

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur la protection des mineurs du 4 mai 2004

La commission, composée de Mmes et MM. Nuria Gorrite, Roxanne Meyer Keller, Valérie Schwaar, Jacques Perrin, Philippe Ducommun, Claude-Eric Dufour, Anne Baehler Bech, Catherine Labouchère, Sylvie Villa, Bernard Borel et Gloria Capt, confirmée dans sa fonction de présidente, s'est réunie le 2 novembre 2009. Elle a été assistée dans ses travaux par Mme la conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon, cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, M. Philippe Lavanchy, chef du Service de protection de la jeunesse (SPJ) et Mme Patricia de Meyer, cheffe de l'Unité d'appui juridique du SPJ. Mme Maria-Josefa Chiriboga, secrétaire de l'Unité d'appui juridique du SPJ, a tenu les notes de séance pour lesquelles elle est ici remerciée.

Introduction

En préambule, la conseillère d'Etat expose que des modifications et des clarifications structurelles et terminologiques doivent être apportées à la loi sur la protection des mineurs, entrée en vigueur le 1er janvier 2005, pour tenir compte de l'évolution du contexte légal international, fédéral, et cantonal.

Le but du projet de loi modifiant la loi sur la protection des mineurs du 4 mai 2004 est double.

D'une part, une adaptation de la législation cantonale est nécessaire suite à l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2009, de la nouvelle loi fédérale (LF-EEA), qui a pour objet l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes. La LF-EEA faite suite à l'adhésion de la Suisse à la Convention de La Haye sur la protection internationale des enfants de 1996 (CLaH 96) qui régit la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants et à l'application de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (CLaH 80), en vigueur depuis 1984.

D'autre part, la loi cantonale sur les subventions et son règlement d'application, entrés respectivement en vigueur le 1er janvier 2006 et le 1er janvier 2007, imposent aux législations spéciales d'avoir une base légale explicite pour toute subvention octroyée et de préciser les éléments sur lesquels elle repose.

Le Chef du Service de protection de la jeunesse expose que la nouvelle loi fédérale précise la répartition des tâches entre l'autorité centrale fédérale (Office fédéral de la justice) et les autorités centrales cantonales. Chaque canton doit désigner son autorité centrale et prévoir une seule et unique instance judiciaire au niveau des cantons pour connaître des demandes en cas d'enlèvement d'un enfant.

Dès lors, le projet de loi prévoit que c'est le SPJ qui est désigné en tant qu'autorité centrale cantonale chargée d'appliquer la Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants. Le SPJ

collaborera directement en tant qu'autorité centrale cantonale avec les autorités étrangères qui pourront le saisir directement pour requérir que les mesures de protection instituées à l'étranger soient appliquées en Suisse.

En ce qui concerne l'enlèvement international d'enfants, le projet de loi prévoit que les mesures d'évaluation de la situation, d'audition de l'enfant et de protection liée à une procédure d'enlèvement seront confiées, par le département de la formation, de la jeunesse et de la culture, à la Chambre des tutelles du Tribunal cantonal, désignée comme instance unique, à la place des autorités tutélaires. Dans ce cas, c'est le SPJ qui sera l'autorité désignée pour assurer le retour de l'enfant selon les modalités que le Tribunal cantonal fixera.

Le chef du SPJ explique encore que toute cette coordination et ces contacts nécessitent une spécialisation pour accumuler les expériences et les pratiques. Il a été décidé de ne pas confier ces mandats internationaux aux quatre offices régionaux du SPJ, compétents à raison du domicile, mais de mettre sur pied une cellule spécialisée effectuant des missions pour l'ensemble du canton. C'est le groupe évaluation en matière de divorce du SPJ qui se chargera de cette mission. Cette cellule sera également composée de spécialistes du droit avec la participation de l'Unité d'appui juridique du SPJ et d'une personne qui connaît bien les compétences du Service social international et des organisations non gouvernementales. Le SPJ s'attend à devoir s'occuper de cinq à quinze situations chaque année. Pour mener à bien cette nouvelle mission, le SPJ a obtenu un poste de 0,6 ETP d'assistant social qui sera rattaché au groupe évaluation en matière de divorce du SPJ. L'Unité d'appui juridique du SPJ est, quant à elle, renforcée de 0,2 ETP de juriste spécialiste. Le chef du SPJ précise encore qu'une situation internationale nécessite 250 heures de travail. Si le SPJ reçoit cinq à six situations par an, cela équivaut bien aux 0,8 ETP attribués à cette charge (0,6 + 0,2). Le Conseil d'Etat propose de démarrer avec cette dotation minimale, puis d'évaluer, dans trois ou quatre ans, le nombre de situations et, cas échéant, d'adapter les ressources.

