

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le Postulat Sylvain Freymond et consorts

Propos et attitude du directeur du SPJ : toute la lumière doit être faite ! (18_POS_076)

Rappel du postulat

Les faits sont intolérables : huit frères et sœurs ont été violentés et abusés sexuellement par leur père pendant toute leur enfance et leur adolescence, alors qu'ils étaient sous la protection de l'Etat quasiment depuis leur naissance. En effet, l'Etat connaissait les capacités intellectuelles limitées des parents qui ne pouvaient élever des enfants sans assistance. Dès l'an 2000, le Service de la protection de la jeunesse (SPJ) est en charge du dossier.

Le rapport détaillé de l'ancien juge fédéral Claude Rouiller fustige la Justice de paix et le SPJ. Ceux-ci ont privilégié le droit des parents plutôt que celui des enfants. Ces autorités n'auraient jamais dû maintenir ceux-ci dans un milieu dont elles savaient qu'il était propice à la commission de tels crimes.

« Les défauts organiques de l'action du SPJ sont graves et le lien de causalité entre ces défauts et le malheur des enfants X est incontestable » écrit encore l'ancien juge fédéral dans son rapport.

Au vu de la gravité de la situation, que penser des propos de M. le directeur du SPJ, dans la presse du 22 mars 2018 ? Son refus d'assumer sa part de responsabilité n'est pas recevable.

Pas recevable non plus, les explications données plutôt que de reconnaître ses manquements et présenter ses excuses « le SPJ a fait son travail ». Il nie toute responsabilité de son service et insiste :

« En retraversant le dossier, je ne vois pas ce qu'on aurait pu faire de plus. » « Le dispositif dans le canton est efficace. Il n'y a ni fautifs ni responsables, hormis les parents s'ils sont jugés coupables. »

Quand bien même le chef de service n'est pas directement à l'origine des sévices endurés par les enfants, sa responsabilité n'en demeure pas moins extrêmement lourde et les objections maladroites présentées aux journalistes laissent gravement douter qu'il ait réellement conscience de ce qui lui est reproché.

Tout élu consciencieux du bien public et particulièrement des plus petits d'entre nous aura à cœur d'investiguer, et au besoin si des faits sont avérés, de sanctionner afin de garantir une meilleure protection des enfants.

Cette attitude et ces propos ne sont pas dignes d'un directeur de service. C'est pourquoi nous demandons au Conseil d'Etat de mettre tout en œuvre afin de faire toute la lumière sur les propos tenus par le directeur du SPJ et les manquements probables dans son service. Nous demandons au Conseil d'Etat un rapport et un état des lieux sur le SPJ.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Sylvain Freymond
et 23 cosignataires*

Déposé le 25 septembre 2018, le présent postulat a été examiné par la commission parlementaire chargée de le préavisier lors d'une séance tenue le 7 décembre 2018, au terme de laquelle ladite commission en a recommandé la prise en considération partielle, dans le sens où son objet a été modifié pour tendre à « **un rapport sur la mise en œuvre des mesures édictées par le Conseil d'Etat, suite à la publication du rapport Rouiller** ».

Ont ainsi été évacuées tant la partie du postulat relative aux propos de l'ancien chef du SPJ que l'exigence à l'égard du Conseil d'Etat d'effectuer un état des lieux complet du SPJ.

Suivant la recommandation de la commission, le Grand Conseil, lors de sa séance plénière du 23 juin 2021, a accepté la prise en considération partielle du postulat et l'a renvoyé au Conseil d'Etat.

Rapport du Conseil d'Etat

1. CONTEXTUALISATION

L'ancien Service de protection de la jeunesse (SPJ) a beaucoup évolué depuis 2018 et la crise traversée à la suite de la découverte d'un grave dysfonctionnement autour d'une situation exceptionnelle. Pour rappel : en avril 2018, le procès d'un couple de Vaudois reconnu coupable d'abus et de graves négligences envers leurs huit enfants posait la question de l'aptitude du SPJ à assumer sa mission de protection de l'enfant lors de situations complexes. Le Conseil d'Etat donnait un mandat d'enquête administrative à l'ancien juge fédéral Claude Rouiller. Son rapport, déposé en septembre 2018, a établi divers manquements et dysfonctionnements dans le suivi de cette famille et a formulé une série de recommandations. Le Conseil d'Etat les a toutes acceptées et a décidé un plan d'action en 10 points.

Le présent rapport revient spécifiquement sur la mise en œuvre du plan d'action du Conseil d'Etat. Chaque chapitre évalue le déploiement de chaque mesure de ce plan. Un dernier chapitre liste les autres réformes mises en œuvre pour consolider la gouvernance du service et assurer son bon fonctionnement. En effet, le plan d'action du Conseil d'Etat suite au rapport de l'ancien juge Rouiller visait surtout à améliorer la gestion des situations dites limites. Le plan a été adopté dans l'urgence au moment où le service venait d'enregistrer le départ de son chef de service. Cette feuille de route fixe un cadre pour renforcer le service. Le monitoring fin de toute une série de mesures effectivement déployées s'est toutefois révélé rapidement délicat en l'absence des outils informatiques appropriés pour documenter les résultats.

