller. Elle rappelle que la structure du SPJ a dû être changée, notamment en ce qui concerne le lien entre la direction du service et les ORPM qui était, par le passé, très distendu. Cette situation avait été provoquée par le fait que d'autres activités avaient été priorisées par le SPJ, notamment la PEJ.

Ensuite, et concernant la culture d'entreprise, le rapport Rouiller soutient que lorsqu'un assistant social, un pédopsychiatre ou un juge de paix font une balance des intérêts entre la protection de l'enfant et la réhabilitation des capacités parentales, cette dernière prévaut encore beaucoup, au détriment de la protection de l'enfant. Elle ajoute qu'un ensemble de dispositifs a été mis en place pour procéder à un changement culturel, dont le point central est l'interdisciplinarité systématique qui doit prévaloir à tous les niveaux du processus décisionnel. Cette interdisciplinarité est renforcée par la mise en place de colloques intégrant l'OJV et le monde médical, lesquelles doivent viser à produire des référentiels communs en matière de protection de l'enfance. Ces colloques se tiendront trois fois par année et débiteront au mois de février 2019.

Le chef ad intérim du SPJ ajoute que la nouvelle loi sur la protection des mineurs (LProMin) de 2005 a placé au centre de la protection des mineurs la réhabilitation des capacités parentales. En effet, cette loi établissait la primauté du lien parents-enfants, lequel doit faire l'objet d'une pondération minutieuse. Cet élément-là doit être revisité – d'un point de vue culturel – pour être rééquilibré.

Le postulant explique que son objet n'avait pas uniquement vocation à critiquer le travail du SPJ, mais également à tenter d'améliorer la façon dont il traite les dossiers. Il soutient que l'ensemble des mesures proposées met en lumière tous les manquements qui avaient cours par le passé, ce qui est inquiétant. Il se dit cependant relativement rassuré, mais espère que le SPJ disposera de ressources suffisantes pour mener à bien les mesures exposées.

Ensuite, il se dit disposé à ce que le Conseil d'État produise un rapport intermédiaire sur l'état d'implémentation des mesures dont le délai pourrait être de six mois ou une année.

Par ailleurs, il soutient que le dépôt de son postulat a produit énormément de réactions et que de nombreuses personnes l'ont sollicité (enfants, parents, collaborateurs du SPJ, etc.). Le point central qui est ressorti de ces réactions était que les procédures de protection n'étaient pas appliquées de la même façon par tous les acteurs gravitant autour de la protection de l'enfance. Enfin, il s'interroge sur le nombre de personnes impliquées dans la décision de placer un enfant.

Selon le chef de service ad intérim, le placement d'un enfant se fait soit avec l'accord des parents, soit en fonction d'un mandat de justice. Il dispose également de la possibilité, en vertu de l'article 28 de la LProMin, d'effectuer un placement d'urgence lorsque l'autorité de protection n'est pas atteignable. Cependant, le placement d'un enfant fait toujours suite à une décision de justice qui ordonne le retrait de la garde. De plus, bien que la justice se base sur un rapport que le SPJ établit, elle a la capacité de former sa propre appréciation sur celui-ci et le questionner si besoin est.

Une commissaire qui connaît bien ce domaine soutient que les mesures présentées ce jour par le SPJ sont bonnes. Cependant, elle tient à ajouter que les enfants auditionnés lors de certaines procédures conservent une forte loyauté envers leurs parents. De fait, les enfants maltraités peinent à dire la vérité sur leur situation.

Elle demande, premièrement, dans quelle mesure les rapports faisant état de situations problématiques suivent véritablement une procédure de double lecture.

Deuxièmement, elle tient à souligner l'amateurisme de la justice de paix lorsqu'elle traite de cas liés à la protection de l'enfance. Celle-ci ne peut pas se contenter des seuls rapports du SPJ pour prononcer une décision de justice. Au contraire, elle devrait procéder à davantage d'auditions.

Enfin, elle soutient que la formation continue des intervenants est primordiale. En effet, on ne s'adresse pas de la même manière à des parents défavorisés ou à des parents pervers narcissiques.

Le chef ad intérim du SPJ espère que la double lecture des rapports soit faite de manière adéquate, car elle met en jeu la responsabilité professionnelle des personnes qui cosignent les rapports. De plus, ce type de rapports suit une structure formelle qui permet une lecture facilitée.

Ensuite, il stipule qu'un budget de formation continue s'élevant à CHF 140'000.- existe, lequel est largement utilisé. De plus, chaque année, un thème de formation continue est validé par la direction du SPJ et fait suite aux besoins et problèmes rencontrés par les collaborateurs.

Le postulant demande si la communication du SPJ avec la justice de paix sera améliorée. De plus, il demande si le TC a émis un avis sur la mise en place de juges pour enfants.

La Conseillère d'État explique que Monsieur Rouiller n'a que très peu investigué sur la justice de paix, car il n'en avait pas l'autorisation, bien qu'il ait soutenu que les principaux manquements venaient de cette instance.

Par ailleurs, une délégation du Conseil d'État doit rencontrer des membres du TC en février 2019 pour analyser l'opportunité de la mise en place de juges pour enfants.

Un commissaire propose que le postulat soit pris partiellement en considération. Ainsi, la commission évacuerait la partie du postulat voulant faire état des propos de l'ancien chef du SPJ. La partie voulant un rapport sur la situation du SPJ serait conservée, mais stipulerait que le Conseil d'État doit fournir un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre des dix mesures présentées.

Plusieurs commissaires proposent des modifications au postulat, voire un retrait du postulat.

Le postulant est d'accord de modifier son postulat.

La présidente résume les conclusions de la commission : en 1^{er} lieu, celle-ci émet le vœu que la Commission de gestion (COGES) suive de manière régulière la mise en œuvre des mesures décidées par le SPJ.

En second lieu, la commission prend partiellement en considération le postulat en le modifiant comme suit : « La commission demande au Conseil d'État un rapport sur la mise en œuvre des mesures édictées par le Conseil d'Etat suite à la publication du rapport Rouiller, et ce d'ici à la fin de l'année 2019. ». Cette nouvelle formulation permet ainsi d'évacuer l'exigence que le Conseil d'Etat doive effectuer un état des lieux complet du SPJ.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat

À l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération le postulat, selon les modifications suivantes : « La commission demande au Conseil d'État un rapport sur la mise en œuvre des mesures édictées par le Conseil d'État, suite à la publication du rapport Rouiller, et ce d'ici à la fin de l'année 2019. »

Lausanne, le 15 mai 2019.

La présidente-rapportrice :
(signé) Florence Bettschart-Narbel