Conséquences de la législation cantonale sur les subventions

L'article 58 de la loi actuelle sur la protection des mineurs charge l'Etat de soutenir l'équipement socio-éducatif du canton et de définir à cet effet les prestations nécessaires à la protection des mineurs. Suite à l'adoption, le 28 août 2006, de la politique socio-éducatif en matière de protection des mineurs par la cheffe du DJFC, l'ensemble des prestations ambulatoires et résidentielles nécessaires à la protection des mineurs est défini dans la politique socio-éducatif et concrétisé par la contractualisation des prestations éducatives spécialisées, tant en milieu institutionnel que sous forme ambulatoire.

Le présent projet de loi permet de donner la base légale formelle nécessaire aux subventions et aux éléments nécessaires à cet octroi. Ainsi, une nouvelle section IV consacrée à la politique socio-éducatif est déplacée dans le chapitre III relatif à la protection des mineurs.

Le chef du SPJ rappelle la volonté du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, dans le cadre du "postulat Vuillemin", de renforcer la prévention primaire et secondaire des facteurs de mise en danger. Le SPJ a développé et soutenu des programmes de prévention primaire, notamment pour la petite enfance, et a développé et organisé le dispositif de prévention secondaire qui consiste à mandater et à subventionner différents organismes proposant un conseil, un accompagnement, voire une prise en charge, à des familles confrontées à des événements ou à des circonstances externes ou internes pouvant fragiliser leur situation, leur équilibre familial et entraver leur capacité éducative. Le Chef du SPJ cite trois exemples:

- Astrame qui s'occupe des difficultés liées à un deuil ou à une séparation difficile. Le SPJ mandate cet organisme et signe avec lui une convention de subvention. Le mandat donné consiste à fournir une prestation accessible sur l'ensemble du territoire sans que son coût ne

soit un obstacle pour la famille. L'organisme reçoit une aide qui permet de baisser le prix facturé aux parents. Cette prestation est accessible à un professionnel de terrain sans qu'il ait besoin de passer par le SPJ.

- MATAS (modules d'activité temporaire alternative à l'activité scolaire). Ces modules sont destinés aux élèves en pré-rupture ou en rupture scolaire, sur proposition du directeur de l'école et du directeur de l'institution spécialisée, avec l'accord des parents. Il s'agit d'un appui de trois mois, à la fois d'enseignement et d'éducation spécialisés, dans une démarche particulière. L'orientation vers un MATAS ne passe pas par le SPJ quand bien même il est financé par lui en grande partie.
- "Histoire de parents" qui consiste en un appui éducatif aux parents. Le mandat d'élaboration de ce projet a été confié à la Fondation Jeunesse et Famille, forte de son expérience AEMO. Cinq postes d'éducateurs à 80% sont répartis dans les quatre secteurs du SPJ. Les familles peuvent être orientées vers ce soutien, via les professionnels de terrain, sans passer par le SPJ quand bien même ce projet est entièrement financé par ce service à travers la prévention secondaire. Le budget 2010 devrait permettre de doubler cette prestation.

Le chef du SPJ rappelle encore que le dispositif de prévention secondaire s'est développé notamment avec le renforcement de la Fondation "Malley-Prairie", Parents Rescousse de la Croix-Rouge et Telme pour les conseils psychologiques et éducatifs.

Discussion et vote de la commission article par article

Article 4 a Définitions

Le chef du SPJ cite deux exemples de prévention primaire:

- les "Jardins des parents" mis sur pied à la demande des Fédérations des écoles des parents en collaboration avec Pro Familia et l'Association des parents d'élèves.
- Le programme de prévention primaire et de promotion de la santé auprès des parents et des enfants de zéro à six ans lancé conjointement par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (SPJ) et par le Service de santé publique (SSP) du Département de la santé et de l'action sociale, il y a deux ans. Ce programme consiste en des conseils en périnatalité dans toutes les maternités du canton, des visites systématiques des infirmières de petite enfance lors de la première naissance, des lieux d'accueil enfants-parents du style maison ouverte et de documentation parents sous forme de carnets d'adresses et de messages sur le développement de l'enfant (Pro Juventute).