Par ailleurs, ce plan d'action ne couvrait pas toutes les missions du service, mais uniquement une partie de la mission de protection. Comme le montrent les points d'amélioration listés à la fin de chaque chapitre ainsi que les réformes évoquées au chapitre 4, d'autres mesures complémentaires ont été prises pour renforcer également les deux autres grandes missions du service, à savoir la prévention et la participation des jeunes aux décisions les concernant. Par ailleurs, et pour la première fois, des efforts ont été déployés pour doter le service d'une véritable capacité de gérer les ressources humaines et d'améliorer la formation des différents personnels, tant les assistants sociaux de protection des mineurs que les spécialistes administratifs. Enfin, via plusieurs mesures concrètes, une priorité a été donnée au renforcement de l'interdisciplinarité dans les prises en charge ainsi qu'à la collaboration avec tous les autres acteurs cantonaux impliqués dans la protection des enfants, ceci conformément à plusieurs recommandations formulées par l'ancienne juge Claude Rouiller dans son rapport de septembre 2018.

Compte tenu de la prise en considération partielle du postulat dont objet, le présent rapport vise dès lors à informer les députés sur le déploiement des mesures édictées par le Conseil d'Etat à la suite de la publication du rapport du juge Rouiller. Auparavant, trois états des lieux de la mise en œuvre progressive du plan d'action avaient déjà été établis par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) à l'attention du Conseil d'Etat. Ces bilans intermédiaires ont été réalisés six mois après l'adoption du plan (mars 2019), puis un an après (septembre 2019) et deux ans et demi après (juin 2021). Ces états des lieux ont fait l'objet de notes au Conseil d'Etat. Par ailleurs, les deux députées de la Commission de gestion chargée du DFJC ont été informées du déploiement du plan d'action directement par la cheffe du département, Mme Cesla Amarelle, lors d'une séance en mars 2021.

Au cours des deux années qui ont suivi le rapport Rouiller et l'adoption du plan d'action, le SPJ a connu un renouvellement de sa hiérarchie. L'ancien chef de service ayant donné sa démission, il a été remplacé, ad intérim, par le chef de l'Office des tutelles et curatelles professionnelles, M. Frédéric Vuissoz, dès la fin de l'année 2018. Puis le SPJ est devenu la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) en septembre 2020. A cette occasion, c'est Mme Manon Schick qui a été nommée pour en prendre la direction générale. M. Vuissoz a quant à lui été nommé directeur général adjoint. Durant toute cette période et jusqu'à aujourd'hui, le service a par ailleurs fait face à une importante surcharge de travail. Le tournus très élevé dans les équipes d'assistants sociaux sur le terrain a encore été aggravé par la pandémie dès mars 2020.

Le présent rapport mentionne ces difficultés en toute transparence de façon à permettre aux députées et députés de comprendre la situation dans laquelle s'est trouvé le SPJ depuis 2018, et de bien mesurer tout le chemin parcouru en seulement quelques années.

2. RAPPEL DU PLAN D'ACTION

Plan d'action présenté par le Conseil d'Etat le 24 septembre 2018 : dix mesures pour renforcer la protection de l'enfance suite au rapport de l'ancien juge Rouiller

1. Création d'une Commission interdisciplinaire d'éthique et de protection
2. Processus d'identification des cas limites
3. Audition séparée ou observation de l'enfant
4. Visites inopinées dans les familles pour les cas limites
5. Recours du SPJ contre les décisions de justice
6. Education sexuelle et prévention
7. Renforcement de la prise en charge des cas limites par les assistants sociaux et allègement de la charge
8. Démarches de qualité et d'efficience
9. Des collaborations renforcées
10. Création d'une Délégation CE – TC en matière de protection de l'enfance

3. ANALYSE DES DIX MESURES DU PLAN D'ACTION

3.1. Création de la Commission interdisciplinaire d'éthique et de protection de l'enfant (CIEP)

La commission créée par le Conseil d'Etat le 30 octobre 2018 est présidée par l'ancien juge et président du Tribunal des mineurs du Valais, M. Jean Zermatten. Les six expertes et experts, venant des champs de la médecine, du droit, de la criminologie et de l'action sociale, ont été nommés.es par le Conseil d'Etat. En plus du Président, la commission est composée de M. le Prof. François Ansermet et de Mme Alessandra Duc Marwood, tous deux pédopsychiatres, M. le Prof. Philippe Meier, spécialiste en droit de la famille et droit civil, Mme Vanessa Michel, criminologue, et M. Jean-Marc Roethlisberger, ancien éducateur et directeur d'institution. L'approche interdisciplinaire est garantie par les regards croisés que portent les expertes et experts de la CIEP sur des situations complexes portées à leur connaissance par la direction de la DGEJ. Organe d'évaluation indépendant, la CIEP analyse ces situations et apporte un regard neuf sur la gestion de ces cas limites. De cette manière, la CIEP soutient et conseille la DGEJ dans le choix des actions et moyens de protection à mettre en œuvre.

La notion de *cas limite* renvoie à des situations exceptionnelles caractérisées par : une grande complexité et le fait d'être à la limite de la compréhension ; une menace manifestement élevée pour l'intégrité et le développement de l'enfant ; des divergences extrêmes entre les acteurs et la difficulté d'établir les faits relatifs à la réalité vécue par l'enfant et les rôles et responsabilités respectives des adultes entourant ce dernier ; le fait d'être à la limite de la conscience, de la visibilité jusqu'au risque de déni ou de la dramatisation.

