

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES PETITIONS
chargée d'examiner l'objet suivant :

Pétition Nous demandons l'introduction d'un organe de contrôle et de surveillance des intervenants en protection de l'enfance et de la jeunesse (IPE) ainsi que de la DGEJ. Nous demandons que toute personne qui se sent victime d'une intervention d'un IPE ou de la DGEJ puisse faire appel à cet organe.

1. PREAMBULE

Pour traiter de cet objet, la Commission thématique des pétitions a siégé le jeudi 5 décembre 2024, à la salle du Bicentenaire, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Claire Attinger Doepper, Sylvie Pittet Blanchette, Valérie Zonca, et de MM. Alain Cornamusaz, Guy Gaudard, Didier Lohri (remplaçant Nathalie Jaccard), Pierre-François Mottier, Pierre-André Pernoud, Jean-François Radice, Thierry Schneiter, sous la présidence de Mme Elodie Lopez. Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de commission parlementaire, a tenu les notes de séances.

2. PERSONNES ENTENDUES

La délégation des pétitionnaires est composée de : Julien Dura, Président du Mouvement, Parents, Enfants, Jeunesse (MPEJ), et Me Benoît Sansonnens, avocat, membre MPEJ.

La délégation de l'administration est composée de : Vassilis Venizelos, Chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), et Schick Manon Directrice générale, Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ).

2. DESCRIPTION DE LA PÉTITION

L'Office Fédéral de la statistique (OFS) évoque un taux de mariage toujours en baisse et un taux de divorce en augmentation. La rancune, les ressentiments et la souffrance consécutifs impactent trop souvent les enfants, qui deviennent otages de la séparation de leurs parents. Depuis 2014, l'autorité parentale conjointe est la règle pour toutes et tous. Toutefois, certains parents refusent l'exercice de ce droit au parent non-gardien. Le MPEJ traite deux à trois situations par jour. Selon les pétitionnaires, dans un nombre de dossiers toujours plus nombreux, il apparaît qu'un parent utilise l'arme des fausses accusations (par exemple : actes d'ordre sexuel) pour essayer de couper tout lien entre l'autre parent et les enfants. Les enquêtes sont souvent longues et fastidieuses. Lorsque l'on arrive à la conclusion que l'on se trouve face à de fausses accusations, les sanctions sont dérisoires. A tout le moins, elles sont bien plus dérisoires que les sanctions qui auraient pu être prononcées si l'on avait cru les fausses accusations.

Par ailleurs, les IPE agissent comme des électrons libres. Il n'y a pas véritablement de surveillance, ni même de procédure de contrôle de qualité au niveau des rapports qui sont établis.

Les pétitionnaires voient deux solutions :

1. Créer une autorité de surveillance indépendante. A l'heure actuelle, si l'on constate un problème avec la DGEJ, on s'adresse à sa directrice qui, juge et partie, protège presque toujours ses subalternes. L'autorité de surveillance comprendrait des personnes de différents horizons (éducation, droit, psychiatrie, etc.), recevrait les plaintes des justiciables et procéderait à des inspections auprès des IPE, afin de démontrer si

les directives – à établir – en matière de tenue des dossiers sont respectées. Les pétitionnaires font un parallèle entre cette autorité de surveillance et le Conseil de la magistrature. L'organe de contrôle, composé de spécialistes en droit, de médecins, de psychologues, inspecterait les dossiers au hasard, au sein de la DGEJ.

2. Tenir des procès-verbaux des entretiens avec la DGEJ signés par les personnes présentes. En effet, être correctement entendu-e et ne pas subir l'arbitraire d'une autorité fait partie des droits de base des citoyennes (Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 6).

3. AUDITION DES PÉTITIONNAIRES

Les pétitionnaires indiquent avoir subi d'inadmissibles procédures, de fausses dénonciations et des rapports mensongers d'IPE. Le problème est endémique, selon eux. Les instances étatiques se couvrent, même sur le plan intercantonal. La DGEJ forme un Etat dans l'Etat. Ses rapports sont très dangereux, car rédigés de façon subjective, sans méthode scientifique, et niant les valeurs de l'état de droit. Ils sont copiés-collés et entérinés par les juges, qui ne font pas preuve d'esprit critique.

Aucun procès-verbal des entretiens avec la DGEJ n'est rédigé et, bien souvent, l'IPE ne prend aucune note. Or, la mémoire joue des tours et, sans note, élaborer un dossier digne de ce nom est impossible. L'IPE peut écrire ce qu'il veut dans son rapport, raison pour laquelle la pétition se concentre sur cette fonction. Le problème, concernant aussi bien les pères que les mères, est constaté par de nombreux confrères.