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 6 Compétences

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 6 a b) en particulier

A la demande d'un membre de la commission, le chef du SPJ précise qu'il est obligatoire de fournir une personne de confiance à des requérants mineurs non accompagnés (MNA). Avant leur attribution au canton de Vaud, c'est le SPJ qui est l'autorité compétente pour assister le MNA, notamment lors des deux auditions préalables. Après leur attribution au canton de Vaud, c'est l'Office du tuteur général (OTG) qui est chargé de les suivre.

Il est précisé qu'un foyer spécial pour MNA a été créé par l'OTG et l'Etablissement vaudois d'accueil aux migrants (EVAM) et financé à 80% par la Confédération. Le nombre de MNA varie en fonction de flux irréguliers. A l'heure actuelle, ils sont entre 80 et 100 et nécessitent sept heures de travail par MNA, soit environ 0,4 poste de travail. Toutefois, le Conseil d'Etat estime que 0,2 poste suffit pour l'instant. C'est le groupe évaluation du SPJ qui est en charge de ces dossiers. Le chef du SPJ précise encore que l'évaluation de l'âge des mineurs est problématique et qu'il semble que les centres acceptent

trop facilement des déclarations de minorité. M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba est intervenu auprès de Berne pour que l'évaluation de l'âge des MNA soit plus précise.

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 7 Collaborations extérieures

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 8 Haute surveillance

Cet article est accepté à l'unanimité.

Article 11 Prévention primaire

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 11a Dispositif de prévention secondaire

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 12 Prévention primaire et secondaire pour la petite enfance

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 13 Conditions d'intervention

Le chef du SPJ précise que les conditions d'intervention sont subordonnées à deux conditions cumulatives, à savoir la mise en danger de l'enfant et la capacité des parents à y faire face. Le deuxième alinéa de cet article donne l'autorisation au SPJ d'intervenir sur la demande d'aide des parents sans recourir à un mandat de justice. Quant au troisième alinéa, il précise les buts de l'intervention du SPJ. Le chef du SPJ estime, comme l'a soulevé un membre de la commission, que le titre de l'article pourrait s'intituler "Conditions et buts d'intervention".

Dès lors, un membre de la commission propose d'amender l'article 13 comme suit:

Article 13 Buts et conditions d'intervention

¹ *Les mesures de protection visent à prévenir, limiter ou faire disparaître le danger qui menace le mineur.*

² *Lorsque le développement psychique, affectif ou social d'un mineur est menacé et que les parents ne peuvent y remédier seuls, le département prend les mesures de protection nécessaires.*

³ *Le département peut être saisi par une demande d'aide des parents, du mineur capable de discernement ou de son représentant légal ou par un signalement. Sont réservées les compétences des autorités judiciaires compétentes.*

L'article 13 amendé est adopté à l'unanimité.

Article 14 Action socio-éducative

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 16 Révision périodique

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 24 Curatelle de représentation

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 24 a Mesures de protection en cas d'enlèvement international d'enfants

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 25 a Offre institutionnelle

Le chef du SPJ explique qu'il s'agit là d'une rocade avec l'article 58 existant qui a été adopté par le Grand Conseil en 2004 donnant ainsi au SPJ les moyens légaux de conduire une vraie politique publique en matière de prestations d'éducation spécialisée nécessaires à la protection des mineurs.

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 25 b Politique socio-éducative

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 25 c Obligations des institutions d'éducation spécialisée

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 27 Dépistage et appréciation

Un commissaire propose un amendement pour que les avis des professionnels de terrain soient pris en compte par le SPJ afin d'accélérer la mise en pratique des mesures. Cet amendement tient compte de l'évolution des rapports entre les réseaux de professionnels qui intègrent de plus en plus un assistant social du SPJ pour pouvoir faire de la prévention secondaire ou éventuellement amorcer une mesure de prévention tertiaire.

La conseillère d'Etat est favorable à cet amendement, mais souligne que la décision finale appartient au SPJ qui doit, si nécessaire, solliciter la justice.