Depuis le début de ses travaux en février 2019, la CIEP s'est réunie à 25 reprises. Elle a évalué 40 situations qui concernent au total 71 enfants. La CIEP s'est dotée d'un règlement de fonctionnement qui établit sa fonction d'organe de supervision pour la direction de la DGEJ et pour les responsables des quatre offices régionaux de protection des mineurs (ORPM) d'où sont remontées les situations limites menaçant de mettre en échec la mission de protection des enfants. Chaque situation fait l'objet d'une analyse approfondie et la CIEP suggère des pistes de réflexion autour de l'intérêt de l'enfant, en vue d'une meilleure prise en charge de la problématique posée par chaque cas. La CIEP veille à l'application du principe de précaution dans les situations critiques, en mettant la protection de l'enfant, ses besoins et ses intérêts au centre de ses préoccupations.

Chaque année, la CIEP présente à la cheffe du DFJC un rapport sur son examen des cas et sur des considérations institutionnelles en relation avec la protection de l'enfant au sens large. Le rapport, avec ses recommandations, est ensuite discuté lors d'une séance avec la Conseillère d'Etat, puis avec la direction de la DGEJ. Ce rapport n'est pas public : d'une part, il contient des informations confidentielles et, d'autre part, il adresse des recommandations exclusivement à la direction de la DGEJ.

Points d'amélioration

- La gestion des réclamations : certaines personnes sollicitent directement la CIEP, en attendant un éventuel soutien que la commission ne peut pas leur apporter. En effet, la CIEP n'a pas vocation à répondre au public (administrés, justiciables). Elle n'est ni un organe de haute surveillance du service, ni un organe de recours contre des décisions rendues, ni une commission indépendante qui serait chargée de traiter les plaintes/doléances. Il arrive aussi que des personnes contestant des décisions de la DGEJ ou de la Justice interpellent directement la cheffe du DFJC pour obtenir son soutien. Parfois ces démarches sont spécialement insistantes, et il est arrivé à trois reprises que la DGEJ doive renvoyer ces personnes vers le Bureau cantonal de médiation administrative, qui ouvre alors une procédure de médiation. La DGEJ vient également de mettre sur pied son propre espace d'écoute à l'intention des parents d'enfants suivis par le service. L'objectif est de désamorcer rapidement les incompréhensions ou les malentendus qui génèrent de la frustration chez les parents, en leur octroyant une écoute active.
- La communication sur les recommandations de la CIEP : cette commission étant un organe à disposition de la direction de la DGEJ, les assistantes sociales et assistants sociaux en protection des mineurs (ASPM) n'y ont pas d'accès direct. Certaines et certains ont parfois émis le regret de ne pas être tenus au courant des discussions menées par la CIEP sur des cas limites dont ils ont la charge. Depuis 2021, les responsables des ORPM sont invités à assister aux discussions de la CIEP sur des situations gérées par leurs ASPM. Cela a permis une transmission plus directe et plus rapide aux ASPM des remarques ou recommandations émises par la CIEP, ce qui est essentiel, puisque ce sont elles et eux qui mènent en première ligne l'action socio-éducative. Les avis émis par les expertes et experts de la CIEP permettent ainsi aux ASPM de reconsidérer les options prises, sur la base de ce regard neuf.

3.2. Processus d'identification des cas limites

Les cheffes et chef des Offices régionaux de protection des mineurs font d'abord remonter les cas problématiques à la directrice générale de la DGEJ. Parmi ces situations, les plus complexes d'entre elles sont soumises à la CIEP. La définition des cas limites a été élaborée avec l'aide de la CIEP en 2019.

Avec le soutien de l'Unité de conseil et d'appui en management & organisation (UCA), la DGEJ a mené un travail de catégorisation des situations qu'elle gère. Les critères sont utilisés par l'ensemble des adjointes et adjoints aux responsables d'office pour identifier les situations à risque et transmettre l'information en fonction du type de risque. La DGEJ a également élaboré des tableaux de bord permettant aux adjointes et adjoints dans les quatre Offices régionaux de protection des mineurs (ORPM) de mieux superviser les situations suivies par les ASPM. Une revue régulière entre l'adjoint et l'assistant social a désormais lieu toutes les six semaines pour examiner les situations les plus délicates, voire plus souvent pour les situations urgentes. Ce processus a aussi été mis en œuvre pour s'assurer que l'ASPM ne se retrouve pas seul à gérer une situation. Le but est de pouvoir identifier rapidement les cas limites et voir de quelle manière faire évoluer la situation pour garantir la meilleure protection possible pour le mineur.

La méthodologie de tenue des dossiers a elle aussi été revue et elle est entrée en vigueur fin 2019, après une formation ad hoc des assistants sociaux et assistantes sociales. Cette méthodologie s'est focalisée sur les facteurs de mise en danger des enfants et les critères d'évaluation centrés sur l'enfant et les parents afin de pouvoir déterminer si l'enfant est exposé à la maltraitance et à quel type de maltraitance. Le service a ajouté la violence domestique aux quatre formes de maltraitance reconnues jusqu'alors : abus sexuel, négligences, violence psychologique et violence physique. Les rapports de police pour violences domestiques sont transmis à la DGEJ lorsque les enfants sont exposés à la violence au sein du couple parental. Depuis fin 2019, l'analyse de ces rapports est centralisée auprès de la direction du service, ce qui garantit une cohérence accrue du traitement de ces situations.

En 2020 et 2021, l'ORPM Ouest a mené un projet pilote sur l'appréciation des signalements. L'objectif était d'aller vers la spécialisation de l'appréciation des signalements, ceci afin d'augmenter la réactivité du service sur les situations qui nécessitent une action urgente et afin de renforcer la solidité méthodologique. Ce projet pilote a été évalué par la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL) qui a rendu son rapport en mars 2022. L'évaluation établit notamment que l'attribution des situations aux ASPM intervient plus rapidement qu'auparavant et que la rigueur d'analyse et la clarté des objectifs se sont améliorées, en particulier par la spécialisation de certains ASPM et par une meilleure justification des décisions prises en fin d'appréciation. La HETSL a formulé six recommandations en vue de pérenniser les impacts positifs du projet pilote, qui seront mises en œuvre d'ici la fin 2022.