Me Sansonnens, également spécialiste en droit des assurances, propose que, vu la difficulté, pour un intervenant, de rédiger un procès-verbal tout en participant à la discussion, de retenir la solution de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), art. 44, al. 6 : « Sauf avis contraire de l'assuré, les entretiens entre l'assuré et l'expert font l'objet d'enregistrements sonores, lesquels sont conservés dans le dossier de l'assureur ». Les enregistrements pourront être détruits si le rapport est validé. Cette méthode doit aussi être appliquée aux expertises pédopsychiatriques familiales. Aucun changement législatif n'est nécessaire et il faudrait une directive claire et précise. L'application de cette disposition légale améliorerait la qualité des procédures et accélérerait ces dernières, grâce à des rapports établis de manière professionnelle. Les enregistrements pourraient être réalisés avec un téléphone intelligent, ce qui n'engendrerait pas de dépenses supplémentaires.

Par ailleurs, une ancienne collaboratrice de la DGEJ, en contact avec les pétitionnaires, confirme les constats des pétitionnaires sur la DGEJ et adhère aux mesures qu'ils proposent. Selon elle, les rapports sont emplis d'a priori et certains comportements de la DGEJ sont inadmissibles.

En conclusion, affirmer que l'intervention étatique en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse est problématique relève d'une lapalissade. Ne rien faire serait inadmissible, car les répercussions existent à long terme. Un nombre difficilement quantifiable, mais certainement important de familles ont été détruites sur les plans humain et financier à cause d'interventions catastrophiques. Il est aussi urgent de revoir le droit de la famille, concernant la formation des intervenants, les pensions alimentaires, la garde alternée, la prise en compte de la faute, etc.

4. AUDITION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT

M. Venizelos rappelle que la DGEJ a trois missions principales :

1. Participation des jeunes et la promotion des activités de jeunesse : enveloppe annuelle de 400'000 francs mise à disposition d'une commission composée de représentants des communes et de l'administration pour soutenir des projets portés par les jeunes et les communes pour les jeunes.
2. Prévention en milieu scolaire et hors école : collaboration avec le DEF et le DSAS, avec une stratégie de prévention enfance-jeunesse prévue en 2025.
3. Protection de l'enfance : suivi de plus de 8'200 enfants par an, dont environ 3'000 nouvelles situations signalées par la police, les médecins, la direction des établissements scolaires, notamment.

La hausse des cas a été marquée ces dernières décennies notamment à cause de la dégradation de la situation – complexité des cas et des trajectoires de vie – et du renforcement des signalements. Cette situation extrêmement tendue génère une charge de travail très importante au sein de la DGEJ.

La protection de l'enfance suscite énormément de réclamations – une centaine par an / env. 3 % des nouvelles situations – car l'intervention de la DGEJ dans la sphère intime des familles peut être vécue comme une intrusion. Ces situations extrêmement sensibles nécessitent professionnalisme, proportionnalité et surveillance. En effet, il ne faut pas qu'une personne prenne seule une décision.

Etant l'un des services dont l'action est la plus surveillée, la DGEJ a fait l'objet de rapports et d'audits ces dernières années (*ndlr : la liste est fournie par la DGEJ*), conduisant à plusieurs réformes déjà réalisées ou en cours. Les parents et les familles peuvent contester les décisions de justice, voire recourir contre ces dernières. La DGEJ essaie de l'éviter en collaborant en amont avec les professionnels et les parents à la recherche de meilleures solutions.

La nouvelle politique socio-éducative stabilisera la situation dans les fondations, foyers et institutions, confrontés à une double problématique. La première : attirer les professionnels compétents. En effet, les écarts salariaux sont importants d'une part entre le parapublic social vaudois et celui des autres cantons, et d'autre part entre le social public vaudois et le parapublic social vaudois. Pour cette raison, une augmentation salariale pour les éducateurs et éducatrices a été acceptée en 2024. Et récemment, le Conseil d'État a voté 24 millions sur 5 ans pour renforcer les salaires et permettre aux institutions de recruter plus facilement. Les premiers retours de cette nouvelle politique salariale sont positifs.

Deuxième problème des institutions et des foyers : créer de nouvelles places. Pour cette raison, le Conseil d'État a prévu 80 millions ces prochaines années afin de renforcer non seulement le soutien aux institutions, mais aussi les mesures ambulatoires. En effet, l'on vise autant que possible le maintien des enfants à domicile au plus proche de leur famille, avec un soutien à la parentalité.