Par 8 voix pour et 3 abstentions, la commission propose de modifier l'article 27 alinéa 2 comme suit:

Article 27 Dépistage et appréciation

² A cet effet, et afin d'apprécier les difficultés ou le danger encouru par le mineur, ainsi que la capacité des parents à y remédier, le département prend les informations nécessaires et tient compte des avis des professionnels concernés. Il en informe les parents ou le représentant légal, sous réserve des cas de fait ou de présomption d'atteinte à l'intégrité physique et sexuelle. Les compétences des autorités judiciaire sont réservées.

L'article 27 amendé est adopté à l'unanimité.

Article 30 Placement d'enfants

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 35 Accueil familial renforcé

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 39 Soutien financier et montant forfaitaire

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 45 Dispense d'autorisation

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 46 Abrogé

A la demande d'un commissaire, le chef du SPJ explique que cet article est abrogé, car l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) fait partie intégrante de la politique socio-éducative et des institutions d'éducation spécialisée en sont chargées dans le cadre de contrats de prestation. Les intervenants sont donc des professionnels engagés par ces institutions. Il n'est pas souhaité qu'ils soient indépendants sans encadrement, sans supervision et sans formation continue. Il s'agit aussi d'éviter que les éducateurs spécialisés ayant été renvoyés d'une institution mènent des actions parallèles qui ont nécessité, par le passé, des interventions judiciaires.

L'abrogation de cet article est adoptée à l'unanimité.

Article 57 Compétence

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 Catégories de bénéficiaires

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 a Demande subvention

Le chef du SPJ expose que la formulation de cet article est dictée par la loi sur les subventions.

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 b Durée de la convention

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 c Contenu de la décision ou de la convention

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 d b) en particulier

Un commissaire propose de fusionner l'article 58c et l'article 58d par souci de clarté et d'amender les articles comme suit:

Article 58 c Contenu de la décision ou de la convention

En général et en particulier

¹ *La convention ou la décision octroyant la subvention précise en particulier l'objet et le but de la subvention, les prestations attendues, le montant de la subvention, les bases de calcul, les charges et conditions imposées au bénéficiaire et les conséquences du non respect des obligations, conformément à la législation cantonale en matière de subventions.*

² *Le contrat de prestations ou la convention de subventionnement règle les modalités d'accès aux prestations pour les familles au bénéfice de mesures de prévention secondaire et pour les mineurs suivis par le SPJ.*

³ *En outre pour les institutions d'éducation spécialisée, le contrat de prestations indique notamment:*

- les ressources allouées en tenant compte des ressources propres de l'institution et, le cas échéant, des autres subventions, publiques ou privées, que perçoit l'institution, à l'exception de dons à affectation spécifique et conforme à la volonté du donateur ;*
- la durée de validité du contrat, soit la période durant laquelle les prestations doivent être fournies et le versement des subventions tel que stipulé dans le contrat est assuré ;*
- les moyens de contrôle dont dispose le SPJ, en sus de la consultation des dossiers et de l'accès aux locaux ou aux établissements utilisés par le bénéficiaire pour la réalisation de la tâche concernée par la subvention, pour s'assurer:*
 - de la production effective des prestations par l'institution ;*
 - de la qualité des prestations fournies par l'institution ;*
 - de l'utilisation économe et efficace des ressources allouées ;*
- les modalités de résiliation du contrat.*

L'article 58d amendé est adopté à l'unanimité.

Article 58 e (d) Calcul des subventions

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 f (e) Modification des prestations

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 g (f) Devoir d'information et contrôle

A la demande d'un commissaire, le chef du SPJ indique que le SPJ peut surveiller même des institutions qui ne sont pas subventionnées, car elles sont soumises au droit fédéral du régime d'autorisation et de surveillance.

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 h (g) Charges et conditions

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 i (h) Sanctions

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 58 j (i) Conditions de travail

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 59 Fonds

Cet article est adopté à l'unanimité.

Article 60 Participation des communes

La conseillère d'Etat explique, à la demande d'un commissaire, que cet article est abrogé en raison des modifications apportées à la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF).

Cet article est adopté à l'unanimité.

Conclusions

La commission vous recommande d'entrer en matière et d'adopter le projet de loi tel qu'amendé à l'unanimité.

Yverdon-les-Bains, le 25 février 2010.

La rapportrice :
(Signé) *Gloria Capt*