Cette démarche permet également une sécurité accrue sur l'identification des situations limites, en particulier dans les offices régionaux où le taux de rotation des ASPM est élevé, car elle garantit une meilleure transmission des informations au sein de l'office.

Points d'amélioration

- La formation des nouvelles assistantes sociales et des nouveaux assistants sociaux : confronté à un tournus très important, le service a mis sur pied un encadrement par des personnes spécialisées dans les questions de méthodologie et une formation spécifique pour l'introduction des nouvelles et nouveaux ASPM. Cette formation intervient toutefois plusieurs mois après leur arrivée. Elle devrait à terme intervenir dès l'intégration des nouveaux ASPM dans le service.
- L'harmonisation des pratiques : en raison de l'organisation décentralisée de la DGEJ, certaines pratiques professionnelles varient selon les ORPM, ce qui reflète leur histoire, leurs modes d'organisation, le leadership des personnes qui les ont dirigés. Sans vouloir gommer toutes les différences, il importe d'apprendre des bonnes pratiques afin de les favoriser partout. Cet effort vers une certaine harmonisation occupera le service à l'avenir. Un groupe de travail (GT) composé de cadres des quatre ORPM est chargé d'identifier les pratiques appelées à devenir des standards qui devront s'appliquer partout. On peut citer notamment la question des méthodes pour faire participer les enfants aux décisions qui les concernent, ou celle de l'accès à certaines prestations peu disponibles dans des régions excentrées.

3.3. Audition séparée ou observation de l'enfant

Dans chaque rapport et bilan périodique, l'assistante ou l'assistant social doit désormais indiquer s'il s'est entretenu avec l'enfant et ce qu'il en ressort. Cela est donc à présent systématiquement contrôlé par les cadres qui assurent la supervision des assistantes sociales et des assistants sociaux. Lors des situations caractérisées par la forte contestation des parents à laisser le service accéder aux enfants ou par l'existence de conflits d'intérêts majeurs entre parents et enfants, la DGEJ demande systématiquement que l'enfant et l'ORPM soient entendus par la Justice de Paix et qu'un curateur de représentation soit désigné à l'enfant. Les Justices de Paix accèdent en principe à la demande d'entendre l'enfant et de fixer une audience, mais pas toujours à la demande de désignation d'un curateur de représentation.

Formation pour favoriser la participation de l'enfant : en 2020, la DGEJ a mis sur pied une formation avec l'organisation Particip'Action et en 2021 elle a organisé des discussions par la méthode des « focus groups », qui aboutiront en 2022 à des recommandations pour tout le service sur le renforcement de la participation. L'objectif est le développement de méthodes participatives pour assurer la participation des enfants de tous les âges aux décisions qui les concernent. La DGEJ a également créé un Conseil des Jeunes qui regroupe des jeunes qui soit ont été placés en foyer, soit ont bénéficié d'un suivi de la DGEJ et de mesures ambulatoires.

Par ailleurs, l'Ordre judiciaire vaudois a déposé auprès du Conseil d'Etat vaudois un projet « Renforcement de la protection de l'enfant » qui vise à assurer le respect de l'obligation fédérale d'auditionner les enfants de façon systématique, lors des procédures les concernant. Ce renforcement de l'audition de l'enfant par la justice est en cours de déploiement.

Point d'amélioration

- Des salles d'entretien adaptées : la DGEJ profite de travaux de rénovation en cours (notamment au Bâtiment administratif de la Pontaise) pour repenser l'aménagement des salles d'attente et d'entretien en fonction des enfants. Des outils favorisant la compréhension des enfants (par exemple « le chemin de vie » pour expliquer aux enfants les mesures de protection) ont été mis à disposition des ASPM.

3.4. Visites inopinées dans les familles

Depuis début 2019, les assistants sociaux ont l'obligation de remonter à la hiérarchie des ORPM les situations où ils n'ont pas accès aux enfants. Le fait de ne pas avoir accès à un enfant ne conduit pas systématiquement à une visite inopinée, mais l'information est de toute façon transmise à la Justice de paix. Des visites inopinées sont décidées lorsque la DGEJ peut craindre que la sécurité de l'enfant ne soit compromise et lorsque des informations préoccupantes et concordantes sont transmises par d'autres professionnels. Une visite non annoncée à domicile permet notamment de constater la salubrité du foyer familial et les conditions de vie d'un enfant, mais ce n'est pas l'outil adéquat pour détecter d'éventuelles situations de maltraitance ou d'abus. Parfois, une annonce est faite aux parents qu'une visite inopinée est possible, afin de s'assurer, par exemple, du maintien de l'hygiène du lieu de vie.

Depuis 2019, les ORPM ont déjà dû demander le placement en urgence d'au moins 10 enfants à la suite de visites inopinées, demandes qui ont été validées par la Justice de Paix. La visite inopinée reste une méthode exceptionnelle, car elle nécessite généralement l'accompagnement par la police et peut occasionner des conséquences très délicates à gérer, par exemple une réaction nécessitant l'hospitalisation de l'un des membres de la famille. Mais elle s'impose quand la DGEJ ne peut pas observer l'enfant et s'assurer de son bon développement, compte tenu de la non-collaboration des parents.