La DGEJ a fait l'objet d'audits et de surveillance à la suite de situations dramatiques, comme celle survenue dans le Nord vaudois, qui avait suscité énormément d'émotion et d'indignations. Nombre de mesures ont été prises, notamment la création de la DGEJ – anciennement Service de la protection de la jeunesse (SPJ) – des moyens supplémentaires, dont les 80 millions, la révision de la politique socio-éducative, une réforme du fonctionnement de la DGEJ pour de meilleures relations avec l'Ordre judiciaire, les fondations et institutions. A ce titre, les liens avec l'Association Vaudoises des organisations privées pour personnes en difficulté (AVOP) ont été renforcés, avec une feuille de route mise en place avec les faïtières. Les mesures visent non seulement à dégager plus de moyens pour répondre à l'augmentation des cas, mais aussi à remettre en question certains fonctionnements de la DGEJ, les relations avec les entités extérieures et la surveillance de différentes institutions, pour que les orientations et décisions prises par les institutions s'inscrivent dans une stratégie coordonnée sur l'ensemble du canton. Ces diverses mesures commencent à porter leurs fruits.

Mme Schick poursuit la présentation, annonçant d'abord que la DGEJ ne peut pas répondre à la deuxième revendication de la pétition (« Les fausses accusations doivent être punies plus sévèrement ») : c'est le Code pénal suisse (art. 303) qui détermine les sanctions prévues en cas de dénonciation calomnieuse. Elle développe ensuite la position de la DGEJ concernant les autres revendications de la pétition :

1. Surveillance de la DGEJ

Surveillance générale et institutionnelle de la DGEJ : par la Commission de gestion, la Commission des finances, la Cour des comptes, le Contrôle cantonal des finances.

Validation ou invalidation des recommandations de la DGEJ par la justice : la DGEJ et la Justice de paix reçoivent simultanément les signalements d'enfants en danger. La DGEJ évalue la situation, propose des mesures et rédige un rapport pour la Justice de paix. Sur cette base, cette dernière de clôturer l'affaire si les parents sont capables de remédier à la situation, ou d'instaurer une mesure de protection. Si la justice estime que les parents collaborent suffisamment, elle décide d'un suivi sans mandat de justice par la DGEJ – par exemple sans retrait de l'enfant ni limitation de l'autorité parentale. En cas de collaboration insuffisante (40 % des cas) ou de responsabilité avérée des parents dans le mal-être et la maltraitance de l'enfant, la justice impose un suivi avec mandat. La DGEJ rend régulièrement compte de ses actions à la justice.

Les parents sont entendus par la justice lors d'audiences et peuvent être représentés par un-e avocat, exprimer leur mécontentement quant à l'intervention de la DGEJ et contester les mesures. La justice valide ou invalide les recommandations de la DGEJ. En cas de désaccord avec la décision de la justice, les parents peuvent recourir auprès du Tribunal cantonal, puis fédéral.

Surveillance interne à la DGEJ des interventions des assistants sociaux en protection des mineurs (ASPM)

Mme Schick réfute fermement l'affirmation des pétitionnaires selon qui les ASPM travaillent en électrons libres. Au sein de l'Office régional de protection des mineurs, ces personnes appartiennent à un groupe avec un-e responsable, également adjoint-e à le/la chef-fe d'office. Tous les rapports envoyés à la justice, y compris leurs conclusions et recommandations, sont validés par le/la chef-fe d'office. Les situations complexes donnent lieu à des supervisions régulières qui, si elles mettent en difficulté les équipes, nécessitent des intervenants externes – psychiatres, pédopsychiatres. Un exemple : lorsqu'un bébé signalé comme secoué est retiré à ses parents et placé, la justice pénale suit son cours. Toutefois, la situation se complique si les parents refusent d'admettre le problème et ont un deuxième enfant. Lors des supervisions régulières et obligatoires, il s'agit donc d'évaluer le risque de récidive et de réfléchir à la possibilité de laisser le nouveau-né exposé, lui aussi, à des séquelles graves, voire mortelles. Certaines situations extrêmement difficiles et inacceptables provoquent chez les professionnels une forme de déni. Intervient alors la Commission interdisciplinaire d'éthique et de protection de l'enfant (CIEP), externe à l'administration et composée d'experts, dont l'ancien juge Jean Zermatten, et de professionnels de plusieurs cantons. Il existe une supervision pour les chefs d'office, la directrice générale et son adjoint, où sont discutées les situations qui placent les professionnelles en grande difficulté.

Toutes les situations, y compris les plus anodines, sont donc régulièrement passées en revue. Le cadre autour de l'intervention de la DGEJ est extrêmement serré, avec aussi la possibilité, pour les parents, de la contester.

Dispositifs d'écoute ou de médiation

L'espace d'écoute mis en place par la DGEJ en 2022 est sollicité lorsque cette dernière se trouve dans une impasse et ne parvient pas à faire comprendre son rôle et ses actions aux parents. Deux responsables de groupe de la DGEJ entendent alors le ou les parents, analysent les raisons de leur mécontentement – problème de communication, d'action, d'inaction, par exemple – dans l'optique de rétablir le dialogue et la collaboration et de parvenir à une solution acceptée des parents. Quand c'est impossible, la DGEJ adresse les parents au Bureau cantonal de médiation administrative. Il arrive régulièrement que les parents n'entreprennent pas cette démarche, n'y étant pas obligés.