Point d'amélioration

- Le monitoring du nombre de visites inopinées : la DGEJ ne tient pas de statistiques précises sur les visites inopinées dans les familles, quand celles-ci ne conduisent pas à demander un placement en urgence des enfants. En effet, la visite à domicile, annoncée ou non, n'est que l'une des méthodes à disposition des ASPM pour vérifier la situation de l'enfant. D'autres indications, fournies parfois par des intervenants qui connaissent l'enfant et sa famille, seront probablement plus déterminantes pour les conclusions de la DGEJ qu'une visite surprise.

3.5. Recours de la DGEJ contre les décisions de justice

Le Service de protection de la jeunesse s'était vu reprocher de ne jamais recourir contre des décisions de justice qu'il estimait pourtant non conformes au droit et à l'intérêt des mineurs concernés. Les situations requérant une vigilance toute particulière et qui pourront, le cas échéant, justifier un recours de la DGEJ contre une décision de justice sont typiquement les suivantes : celles où les professionnels expriment de fortes divergences ; celles où les mesures semblent trop excessives ou trop légères ; celles où les objectifs des mandats judiciaires sont mal définis, inapplicables ou imprécis ; celles où les décisions tardent à être prises, ce qui met l'enfant dans l'incertitude sur son avenir ; et enfin celles où des mesures sont proposées mais ne sont pas suivies par les Justices de Paix.

En 2020, la DGEJ a déposé 4 recours contre des décisions de justice, dont 3 ont été admis et le 4^{ème} est devenu sans objet. Auparavant, les recours étaient au nombre de 2 en 2017, de 3 en 2018, de 10 en 2019. Pour 2021, 4 recours ont été déposés dont 2 ont été admis, 1 partiellement admis et le 4^{ème} a amené la justice à reconsidérer sa décision. Les recours permettent, lorsque la DGEJ estime qu'une décision n'est pas conforme au droit et à l'intérêt de l'enfant, que l'autorité de recours intervienne et porte un nouveau regard sur la situation.

L'appui des juristes aux assistantes et assistants sociaux est très utile, et leur intervention durant les différents colloques métiers permet de renforcer l'approche interdisciplinaire des situations, qui est au cœur des stratégies de protection de l'enfant.

Dans le domaine pénal, un guide pratique a été émis à l'attention des assistantes et assistants sociaux qui recense les infractions pénales poursuivies d'office dans le domaine de la protection de l'enfant. Ce guide a été complété par une présentation orale en colloque d'office. La DGEJ a procédé à 244 dénonciations pénales en 2020 (contre 92 en 2017, 126 en 2018, 162 en 2019) et à 232 dénonciations pénales en 2021. Ces chiffres en nette augmentation ces dernières années démontrent que la DGEJ a renforcé sa capacité de protection en mettant en œuvre son obligation de dénoncer les faits susceptibles de constituer une infraction pénale dans le domaine de la protection de l'enfance.

Point d'amélioration

- Une meilleure collaboration entre tous les intervenants en protection, y compris avec la justice : depuis 2019, une commission de suivi composée de représentants de l'Ordre judiciaire vaudois et de la DGEJ se réunit deux fois par an pour thématiser les principales difficultés rencontrées. Elle a pour but de traiter certaines problématiques générales afin de trouver, avec les personnes compétentes, des solutions communes. Les sujets discutés et les décisions prises sont ensuite relayés dans les régions par les membres de la commission de suivi. Il est bien sûr essentiel de garantir l'indépendance de la justice, mais en matière de protection de l'enfant, des échanges réguliers, voire des contacts en urgence, sont parfois nécessaires, pour le bien de l'enfant.

3.6. Education sexuelle et prévention

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'accéder à une éducation à la santé sexuelle est un droit fondamental. Il est d'ailleurs ancré dans la Convention relative aux droits de l'enfant ratifiée par la Suisse en 1997. La transmission d'informations, adaptées en fonction de l'âge de l'enfant, contribue à la promotion de la santé sexuelle, permet aux enfants de développer des attitudes de respect de soi et de l'autre et renforce la prévention des violences sexuelles envers les enfants et les jeunes. C'est pourquoi le Conseil d'Etat souhaite que le droit à l'éducation et à l'information sur ce sujet soit assuré à tous les enfants vivant dans le canton, quel que soit leur mode de scolarisation, en école publique, en école privée, ou à domicile.

Ces dernières années, le DFJC a pris des mesures pour généraliser l'accès à l'éducation sexuelle au plus grand nombre d'enfants, y compris aux enfants scolarisés dans des internats ou en école spécialisée. En collaboration avec PROFA, la DGEJ et la DCEO sont en train de développer des cours d'éducation sexuelle adéquats pour les enfants scolarisés en institution ou nécessitant un enseignement spécialisé. Concernant les élèves scolarisés en école privée, le Service d'éducation sexuelle de la Fondation PROFA intervient pour l'instant sur demande de ces écoles, ce qui représente en moyenne 30 classes par année (450 élèves). Ces prochaines années, le DFJC souhaite étendre l'accès à l'éducation sexuelle aux enfants scolarisés dans toutes les écoles privées et aux enfants scolarisés à domicile.

Au niveau de l'école obligatoire, le DFJC relève que les demandes de dispenses présentées par des parents restent rares. La procédure à suivre est plus rigoureuse depuis la rentrée 2021-2022, de façon à pouvoir assurer un meilleur suivi. Les parents doivent désormais adresser par écrit leur demande de dispense, directement à la direction de l'établissement scolaire. Ils sont alors invités à contacter le Service d'éducation sexuelle de PROFA ou à participer à une soirée d'information afin de disposer tous les renseignements utiles concernant les cours d'éducation sexuelle. Ils peuvent également contacter l'infirmier ou l'infirmière scolaire pour des questions en lien avec la santé globale. Depuis début 2022, les établissements scolaires ont l'obligation d'organiser des soirées d'information pour les parents. Un prospectus (« flyer ») a été édité en plusieurs langues pour expliquer le contenu des cours d'éducation sexuelle. L'objectif est d'abaisser encore les demandes de dispenses et de détecter de façon précoce les familles qui s'opposent au droit des enfants de bénéficier d'un accès à la sensibilisation aux violences sexuelles ainsi qu'à une information sur les maladies sexuellement transmissibles.

Point d'amélioration

- Le renforcement des cours d'éducation sexuelle : le nombre d'heures dédiées à l'éducation sexuelle dans le Canton de Vaud est inférieur à ce que préconisent les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire – Unité PSPS – et PROFA ont donc été chargées de mener une réflexion sur la meilleure façon de renforcer le dispositif et de mieux répartir les cours d'éducation sexuelle sur l'ensemble de la scolarité, y compris dans les institutions d'enseignement spécialisé. Le DFJC est en train d'évaluer les coûts de cet effort. Une augmentation par étapes est envisagée pour ces prochaines années. Il est en effet nécessaire de s'assurer qu'il y aura suffisamment de professionnels formés avant d'étendre le nombre de périodes dédiées à la promotion de la santé sexuelle.

3.7. Renforcement de la prise en charge des cas limites par les assistants sociaux et allègement de la charge

Depuis juillet 2019, les ORPM essaient autant que possible de confier à des duos la gestion des situations les plus difficiles. Mobiliser deux assistants sociaux sur les cas limites, toujours d'une grande complexité, garantit en effet une meilleure protection de l'enfant dans la durée. Cet objectif nécessiterait davantage de moyens ainsi qu'un allègement de la charge des ASPM ressources (spécialisés sur les questions de petite enfance, d'addictions, d'adolescents ou de détection des abus sexuels).

Or le contexte en termes de ressources humaines et d'augmentation constante de situations ne facilite pas l'atteinte de cet objectif. La DGEJ fait face depuis novembre 2018 à une rotation importante au sein des équipes d'assistants sociaux. Dans cette situation difficile, la DGEJ s'est montrée proactive. Des mesures de stabilisation du personnel dans les ORPM ont été prises, comme le recrutement d'une personne responsable des ressources humaines, une meilleure gestion des absences maladies, le recours à des collègues à la retraite ou en congé pour remplacer les personnes absentes, ou encore l'organisation d'ateliers de prévention du burn-out avec la Clinique du Travail.

Le nombre d'enfants ayant bénéficié d'une intervention socio-éducative par la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse connaît une augmentation constante ces dernières années. Il a atteint le chiffre record de 7718 enfants en 2021, contre 7505 en 2020. En 2018, ce nombre était encore inférieur à 7000 par an. Cette augmentation conduit à une surcharge des assistantes sociales et assistants sociaux et rend difficile tout allègement de leur charge de travail.

Le nombre d'ASPM a certes augmenté ces dernières années (1 poste en CDI supplémentaire en 2021, 9,2 postes en CDI supplémentaires en 2022), et plusieurs postes de renfort ont été recrutés sur le budget auxiliaire, mais cette augmentation, qui n'est pas proportionnelle à l'augmentation des situations signalées à la DGEJ, n'a que partiellement permis de contenir la hausse du nombre de dossiers par ASPM.

Parallèlement, la charge administrative dans la gestion des dossiers papier et informatiques a fortement augmenté : le processus lié au document synthèse a doublé le temps de travail administratif. Les postes administratifs n'ont toutefois pas suivi l'augmentation des postes d'ASPM accordés ces dernières années, ce qui entraîne des retards dans les réponses aux usagers et des délais dans les bilans envoyés aux Justices de paix.

Points d'amélioration

- Le renforcement du travail en duo : la surcharge des assistantes sociales et des assistants sociaux a rendu impossible la généralisation du travail en duo. En revanche, pour les situations très délicates, les cheffes et chefs d'office ont veillé à ce que les ASPM puissent bénéficier du soutien d'un ou d'une collègue. L'objectif est de pouvoir assurer le fonctionnement en duo pour toutes les situations identifiées comme limites. Il est en effet important de pouvoir croiser les regards sur certaines situations complexes et de pouvoir ainsi sécuriser les actions préconisées au nom de la protection de l'enfant.
- Un pilotage centralisé des places : depuis 2018, la DGEJ est confrontée à une saturation des places, tant en hébergement dans les foyers que dans le cadre des mesures ambulatoires (par exemple les interventions d'éducateurs qui se déplacent à domicile). Entre 2018 et 2020, une augmentation significative des mandats de placement a été observée. Par ailleurs, le profil des mineurs placés exige une prise en charge de plus en plus longue. Cette saturation a pour conséquence un surcroît de travail important, puisqu'il faut régulièrement chercher des solutions temporaires pour accueillir les enfants nécessitant un placement en urgence. Cette saturation a aussi pour conséquence un report sur d'autres prestataires et occasionne un coût imprévu pour la DGEJ : certains enfants sont maintenus en hébergement social dans un cadre hospitalier, alors que leur état de santé ne nécessite aucune médicalisation et que l'hôpital n'est pas un lieu adéquat pour la prise en charge d'un enfant sur plusieurs semaines. Certains enfants sont quant à eux maintenus à domicile faute de place en foyer, une situation qui occasionne un report de charge sur les ASPM et une prise de risque pour l'enfant concerné. La DGEJ travaille à améliorer son pilotage des places et la planification du développement des places pour les années à venir.
- Former davantage d'éducatrices et éducateurs : les institutions qui prennent en charge les enfants font face à une pénurie de personnel formé et expérimenté. Des contacts étroits sont établis avec la HETSL pour former davantage, pour réfléchir à l'attractivité de la profession et garantir le recrutement à moyen terme.