La pétition ne précise pas le rôle de l'organe de surveillance demandé. Les décisions de la justice peuvent être contestées par les parents à différents moments. L'intervention d'autres experts pour valider ou invalider les décisions de justice compliquerait les procédures et remettrait probablement en cause le fonctionnement de l'État. Il s'agirait de clarifier le rôle de l'organe de surveillance qui prendrait des décisions contraires à des décisions émises par la justice.

2. Enregistrement des entretiens

Les entretiens entre assistants sociaux, parents, professionnels et enfants – seuls selon leur âge – se déroulent dans un esprit de dialogue et de recherche de solutions. La DGEJ tente de cerner la situation, les actions des parents et ce qui a fonctionné ou non pour remédier à la situation. La DGEJ ne juge pas les parents. Si c'était le cas et si l'on enregistrerait les entretiens pour les transcrire dans un procès-verbal, les personnes discuteraient chaque mot et demanderaient des rectifications ; ce serait contre-productif. L'important est que les entretiens se déroulent de la façon la plus collaborative possible, sachant que parfois, c'est impossible et que le dialogue se rompt. Par ailleurs, il n'existe aucune base légale pour de tels enregistrements. La DGEJ n'a aucune fonction juridictionnelle ni d'audition, la justice ne lui déléguant pas l'audition d'enfants dans le cadre de procédures d'appréciation pénale.

En revanche, la DGEJ résume les propos des parents, par exemple séparément dans le cadre d'un divorce conflictuel, ainsi que ceux des professionnel-les, et dresse des constats objectifs. L'ensemble de ces éléments figure dans le rapport précisant que certains propos correspondent à l'avis du père ou de la mère, ou au constat de la DGEJ. Le rapport est discuté en audience, la Justice de paix ou le Tribunal d'arrondissement donnant l'occasion aux parents de le contester. De plus, les parents peuvent se faire accompagner d'une personne de confiance – par exemple du MPEJ et de M. Dura, ou du Mouvement de la condition paternelle. Cette personne peut prendre des notes et discuter avec les parents avant ou après l'entretien. Les parents peuvent demander de consulter le dossier de leur enfant et d'obtenir une copie des documents, sauf si l'un des parents doit ignorer ce que l'autre parent a dit ou fait.

5. DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION

Plusieurs commissaires s'opposent à la pétition pour plusieurs raisons :

- Les mesures et les actions de la DGEJ semblent suffisantes. Il faut faire confiance à cet organe de l'Etat. Mme Schick a aussi évoqué les mesures pour dépasser les faiblesses et difficultés auxquelles la DGEJ peut être confrontée en cas de situations très graves et complexes.
- Le manque d'éléments statistiques et objectifs cités par les pétitionnaires.
- Jamais les parents ne seront contents de mesures de placement. Toutefois, il y a une évolution positive dans l'information donnée à ceux-ci par la DGEJ et dans la collaboration.
- Lors de la première rencontre, les parents peuvent être dans un certain état d'esprit, qui se modifie jusqu'à la fin des entretiens, une évolution qui ne serait pas retracée dans des enregistrements. Un rapport montrant cette évolution est préférable. La DGEJ donne son expertise ; elle n'est pas la porte-parole des parents.
- Ce n'est pas à la CTPET de se prononcer sur le bien-fondé des actions de la DGEJ.
- Le plaidoyer des pétitionnaires était difficile à saisir, alors que la présentation de la DGEJ était complète. Bien qu'elle travaille correctement et soit surveillée, la DGEJ commettra malheureusement toujours des erreurs tant les situations peuvent être délicates.
- Un commissaire se soucie de la bonne transmission des informations entre l'enseignant-e, la direction de l'établissement et la personne qui établit le rapport final.
- Les pétitionnaires sont impliqués personnellement et ont parlé d'un ton parfois déplaisant, intentant un procès d'intention à la DGEJ.

Un commissaire pense, lui, que la retranscription impartiale peut être utile pour entrer en discussion et en négociation. Alors que la DGEJ semble travailler de manière adéquate et que la surveillance, le fait qu'il reste des situations qui ne trouvent pas d'issue correcte, interpelle, raison pour laquelle ce commissaire s'abstiendra lors du vote. Les pétitionnaires auraient dû insister sur le fait que leur pétition concerne les situations conflictuelles à la suite de divorces ou de séparations.

6. VOTE DE RECOMMANDATION

La commission recommande au Grand Conseil de classer la présente pétition par 10 voix et 1 abstention.

Cudrefin, le 21 janvier 2025

Le rapporteur :

Thierry Schneider