3.8. Démarche de qualité et d'efficience

Chaque signalement d'un enfant en danger ou chaque suivi d'un enfant par un assistant social de la DGEJ, c'est un dossier ouvert, avec des informations à réunir et consigner dans un fichier informatique. Or la DGEJ travaille avec des outils informatiques obsolètes. Leur renouvellement est au programme, mais les processus sont toujours longs. Les travaux pour la refonte du système d'information de la DGEJ ont été lancés en juillet 2019. Du retard a été pris, notamment en raison de l'épidémie de COVID-19 qui a paralysé diverses démarches administratives. Un projet pilote a été testé à l'ORPM Est en 2021. Le nouveau système d'information permettra d'accélérer l'harmonisation de la tenue des dossiers et de répondre à des recommandations de la Cour des comptes ainsi que du rapport Rouiller. Ce système d'information sera un levier important pour améliorer la tenue administrative des dossiers et mettre en place leur pilotage (échéances, délais, monitoring).

Dans le même but d'améliorer l'efficacité et de simplifier son organisation interne, la DGEJ travaille avec l'UCA sur plusieurs mandats : répartition des tâches entre chefs des ORPM et leurs adjoints ; harmonisation entre les offices de la revue des dossiers ; révision de la délégation des compétences ; réflexion sur la taille optimale d'un office régional et sur son organisation.

Points d'amélioration

- Nouveau système d'information de la DGEJ : l'ancien juge Rouiller avait déjà constaté à quel point les outils informatiques obsolètes empêchaient la transmission adéquate et rapide des informations. La disponibilité d'outils informatiques modernes et efficaces est la priorité numéro une dans les réformes à venir pour la DGEJ.
- Réforme des ORPM et de leur couverture géographique : l'augmentation du nombre de situations suivies par la DGEJ et les projections démographiques qui prévoient une croissance continue du nombre d'enfants dans notre canton nécessitent de repenser l'organisation géographique des Offices régionaux de protection des mineurs. En particulier l'ORPM Centre, couvrant tout le district de Lausanne, a atteint une taille critique. La DGEJ a soumis en juin 2022 au Conseil d'Etat la proposition de créer un cinquième office, en plus des quatre offices régionaux existants, dans l'objectif de permettre un accès rapide et pratique des parents et des enfants aux prestations de l'ORPM de leur région proche, de pouvoir maintenir une prise en charge et un suivi efficace des dossiers et de garantir une prise en charge sécurisée des situations critiques.

3.9. Des collaborations renforcées

Quatre colloques interdisciplinaires ont été organisés par la DGEJ depuis 2019, couvrant les grands thèmes de la protection de l'enfant et de la prévention à l'exposition de l'enfant à des situations de maltraitance. Ces moments de formation ont aussi été pensés comme des occasions de dialogue constructif sur les pratiques avec tous les partenaires de la DGEJ, qu'ils soient issus des mondes de la répression, de la justice, de l'école ou de la santé.

La DGEJ a aussi collaboré intensément avec la DGEO pour la mise en œuvre du *Concept 360* en faveur d'une école davantage inclusive, qui tienne mieux compte de certains besoins particuliers des enfants. Le soutien à la parentalité et l'introduction des éducateurs et éducatrices en milieu scolaire ont été les deux mesures phares auxquelles la DGEJ a contribué. Cela renforce les mesures de prévention en amont d'un signalement. Les collaborations avec la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP) et la Direction générale de la santé (DGS) se sont également renforcées depuis la création de la DGEJ en septembre 2020, notamment grâce au rattachement de l'Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire à la DGEJ. Le service travaille d'ailleurs actuellement à une actualisation des « Principes de collaboration et de communication dans l'intervention en faveur de mineurs en difficulté ou en danger dans leur développement » avec ses différents partenaires.

Point d'amélioration

- CAS en protection de l'enfant, organisé par la HETSL : la DGEJ lancera à l'automne 2022, avec la HETSL, un CAS en protection de l'enfant. Le premier module du CAS, d'une durée de 7 jours, sera obligatoire pour tous les ASPM de la DGEJ, y compris les ASPM actuellement en poste. Le premier module porte sur le soutien à la participation des enfants et de leurs familles dans un contexte d'aide contrainte : enjeux et défis pour les pratiques d'accompagnement en protection de l'enfance. L'objectif à moyen terme est que toutes et tous les intervenants en protection de l'enfance bénéficient des mêmes formations et partagent les mêmes référentiels.

3.10. Création d'une délégation Conseil d'Etat - Tribunal Cantonal (CE-TC) en matière de protection de l'enfance

A la suite du rapport Rouiller, la nouvelle délégation CE-TC s'est réunie à plusieurs reprises pour préparer le terrain à diverses décisions visant à renforcer la protection de l'enfant soit par la Justice, soit par l'administration. La délégation a validé le projet pilote qui vise à préserver les enfants d'une séparation ou d'un divorce hautement conflictuel. Inspiré du modèle dit de Cochem, ce projet prévoit de mettre en place une coopération pluridisciplinaire entre tous les professionnels intervenant autour des familles affectées par une séparation conjugale. Le but est d'amener les parents qui se séparent à construire une coparentalité qui privilégie des solutions à l'amiable répondant aux besoins des enfants (modèle du consensus parental). Des études ont montré que les divorces conflictuels qui s'éternisent (plus de deux ans sans solution) exposent de manière significative les enfants à des formes de maltraitance. La préparation du projet pilote, placé sous la co-responsabilité de l'Ordre judiciaire vaudois et de la DGEJ, a été lancée début 2022, avec pour objectif de former les personnes impliquées et de démarrer la mise en œuvre à l'automne 2022 dans l'est du canton.

4. AUTRES RECOMMANDATIONS ET RÉFORMES MISES EN ŒUVRE PAR LA DGEJ

- **Recommandations de la Cour des comptes :** l'audit n°34 de la Cour des comptes¹, publié en 2016, avait donné lieu à dix recommandations. Le service a fourni chaque année un rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations. Constatant que leur mise en œuvre s'est accélérée après leur reprise intégrale en 2018 dans le rapport Rouiller, la Cour des comptes a communiqué en mars 2022 qu'elle mettait un terme au suivi de ces recommandations, même si trois d'entre elles sont encore insuffisamment mises en œuvre car la DGEJ n'est pas dotée des outils informatiques permettant de terminer le déploiement.
- **Recommandations du CCF :** le Contrôle cantonal des finances (CCF) a audité à plusieurs reprises les comptes du service et formulé des recommandations, qui sont toutes mises en œuvre ou en voie de l'être. Le CCF audite également de façon régulière les institutions subventionnées par le service, qui s'assure que les recommandations sont suivies par ces fondations ou associations.
- **Recommandations et visites de la COGES :** la commission de gestion du Grand Conseil a émis ces dernières années plusieurs recommandations qui concernent le service ou les institutions subventionnées. Les deux députées de la commission ont également procédé à plusieurs visites, tant dans les institutions que dans un ORPM. Ces visites et recommandations figurent dans le rapport de la commission et ont ensuite été discutées avec la cheffe du DFJC et avec la directrice générale de la DGEJ.
- **Transformation du SPJ en DGEJ :** la transformation du Service de protection de la jeunesse en Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) représente évidemment un changement symbolique, mais pas uniquement, puisque cette transformation s'est accompagnée de la nomination d'une nouvelle hiérarchie. La création de la DGEJ affirme la volonté de renforcer une culture des droits de l'enfant, tant au sein du service que dans l'entier de l'Etat de Vaud. La DGEJ a défini sa mission autour des trois piliers que sont la prévention, la protection et la participation. Un conseil de direction a été constitué et a adopté des principes de travail pour le service. Une unité des ressources humaines a été créée, et le service vise aujourd'hui une professionnalisation de la gestion des RH, une diminution du turnover au sein du personnel et une meilleure prévention des risques psychosociaux.
- **Révision de la politique socio-éducative :** la DGEJ passe des contrats de prestation avec les institutions et organismes vaudois offrant des prestations d'éducation spécialisée nécessaires aux mineurs bénéficiant d'une intervention socio-éducative de la DGEJ, du Service des curatelles et tutelles professionnelles ou du Tribunal des mineurs. Ces contrats de prestation constituent la politique socio-éducative du canton. Une large consultation a été menée auprès des partenaires et des institutions, ainsi qu'à l'interne de la DGEJ, pour réviser cette politique et les contrats qui seront passés avec les institutions pour les années 2023 à 2027. La politique révisée fixe comme objectif principal le renforcement des mesures ambulatoires comme alternatives aux placements, lorsque cela est possible. La version finale de la nouvelle politique socio-éducative sera présentée pour validation au nouveau Conseil d'Etat, à l'automne 2022.
- **Communication avec les parents :** la DGEJ s'est donné comme objectif de consolider la collaboration avec les parents, en les considérant autant que possible comme des partenaires et en les amenant à adhérer aux décisions qui concernent leurs enfants. Le service a publié une brochure destinée aux parents, formulée en langage facile et simple à comprendre. Cette brochure est donnée aux parents lors du premier entretien et sert de base à l'explication sur le rôle de la DGEJ dans la protection de leur enfant. Par ailleurs, la DGEJ vient de se doter d'un espace d'écoute, pour offrir aux parents une écoute active permettant de diminuer les incompréhensions et les malentendus quant à son intervention.

¹ Audit accessible sur le site internet de l'Etat de Vaud : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/cour-des-comptes/recherche-dans-les-publications-de-la-cour-des-comptes/news/10193i-rapport-n-34-audit-du-service-de-protection-de-la-jeunesse/>

5. CONCLUSION

La fin de la législature 2017-2022 approchant, il était important que ce « rapport sur la mise en œuvre des mesures édictées par le Conseil d'État, suite à la publication du rapport Rouiller » – tel que sollicité lors de la prise en considération partielle du postulat – soit validé précisément par l'instance qui a édicté le plan d'action, c'est-à-dire le Conseil d'Etat, ainsi que par le Grand Conseil.

La transmission de ce rapport au Grand Conseil devrait permettre de tourner la page du plan d'action mis en œuvre par le service. Même si toutes les actions n'ont pas encore porté leurs fruits, l'essentiel du plan a été suivi, et d'autres réformes et projets importants qui sont nés de cette démarche prennent aujourd'hui le relais, de façon à permettre au service de toujours mieux remplir ses missions.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 juin 2022

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat