



*« Exposition des enfants à la violence dans le couple :
une analyse des processus et des coûts dans le contexte de l'attribution de la
garde et des droits de visite »*

*« Kinder als Mitbetroffene von Paargewalt:
eine Analyse von Prozessen und Kosten im Kontext
des Besuchs- und Sorgerechts »*

Rapport de recherche

Auteur-e-s

Ornella Larenza
Andreas Jud
Nicole Florence Eicher
Meret Sophie Walliman
Francesca Maci
Ersilia Gianella
Véronique Jaquier Erard
Fiona Friedli

Manno

9.12.2025

Table des matières

LISTE DES ABBREVIATIONS ET DES LOIS CITEES	5
LISTE DES TABLEAUX.....	7
LISTE DES FIGURES	8
Remerciements.....	9
Executive summary	10
Introduction	17
1. État des lieux des connaissances autour des processus de protection des enfants exposés à la violence dans le couple	18
1.1. Exposition des enfants à la violence dans le couple : éléments de cadrage	18
1.2. Réglementation et mise en œuvre de la protection des enfants exposés à la violence dans le couple en Suisse : un état des lieux des défis à relever.....	20
1.3. Une étude exploratoire des processus et des coûts pour contribuer à la réflexion en Suisse	22
2. Méthodologie	23
2.1. Recensement des acteurs et reconstruction des processus de réglementation et mise en œuvre des droits de visites et de la garde	23
2.1.1. Sélection des dossiers pour les études de cas.....	24
2.1.2. Prise de contact avec les personnes référentes.....	25
2.1.3. Collecte des dossiers et des informations.....	25
2.1.4. Reconstruction des cas et focus groupes.....	27
2.2. Analyse critique des processus de réglementation et mise en œuvre des visites et de la garde et identification des actions manquantes et évitables	28
2.3. Analyse des coûts des processus de réglementation et mise en œuvre des visites et de la garde	29
2.3.1. Définition de l'objet de coût.....	29
2.3.2. Définition de la procédure d'estimation.	30
2.3.3. Analyse des coûts.	33
3. Configuration des réseaux d'acteurs cantonaux dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence.....	34
3.1. Principaux acteurs de la protection des enfants exposés à la violence.....	35
3.2. Configuration du réseau d'acteurs dans le canton de Saint-Gall.....	38
3.2.1. Stratégies et développements cantonaux pour la protection de l'enfant	38
3.2.2. Acteurs cantonaux	38
3.3. Configuration du réseau d'acteurs dans le canton du Tessin	42
3.3.1. Stratégies et développements cantonaux dans le contexte de la protection de l'enfance	42
3.3.2. Les acteurs cantonaux	42
3.4. Configuration du réseau d'acteurs dans le canton de Zurich	47

3.4.1.	Stratégies et développements cantonaux dans le contexte de la protection de l'enfance	47
3.4.2.	Les acteurs cantonaux	47
3.5.	Configuration du réseau d'acteurs dans le canton de Vaud	51
3.5.1.	Stratégies et développements cantonaux pour la protection de l'enfant	51
3.5.2.	Acteurs cantonaux	51
3.6.	Conclusions	56
4.	Analyse des processus de réglementation et mise en œuvre de la garde et des droits de visite	58
4.1.	Introduction	58
4.2.	Analyse des processus dans le canton de Saint-Gall.....	58
4.2.1.	Du signalement à la prise en compte de l'exposition des enfants à la violence dans le couple	58
4.2.2.	L'instruction du dossier.....	61
4.2.3.	Prise de décision.....	63
4.3.	Analyse des processus dans le canton du Tessin	64
4.3.1.	Du signalement à la prise en compte de l'exposition des enfants à la violence dans le couple	64
4.3.2.	L'instruction du dossier.....	66
4.3.3.	Prise de décision et administration des mesures	70
4.4.	Analyse des processus dans le canton de Zurich	72
4.4.1.	Du signalement à la prise en compte de l'exposition des enfants à la violence dans le couple	72
4.4.2.	Instruction du dossier et gestion du cas	74
4.4.3.	Prise de décision et administration des mesures	78
4.5.	Analyse des processus dans le canton de Vaud	81
4.5.1.	Protéger les mineur-e-s et signaler la violence.....	82
4.5.2.	Quand la protection de l'enfant se heurte aux logiques des séparations conjugales : problématiques observées dans les cas vaudois	83
4.5.3.	Quand les logiques d'intervention se confrontent : implications pour la protection de l'enfant	88
4.6.	Conclusions	89
5.	Analyse des coûts des processus de réglementation et mise en œuvre de garde et droits de visite ..	92
5.1.	Introduction	92
5.2.	Analyse des coûts des processus dans le canton de Saint-Gall	93
5.2.1.	Analyse des coûts selon la complexité procédurale et le type d'exposition à la violence des enfants.	94
5.3.	Analyse des coûts des processus dans le canton du Tessin.	100
5.3.1.	Analyse détaillée selon la complexité procédurale et le type d'exposition à la violence des enfants	101

5.4.	Analyse des coûts des processus dans le canton de Zurich.....	109
5.4.1.	Analyse des coûts selon la complexité procédurale et le type d'exposition à la violence des enfants.	110
5.5.	Analyse des possibilités d'optimisation et des investissements nécessaires dans les cantons Sant Gall, Tessin et Zurich.	116
5.5.1.	Optimisations et investissements concernant la phase de signalement et prise en compte de la violence	116
5.5.2.	Optimisations et investissements concernant la phase d'instruction du dossier	117
5.5.3.	Optimisations et investissements concernant la phase de décision et d'exécution des mesures	119
6.	Conclusions.....	121
7.	Références	126
ANNEXE : APERCU DES CAS ANALYSES		132

LISTE DES ABBREVIATIONS ET DES LOIS CITEES

AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AJB	Amt für Jugend und Berufsberatung
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
ARP	Autorità regionale di protezione
BEFH	Bureau vaudois de l'égalité entre les femmes et les hommes, Lausanne
BELUA	Instrument d'évaluation bernois et lucernois pour la protection de l'enfant
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210.0
CDE	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
CDPJ	Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010, BLV 211.02
CE/VD	Conseil d'État, canton de Vaud
CI	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er avril 2018, RS 0.311.35
CMP	Centre d'accueil MalleyPrairie, Lausanne
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0
CPAle	Centre Prévention de l'Ale, Lausanne
CPC	Code de procédure civile suisse du 19 décembre 2008, RS 272
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, RS 312.0
DGEJ	Direction générale de l'enfance et de la jeunesse
EG KESR	Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht des Kantons Zürich vom 25. Juni 2012
EG-KES	Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 24.04.2012 (Stand 01.02.2024)
EMUS	Équipe mobile d'urgence sociale, Unisanté Lausanne
FF	Feuille fédérale suisse
GC/VD	Grand Conseil, canton de Vaud
GOG	Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) (vom 10. Mai 2010)
GNP	Gruppo prevenzione e negoziazione
GSG	Gewaltschutzgesetz (GSG) (vom 19. Juni 2006)
GSG	Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006, LS 351.
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz des Kantons Zürich vom 14. März 2011
KJZ	Kinder- und Jugendhilfezentren
LACLAV	Legge di applicazione e complemento della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati du 8 mars 1995
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions du 23 mars 2007, RS 312.5
LOVD	Loi vaudoise du 26 septembre 2017 d'organisation de la prévention et de la lutte contre la violence domestique, BLV 211.12
LPMA	Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto du 8 mars 1999
LPol	Legge sulla polizia du 12 décembre 1989
LProMin	Loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs, BLV 850.41
LVCC	Loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse, BLV 211.01
LVP AE	Loi du 29 mai 2012 d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant, BLV 211.255

MPUC	Mesures protectrices de l'union conjugale
PAN-CI/VD	Plan d'action de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, canton de Vaud, 17 mars 2021
PG	Polizeigesetz vom 10. April 1980, sGS 451.1
RLACLAV	Regolamento della legge di applicazione e complemento della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati du 21 décembre 2010
RLOVD	Règlement d'application de la loi du 26 septembre 2017 d'organisation de la prévention et de la lutte contre la violence domestique, BLV 211.12.1
RLProMin	Règlement d'application du 5 avril 2017 de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs, BLV 850.41.1
RO	Recueil officiel du droit fédéral
ROPMA	Regolamento della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto du 29 novembre 2000
SOD	Soziale Dienste Stadt Zürich
TC/VD	Tribunal cantonal, canton de Vaud
TDA	Tribunal d'arrondissement, canton de Vaud
UAP	Ufficio dell'aiuto e della protezione
UAR	Ufficio dell'assistenza riabilitativa

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Typologie des formes d'exposition des enfants à la violence dans le couple, adaptée de Holden (2003) et De Puy et al. (2020)	page 20
Tableau 2	Aperçu d'une sélection de cas présentant un degré de complexité faible et élevé à Saint-Gall	page 95
Tableau 3	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG02_Claudio	page 97
Tableau 4	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG06_Emil	page 98
Tableau 5	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG04_Anna	page 99
Tableau 6	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG07_Milo	page 100
Tableau 7	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG11_Merlin	page 101
Tableau 8	Aperçu d'une sélection de cas présentant un degré de complexité faible et élevé dans le canton du Tessin	page 102
Tableau 9	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI08_Michele	page 104
Tableau 10	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI09_Ceu	page 105
Tableau 11	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI01_Chicara	page 106
Tableau 12	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI05_Simona Alice et Giuseppe	page 108
Tableau 13	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI03_Giulia_Sofia	page 109
Tableau 14	Aperçu d'une sélection de cas présentant un degré de complexité faible et élevé à Zurich	page 111
Tableau 15	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH09_Sina	page 112
Tableau 16	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH08_Aline et Elias	page 113
Tableau 17	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH12_Nina	page 114
Tableau 18	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH10_Tom, Louis et Finn	page 115
Tableau 19	Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH02_Elena, Mira et Gabriel	page 116

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Aperçu des principaux acteurs et de leurs interactions dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple dans le canton de Saint-Gall	page 42
Figure 2	Aperçu des principaux acteurs et de leurs interactions dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple dans le canton du Tessin	page 47
Figure 3	Aperçu des principaux acteurs et de leurs interactions dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple dans le canton de Zurich	page 51
Figure 4	Aperçu des principaux acteurs et de leurs interactions dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple dans le canton de Vaud	page 56

Remerciements

Nous remercions sincèrement les membres des APEA et les juges des tribunaux civils de première instance des cantons de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich qui ont consacré leur temps à notre projet, notamment en permettant aux chercheuses et chercheurs d'accéder aux dossiers, en participant aux entretiens et aux focus groupes.

Nous remercions également tous les collaborateurs et les collaboratrices des services et des autorités impliqués dans le projet dans les cantons de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich pour leur soutien logistique et administratif et l'aide au repérage des informations sur les coûts. Nous adressons également nos sincères remerciements aux référent-e-s des services sociaux cantonaux UAP et KJZ pour leur contribution à cette recherche.

Nous remercions les collaborateurs et collaboratrices de l'Ordre judiciaire vaudois pour l'aide dans le cadre de l'extraction des dossiers utilisés pour cette étude.

Executive summary

L'étude en bref

L'exposition des enfants à la violence peut causer des traumatismes durables chez les mineurs. Cette étude, menée par SUPSI et ZHAW, vise à examiner de manière approfondie les processus conduisant aux décisions sur la garde et les droits de visite du point de vue des enfants exposés à la violence au sein du couple. Au travers d'une étude exploratoire par l'analyse de cas, elle contribue à la réflexion autour des pratiques concernant la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple en Suisse dans une perspective multiniveaux. Elle s'intéresse notamment aux interactions entre le cadre légal (fédéral et cantonal), les structures organisationnelles (au niveau de chaque canton) et les ressources et les pratiques institutionnelles locales, dans le cadre des processus de réglementation et mise en œuvre de la garde et des droits de visite dans deux cantons de la Suisse latine (TI, VD) et de la Suisse alémanique (SG, ZH).

L'étude s'articule autour de deux volets, précédés par le recensement des principaux acteurs impliqués dans les processus : 1) l'analyse détaillée de 41 processus décisionnels concernant l'attribution de la garde et des droits de visite d'enfants exposés à la violence au sein du couple et 2) l'analyse des coûts de ces processus, tout en montrant les optimisations possibles et les investissements à effectuer pour que les processus soient respectueux de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'échantillon se compose de dossiers d'APEA ou de tribunaux civils de première instance relativement récents (décision prise à partir de 2021) concernant des enfants (0-18 ans) confrontés avec différents types d'exposition à la violence au sein du couple et notamment 12 dossiers du canton de Saint-Gall, 11 du canton du Tessin, 6 du canton de Vaud et 12 du canton de Zurich. Dans les cantons de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich, des entretiens semi-directifs ont également été menés avec les responsables des cas afin d'approfondir l'analyse des cas et les processus décisionnels. En outre, la pratique en matière de décisions dans les trois cantons mentionnés a été discutée dans le cadre de focus groupes multidisciplinaires.

Une double perspective analytique informe l'analyse des cas. D'un côté l'analyse sous un angle « travail social » a permis d'identifier la manière de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans les pratiques professionnelles mises en œuvre par les différents acteurs à chaque étape de l'histoire ; de l'autre, l'analyse des processus sous un angle juridique a permis de situer l'analyse des pratiques professionnelles dans le contexte juridique dans lequel les décisions ont été prises.

Enfin, l'analyse des coûts des processus se focalise sur les dossiers collectés dans les cantons de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich. Concrètement, les coûts directs (directement générés par le processus) et tangibles (mesurables) générés par toutes les activités décrites dans les dossiers (du signalement à la décision finale sur le cas) ont été calculés ou estimés. Une fois les coûts globaux des processus reconstruits en partant des activités minimales, ces dernières ont été regroupées dans quatre catégories de facteurs qui composent la structure des coûts des processus et notamment : les frais de gestion, les frais d'expertise et évaluation, les frais de support et les frais d'avocat. Pour conclure, une analyse exploratoire en comparant la structure des coûts des cas a été menée, afin de dégager une réflexion autour des améliorations possibles dans l'intérêt des enfants.

Configuration des réseaux d'acteurs cantonaux dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence

En raison de l'autonomie cantonale résiduelle émanation du fédéralisme, certaines similarités et différences concernant la configuration des réseaux d'acteurs dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple peuvent être mises en évidence dans les cantonaux examinés (SG, TI, VD, ZH), notamment quant à la structure organisationnelle et aux ressources des principaux acteurs impliqués.

Dans tous les cantons les autorités de protection des enfants et des adultes (**APEA**) sont chargées de protéger et d'assurer le bien-être des enfants et des adultes qui ont besoin d'aide. Elles sont notamment compétentes pour recevoir les signalements de mise en danger du bien-être d'un enfant de toute personne soupçonnant que l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'un enfant semble menacée (art. 314c, CC). Elles disposent d'un ensemble d'outils juridiques défini aux art. 307 à 312 CC, qui prévoient une intervention de plus en plus invasive.

Dans le canton de Vaud, en tant que tribunal cantonal, l'APEA a un statut d'institution judiciaire (qui est dominant en Suisse romande). En revanche, dans les autres cantons examinés, l'APEA a un statut d'organisation administrative. Elle se présente comme une organisation intercommunale qui bénéficie (en grande partie ou entièrement) du financement des communes de référence.

Les APEA décident dans un collège interdisciplinaire, toutefois ce dernier se compose de manière différente dans chaque canton étudié. Ainsi, dans le canton de Zurich la discipline du travail social est explicitement mentionnée comme centrale, au même titre que le droit, dans la loi qui discipline le fonctionnement des APEA. Dans les cantons de Saint-Gall et du Tessin, les professionnel-le-s du travail social peuvent figurer parmi les membres de l'APEA, les juristes étant indispensables. Dans le canton de Vaud, les domaines de compétence des assesseur-e-s ne sont pas spécifiquement définis dans la loi qui discipline le fonctionnement des APEA. Dans tous les quatre cantons, en règle générale, les décisions se prennent conjointement au sein de la chambre tripartite. Dans le canton de Saint-Gall les évaluations sont exécutées exclusivement en interne, tandis que les autres APEA confient ces dernières en principe à des services sociaux régionaux.

Les **tribunaux civils de première instance** sont compétents pour les procédures de séparation et de divorce et les décisions dans ce contexte qui concernent les enfants mineurs d'un couple marié. Dans les affaires concernant les mineur-e-s (p. ex. attribution de la garde, des droits de visite et de l'autorité parentale), les tribunaux, tout comme les APEA, ont la possibilité d'enquêter afin d'établir les faits indépendamment de la volonté des parties, conformément au principe de la maxime inquisitoire. Outre les questions de protection, liées aux procédures de séparation et divorce, les tribunaux civils peuvent ordonner des mesures de protection de la personnalité contre tout-e auteur-e de violence à la demande de la victime sur la base de l'art.28b du CC. L'activité des tribunaux civils de première instance ne diffère pas de manière substantielle, celle-ci étant principalement régie par des bases légales fédérales. Il convient toutefois de rappeler la particularité de l'audition d'office en cas d'expulsion, prévue par le Code de droit privé judiciaire vaudois, ainsi que la pratique de la communication aux services sociaux (DGEJ) en cas de violence à l'encontre d'un enfant, afin d'assurer la continuité de la prise en charge de ce dernier, à l'échéance de la mesure d'expulsion.

Les **services sociaux régionaux**, qui prennent des noms différents dans chaque canton, offrent un soutien volontaire aux familles et à leurs enfants et exécutent les mandats de protection des autorités dans plusieurs cantons. Dans les cantons de Vaud, de Zurich et du Tessin toutes ces tâches sont regroupées au sein de services sociaux polyvalents régionaux, organisés à l'échelle cantonale sous forme de centres régionaux, tandis que les services sociaux régionaux du canton de Saint-Gall opèrent suivant une organisation intercommunale, tout comme les APEA, et se distinguent ainsi tant par leur dénomination que par leur champ d'activité élargi, qui va au-delà de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Il convient également de relever la particularité de la ville de Zurich au sein de laquelle œuvre un service social communal distinct qui n'est pas soumis à l'Office cantonal de la jeunesse et de l'orientation professionnelle (AJB), au contraire des services sociaux régionaux dans le reste du canton. Enfin, une spécificité vaudoise est que les mandats de protection sont confiés *ad personam* par l'APEA à un-e assistant-e social-e en protection des mineur-e-s, relevant d'un des cinq Office régional de protection des mineurs (ORPM) de la DGEJ.

En ce qui concerne **les curatelles**, la principale différence réside dans le fait que dans le canton du Tessin les curateurs-trices professionnel-le-s rattaché-e-s aux services sociaux cantonaux (UAP) - qui ont suivi une formation dans le domaine social - n'interviennent que dans les cas jugés les plus graves, alors que dans les autres cantons le recours aux curateurs-trices professionnel-le-s employé-e-s chez les services sociaux régionaux n'est pas soumis à une telle condition restrictive.

Les quatre cantons analysés disposent tous d'un service qui applique la **Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)** et offre les prestations prévues dans le cadre de cette dernière. Cependant, seuls Saint-Gall, Zurich et Vaud proposent également une aide spécialisée aux mineur-e-s victimes de violence domestique.

Dans tous les cantons **la police** revêt un rôle central dans les signalements des cas de violence. Des différences plus marquées apparaissent dans les prescriptions relatives à la durée des expulsions policières des auteur-e-s de violence domestique dans les quatre cantons : elles sont fixées à 10 jours dans le canton du Tessin, à 14 jours dans les cantons de Saint-Gall et Zurich et peuvent aller jusqu'à 30 jours dans le canton de Vaud. En comparaison intercantonale, les modalités vaudoises de l'expulsion apparaissent généreuses. À tout le moins sur le papier, car aucune donnée ne permet toutefois de savoir quelle est la durée effective des mesures prononcées dans le canton de Vaud. Les lois cantonales diffèrent parfois considérablement dans leurs prescriptions concernant les signalements à l'APEA par la police dans le cas d'enfants exposés à la violence au sein du couple. À Zurich la communication à l'APEA est obligatoire si des mesures de protection ont été prises par la police lors de son intervention. À Saint-Gall il faut des indices qui laissent supposer que des mesures de protection de l'enfant devraient être prises, mais, selon ses directives internes, la police devrait toujours informer l'APEA en cas d'expulsion ou interdiction de périmètre. Dans le Canton du Tessin il faut que l'enfant ait assisté directement ou indirectement. Dans le canton de Vaud tout rapport de violence domestique est transmis en présence d'enfants. Enfin, en ce qui concerne la relation entre la police et les **services qui s'adressent aux auteur-e-s de violence**, les différences d'approche sont moins marquées. Dans les quatre cantons examinés, l'expulsion donne lieu à la transmission d'office des coordonnées de l'auteur-e de violence au service de consultation dédié. Toutefois, seulement dans le canton de Vaud, une consultation obligatoire s'ensuit.

Analyse des processus

L'analyse croisée des documents, des entretiens et des résultats des focus groupes, ainsi que la comparaison des résultats au niveau des cantons, permettent de dégager des évidences solides concernant les aspects critiques propres à chaque phase des processus : signalement, instruction du dossier, décision et exécution des mesures

Signalement et prise en compte de la violence. L'étude met en lumière une tendance à l'invisibilisation de la violence au sein du couple et donc de l'exposition à cette dernière de la part des enfants, y compris par l'utilisation d'un langage inadapté et pas forcément partagé dans un nombre important de dossiers. La construction du dossier par les autorités est souvent orientée de manière prioritaire à régler les relations parentales et lorsque des mesures sont prises en faveur des enfants, elles sont rarement prioritaires. L'offre de services adaptés, le cas échéant, n'intervient qu'en aval du processus. Dans les cas examinés la police reste le principal déclencheur des autorités, toutefois dans quelque cas des retards peuvent exister dans la transmission des rapports de police aux autorités ainsi que dans l'intervention de ces dernières après réception du rapport.

Instruction du dossier. Les APEA et les tribunaux agissent souvent suivant des approches divergentes. Les premières sont plus habituées à mener des enquêtes en interne ou en mandatant des services tiers, dans le

but de clarifier le contexte social et familial des mineur-e-s exposé-e-s à la violence. Cette pratique est beaucoup plus rare dans les tribunaux, ce qui implique un risque concret d'inégalité de traitement des mineur-e-s exposé-e-s à la violence au sein du couple parental. De plus la fragmentation des compétences en matière de protection entre APEA et tribunaux compromet la continuité dans la prise en charge, par des passages d'informations compliqués. L'audition des mineurs ne semble pas être pratiquée selon des critères uniformes et concerne généralement les enfants âgés d'au moins six ans. Dans aucun des cas tessinois et zurichois, un représentant des mineur-e-s n'est nommé dans les procédures judiciaires. La collecte d'informations relatives à l'enfant auprès de personnes extérieures à la famille s'oriente souvent vers l'école. L'approfondissement de l'enquête est dans certains cas lié à la présence de symptômes évidents de détresse, ce qui contribue à sous-estimer les conséquences de l'exposition des enfants à la violence. La pratique de l'audience conjointe entre un sujet violent et la victime n'a pas encore été totalement abandonnée. En outre, dans plusieurs cas, l'acceptation par les parents des solutions proposées par les autorités met fin à l'enquête, sans que des évaluations plus approfondies soient effectuées sur l'impact de ces décisions sur les mineur-e-s. Les centres de consultation pour les victimes de violence et les services chargés de l'accompagnement des auteur-e-s d'infractions dans le domaine de la violence domestique semblent plutôt rester en retrait dans les processus examinés. Si pour les premiers, l'obligation de confidentialité à laquelle sont soumis-e-s les opérateurs-trices dans le cadre de la LAVI pourrait jouer un rôle ; dans le cas des services destinés aux auteur-e-s de violences, leur structure organisationnelle et les bases légales qui déterminent leur intervention dans chaque canton semblent être à l'origine du recours plus ou moins important à ces derniers. Si dans les deux cantons alémaniques ces services n'interviennent pas dans les cas examinés, dans le canton du Tessin, l'UAR est sollicité par la police, comme prévu par la loi, mais les autorités ne suggèrent pas régulièrement aux auteur-e-s de violence de le consulter.

Décision et exécution des mesures. Dans les cas examinés concernant les cantons de Zurich et Saint-Gall des mesures de protection ne sont généralement pas prises avant la décision qui met fin au processus, ce qui est plus fréquent dans les cas tessinois. L'exécution des mesures ordonnées par les autorités dépend de la situation des services sur le territoire de chaque canton. À cet égard, de graves lacunes sont constatées dans tous les cantons en ce qui concerne la disponibilité de places dans les structures pour mineur-e-s qui, dans quelque cas, entraînent le choix de solution de mise en protection inadéquates. Dans les cantons de Vaud et du Tessin, les faibles niveaux de rémunération dans les professions sociales entraînent des taux de rotation élevés (un problème répandu dans toute la Suisse), qui ont à leur tour une incidence sur la continuité de la prise en charge des mineur-e-s concerné-e-s. Dans le cas du Tessin, la pénurie de curateurs-trices professionnel-le-s dûment formé-e-s peut compromettre l'efficacité de la coordination du réseau de services autour des mineur-e-s et l'accompagnement éducatif des parents.

Analyse des coûts

Dans chacun des trois cantons examinés (TI, SG, ZH), les coûts globaux de processus ainsi que l'incidence des frais de gestion, d'évaluation, de support et d'avocats varient considérablement d'un cas à l'autre. Les cas analysés suggèrent que ces deux aspects sont liés à la manière de gérer les processus et ne suivent pas forcément la gravité des violences auxquelles les enfants sont exposés, ni le type d'exposition à la violence. Ainsi, lorsque les décisions des autorités se fondent exclusivement sur les déclarations des parents et que les services dédiés aux enfants ne sont pas activés après le signalement ou pendant la phase d'instruction, les coûts ont tendance à être relativement plus faibles, mais l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas nécessairement pris en compte. En même temps, la répartition actuelle des compétences entre les APEA et les tribunaux en matière de droit de la famille ne favorise pas la gestion linéaire des procédures, générant dans quelques cas une duplication de procédures et de coûts et dans d'autres cas la perte d'informations

pertinentes sur l'affaire et donc un gaspillage de ressources. Des optimisations et des investissements sont donc nécessaires à chaque phase du processus.

Signalement et prise en compte de la violence. Des investissements sont nécessaires afin d'améliorer la capacité à identifier rapidement la violence au sein du couple par les autorités et les services, ce qui éviterait que les économies réalisées à court terme, par exemple en ne menant pas d'enquêtes approfondies même en présence d'indices de violence et en n'offrant pas de support immédiat aux enfants, pourraient se traduire par des coûts plus élevés à long terme. En même temps, on peut supposer qu'une refonte des modalités d'accès aux services destinés aux auteur-e-s de violences (dès cette phase) favoriserait une prise en charge globale du problème de la violence, grâce à une réponse adéquate et rapide aux besoins de toutes les personnes concernées (y compris les auteur-e-s), ce qui permettrait de réduire la récurrence à moyen et long terme et, dans la mesure du possible, de favoriser des parcours de rétablissement des compétences parentales dans l'intérêt des mineur-e-s.

Instruction du dossier. Premièrement, certains cas examinés dans le canton de Zurich montrent qu'un renforcement de la communication interinstitutionnelle entre police et APEA semble indiqué, par exemple par l'introduction de délais contraignants pour la transmission des rapports de police. En effet les retards compliquent les évaluations et augmentent considérablement la charge de travail. De plus, l'absence de transmission des signalements peut entraîner des décisions insuffisamment fondées, et des coûts supplémentaires en cas de révisions ou adaptations ultérieures. Deuxièmement, une répartition des compétences plus cohérente entre les APEA et les tribunaux civils de première instance pourrait éviter la duplication des activités (et des coûts) de gestion et évaluation, ainsi que la perte d'information lors des transferts de dossier. Il est également nécessaire que les juges s'approprient davantage le principe de la maxime inquisitoire, en évitant qu'une activité d'enquête limitée puisse se répercuter sur les coûts globaux à moyen et long terme, lorsque les décisions prises s'avèrent inefficaces parce qu'elles ne correspondent pas à l'intérêt supérieur de l'enfant. Il semble également nécessaire de développer davantage la pratique du recours aux représentants légaux pour les enfants, ce qui permettrait de mieux protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, lorsque le manque de coopération réitéré entre les parents les expose à une situation difficile pendant une période prolongée, ainsi que de limiter les coûts à long terme qui en résulteraient.

Dans le canton du Tessin, il apparaît nécessaire d'investir dans des curateurs-trices professionnel-le-s expérimenté-e-s pour offrir un soutien plus adapté aux familles et mineur-e-s, en limitant les répercussions sur la durée des procédures et par conséquent sur les coûts à long terme. Il convient également de rappeler que la précarité du statut d'indépendant et la faiblesse de la rémunération prévue pour cette fonction peuvent avoir une incidence sur le nombre et la qualité des professionnels disposés à l'assumer. En outre la structure des APEA tessinoises – existant au moment de la rédaction de ce rapport – entraîne également des inégalités entre les personnes, car les ressources humaines et financières dont disposent les autorités dépendent de celles des communes du district desservi, ce qui se traduit par une capacité d'intervention moindre des autorités situées dans des zones rurales et financées par des communes aux ressources économiques plus limitées. Enfin, certains cas examinés dans le canton du Tessin mettent en évidence la nécessité d'investir dans du personnel supplémentaire notamment aux niveaux des services sociaux cantonaux, pour que les activités qui relèvent de leur responsabilité puissent être menées dans le moindre délai et de renforcer les effectifs au sein des APEA afin de limiter le recours aux audiences conjointes entre l'auteur-e et la victime de violences, lorsque celles-ci ont lieu pour pallier le manque de ressources humaines. Il semble également nécessaire d'augmenter les salaires de certains membres au sein des autorités tessinoises, afin de réduire le risque de rotation du personnel.

Décision et exécution des mesures. Dans les cas examinés concernant les cantons de Zurich et de Saint-Gall des supports pour les enfants ne sont généralement pas activés avant la décision concernant la réglementation de la garde et des droits de visite. Cela se traduit par une différence dans la structure des

coûts entre les cantons examinés, les frais de support ayant tendance à être plus élevés dans le canton du Tessin.

Un défi majeur qui ressort clairement dans plusieurs cas des cantons examinés concerne le manque de places disponibles dans les services et les différentes structures d'accueil. Dans certains des cas examinés, la prise en charge n'intervient qu'après de nombreuses relances auprès des services par l'autorité qui l'a ordonnée. Lorsqu'il n'est pas possible d'exécuter (immédiatement) les décisions de mise sous protection en raison de la surcharge de ces services, on court le risque d'une prolongation injustifiée de la procédure et donc de la souffrance des mineur-e-s concerné-e-s, ainsi que d'une détérioration progressive de la situation.

Conclusions et recommandations

Bien que chaque canton dispose d'une certaine marge de manœuvre dans l'organisation de la protection de l'enfance sur son territoire, les principaux défis dans le domaine de la protection des mineur-e-s exposé-e-s à la violence demeurent communs à l'ensemble des cantons. Certaines bases légales fédérales ainsi que les cultures professionnelles qui orientent les pratiques des juristes et des travailleurs-euses sociaux-ales semblent constituer les principaux facteurs à l'origine des points critiques communs soulevés.

Les différences dans la configuration des acteurs au niveau cantonal ne sont pas nécessairement déterminantes pour les résultats concernant les mineur-e-s (p. ex., la seule présence de services dédiés aux mineur-e-s dans un canton ne garantit pas leur utilisation). Toutefois, les modalités d'organisation et de financement des différentes institutions cantonales impliquées dans la protection de l'enfance peuvent conduire à des approches différentes dans certains domaines spécifiques. Dans le canton du Tessin, par exemple, la tenue d'audiences conjointes semble parfois résulter de ressources insuffisantes, obligeant à limiter le temps de travail du personnel de l'autorité.

Au vu des résultats obtenus, il est possible de formuler plusieurs recommandations à l'intention des professionnel-le-s, des autorités et des décideurs-euses politiques concernés par l'exposition des mineur-e-s à la violence dans le couple. Ces recommandations s'inscrivent dans une perspective qui pense la protection de l'enfance comme un écosystème articulant protection, participation et prévention, et mobilisant les ressources financières et humaines dans une logique d'efficacité à long terme. Six constats majeurs se dégagent, dessinant une feuille de route pour l'avenir.

- 1. Renforcement de la participation de l'enfant dans les procédures, en développant des outils adaptés à son âge et à sa capacité de discernement.*

L'analyse intercantonale révèle que, malgré le cadre légal (Convention ONU relative aux droits de l'enfant, Convention d'Istanbul), la parole des enfants reste marginalisée. Leur audition n'est pas la règle, le consensus parental ayant tendance à être priorisé dans une tension entre logique de protection et maintien des liens familiaux. Pour le travail social, cela confirme la nécessité d'un accompagnement centré sur l'enfant, qui reconnaît sa vulnérabilité, mais aussi sa capacité d'agir. Une visibilité accrue des enfants comme sujets de droits devrait être garantie. De plus, la transmission à l'autorité de données concernant les enfants, lorsque les enfants sont capables de discernement (p. ex. la prise d'informations par leurs thérapeutes), ne devrait pas être soumise au consentement parental, comme c'est le cas dans la pratique de quelques autorités.

- 2. Investir dans la formation des professionnel-le-s impliqué-e-s dans des situations de violence à tous les niveaux.*

Afin que les divergences d'approche soient aplanies, il est essentiel de doter les intervenant-e-s des compétences nécessaires pour prendre des décisions dans des situations complexes, souvent caractérisées par la nécessité de protéger des intérêts contradictoires (p. ex., l'autodétermination des victimes et la protection des mineur-e-s). Cette formation doit être spécifique aux situations de violence et interdisciplinaire. En effet, à court et moyen terme, cela pourrait favoriser la création de synergies entre les

collaborateurs et collaboratrices de différentes institutions, par la compréhension des contraintes temporelles, financières et réglementaires spécifiques à chacun-e et la recherche de solutions partagées, qui vont au-delà des possibilités d'intervention de chacun-e. La formation des juristes dans le domaine social est particulièrement importante à cet égard.

3. Réviser le cadre réglementaire relatif à la violence au niveau fédéral.

Il s'agit notamment de :

- Simplifier la répartition des compétences entre les tribunaux civils de première instance et les APEA dans le domaine du droit de famille afin d'éviter les transferts répétés de dossiers d'une autorité à l'autre et de favoriser, autant que possible, une prise en charge par une même autorité.
- Instaurer une obligation de recherche systématique des indices de violence lors des séparations pour les autorités civiles (comme déjà suggéré par Büchler et Raveane, 2024 et Droz-Sauthier et al, 2024).
- Fixer des délais légaux contraignants pour la transmission d'informations et la réaction des autorités, afin d'éviter les retards qui compromettent la protection.

Bien que la modification des bases légales ne garantisse pas, à elle seule, un changement des pratiques professionnelles, elle constituerait un levier pour améliorer la prise en charge des enfants exposés à la violence au sein du couple parental.

4. Harmoniser les pratiques à l'échelle fédérale.

Les disparités territoriales au niveau des ressources et la fragmentation des pratiques (différents délais et protocoles) traduisent l'absence de standards nationaux et génèrent des inégalités d'accès à la protection. Le principe d'équité territoriale doit être garanti. L'harmonisation des pratiques cantonales (notamment des protocoles de coopération entre police, APEA, tribunaux et services spécialisés) constitue une condition essentielle pour la mise en œuvre effective de la Convention d'Istanbul en Suisse.

5. Investir dans la prévention.

L'analyse des coûts montre que ce n'est pas le type d'exposition à la violence ou sa gravité, mais la complexité institutionnelle et la coopération parentale qui influencent le plus les coûts des processus. Or, les études existantes montrent que les interventions précoces et coordonnées sont plus efficaces et efficientes (Zhang et al. 2009 ; Holmes et al., 2018 ; MacMillan et al., 2009), établissant l'investissement préventif comme stratégie éthique et pragmatique. Cette étude affirme la nécessité d'investir dans la prévention.

6. Financer adéquatement les services chargés de l'évaluation et de la mise en œuvre des mesures de protection.

L'analyse des processus montre à quel point il est nécessaire de financer adéquatement les services afin d'éviter que leur surcharge ne rende inefficace l'action des autorités et, dans certains cas, n'ait déjà un effet rétroactif, lorsque l'autorité évite d'activer un service donné et s'oriente vers des solutions moins appropriées. En outre, dans certains cas, l'augmentation des effectifs dans les services de soins pourrait accélérer la prise en charge des mineur-e-s dès la phase d'évaluation.

En conclusion, la transition vers l'adoption pleine et entière de la Convention d'Istanbul est toujours en cours. Les professionnel-le-s qui travaillent au sein des autorités et des services sont les acteurs-trices principaux de ce défi et ont besoin d'outils adaptés pour atteindre l'objectif final. Les entretiens et les focus groupes avec les participant-e-s à cette étude ont mis en évidence l'esprit critique avec lequel ceux-ci et celles-ci s'interrogent de manière réfléchie sur leurs propres processus décisionnels. Cela constitue un levier précieux sur lequel s'appuyer pour mener à bien la transition.

Introduction

Par la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe (2011) sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018, la Suisse s'est engagée tant à en respecter les contenus qu'à les actualiser sur son propre territoire (art. 5 CI). Ladite convention prévoit notamment pour les Etats parties, le cas échéant la Suisse, de prendre « les mesures législatives ou autres nécessaires pour que, lors de la détermination des droits de garde et de visite concernant les enfants, les incidents de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention soient pris en compte » (art. 31 al. 1 CI). Par ailleurs, chaque Etat partie doit prendre « les mesures législatives ou autres nécessaires pour que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants » (art. 31 al. 2 CI).

Dans le cadre du contexte législatif susmentionné, la Fondation Kidstoo a mandaté le Centro competenze lavoro, welfare e società de la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) pour réaliser le présent projet qui envisage d' « examiner de manière critique les arrangements en matière de droit de visite et de garde et leur mise en œuvre, en particulier du point de vue des enfants impliqués ». Tout particulièrement, le projet vise à « savoir quelles sont les procédures des institutions dans de tels cas et quels sont les coûts de ces interventions » en Suisse, sachant que depuis l'étude INFRAS (2013) « Coûts de la violence dans les relations de couple » il n'existe pas encore de données sur les coûts des procédures judiciaires et des offres de soutien destinées aux enfants exposés à la violence au sein du couple parental.

En analysant un échantillon de cas d'enfants exposés à la violence dans le couple dans les cantons Saint-Gall, Tessin, Vaud et Zurich, l'étude vise notamment à : comprendre comment se déroulent les processus conduisant aux décisions sur la garde et les droits de visite ; comprendre si et comment la violence est prise en compte dans ces processus ; identifier toute action manquante et/ou évitable, afin d'améliorer ces processus en faveur des personnes concernées ; enfin, analyser les coûts générés par ces processus en prenant en compte d'éventuelles actions d'amélioration.

L'étude menée par une équipe pluridisciplinaire et multilingue pendant environ 20 mois (à partir de janvier 2024), a été dirigée par la Dre Ornella Larenza, Chercheuse senior auprès de la SUPSI, dans le cadre d'une collaboration avec la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW). Le Prof. Dr. Andreas Jud de la ZHAW a coordonné les travaux en Suisse alémanique.

Le présent rapport synthétise les principaux résultats de l'étude. Le chapitre 1 dresse un état des lieux des principaux défis dans le domaine de la protection des mineur-e-s exposé-e-s à la violence au sein du couple, qui constitue la toile de fond sur laquelle se détachent les événements analysés. Le chapitre 2 décrit la méthodologie utilisée dans les deux volets de l'étude, notamment l'analyse documentaire des dossiers et l'analyse des coûts des processus. Le chapitre 3 illustre la configuration des réseaux d'acteurs qui interviennent dans les processus de réglementation et mise en œuvre de la garde et des droits de visite dans ce domaine, en mettant en évidence les principaux acteurs. Le chapitre 4 illustre les résultats de l'analyse des processus de réglementation et mise en œuvre de la garde et des droits de visite sur la base des dossiers collectés. Le chapitre 5 illustre les résultats des analyses des coûts. Les conclusions rassemblent les principaux résultats de l'étude et offrent des recommandations finales à l'intention des professionnel-le-s ainsi que des élu-e-s et des chercheurs-euses.

1. État des lieux des connaissances autour des processus de protection des enfants exposés à la violence dans le couple

1.1. Exposition des enfants à la violence dans le couple : éléments de cadrage

La violence dans les relations de couple est très répandue et touche principalement les femmes : en Europe 22% des femmes ont subi des violences physiques et/ou sexuelles de la part d'un partenaire depuis l'âge de 15 ans (FRA – Fundamental Rights Agency of the European Union, 2014, p.154). En Suisse, Baier et al. (2023) estiment que 22% de la population a subi de la violence au moins une fois dans la vie dans le cadre d'une relation de couple et plus de 70% des victimes enregistrées par la police dans des cas de violence au sein du couple sont des femmes (BFEG, 2024). Certaines enquêtes ont également tenté d'isoler l'incidence de la violence psychologique envers les femmes en Suisse, enregistrant des taux de prévalence différents selon le type d'étude (BFEG, 2024), dans une fourchette allant de 29,2 % (Killias et al., 2005) à 76,8 % (Gloor et Meier, 2004).

En cas de violence au sein du couple parental les enfants y sont régulièrement exposés, ce qui peut entraîner des conséquences négatives durables sur leur santé et leur développement psychosocial (p. ex. McTavish et al., 2016). Par ailleurs, les enfants qui sont exposés à la violence dans le couple sont plus à risque d'être elles-mêmes et eux-mêmes victimes de violence ou de négligence de la part de l'un ou des deux parents (Fry et Elliot, 2017 ; Guedes et al., 2016).

La Convention d'Istanbul (CI, RS 0.311.35) reconnaît l'urgence d'agir contre la violence domestique et à l'égard des femmes et oblige les États signataires à tenir dûment compte des droits et des besoins des enfants exposés à la violence domestique lorsqu'ils fournissent des services de protection et de soutien (art. 26, al. 1, CI). Cela comprend à la fois la mise à disposition de services de conseil psychosocial pour les enfants concernés (art. 26, al. 2 CI) et des mesures (législatives) appropriées garantissant que le fait d'avoir été exposé à la violence soit pris en compte dans les décisions relatives au droit de visite et de garde, afin que la protection et les droits des enfants soient garantis (art. 31 CI). Le Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe (2011, p.6) d'ailleurs précise que « s'agissant des enfants, il est admis qu'ils n'ont pas besoin de subir directement une violence pour être considérés comme des victimes, car le simple fait d'être témoins de violence familiale a également un effet traumatisant ».

Bien que les enfants soient très souvent exposés à la violence dans le couple et que ce sujet fasse depuis longtemps l'objet de recherches approfondies, il n'existe à ce jour aucune terminologie utilisée de manière systématique par les différentes disciplines qui s'occupent de la thématique. Pour les évaluations et les analyses présentées dans ce travail, nous nous appuyons sur une proposition de Holden (2003) visant à classer les différentes formes d'exposition des enfants à la violence dans le couple. Cette typologie a été appliquée en Suisse par les chercheurs-euses de l'Unité de médecine des violences (UMV) du Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV), dans le cadre d'une étude auprès de 430 mères et pères victimes de violence et de 654 enfants (De Puy et al., 2020). Le Tableau 1 présente les dix types d'exposition proposés par Holden, adaptées par De Puy et al. (2020) et par les auteur-e-s de ce rapport. Tout particulièrement, le terme « violence dans le couple » est préféré à celui de « violence domestique », car ce dernier peut également englober les formes de violences directes envers les enfants, c'est-à-dire les différentes formes de maltraitance infantile.

Tableau 1 **Typologie des formes d'exposition des enfants à la violence dans le couple,**
adaptée de Holden (2003) et De Puy et al. (2020)

Type d'exposition	Définition	Exemples
Exposition prénatale	Effets de la violence sur le fœtus	La mère est en état d'anxiété permanente pendant la grossesse, le stress élevé a un impact hormonal sur le fœtus
Exposition directe AVEC engagement de l'enfant		
L'enfant intervient	L'enfant tente, verbalement ou physiquement, d'arrêter la violence	L'enfant demande aux parents d'arrêter ; il/elle défend la mère
L'enfant subit des actes violents	L'enfant est agressé verbalement ou physiquement dans le cadre de la violence dans le couple <i>NOTE : La violence exercée directement contre les enfants est attribuée aux formes de maltraitance infantile</i>	L'enfant est touché et blessé par un objet projeté lors d'un épisode de violence entre les parents
L'enfant participe	L'enfant est forcé de participer ou participe volontairement	L'enfant espionne la mère pour le compte du père ou participe aux insultes envers la mère
Exposition directe SANS engagement de l'enfant		
L'enfant est témoin oculaire	L'enfant observe directement la violence	L'enfant est dans la pièce lors de l'agression physique ou verbale du père
L'enfant est témoin auditif	L'enfant entend, mais n'observe pas directement la violence	L'enfant entend des menaces, des cris ou des fracas d'objets dans la chambre à coucher
Exposition aux conséquences de la violence		
L'enfant perçoit les conséquences immédiates	L'enfant voit certaines conséquences immédiates	L'enfant voit des ecchymoses, il/elle assiste à l'intervention de la police
L'enfant subit les conséquences à moyen terme	L'enfant subit des changements dans sa propre vie à la suite de la violence	L'enfant perçoit l'humeur dépressive de la mère
L'enfant est informé	L'enfant est informé de la violence par des tierces personnes	Les grands-parents parlent de la violence entre les parents.
L'enfant est apparemment inconscient	L'enfant n'a pas conscience de la violence.	La violence a eu lieu pendant l'absence de l'enfant et il n'y a aucune trace de ce qui s'est passé.

Il nous apparaît important de privilégier le terme *exposition* à la violence dans le couple parental plutôt que de parler d'enfant *témoin* de violence, car cette formulation permet de nuancer les différentes manières dont les enfants sont affectés par la violence entre les parents, voire directement pris à partie dans ces violences, et par conséquent de mettre en place des interventions adaptées à chaque situation.

1.2. Règlementation et mise en œuvre de la protection des enfants exposés à la violence dans le couple en Suisse : un état des lieux des défis à relever

La base légale principale en matière de protection de l'enfance en Suisse est constituée par les articles 307 à 312 CC, un ensemble de mesures d'intensité croissante, qui vont des rappels des parents à leurs devoirs (art. 307 al. 3 CC) jusqu'au retrait de l'autorité parentale (art. 311 CC et art. 312 CC). L'application de ces dispositions par les autorités est soumise à trois principes : subsidiarité, complémentarité et proportionnalité. Le premier implique que l'intervention de l'autorité n'est possible que lorsque le développement de l'enfant est menacé et que les parents n'y remédient pas ou ne sont en état de le faire (art. 307) ; le deuxième impose aux autorités de compléter (et non pas remplacer) les solutions proposées par les parents ; le troisième limite les restrictions de l'autorité parentale aux cas où cela est nécessaire (Artias, 2025).

Par la ratification de la Convention d'Istanbul (CI) en 2018, la Suisse s'est engagée à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de sa mise en œuvre sur le territoire. C'est pourquoi toutes les autorités confrontées aux situations de violence au sein du couple parental sont notamment appelées à tenir compte des principes contenus dans la CI, en particulier dans les situations concernant les enfants.

Le rapport du groupe d'expert-e-s chargé-e-s de veiller à la mise en œuvre de la CI à l'intention de la Suisse (GREVIO 2022, p.6-7) a identifié et décrit les défis dans le domaine de la violence domestique et à l'égard des femmes, parmi lesquels figurent notamment l'absence de définitions uniformes du concept de violence et le manque d'une stratégie nationale contre cette dernière, qui limitent les chances de la reconnaître et d'intervenir contre celle-ci. Par ailleurs, le GREVIO a relevé l'inadéquation des ressources financières consacrées au développement de l'offre de services et de supports en faveur des victimes.

Concernant les enfants, le GREVIO critique le fait qu'en Suisse leur exposition à la violence n'est pas suffisante à limiter la garde ou les droits de visite du parent violent. En partant de ces premiers constats, Krüger et collègues (2024) ont mené une analyse approfondie des mesures de protection et des offres de soutiens pour les enfants exposés à la violence au sein du couple en Suisse, ce qui a permis d'identifier plusieurs défis spécifiques à relever dans ce domaine.

Tout d'abord les auteur-e-s du rapport remarquent que lorsque des enfants sont exposés à la violence domestique, la prise en compte de la violence dans le couple dans les procédures de séparation, de protection de l'union conjugale et de divorce varie fortement dans la pratique. Une enquête menée auprès de professionnel-le-s des tribunaux civils, des autorités de protection de l'enfance et de l'adulte (APEA), d'avocat-e-s et de conseillers-ères montre que si la co-victimisation des enfants est souvent prise en compte dans les décisions rendues dans le cadre des procédures susmentionnées, la mise en œuvre de solutions appropriées n'est ni systématique ni généralisée (Krüger et al., 2024). Les résultats de l'étude révèlent une

perception parfois biaisée de l'intérêt supérieur de l'enfant¹ : les représentant-e-s des autorités craignent principalement que le contact entre l'enfant et le parent violent soit interrompu, convaincu-e-s que le maintien du contact avec les deux parents est en principe dans l'intérêt supérieur de l'enfant (Krüger et al., 2024). Toutefois la recherche sur les contacts réguliers avec les parents biologiques (pour une revue de la littérature internationale voir Jud et al., 2017) montre l'importance pour un enfant de savoir de l'existence d'un parent biologique, sans que cette présence se traduise nécessairement dans des contacts (réguliers). C'est pourquoi le Bureau fédéral de l'égalité (BFEG), dans les conclusions de son étude, affirme que les représentant-e-s des autorités interrogé-e-s nécessiteraient d'acquérir plus de connaissances sur la violence dans le couple et sur ses effets sur les enfants dans le cadre de leur formation initiale et continue (Krüger et al., 2024).

La pratique des tribunaux et des APEA est également critiquée par Büchler et Raveane (2024) dans leur expertise de la réglementation de l'autorité parentale et de l'aménagement de la prise en charge des enfants lors de séparations en présence de violence dans le couple parental. Les deux juristes suggèrent notamment que « lors de la réglementation des questions relatives aux enfants, il convient de clarifier toujours et systématiquement si, dans le passé, une quelconque forme de violence domestique a eu lieu, ses conséquences pour les victimes et le risque pour l'avenir » (p. 38). Büchler et Raveane (2024) recommandent également d'accorder la garde exclusive à l'autre parent dans les cas de violence domestique à des conditions moins strictes qu'auparavant, ainsi que la suspension des contacts avec le parent violent jusqu'à preuve du contraire (présomption réfragable), pour mieux protéger les enfants.

Concernant la mise à disposition d'offres psychosociales Krüger et al. (2024) remarquent que seulement quatorze cantons sur vingt-six disposent, selon leurs propres déclarations, d'une forme facilement accessible de prise de contact et de conseil directs, rapides et adaptés à l'âge et au développement des enfants exposés à la violence dans le couple parental. Et ce, bien qu'un droit à l'information sur les possibilités de soutien et à un soutien psychosocial soit expressément prévu par l'art. 26 de la CI et puisse être déduit, entre autres, du droit fédéral sur la base de l'art. 305 al. 2 et 3, CPP et de l'art. 8 LAVI. Au moment de la publication de l'étude, la prise de contact et le soutien des enfants concernés n'étaient mis en œuvre de manière systématique et sur la base d'un mandat cantonal que dans trois cantons (AG, BS, ZH). Dans les onze autres cantons proposant des offres correspondantes (dont SG, TI et VD), les procédures de transmission des informations et de prise de contact n'étaient, au moment de la publication de l'étude, pas encore clairement définies (Krüger et al., 2024).

Si les offres des différents cantons s'inspirent parfois les unes des autres, les évaluations de Krüger et al. (2024) révèlent toutefois des disparités importantes découlant du fédéralisme et de l'autonomie cantonale, qui s'expliquent par les structures locales et l'évolution historique de l'offre. Les analyses de Krüger et al. (2024) indiquent également que dans les cantons où il n'existe pas encore d'offres de soutien ciblées pour les enfants victimes de violence, ceux-ci sont moins perçus comme des personnes victimes de violence ou comme des proches des victimes. Droz-Sauthier et al. (2024) recommandent donc d'adapter les bases légales existantes, par exemple en complétant le CC par un art. 307a CC qui prévoit un examen systématique de l'impact de la violence au sein du couple sur les enfants et un soutien psychosocial approprié en cas de violence (également proposé par Büchler & Raveane, 2024).

¹ Selon l'article 2 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant « Chaque fois que l'on prend des décisions susceptibles d'avoir des conséquences pour les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant (son bien) prévaut ».

1.3. Une étude exploratoire des processus et des coûts pour contribuer à la réflexion en Suisse

Si les bases légales de référence en matière de protection des enfants concernés par la violence se situent dans la législation fédérale, l'organisation des acteurs chargés de l'application des mesures de protection incombe aux cantons (voir chapitre 3 de ce rapport), qui présentent des pratiques très différentes (Krüger et al., 2024).

L'efficacité des processus de réglementation et mise en œuvre de la protection des enfants exposés à la violence dans le couple parental résulte ainsi de l'articulation efficace entre le cadre légal (fédéral et cantonal), les structures organisationnelles (au niveau de chaque canton) et les ressources et les pratiques institutionnelles, au niveau de chaque acteur impliqué dans les processus. L'objectif de la présente étude est de contribuer à la réflexion critique autour des pratiques concernant la protection des enfants exposés à la violence en Suisse dans cette perspective multiniveaux.

La diversité des structures dans les vingt-six cantons et des pratiques au niveau des institutions impliquées suggère le recours à une étude exploratoire par l'analyse de cas, qui est mise en œuvre ici dans deux cantons de la Suisse latine (TI, VD) et de la Suisse alémanique (SG, ZH), suivant deux étapes :

1. d'abord par l'analyse détaillée d'un échantillon de processus décisionnels concernant l'attribution de la garde et des droits de visite et la prise en charge d'enfants exposés à la violence dans le couple, tout en prenant en compte l'articulation des différents niveaux susmentionnés (cadre légal, structure organisationnelle, ressources et pratiques) et leur contribution à la réalisation de l'intérêt supérieur de l'enfant au fil du processus;
2. dans un deuxième temps par l'estimation des coûts de ces processus, tout en montrant les optimisations possibles et les investissements à effectuer pour que les processus soient respectueux de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'analyse détaillée des processus permet d'estimer les coûts de leur mise en œuvre, sur la base des activités menées. Les analyses des coûts soulignent l'envergure de l'action de l'État et peuvent mettre en évidence la pertinence, aussi d'un point de vue économique, des mesures de prévention pour réduire la violence. Une analyse différenciée des processus et de leurs coûts permet, en outre, d'identifier les facteurs de coûts (Jud et al., 2025) et de formuler des recommandations pour une mise en œuvre plus efficace et efficiente des mesures de protection, afin d'utiliser les ressources limitées de manière plus ciblée.

2. Méthodologie

Cette recherche s'inscrit dans une perspective interprétative (Ferguson, 2003, Yin, 2017 ; Stake, 1995). Elle vise à comprendre en profondeur les dynamiques institutionnelles et décisionnelles entourant la garde et les droits de visite dans des situations de violence au sein du couple parental du point de vue des enfants exposés à la violence. En mobilisant la méthode de l'étude de cas multiples, le projet permet une comparaison intercantonale contextualisée des pratiques dans la prise en compte de l'intérêt des enfants dans les décisions de protection (Merriam et al., 2009).

L'analyse de la documentation institutionnelle constitue une source essentielle dans cette recherche. Les documents révèlent non seulement les décisions prises, mais aussi les logiques de justification, les routines administratives et les formes de visibilité ou d'invisibilisation des enfants en tant que sujets affectés. En croisant les données issues des dossiers avec d'autres sources (entretiens, focus groupes), la recherche s'attache à reconstituer de manière critique les trajectoires institutionnelles des enfants exposés à la violence dans le couple parental (Prior, 2003 ; Atkinson et Coffey, 2004).

Cette recherche adopte également un positionnement éthique fondé sur les droits de l'enfant, conformément à l'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE). En s'inspirant du modèle développé par Lundy (2007), elle insiste sur la nécessité de garantir des espaces sûrs, accessibles et respectueux permettant aux enfants d'exprimer leur point de vue dans des contextes marqués par la violence dans le couple parental. Les enfants exposés à cette violence sont considérés comme des sujets sociaux à part entière, porteurs d'une parole et d'une expérience singulière.

Dans le présent chapitre l'approche méthodologique utilisée pour analyser les processus et les coûts dans le cadre de la réglementation et mise en œuvre de la protection des enfants exposés à la violence dans le couple est illustrée étape par étape. Une section entière à la fin du chapitre est notamment dédiée à la stratégie d'analyse des coûts, ce qui constitue une nouveauté dans le panorama suisse des études sur la protection des enfants.

2.1. Recensement des acteurs et reconstruction des processus de réglementation et mise en œuvre des droits de visites et de la garde

Dans un premier temps, un recensement des principaux acteurs impliqués dans la première intervention, la protection, le soutien des victimes, la prise de décision et la mise en œuvre du droit de visite et de la garde dans les cantons Saint-Gall, Tessin, Vaud et Zurich, a été effectué afin de comprendre leurs rôles respectifs et les relations entre eux et faciliter la reconstruction des processus dans le cadre du présent projet.

Cette phase s'est appuyée sur la littérature plus récente (BFEG, 2020, 2022; Krüger et Reichlin, 2022; CSVD, 2023 ; Krüger et al, 2024) et notamment sur les résultats de l'étude «Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung ausgesetzt sind » (Krüger et al., 2024) qui illustre les principales structures et les acteurs impliqués dans la prise en charge des enfants exposés à la violence dans le couple et leur rôle dans les différents cantons. Grâce à une enquête par vignettes, cette étude a permis de mettre en évidence notamment les procédures de prise en compte de la violence et de ses conséquences sur les enfants sur un plan théorique. La présente étude vise, entre autres, à compléter les conclusions développées par Krüger et collègues (2024) par l'analyse détaillée des trajectoires de protection telles qu'elles sont représentées dans une quarantaine de dossiers concernant des situations réelles d'enfants exposés à la violence dans le couple.

2.1.1.Sélection des dossiers pour les études de cas.

Une fois le recensement complété, l'équipe s'est penchée sur les critères de sélection des dossiers dans le but de maximiser la variance des cas au sein de l'échantillon et respecter la nature exploratoire de l'étude. Trois niveaux d'échantillonnage consécutifs ont été identifiés : cantons, acteurs, dossiers.

Au niveau des cantons, Saint-Gall, Tessin, Vaud et Zurich ont été sélectionnés, dans le but de collecter une dizaine de cas par canton. Les cantons choisis composent une représentation équilibrée entre cantons semi-ruraux et moins peuplés (Tessin et Saint-Gall) et cantons qui présentent également des zones plus fortement urbanisées (Vaud et Zurich), ce qui amplifie les différences entre les contextes sociaux dans ces territoires et pourrait avoir des impacts sur le phénomène analysé et par conséquent nécessiter différents modèles d'intervention. Enfin, ce choix permet de faire recours à des chercheurs-euses spécialisé-e-s qui ont déjà mené des recherches de référence dans ce domaine et dans les cantons pris en compte. Ceci est d'autant plus important que l'accès au terrain requiert une connaissance des politiques locales et des personnes ressource dans le domaine, en raison des données sensibles à traiter.

Au niveau des acteurs (autorités responsables des processus, soit APEA et tribunaux) trois scénarii principaux de prise en compte de la violence (qui sont susceptibles de générer des processus différents au niveau des acteurs impliqués et des procédures mises en place dans chaque canton) ont été identifiés pour faciliter le repérage des dossiers par les APEAS et les tribunaux :

- procédure civile (par ex. le cas d'une mère qui dépose une demande de séparation et évoque un problème de violence de couple) ;
- procédure déclenchée par l'intervention de la police, qui intervient à domicile pour un incident de violence ;
- procédure d'expulsion de l'auteur de violence du domicile prévue par l'art. 28b al. 4 CC.

Quant à la localisation des acteurs, dans tous les cantons au minimum deux sites ont été sélectionnés pour la collecte des dossiers, dont un site urbain et un site rural.

Au niveau des dossiers, les cas ont été sélectionnés de manière à maximiser la variance parmi les différentes situations dans cette étude exploratoire. La liste des variables d'échantillonnage des dossiers inclut notamment :

- le type d'exposition à la violence : exposition directe avec engagement, exposition directe sans engagement et exposition aux conséquences de la violence (Holden, 2003; De Puy et al., 2020) ;
- l'âge des enfants : enfants d'âges différents (entre 0 et 18 ans au début de l'exposition à la violence) ;
- la décision de l'autorité : décisions différentes concernant les droits de visite et la garde (p. ex. droit de visite sans restriction vs. révocation / limitation du droit de visite ; garde conjointe vs. garde exclusive) ;
- l'audition de l'enfant : cas avec ou sans audition de l'enfant concerné ;

Quant à la temporalité des dossiers, dans tous les scénarii, seuls des dossiers récents (décision prise à partir de 2021) ont été échantillonnés. La plupart des décisions ont été prises entre 2023 (6 dossiers) et 2024 (27 dossiers). Ce choix a permis de visionner uniquement des dossiers dans lesquels les autorités sont intervenues au moins trois ans après l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul. Par ailleurs, le fait de se concentrer sur un échantillon récent a permis de faciliter le repérage des informations par les autorités. Seules des décisions pour lesquelles l'APEA ou le tribunal se sont exprimés, au fond ou de manière provisoire, sur les droits de visite et/ou la garde ont été prises en compte pour l'étude.

2.1.2. Prise de contact avec les personnes référentes.

Une fois les critères d'échantillonnage précisés, chaque équipe a identifié les autorités pertinentes pour l'étude et a pris contact avec ces-dernières, suivant des procédures adaptées au contexte, dans le but de maximiser les chances d'adhésion au projet. Notamment :

- dans le canton du Tessin le projet approuvé a été d'abord présenté à la direction de la Divisione giustizia (Département de justice du canton) en février 2024, qui l'a communiqué aux tribunaux de première instance pour les sensibiliser ; ensuite une requête d'accès aux dossiers a été adressée à la Camera di protezione (l'organisme de surveillance des APEA tessinoises) et au Consiglio della Magistratura (l'organisme de surveillance sur les magistrats), pour l'accès aux tribunaux. Enfin, sept autorités ont été contactées. Parmi ces dernières deux tribunaux civils et trois APEA ont accepté l'invitation à participer à l'étude.
- Dans le canton de Zurich l'activation des autorités, et notamment des APEA, s'est faite par l'intermédiaire de l'Amt für Jugend und Berufsberatung (Service cantonale jeunesse et orientation) et notamment des Kinder- und Jugendhilfezentren (Centres d'aide pour enfants et jeunesse). Une APEA de taille relativement grande, qui inclut des zones urbaines et rurales dans son territoire et qui pouvait fournir suffisamment de cas variés, a accepté de participer à l'étude. Successivement, un tribunal a également donné son accord.
- Dans le canton de Saint-Gall le projet a été discuté lors de la réunion semestrielle des APEA en juin 2024. Deux APEA ont accepté de participer à l'étude. Ensuite un tribunal a intégré l'échantillon.
- Dans le canton de Vaud, la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) a été contactée à deux reprises, d'abord lors de la soumission du projet, puis après son acceptation, sans donner suite. Une fois le projet lancé, la Commission cantonale de lutte contre la violence domestique (CCLVD) en a également été informée, par l'intermédiaire du Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH). En l'absence de participation de la DGEJ, une demande d'accès à des dossiers archivés a été adressée à l'Ordre judiciaire en avril 2024. En août 2024 la Cour administrative a autorisé la consultation de six dossiers archivés traités par deux APEA et un tribunal d'arrondissement.

2.1.3. Collecte des dossiers et des informations.

La prise de contact avec les personnes référentes des différents cantons a nécessité plusieurs relances ; la collecte a débuté en juin 2024 dans le Canton du Tessin, en juillet en Suisse alémanique et mi-septembre dans le canton de Vaud.

Dans tous les cantons, les personnes référentes au sein des autorités ont pu choisir entre deux modalités de collecte des informations. Dans la démarche A, les dossiers ont été mis à disposition des chercheurs-euses pour la consultation et extraction de informations ; dans la démarche B, la personne référente pour l'autorité a présenté oralement aux chercheurs-euses les informations du ou des dossiers sélectionnés lors d'un entretien approfondi. Pour finir, les chercheurs-euses ont bénéficié d'un accès direct à 39 des 41 dossiers sélectionnés ; les deux exceptions concernant le Tessin.

Des protocoles concernant la protection de données ainsi que des formulaires de consentement ont été spécifiquement conçus dans chaque canton et soumis aux autorités participantes, suivant la modalité de collecte accordée et le format des données. Dans les cantons du Tessin (en dehors de deux entretiens en présentiel auprès d'une APEA) et de Saint-Gall les dossiers papiers ont été consultés auprès des autorités,

aux horaires convenus avec ces dernières. Dans le canton de Zurich, l'accès s'est fait par voie numérique, au travers d'un compte spécial pour l'accès à la base de données de l'APEA, qui permettait d'accéder exclusivement aux dossiers sélectionnés. Dans le canton de Vaud les dossiers ont été transmis aux chercheuses par la poste en septembre et mis à leur disposition pendant quatre mois.

Un certain nombre de dossiers a été sélectionné par chaque autorité sur la base des critères d'échantillonnage établis, et préalablement transmis à ces dernières². Indépendamment de la démarche choisie par l'autorité (A ou B), en cas de surreprésentation de certaines variables et/ou de manque de correspondance des cas proposés par les autorités aux critères d'échantillonnage, de nouveaux cas ont été collectés pour remplacer les cas non valides³. De même, certains dossiers affectés par un manque d'informations essentielles dans le canton de Zurich ont été remplacés par de nouveaux dossiers complets.

Dans le canton de Vaud, la collecte des dossiers s'est déroulée grâce au concours de l'Ordre judiciaire (OJV), qui a fixé des exigences spécifiques dans un souci de garantir une approche systématique dans la sélection des dossiers et tenant compte des contraintes informatiques. L'OJV a sélectionné les dossiers archivés sur la base de deux critères cumulatifs : un critère *procédural*, correspondant à la présence d'une procédure d'expulsion immédiate du logement au sens de l'art. 28b al. 4 CC, et un critère *matériel*, soit une affaire de droit de la famille impliquant la possibilité d'une audition d'enfant(s)⁴. Après vérification manuelle, cette méthode a permis d'identifier six dossiers, tous relatifs à des situations comprenant à la fois une procédure d'expulsion immédiate et une affaire de droit de la famille. Afin d'atteindre le nombre total de cas visé (40), la phase de collecte de données a été prolongée pour échantillonner des dossiers supplémentaires dans les cantons de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich. La base de données définitive se compose de 41 dossiers (voir Annexe), dont:

- 12 du Canton Saint-Gall
- 11 du Canton Tessin
- 6 du Canton Vaud
- 12 du Canton Zurich

Deux retraites d'équipe et des moments d'échange réguliers, lors des réunions mensuelles, ont permis notamment d'affiner les outils pour la reconstruction et l'analyse critique des cas pendant cette phase.

² L'équipe a renoncé à définir un quota de dossier correspondant à chaque variable d'échantillonnage des dossiers, pour simplifier la tâche des autorités et ne pas les décourager en compromettant leur participation à l'étude. La démarche suivie a permis d'atteindre un bon niveau d'hétérogénéité des cas, hormis la prévalence de dossiers ouverts après signalement de la police, qui sont très majoritaires dans la réalité (Krüger et al., 2024). Par ailleurs plusieurs dossiers collectés concernent des fratries, ce qui a permis d'accroître de manière importante la variance au niveau des caractéristiques des enfants.

³ Un des tribunaux tessinois a finalement été sorti de l'échantillon, car les deux cas proposés ne respectaient pas les critères d'échantillonnage indiqués.

⁴ Le Secrétariat de l'OJV a effectué des extractions à partir de leur programme de gestion des dossiers, visant les affaires traitées entre 2020 et 2022 dans lesquelles l'autorité s'était prononcée sur la garde ou le droit de visite d'un enfant exposé à la violence au sein du couple parental. Deux listes ont ainsi été établies : l'une concernant des procédures fondées sur l'art. 28b al. 4 CC, l'autre portant sur des affaires de droit de la famille impliquant l'audition d'enfants. Ces extractions ont toutefois été compliquées par l'absence d'intitulés uniformes dans le programme et par le fait que, selon les situations familiales (par exemple, parents non mariés) et les usages de patronymes propres à chaque nationalité, les enfants n'ont pas toujours le même nom que leurs parents. Les opérations menées ont permis d'identifier environ soixante dossiers pour chacune des deux listes, comportant au moins un nom commun entre enfants et parents. Après un contrôle manuel des documents par le Secrétariat, six dossiers archivés au total, répondant aux critères, ont pu être retenus pour la période 2020-2022.

Parallèlement à la collecte des dossiers, des entretiens semi-directifs ont été menés avec la plupart des référents des dossiers sélectionnés afin de mieux comprendre les motivations à la base des décisions prises, notamment 3 entretiens à Saint-Gall, 6 entretiens dans le canton du Tessin⁵, 1 entretien à Zurich⁶. Aucun entretien n'a pu avoir lieu dans le canton de Vaud. Une fois retranscrits, les entretiens ont fait l'objet d'une analyse du contenu à la fois inductive, pour identifier d'éventuels nouveaux thèmes pertinent pour la recherche, et déductive (Fereday et Muir-Cochrane, 2006), dans le but d'identifier les points faibles et les bonnes pratiques dans de prise en charge des enfants exposés à la violence dans le couple.

2.1.4.Reconstruction des cas et focus groupes.

Chaque dossier se compose de plusieurs documents aux formats différents : rapports de police, communications par courriel, rapports d'expertises, lettres, photographies, décisions, attestations financières, requêtes, etc. Ces derniers contiennent des informations telles que les auteur-e-s du document, les personnes adressées et les événements liés au cas. Ces documents sont produits par les différents acteurs impliqués dans les procédures et généralement classés en ordre chronologique suivant le déroulement de ces dernières. En partant de la lecture de toutes les pièces qui composent les dossiers, chaque cas collecté a été reconstruit (et analysé) à l'aide d'une « Fiche de cas » ; un outil analytique structuré autour de 6 axes qui a permis notamment de :

1. reconstruire l'histoire du couple parental et des violences, tout en décrivant le développement de l'enfant dans un tel contexte familial ;
2. retracer le déroulement global du processus décisionnel et notamment l'intervention des différents acteurs et leurs décisions au fil du processus, jusqu'à la décision sur la garde et les droits de visite ; les motivations à la base des décisions prises et les réactions des sujets soumis aux décisions au fil du processus ;
3. lister les acteurs impliqués et reconstruire de manière détaillée leur intervention dans le processus (moment de l'intervention, décision(s), motivations(s), etc. ...) ;
4. identifier et décrire toute particularité du cas sur la base de l'interprétation des chercheurs-euses et des interviewé-e-s et notamment les actions manquantes ou inadéquates, les bonnes/mauvaises pratiques ;
5. identifier les questions ouvertes du cas, soit les informations qui ne peuvent pas être clarifiées par les documents collectés ni par les entretiens avec les acteurs ;
6. synthétiser les processus dans un calendrier du cas, illustrant la séquence des événements les plus importants qui caractérisent l'intervention de chaque acteur au fil du temps.

Une fois les cas reconstruits, un focus groupe avec les autorités tessinoises et alémaniques qui ont participé à l'étude⁷ a été organisé (un focus groupe conjoint entre les autorités zurichoises et saint-galloises a eu lieu). Ces derniers ont permis notamment de valider les premières hypothèses interprétatives découlant de la reconstruction des cas et de recueillir des informations supplémentaires sur les processus, par l'interaction entre les professionnel-le-s participant au focus groupe (par ex. dans quelque cas les échanges entre les

⁵ Outre les entretiens menés avec les autorités qui ont fourni des dossiers, un professionnel des services sociaux cantonaux a également été interviewé dans ce canton, alors que des représentants des services sociaux zurichoises et saint-galloises (qui avaient contribué à la collecte des données), ont pu participer au focus groupe (voir dans la suite du chapitre). Cette démarche a permis d'harmoniser la collecte des données dans les trois cantons.

⁶ Seul l'APEA a pu participer aux entretiens.

⁷ Les détails concernant les participants ne peuvent pas être diffusés en raison de l'anonymisation.

autorités ont permis de mettre en évidence les raisons qui motivent le recours à des pratiques différentes face à des situations similaires). Enfin le focus groupe a permis de réfléchir globalement aux points faibles et aux améliorations à introduire dans le système de protection existant dans chaque canton. Aucun focus groupe n'a eu lieu dans le Canton de Vaud.

2.2. Analyse critique des processus de règlementation et mise en œuvre des visites et de la garde et identification des actions manquantes et évitables

Dans une logique de réflexivité méthodologique, les chercheurs-eues ont assumé un rôle de co-constructeurs-trices de sens à partir des données sensibles collectées, souvent fragmentaires. En effet, les documents analysés ne sont pas des reflets neutres de la réalité, mais des artefacts institutionnels. Ils portent les marques des logiques professionnelles, des asymétries de pouvoir et des stratégies de justification des acteurs. Cette lecture critique est centrale dans la compréhension de l'exposition des enfants à la violence et des réponses institutionnelles.

Concrètement, les cas reconstruits ont été analysés d'abord individuellement et ensuite discutés dans le groupe de recherche dans la deuxième étape du projet. La fiche de cas a également servi d'outil de validation intersubjective : elle a permis de croiser les interprétations entre membres de l'équipe et de garder une cohérence d'analyse intercantonale, tout en respectant les spécificités contextuelles. La section concernant « les particularités du cas » a permis notamment d'isoler les actions manquantes ou évitables dans chaque histoire. En partant de ces éléments, les réunions mensuelles ont facilité la mise en commun des pistes analytiques, ce qui a permis de mettre en évidence les éléments communs et les spécificités cantonales quant à la manière de réglementer et mettre en œuvre garde et droits de visite, dans le contexte des processus de protection.

Ainsi, pour garantir la rigueur de l'analyse des cas d'exposition à la violence, plusieurs stratégies ont été mobilisées : triangulation des sources (documents, entretiens, focus groupes), triangulation des chercheurs-eues (équipe interdisciplinaire⁸), validation intersubjective lors des réunions mensuelles. En se référant aux critères de Lincoln et Guba (1985), ces approches visent à renforcer la crédibilité, la transférabilité et la fidélité interprétative des résultats, en tenant compte des spécificités des situations vécues par les enfants.

Une double perspective analytique informe l'analyse des cas. Tout d'abord chaque cas a été analysé selon une perspective « travail social », en identifiant la manière de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans les pratiques professionnelles mise en œuvre par les différents acteurs à chaque étape de l'histoire, ce qui a permis d'identifier les éventuels points faibles dans les décisions prises.

Cette activité a été complétée par une analyse des processus sous un angle juridique. Notamment, la révision de toutes les fiches de cas par une juriste experte en droit de la famille qui a analysé (d'un point de vue juridique) la mise en œuvre par les autorités et les services préposés des dispositions légales vouées à la protection des enfants exposés à la violence, a permis de situer l'analyse des pratiques professionnelle dans le contexte juridique dans lequel les décisions ont été prises.

⁸ Dans l'équipe de recherche les disciplines du droit, du travail social, de la sociologie de la famille, de la psychologie et de l'économie publique sont représentées.

2.3. Analyse des coûts des processus de réglementation et mise en œuvre des visites et de la garde

Cette dernière étape vise aussi à produire une connaissance transférable. Elle permet de dégager des éléments concrets pour la formation, le plaidoyer et l'amélioration des standards de protection des enfants exposés à la violence dans le couple. Ainsi, les trois étapes de la recherche s'articulent de manière complémentaire : une première phase empirique de collecte et reconstruction de cas, une deuxième phase d'analyse critique croisée, et une troisième phase d'évaluation des impacts économiques. Cette articulation permet de fonder des recommandations à la fois sur une connaissance fine des processus et sur leur efficacité socio-économique.

Tout particulièrement l'analyse des coûts des processus s'est articulée en trois sous-étapes :

1. définition de l'objet des coûts ;
2. estimation des coûts ;
3. analyse des coûts.

Cette dernière étape du projet ne concerne pas les six cas vaudois, mais se focalise sur les dossiers collectés dans les cantons alémaniques et dans le canton du Tessin, en raison des modalités différentes de collecte des informations dans le canton romand.

2.3.1. Définition de l'objet de coût.

Tout d'abord, un « objet de coût » délimité a été identifié pour déterminer un périmètre d'analyse des coûts commun à tous les cas et standardiser autant que possible la procédure de calcul. Ce dernier correspond notamment au processus (Mendez, 2010) menant aux décisions relatives aux droits de visite et à la garde. Concrètement, les coûts directs (directement générés par le processus) et tangibles (mesurables) générés par tous les événements qui ont contribué au déroulement du processus ont été pris en compte dans les estimations. Notamment les coûts générés par les activités qui relèvent de la responsabilité des autorités (ex., audiences, requêtes de rapports, prises de décisions, etc.), ainsi que ceux qui sont liés à l'intervention de tout acteur public et privé (ex. police, services sociaux cantonaux et communaux, institutions mandataires de services dans le domaine de la protection, services sanitaires, thérapeutes, avocats, etc.) et des personnes impliquées dans les épisodes de violence, et qui ont contribué aux décisions des autorités (c'est-à-dire que sans leur intervention dans le processus une décision différente aurait pu être prise par l'autorité), sont inclus dans les estimations.

Le début et la fin des processus de réglementation et mise en œuvre des visites et de la garde en cas de violence dans le couple parental ne correspondent pas nécessairement à des moments précis. Pour que les estimations ne soient pas affectées par la manière de concevoir la durée des processus, dans le cadre de l'analyse des coûts, la durée des processus est déterminée de manière standard par deux événements :

- le début du processus, correspondant au premier épisode de violence qui déclenche l'intervention d'une autorité. Si l'autorité est intervenue avant sur d'autres sujets qui ne sont pas liés à la violence dans le couple parental, ces derniers ne sont donc pas pris en compte dans les estimations, tout comme le cas d'épisodes de violences précédents celui qui a déterminé l'ouverture du dossier.
- La fin du processus, correspondant à la première décision dans le dossier concernant l'attribution de la garde et/ou des droits de visite ou d'autres mesures de protection en faveur du mineur liées à ces dernières (ex. curatelle) qui, dans l'esprit de l'autorité, permettrait de résoudre le cas en question.

Cela implique que l'autorité n'envisage pas modifier la décision dans le moyen terme (par exemple en requérant d'autres expertises qui puissent affecter la décision). En cas de présence de plusieurs décisions dans le dossier, seulement celle qui vise à établir la solution (et non pas les décisions provisionnelles) est celle qui détermine la fin du processus. Sont également entendues comme décisions celles de clôture de l'enquête sans que l'autorité n'ait dû discipliner les droits des parties ou ordonner des mesures de protection.

Les coûts pour la mise en place des mesures ordonnées dans la décision finale (p. ex. frais liés au placement d'un enfant) ne font pas partie du processus (objet de coûts) et donc des estimations, car il est impossible de savoir pendant combien de temps elles seront effectivement exécutées. Cependant, toutes les mesures mise en place entre le début et la fin du processus font partie de ce dernier (p. ex. placement temporaire, thérapies, droits de visite surveillés, etc.) et donc des estimations.

Si dans quelques cas il n'est pas possible de savoir si la décision en question mettra fin au problème, sera exécutée intégralement ou modifiée par la suite, car le dossier s'arrête au moment de la décision ; dans d'autres cas des informations supplémentaires sont disponibles dans les dossiers et/ou sont transmises lors des entretiens et permettent de reconstruire pendant quelque temps les événements qui suivent la décision⁹, dans le cadre de leur exécution, ce qui permet d'avoir un aperçu de l'efficacité des décisions prises.

Comme les autorités (APEA et tribunaux) ont des compétences différentes, la décision qui met fin au processus peut être précédée d'une série de décisions intermédiaires parallèles ou complémentaires entre elles, prises par une autre autorité. Ces dernières font partie du processus. Tout comme les mesures de protections qui sont mise en place avant la décision finale. De plus, la décision qui met fin au processus n'est pas nécessairement une décision de l'autorité qui a ouvert le dossier (ex. un dossier du Tribunal mais la dernière décision est prise par l'APEA ou l'inverse).

2.3.2. Définition de la procédure d'estimation.

Afin de procéder avec l'estimation des coûts, chaque processus a été découpé en activités minimales. Successivement, le coût de chaque activité a été estimé sur la base de la durée de l'activité, du nombre et du type de professionnel-le-s impliqué-e-s et de leur salaire horaire (Holmes et al., 2014). Enfin le coût de chaque activité a été additionné pour déterminer le coût global du processus. Lorsque des informations de facturation concernant des activités sont fournies dans le dossier (p. ex. factures d'avocats), les dépenses facturées ont été attribuées en tant que coûts des activités directement, sans passer par la procédure d'estimation. Les frais de procédure facturés aux justiciables dans chaque canton font exception et ne sont pas inclus dans le total des coûts, car ils ne sont pas représentatifs du coût du travail fourni par l'administration judiciaire et les critères sur lesquels se fonde la fixation des montants prélevés ne sont pas connus.

⁹ D'éventuelles prises de contact ultérieures de l'autorité avec le réseau visant à obtenir des mises à jour sur la situation, une fois la décision exécutée ne sont pas incluses dans l'estimation, tandis que si l'autorité contacte le réseau pour s'assurer que la décision est en train d'être exécutée, ne sachant pas si les mesures ont été activées ou pas, cette dernière étape fait partie du processus estimé. Également, si une des parties demande à réviser la décision auprès de l'autorité qui l'a prise, cette nouvelle requête n'est pas incluse dans le processus estimé car, elle pourrait donner lieu à un autre processus requérant une nouvelle collecte d'informations (qui n'est pas strictement liée à la décision principale). De même, si l'autorité révisé la première décision, la révision fait partie d'un autre processus. Toutefois, une estimation du coût de cette nouvelle décision est effectuée dans quelque cas où l'inefficacité de la première décision était la cause de sa révision, afin de quantifier la perte économique liée à la première décision et réfléchir aux optimisations des processus.

Lorsque la durée de l'événement et/ou le nombre et/ou le type de professionnel-le-s impliqué-e-s ne sont pas spécifiés dans les données, les informations manquantes sont estimées en s'appuyant sur plusieurs sources. La durée des activités est déduite des documents joints au dossier (ex. heure de début et de fin d'une audience). En l'absence d'informations spécifiques, la durée de l'activité est estimée à partir des autres informations disponibles, en fonction du type d'activité. Par exemple, le temps nécessaire pour rédiger un rapport peut être estimé à partir du nombre de pages qui le composent et du temps moyen nécessaire pour récupérer les informations et le rédiger. Dans d'autres cas, les entretiens avec les professionnels et/ou des expert-e-s ont permis d'identifier des forfaits horaires à attribuer à des activités spécifiques (par exemple, le temps moyen nécessaire pour rédiger une décision ou effectuer une évaluation socio-environnementale).

En ce qui concerne le nombre et le type de professionnel-le-s employé-e-s dans chaque activité, la première référence est la documentation jointe au dossier. En l'absence d'informations précises sur le type de professionnel-le ayant contribué-e à une activité spécifique, une fonction professionnelle généralement impliquée dans l'activité en question a été utilisée. Par exemple, en l'absence d'informations sur le grade des agent-e-s de police impliqué-e-s dans une opération, le rôle de gendarme (policier de proximité engagé dans des opérations extérieures) a été utilisé dans les cas tessinois. De même, lorsque la documentation ne permet pas de déterminer le nombre de professionnel-le-s impliqué-e-s dans une même activité et que cette information ne pouvait pas être collectée par les entretiens, un nombre minimum est utilisé. Par exemple, si le rapport sur la violence domestique ne mentionne pas le nombre exact de policiers impliqués dans l'intervention, un nombre minimum d'agents est pris en compte dans les estimations selon la pratique cantonale, afin d'éviter de surestimer le coût de l'opération.

Les salaires des professionnel-le-s impliqué-e-s dans les différentes activités ne sont jamais indiqués dans la documentation jointe au dossier, mais peuvent être obtenus à partir de différentes sources directes (règlements du personnel) et indirectes (ex. Office fédéral de la statistique¹⁰). Étant donné que les salaires varient en fonction de l'ancienneté et du niveau de formation, qui ne sont pas connus, un salaire minimum et un salaire maximum sont fixés pour chaque professionnel-le dans le but d'éviter toute surestimation ou sous-estimation. Par conséquent, un coût minimum et un coût maximum sont calculés pour chaque processus, sur la base des fourchettes salariales associées à chaque professionnel-le.

Les informations sur les salaires des professionnels de l'administration publique sont extrapolées des règlements du personnel des organisations de référence¹¹. Tout particulièrement, les classes salariales pertinentes ont été identifiées dans les bases légales pour chaque fonction professionnelle¹². Le salaire horaire minimum et maximum de la fonction est calculé à partir du salaire annuel ou mensuel minimum et maximum de l'année (ou d'une année proche¹³ à celle de l'activité estimée). Lorsqu'une fonction est associée à deux ou plusieurs classes salariales, le salaire minimum correspond au salaire minimum prévu pour la classe inférieure, tandis que le salaire maximum est calculé à partir du salaire le plus élevé prévu pour la classe

¹⁰ Par exemple le relevé MAS - Statistique des cabinets médicaux et des centres ambulatoires - est utilisé pour estimer les salaires de certains spécialistes (ex. les pédiatres) dans le canton du Tessin.

¹¹ Dans quelque cas (ex. petites communes) le règlement du personnel (et donc les barèmes salariaux) n'est pas disponible. Dans ces cas, le barème d'une autre commune soumise à la même autorité ou située dans la même région est utilisé pour toutes les fonctions professionnelles qui travaillent dans la même institution.

¹² Les salaires des stagiaires sont particulièrement difficiles à estimer car ils ne sont pas nécessairement assujettis au même règlement des employé-e-s des organisations. Uniquement lorsque les stagiaires remplacent le travail d'un autre professionnel, leur salaire est estimé. Lorsque le stagiaire assiste pendant l'exécution de l'activité à des fins de formation, une estimation du salaire n'est pas déterminée.

¹³ Malgré cela, en estimant un salaire minimum et maximum, une grande partie de la variance est représentée. De plus les salaires ne changent pas toujours au fil des années et le montant de l'augmentation salariale est souvent assez limité.

supérieure¹⁴. Lorsque les informations sur le salaire d'un type spécifique de professionnel (par exemple, spécialiste en psychiatrie) ne sont pas disponibles, le salaire de la catégorie plus générale (par exemple, médecins spécialistes) est utilisé pour les estimations. Outre les règlements du personnel, d'autres documents utiles pour obtenir des informations sur les salaires des professionnel-le-s sont les conventions collectives (par exemple, la convention collective du personnel employé par les institutions sociales mandatées dans le canton du Tessin) et les tableaux des salaires cantonaux par fonctions de référence.

En cas d'intervention de services sociaux ou sanitaires (publics ou privé) dans le processus (ex. maisons des femmes, centres d'accueil pour mineurs, services d'accompagnement éducatif, hôpitaux, etc.) les tarifs appliqués par ces derniers sont utilisés pour estimer le coût des prestations fournies¹⁵.

La procédure d'estimation du coût des activités dans chaque canton est influencée par les informations disponibles dans les dossiers et/ou obtenues lors des entretiens avec les professionnel-le-s, ainsi que par les modalités d'exécution des activités exercées par chaque acteur dans chaque canton. Afin de permettre la comparabilité des estimations entre les cantons, une liste des activités¹⁶ de base et des procédures d'estimation correspondantes a été élaborée pour chaque canton. Les listes ont ensuite été comparées et affinées à plusieurs reprises dans le but d'harmoniser autant que possible les procédures d'estimation appliquées à des activités similaires. Une procédure d'estimation différenciée est utilisée lorsque la pratique diffère d'un canton à l'autre¹⁷.

Dans ce travail, les frais généraux ne sont pas pris en compte dans les estimations. Les services sociaux sont en effet à forte intensité de main-d'œuvre et l'impact des frais généraux sur les processus serait de toute façon très limité. En outre, il n'est pas très facile de trouver un moyen raisonnable de les estimer, étant donné qu'il existe différents types d'organisations impliquées (APEA, tribunaux, services sociaux, etc.) qui disposent de leurs propres bâtiments, infrastructures, etc. et qu'un taux de frais généraux applicable à toute institution est difficilement identifiable. Les estimations reposent donc uniquement sur les heures de travail (à l'exception des coûts attribués en partant des factures présentes dans les dossiers), ce qui contribue à sous-estimer le coût global.

Bien que cette procédure ait permis d'obtenir des estimations fondées sur des données primaires (dossiers) et secondaires (p. ex. enquêtes statistiques, données administratives sur les salaires) et ancrées dans les processus reconstruits au début de l'étude, il est tout à fait raisonnable de considérer que les valeurs obtenues sont sous-estimées. En effet, celles-ci reflètent (directement ou par le biais d'estimations) uniquement les activités identifiées grâce l'analyse des dossiers et aux entretiens et focus groupes avec les participant-e-s à l'étude (autorités et services interrogés).

¹⁴ Le premier et le troisième quartile de l'échelle salariale sont utilisés dans quelque cas, lorsque les salaires minimum et maximum ne sont pas disponibles et que nous disposons des quartiles (ex. enquête MAS de l'OFS).

¹⁵ Les coûts des suivis thérapeutiques qui ont lieu au cours du processus ne sont estimés que s'ils sont ordonnés par l'autorité. Si les personnes concernées étaient déjà suivies par des thérapeutes ou des services socio-sanitaires avant, les coûts de ces derniers ne sont pas pris en compte dans les estimations, car nous ne pouvons pas savoir si elles sont en lien avec le processus.

¹⁶ Les activités de l'autorité de justice pénale n'étant pas suffisamment décrites dans les dossiers des autorités civiles (APEA et tribunaux) n'ont pas fait l'objet d'estimation.

¹⁷ Par exemple, dans le canton du Tessin, toutes les heures nécessaires à mener des évaluations (ex. socio-environnementales) sont attribuées à une assistante sociale (car le plus souvent le chef d'équipe ne fait que signer le rapport), sur la base d'un montant forfaitaire validé par les services sociaux cantonaux (UAP). A Zurich deux assistantes sociales sont normalement impliquées dans les évaluations et la durée exacte de leur intervention est utilisée pour l'estimation. A Saint-Gall des forfaits horaires sont utilisés pour ce type d'activité qui est effectuée au sein de l'APEA.

2.3.3. Analyse des coûts.

L'analyse des coûts fournit une perspective analytique supplémentaire sur les processus en illustrant les ressources financières mobilisées afin de mener les différentes activités dans le cadre de ceux-ci. Cette analyse est mise en relation avec l'analyse des processus dans le but de comprendre si certaines des activités menées peuvent faire l'objet d'optimisations ou s'il existe des activités qui nécessiteraient des ressources financières supplémentaires, pour que les processus se déroulent dans l'intérêt des enfants. Il ne s'agit donc pas d'un simple exercice comptable, mais d'une réflexion (étayée par des données sur les coûts) sur la manière d'améliorer globalement les processus, à la lumière des trajectoires reconstruites dans la première phase du projet et des besoins mis en évidence par l'analyse critique des cas.

Concrètement, une fois les coûts globaux des processus estimés en partant des activités minimales, ces dernières ont été regroupées dans quatre catégories, ce qui a permis de distinguer les facteurs de coûts, c'est-à-dire les types d'activités qui contribuent au coût global des processus et notamment :

- les frais de gestion, qui incluent les coûts liés à tout activité de gestion du cas par les autorités et la police finalisée à organiser la collecte d'informations, les analyser et statuer sur le cas ;
- les frais d'expertise et évaluation, qui incluent les coûts liés aux expertises et aux évaluations effectuées en interne ou mandatées par les autorités, ainsi que les rapports envoyés par tout professionnel-le-s à la demande de l'autorité ou par décision même des professionnel-le-s;
- les frais de support, qui incluent tout forme de soutien pour les personnes concernées (sous forme de thérapie, de conseil, d'hébergement etc.) en lien avec la violence et ordonné par les autorités ou activé par les personnes concernées au cours du processus, à l'exception des mesures hybrides entre soutien et suivi/évaluation (p. ex. visite à domicile des services sociaux dans le cadre d'une évaluation);
- les frais d'avocat (y compris les dépenses en cas d'assistance légale gratuite).

Ensuite une analyse exploratoire a été menée en croisant deux dimensions susceptibles d'avoir un impact sur les coûts, notamment le niveau de complexité procédurale du cas (pour plus des détails voir le chapitre 5) et le type d'exposition à la violence des enfants impliqués adopté dans cette étude (Holden, 2003 ; De Puy et al, 2020) ; le but étant celui de faire des hypothèses sur la relation entre ces deux dimensions analytiques qui relèvent de l'analyse des processus et la structure des coûts des processus dans chaque canton, afin de dégager une réflexion autour des optimisations possibles et des investissements nécessaires dans l'intérêt des enfants.

3. Configuration des réseaux d'acteurs cantonaux dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence

En Suisse les mesures de protection directe et indirecte des victimes, y compris des enfants exposés à la violence au sein du couple, concernent différents domaines liés entre eux. Il existe en effet des mesures policières visant à protéger les victimes à la suite d'interventions de la police (par exemple, l'expulsion de l'auteur-e de violence), des mesures pénales visant à sanctionner l'auteur-e de violence, des mesures d'aide aux victimes comprenant différentes formes d'assistance et de conseil, et des mesures civiles qui s'articulent autour de mesures de protection de l'union conjugale (MPUC), de protection de l'enfance et de protection des adultes (Krüger et Reichlin, 2022, p.32). La mise en œuvre de ces mesures relève de la compétence de différents acteurs publics et privés (p. ex. prestataires de services d'aide) dont l'intervention contribue à définir des processus multiniveaux.

Les processus de réglementation et mise en œuvre de la garde et des droits de visite dans le contexte de la violence au sein du couple peuvent ainsi être considérés comme l'ensemble des trajectoires d'intervention d'un certain nombre d'acteurs impliqués dans la protection d'un enfant au fil du temps. Ces processus se déroulent dans un contexte à plusieurs niveaux, qui influence leur développement. Au niveau macro, les bases légales internationales, fédérales et cantonales en matière de protection de l'enfance définissent le cadre juridique dans lequel opèrent les autorités (APEA et tribunaux) et les différents services, selon les compétences qui leur sont attribuées. Au niveau méso, la configuration des réseaux acteurs en charge de la réglementation et mise en œuvre de mesures de protection dans chaque canton, ainsi que les structures organisationnelles¹⁸ et les ressources dont les acteurs disposent contribuent à définir l'éventail des possibilités d'intervention. Enfin, au niveau micro, les acteurs appelés à intervenir dans la mise sous protection s'appuient sur un répertoire de pratiques professionnelles qui peut varier d'une institution à l'autre et même au sein de la même organisation. Une fine compréhension des processus ne peut se faire sans reconnaître le rôle joué par chacun de ces niveaux et leur imbrication au fil du temps.

Le présent chapitre vise à fournir les outils nécessaires à la compréhension des analyses des processus (chapitre 4) dans les quatre cantons sélectionnés pour cette étude, selon une perspective par acteurs. La lecture par acteur facilite la compréhension des trajectoires d'intervention de ces derniers au fil du temps et leur contribution à la construction du processus. Pour chaque canton, les principaux acteurs impliqués dans les processus, selon les informations recueillies dans les dossiers analysés dans l'étude, sont présentés en indiquant les principales bases légales qui définissent leur périmètre d'action dans les cas de violence au sein du couple parental et en présentant les éléments essentiels concernant leur organisation. Bien qu'elle ne soit pas exhaustive quant à la multitude d'acteurs et à leurs possibilités d'intervention (thème qui nécessiterait une étude à part entière), cette sélection permet de mettre l'accent sur les aspects les plus pertinents pour comprendre les logiques et les leviers d'action qui sous-tendent les pratiques mises en œuvre par ces acteurs, qui font l'objet du chapitre 4.

Au début du chapitre, un aperçu des principaux acteurs de la protection est fourni. Ces derniers sont ensuite repris canton par canton, dans la section suivante qui aborde la configuration des réseaux d'acteurs dans les cantons Saint-Gall, Tessin, Vaud et Zurich, en se focalisant sur les spécificités cantonales.

¹⁸ Dans cette recherche celle-ci identifie la manière dont les différentes organisations sont structurées (p ex. l'articulation des fonctions et des processus interne).

3.1. Principaux acteurs de la protection des enfants exposés à la violence

La configuration des réseaux d'acteurs dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence est fortement influencée par les structures organisationnelles et les ressources cantonales. Néanmoins, certains acteurs centraux ainsi que les compétences qui définissent leur périmètre d'action sont inscrits dans la législation nationale (voir Krüger et al., 2024 ; Rosch et Hauri, 2022). Il s'agit notamment des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), des tribunaux civils de première instance, des corps de police et des centres de consultation de l'aide aux victimes. D'autres acteurs importants, qui sont présents à des degrés divers dans tous les cantons, sont les services sociaux, au sens large, qui peuvent mener des enquêtes à la demande des autorités et mettre en œuvre des mesures volontaires ou ordonnées de protection de l'enfance.

Les **APEA** sont chargées de protéger et d'assurer le bien-être des enfants et des adultes qui ont besoin d'aide. Elles sont notamment compétentes pour recevoir les signalements de mise en danger du bien-être d'un enfant de toute personne soupçonnant que l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'un enfant semble menacée (art. 314c, CC). Dans certaines circonstances les signalements relèvent d'une obligation légale. Ainsi, si des professionnels en contact régulier avec des enfants (notamment dans les domaines de l'éducation, de l'encadrement, de la religion, de la psychologie et du sport) ont connaissance, dans le cadre de l'exercice de leur profession, de la mise en danger d'un enfant et qu'ils ne peuvent pas y remédier dans le cadre de leur activité professionnelle, ils sont tenus d'en aviser l'APEA. Également, les personnes ayant connaissance d'une mise en danger de l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'un enfant dans l'exercice de leur fonction officielle sont soumises à l'obligation de signalement (art. 314d, al. 1 CC).

Les APEA disposent d'un ensemble d'outils juridiques défini aux articles 307 à 312 CC, qui prévoient une intervention de plus en plus invasive allant du rappel aux devoirs parentaux à des instructions (art. 307 CC), la nomination d'un curateur (art. 308 CC), le retrait du droit des parents de déterminer le lieu de résidence de l'enfant (art. 310 CC) et le retrait de l'autorité parentale (art. 311/312 CC).

Sauf en cas exceptionnels, les décisions de l'APEA (mise en place de mesure de protection) sont prises par un collège composé d'au moins trois membres (art. 440 al. 2 CC). Ces derniers doivent disposer de compétences spécialisées dans différents domaines, tels que le droit, le travail social, la psychologie ou la pédagogie, ce qui n'était toutefois que partiellement le cas lors d'une première évaluation du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte effectuée en 2013 (Rieder et al., 2016).

Bien qu'ayant prévu des principes de procédure et d'organisation, le législateur fédéral n'a pas souhaité discipliner les modalités d'organisation des autorités de protection, laissant aux cantons le choix de mettre en œuvre des autorités administratives ou judiciaires. Le premier type prédomine dans les cantons germanophones et se trouve également dans le canton du Tessin, le second dans les cantons francophones. Selon les cantons qui en déterminent les structures, les APEA couvrent une zone de compétence plus ou moins étendue ; concernant la modalité d'enquête, elles se distinguent également par le fait que la mission d'évaluer la mise en danger du développement d'un enfant peut être confiée à un service d'évaluation externe¹⁹ ou gardée en interne au sein de leur propre service d'évaluation. Les APEA sont également

¹⁹ Il s'agit par exemples des services sociaux communaux, intercommunaux et cantonaux ; qui sont également chargés d'offrir un soutien volontaire aux familles et peuvent assurer la mise en œuvre des mesures de protection de l'enfant ordonnées par l'APEA.

compétentes dans les procédures de séparation de couples non mariés, pour autant qu'il y ait un consentement sur les questions relatives aux contributions d'entretien.

Les **tribunaux civils de première instance** sont compétents pour les procédures de séparation et de divorce et les décisions dans ce contexte qui concernent les enfants mineur-e-s d'un couple marié. Dans ce cas, la-le juge peut, si l'un des époux le demande, ordonner des MPUC (p. ex. concernant l'attribution de la garde et la contribution d'entretien) comprenant également des mesures de protection de l'enfant. Si la victime rend vraisemblable une atteinte ou un risque imminent d'atteinte, elle peut requérir des MPUC dans le cadre des mesures provisionnelles (art. 261 CPC) et dans les cas où l'urgence est avérée, des mesures superprovisionnelles (art. 265 CPC), toutes deux régies par la procédure sommaire (art. 248 let. d CPC). En revanche, dans toutes les autres situations, et notamment lorsque les parents ne sont pas mariés, la-le juge n'a pas le pouvoir de prononcer directement des mesures de protection pour l'enfant. Dans les affaires concernant les mineurs (p. ex. attribution de la garde, des droits de visite et de l'autorité parentale), les tribunaux, tout comme les APEA, ont la possibilité d'enquêter afin d'établir les faits, en recueillant eux-mêmes des informations supplémentaires à celles fournies par les parties, indépendamment de la volonté de ces dernières, conformément au principe de la maxime inquisitoire (art. 296 CPC).

Outre les questions de protection, liées aux procédures de séparation et divorce, les tribunaux civils peuvent ordonner des mesures de protection de la personnalité contre tout-e auteur-e de violence à la demande de la victime sur la base de l'art. 28b du CC. La-le juge peut notamment interdire à l'auteur-e de s'approcher d'elle ou d'accéder à un périmètre déterminé autour de son domicile ; de se tenir dans certains lieux ; de la contacter, notamment par téléphone, par écrit ou par voie électronique, ou de la harceler de toute autre manière. En outre, si la victime vit avec l'auteur-e de l'atteinte dans le même logement, elle peut demander au/à la juge de faire expulser la personne violente du logement pour une durée déterminée, qui peut être prolongée une fois pour des motifs graves. Avec le consentement du bailleur, la-le juge peut transférer à la victime les droits et obligations découlant du contrat de bail. Les décisions prises par le tribunal doivent être communiquées aux APEA et aux autres autorités et tiers compétents selon les cas.

Les tribunaux et les autorités de protection peuvent se succéder au cours d'un même processus (selon la définition proposée au début du chapitre), lorsque l'attribution des compétences prévue par le CC l'exige. Par exemple, les tribunaux civils de première instance peuvent instituer une curatelle pour surveiller les relations personnelles conformément à l'art. 308, al. 2, CC. Toutefois, la mise en œuvre de cette décision est confiée à l'APEA. En revanche, si une procédure est en cours auprès d'une autorité de protection et que l'une des parties demande une modification des contributions d'entretien, sans que l'autre partie soit d'accord, l'affaire est confiée à un tribunal (art. 419 al. 3 CPC).

Selon les cantons, les tribunaux civils de première instance portent différents noms, tels que tribunal de district (Zurich), d'arrondissement (Saint-Gall, Vaud) ou Pretura (Tessin).

Les agent-e-s des **polices communales (municipales) et cantonales** sont souvent les premiers à intervenir en cas de violence dans le couple. Selon les cantons, ils-elles disposent de différentes modalités pour protéger la victime à court terme comme expulser temporairement²⁰ la personne auteure de violence (art. 28b al. 4 CC) et lui interdire de contacter ou de s'approcher à la victime. Ces dispositions peuvent être réglées dans les

²⁰ De fait, l'expulsion à la suite d'une intervention de police est une mesure de protection à court terme ; elle peut augmenter le sentiment de sécurité de la victime et de ses proches, elle n'a pas pour vocation de régler définitivement la situation du couple ni de protéger les enfants exposés à la violence, raison pour laquelle d'autres mesures de protection et/ou d'interdiction sont à prévoir dans la continuité, en vertu de l'article 28b CC (demande de prolongation de la durée de l'expulsion) ou dans le cadre de mesures protectrices de l'union conjugale (MPUC, art. 172 al. 3 CC), par exemple.

lois cantonales de la police. En tant que personnes « dans l'exercice de leurs fonctions officielles » (art. 314d, CC), les agents de police sont tenus de signaler à l'APEA tout cas où ils constatent que le bien-être de l'enfant est menacé. La mise en œuvre des obligations de signalement est généralement réglementée de manière plus détaillée par des dispositions de droit cantonal. La police peut transmettre aux victimes les informations concernant les offres d'aide (voir paragraphe suivant), toutefois selon l'article 8 al. 1 LAVI, elle ne transmet les données personnelles des victimes aux services d'aide aux victimes qu'à certaines conditions définies par les lois de procédure applicables.

Plusieurs acteurs peuvent offrir du support en vertu de la LAVI, mais en premier lieu les **centres de consultation pour victimes d'infractions**, établis par les cantons, qui peuvent en choisir librement la forme d'organisation, public ou privé. Les centres de consultation conseillent gratuitement (art. 5 LAVI) la victime et ses proches et les aident à faire valoir leurs droits (art. 12 LAVI). La LAVI prévoit différentes prestations financières – de nature médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique – que les centres de consultation peuvent fournir directement ou par l'intermédiaire de tiers (art. 13 AL 3 LAVI). L'aide immédiate est conçue pour répondre aux besoins prioritaires découlant de l'infraction (art. 13 al. 1 LAVI). Ces mesures de première nécessité comprennent à minima une consultation juridique (4 heures), une prise en charge psychothérapeutique (maximum 10 séances) ou médicale de première nécessité, un hébergement d'urgence (actuellement au maximum 35 jours), la prise en charge des frais de transport, de réparation et de traduction ou encore un dépannage financier dont le montant varie selon les cantons. L'aide à plus long terme entend couvrir toute aide qui dépasse l'aide immédiate et qui est fournie jusqu'à ce que l'état de santé soit stabilisé et que les autres conséquences de l'infraction soient, dans la mesure du possible, surmontées ou compensées (art. 13 al. 2 LAVI). Ces prestations sont financées (partiellement) uniquement sur décision positive des instances cantonales compétentes qui déterminent le caractère nécessaire, adéquat et proportionnel de la demande et tiennent compte de la situation financière de la victime (art. 16 LAVI). Les collaborateurs-trices des centres LAVI doivent garder la confidentialité sur leurs constatations (art. 11 al. 1 LAVI) ; toutefois si l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'une personne mineure est sérieusement mise en danger les personnes travaillant pour un centre de consultation peuvent en aviser l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte et dénoncer l'infraction à l'autorité de poursuite pénale (art. 11 al. 3 LAVI).

En complément à la liste des acteurs dans le domaine de la protection présentés dans cette section, il convient de rappeler qu'une forme de protection indirecte est mise en place par les services qui s'occupent des personnes exerçant la violence. Le travail auprès des auteur-e-s de violence dans le couple est un maillon essentiel des mesures de prévention et de lutte contre la violence dans le couple. Les sanctions pénales ne concernent qu'un nombre limité de personnes exerçant la violence, et leur effet dissuasif reste souvent temporaire. D'autre part, ces mesures ne suffisent pas, à elles seules, à encourager une transformation profonde des personnes concernées : elles ne favorisent ni l'acquisition de compétences personnelles et relationnelles ni une remise en question des dynamiques de pouvoir qui sous-tendent le recours à la violence (Jacquier, 2016). À cet effet, la Convention d'Istanbul exige des États parties qu'ils mettent en place des initiatives visant à prévenir la réitération des violences et à promouvoir la responsabilisation des auteur-e-s de violence et la modification de leurs comportements (art. 16 CI).

Différents acteurs peuvent intervenir dans le but de prévenir l'apparition et la répétition de comportements violents et/ou de prendre en charge les personnes qui ont déjà commis des violences au sein du couple. Les interventions proposées par ces acteurs vont, selon les situations, de l'offre de conseil individuel, aux interventions thérapeutiques, en passant par la participation à des cours structurés (BFEG, 2020b). Elles peuvent être proposées par des organismes publics (p. exemple, les services de probation) ou privés, tels que

des services spécialisés (p. ex. le Centre de Prévention de l'Ale dans le canton de Vaud ou le Beratungsstelle Häusliche Gewalt de Saint-Gall)²¹.

Dans la suite du chapitre, les réseaux cantonaux sont décrits avec leurs spécificités.

3.2. Configuration du réseau d'acteurs dans le canton de Saint-Gall

3.2.1. Stratégies et développements cantonaux pour la protection de l'enfant

Une analyse de la politique de l'enfance et de la jeunesse réalisée en 2014 a mis en évidence un potentiel de développement dans de nombreux domaines, y compris celui de la protection de l'enfance. Par conséquent, depuis 2016 (périodes 2016-2020 / 2021-2026), le canton de Saint-Gall a développé deux stratégies successives dans ce domaine, visant, entre autres, l'amélioration de la prise en charge des enfants exposés à la violence dans le couple. En complément des dispositions légales cantonales, des cadres de référence, des manuels, des recommandations pour accompagner les professionnel-le-s chargé-e-s de garantir la protection et une prise en charge équitable ont été développés depuis lors.²²

Deux objectifs des stratégies sont particulièrement pertinents pour le présent rapport. Dans le cadre de sa stratégie "Enfants au milieu de la violence dans le couple", l'Office cantonale de la coordination contre la violence domestique (voir en bas 3.2.2) a élaboré un manuel sur les "Enfants exposés à la violence dans le couple"²³ qui devrait servir de référence à tout-e professionnel-le confronté-e avec le phénomène et aux services spécialisés, afin d'améliorer la collaboration interdisciplinaire. De plus, le document stratégique (Kanton SG, 2021, p. 40) identifiait la nécessité d'améliorer la représentation juridique des enfants auprès de l'APEA et de renforcer leur droit d'être entendu auprès des tribunaux. C'est pourquoi un autre objectif de la stratégie cantonale était de promouvoir des procédures légales adaptées aux enfants et conformes à leurs droits.

3.2.2. Acteurs cantonaux

A Saint-Gall un office cantonal (Koordinationsstelle für Häusliche Gewalt und Menschenhandel) est chargé de coordonner la stratégie de la protection de l'enfance, au sein de l'Office des affaires sociales (Amt für Soziales). Parallèlement, la Conférence sur la protection de l'enfant, un organe interdisciplinaire, est co-responsable de la mise en œuvre des stratégies cantonales dans le domaine de la protection de l'enfant et chargée de faciliter la coordination et la collaboration interdisciplinaire.

Tribunaux civils de première instance (Kreisgerichte). Les tribunaux civils de première instance du canton de Saint-Gall sont les sept tribunaux d'arrondissement et coïncident en grande partie avec les huit circonscriptions électorales. Ces derniers sont compétents pour un bassin de population compris entre 45'000 et 125'000 habitant-e-s.²⁴

²¹ Pour obtenir une liste des institutions actives dans ce domaine, nous recommandons de consulter le site de l'Association faîtière suisse pour la prévention de la violence, <https://solvio.ch/fr/services-specialises>. En outre le BFEG (2020b, p. 13) propose un aperçu des bases légales qui régissent les différentes formes d'intervention pouvant être mises en œuvre en faveur des auteurs (même potentiels) de violence dans la fiche d'information consacrée à ce thème.

²² Voir <https://www.sg.ch/gesundheits-soziales/soziales/haeusliche-gewalt.html>.

²³ Voir https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2021/06/kinder-inmitten-von-partnerschaftsgewalt.html.

²⁴ Le nombre d'entrées de cas a nettement augmenté au cours des 10 dernières années. Au cours de l'année 2024, tous les tribunaux d'arrondissement ont reçu au total 12'331 cas en 2024 (Kantonsrat St. Gallen, 2025). L'augmentation du nombre d'affaires se traduit également par un nombre croissant de cas en suspens, qui a augmenté d'environ 40% depuis 2015, passant de 2'531 cas à 3'468 cas en suspens pour l'exercice 2024 (Kantonsrat St. Gallen, 2025). En raison de la charge élevée de dossiers en suspens, les procédures en droit de la famille durent longtemps, ce qui entraîne des répercussions négatives sur toutes les personnes concernées selon certains participants à l'étude.

APEA (KESB). Les communes saint-galloises sont regroupées au sein de neuf APEA, qui peuvent évaluer en interne, en recourant à leur propre personnel, les risques pour le bien-être des mineur-e-s et prendre le cas échéant des mesures de soutien et de protection. La loi d'application de la législation fédérale sur la protection de l'enfant et de l'adulte (Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht EG-KES, sGS 912.5), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2013 en même temps que la législation fédérale, donne à toute personne le droit de faire un signalement de danger auprès de l'APEA, qui est tenue de lui donner suite (art. 22 let. d EG-KES).

La loi cantonale ne fixe pas le nombre de membres des autorités pour toutes les APEA, mais laisse aux communes le soin de le déterminer (art. 5 EG-KES). Les décisions sont prises par des organes tripartites (art. 16, al. 1 EG-KES), bien que dans le contexte de l'autorité parentale, des décisions individuelles d'un membre de l'autorité soient également possibles, par exemple lors de la requête de révision de la réglementation de l'autorité parentale (art. 18, al. 1a) EG-KES). Au moins un membre de l'APEA doit avoir une formation en droit, tous les autres pouvant avoir une expertise dans différents domaines tels que le droit, la psychologie, la pédagogie, le travail social et la médecine (art. 6 EG-KES). Le financement des activités de l'APEA est assuré par les communes sans contribution cantonale (art. 3b) let. e EG-KES). Les discussions intensives menées dans toute la Suisse sur l'opportunité de permettre aux communes d'être informées des procédures en cours au sein des APEA, en étant responsables de leur financement (p. ex. Rieder et al., 2016, p. 11-14) ont conduit en 2018 à l'ajout de l'art. 23a EG-KES qui accorde aux instances de financement un droit d'information sur les coûts, l'adéquation et la proportionnalité de la décision ainsi que la possibilité de prendre position en cas de coûts importants (art. 23a al. 2 EG-KES).

Services sociaux régionaux et curatelles. Les curatelles dans le domaine de la protection de l'enfant sont mises en œuvre par des professionnel-le-s rattaché-e-s à un service public spécifique, au sein des services sociaux régionaux²⁵. Ces derniers mettent également en œuvre un soutien volontaire et gratuit aux familles dans des unités organisationnelles supplémentaires (p. ex. www.sozialedienstelinhgebiet.ch). Les services sociaux régionaux, qui peuvent aussi inclure le travail social en milieu scolaire, sont financés par un organe intercommunal.

Corps de police. Un service spécialisé "Violence domestique" a été créé au sein de la police cantonale de Saint-Gall dont la mission principale est celle de coordonner la mise en œuvre des mesures de protection immédiates, qui relèvent de son pouvoir. En effet, selon l'art. 43 PG, la police peut expulser de son domicile et de ses environs immédiats une personne qui met gravement en danger, menace ou harcèle une autre personne et lui interdire, par une décision administrative, pendant quatorze jours²⁶ : a) de se rendre à son domicile, de séjourner dans un certain périmètre autour de son domicile ou de s'en approcher ; b) de se trouver à certains endroits, notamment dans certaines rues, sur certaines places ou dans certains quartiers ; c) de prendre contact avec elle directement ou indirectement, notamment par téléphone, par écrit ou par voie électronique, ou de la harceler d'une autre manière. L'expulsion peut être prolongée pendant un maximum de 14 jours, à la requête de la personne menacée par la décision du/de la juge civil (art. 43 quinquies PG). La police informe la personne en danger des services de consultation appropriés et transmet son nom et adresse à un service de consultation (art. 43bis*2 2); elle informe également l'auteur-e de violence des offres de conseil et de thérapie. Elle transmet le nom et l'adresse de la personne visée à un centre de consultation (Beratungsstelle Häusliche Gewalt | sg.ch, auprès du service de probation). Celui-ci

²⁵ En 2023, il existait des mesures de protection de l'enfant pour 3% des enfants et des jeunes à St-Gall, dont environ 86% sous curatelle (COPMA, 2023).

²⁶ Avec l'avenant à la loi sur la police du 1er juillet 2020, la durée de l'expulsion en cas de violence domestique a été prolongée de dix à quatorze jours.

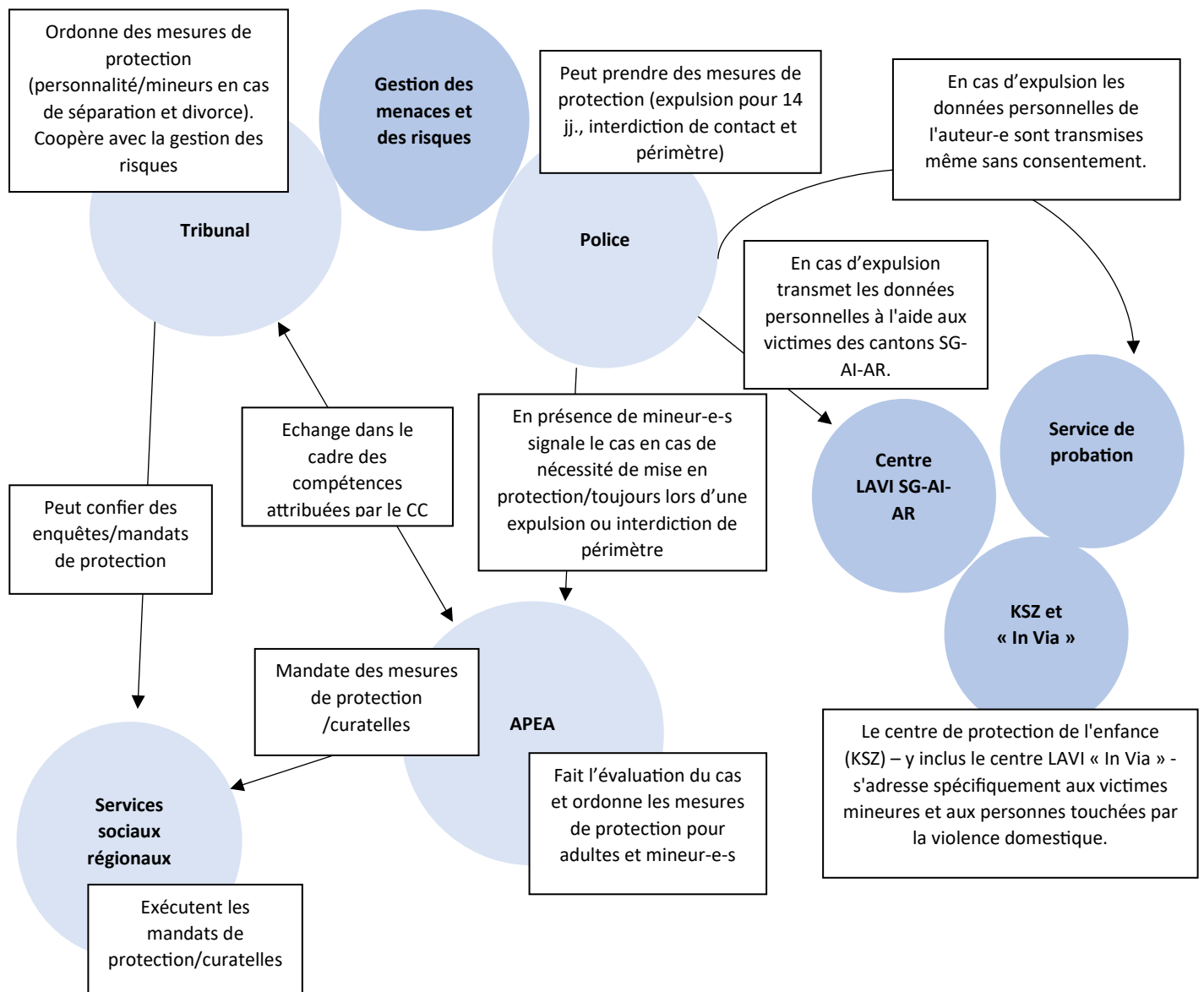
propose des services de conseil à la personne visée (art. 43bis*1 d). Si des indices laissent supposer que des mesures de protection de l'enfant ou de l'adulte devraient être prises, la police doit transmettre immédiatement la décision correspondante à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte compétente (art. 43bis, al. 3 PG). Les modalités de transmission des informations à l'APEA en présence d'enfants et en cas d'expulsion sont ultérieurement précisées dans des recommandations figurant dans des directives internes de la police (voir section 4.2.1 dans ce rapport). Une autre particularité du canton de Saint-Gall est la gestion des menaces et des risques de la police cantonale. Cette dernière examine chaque intervention pour déterminer si elle représente un danger et, le cas échéant, elle intervient contre la menace.

Centres d'aide aux victimes. Le centre LAVI du canton de Saint-Gall (www.ohsg.ch) couvre aussi les deux cantons appenzellois (AI, AR) et offre tous les services prévus par la LAVI, du conseil psychosocial aux aides financières. De plus, il existe une offre centrale d'aide aux victimes spécialisée pour les enfants. Le centre de conseil aux victimes "In Via" (www.kinderschutzzentrum.ch) fait partie du centre de protection de l'enfance (KSZ) de l'hôpital pédiatrique de la Suisse orientale. Ce dernier propose, outre des conseils et une aide ambulatoire pour les enfants victimes de violence et les personnes de référence, une ligne téléphonique d'urgence pour les enfants et les jeunes disponible en permanence. Le centre de protection de l'enfant effectue également un travail de prévention et de sensibilisation dans le domaine de la violence au sein du couple.

Le **service cantonal de probation**, rattaché au Département de la sécurité et de la justice, offre un accompagnement social aux personnes faisant l'objet d'une procédure pénale en cours et du conseil psychosocial pour les personnes violentes. L'accès à ce dernier est libre et volontaire pour toute la population pertinente du canton de Saint-Gall (et des cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et -Intérieures). Le service cantonal de probation offre en outre un programme d'apprentissage cognitif et comportemental pour les personnes exerçant de la violence, qui thématise explicitement en six modules les enfants en tant que victimes de la violence domestique. La participation au programme est dépendant d'une évaluation du service de probation après un signalement (art. 55a CP, art. 237 CPP, art 44 al. 2 CP).²⁷

²⁷ Des informations plus détaillées sont disponibles sur <https://www.sg.ch/sicherheit/justizvollzug/bewaehrungshilfe/aufgaben-und-werte/lernprogramm.html>.

Figure 1. Aperçu des principaux acteurs et de leurs principales interactions dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple dans le canton de Saint-Gall



3.3. Configuration du réseau d'acteurs dans le canton du Tessin

3.3.1. Stratégies et développements cantonaux dans le contexte de la protection de l'enfance

Le Canton du Tessin n'est pas doté d'une loi sur la violence qui rassemble toute la matière dans une base légale unique, toutefois au moment de la rédaction du présent rapport un projet de loi est en cours de consultation au sein de l'administration cantonale (Repubblica e Cantone Ticino, 2025). Un plan d'action cantonal a été approuvé en 2021 et mis à jour en 2022 (Dipartimento delle istituzioni, 2021, 2022). Ce dernier fait état des principaux dispositifs et services existant à l'échelle cantonale, pour atteindre les buts de la Convention d'Istanbul.

Au niveau cantonal, il existe un groupe d'accompagnement permanent (Gruppo di accompagnamento permanente in materia di violenza domestica) composé de représentants de la police, de l'Autorité de protection, de l'Office des migrations, des centres de consultation et des foyers d'accueil pour femmes en difficulté, du Bureau d'aide à la réinsertion et des déléguées à l'aide aux victimes et à l'égalité des chances. Ce groupe, coordonné par la déléguée à l'égalité entre femmes et hommes et dont le secrétariat est assuré par la Division de la justice du Département des institutions, est « chargé d'assister et de soutenir la police cantonale dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que de formuler des suggestions pour la mise en œuvre de certaines propositions concernant le soutien aux victimes de violence, l'intervention auprès des auteur-e-s, l'information et la prévention. » (Dipartimento delle istituzioni, 2021, p.27)

3.3.2. Les acteurs cantonaux

Tribunaux civils de première instance (Pretura). Le territoire du canton du Tessin est reparti en huit Tribunaux civils de première instance, dirigés par autant juges uniques (pretori) (Dipartimento delle istituzioni, 2021).

APEA (ARP). Seize APEA existent dans le Canton du Tessin réparties sur autant de districts. Leur organisation est établie par la loi cantonale LPMA et son règlement d'application ROPMA. Les APEA tessinoises sont des autorités administratives intercommunales ; elles sont soumises à un organisme de surveillance nommé chambre de protection (Camera di protezione) (art. 10 ROPMA) qui est également l'autorité cantonale de recours contre les décisions des APEA.

Chaque APEA est un organe collégial composé de trois professionnel-le-s issu-e-s de différents domaines : un-e président-e juriste ; un-e membre permanent-e travailleur-euse social-e, éducateur-trice, enseignant-e ou professionnel-le de la santé (médecin, psychologue, psychothérapeute, infirmier-ère, orthophoniste) ; un-e délégué-e de la commune de domicile ou de résidence habituelle de la personne dont le cas est examiné (art. 7 LPMA), qui peut être un-e représentant-e des services sociaux communaux. À l'exception des mesures urgentes, les décisions sont prises conjointement par les trois membres (art. 10 LPMA). L'autorité dispose également d'un-e secrétaire nommé-e par la commune siège, dont le but est d'assister le/la président-e et en général accomplir les tâches qui lui sont déléguées (art. 7 LPMA).

L'APEA utilise les infrastructures que la commune siège lui met gratuitement à disposition (ex. locaux, mobilier, équipement), tandis que les frais de gestion sont couverts par l'administration cantonale et la partie restant, par les communes du district proportionnellement au nombre d'habitants (art. 17LPMA). La loi prévoit que les communes du district doivent également mettre à disposition de l'APEA un nombre suffisant de curateurs-trices professionnel-le-s et de curateurs-trices privé-e-s, auxquels confier l'exécution des

mesures de protection (art. 15 ROPMA). Le salaire du/de la délégué-e est versé par la commune de référence (art. 18 LPMA).

En précisant la législation nationale sur les droits des signalements, la LPMA établit que « toute autorité judiciaire ou administrative, les organes de police, les fonctionnaires et les employés publics, même s'ils sont tenus au secret professionnel, sont tenus de communiquer à l'autorité de protection les cas qui nécessitent son intervention et de lui transmettre les informations pertinentes pour l'adoption d'éventuelles mesures de protection » (art. 5 LPMA). De plus, ses plus proches parents, la-e juge des mineur-e-s, le service social, les institutions ou les personnes qui en ont la garde peuvent s'adresser à l'APEA pour lui demander d'adopter des mesures de protection en faveur de mineur-e-s capables de discernement.

Chaque décision de l'APEA implique la définition d'un plan d'intervention, qui statue le problème, les objectifs poursuivis, les moyens mis en œuvre, les responsabilités, les délais pour l'évaluation des résultats (grâce aux rapports d'évaluation reçus par les services chargés de mettre en place les mesures ordonnées) et pour la redéfinition éventuelle du plan en cas d'inadéquation des mesures prises.

Dans l'exécution de ses activités l'APEA est tenue d'interagir avec les personnes intéressées et de les impliquer dans ces décisions. Par exemple, pendant la phase d'instruction du cas, l'APEA peut collecter des preuves. Dans ces cas, selon la LPMA, l'APEA est tenue de donner la possibilité aux parties de présenter leurs observations oralement ou par écrit. De même, parmi les mesures dont elle est responsable, l'APEA s'occupe de la désignation des curateurs-trices qui, selon le ROPMA, doivent avoir été préalablement présentés aux personnes intéressées.

Services sociaux cantonaux (UAP). Le Bureau de l'aide et de la protection (services sociaux cantonaux) dépend du Département de la santé et de la socialité (Dipartimento della sanità e della socialità) et assiste les autorités (APEA et tribunaux) principalement dans les phases d'évaluation des cas et d'adoption des mesures ordonnées. L'UAP peut également être sollicité par les personnes directement concernées en cas de besoin, en l'absence de mandat de l'autorité. Sur la base des évaluations effectuées par les opérateurs et opératrices, l'UAP peut également signaler un cas à l'autorité (Dipartimento delle istituzioni, 2021).

En ce qui concerne la phase d'instruction du dossier, les assistantes sociales et les assistants sociaux peuvent effectuer des évaluations socio-environnementales visant à fournir des informations à l'autorité sur un membre de la famille dans son contexte, la famille entière, ou exécuter des mandats d'information et de contrôle pour suivre une famille au fil du temps, au sens de l'art. 307 al. 3 CC (Dipartimento delle istituzioni, 2021).

Dans le cadre du soutien à l'adoption des mesures ordonnées par les autorités, le large éventail de possibilités d'intervention de l'UAP, qui comprend également le service des curatelles et le service d'aide aux victimes, va des prestations de conseil, jusqu'à la planification et à l'accompagnement des placements en famille d'accueil et en foyer (Dipartimento della sanità e della socialità, nd-a). Les professionnel-le-s de l'UAP peuvent également collaborer avec d'autres services spécialisés publics et privés (par exemple centre d'accueil de jour, services de soutien éducatif, psychologues) dans l'exécution de leurs tâches (Dipartimento delle istituzioni, 2021).

Conformément à l'autonomie cantonale accordée par le Code civil, l'activité des **curateurs-trices** est, entre autres, régie par la LPMA et la ROPMA. En Suisse les curateurs-trices peuvent être des professionnel-le-s ou des bénévoles comme par exemple des parents ou des connaissances de la personne dont ils s'occupent (Dipartimento della sanità e della socialità, nd-b). Dans le canton du Tessin, les professionnels, à savoir ceux et celles qui exercent leurs fonctions contre rémunération, peuvent être des employé-e-s des services sociaux

cantonaux (UAP), d'une municipalité ou être des particuliers. Dans le premier cas, les curateurs-trices ont une formation tertiaire en travail social. D'une manière générale, les curateurs-trices doivent être jugé-e-s aptes et compétent-e-s pour accomplir les tâches qui leur sont confiées (Dipartimento della sanità e della socialità, nd-b). L'octroi d'un mandat de curatelle est soumis au principe de subsidiarité, ce qui fait qu'un curateur de l'UAP ne se voit confier un mandat que dans les cas où les mesures de protection décidées par l'autorité requièrent des compétences professionnelles particulières, (art. 14 al.2 ROPMA), comme dans le cas de situations conflictuelles graves au sein d'une famille (Dipartimento della sanità e della socialità, nd-b).

La police cantonale est l'un des acteurs de première ligne dans la lutte contre la violence. Son intervention dans ces situations est régie par l'article 9a de la Loi sur la police (LPol). Selon ce dernier, le fonctionnaire de police peut expulser une personne pendant dix jours du domicile commun et des environs, ainsi que lui interdire l'accès à certains locaux et lieux, si elle représente un danger sérieux pour l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autres personnes du ménage. De plus, la police cantonale doit informer la victime et la personne éloignée des offres de consultation et de soutien ainsi que des offres thérapeutiques à disposition²⁸. Lors de son intervention, la police « signale à l'APEA compétente la présence de mineurs ayant été directement ou indirectement témoins de violences » (Dipartimento delle istituzioni, 2021, p.39), de plus elle transmet son rapport automatiquement à la Pretura (Krüger et al., 2024).

La police informe également la victime de la possibilité de s'adresser au juge avant l'expiration de l'expulsion, si elle désire la prolonger. Une copie de la décision est transmise aux autres personnes concernées et au Bureau d'aide à la réinsertion (voir paragraphe suivant), qui s'occupe de l'auteur-e de violence. Dans un délai de trois jour (à compter de sa notification), l'expulsion peut être contestée devant le juge, qui doit décider dans trois jours. Le bureau prend immédiatement contact avec la personne expulsée ; si celle-ci ne souhaite pas bénéficier d'une consultation, les documents reçus (copie de la décision d'expulsion) sont détruits (art. 9a al. 6 LPol).

Un Service violence domestique (Servizio violenza domestica) est institué au sein de la police cantonale pour s'occuper « en particulier de maintenir des relations périodiques - jusqu'à deux mois maximum - avec la victime d'actes de violence, afin de surveiller d'éventuels problèmes ultérieurs, mais aussi de lui fournir des conseils et un soutien, en accord avec le Service d'aide aux victimes. Ce service a également pour tâche de maintenir à jour les directives, les flux de travail et les connaissances du personnel employé dans les activités ordinaires » (Dipartimento delle istituzioni, 2021, p.40).

Enfin le Groupe prévention et négociation (Gruppo prevenzione e negoziazione – GPN) au sein de la police cantonale qui s'occupe de prévention de tout type de délits (gestion des menaces), y compris par les auteur-e-s de violence au sein du couple, participe (entre autres) à la politique de lutte contre la violence domestique cantonale, notamment en coopération avec le Bureau d'aide à la réinsertion (Dipartimento delle istituzioni, 2021).

Bureau d'aide à la réinsertion (Ufficio dell'assistenza riabilitativa - UAR). Le Bureau d'aide à la réinsertion s'occupe de prévenir le risque de récidive des auteur-e-s d'infraction par des actions socio-éducatives visant la réinsertion sociale ainsi que de veiller à ce que les peines soient exécutées. Depuis 2011 un service spécialisé du bureau s'occupe des auteur-e-s de violence domestique, ce qui représente environ 10% des personnes suivies par le bureau (Dipartimento delle istituzioni, 2021). À la suite d'un épisode de violence avec intervention de la police, l'auteur-e de violence doit donner le consentement à ce que ses données personnelles soient transmises à l'UAR et depuis 2018, en cas d'expulsion, les auteurs de violence sont signalés d'office à l'UAR par voie informatique (la décision d'expulsion est transmise dans les 24 heures aux

²⁸ La victime décidera ensuite de bénéficier ou pas des offres.

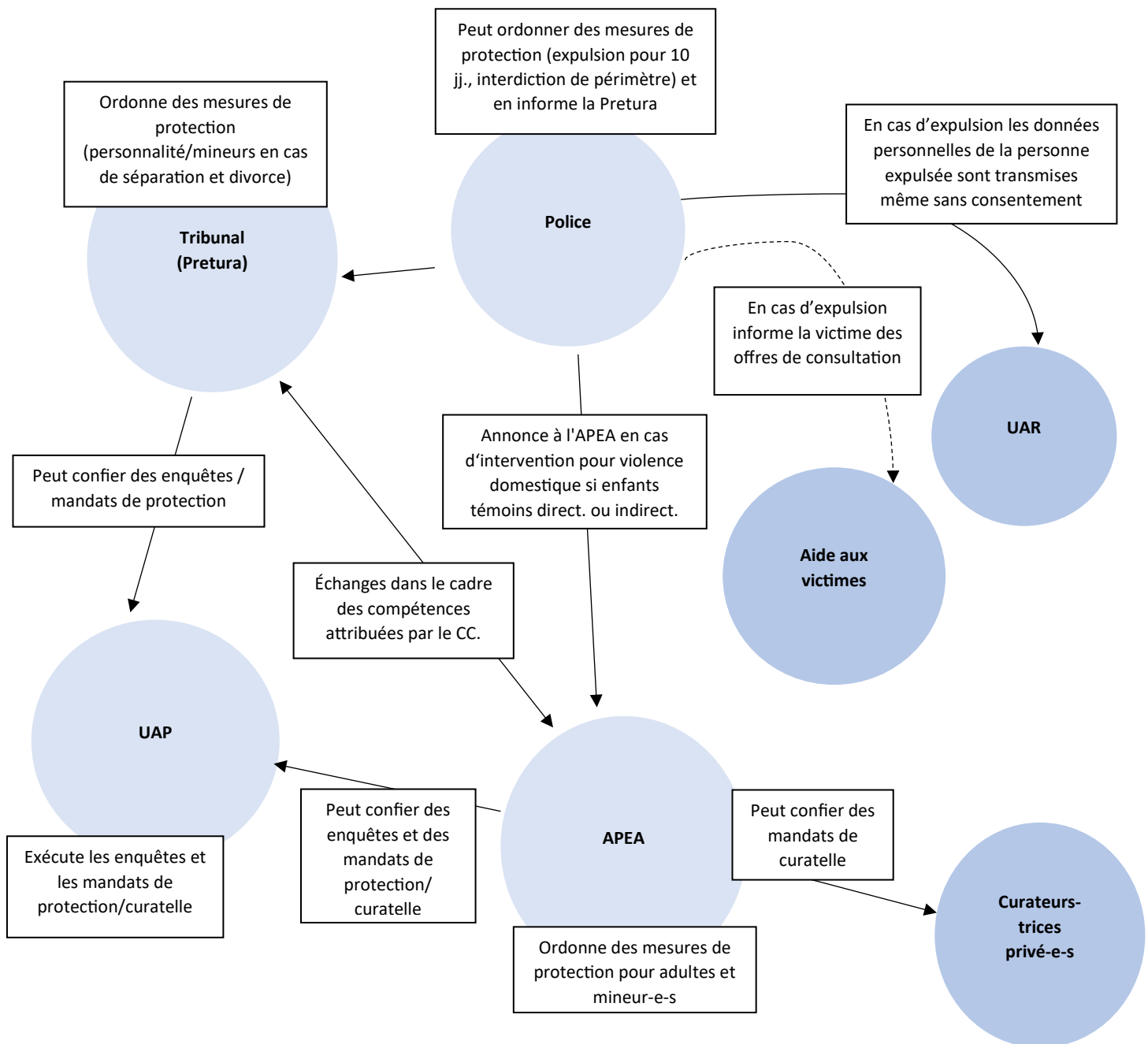
personnes impliquées ainsi qu'à l'UAR). Une fois les informations sur la personne reçues, quelle que soit la modalité, l'UAR contacte l'auteur-e pour lui proposer un entretien. Si la personne contactée ne désire pas bénéficier de conseil, les données sur cette dernière sont immédiatement détruites (art. 9a LPol).

Les assistant-e-s social-e-s de l'UAR proposent des soutiens immédiats, comme l'hébergement d'urgence pendant l'expulsion, ainsi qu'un support sous forme de conseil et de prise en charge thérapeutique de plus long terme, en partenariat avec les services spécialisés publics et privés. En cas de suspension de la procédure pénale (art. 55a CP), l'UAR est aussi responsable d'organiser les différents programmes de prévention comme les programmes formatifs sur la violence, les programmes thérapeutiques développées sur mandat par des spécialistes (réservés aux auteur-e-s qui ont pris conscience du problème de la violence), ou les programmes contre les dépendances. Pour les participant-e-s qui s'inscrivent volontairement, la participation est gratuite (Dipartimento delle istituzioni, 2021).

Service d'aide aux victimes (Servizio LAV). L'exécution de la Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions dans le canton du Tessin est confiée au Service pour l'aide aux victimes par la LACLAV, la loi d'application cantonale de 1995 et son règlement d'application (RCLAV). Parmi les victimes dont le service s'occupe figurent les victimes de violence domestique et de genre. Par l'intermédiaire de tiers le service offre une aide immédiate et gratuite sous forme de soutien psychologique (pour un total plafonné à dix heures); assistance médicale ; intervention d'un interprète ; première consultation avec un avocat (quatre heures de consultation) ; hébergement d'urgence dans un lieu protégé pour les enfants et/ou les adultes (les premiers 35 jours) ; prise en charge des frais urgents non couverts par d'autres personnes ou organismes (par exemple, frais de mise en sécurité) et, à la demande de la victime, prise de contact avec d'autres organismes publics et privés (Dipartimento delle istituzioni, 2021). Si l'aide immédiate devait être insuffisante, une aide de plus long terme peut être offerte sous réserve des ressources de la victime. Il advient que cette aide soit aussi offerte par l'intermédiaire de tiers.

Le service LAV garanti l'anonymat des personnes qui s'y adressent, à l'exception des victimes mineures (art. 11 al. 3, LAVI). Dans ce cas, le service LAV peut informer l'autorité. Toutefois, dans le canton du Tessin, la plupart des victimes prises en charge par le service sont des adultes. De plus, les mineur-e-s ne peuvent pas bénéficier des prestations du service tels que l'offre de conseil et l'accompagnement dans la procédure pénale sans le consentement des parents ou du/de la curateur-trice (Dipartimento delle istituzioni, 2021, pp.50-51).

Figure 2. Aperçu des principaux acteurs et de leurs principales interactions dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple dans le canton du Tessin



3.4. Configuration du réseau d'acteurs dans le canton de Zurich

3.4.1. Stratégies et développements cantonaux dans le contexte de la protection de l'enfance

Dans le canton de Zurich, il n'existe pas de document distinct au sens d'un plan d'action contre la violence domestique. Les mesures de lutte contre la violence domestique font toutefois partie intégrante des objectifs législatifs et des mandats gouvernementaux du canton (Regierungsratsbeschluss 184/2019). Le canton de Zurich dispose d'une loi sur la protection contre la violence (Gewaltschutzgesetz GSG) depuis 2007, ce qui lui a permis de figurer parmi les premiers quatre cantons qui ont introduit une mesure d'expulsion de l'auteur-e de violence, comme mesure de protection en cas de violence domestique, avant même l'introduction de l'art. 28b CC au niveau national. De plus, le service d'intervention policière contre la violence domestique « Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt IST » (voir ci-dessous) est chargé d'évaluer les progrès du canton dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul.

3.4.2. Les acteurs cantonaux

Tribunaux de district. Dans le canton de Zurich, un-e juge unique du tribunal de district (« Bezirksgericht ») est compétent-e à raison de la matière pour les procédures relevant du droit de la famille (§ 24 GOG). Ils existent douze tribunaux de district dans tout le canton²⁹.

APEA (KESB). En parallèle avec l'introduction du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, le canton de Zurich a adopté la Loi d'application du droit de protection de l'enfant et de l'adulte le 25 juin 2012 (Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht EG KESR), qui précise différents aspects du fonctionnement des APEA. Le canton de Zurich compte 13 APEA. À l'exception de la ville de Zurich, le canton est organisé selon un modèle d'autorités intercommunales. Le territoire cantonal est divisé en districts de protection de l'enfant et de l'adulte qui englobent le territoire d'une ou de plusieurs communes, généralement situées dans le même district (§2 al. 1 EG KESR). Les communes qui établissent chaque KESB en partagent les coûts sur la base d'un contrat qui définit leur répartition (§3 al. 2d EG KESR). Ces KESB sont soumises à la surveillance de la Direction de la justice et de l'intérieur. Les 13 présidents des APEA du canton de Zurich se sont organisés au sein de l'association des présidents des APEA (KESP-Präsidienvereinigung im Kanton Zürich KPV), qui sert à l'échange et à la collaboration dans le but de développer ensemble la pratique juridique et d'élaborer des procédures appropriées (Affolter-Fringeli, 2021). Les différentes APEA sont composées de manière interdisciplinaire. Elles doivent compter trois membres dont un membre spécialisé dans les domaines du droit et un du travail social (§ 4 al. 2 EG KESR).

Les APEA confient les évaluations concernant les signalements d'enfants en danger aux services sociaux polyvalents des centres régionaux d'aide à l'enfance et à la jeunesse (Kinder- und Jugendhilfezentren KJZ) au sein de l'administration cantonale (Amt für Jugend- und Berufsberatung - AJB) ou aux services sociaux polyvalents de la ville de Zurich (Soziale Dienste Stadt Zürich SOD).³⁰ Si nécessaire, les APEA confient en outre des mandats à des services spécialisés pour des expertises sur les capacités éducatives des parents.

²⁹ Entre 2022 et 2024, les tribunaux de district ont enregistré un nombre relativement constant de nouvelles demandes de protection de l'union conjugale (en moyenne 1178 demandes/an), leur part dans la charge totale des affaires restant stable à environ 2,2 %. Dans le tribunal de district inclus dans l'étude, on constate également une évolution constante ; la part des demandes de protection de l'union conjugale dans l'ensemble des procédures était comparable, avec une légère poussée vers le haut en 2023.

³⁰ La cité de Zurich est hors des structures des services de protection de la jeunesse du reste du canton ce qui établit une variation intercantonale plus forte.

Les décisions relatives aux mesures de protection sont en règle générale prises conjointement par les trois membres de l'autorité (§ 44 EG KESR) et doivent toujours être fondées sur les principes du droit et du travail social (§ 9 EG KESR). Certaines affaires dans le contexte de l'autorité parentale peuvent cependant aussi être réglées par un membre de l'autorité en compétence individuelle, par exemple la réglementation des relations personnelles et de l'entretien en cas d'accord des parents (§ 45 al. 1f EG KESR).

Services sociaux. Les 14 services sociaux polyvalents KJZ (dans tout le canton à l'exception de la ville de Zurich) et les services sociaux polyvalentes de la ville de Zurich (SOD) sont responsables pour l'évaluation des signalements d'enfants en danger, ainsi que pour les curatelles ordonnées par les APEA et l'offre de consultation et support volontaire et gratuit aux familles sur la base de la loi sur l'aide aux enfants et à la jeunesse du 14 mars 2011 (Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG). En plus des services de consultations, le support peut par exemple inclure l'action éducative en milieu ouvert (AEMO). L'office cantonal AJB – la plus grande administration cantonale dans le domaine des services de la protection de l'enfant – est responsable de la stratégie de protection de l'enfance adoptée dans le cadre des KJZ.

Corps de police. Dans le canton de Zurich, une gestion cantonale des menaces a été mise en place depuis 2012, sur la base d'une décision du Conseil d'Etat (RRB 659/2012), dont l'objectif est la détection précoce du potentiel de violence, grâce à l'échange d'indications pertinentes entre les autorités et les institutions. Trois services de police spécialisés dans la violence domestique sont rattachés respectivement à la police cantonale de Zurich, à la police municipale de Zurich et à la police municipale de Winterthur. Parallèlement, le service IST susmentionné est chargé de coordonner toutes les autorités, tous les services spécialisés et tous les centres de consultation concernés par les thèmes de la violence domestique, de la violence envers les femmes et du harcèlement obsessionnel.

En vertu de la loi sur la protection contre la violence (Gewaltschutzgesetz GSG), la police peut ordonner des mesures de protection spéciales. Notamment, elle peut expulser du logement la personne qui exerce ou menace d'exercer de la violence ou qui harcèle quelqu'un à plusieurs reprises (§ 3 al. 2a GSG). La police peut également interdire à l'auteur-e de violence de pénétrer dans certaines zones, comme le lieu de travail de la personne victime de violence (§ 3 al. 2b GSG). Enfin, elle peut interdire à l'auteur-e de violence de prendre contact (p. ex. par téléphone ou par e-mail) avec la personne victime de violence et d'autres personnes déterminées (§ 3 al. 2c GSG). Toutes les mesures de protection sont valables 14 jours à compter de la notification à l'auteur-e des violences. Si la situation de danger persiste et que la protection de la victime l'exige, une prolongation des mesures de protection peut être demandée au tribunal des mesures de contrainte. A chaque fois qu'une mesure de protection policière est prise à la suite de violences domestiques et qu'un enfant vit dans le ménage concerné, un avis de mise en danger est adressé à l'APEA (§ 15 al. 1 GSG). La présence d'enfants lors d'une intervention policière ne déclenche un signalement à la KESB que si des mesures de protection sont prises.

Oltre le « mannebüro züri » (www.mannebuero.ch), qui sert de point de contact pour les hommes violents, le canton propose depuis juin 2025 le team72 (www.team72.ch) pour les femmes violentes. En cas d'expulsion, la police transmet les données des auteur-e-s à ces services, qui ensuite contactent la personne violente et l'informent des possibilités de conseil libres et volontaires. Les personnes concernées peuvent refuser toute consultation. De plus, les services de probation et d'exécution des peines (Bewährungs- und Vollzugsdienste BVD) mettent en œuvre le programme d'apprentissage PoG® – «Partnerschaft ohne Gewalt» lorsque cela est ordonné ³¹.

³¹ Voir <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/strafvollzug-und-strafrechtliche-massnahmen/nach-einem-urteil/lernprogramme.html#-2036394651>

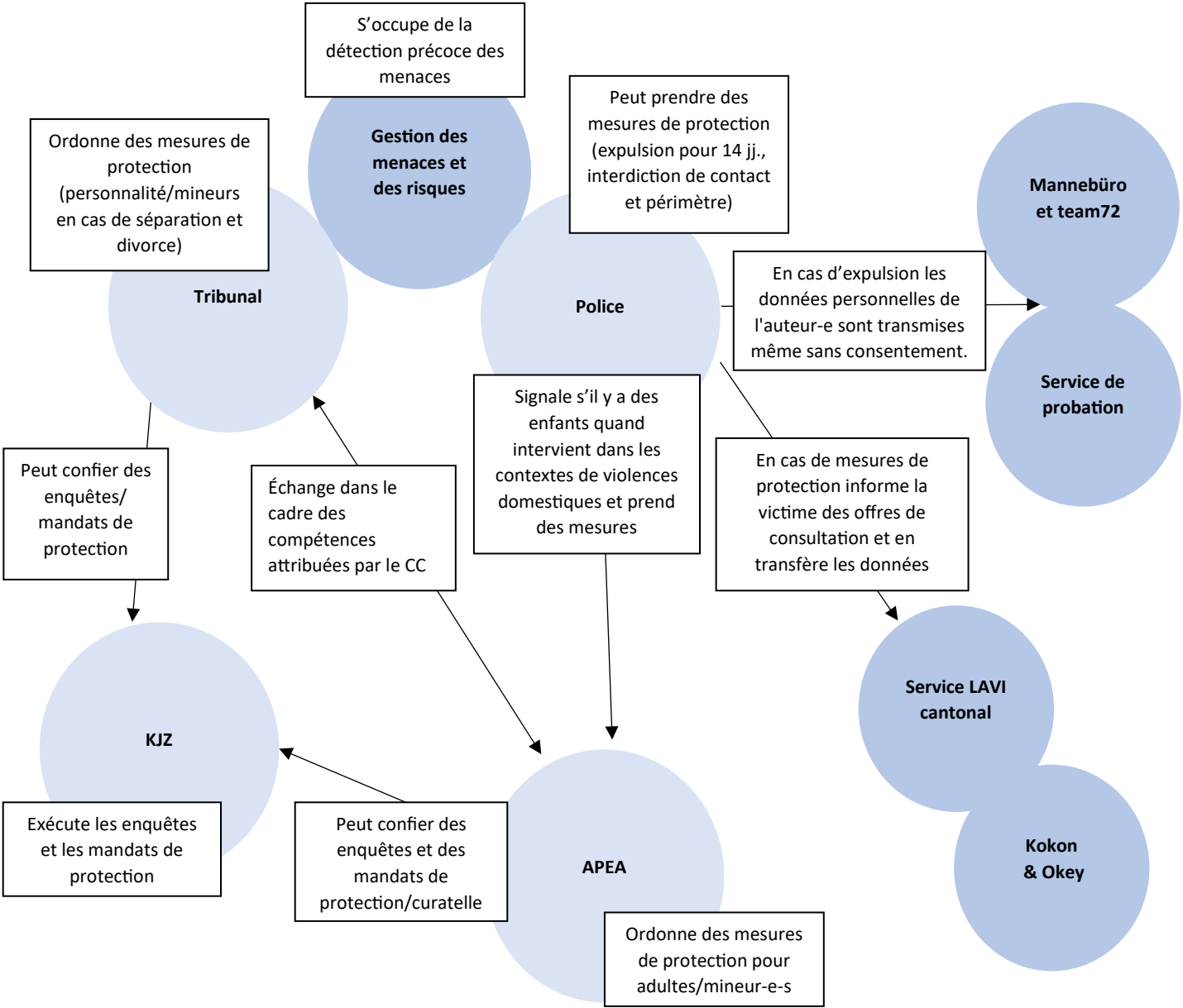
Services d'aide aux victimes. La loi sur l'aide aux victimes (LAVI) est complétée par la loi cantonale sur la protection contre la violence. Cette dernière stipule que dans le cadre de mesures de protection, les données personnelles des victimes et des auteurs sont transmises aux **centres de consultation LAVI** et que les personnes concernées peuvent refuser toute consultation, auquel cas les informations sont détruites.

Outre que les services de consultation qui relèvent de la LAVI (Opferberatung Zürich³²), un soutien spécialisé pour les enfants et les jeunes qui sont exposés à la violence domestique est offert par cinq centres de conseil aux victimes spécialisés, dont **Kokon** et **OKey**, qui proposent une aide confidentielle et gratuite. Kokon est une association à but non-lucratif, subventionnée par l'AJB et un centre de conseil aux victimes reconnu par le canton de Zurich conformément à la LAVI. Kokon fait partie du service cantonal d'aide aux victimes de Zurich et dispose d'un contrat de prestations ouvert avec la direction de la justice. OKey est un centre de conseil aux victimes reconnu par le canton, qui s'adresse aux enfants, aux jeunes et à leurs familles. Il est situé à Winterthur et fait partie de la fondation OKey - Stiftung für das Kind in Not. Il est financé par les pouvoirs publics par le biais d'un contrat de prestations avec le service cantonal d'aide aux victimes et l'AJB et propose des consultations psychosociales brèves après des violences familiales. Les deux centres sont donc gérés par des organisations privées, mais remplissent des fonctions définies par l'État dans le cadre de l'aide légale aux victimes. Depuis le 1er juillet 2024, la transmission des données personnelles de mineur-e-s cohabitant avec la personne en danger ou dangereuse à des services spécialisés de consultation est expressément prévue par la loi cantonale sur la protection contre la violence.

Le réseau des centres de consultation LAVI est complété par plusieurs autres organisations comme le CAN-Team de l'hôpital universitaire des enfants à Zurich, le plus vieux CAN-Team de Suisse (Lips, 2012), ou Castagna, une organisation qui s'occupe de victimes de violence sexuelle.

³² Voir www.obzh.ch

Figure 3. Aperçu des principaux acteurs et de leurs principales interactions dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple dans le canton de Zurich.



3.5. Configuration du réseau d'acteurs dans le canton de Vaud

3.5.1. Stratégies et développements cantonaux pour la protection de l'enfant

Dans le canton de Vaud, depuis le 1^{er} novembre 2018, les mesures de prévention et de lutte contre la violence au sein du couple font l'objet d'une loi dédiée, la Loi vaudoise d'organisation de la prévention et de la lutte contre la violence domestique (LOVD). La protection et l'assistance aux victimes constituent des buts explicites de la LOVD qui déploie, directement ou par le biais d'autres législations cantonales, des effets dans le quotidien des victimes et de leurs proches, en particulier les enfants. Les mesures concernant les victimes de violence instituées par la LOVD, ou complémentaires à celle-ci, s'inscrivent dans la continuité et la complémentarité des mesures instituées par le droit pénal, le droit civil et l'aide aux victimes. Le Conseil d'État vaudois s'est également doté, en mars 2021, d'un plan d'action pour mettre en œuvre les obligations découlant de la Convention d'Istanbul dans les domaines de compétence cantonale (PAN-CI/VD 2021) qui prévoyait notamment un inventaire des offres de conseil et de prise en charge des enfants exposés à la violence au sein du couple et un examen de la coordination et du suivi des prestations destinées aux enfants entre les différents partenaires. La Commission cantonale de lutte contre la violence domestique³³ est l'instance de coordination interdisciplinaire dans ce domaine depuis 2005.

Plusieurs recherches vaudoises (Cattagni Kleiner et Romain Glassey, 2021 ; De Puy et al. 2020), ainsi que diverses actions de sensibilisation et de formation ont permis de mieux faire connaître la réalité des enfants exposés à la violence au sein du couple parental et souligner la nécessité d'intervenir de manière précoce. Pourtant, malgré cette prise de conscience progressive, la LOVD accorde une visibilité limitée aux enfants, ne prévoyant ici aucune mesure particulière les concernant. L'article 6 de la LOVD, conçu pour affirmer l'engagement de l'État à protéger les enfants vivant dans un contexte de violence domestique, se limite en réalité à rappeler la compétence du Service de protection de la jeunesse (SPJ), devenu la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) en septembre 2020. Il renvoie également aux mesures de protection prévues par la Loi sur la protection des mineurs (LProMin, BLV 850.41) et la Loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant (LVPAE, BLV 211.255).

3.5.2. Acteurs cantonaux

Corps de police. La police, sur dénonciation ou appel, est amenée à intervenir auprès des auteur-e-s et victimes de violence. Dans ce contexte, elle prend acte d'une ou de plusieurs infractions relativement au nombre d'articles de loi enfreints et apprécie la nécessité de prononcer une expulsion immédiate du domicile au sens de l'art. 28b CC. Lors de chaque intervention pour violences domestiques, selon la terminologie interne, la police propose à la victime de transmettre ses coordonnées au centre LAVI afin qu'il puisse la contacter pour un entretien, tandis qu'elle propose à l'auteur-e de transmettre ses coordonnées au Centre Prévention de l'Ale (CPAle) qui pourra alors lui proposer un entretien sur une base volontaire. Lors de leur intervention, les primo-intervenant-e-s entendent séparément chacune des parties, afin de déterminer si les conditions d'une expulsion sont remplies. Si les intervenant-e-s estiment que les conditions de l'expulsion immédiate sont réalisées, ils et elles en informent l'officier de police judiciaire compétent pour prononcer l'expulsion (art. 11 al. 1 LOVD) qui ne peut excéder trente jours (art. 48 al. 2 CDPJ). La police informe l'auteur-e de son expulsion et que ses coordonnées seront transmises automatiquement au CPAle, qui prendra contact pour fixer un premier rendez-vous. La victime et l'auteur-e reçoivent le formulaire d'expulsion et sont informées de la saisie d'office de la cause par la présidence du Tribunal d'arrondissement (art. 48 al. 3

³³ <https://www.vd.ch/etat-droit-finances/egalite-entre-les-femmes-et-les-hommes/violence-domestique/coordination-cantonale>

CDPJ). La police a 24 heures pour communiquer l'expulsion à la présidence du TDA (art. 48 al. 5 CDPJ). La police signale à la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) tout-e mineur-e en danger dans son développement, exposé-e à la violence du couple parental ou subissant des sévices, y compris lors d'une expulsion (DGEJ).

Tribunaux civils de première instance (Tribunaux d'arrondissement — TDA). Dans le canton de Vaud, la compétence en matière civile relève des quatre tribunaux d'arrondissement (TDA). Le tribunal d'arrondissement est compétent pour statuer sur toutes les causes qui concernent le droit matrimonial, conformément aux compétences qui lui sont attribuées par le code civil et le code de procédure civile. Ce n'est que dans ce contexte qu'il peut prendre des mesures dans le domaine de la protection des mineur-e-s exposé-e-s à la violence. C'est pourquoi une circulaire du Tribunal cantonal (TC) précise que, dès qu'un-e juge est informé-e qu'une personne adulte a été expulsée du domicile en raison de violence, menaces ou harcèlement à l'égard d'un enfant (art. 28b al. 4 CC), il doit en informer immédiatement la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ), en précisant que l'enfant ne sera plus protégé à l'échéance de la mesure d'expulsion, comme le prévoit la circulaire n° 38 du Tribunal cantonal du 18 janvier 2017. Toutefois, cette directive laisse subsister une marge d'appréciation importante quant à l'interprétation de la notion de « violence » à l'encontre de l'enfant, puisqu'elle ne précise pas si ce type d'atteinte doit être entendu strictement comme un acte dirigé directement contre l'enfant, ou si elle inclut également les situations où l'enfant est exposé à la violence au sein du couple parental. La portée concrète de la circulaire dépend donc en grande partie de la manière dont cette notion est comprise et mise en œuvre par les magistrat-e-s.

En matière de violences dans le couple spécifiquement, c'est également à la justice civile de confirmer, modifier ou annuler la mesure d'expulsion prononcée par la police (art. 50 al. 1 CDPJ). La présidence du TDA compétent rend sa décision dans un délai de 24 heures et sans entendre les parties, puisque la mesure s'apparente au régime des mesures superprovisionnelles. Si l'expulsion est confirmée, une audience de validation est fixée au plus tard dans les quatorze jours qui suivent l'expulsion (art. 50 al. 3 CDPJ). Le canton de Vaud est le seul canton romand à entendre d'office les parties à la suite d'une mesure d'expulsion du domicile. La victime est informée que l'expulsion prend fin à la date fixée par l'ordonnance et qu'elle peut, si elle le souhaite, requérir des mesures de protection au sens de l'art. 28b CC (art. 50 al. 4 CDPJ). Lors de cette audience, les parties sont en principe entendues séparément (art. 51 CDPJ), cette modification introduite par la LOVD visant à éviter les effets négatifs liés à l'emprise que l'auteur-e peut exercer sur la victime. Toutefois, une confrontation reste possible si nécessaire, notamment lorsque la demande de mesure d'éloignement fait partie des conclusions d'une requête en MPUC. Si la victime ou les parties indiquent qu'elles sont prêtes à reprendre la vie commune, l'expulsion prend fin et la cause est rayée du rôle. Dans le cas contraire, si une des parties dépose une requête, l'autorité civile va statuer sur celle-ci.

APEA. L'APEA est l'autorité chargée de suivre l'ensemble des mesures de protection prévues par le Code civil à l'égard de personnes majeurs ou mineurs. L'APEA est compétente pour prendre diverses mesures destinées à protéger un enfant. Dans le canton de Vaud ce domaine est composé de quatre régions qui correspondent à la répartition géographique des neuf justices de paix qui exercent les fonctions d'autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) en tant qu'institutions judiciaires. Dans ce contexte la-le juge de paix, qui préside l'APEA, est assisté-e par deux assesseur-e-s qui doivent être désigné-e-s tout en garantissant l'interdisciplinarité de l'autorité (art. 4 al.2 LVPAE). Dans le canton de Vaud, la loi fait obligation aux professionnel-le-s de signaler les cas de violence conjointement à la DGEJ et à l'APEA lorsque la ou les victimes sont mineures, ceci même sans leur consentement (art. 32 LVPAE). L'appréciation du signalement est ensuite réalisée par la DGEJ.

Direction générale enfance et jeunesse — DGEJ. La DGEJ est le service compétent pour conduire les enquêtes sociales et exécuter la majorité des mandats de protection de l'enfant, au sein du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité. La circulaire n° 32 du Tribunal cantonal du 22 juillet 2019 prévoit que la DGEJ doit être informée de toute intervention de police à domicile pour violence domestique, dès qu'il est établi que des enfants sont concernés (section 2.4.2). La police transmet ainsi une copie de son rapport d'intervention à la DGEJ et, si elle estime les faits suffisamment graves, elle peut y apposer un sceau indiquant « vaut comme signalement ». De son côté, la DGEJ peut aussi se saisir directement de la situation à la lecture du rapport d'intervention ; elle le fait systématiquement lorsqu'un deuxième rapport concernant la même famille lui parvient. Les mandats de protection sont confiés ad personam par l'APEA à un-e assistant-e social en protection des mineur-e-s, relevant d'un des cinq Office régional de protection des mineurs (ORPM) de la DGEJ. Leur attribution est conditionnée à la disponibilité des collaborateurs-trices de l'ORPM, ce qui constitue une spécificité vaudoise. En principe, la durée des mandats est limitée à une année (art. 23-24 RLProMin), bien qu'en pratique, elle dépasse fréquemment deux ans (Odier et al., 2024, p. 22). Autre particularité du dispositif vaudois : les autorités judiciaires peuvent également confier ces mandats à un-e avocat-e exerçant en qualité de curateur-trice privé-e.

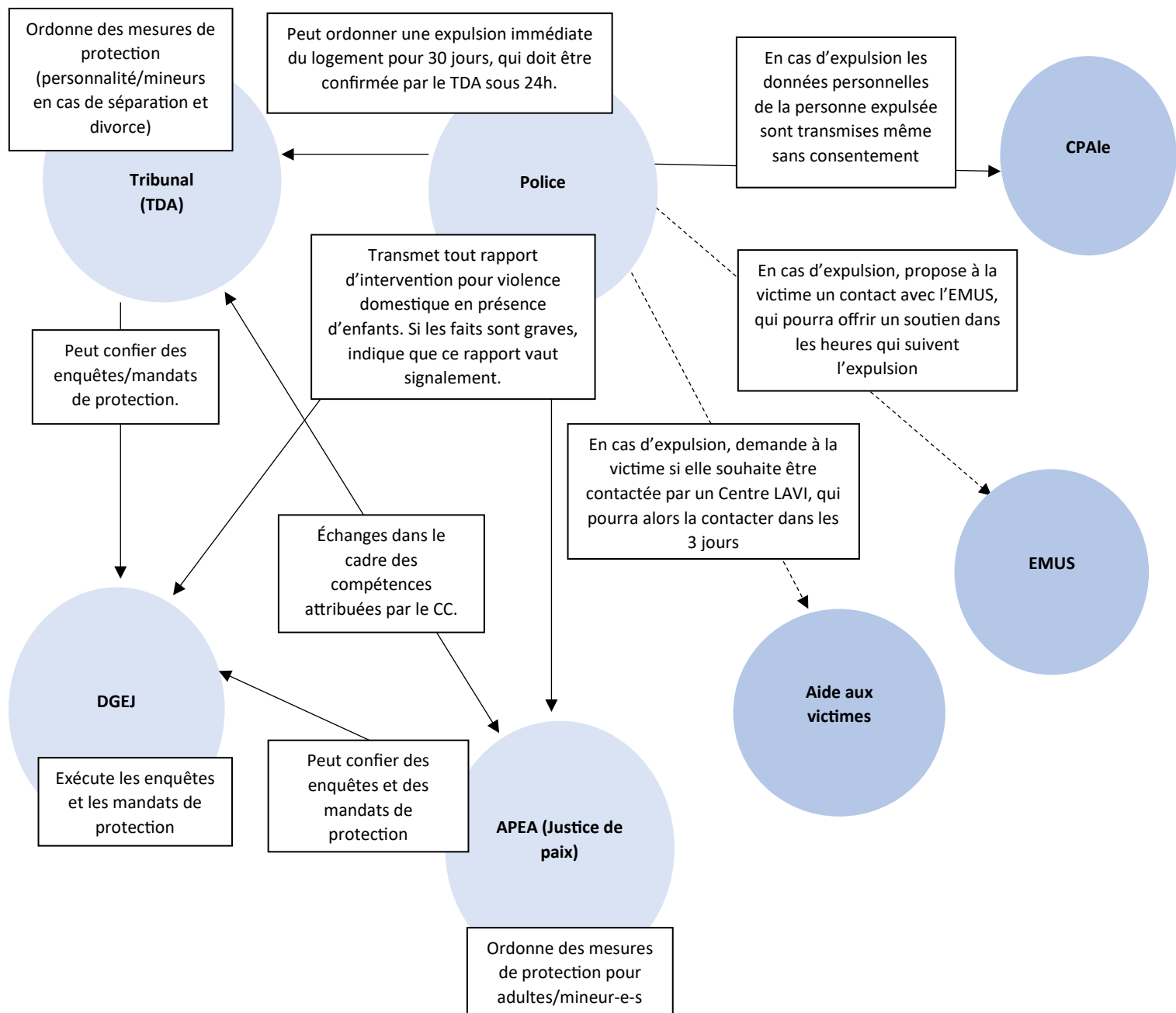
Groupes (interdisciplinaires) de protection de l'enfant. Plusieurs institutions publiques et privées ont pour mission des protéger les enfants et les adolescent-e-s de la maltraitance et de la négligence et proposent un soutien ambulatoire, des suivis interdisciplinaires ou des mesures de protection. Le canton de Vaud compte notamment deux équipes hospitalières spécialement formées à la détection de la maltraitance infantile. Attaché au Service de pédiatrie, le **CAN Team CHUV** apporte un soutien aux professionnel-les dans la protection de l'enfant et de l'adolescent par la détection, l'évaluation et l'orientation des situations de maltraitance physique et/ou psychologique, de négligence et d'actes d'ordre sexuel. Le **CAN Team Hôpital Riviera-Chablais** est une structure hospitalière pluridisciplinaire de protection des mineur-es. En plus de ses missions d'identification des situations vulnérables, de prévention et de formation des professionnel-les hospitalier-ères et extra hospitalier-ères, le CAN Team HRC offre une prise en charge des victimes et une aide à leurs parents. En 2022, le CAN Team CHUV, en collaboration avec la DGEJ, a créé la Consultation d'évaluation des enfants exposés à la violence conjugale qui évalue l'impact des violences sur les enfants. La consultation est née de la volonté des professionnel-le-s de permettre à l'enfant ou l'adolescent-e d'être entendu-e, informé-e et évalué-e en tant que victime de violences conjugales. D'autres institutions proposent des prises en charge spécifiques : le **Service universitaire de psychiatrie pour l'enfant et l'adolescent (SUPEA)** si un traitement psychiatrique est préconisé et la consultation **les Boréales** qui propose des suivis individuels (parfois familiaux) destinés enfants et adolescent-e-s victimes de violences familiales.

Aides aux victimes. Dans le canton de Vaud, la mise en œuvre de la LAVI est régie par la Loi d'application de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LVLAVI, BLV 312.41) et une série de dispositions administratives qui fixent, par exemple, le montant du dépannage financier, les modalités de suivi psychologique et les limites de l'hébergement d'urgence. Cinq **centres LAVI régionaux** proposent des consultations sur rendez-vous et durant les heures de bureau. L'hébergement des victimes de violence dans le couple se fait en priorité au Centre d'accueil MalleyPrairie (CMP) ou dans d'autres centres spécialisés. Ces mêmes institutions prennent souvent en charge le suivi psychologique des victimes, parfois celui des enfants également. Lorsque la police prononce une expulsion immédiate, elle sollicite **l'Équipe mobile d'urgences sociales (EMUS)**, qui contacte la victime dans les heures suivant l'expulsion afin de lui apporter un soutien. La mission principale de l'EMUS consiste à accompagner les victimes durant le processus d'expulsion, à leur transmettre les informations essentielles et à stabiliser la situation, notamment en présence d'enfants. L'EMUS propose ensuite la prestation Guidance, qui permet aux victimes de bénéficier de consultations ambulatoires d'urgence au CMP. Ces consultations offrent un soutien socio-psychologique, un

accompagnement actif à la parentalité, ainsi que des informations complémentaires sur le déroulement de la procédure judiciaire. La prestation Guidance permet de s'assurer que les victimes qui ne se rendraient pas au CMP, compte tenu du fait qu'elles peuvent demeurer dans leur domicile, puissent néanmoins bénéficier de l'accompagnement et des conseils de spécialistes qui devraient aussi être à même d'identifier un besoin d'intervention auprès du ou des enfants du couple. Cette intervention proactive se veut complémentaire aux ressources disponibles auprès des centres LAVI d'aides aux victimes ; ces mesures sont toutefois tributaires des souhaits de la personne victime. Si le droit de la protection de l'enfance a été révisé, en 2019, afin de faciliter le signalement de mineur-e-s en danger (Loi fédérale du 15 décembre 2017 sur la protection de l'enfant, FF 2015 3111), ces dispositions ne peuvent être actionnées que si les professionnel-le-s sont au courant de l'existence de violences ; elles ne peuvent pallier le refus des victimes de solliciter les services d'aide.

Services de consultation pour les personnes auteurs de violence. L'intervention auprès des auteur-e-s fait, de longue date, partie des axes prioritaires du canton de Vaud (Jaquier et al. 2024, pp. 82 ss.). En cas de violence domestique au sens de l'article 2 LOVD, la personne expulsée doit se présenter à un entretien socio-éducatif obligatoire (art. 11 al. 2 LOVD), auprès de l'organisme désigné pour la prise en charge des auteur-e-s de violence, en l'occurrence le **Centre Prévention de l'Ale** (CPAle ; art. 12 RLOVD). Le CPAle est une institution dédiée à l'aide et au soutien des personnes majeures qui adoptent des comportements agressifs ou violents envers leur partenaire intime. Ces comportements peuvent être de nature physique, verbale, psychologique, sexuelle ou économique. L'entretien avec la personne expulsée vise à lui permettre de faire le point sur sa situation, de prendre conscience des conséquences de ses actes pour la victime, elle-même et leurs proches, et de l'orienter vers une prise en charge adaptée afin de faire cesser la violence (art. 13 al. 1 RLOVD). Des informations socio-éducatives et juridiques lui sont également transmises à cette occasion (art. 12 al. 4 LOVD). Tandis que le CPAle signale à la DGEJ toute situation dans laquelle apparaissent des doutes quant à la protection de l'enfant, le DGEJ n'adresse que rarement au CPAle les auteur-e-s de violences domestiques dans les situations où il y a suspicion de violence (Champion et al. 2022, pp. 32-33). La consultation **Les Boréales** propose également différents types de prise en charge des personnes exerçant de la violence au sein de la famille, notamment des thérapies individuelles ou familiales et des groupes de parole. L'accès à une prise en charge est toutefois conditionné par la reconnaissance des violences exercées et une motivation à changer. Les intervenant-e-s des Boréales veillent tout particulièrement à cette reconnaissance de façon à se prémunir contre une « thérapie-alibi » visant à infléchir la loi ou la contourner. Le signalement est régi par les dispositions usuelles applicables aux professionnel-le-s de santé.

Figure 4. Aperçu des principaux acteurs et de leurs principales interactions dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple dans le canton de Vaud



3.6. Conclusions

En conclusion, en raison de l'autonomie cantonale résiduelle émanation du fédéralisme, certaines similarités et différences concernant la configuration des réseaux d'acteurs cantonaux examinés (SG, VD, TI, ZH) dans le domaine de la protection des enfants exposés à la violence au sein du couple peuvent être mises en évidence.

Au niveau du cadre légal cantonal, les cantons de Zurich et de Vaud disposent de lois spécifiques dans le contexte de la violence domestique, mises en œuvre en 2006 (ZH) et en 2017 (VD). Le canton de Vaud s'est également doté d'un plan d'action pour la mise en œuvre de sa stratégie (2021). Les deux autres cantons, pour l'instant, ne possèdent pas de législation propre sur ce sujet, mais ont établi des stratégies cantonales (2016 et 2021 à SG ; 2021 et mise à jour en 2022 dans le TI) qui définissent les objectifs à viser dans ce domaine ; en outre les prescriptions légales en la matière sont intégrées, par exemple, dans leurs lois cantonales sur la police. Dans ce cadre, le canton de SG a joué un rôle pionnier en 2003 en instituant l'expulsion dans les cas de violence domestique à travers sa loi policière cantonale. Les instances de coordination de la politique contre la violence domestique (et donc la violence au sein du couple) se situent également à des niveaux différents dans la mesure où dans les cantons de Saint-Gall, de Vaud et du Tessin des groupes de travail spécifiques ont été créés à ce fin, alors que dans le canton de Zurich le service de police IST a été chargé de cette tâche.

Plusieurs analogies et différences existent au niveau de chaque acteur du réseau, notamment quant à sa structure organisationnelle et aux fonctions qui lui sont attribuées par les bases légales cantonales.

L'une des principales différences entre les **APEA** résident dans leur statut juridique et par conséquent dans leur organisation interne. Comme le relevait déjà la première évaluation nationale de Rieder et al. (2016), le statut d'institution judiciaire est dominant en Suisse romande – dans cette étude représentée par le canton de Vaud. Dans ces cas l'organisation des APEA, en tant que tribunaux, relève du pouvoir judiciaire. L'APEA est donc une institution cantonale. En revanche, dans les autres régions, le statut d'organisation administrative prévaut, comme c'est le cas pour les autres trois cantons analysés. Dans ces derniers l'APEA est une organisation intercommunale et bénéficie (en grand partie ou entièrement) du financement des communes de référence. En ce qui concerne la composition des organes décisionnels et leurs compétences, le principe établi par l'art. 440 CC qui prévoit que les autorités de protection décident dans un collège interdisciplinaire est décliné de manière différente dans chaque canton étudié, notamment en relation aux domaines de compétences des membres de l'autorité. Ainsi, dans le canton de Zurich la profession du travail social est explicitement mentionnée comme centrale, au même titre que le droit, dans la loi qui discipline le fonctionnement des APEA. Dans les cantons de Saint-Gall et du Tessin, les professionnel-le-s du travail social peuvent figurer parmi les membres de l'APEA, les juristes étant indispensables, et dans le canton de Vaud, les domaines de compétence des assesseur-e-s ne sont pas spécifiquement définis dans la loi qui discipline le fonctionnement des APEA. Dans tous les quatre cantons, de règle générale, les décisions se prennent conjointement au sein d'une chambre tripartite, tandis que les évaluations sont exécutées exclusivement en interne seulement dans le canton de Saint-Gall, alors que les autres APEA confient ces dernières en principe à des services sociaux régionaux. Au niveau des fonctions, les compétences des APEA sont définies dans le CC et donc s'équivalent dans tous les cantons.

L'activité des **tribunaux civils de première instance** ne diffère pas non plus de manière substantielle, celle-ci étant principalement régie par des bases légales fédérales. Il convient toutefois de rappeler la particularité de l'audition d'office en cas d'expulsion, prévue par le Code de droit privé judiciaire vaudois, ainsi que la pratique de la communication à la DGEJ en cas de violence à l'encontre d'un enfant, afin d'assurer la continuité de la prise en charge de ce dernier, à l'échéance de la mesure d'expulsion.

Les **services sociaux** polyvalents régionaux offrent un soutien volontaire et exécutent les mandats de protection des autorités dans plusieurs cantons. Dans les cantons de Vaud, de Zurich et du Tessin toutes ces tâches sont regroupées au sein de services sociaux polyvalents régionaux, organisés à l'échelle cantonale sous forme de centres régionaux, tandis que les services sociaux régionaux du canton de Saint-Gall opèrent suivant une organisation intercommunale, tout comme les APEA, et se distinguent ainsi tant par leur dénomination que par leur champ d'activité élargi, qui va au-delà de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Il convient également de relever la particularité de la ville de Zurich au sein de laquelle œuvre un service social communale distinct qui n'est pas soumis à l'Office cantonal de la jeunesse et de l'orientation professionnelle (AJB), au contraire des services sociaux régionaux dans le reste du canton. Enfin, une spécificité vaudoise est que les mandats de protection sont confiés *ad personam* par la Justice de paix à un-e assistant-e social en protection des mineur-e-s, relevant d'un des cinq Office régional de protection des mineurs (ORPM) de la DGEJ.

En ce qui concerne **les curatelles**, la principale différence réside dans le fait que dans le canton du Tessin les curateurs-trices professionnel-le-s rattaché-e-s aux services sociaux cantonaux (UAP), qui ont suivi une formation dans le domaine social, n'interviennent que dans les cas jugés les plus graves, alors que dans les autres cantons le recours aux curateurs-trices professionnel-le-s employé-e-s chez les services sociaux régionaux n'est pas soumis à une telle condition restrictive.

En ce qui concerne **l'aide aux victimes**, les quatre cantons disposent d'un service qui applique la LAVI et offre les prestations prévues dans le cadre de cette dernière. Cependant, seuls Saint-Gall, Zurich et Vaud proposent également une aide spécialisée aux mineur-e-s victimes de violence domestique.

Au niveau des **corps de police**, ces derniers revêtent un rôle central dans les signalements des cas de violence dans tous les cantons. Des différences plus marquées apparaissent dans les prescriptions relatives à la durée des expulsions policières des auteur-e-s de violence domestique dans les quatre cantons : elles sont fixées à 10 jours dans le canton du Tessin, à 14 jours dans les cantons de Saint-Gall et Zurich et peuvent aller jusqu'à 30 jours dans le canton de Vaud. En comparaison intercantonale, les modalités vaudoises de l'expulsion apparaissent généreuses. À tout le moins sur le papier, car aucune donnée ne permet toutefois de savoir quelle est la durée effective des mesures prononcées dans le canton de Vaud.

De plus, en cas d'intervention de police, des pratiques différenciées existent quant aux conditions à remplir pour qu'un signalement de mise en danger des mineur-e-s soit fait à l'autorité : à Zurich la communication à l'APEA se fait seulement si des mesures de protection ont été prises par la police lors de son intervention (p. ex. expulsion). À Saint-Gall il faut des indices qui laissent supposer que des mesures de protection de l'enfant devraient être prises, mais, selon ses directives internes, la police devrait toujours informer l'APEA en cas d'expulsion ou interdiction de périmètre. Dans le Canton du Tessin il faut que l'enfant ait assisté directement ou indirectement. Dans le canton de Vaud tout rapport de violence domestique est transmis en présence d'enfants. Les différentes modalités de signalement du cas à l'autorité mettent en évidence l'existence de conceptions divergentes du niveau de risque auquel est exposé un-e mineur-e victime de violence domestique dans les lois cantonales régissant les interventions de la police. En définitive, celles-ci génèrent des inégalités entre les mineur-e-s résidant dans différents cantons.

Enfin, en ce qui concerne la relation entre la police et les services qui s'adressent aux auteur-e-s de violence, les différences d'approche sont moins marquées. Dans les quatre cantons, l'expulsion donne lieu à la transmission d'office des coordonnées de l'auteur-e de violence au service de consultation dédié. Toutefois, seul dans le canton de Vaud, une consultation obligatoire s'ensuit.

4. Analyse des processus de réglementation et mise en œuvre de la garde et des droits de visite

4.1. Introduction

Dans le présent chapitre, les processus de réglementation et mise-en-œuvre de la garde et des droits de visites dans les situations d'exposition des enfants à la violence au sein du couple parental sont examinés en partant du matériel collecté, à savoir notamment les dossiers d'APEA et de tribunaux, les entretiens et les focus groupes avec les autorités et les représentants des services participant à l'étude.

Les dossiers obtenus ne sont pas représentatifs des multiples circonstances judiciaires dans lesquelles pourraient s'entrecroiser des enjeux de violences au sein du couple et de protection de l'enfance. Compte tenu du nombre limité de dossiers, aucune extrapolation n'est possible quant au volume des affaires traitées impliquant de tels éléments. Malgré ces limites, l'analyse de ces trajectoires judiciaires constitue une base précieuse pour discuter des principaux enjeux en matière de protection des enfants exposés à la violence au sein du couple, ainsi que des problématiques de coordination entre les différents acteurs impliqués.

Tout particulièrement, les analyses des cas des cantons de Saint-Gall (12), Tessin (11) et Zurich (12), mettent en évidence tant des limites et que des bonnes pratiques dans la protection des enfants tout au long de trois phases dont tout processus peut idéalement se composer : signalement et prise en charge de la situation familiale empreinte de violence, instruction du dossier et décision/administration et suivi des mesures. Les analyses des six cas vaudois, pour lesquels nous disposons uniquement des dossiers, sont essentiellement basées sur des aspects transversaux aux différentes phases des processus et sont systématiquement mis en relation avec les résultats d'études et d'évaluations précédentes, suivant une approche déductive. À la fin du chapitre, les principaux résultats sont résumés dans les conclusions.

4.2. Analyse des processus dans le canton de Saint-Gall

4.2.1. Du signalement à la prise en compte de l'exposition des enfants à la violence dans le couple

Si des indices laissent supposer que des mesures de protection de l'enfant ou de l'adulte pourraient être prises, la police devrait transmettre immédiatement la décision correspondante à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte compétente. Selon les directives internes de la police, il est recommandé d'envoyer une communication à l'APEA au plus tard le lendemain d'une expulsion ou d'une interdiction de périmètre, afin que le délai d'expulsion puisse être utilisé pour les investigations nécessaires. Indépendamment de la gravité des faits constatés par la police ou de l'implication directe des enfants, la police devrait informer l'APEA qui a la compétence de décider si une évaluation du bien-être de l'enfant est nécessaire, justifiée et adéquate.

Selon les participant-e-s à l'étude, l'APEA reçoit une grande partie de ses cas par la police. Ces derniers couvrent une grande variété de situations entre la violence situationnelle³⁴ et le féminicide, comme dans le cas de la mère nourricière de Riccarda (SG01)³⁵. En vertu du principe de subsidiarité, l'APEA n'intervient que

³⁴ La violence situationnelle (Johnson, 2008) ou ponctuelle (BFEG, 2020c) implique des actes de violence qui ne sont pas accomplis dans le but d'exercer une forme de domination sur l'autre personne.

³⁵ Pour les détails sur le cas cités consulter l'Annexe, en utilisant l'identifiant du cas.

de manière ponctuelle voire pas du tout lorsque les parents prennent des décisions par rapport à leur situation qui impliquent une protection de l'enfant. Les cas analysés ainsi que les entretiens avec les participant-e-s montrent que le rapport de police revêt un rôle crucial dans la suite du processus, car en règle générale la décision de poursuivre avec une enquête sur le bien-être de l'enfant est prise par l'APEA presque uniquement sur la base de celui-ci. De plus, la violence n'est pas en soi une condition suffisante pour procéder à une enquête, car les critères importants à cet égard sont le niveau d'escalade de la dispute, le degré d'implication de l'enfant dans le conflit, le fait qu'une plainte ait été déposée ou non, ainsi que l'abus d'alcool. Dans de rares cas, des enquêtes supplémentaires sont effectuées, par exemple en demandant des informations à l'école de l'enfant concerné. Ainsi, dans le cas d'Emil (SG06), après la transmission d'un rapport de police concernant un épisode de violence situationnelle caractérisée par une escalade verbale entre sa mère et son partenaire, il a été décidé, entre autres sur la base du retour de l'école selon lequel Emil n'avait rien de particulier, de ne pas mener d'autres investigations.

Lorsque l'APEA renonce à une enquête, elle peut décider d'informer les parents par lettre, afin qu'ils soient informés de la transmission du rapport de police, en les incitant à adapter leur comportement. Dans quelques cas, le risque d'ignorer les signes d'un danger pour le bien-être des enfants est réel. C'est le cas dans l'histoire d'Anna (SG04), dont le père présentait des états psychotiques dus à l'influence présumée de drogues qui ont déclenché une intervention policière en raison de son comportement. Après un séjour de plusieurs jours dans une clinique, le père a été prié par écrit de s'abstenir à l'avenir de tels incidents. Ce n'est qu'après d'autres interventions de la police et l'avis de mise en danger de la mère d'Anna que l'APEA a entamé une enquête.

Avis de mise en danger

Légalement, toute personne est en droit de faire un signalement de danger auprès de l'APEA, qui est tenue d'y donner suite. Dans le cas d'enfants exposés à violence dans le couple, il arrive aussi qu'un parent fasse un signalement de danger concernant l'autre parent ou que d'autres personnes proches de l'un des parents le fassent. Dans quelques cas, le signalement de mise en danger parvient en même temps ou peu après une intervention de la police auprès de la famille, comme dans l'histoire de Milo (SG07) ce qui permet de faire valoir rapidement la perspective de la personne intéressée auprès de l'APEA. Les avis de mise en danger sont également utilisés par les parents qui demandent à adapter les droits de visite préalablement fixés par une autorité (tribunal ou APEA), lorsqu'ils constatent que la réglementation existante n'est plus efficace. La mère de Lia (SG03), par exemple, utilise l'avis de mise en danger pour demander une curatelle pour le droit de visite, car le père ne respecte pas les heures de visite.

La participation des enfants concernés par une information adéquate dès le premier contact avec la justice ou d'autres autorités compétentes, ainsi que pendant et après la procédure, est un aspect important de la prise en charge de l'intérêt supérieur de l'enfant et par autant recommandé dans le manuel de l'Office cantonale de la coordination contre la violence domestique (Kanton St.Gallen, 2021). Les cas étudiés montrent que les enfants relativement plus âgés comme Lelia (SG10) et Riccarda (SG01) sont normalement informés de manière appropriée des étapes de la procédure et des mesures prévues par l'APEA, ainsi que des offres d'aide à disposition. Dans le cas de Riccarda, par exemple, on accorde beaucoup d'importance à sa voix, ce qui est en partie dû au fait qu'elle est sur le point de devenir majeure. Parallèlement, elle est soutenue par un représentant de l'enfant afin de contrer les influences familiales. Cependant, pour les enfants plus jeunes qui sont invités à des entretiens d'évaluation, souvent aucun contact ultérieur n'est documenté. Nelly (SG05) et Lia (SG03), des jeunes filles âgées de dix et neuf ans, en sont un exemple. Dans les deux cas, il s'agit de régler le droit de visite dans un contexte marqué par la violence dans la relation parentale et par une séparation, même si l'ampleur de la violence et la complexité de la situation varient fortement. Lors de

l'entretien d'évaluation, les filles sont invitées une fois à présenter leur point de vue. Il n'apparaît toutefois pas clairement dans quelle mesure elles étaient informées de manière adéquate de la procédure en cours.

Lorsque les indices lancés par les enfants ne sont pas interprétés et approfondis de manière adéquate, l'écoute ne conduit pas à des décisions immédiates pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans le cas de Nelly (SG05) et de son frère cadet, il apparaît que l'APEA se focalise sur la réglementation des droits de visite et finit par prioriser le maintien des contacts entre le père et les enfants tout en négligeant leurs besoins de soutien alors qu'ils avaient été exposés à des expériences très traumatisantes. En effet les deux enfants sont écoutés pour comprendre s'ils souhaitent revoir leur père, incarcéré pour une tentative d'homicide volontaire, dont ils ont probablement été les témoins. La situation des visites en prison n'est pas clarifiée et le sera seulement par l'APEA à la demande du père. La mère, d'une part réticente, accepte de coopérer avec l'APEA afin de trouver une solution pour que le contact puisse être maintenu. Dans un premier entretien, les enfants affirment que les appels Skype (qui ont déjà eu lieu) sont plutôt désagréables et qu'il est très important pour eux de décider eux-mêmes quand ils veulent appeler le père. En ce qui concerne les visites en prison, les deux sont ambivalents et expliquent que cela leur fait du mal de voir leur père en prison. Les retours de l'école sur les deux enfants mettent en évidence que les enfants sont très stressés. Plusieurs mois s'écoulaient pendant lesquelles l'APEA évalue de nommer un-e représentante des enfants. Seulement après un an et les menaces du père, les enfants sont à nouveau entendus et expriment clairement à quel point les contacts ont été lourds pour eux.

Procédures judiciaires : Demande de protection de l'union conjugale

Dans plusieurs cas, des procédures de protection de l'union conjugale sont engagées après des expériences de violence, avec des besoins de protection évidents. La protection de l'union conjugale peut également être utilisée pour établir un droit de visite ou une contribution d'entretien.

Dans les cas étudiés, on constate un échange régulier d'informations entre le tribunal et l'APEA. Ainsi, le tribunal s'enquiert de l'existence de mesures relatives aux enfants ou d'évaluations antérieures ; de même, l'APEA demande au tribunal s'il existe des indices qu'une procédure était déjà en cours.

Les cas dont les compétences s'étendent sur plusieurs districts ou cantons, où les informations et les compétences se répartissent entre différents services, sont particulièrement complexes à gérer et peuvent générer des conflits, qui risquent de compromettre l'intérêt supérieur de l'enfant.

Par exemple, dans le cas d'Oliver (SG12), la mère avait déposé une demande de protection de l'union conjugale alors que l'APEA était déjà fortement impliquée dans l'affaire, car elle avait mis en place une représentation judiciaire de l'enfant. L'APEA, et en particulier la représentante d'Olivier, souhaitait rester impliquée dans les questions relatives au bien-être de l'enfant. Toutefois, le tribunal, qui était en premier lieu compétent pour les questions relatives à la protection de l'union conjugale, a finalement statué sur le placement de l'enfant en famille d'accueil. Le juge, qui ne disposait pas de toutes les informations nécessaires, a d'abord prévu un retour dans la famille, partant du principe qu'il n'existait pas de famille d'accueil. Ce n'est qu'après des évaluations supplémentaires avec des spécialistes qu'il est apparu qu'un placement en famille d'accueil était une possibilité et le tribunal a modifié sa décision.

Dans quelque cas l'alternance entre l'APEA et le tribunal peut confondre l'une des parties impliquées et compromettre sa possibilité d'agir en affectant l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est le cas de l'affaire d'Anna (SG04). Une requête de protection de l'union conjugale est déposée par son père, ce qui a pour conséquence qu'il peut voir sa fille seul, malgré sa consommation de substances et ses problèmes psychiques. La mère, ne sachant pas quelle autorité est compétente pour la procédure, s'adresse à l'APEA pour obtenir de l'aide sur des questions relatives au bien-être de l'enfant et pour lui faire part de ses préoccupations concernant le

droit de visite. L'APEA lui rappelle que le tribunal est compétent dans ces questions, car la procédure de protection de l'union conjugale était en cours auprès de ce dernier. Enfin, la mère d'Anna ne parvient pas à faire valoir ses droits en temps utile auprès du tribunal et la décision devient définitive. Le juge unique estime qu'au moment de l'audience qui avait mené à sa décision de permettre au père de voir Anna, le bien-être de l'enfant était déjà potentiellement menacé et qu'à ce moment-là la mère aurait dû déposer un recours contre la convention ou une adaptation de celle-ci. Comme la situation n'a pas changé depuis la décision (c'est-à-dire que l'état psychique du père est resté le même depuis), la mère ne peut plus restreindre le droit de visite du père via le juge de l'exécution.

4.2.2. L'instruction du dossier

Lors de l'établissement du dossier, l'autorité s'efforce de dresser un état des lieux qui lui permette de prendre les mesures nécessaires dans le meilleur délai. On constate toutefois de grandes différences quant à la rapidité avec laquelle les décisions sont prises (y compris le recours aux décisions superprovisionnelles), à l'étendue des informations recueillies et à l'intensité des échanges avec les personnes concernées.

Dans des cas particulièrement complexes, par exemple lorsque des accusations de violence sont portées contre les deux parties ou lorsque des accusations de violence contre l'enfant sont portées simultanément, les autorités semblent parfois rencontrer des difficultés à appréhender pleinement la dynamique entre l'auteur-e et la victime et à réagir de manière appropriée. Les violences sont minimisées (quelque fois même par les parents qui, par exemple, craignent la perte de la garde des enfants) et le processus se concentre sur la règlementation des relations familiales comme si la violence n'avait pas d'instances sur ces dernières et donc sur le bien de l'enfant. Comme les reproches mutuels sont souvent difficiles à prouver, la procédure se concentre sur des faits clairement démontrables, conformément à la logique du processus. Ainsi, dans le cas d'Oliver (SG12), une demande de protection de l'union conjugale est lancée par la mère. La procédure judiciaire porte essentiellement sur la vérification des capacités éducatives des parents, mais les incidents de violence domestique et leurs impacts sur celles-ci semblent être peu pris en considération pour la décision. Peu d'efforts semblent être entrepris par l'autorité pour traiter la violence qui s'est produite et l'enlèvement de l'enfant par le père. Les parents contribuent à cette minimisation en se présentant comme un couple uni par crainte de perdre la garde de l'enfant, rendent plus difficile la possibilité de recueillir des preuves de l'éventuelle mise en danger du bien de l'enfant pour l'autorité.

Dans quelque cas, une victimisation secondaire se produit lorsque la capacité d'une mère de s'occuper de son enfant est mise en question car elle a subi des violences. Ainsi la mère à Milo (SG07) fait initialement état d'une violence massive (surtout psychologique). L'autorité statue qu'elle représente un danger pour ses enfants, mais la violence qu'elle a vécue semble passer en deuxième plan.

Également, une occasion ultérieure de victimisations se produit quand le comportement de contrôle d'un membre du couple sur l'autre n'est pas correctement détecté et l'autorité convoque conjointement les parents lors d'un entretien. C'est le cas de la mère de Filip (SG09), invitée en audience avec le père malgré son comportement contrôlant à l'égard de cette femme.

Dans le cas de Lelia (SG10), tant son père que sa mère exercent une pression massive sur elle. Plusieurs épisodes de violence surviennent. Tant lors des entretiens avec l'APEA que lors des appels téléphoniques avec le service de gestion des menaces de la police, le père semble exercer une pression en arrière-plan et empêcher aussi bien sa fille que son ex-partenaire de faire des déclarations. La mère protège souvent le père et minimise ses actes. L'APEA, qui décide de convoquer les parents ensemble, n'arrive pas à mettre fin aux influences du père et laisse écouler beaucoup de temps avant d'écouter les enfants.

Dans la plupart des cas dans cette étude les processus de l'APEA se déroulent de manière structurée et des évaluations sont effectuées avant la décision définitive. Toutefois dans le cas d'Emil (SG06) aucune évaluation n'a été faite par le réseau (p. ex. au moyen d'une requête d'informations auprès de l'école) et la décision de l'APEA s'est basée uniquement sur l'entretien avec la mère. De même, dans le cas de Lia (SG03), les enfants sont écoutés, mais aucune autre évaluation n'est effectuée avant que l'autorité de protection de l'enfant ne se prononce en faveur d'une curatelle, une des raisons étant que les deux parents acceptent une curatelle éducative relative aux droits de visite et sont très coopératifs. L'école est souvent sollicitée par défaut pour des informations sur les enfants, en suivant la règle implicite selon laquelle tant que l'enfant ne se fait pas remarquer, on estime qu'aucune ultérieure information n'est nécessaire. C'est le cas de Rea (SG08) et de sa sœur aînée qui est déjà scolarisée : bien que la dispute entre les parents conduise à l'arrestation et à l'expulsion de la mère, on renonce à un entretien d'évaluation avec l'aînée, car celle-ci ne présente pas de particularités au niveau scolaire.

Dans quelques cas on constate une grande réticence de la part de l'école, lorsque l'APEA souhaite obtenir des informations sur l'enfant en s'adressant à la direction ou aux enseignants. Ceci est le cas lorsque les professionnel-le-s de l'école sont impliqués dans la situation familiale et craignent que des informations soient divulguées, comme dans le cas de Riccarda (SG01), risquant de mettre en danger une relation de confiance établie avec l'enfant et la famille qui pourrait être potentiellement l'unique relation de soutien sur qui l'enfant et la famille peuvent compter. Dans le cas des crèches, on ne peut pas non plus exclure que la crèche soit dans une relation de service avec les parents ce qui freine la transmission des informations. Dans d'autres cas l'école peut être utilisée très activement comme partenaire, voire mobilisée plusieurs fois, afin de rester proche de l'enfant et de sa situation, comme dans le cas de Lelia (SG10), ce qui permet d'assurer la participation de l'enfant tout en évitant, entre autres, qu'il soit trop souvent convoqué à des auditions.

Parallèlement, autant les entretiens que le focus groupe ont mis en évidence une tendance des APEA à essayer de contenir le nombre de personnes à intégrer dans la procédure, car le recours à plusieurs sources d'information alternatives risque de conduire à des ambivalences, par la collecte d'informations potentiellement contradictoires. Cette pratique pourrait constituer un risque en relation à la nécessité de comprendre au mieux la dynamique de la violence. Dans le cas de Milo (SG07), qui bénéficie de nombreuses prestations dans différents cantons, il semble difficile pour l'APEA de prendre en compte toutes les perspectives, compte tenu de la fragmentation des informations. Concrètement, le père et la mère sont tous deux pris en charge par les services sociaux, et les professionnels concernés décrivent la situation à l'APEA en tant que leur porte-parole, ce qui entraîne de nombreuses contradictions difficiles à résoudre pour l'APEA.

L'échange d'informations avec les parents et leur implication dans la procédure sont en principe assurés dans tous les cas considérés. Dans certains cas, l'APEA entretient un échange particulièrement actif, surtout lorsque les parents expriment des inquiétudes concrètes. Toutefois, cela ne produit toujours les effets voulus comme dans les cas de Anna et de Leila cités en haut.

Dans la plupart des cas dans cette étude, les enfants ont été entendus à partir de l'âge de 6 ans. Lorsqu'ils le souhaitent ils pouvaient être accompagnés aux audiences d'une personne de confiance. Il existe toutefois des exceptions, comme dans le cas d'Emil (SG06) qui, après un épisode de violence, a lui-même informé la police, mais n'a pas été entendu par l'APEA, bien que l'on puisse supposer qu'il aurait pu utilement fournir sa version des faits, face aux déclarations contradictoires de la mère. De la même manière, Rea et Mathilde (SG08) étaient toutes les deux présentes lors d'un épisode de violence, mais elles n'ont pas été entendues par l'autorité, qui, d'après les déclarations de ses membres, a estimé devoir éviter de les impliquer trop tôt et inutilement. Ces exemples montrent que les recommandations inscrites dans le manuel de l'Office cantonale de la coordination contre la violence domestique, selon lesquelles les enfants sont à considérer

comme des sujets de droit à part entière dans les procédures les concernant et leur opinion devrait être entendue et prise en compte dans la mesure du possible, ne sont pas toujours appliquées de manière uniforme et à la lettre (Kanton St.Gallen, 2021).

Dans la plupart des situations, les frères et sœurs sont consultés ensemble et parfois ils apportent des perspectives différentes. Cette circonstance demanderait des suppléments d'évaluation qui ne sont pas toujours effectués par l'autorité, comme dans le cas de Lia (SG03) et de son frère Cyrill, qui sont entendus à la fois ensemble et séparément, à la demande spécifique de Lia.

Dans le canton de Saint-Gall, une représentation de l'enfant dans la procédure a été instituée dans plusieurs cas. Dans un seul cas (Nelly, SG05), l'APEA a décidé de ne pas l'instituer, l'élément déterminant étant que les parents s'étaient mis d'accord de manière autonome sur une réglementation des relations personnelles. La position de Nelly (qui a été exposée à des expériences très traumatisantes) n'est toutefois pas clarifiée et la décision de l'APEA ne prend pas en compte la mesure dans laquelle ses parents sont effectivement capable de placer l'intérêt de l'enfant au centre de leurs préoccupations. Cette affaire montre à quel point la coopération entre les parents peut devenir un objectif prioritaire pour l'autorité au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant et en dépit des recommandations de l'Office cantonale de la coordination contre la violence domestique (Kanton St.Gallen, 2021).

Dans toutes les procédures concernant des enfants, la rapidité des évaluations de la part des autorités est fondamentale afin de ne pas mettre en danger l'intérêt supérieur de l'enfant en prolongeant inutilement le processus. C'est pourquoi les recommandations cantonales suggèrent d'appliquer le principe de l'urgence dans toutes les procédures concernant des enfants (Kanton St.Gallen, 2021). Si dans le cas de Milo (SG07) l'APEA réagit très rapidement en se renseignant auprès des acteurs déjà impliqués dans le cas et en ordonnant une visite à domicile le jour même de la réception du rapport de police/signalement de danger ; les cas de Claudio (SG02) et Lia (SG03) montrent que ce risque est concret lorsque plusieurs mois s'écoulent avant que l'APEA ne contacte les parents pour une audition, une fois les évaluations terminées. L'intervention des avocats peut contribuer à prolonger nettement la procédure auprès de l'APEA, comme c'est le cas dans l'affaire d'Anna (SG04), dont le père est assisté par un avocat.

4.2.3. Prise de décision

Tant chez les APEA que chez les tribunaux d'arrondissement, on constate que la coopération des parents avec l'autorité influence de manière déterminante la décision de cette dernière en faveur ou contre l'instauration d'une mesure de protection. Cette focalisation, lorsqu'elle est prioritaire, peut avoir pour conséquence de reléguer en deuxième plan une perspective centrée sur l'enfant. Ainsi, dans le cas de Lia (SG03) une curatelle éducative d'accompagnement des droits de visite est ordonnée après une évaluation relativement courte, sans collecter d'informations auprès de l'entourage de la fille, car les parents étaient d'accord avec cette mesure. Dans le cas de Lelia (SG10) également, l'APEA semble se concentrer prioritairement sur la question de savoir si les parents peuvent se mettre d'accord sur le droit de visite, tout en négligeant la pression que les parents exercent sur l'enfant.

Lorsque les parents contactent de manière proactive l'APEA, cela est interprété comme un signe de collaboration et donc jugé très positivement. Il convient toutefois de considérer que cela pourrait répondre à la volonté du parent d'orienter le processus dans ces phases initiales, en apportant sa perspective aussi tôt que possible. De plus, sur la base des résultats des analyses il semble que les représentants des autorités se soucient principalement de ne pas interrompre le contact entre l'enfant et le parent auteur de violence convaincus que le contact continu avec les deux parents sert en principe le bien de l'enfant.

Dans plusieurs cas (p. ex. Riccarda, Nelly, Merlin) la décision de l'autorité est informée de la volonté des enfants, manifestée lors des entretiens avec ces derniers. Toutefois, cela n'est pas toujours le résultat d'évaluations exhaustives des autorités. Ainsi, dans la procédure de protection de l'union conjugale concernant les parents de Merlin (SG11) et ses frères et sœurs, le tribunal est compétent en matière de protection de l'enfant. Il ne demande toutefois pas de rapport au pédiatre, à l'école ou à la crèche et ne mène pas d'enquête proprement dite, alors que la maxime inquisitoire le permettrait. Personne ne semble tenir en considération dans l'évaluation globale de la situation les aspects sociaux et les conditions de vie de l'enfant ainsi que les déclarations contradictoires des parents.

4.3. Analyse des processus dans le canton du Tessin

L'analyse des processus dans le canton du Tessin montre que les situations de violence constituent un défi majeur pour les personnes chargées de prendre des décisions concernant la protection des victimes, y compris les enfants. Selon certains juristes participant à l'étude, cette complexité s'explique par la difficulté de se projeter dans l'avenir, d'identifier toutes les alternatives possibles en matière de protection et, enfin, d'imaginer les conséquences que les différents scénarios envisagés pourraient avoir sur les personnes à protéger. Les juristes interrogés soulignent en particulier la nécessité d'être accompagnés par des professionnel-le-s du secteur social au cours des processus décisionnels, afin de bénéficier de leurs compétences socio-éducatives dans les cas de violence et de parvenir à des décisions plus appropriées et plus efficaces. Cet aspect est particulièrement critique dans le contexte des tribunaux (preture), dont la structure institutionnelle ne prévoit pas la coexistence de juristes et de professionnels du secteur social au moyen de la mise en œuvre d'un collège interdisciplinaire. Pour certains, l'absence d'un protocole spécifique définissant de manière organique le périmètre d'intervention de tous les acteurs impliqués dans les situations de violence est une source supplémentaire de complexité, exacerbée par la répartition actuelle des compétences entre les APEA et les tribunaux dans le domaine du droit de la famille, qui peut conduire à transférer un dossier d'une autorité à l'autre à plusieurs reprises dans le cadre d'une même situation. Enfin, tous les participant-e-s à l'étude sont confronté-e-s, bien qu'à des degrés divers, au problème de la surcharge des services qui exécutent les mesures de protection et soulignent les répercussions que cela a sur la rapidité des interventions ordonnées et, plus généralement, sur l'efficacité des décisions prises.

Les principaux résultats de l'analyse des processus dans le canton du Tessin, en relation avec les trois phases principales qui les composent, sont présentées ci-dessous.

4.3.1. Du signalement à la prise en compte de l'exposition des enfants à la violence dans le couple

Les cas examinés et les entretiens avec les décideurs confirment que l'intervention des autorités dans les situations de violence au sein du couple parental fait principalement suite à un signalement de la police. Sur les onze cas analysés, seuls trois ont été signalés par d'autres acteurs (les urgences, le service cantonal de la migration, un curateur), alors que dans un autre cas le signalement de la police est arrivé le même jour que le rapport d'évaluation de l'UAP, qui mettait également en évidence le problème de violence dans le couple. D'après les déclarations des autorités impliquées dans l'étude et l'analyse des cas les plus récents, il semble que la procédure de signalement du cas à l'APEA par la police en présence d'enfant est désormais bien rodée et systématique.

Cependant, la violence reste un problème relativement difficile à identifier. Dans plusieurs cas de nombreux épisodes de violence s'étaient vérifiés sans qu'aucune autorité en soit au courant. Ainsi, dans le cas des parents de Giulia e Sofia (TI03) des violences physiques du père envers la mère avaient démarré pendant la première grossesse et avaient duré pendant environ sept ans avec engagement direct des filles. Elles ont

été ensuite dévoilées par Madame aux Urgences, à la suite d'une intervention policière et de l'expulsion de Monsieur, qui a entraîné la transmission du rapport à l'APEA. Il peut arriver aussi que les autorités et/ou les services soient déjà en contact avec la famille, mais que le problème de la violence n'ait pas été détecté jusqu'à l'intervention de la police. Ainsi, dans l'affaire TI10, les autorités étaient déjà en contact avec la famille de Fabio, car Madame avait saisi l'APEA pour dénoncer le non-respect des accords informels concernant les droits de visite de la part du père de Fabio. Huit mois plus tard, les droits de visite réglés, l'APEA reçoit des signalements de l'école et de la commune de résidence de la mère concernant certains comportements délinquants de Fabio, qui commencent également à intéresser la justice pénale. Entretemps Fabio est aussi pris en charge par un service psychologique. Après avoir convoqué les parents, l'APEA décide de ne pas prendre de mesures car l'UAP a déjà été activé. Toutefois la mère de Fabio continue de se plaindre du non-respect des droits de visite et du fait que le père maltraite les enfants (qui rentrent bouleversés à la maison après être allés chez leur père) et les manipule (en particulier Fabio). Peu de temps après, un premier épisode de violence domestique est signalé. Le père tente d'agresser son ex-femme et sa fille et la police intervient. La violence fait son apparition dans le dossier un an et demi après la première demande d'aide de la mère de Fabio (concernant les droits de visite). Alors qu'une enquête familiale visant à comprendre l'origine du comportement de Fabio aurait pu mettre en évidence le contexte familial caractérisé par des violences à l'égard des femmes, cela n'apparaît qu'à la première intervention de police.

Certains cas montrent en outre que l'identification des situations de violence nécessite de compétences accrues pour détecter les signaux faibles en particulier dans les contextes familiaux où les barrières économiques ou linguistiques constituent des obstacles supplémentaires à la possibilité pour les victimes de porter plainte. Dans l'affaire TI06, concernant la famille de Roman, la mère, qui subit des violences depuis longue date s'abstient de les dénoncer car elle ne sait pas s'exprimer en italien, elle le fera seulement un jour, grâce au service de l'immigration et à l'opératrice du centre de consultation LAVI (qui toutefois était déjà au courant des violences depuis quelques semaines, mais était tenue à garder la confidentialité des informations).

Dans la plupart des situations examinées dans cette étude, on observe un mélange de formes de fragilité au sein d'un même foyer (difficultés économiques, isolement social, consommation de substances, abus d'alcool, problèmes d'intégration sur le marché du travail). Notamment, les barrières socio-économiques et linguistiques posent des obstacles ultérieurs à l'émergence des faits de violence au sein du couple.

L'identification correcte et rapide de la violence passe également par l'utilisation d'un langage approprié et commun à tous les acteurs chargés de prévenir, protéger et poursuivre les infractions. L'analyse des dossiers révèle en général l'utilisation indistincte de termes tels que « disputes », « détresse familiale » et « conflit » pour décrire des situations de violence sous forme de terrorisme intime (Johnson, 2008; BFEG, 2020a), ce qui ne facilite pas non plus l'adéquation des décisions. Par exemple, la médiation parentale est proposée à plusieurs reprises par l'UAP aux parents de Chiara (TI01), malgré les actes de violence de son père envers sa mère, définit comme des « litiges » entre parents qui seraient « conscients des conséquences de leurs actions sur la mineure », indiquaient clairement la présence de violence de couple sous forme de terrorisme intime et auquel Chiara avait été exposée.

Si le signalement de la police à l'APEA est une pratique bien établie, seulement dans un cas (parmi ceux concernant des enfants capables de s'exprimer) l'écoute des enfants a lieu immédiatement après l'intervention de cette dernière. Une prise en charge précoce en leur faveur est également rare. C'était par exemple le cas de Chiara et de sa mère, mises en protection dans un foyer. Dans quelque cas, des questions logistiques l'emportent sur l'intérêt supérieur du mineur. Ainsi, dans le cas de Roman et ses frères (TI06), le père, auteur de violence, n'est pas initialement expulsé du domicile par le juge car le bail de l'appartement

est à son nom et il faut lui trouver un autre hébergement. Par conséquent la mère et les enfants sont mis en protection loin de leur domicile et les enfants doivent s'absenter de l'école pendant presque deux mois.

Dans la phase de signalement, un autre aspect critique qui pourrait compromettre les interventions ultérieures en faveur des victimes en Suisse, y compris des enfants, est la possibilité de retirer la plainte pénale offerte à la victime par l'article 55a CP. Ce principe est en conflit avec les connaissances acquises sur le cycle de la violence (Walker, 1979), selon lequel dans la phase « lune de miel » la victime est disposée à excuser l'auteur-e de violence, alors que cela n'est que la veille d'une nouvelle situation de tension qui va déboucher à nouveau dans la violence. Ainsi, dans l'affaire tessinoise concernant les parents de Sergio et Agnese (TI02), la mère, qui avait subi des violences depuis au moins un an, accepte la suspension de la plainte pénale, lors d'une intervention de police. Cette dernière constate la volonté du couple de chercher de l'aide et ne prend aucune mesure de protection. De nouveaux épisodes de violence auront lieu encore au moins pendant trois ans pendant lesquels le couple oscillera entre la décision de se séparer et celle de rester ensemble et de trouver un accord sur l'éducation des enfants.

4.3.2. L'instruction du dossier

En constituant le dossier, l'autorité rassemble les informations nécessaires à comprendre la situation des enfants afin d'évaluer la nécessité de prendre des mesures de protection. Comme le soulignent certains représentant-e-s des autorités, une tension existe entre l'obligation implicite de prendre rapidement une décision en faveur des victimes et la nécessité de se donner le temps nécessaire pour collecter des informations exhaustives sur la situation familiale, pour bien instruire les dossiers et prendre des décisions appropriées. Notamment, une évaluation des compétences parentales peut prendre jusqu'à six mois pour être délivrée, ce qui risque de retarder l'activation des mesures en faveur des enfants. Dans l'affaire TI03 par exemple, la décision de demander une expertise psychiatrique pour évaluer les compétences des parents de Giulia e Sofia est prise en février, ensuite, le mandat est confié en juin, mais le rapport ne sera pas rendu à l'autorité avant mi-novembre. Dans le but de réduire les délais d'attente entre la réception des rapports et la décision, certaines autorités ont mis en place des pratiques de travail en collaboration avec l'UAP telles que l'organisation de réunions d'alignement périodiques et des échanges d'informations préliminaires avec l'UAP, dans l'attente de recevoir les rapports définitifs. A cet égard, il convient également de rappeler la difficulté rencontrée par les autorités pour trouver des professionnel-le-s disposé-e-s à réaliser des expertises, ce qui serait dû, selon ces dernier-e-s, à un besoin accru de thérapies, en particulier chez les adolescents, et à l'augmentation conséquente de ce type d'interventions au détriment des expertises.

L'implication des parents dans le processus décisionnel, notamment par la discussion des rapports d'évaluation reçus par les APEA et l'acquisition de leur avis sur les requêtes des autres parties et les décisions que l'autorité envisage prendre, est une pratique courante au sein des APEA tessinoises participant à l'étude. Si d'un côté cela permet aux parents de participer au processus décisionnel et donc de prendre des décisions plus consensuelles et, en théorie, plus efficaces et durables, les modalités d'implication des parents sont souvent en conflit avec les dispositions de la Convention d'Istanbul relatives à la protection des victimes pendant les procédures judiciaires, qui prévoit que toutes mesures nécessaires soient prises afin que les droits et les intérêts des victimes, y compris leurs besoins particuliers en tant que témoins, soient protégés à tous les stades de l'enquête et de la procédure judiciaire, notamment en veillant à ce qu'elles soient protégées, ainsi que leur famille et les témoins, contre le risque d'intimidation, de représailles et de victimisation secondaire (art. 56 a CI). En effet victime et auteur de violence sont souvent convoqués ensemble dans les cas examinés. Cette pratique a été mise en œuvre dans différentes situations par toutes les autorités participant à l'étude. A ce propos, certaines autorités évaluent au cas par cas l'opportunité d'une convocation conjointe de l'auteur et de la victime, estimant que cela rentre dans leur pouvoir d'appréciation.

Ainsi d'autres mesures sont prises pour garantir la sécurité de la victime, comme demander à la police de rester près du bâtiment pendant l'audience. Dans d'autre cas la participation des avocat-e-s des parties est vue comme une garantie que la victime ne sera pas sous l'emprise de l'auteur-e pendant l'audience. Dans d'autres cas, la pénurie de ressources dont disposent les autorités contribue à la violation de ce principe, dans la mesure où on préfère l'audience conjointe pour ne pas doubler le temps de travail de l'autorité, comme le précise une personne participant à l'étude.

De plus, dans quelque cas, l'acquisition du consensus chez les parents, nécessaire afin que l'autorité puisse compter sur leur collaboration dans la mise en œuvre du dispositif de protection, dans un contexte caractérisé par une pénurie de ressources, peut impliquer un risque dans l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, lorsque ce principe devient prioritaire sur le bien supérieur de ce dernier. Dans l'affaire TI07 par exemple, l'autorité décide de ne pas désigner un curateur éducatif pour les parents de Marco, Rosa et Samuele, comme suggéré par l'UAP, qui dans son évaluation avaient mis en évidence un conflit de loyauté entre Marco et ses parents, la cause étant que les deux ne sont pas d'accord sur la curatelle (Madame la refuse, Monsieur est d'accord sur le principe mais dit de ne pas pouvoir en assumer les coûts). D'après l'autorité, dans une telle situation l'activation de la curatelle risquerait de se traduire dans une perte de temps et de ressources, si les parents devaient ne pas collaborer avec les professionnel-le-s mandaté-e-s, une fois la curatelle mise en place, sachant que les curateurs-trices sont déjà difficiles à trouver et que les démarches administratives pour arriver à mettre en place une curatelle ne sont pas négligeables. L'APEA décide donc d'activer un support thérapeutique en faveur du mineur et d'attendre la remise du premier rapport du thérapeute de l'enfant pour évaluer la mise en place d'une éventuelle curatelle par la suite.

Dans aucun des cas analysée les enfants ont bénéficié d'un-e représentant-e dans la procédure judiciaire. L'absence d'un-e représentant-e présente une limite à la participation de ces derniers au fil des procédures judiciaires qui les concernent. L'implication des mineurs dans les processus se fait souvent au travers des auditions ou sous forme d'écoute et observation, surtout en cas d'enfants très jeunes. Dans sept cas sur les onze analysés au moins une audition ou une écoute/observation ont eu lieu. On remarque toutefois que l'écoute des enfants n'est pas, dans la plupart des cas, parmi les premières étapes du processus car c'est souvent par la collecte de rapports et informations ou par l'audience avec les parents que la phase d'instruction du dossier débute ; de plus l'écoute des mineurs ne produit pas toujours des résultats concrets dans la procédure en termes d'activation de soutiens immédiat en leur faveur. Dans le cas de Simona et Alice (TI05) par exemple, les filles demandent à pouvoir être écoutées après l'intervention de police, qui avait été contactée par Simona. Accompagnées aux urgences elles expliquent à quel point elles avaient été affectées par la violence et que la situation était devenue insupportable à la maison (lors des épisodes de violence l'ainé met un casque avec de la musique forte à sa sœur pour qu'elle n'entend pas). Simona demande que ses parents ne soient pas mis au courant de son appel à la police. Malgré ces déclarations graves, aucune mesure a été prise pendant des années pour protéger les filles de leurs parents. Simona et Alice ont continué à vivre avec eux, jusqu'à ce que le dossier soit clos.

La phase d'instruction du dossier permet souvent de collecter une quantité importante d'informations sur le contexte de vie des personnes impliquées, notamment sur la famille élargie, le réseau amical et professionnel, le parcours migratoire, etc. Toutefois, dans quelque cas toutes les informations utiles ne sont pas utilisées pour la prise de décision. Dans le cas de la mère de Rula (TI04), par exemple, les traumatismes subis au cours du périple migratoire épuisant ne sont jamais mis en relation avec le refus de Madame d'accorder un droit de visite à ses enfants, jusqu'à l'expertise psychiatrique, qui décrit l'attitude de la mère comme une stratégie de protection temporaire pour éviter la douleur liée à ces expériences traumatisantes. Toutefois la décision du juge de lui retirer l'autorité parentale est prise quelque semaine avant la remise du

rapport d'expertise. Sans cette pièce d'information, aucune intervention en faveur de Madame peut être mise en place pour traiter ses traumatismes et lui permettre de reconsidérer sa décision dans une situation moins stressante. Cela semble d'autant plus regrettable que ses enfants réclamaient la présence de leur mère.

Dans aucun des cas examinés, d'autres personnes significatives du réseau familial en plus des parents et des enfants ont été écoutées. Les informations sur la relation entre les personnes impliquées et ces dernières sont souvent collectées indirectement lors des entretiens avec les personnes impliquées dans les situations de violence, ou par les professionnel-le-s et/ou les institutions (par exemple, l'école) qui gravitent autour de celles-ci. Si dans la plupart des cas cela est dû à l'isolement social des personnes impliquées, souvent arrivées dans le canton du Tessin depuis l'étranger, il convient de se poser la question si une écoute, dans le peu de cas où les victimes sont originaires du canton, aurait pu offrir des options ultérieures de mise en protection pour les enfants.

La phase d'enquête nécessite souvent une interaction entre l'autorité et la multitude de services sociaux et socio-sanitaires qui peuvent être impliqués à divers titres dans les procédures en cours, par exemple parce qu'ils ont déjà pris en charge certaines personnes ou parce qu'ils peuvent offrir un soutien immédiat aux personnes concernées en attendant que l'autorité se prononce sur la garde et les droits de visite.

L'analyse des cas sélectionnés pour cette étude met en évidence la diversité des approches existantes en matière de relations entre les autorités et certains services spécialisés du réseau au sein du canton. En ce qui concerne le travail en réseau avec les services sociaux cantonaux, l'UAP, soit un partenaire de premier plan des autorités, peut être activé différemment par ces dernières lors de l'exécution des enquêtes. Notamment, il peut être considéré tant comme un sujet agissant dans un périmètre d'intervention nettement défini préalablement par l'autorité³⁶, que comme un acteur agissant avec une plus grande autonomie, bien que toujours en accord avec l'autorité. De plus, dans certaines situations, on préfère confier au-la travailleur-euse social-e de l'UAP la tâche de coordonner le réseau d'acteurs qui interviennent en faveur des personnes concernées. Tandis que dans d'autres cas, on préfère confier cette tâche au-la curateur-trice. Bien que l'adoption d'approches différentes ne soit pas nécessairement problématique, dans la mesure où elle permet aux autorités d'adapter les interventions au contexte (p. ex., en permettant à un-e assistant-e social-e, qui a développé une relation positive avec une personne, de continuer à suivre le cas en tant que coordinateur-trice du réseau de services mis en place autour de cette dernière), il convient néanmoins de s'interroger sur la possibilité que cela génère des inégalités de traitement entre les personnes accompagnées³⁷.

Des approches différentes existent également quant à la relation entre les autorités et l'UAR. Les bases légales existantes, qui régissent la relation entre le service de probation, en charge de l'offre de consultation et accompagnement pour les auteur-e-s de violence, et la police, laissent à l'auteur-e de violence la faculté de décider s'il veut bénéficier du service ou pas. Il n'y a donc aucun protocole ni de recommandations concernant les interactions entre les autorités et l'UAR. C'est dans ce cadre juridique que les autorités agissent selon différentes approches. Certains juges et présidents d'APEA tentent activement de persuader la personne violente de contacter l'UAR, estimant que cela peut contribuer à l'efficacité globale du plan de protection. Dans d'autres cas, l'UAR est considéré comme un service auxiliaire, dont l'activation par l'auteur-e de violence peut tout au plus jouer en sa faveur au moment de la prise de décision. La connaissance limitée de cet acteur institutionnel et l'absence d'une vision partagée, ainsi que d'un protocole d'engagement

³⁶ Les objectifs des mandats d'évaluations de l'UAP doivent être préalablement définis en accord avec l'autorité.

³⁷ Les curateurs-trices ne sont pas toujours bénéficiaire d'une formation dans le domaine social.

applicable à toutes les APEA en faveur du recours à l'UAR, limite les possibilités de mettre en place des formes de protection indirecte efficaces vis-à-vis des victimes de violence.

Le service LAV est l'un des services qui peuvent interagir avec l'autorité pendant la phase d'instruction du dossier. Toutefois, pour garantir l'anonymat des personnes qui s'adressent au centre de consultation, le service n'est pas tenu de transmettre ses informations à l'autorité à l'exception des cas qui impliquent une mise en danger de mineur-e-s. C'est pourquoi le service LAV n'est pas nécessairement un activateur de l'autorité. Dans le cadre de cette étude concernant des enfants exposés à la violence, sur la base des informations disponibles dans les dossiers, le service LAV n'apparaît que dans quatre des onze situations analysées. Dans deux des quatre affaires, le service fournit des conseils juridiques à la mère mais n'intervient pas spécifiquement auprès des enfants³⁸. Il reste à comprendre dans quelle mesure, le consentement du parent, nécessaire afin que les mineurs puissent bénéficier des prestations fournies par le service LAV (Dipartimento delle istituzioni, 2021, pp. 50-51), soit d'obstacle à leur prise en charge et par conséquent à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'impact de la structure organisationnelle des autorités sur la possibilité de mener une enquête efficace mérite une réflexion particulière. Dans une APEA situé en contexte rural, on fait remarquer que les ressources financières des communes du district ont une incidence sur la possibilité d'offrir des salaires adéquats aux membres permanents de l'APEA, ce qui, selon l'autorité, entraîne un taux de rotation élevé des membres permanents et un manque de continuité dans la prise en charge des cas. Ainsi, par exemple, l'affaire de Chiara (TI01) a été suivi par trois membres permanent-e-s différent-e-s.

Les cas examinés montrent que l'activité d'instruction des tribunaux tend à être plus limitée que celle menée par les APEA, dans la mesure où les juges collectent moins d'informations auprès du réseau des personnes concernées et mandatent moins souvent des enquêtes pour bénéficier d'informations ultérieures que celles collectées dans le cadre des audiences avec les parents, et cela bien que le principe de la maxime inquisitoire s'applique indistinctement aux deux autorités. Interrogé-e-s sur cette question, les participant-e-s à l'étude avancent deux explications à cet égard. Tout d'abord, les tribunaux souffrent de l'absence de professionnels du social – n'étant pas tenus à un devoir d'interdisciplinarité – pouvant assister la-e juge et la-le juge unique n'est pas nécessairement doté-e des compétences sociales nécessaires pour réaliser qu'une enquête plus approfondie est nécessaire, lorsque c'est le cas. Deuxièmement, le droit de la famille est le seul domaine du droit dans lequel s'applique le principe de la maxime inquisitoire parmi ceux dont s'occupent les juges des tribunaux de première instance, ce qui n'aurait pas favorisé le développement de la pratique professionnelle nécessaire. Sans compter le fait que le domaine de compétence des juges est plus ample que celui du droit de la famille, et que partant la possibilité de développer un réseau efficace est limité à un nombre exigü de cas : les juges manquent donc souvent des connaissances nécessaires pour l'activer. Par culture professionnelle, les juges restent donc moins habitué-e-s à l'application du principe de la maxime inquisitoire, ce qui détermine des inégalités entre les parents qui s'adressent aux APEA et ceux qui s'adressent aux tribunaux.

Comme déjà mentionné, la gestion des dossiers est également influencée par la répartition actuelle des compétences entre les APEA et les tribunaux, ce qui peut conduire à transférer un dossier d'une autorité à l'autre à plusieurs reprises dans le cadre d'une même situation, au détriment de la continuité et de la rapidité dans la prise en charge de l'enfant. Les entretiens avec les autorités ont permis de clarifier que lorsqu'une autorité reçoit une copie des actes d'une procédure ouverte auprès d'une autre autorité, elle ne les examine

³⁸ En 2020 les consultations concernant des mineurs représentaient un septième du total et seulement dans environ 20 % des cas traités, les victimes étaient mineures (Dipartimento delle istituzioni, 2021, p. 51).

pas nécessairement, tant qu'elle n'est pas formellement saisie de l'affaire. De plus, en cas de transmission de dossiers entre autorités, tous les documents du dossier ne sont pas nécessairement transférés. Cela comporte le risque qu'une partie des informations relatives au cas ne soient pas mises à la disposition de l'autorité qui reçoit le dossier, à moins que celle-ci n'en fasse expressément requête. En outre, lorsque le dossier a été ouvert auprès d'une APEA et géré pendant longtemps par cette dernière, il n'est pas facile pour un juge d'intervenir rapidement (p. ex. lors une décision superprovisionnelle) sur des aspects spécifiques du cas, à la demande de l'APEA et récupérer les antécédents dans un temps limité. Par conséquent les décisions des autorités qui interviennent en amont ne sont pas facilement remises en question. Ainsi, dans l'affaire (TI04) le juge est interpellé par l'APEA pour transférer le domicile conjugal de Madame à Monsieur, à la suite de la décision de l'APEA de modifier le régime de garde, qui est confié au père des enfants, car il n'y a pas de places disponibles dans les établissements pour mineur-e-s. Pour cela, l'APEA lui demande de lever l'interdiction de périmètre imposée au père. Le juge exécute la requête dans l'urgence, ne connaissant pas tous les détails du dossier et non plus l'épisode de violence dénoncé par Madame au service social communal et rapporté à l'APEA par ce dernier. D'après ce qu'il a pu comprendre, Madame et Monsieur ont eu des comportements violents l'un envers l'autre, pour cela il prononce une interdiction réciproque d'approcher l'autre parent. Il estime que dans ces circonstances et vue le manque de places disponibles dans les établissements pour mineur-e-s, confier la maison et les enfants au père est le moindre des maux. Il ne semble pas s'interroger sur l'opportunité de remettre en question la décision de l'APEA de confier la garde exclusive de quatre enfants à une personne tributaire d'une interdiction de périmètre. Les motivations qui avaient conduit à cette mesure contre le père ne sont pas approfondies davantage. La violence au sein du couple semble donc passer en second plan, tout comme les besoins des enfants impliqués.

4.3.3. Prise de décision et administration des mesures

L'analyse des processus met en évidence le risque d'une focalisation primaire des interventions sur la situation parentale dès le signalement et relativement moins sur un projet global d'intervention avec des actions spécifiques destinées aux enfants et aux parents, qui prenne en compte les conséquences de la violence dans le couple et de l'exposition des enfants à cette dernière.

Dans les cas examinés, la situation initiale est souvent progressivement simplifiée au point que le problème de la violence au sein du couple, et donc de l'exposition à la violence des enfants, disparaît du dossier et donc de la décision. Dans l'affaire TI03, par exemple, les violences graves du père de Giulia et Sofia envers la mère auxquelles les filles ont été exposées pendant des années ne laissent pas de trace dans la décision finale, notamment de confier la garde exclusive des filles à Monsieur, alors qu'une évaluation des capacités parentales avait mis en évidence des capacités suffisantes de chacun des parents et la nécessité d'un soutien éducatif pour la mère. Finalement, la décision de l'APEA est influencée de manière fondamentale par les possibilités d'organiser les relations parentales à la suite de la séparation. En effet l'autorité rapporte que le père aurait déjà pris les informations nécessaires sur la manière de gérer les filles en cas de séparation (maman de jour, soutien des grands-parents paternels et de la sœur paternelle y compris pendant les vacances). Il peut également compter sur l'aide de ses voisins, alors que Madame ne pourrait pas compter sur autant de soutien et n'aurait pas été disponible pour les filles dans le passé, parfois accueillies par les arrière-grands-parents. La seule référence à des faits de violence concerne une menace avec des ciseaux de Madame envers Monsieur. Également dans l'affaire (TI10) malgré les violences graves de Monsieur envers sa femme et sa fille, ses droits de visite envers ses fils ne sont jamais remis en question, malgré son comportement manipulateur et les conséquences que cela a eu sur Fabio, jusqu'à son placement en institution.

La temporalité de la décision revête une importance cruciale dans l'efficacité des processus. Lorsque la recherche de collaboration avec les parents est trop prolongée, le risque est que le temps s'écoule sans que les besoins des enfants soient pris en charge. Malgré les violences graves du père envers la mère, auxquelles Alice et Simona (TI05) ont assisté pendant des années, l'APEA a tenté de mettre en place deux dispositifs de protection visant à rechercher la collaboration avec leurs parents et à éviter le placement des mineurs. Cependant, ces dispositifs ont été systématiquement refusés par les parents, jusqu'à ce que les services chargés de la prise en charge de la famille se soient déclarés incompétents et que le dossier soit clos. Alice et Simona sont aujourd'hui des adultes sans formation avec des difficultés d'insertion professionnelle. Elles sont restées vivre chez leurs parents. Également, dans l'affaire concernant Jona et Lorenzo (TI11) des enfants en bas âge, la mise en protection par le placement en foyer n'intervient que deux ans après la première intervention policière, alors que les signaux d'une situation potentiellement grave étaient présents (fracture suspecte du fémur de Jona, plusieurs épisodes de violence conjugale, mère qui n'emmène pas ses enfants à la crèche) et que plusieurs services avaient été sollicités autour de la famille.

Un large éventail de services existe sur le territoire. Dans plusieurs cas, les autorités et les services sociaux font preuve d'une grande compétence lorsqu'il s'agit d'identifier le service approprié et de l'activer, même avant la décision concernant garde et droits de visite. Dans quelque cas, cependant, les différents services sollicités remplissent une fonction distincte, en l'absence de coordination générale des interventions mises en place en faveur des personnes concernées. Finalement, dans ces cas, le risque pour les victimes, et notamment pour les enfants, est de devoir interagir avec un nombre élevé d'intervenant-e-s, de développer un sentiment de fatigue et de perte de sens qui pourrait limiter l'efficacité des interventions et dans quelque cas, dissuader les victimes à poursuivre la prise en charge.

Les décisions et leur exécution peuvent être influencées par les caractéristiques de l'offre de services existant sur le territoire de différentes manières. Tout d'abord un service a priori approprié peut ne pas être activé si l'autorité a connaissance de quelque lacune dans le service en question, comme l'explique bien une autorité participant à l'étude. Ainsi, dans le cas d'Alice et Simona (TI05), la décision de placer les enfants se heurte à la connaissance du fonctionnement des foyers qui, dans les mots de l'autorité interviewée, souvent n'arrivent pas à mettre en place un véritable projet éducatif centré sur les enfants, ce qui fait que les placements qui devraient être une solution temporaire, se transforment souvent en solution à long terme. Finalement, la décision de les placer n'est pas prise.

Un problème assez grave est aussi la pénurie de curateurs-trices et tout particulièrement de curateurs-trices professionnel-le-s avec des compétences dans le domaine du social et une bonne connaissance du réseau de services locaux. Ce problème est ressenti dans tout le territoire cantonal et semble affecter davantage les APEA plus petites, lorsque les communes dans leur district ne sont pas capables de leur mettre à disposition un nombre suffisant de curateurs-trices professionnel-le-s. Ainsi dans le cas de Chiara (TI01) le curateur privé, qui n'a pas de formation dans le domaine du social et ne connaît pas bien le réseau d'acteurs sur le territoire, n'arrive pas à solliciter rapidement les aides financières nécessaires pour l'enfant. Dans une APEA plus grande une méthode structurée pour l'engagement de curateurs-trices expert-e-s par l'attribution d'un nombre minimum de mandats et des avances sur les honoraires a été mis en place, pour faire face à la pénurie en ayant toujours un bassin de curateur-trices compétent-e-s disponibles. Il est évident que les différences dans les ressources dont disposent les communes ont une incidence sur les possibilités offertes aux APEA et, par conséquent, sur les chances de mettre en œuvre les décisions de manière rapide et efficace sur tout le territoire cantonal.

Enfin, l'un des aspects les plus préoccupants soulevés de manière transversale par les autorités (APEA et preture) est celui de la surcharge des services tels que les crèches, les services psychologiques, les centres

d'accueil pour mineur-e-s, les familles d'accueil, les maisons des femmes et les points de rencontre pour la gestion des droits de visite surveillés. Plus récemment les autorités participant à l'étude dénoncent une pénurie de professionnel-le-s, y compris privé-e-s, qui s'occupent de faire des expertises, car l'explosion des besoins en thérapies psychologiques des adolescent-e-s aurait saturé le temps à disposition de ces dernier-e-s. Ces affirmations semblent trouver confirmation dans certaines histoires où la prise en charge intervient tardivement ou est interrompue dès les premiers signes d'amélioration apparente de la situation. Ainsi, dans l'affaire TI06, l'APEA devra relancer à plusieurs reprises le service psychologique pour avoir enfin une prise en charge pour les enfants du couple, qui avait déjà été ordonnée par le juge précédemment et qui ne débutera que plus d'un an plus tard. De son côté le service justifie le délai d'attente avec « l'absence d'un cadre suffisamment protecteur pour les enfants exposés à des propos violents et perturbants de la part du père », qui n'aurait donc pas permis de prendre en charge le cas. Tout en admettant que les mineurs sont exposés à une situation à haut risque, le service n'entend pas intervenir tant que les causes de cette situation n'auront pas été éliminées. Les conséquences actuelles et concrètes de l'exposition au risque ne sont toutefois pas prises en considération par ce dernier.

Dans l'affaire TI02, le service psychologique prend en charge l'auteur de violence, mais suspend son intervention quelque semaine plus tard, car Monsieur affirme ne plus avoir besoin d'aide et le service estime qu'il est suffisamment bien entouré. Cependant le juge avait déjà expliqué au service que l'homme avait déjà refusé l'aide par le passé, que la thérapie servirait à éviter des mesures plus incisives et qu'en cas de désistement, l'APEA en aurait dû être informée afin de pouvoir envisager ces mesures, chose que le service n'avait pas fait. Enfin, dans le cas de Rula et sa fratrie (TI04), l'autorité renonce du tout à prendre des mesures de protection : le manque de place d'accueil conduit à la décision de confier la garde au père, sans que la question des violences subies et dénoncées par la mère ne soit clarifiée.

4.4. Analyse des processus dans le canton de Zurich

4.4.1. Du signalement à la prise en compte de l'exposition des enfants à la violence dans le couple

Attribution à l'APEA par la police

L'analyse des dossiers collectés confirme que les interventions de la police dans le contexte de la violence domestique (y compris la violence au sein du couple) constituent un des principaux déclencheurs de l'évaluation du risque de danger pour les enfants par les autorités zurichoises.³⁹

Bien que la loi n'oblige la police à signaler les cas que lorsque des mesures de protection formelles sont prises, la pratique observée dans les cas zurichois apparaît peu standardisée, avec à la fois des omissions en présence de mesures et des signalements en l'absence de mesures formelles. Dans huit des douze cas analysés, la police a été impliquée à la suite d'une intervention pour un épisode de violence domestique et a adressé une notification à l'APEA. Dans six cas, cette notification a été effectuée conformément aux dispositions légales (voir chapitre 3), à savoir à la suite d'une intervention ayant donné lieu à des mesures de protection. Dans

³⁹ Au cours de l'année 2024, la police du canton de Zurich est intervenue environ 21 fois par jour pour des signalements de différends et de disputes familiales ainsi que de violence domestique. Dans un cas sur six, elle a ordonné des mesures de protection de la personne en danger conformément à la loi sur la protection contre la violence (Kanton Zürich, 2025). Dans la ville de Zurich, environ un tiers des signalements proviennent de la police et ce, surtout dans le contexte de la violence domestique (Stadt Zürich, 2025).

un cas, il n'a pas été possible de déterminer si des mesures de protection avaient été mises en œuvre. Dans un autre cas, une notification a été transmise bien qu'aucune mesure de protection n'ait été ordonnée lors de l'intervention concernée. Selon le rapport de police, aucun élément pénalement répréhensible n'a été constaté, mais il a été noté que les enfants semblaient fortement affectés par la situation familiale et présentaient un risque de mise en danger.

Même si la pratique de signalement de la police dans les cas de violence domestique impliquant des enfants précède l'intervention des autorités dans la majorité des cas, les exemples analysés indiquent un potentiel d'optimisation. Dans quelques cas, un net décalage temporel a été constaté entre l'intervention de la police et la réception de l'annonce de mise en danger par l'APEA. Le cas d'Elena, Mira et Gabriel (ZH02) est particulièrement frappant : quatre mois se sont écoulés entre l'intervention de la police et la réception de l'annonce par l'APEA. Le retard dans la transmission du signalement n'a pas été thématiqué par les autorités et ne semble pas avoir fait l'objet d'une réflexion quant à ses éventuelles répercussions sur la qualité de l'enquête.

Le cas de Nils et de ses sœurs (ZH03) illustre de manière exemplaire les conséquences qu'un signalement omis ou tardif par la police peut avoir dans le contexte de la violence au sein du couple. Malgré des interventions répétées de la police, dont au moins une avec mesures de protection, aucun signalement de danger correspondant n'a été fait à l'APEA. Par la suite, une évaluation de la situation familiale a été faite par l'APEA et la KJZ sans que l'APEA ne soit informée des interventions policières précédentes et en cours. Ce n'est que plus tard, lorsque, des informations sur la violence domestique ont été partagées que l'APEA a dû réagir et réviser sa décision initiale, ce qui a conduit au placement urgent de Nils ainsi que de ses sœurs Larissa et Léonie. Pour les enfants concernés, cela a impliqué une exposition prolongée à la violence, car cinq mois supplémentaires se sont écoulés.

Les raisons de l'absence ou du retard de ces annonces dans les cas susmentionnés ne sont pas claires. L'analyse des cas met en évidence l'importance d'une transmission structurée, rapide et fiable des informations entre la police et les autorités de protection de l'enfant. L'introduction de directives temporelles contraignantes quant à la transmission des annonces de mise en danger mérite d'être examinée pour le canton de Zurich. De plus, une pratique de communication institutionnalisée pourrait contribuer à améliorer la cohérence et la qualité de l'évaluation du danger et à protéger plus tôt et efficacement les enfants concernés.

Attribution à l'APEA par d'autres instances de signalement

Outre les signalements effectués par la police, l'APEA a reçu des avis de danger émanant d'acteurs variés en contact avec l'enfant, tels que l'école, des membres de la famille ou d'autres personnes de l'entourage.

Une bonne collaboration entre les écoles et les APEA est un élément essentiel pour une détection précoce des dangers au bien-être de l'enfant. A Zurich, les principes de la collaboration entre ces deux acteurs en cas de mise en danger du bien-être de l'enfant ont été élaborés avec la participation de différents acteurs (Kanton Zürich et KESB Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Zürich, 2022). Dans les cas étudiés dans le canton de Zurich, l'école a été impliquée dans un quart des cas en tant qu'instance de signalement⁴⁰. Dans les trois cas, l'école a fait un signalement parce que les enfants ont rapporté aux enseignant-e-s ou aux travailleuses sociales et aux travailleurs sociaux scolaires qu'ils avaient subi des violences physiques et s'étaient disputés à la maison.

⁴⁰ L'APEA de la ville de Zurich enregistre un signalement de l'école dans 7% des cas de protection de l'enfant (Stadt Zürich, 2025).

Dans d'autres situations, ce sont des pères, des membres de la famille élargie, des voisins ou des amis des parents qui ont saisi l'APEA, généralement en raison de conflits persistants, de violations du droit de visite ou de soupçons de violence. Indépendamment de l'origine du signalement, les données indiquent un problème récurrent de réactivité tardive de la part de l'APEA. Dans plusieurs cas, les autorités de protection de l'enfant n'ont réagi que plusieurs mois après la réception d'un avis de danger, alors même que celui-ci confirmait ou renforçait des préoccupations déjà connues – par exemple dans le cas de Fabio et Lena (ZH04), où un signalement anonyme est parvenu à l'APEA après une intervention policière, sans qu'aucune mesure ne soit prise pendant plusieurs mois. Un autre exemple marquant est celui de Daniel et Fiona (ZH01) : bien qu'une première notification ait été transmise par la police à l'APEA à la suite d'un épisode de violence domestique, aucune démarche concrète n'a été entreprise à ce moment-là. Ce n'est qu'après que la sœur aînée a alerté à nouveau l'APEA, neuf mois plus tard, en exprimant son inquiétude quant à la situation continue de mise en danger, que des évaluations ont été engagées.

Attribution au tribunal d'arrondissement

L'analyse des cas collectés suggère qu'il n'existe jusqu'à présent aucune pratique standardisée d'échange d'informations entre l'APEA et les tribunaux civils sur les procédures en cours, visant à clarifier la compétence ou à coordonner des procédures parallèles. Dans le cas de William (ZH11) ainsi que celui de Nina (ZH12), tant l'APEA que le tribunal de district compétent s'occupaient simultanément du même groupe familial. Dans les deux cas, des évaluations et des auditions ont eu lieu simultanément au sein des deux instances, sans que l'une soit au courant de la procédure entamée auprès de l'autre. Dans les deux cas, la double procédure n'a été identifiée que lorsque les parents concernés ont signalé eux-mêmes, lors d'un échange avec l'APEA, qu'une procédure de protection de l'union conjugale était en cours. Ce n'est qu'après avoir pris connaissance de cette information que l'APEA a cessé ses investigations. Cette manière de procéder entraîne non seulement un surcroît de travail administratif de la part des institutions, mais aussi une charge ultérieure pour les familles concernées, qui doivent témoigner plusieurs fois de la même situation auprès de différentes autorités.

Dans ce contexte, un échange précoce et systématique entre la justice civile et les autorités de protection de l'enfant semble indiqué. Une telle coordination ne serait pas seulement dans l'intérêt des autorités qui pourraient gérer plus efficacement leurs ressources, mais aussi dans celui des enfants et des familles concernés, dont la charge dans la procédure liée aux interrogatoires redondants pourrait être réduite.

4.4.2. Instruction du dossier et gestion du cas

Évaluation et auditions par l'APEA

Les évaluations de l'APEA sont effectuées en interne par les services spécialisés correspondants ou par des services externes (notamment les KJZ, le service juridique régional - Regionale Rechtsdienste RRD - ou les services sociaux de la ville de Zurich).

Après réception d'un avis de mise en danger, l'APEA procède généralement à l'audition des parents. Toutefois un certain temps peut s'écouler entre la transmission du signalement et l'activation de l'APEA (voir en haut les affaires concernant Daniel et Fiona - ZH01 - et Fabio et de sa sœur Lena - ZH04).

Dans la plupart des cas de cette étude des auditions séparées ont été menées - indépendamment du fait que les parents vivent séparés ou qu'une relation de couple perdure. Néanmoins, dans deux cas de violences graves des auditions conjointes ont été organisées par l'APEA. Si les parents de Nils (ZH03) se sont présentés d'abord comme un couple soudé lors de l'audition et au cours de l'affaire de graves voies de fait du père

envers la mère ont apparues ; les parents de Sina (ZH09) ont d'abord été entendus ensemble, après un incident de violence massive et seulement dans un deuxième temps ils ont été convoqués séparément. Lorsque la violence n'est pas correctement détectée et par conséquent les parents sont invités ensemble en audience, cela risque involontairement de compromettre la liberté d'expression de la victime.

Dans les cas étudiés, le point de vue des enfants n'a été que rarement recueilli par l'APEA elle-même : l'audition directe de l'enfant par l'autorité n'a eu lieu que dans un cas sur neuf. La délégation des entretiens avec les enfants à la KJZ ou à d'autres services spécialisés se justifie notamment pour les enfants plus jeunes ou dans les cas où l'APEA ne dispose pas des compétences nécessaires en matière d'entretien avec les enfants. Cela correspond également aux recommandations de l'autorité de surveillance compétente, qui stipule dans son guide : "[...]la réalisation d'investigations internes par l'APEA ne se fait idéalement que si des compétences spécifiques sont disponibles".

On remarque toutefois que parfois même pour des enfants plus âgés - comme dans le cas de Daniel et Fiona (ZH01) - aucune audition n'ait été réalisée. Cette absence s'explique par le fait que les parents ont accepté d'organiser et participer volontairement à une thérapie de couple. En conséquence, l'APEA a renoncé dans un premier temps à ordonner des mesures de protection de l'enfant. Dans de tels cas, il paraît indispensable d'entendre les enfants avant de décider de ne pas engager d'évaluation approfondie ou de mesures de protection, surtout en présence de tensions familiales ou d'indices de danger.

Il n'est pas clair quand, de facto, des informations sont collectées directement par l'APEA dans la phase d'évaluation et quels cas sont transmis à des institutions externes, en majorité les KJZ, pour l'évaluation (Kanton Zürich, 2018, p. 18). Dans la majorité des cas étudiés, une évaluation par les KJZ a été initiée lorsque des incertitudes subsistaient après les premières auditions ou qu'aucun accord n'avait pu être trouvé entre les parents. Un cas exceptionnel est celui de Samir et Jonas (ZH07), pour lesquels l'APEA a procédé de manière autonome à l'évaluation et s'est procuré des informations aussi bien auprès du pédiatre que de la crèche qui s'occupait d'eux. Cette absence de critères clairs pour le recours à une évaluation externe soulève des questions quant à l'égalité de traitement des situations. En effet, les évaluations menées par les KJZ suivent généralement des protocoles standardisés et mobilisent des compétences spécifiques en matière de conduite d'entretien, d'observation des interactions ou d'évaluation psychosociale. Le fait que certains cas soient traités en interne et d'autres transmis à ces services spécialisés sans logique apparente comporte un risque de variabilité dans la qualité et la profondeur des évaluations effectuées.

Le consensus des parents revête un rôle important dans la phase d'instruction. Dans certains cas - comme celui d'Aline et de son frère Elias (ZH08) ou de Sina (ZH09) - aucune enquête approfondie n'a été ordonnée, car les parents étaient d'accord sur les dispositions proposées. Rétrospectivement, il semble toutefois qu'une évaluation plus approfondie, par exemple au moyen d'observations des interactions ou de visites à domicile, aurait été utile afin de prendre en compte le point de vue des enfants et d'évaluer si la solution trouvée (rapidement) est effectivement viable et répond au bien de l'enfant à long terme.

Un problème récurrent mis en évidence dans plusieurs cas analysés concerne le manque de prise en compte effective des révélations d'enfants concernant des violences subies ou observées dans le milieu familial. Le cas de Nils (ZH03) illustre cette problématique de manière exemplaire : bien que celui-ci ait signalé des violences dans sa famille à l'école maternelle environ un an et demi avant son placement, cette information n'a pas conduit à une intervention protectrice immédiate. Une dynamique similaire se retrouve dans le cas de Tom (ZH10), qui a rapporté à l'école des faits de violence familiale. Bien qu'une notification à l'APEA ait finalement été effectuée, elle n'est intervenue qu'après des tentatives de conseil adressées à la mère, ce qui

montre une certaine hésitation à considérer immédiatement la parole de l'enfant comme un signal d'alerte suffisant.

Evaluation par la KJZ sur mandat de l'APEA

Après réception d'un mandat d'évaluation, la-e spécialiste de la KJZ en charge du cas prend contact avec la famille dans les 14 jours et démarre l'évaluation. En règle générale, les évaluations sont effectuées de manière interdisciplinaire en tandem. Celui-ci se compose d'un-e professionnel-le du travail social en charge du cas et, selon l'âge des enfants et les questions à clarifier, d'une puéricultrice, d'un-e conseiller-ère en éducation ou d'un-e deuxième professionnel-le du travail social. Dans tous les cas traités par la KJZ dans cette étude, l'évaluation se fait systématiquement dans une telle constellation de deux personnes. Les cas de Tom et de ses frères (ZH10) ainsi que d'Elena et de ses frères et sœurs (ZH02) méritent d'être soulignés. Dans ces deux situations, le travail en tandem a contribué de manière déterminante à la réflexion commune sur les observations, au développement d'hypothèses et à l'identification de contradictions dans la compréhension du cas. Ainsi, par exemple, la mère de Tom, Louis et Finn est explicitement interpellée sur le fait que ses déclarations à la police, à l'APEA et à la KJZ se contredisent. Un fait qui n'a pas été remarqué dans d'autres cas.

Les tâches au sein de l'enquête sont réparties en tandem en fonction des compétences professionnelles de chacun-e : par exemple, le-la puériculteur-trice se charge de l'observation des interactions, tandis que l'assistant-e social-e recherche des informations auprès d'autres professionnel-le-s et autorités.

Depuis l'été 2018, les sites régionaux des KJZ ont activé de manière échelonnée l'instrument d'évaluation bernois et lucernois pour la protection de l'enfant (BeLuA). Les entretiens ont généralement lieu à la KJZ et des visites à domicile sont effectuées dans la mesure du possible, si nécessaire. Par exemple, dans le cas de Daniel et Fiona (ZH01), les professionnel-le-s chargé-e-s de l'évaluation ont renoncé à une visite à domicile, après avoir appris que les entretiens avec les parents à la KJZ avaient à plusieurs reprises déclenché de nouveaux conflits et épisodes de violence. Dans ce contexte, et au vu des informations déjà récoltées — notamment les déclarations des enfants —, les intervenant-e-s ont estimé qu'une visite à domicile ne permettrait pas de collecter d'éléments supplémentaires pertinents et qu'il valait mieux agir rapidement. Ainsi, malgré la standardisation des procédures d'évaluation, une adaptation au contexte individuel reste possible, à condition qu'elle soit dûment motivée. Dans la mesure où cela est nécessaire et autorisé par les parents, des informations sont recueillies et documentées auprès des personnes de référence pertinentes dans le cadre de l'évaluation. De même, les professionnel-le-s impliqué-e-s sont consulté-e-s ou invité-e-s à consigner leurs observations dans un rapport. Il n'existe pas de norme contraignante quant aux spécialistes qui doivent toujours être contactés. L'objectif des premiers entretiens est plutôt d'identifier les acteurs potentiellement pertinents pour une évaluation professionnelle. Dans les cas étudiés, le contact est souvent établi avec des spécialistes de l'environnement scolaire et des pédiatres afin d'obtenir une évaluation de la mise en danger du bien-être de l'enfant. Aucune procédure d'échange structurée existe apparemment avec la police. La KJZ ne s'enquiert pas systématiquement de savoir si d'autres délits dans le domaine de la violence domestique ont été commis pendant l'enquête ou s'il existe des antécédents judiciaires (voir le cas de Nils plus haut). Le service d'aide aux victimes n'entretient pas non plus d'échanges institutionnalisées avec l'APEA, la confidentialité des informations concernant les victimes étant priorisée par la loi.

L'utilisation de l'instrument d'évaluation BeLuA varie parfois considérablement selon le site KJZ et l'équipe; dans certains cas, il n'est pas utilisé ou seulement de manière limitée. Dans les cas étudiés, lorsque les évaluations effectuées par les KJZ durent plus longtemps, les retards sont généralement justifiés. Par exemple, dans le cas de Tom et de ses frères (ZH10), il est documenté que le premier entretien a été retardé en raison des vacances et, plus tard, de l'absence de traduction. Dans le cas de Nils (ZH03), de Jana (ZH05) et

de Daniel et Fiona (ZH01), la durée plus longue est également justifiée par le manque de coopération et le non-respect des délais de la part des parents.

Selon le document de référence sur la collaboration entre les KJZ et les APEA (Amt für Jugend und Berufsberatung & KESB Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Zürich, 2017), la-e spécialiste en charge du cas informe immédiatement l'APEA afin de convenir de mesures supplémentaires si, au cours de l'évaluation, des indices laissent penser que le bien-être de l'enfant est directement menacé ou que le système familial est trop fragile. Dans les cas étudiés, des mesures superprovisionnelles n'ont été ordonnées que dans le cas de Max (ZH06), qui a fait l'objet d'un traitement judiciaire. Dans l'ensemble, il apparaît que l'APEA fait preuve d'une grande retenue dans l'application de telles mesures dans les cas analysés et qu'elle a plutôt tendance à s'efforcer d'obtenir rapidement une décision dans le cadre de la procédure ordinaire. Ceci est documenté dans le cas de Tom (ZH10). Pendant l'évaluation, l'école est informée de potentiels incidents de violence ainsi que de conflits familiaux. Une concertation a alors lieu entre la KJZ et l'APEA concernant les éventuelles mesures d'urgence nécessaires. Ensemble, ils décident de clôturer l'enquête régulière le plus rapidement possible. Aucune mesure immédiate, telle qu'un soutien superprovisionnel ou l'ouverture d'une enquête intensive, n'est prise. Ce n'est qu'après la clôture de l'évaluation par la KJZ que l'APEA décide de mettre en place une curatelle et de mandater un accompagnement socio-éducatif de la famille.

Audition d'enfants à la KJZ

Contrairement à l'APEA, une audition de l'enfant a eu lieu dans tous les cas examinés par la KJZ, pour autant que les enfants soient âgés d'au moins six ans. Dans certains cas, des enfants plus jeunes ont également été impliqués ; dans ces cas, une observation de l'interaction a généralement eu lieu au lieu d'un entretien avec l'enfant. La réalisation de telles observations d'interactions est liée à un investissement considérable en termes de logistique et de personnel. Elle nécessite une planification minutieuse de la part de l'équipe d'évaluation. Sa réalisation dépend en outre essentiellement du fait que les deux parents se présentent ensemble avec l'enfant au rendez-vous fixé. Ces exigences structurelles constituent un certain obstacle à la mise en œuvre pratique. Le fait qu'une observation des interactions (parfois "seulement" avec un parent ou dans le cadre d'une visite à domicile) ait néanmoins été effectuée dans tous les cas examinés par la KJZ avec de jeunes enfants souligne la grande importance que les KJZ accordent à l'intégration de la perspective de l'enfant ainsi qu'à l'évaluation des capacités d'interaction parent-enfant. Cette méthodologie est ainsi considérée comme particulièrement pertinente pour une évaluation différenciée des dynamiques familiales dans le contexte de l'enquête sur la protection de l'enfant.

Enquêtes et auditions par le tribunal d'arrondissement

Les cas examinés par le tribunal d'arrondissement sont liés au déroulement d'une procédure de protection de l'union conjugale.

Dans les cas étudiés, le tribunal ne procède pas à ses propres évaluations approfondies, mais fonde généralement sa décision sur les éléments issus des audiences, des plaidoiries et des documents remis par les parties. En théorie, le tribunal aurait la possibilité de mandater un organisme externe – comme la KJZ – pour une évaluation complémentaire, notamment en cas de soupçon de mise en danger. Cependant, cette possibilité est très rarement utilisée dans la pratique.

Le cas de Max (ZH06) illustre cette logique. Aucune évaluation externe n'est ordonnée par le tribunal. Toutefois, une curatrice est nommée à titre superprovisionnel, suivie de la mise en place d'un accompagnement socio-éducatif familial. Ces intervenant-e-s transmettent ensuite un rapport au tribunal avant la décision définitive. Le cas de Max montre en outre que le tribunal de district est habilité à ordonner

des mesures superprovisionnelles et qu'il en fait usage : dès le lendemain de la réception d'un avis de mise en danger de l'école, le tribunal ordonne une curatelle superprovisionnelle. La curatrice est tout d'abord chargée de préparer et d'accompagner l'enfant à l'audition judiciaire et assume par la suite des tâches supplémentaires dans le cadre de la protection de l'enfant. Dans le cadre du dialogue entre le juge et la curatrice nommée à titre provisoire, des mesures de protection plus étendues, par exemple un placement, sont également examinées pendant la procédure en cours. Max, âgé de neuf ans au moment de l'enquête, est entendu par le tribunal en présence d'une professionnelle qui l'accompagne. Cette modalité permet de garantir que l'enfant puisse faire entendre son point de vue, ce qui constitue une bonne pratique en matière de participation. La désignation d'une représentation de l'enfant, aurait toutefois pu offrir un accompagnement encore plus adapté, notamment en raison de la formation spécifique de ces professionnel-le-s.

La sensibilité quant à l'importance de la perspective de l'enfant ne semble pas toutefois être présente partout au sein de la magistrature. Cela vaut en particulier pour les juges qui ne travaillent pas exclusivement dans le domaine du droit de la famille, mais qui mènent également des procédures dans d'autres domaines juridiques. Dans le cas de Nina (ZH12), par exemple, la jeune est libre de décider si elle souhaite être entendue par le tribunal dans le cadre de la procédure. Elle reçoit à cet effet une lettre de la juge compétente, dans laquelle elle peut faire part, au moyen d'une option à cocher, de son souhait d'avoir un échange personnel ou de renoncer à un entretien. La décision d'auditionner l'enfant revient donc à la jeune concernée. En revanche, dans le cas de William (ZH11) aucune audition est planifiée. L'audition des enfants dans les procédures de droit de la famille n'est pas encore établie de manière généralisée dans le canton de Zurich, selon les estimations des spécialistes interrogé-e-s. Ce qui fait émerger la nécessité de mettre en place des mesures structurelles pour former et sensibiliser les professionnels de la magistrature dans ce domaine.

En conclusion, une interviewée représentant un tribunal constate que l'audition des enfants n'est pas toujours mise en œuvre à Zurich, la nécessité de l'effectuer n'étant pas toujours comprise par les collègues, qui sont engagé-e-s dans les procédures les plus diverses.

4.4.3. Prise de décision et administration des mesures

Décision prise par l'APEA

D'après les cas étudiés, la prise de décision au sein de l'APEA se fait au sein d'un comité tripartite et s'appuie essentiellement sur les informations recueillies dans le cadre de la phase d'évaluation. Les recommandations formulées dans les rapports d'évaluation externes, notamment ceux de la KJZ, revêtent une importance centrale. Ces rapports rédigés selon la BeLuA constituent la base de nombreuses décisions, l'APEA suivant en général les mesures recommandées. Si certaines recommandations ne sont pas retenues, une justification compréhensible est fournie, comme dans le cas de Nils (ZH03), où il a été renoncé à deux des cinq mesures proposées, « car les objectifs pourraient être atteints autrement et la charge en temps des parents pourrait être maintenue dans des limites raisonnables ».

La logique suivie par l'APEA dans la pondération des différentes sources d'information au cours du processus décisionnel varie d'un cas à l'autre et n'est pas toujours explicitée dans ses décisions. Dans plusieurs situations (notamment Aline et Elias – ZH08, Sina ZH09, Daniel et Fiona - ZH01), il apparaît toutefois que l'APEA renonce souvent à des évaluations plus approfondies dès lors que les parents trouvent un accord sur la marche à suivre, alors même que des incertitudes subsistent ou que d'autres informations seraient disponibles. Cela indique une prise en compte prioritaire de la capacité des parents à trouver un consensus,

qui est évaluée comme un élément stabilisateur dans le processus décisionnel, mais qui ne va pas forcément de pair avec une évaluation approfondie de la mise en danger du bien-être de l'enfant.

L'intégration des parents dans le processus décisionnel est une pratique courante : on leur donne régulièrement la possibilité de prendre position sur les mesures prévues. Cette implication peut contribuer à l'acceptation des décisions prises et donc à leur efficacité, mais elle entraîne parfois aussi des retards dans le temps. Dans le cas de Tom, Louis et Finn (ZH10), par exemple, la demande d'accès au dossier par les parents entraîne un nouvel examen de la situation. Dans le cas d'Elena et de ses deux frères et sœurs (ZH02), on renonce, à la demande des parents, à l'accompagnement socio-pédagogique de la famille, initialement prévu, et on demande au KJZ de procéder à un examen plus approfondi, ce qui entraîne un retard de plusieurs mois dans le processus de décision.

Plusieurs cas présentent des durées de procédure particulièrement longues. Dans le cas de Daniel et Fiona (ZH01), deux ans s'écoulent entre le signalement à la police et la décision des autorités ; dans le cas de Jana (ZH05) et de ses trois frères et sœurs, la durée de la procédure est d'environ un an. Durant ce laps de temps, aucune mesure de soutien n'est généralement prise, ce qui signifie que les enfants concernés ne bénéficient ni de protection ni de soulagement durant cette période. Dans un seul des douze cas (Max – ZH06), une mesure d'accompagnement socio-pédagogique de la famille est déjà mise en place par le tribunal pendant le processus de décision. Cette lacune structurelle est particulièrement problématique au vu des charges parfois considérables qui pèsent sur l'environnement familial.

Le long délai jusqu'à la décision et la mise en œuvre effective de mesures représente également un défi pour les professionnel-le-s qui signalent les cas. Comme l'a souligné le groupe de discussion, dès que les familles prennent connaissance d'un signalement, une incertitude plane sur leur réaction face à cette potentielle ingérence dans leur sphère privée. Dans certains cas, comme celui de Tom et de ses frères (ZH10), ce sont les déclarations des enfants qui ont conduit au signalement ; la direction de l'école a alors exprimé ses préoccupations non seulement vis-à-vis la sécurité des enfants, mais aussi face à d'éventuelles représailles du père, auteur de violences, envers l'école et des professionnel-le-s impliqué-e-s. Une attente prolongée sans accompagnement immédiat peut ainsi exposer les enfants à de nouvelles situations de stress ou de danger, et empirer la relation entre les familles et les institutions.

Au contraire, dans le cas de Samir et Jonas (ZH07), une décision a été prise en l'espace de trois mois pendant lesquels plusieurs entretiens avec les parents et des échanges avec les services spécialisés impliqués se sont déroulés. Il a été renoncé à une évaluation externe, bien que les parents se soient exprimés de manière parfois contradictoire. Cet exemple illustre l'efficacité possible des processus décisionnels, mais renvoie en même temps à la tension entre une prise de décision rapide et la nécessité d'évaluations complètes. De manière générale, on constate une relation complexe entre la collecte d'informations, l'implication des parents, la durée de la procédure et la qualité des décisions. L'analyse du cas de Nils (ZH03) suggère que même si la procédure dure longtemps, le danger d'une évaluation insuffisante et donc d'une décision inappropriée persiste. Cela met en évidence la nécessité de réfléchir de manière critique et de développer non seulement les processus temporels, mais aussi les logiques de décision de fond dans la protection de l'enfant.

Décision par le tribunal de district

Dans le cadre des procédures de droit de la famille - notamment dans le contexte des procédures de protection de l'union conjugale, de divorce et d'entretien - la décision d'ordonner des mesures de protection de l'enfant n'incombe pas à l'APEA, mais au tribunal de district compétent. Ce transfert de compétence a pour conséquence que les demandes de protection de l'enfant ne sont pas toujours traitées en priorité, en

particulier lorsqu'elles ne sont pas clairement mises en évidence dans la procédure juridique ou insuffisamment documentées dans le dossier. Dans les cas étudiés, il apparaît que les procédures judiciaires se concentrent clairement sur la réglementation des droits et devoirs parentaux dans le contexte de la séparation, tandis que la situation spécifique et le besoin de protection des enfants n'occupent souvent qu'une place secondaire.

Ce n'est que dans des cas isolés, comme celui de Nina (ZH12) et de Max (ZH06), que des indices de violences domestiques ou des conflits de loyauté des enfants sont explicitement pris en compte dans le processus de décision judiciaire. Dans le cas de Nina, qui a également été directement touchée par la violence, il semble donc indispensable d'aborder les aspects liés au bien-être de l'enfant. Dans le cas de Max, également directement concerné par la violence, le tribunal accorde une attention accrue à la perspective de l'enfant : des mesures superprovisionnelles sont prises, une curatelle est mise en place et un accompagnement professionnel est assuré pour l'audition. De telles interventions différenciées et centrées sur le bien de l'enfant constituent toutefois une exception dans les cas étudiés.

Dans les autres cas, la situation individuelle des enfants concernés est largement ignorée. Le cas d'Aline et Elias (ZH08) le montre de manière exemplaire : la réglementation standardisée du droit de visite se fait apparemment sans examen individuel des circonstances familiales. L'ordonnance prise s'avère par la suite inapplicable et est remaniée ultérieurement par l'APEA, ce qui indique une saisie insuffisante de la dynamique familiale dans la procédure judiciaire.

Comme les tribunaux sont souvent réticents à exercer la maxime inquisitoire dans le domaine du droit de famille, les quelques informations qui parviennent à l'autorité représentent la source unique sur laquelle la décision se fonde. Dans le cas de William (ZH11), par exemple, les estimations de la police concernant la mise en danger par le beau-père sont fortement pondérées, bien que ces estimations se caractérisent en partie par des déclarations spéculatives et potentiellement discriminatoires. Ainsi, le rapport de police mentionne explicitement qu'il est possible que la mère puisse instrumentaliser les autorités pour assurer son séjour en Suisse - une déclaration qui ne repose pas sur des indicateurs objectivables, mais sur l'évaluation subjective d'un policier qui se réfère à son "expérience de plusieurs années". Le fait que de telles estimations soient intégrées dans le processus de décision judiciaire sans que leurs implications problématiques ne fassent l'objet d'une réflexion critique soulève des questions sur la qualité de l'évaluation du danger ainsi que sur les distorsions introduites dans la protection judiciaire de l'enfant.

Dans l'ensemble, il apparaît clairement que les procédures judiciaires n'abordent souvent activement les aspects pertinents pour la protection de l'enfant que lorsque la mise en danger du bien-être de l'enfant est particulièrement évidente. Dans d'autres cas, des dispositions standardisées sont prises, sans examen approfondi de la perspective de l'enfant ou des besoins de protection potentiels. La prise en compte du bien-être de l'enfant comme point d'orientation central dans les procédures de droit familial reste un objectif à attendre.

Aide aux victimes

Sur la base des cas examinés, il n'est pas possible de reconstituer clairement la manière dont la police renvoie les victimes aux centres de consultation. Des indices laissent toutefois penser que l'orientation vers les centres de consultation pour victimes se fait par exemple sous la forme de la remise d'une feuille d'information. Dans le cas d'Elena (ZH02), le rapport de police indique par exemple que « les principales dispositions relatives à l'aide légale aux victimes [...] ont été expliquées à la personne lésée et que la fiche d'information correspondante lui a été remise ». La personne concernée aurait en outre « renoncé à la transmission de ses données personnelles ». Bien que des mesures de protection aient été prises dans ce cas,

la décision de contacter un service d'aide aux victimes a été laissée à la personne concernée sur place - une pratique qui n'est pas conforme aux dispositions légales (voir chapitre 3).

Dans aucun des cas analysés, on ne trouve d'indications sur l'implication d'un des services d'aide aux victimes spécifiques pour les enfants ou sur une attribution systématique à des fins de triage pendant la procédure en cours. Il n'est pas clair si les enfants concernés ont été soutenus par d'autres services sans que les autorités impliquées (APEA, tribunal, KJZ) en soient informées ou si le contact avec l'aide aux victimes a été totalement absent. Les cas de William (ZH11) ainsi que de Samir et Jonas (ZH07) constituent une exception : dans les deux cas, la ligne d'urgence pour femmes a pris contact de manière proactive avec l'APEA, a informé sur les consultations en cours et a discuté des étapes suivantes. Dans les cas examinés, la transmission des données personnelles a partiellement fonctionné pour les personnes adultes concernées, alors que pour les mineures concernées - faute de procédures institutionnalisées - il n'y a pas eu de transmission comparable et donc pas de soutien adapté à l'âge⁴¹.

Représentation de l'enfant dans la procédure

Bien que la possibilité existe et que, selon les participant-e-s à l'étude, cela se produise souvent, il n'a jamais été fait appel à une représentation de l'enfant dans la procédure civile auprès du tribunal ou de l'APEA dans les cas analysés à Zurich. Ce n'est que dans le cas de Nina (ZH12) qu'une assistance judiciaire a été mise en place pour la procédure pénale contre le père violent. Dans le cas de Max (ZH06), en revanche, on a renoncé à une représentation formelle de l'enfant ; à sa place, le tribunal de district a ordonné une curatelle superprovisionnelle qui, outre la préparation à l'audition judiciaire, a été chargée d'autres tâches et a été transformée plus tard en curatelle régulière.

Ces résultats soulèvent la question de savoir si la possibilité de désigner une représentation d'enfant dans le cadre de la protection de l'enfant selon le droit civil n'est pas trop rarement utilisée dans la pratique - en particulier au vu de la complexité des situations de violence, des conflits de loyauté potentiels et de la nécessité de prendre en compte et de représenter de manière adéquate la perspective des enfants concernés.

4.5. Analyse des processus dans le canton de Vaud

Les cas étudiés dans le canton de Vaud ont été sélectionnés parmi les dossiers archivés (2020-2022) sur la base de deux critères cumulatifs : un critère *procédural*, à savoir la présence d'une procédure d'expulsion immédiate du logement au sens de l'art. 28b al. 4 CC, et un critère *matériel*, soit une affaire de droit de la famille impliquant l'audition d'enfant(s)⁴².

À la lumière d'une lecture critique des dispositifs de protection des mineur-e-s et des procédures d'appréciation de leurs situations dans un contexte de violence domestique, cette section met en évidence certaines limites et zones de tension dans le dispositif de protection de l'enfant dans le canton de Vaud, en

⁴¹ Le 1er juillet 2024, art. 15 al. 2, de la Loi cantonale sur la protection contre la violence (GSG) a été modifié. Depuis cette date, la transmission des données personnelles de mineur-e-s cohabitant avec la personne en danger ou dangereuse à des services spécialisés de consultation est expressément prévue. Dans les cas examinés dans le cadre de cette étude, cette disposition n'était toutefois pas encore en vigueur.

⁴² Cette systématique était la seule permettant d'identifier des affaires contenant à la fois l'élément *violences dans le couple parental* et l'élément *enfant(s) exposés* fixés par le cadre de l'étude, compte tenu des ressources informatiques et humaines disponibles.

abordant l'occultation fréquente de la violence dans les procédures civiles, les difficultés d'identification des situations à risque, ainsi que les enjeux de coordination interinstitutionnelle et de ressources disponibles.

4.5.1. Protéger les mineur-e-s et signaler la violence

Appréciation de la mise en danger des mineur-e-s

Dans le cadre de l'appréciation de la mise en danger des mineur-e-s, la procédure vaudoise prévoit que le signalement s'effectue par voie électronique conjointement à l'APEA et à la DGEJ. L'appréciation du signalement est ensuite réalisée par la DGEJ. Cette enquête préalable donne lieu à la rédaction d'un rapport contenant les propositions formulées à l'APEA. Celles-ci sont présentées aux parents et à l'enfant et servent de base pour une décision relative à des mesures volontaires ou décidées par l'autorité compétente. Si les parents refusent de collaborer pour l'appréciation ou si la situation nécessite un mandat judiciaire, la DGEJ produit un rapport plus détaillé ou sollicite de l'APEA un mandat d'évaluation si les éléments en sa possession sont insuffisants. Si l'autorité estime qu'il y a une mise en danger importante des enfants, des mesures de protection des enfants sont ordonnées (des instructions données aux parents jusqu'au placement des enfants hors du milieu familial, art. 307 ss CC).

Le « Guide de référence pour l'appréciation et l'évaluation du danger encouru par l'enfant et des compétences parentales », élaboré par la DGEJ (2019), fournit un cadre structuré pour évaluer les situations de danger auxquelles un enfant peut être exposé⁴³ en mettant en lumière non seulement les facteurs de risque, mais aussi les ressources mobilisables dans la famille. Le guide repose sur une approche graduée du danger, permettant aux intervenant-e-s de situer les enfants sur un continuum allant du développement harmonieux à la mise en danger grave. Un accent particulier est mis sur l'exposition des enfants à la violence conjugale et familiale, en tant que facteur de maltraitance à part entière. Le terme violence comprenant ici « le fait d'être témoin direct ou indirect aux violences physiques, psychologiques, sexuelles et économiques qui surviennent au sein du couple ou entre d'anciens conjoints ou partenaires » (DGEJ, 2019, p. 6). Le guide détaille les conséquences de cette exposition selon les âges (de la naissance à l'adolescence), les effets possibles sur le développement psychique, physique et social, et les degrés d'exposition de l'enfant à la violence domestique. Ainsi, selon ce guide, l'exposition de l'enfant à un « climat de tensions avec recours occasionnel à la violence » caractérise une situation à risque pour l'enfant, alors que l'exposition à une situation de « violence dans le couple » est assimilée à un niveau de maltraitance. À l'autre bout du spectre, l'exposition à une situation de « Conflit sans violence » équivaut à une situation de « bien-être » de l'enfant. En reposant largement sur les capacités parentales perçues — en particulier celles de la mère — une telle évaluation tend à invisibiliser le statut de victime de l'enfant (Déroff et Potin 2013).

Dans le canton de Vaud, la circulaire n°32 du Tribunal cantonal du 22 juillet 2019 prévoit que la DGEJ doit être informée de toute intervention de police à domicile pour violence domestique, dès qu'il est établi que des enfants sont concernés. Le texte ne spécifie toutefois pas ce qui est entendu par la formulation « violences domestiques en présence d'enfants », ce qui, là encore, crée une ambiguïté possiblement dommageable. La police transmet ainsi une copie de son rapport d'intervention à la DGEJ et, si elle estime les faits suffisamment graves, elle peut y apposer un sceau indiquant « vaut comme signalement ». De son côté, la DGEJ peut aussi se saisir directement de la situation à la lecture du rapport d'intervention ; elle le fait systématiquement lorsqu'un deuxième rapport concernant la même famille lui parvient.

En amont de toute prise en charge, les professionnel-le-s et institutions en contact avec les enfants et/ou leurs parents jouent un rôle essentiel dans le dépistage (précoce) de leur exposition à la violence et de leur

⁴³ Ce dispositif a été élaboré à la suite de la restitution du dit Rapport Rouiller (Rouiller, 2018).

mise en danger. Le renforcement des capacités du réseau professionnel à détecter les situations d'exposition à la violence est indispensable (Jaquier et al. 2024, pp. 73, 78-81). Un mécanisme de signalement, aussi élaboré soit-il, demeure inefficace si les professionnel-le-s concernés ne disposent pas des compétences, des outils et des ressources nécessaires pour identifier les situations à risque et intervenir de manière adaptée (Jaquier et al. 2024, p. 80).

Enfin, l'évaluation récente de la LOVD a mis en lumière une préoccupation partagée quant à la prise en charge des enfants exposés à la violence domestique. Elle souligne la nécessité de renforcer les compétences professionnelles ainsi que, le cas échéant, les dispositifs de détection, tout en garantissant la mise en place de mesures de protection — y compris urgentes — et de prestations d'accompagnement adaptées à leurs besoins spécifique (Jaquier et al., 2024, pp. 73, 78-81). Elle a également fait apparaître une tendance de travail en silos entre les politiques publiques de protection de l'enfance et de lutte contre les violences domestiques, qui limite l'échange d'informations et la coordination des actions entre les différents partenaires. La Convention d'Istanbul rappelle explicitement que les enfants sont considérés comme des victimes de violence domestique, même lorsqu'ils n'en sont « que » témoins. Son préambule enjoint ainsi les États parties à veiller à ce que les mesures de protection et d'assistance intègrent les droits et besoins des enfants témoins, qu'il s'agisse de ceux qui assistent directement aux violences, des enfants témoins oculaires ou auditifs, ou encore de ceux exposés aux conséquences des violences (*Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul*, 2011, paragraphe 144). Malgré ces exigences, l'évaluation de la LOVD relève des difficultés persistantes à développer une offre de services spécifique pour ces enfants sur le territoire cantonal (Jaquier et al. 2024, pp. 73, 78-81).

4.5.2. Quand la protection de l'enfant se heurte aux logiques des séparations conjugales : problématiques observées dans les cas vaudois

L'occultation de la violence dans la procédure civile et d'appréciation de mise en danger du bien de l'enfant

L'étude des cas vaudois a mis en lumière les tensions qui existent, en cas de violences dans le couple, entre le référentiel de la protection de l'enfance et celui des séparations conjugales, désormais orientées vers le maintien « du couple parental ». À l'instar des résultats de la recherche, les documents vaudois et leur analyse montrent comment les intervenant-e-s psychosociales-aux et judiciaires mobilisent des conceptions de la violence dans le couple, influencées par des référentiels normatifs, parfois stéréotypés, avec le risque de générer des inégalités de traitement.

Il est utile de rappeler que le paradigme de la coparentalité post-conjugale ne s'est imposée qu'assez récemment en Suisse - à la suite des travaux législatifs engagés en réponse au *Postulat Wehrli* de 2004⁴⁴ qui ont débouché sur l'introduction de la réforme de l'autorité parentale conjointe en 2014. Ce nouveau paradigme de la coparentalité, centré sur la notion de « couple parental », repose sur l'idée que, malgré la rupture du lien conjugal, les parents doivent continuer à coopérer pour élever leurs enfants (Friedli, 2024). Ce changement normatif s'est accompagné d'un déplacement dans la production de la littérature scientifique consacrée aux questions familiales, désormais dominée par l'approche psychologique. Celle-ci tend à interpréter les ruptures conjugales comme de simples conflits entre individus, en mettant au second plan les dimensions sociales ou structurelles, ainsi qu'à mettre l'accent sur les conséquences négatives de la séparation pour l'enfant, en pathologisant en particulier l'absence du père (Lambert 2009, p.166). Ce

⁴⁴ Postulat 04.3250, *Tâches parentales. Égalité de traitement*, Conseil national, 7 mai 2004.

contexte a donné lieu à la généralisation d'un lexique d'interventions centrées sur la « coparentalité » et le « conflit », ce qui a pour effet d'atténuer la réalité des violences au sein du couple (Friedli, 2021, pp.387 et ss.).

Ce glissement sémantique de la violence conjugale vers la coparentalité est notamment visible dans le « Guide de référence pour l'appréciation et l'évaluation du danger encouru par l'enfant et des compétences parentales » élaboré par la DGEJ (2019). En effet, ce guide propose une articulation de la « coparentalité » et de la « violence conjugale », en appréhendant la violence comme étant l'expression d'un dysfonctionnement relationnel entre les parents. Le guide associe ainsi un climat de tensions ou de violences occasionnelles à un manque de coordination coparentale, comme s'il s'agissait d'un défaut de communication ou d'organisation (p.12). Plus encore, il traite les violences conjugales comme un obstacle extrême à la coparentalité, qualifiant celle-ci d'« inexistante » voire d'« impossible », non pas en raison de l'incompatibilité entre violence et responsabilité parentale partagée, mais comme si le problème résidait dans la capacité des parents à coopérer malgré tout. Cette approche tend à psychologiser et neutraliser les rapports de domination qui s'expriment au sein du couple, en inscrivant la violence dans une logique de rupture de collaboration, au lieu de la reconnaître comme une atteinte unilatérale à la sécurité de l'autre parent et des enfants. L'analyse de plusieurs cas vaudois montre que cette approche participe à des formes de déqualification de la violence au sein du couple, parfois jusqu'à en occulter l'existence.

Dans l'affaire concernant Isaline et ces sœurs (VD4), par exemple, la justice civile a été saisie à la suite de l'expulsion immédiate du domicile familial de Monsieur, qui fait suite à un appel de Madame pour une tentative de viol. Face à la police, Madame allègue subir depuis plusieurs années des violences sexuelles en plus d'autres formes de violences. Elle déclare également que leurs quatre filles, Isaline, Marie, Sophie et Julie sont aussi victimes de châtements corporels, ce que Monsieur admet. Si l'évaluation de la DGEJ met en évidence la souffrance psychologique et physique des filles, son rapport ne mentionne toutefois jamais les faits de violences domestiques, qui sont requalifiés dans un narratif de « conflit conjugal ». Dans le cadre de la séparation souhaitée par les deux parents, un droit de visite restreint est instauré entre le père et ses quatre filles. Après un certain temps, les parents reprennent la vie commune. Le rapport de la DGEJ conclut alors que les deux parents partagent l'objectif commun de reprendre la vie de couple et de maintenir leur vie de famille. L'APEA clôture l'enquête en instaurant une mesure de surveillance judiciaire (art. 307 CC).

Le cas VD4 illustre une requalification des violences en simple conflit parental, malgré la survenue d'événements graves. Il est frappant de constater que, dans ce dossier, le terme *violence* est absent de l'ensemble des rapports d'évaluation de la DGEJ, ceux-ci se concentrant plutôt sur l'évaluation de la capacité de coopération parentale dans un contexte qualifié de « conflictuel ». Suivant cette logique, la reprise de la vie commune par le couple est interprétée comme un signe que les tensions ont été résolues, justifiant le relâchement du suivi socio-éducatif, tandis que la responsabilité de la protection est transférée à la seule application formelle du mandat de surveillance, révélant ainsi une confiance implicite dans la capacité autorégulatrice du cadre conjugal, au détriment d'une lecture structurelle et continue des dynamiques de violence.

Le cas de Luca, Leo et Sofia (VD1) constitue un autre exemple d'une forme de cécité à la violence des autorités civiles face aux allégués du parent victime. En n'instruisant pas la question des violences passées, les autorités risquent de sous-estimer les dangers et de compromettre la sécurité des enfants et du parent victime. La justice civile est saisie suite à une mesure d'expulsion immédiate du domicile prononcée par la police à l'encontre de Monsieur (art. 28b al. 4 CC). À l'audience de validation de la mesure d'expulsion immédiate du domicile (art. 50 al. 3 CDPJ), contrairement à ce que préconise la loi, les parents de Luca, Léo et Sofia sont entendus ensemble avec, pour justification, le fait qu'ils sont tous les deux accompagnés de leur avocat-e.

Madame est hébergée dans un foyer d'accueil pour victimes de violence avec ses trois enfants, Luca, Léo et Sofia, ce qui suggère que les conditions de l'expulsion — notamment la gravité des violences — étaient remplies. Dans cette affaire, la violence n'est pas requalifiée, elle disparaît. Aucun élément du procès-verbal n'évoque les faits de violence ; il est uniquement fait mention des mesures superprovisionnelles prononcées à l'issue de la conciliation tentée par le-la juge. Les parties indiquant ne pas souhaiter se remettre ensemble, l'autorité met fin à l'expulsion et convient que Madame se rendra au domicile familial pour récupérer ses affaires et celles des enfants, en l'absence de Monsieur, mais en présence d'un membre de la famille de ce dernier. Monsieur s'engage à respecter une interdiction de périmètre et une interdiction de contact à l'endroit de sa femme et ses enfants (art. 28b al. 1 CC), mais les raisons n'en sont pas développées. L'autorité se limite à vérifier qu'un contact a eu lieu entre le service pour auteur-e-s de violence et Monsieur, mais ne questionne pas ce dernier sur son intention de s'engager dans une prise en charge.

La violence n'est pas non plus explicitement instruite auprès des enfants. Les enfants aînés du couple, Luca (13 ans) et Léo (10 ans) sont auditionnés par la justice civile appelée à statuer sur les MPUC demandées par les parents. Ils sont questionnés sur « leurs relations avec [leur] mère » et, plus loin, sur « leurs relations avec [leur] père ». Léo indique que « tout allait bien lorsque la famille vivait ensemble » et souhaite « revivre comme avant », tandis que Luca dit « ne pas aimer vivre au foyer et partager sa chambre » et souhaite « que la situation familiale redevienne comme avant ». Aucun des procès-verbaux au dossier (audiences et auditions d'enfant) ne fait état de violences du père sur les enfants.

Finalement, contrairement à ce qui a pu être mis en évidence par la recherche clinique dans ce domaine (Hester, et al. 2007 ; Holden 2003 ; Holt, et al. 2008), l'exposition à la violence dans le couple n'est parfois pas considérée comme justifiant une mesure de protection immédiate, au même titre que des faits de violence ou de négligence envers un enfant. En témoigne l'histoire de Samuel et de sa fratrie (VD2) : leur dossier montre que la famille était suivie par la DGEJ depuis plusieurs années et que les violences de leur père à l'encontre de leur mère étaient connues de la DGEJ et de plusieurs tiers. Toutefois, il semble que ce soit uniquement au moment où la DGEJ (re)connaît l'existence de violences directes du père sur les enfants qu'elle demande une intervention.

Ici, l'analyse des processus laisse entrevoir un traitement différentiel accordé à l'exposition des enfants à la violence dans le couple et aux violences parentales exercées sur les enfants. De plus une relative indifférence caractérise l'organisation des séparations parentales lorsque les violences envers la mère ne sont que peu, voire pas instruites. À l'instar de Luca, Léo et Sofia (VD1) dont la garde est provisoirement confiée à leur mère par le-la juge qui décide que le droit de visite de Monsieur s'exercera de manière libre et large, d'entente avec Madame, alors même que l'affaire avait débuté par une expulsion immédiate du domicile.

Les indices de mise en danger du bien de l'enfant

Le cas de Lucie (VD3) est illustratif de la manière dont les services de protection de l'enfance évaluent la mise en danger du bien de l'enfant, particulièrement en l'absence de symptômes manifestes de l'exposition à la violence. L'évaluation de Lucie se décline le long de deux axes, premièrement, l'identification d'un éventuel préjudice, dans le passé, et, deuxièmement, l'appréciation de sa sécurité actuelle et future. Ainsi, le rapport rédigé par la DGEJ considère que les impacts négatifs des violences entre les parents sont constitutifs d'une situation de « risque psychologique », même si Lucie « ne montre actuellement pas de signes d'une telle altération autre que par les affirmations de sa peur de voir ses parents se faire du mal et se séparer. » Si la fragilité du couple de ses parents est présentée comme un facteur d'insécurité indiscutable pour le développement de Lucie, en l'absence de symptômes directs attestant d'une mise en danger, le rapport de la DGEJ conclut qu'actuellement les besoins de l'enfant sont « apparemment satisfaits ». Ce bilan « positif » est attribué aux capacités de sur-adaptation dont semble faire preuve Lucie, mais dont la longévité est

questionnée. L'évolution de la situation est toutefois jugée imprévisible par la DGEJ, en raison de « risques de négligence plus ou moins masquée ». En réponse à cela, l'autorité institue une surveillance judiciaire au sens de l'art. 307 CC en faveur de Lucie, notamment parce que les parents sont peu enclins à participer.

Cette situation rappelle la figure de « l'enfant-symptôme » des recherches sociologiques, soit l'enfant porteur de symptômes qui révèlent une situation familiale problématique ; sa souffrance motive l'action sociale (Déroff et Potin, 2013). Dans le cas de Lucie, c'est l'absence de symptômes immédiats qui est relevée. On pourrait questionner ici une vision étroite des effets de la violence dans le couple parental. La recherche a mis en évidence une pratique des intervenant-e-s souvent dirigée vers des signes extérieurs, comme des troubles du comportement ou des difficultés scolaires. Ce biais vers les symptômes visibles occulterait l'expérience subjective de l'enfant, notamment l'impact d'un climat quotidien de peur et de surveillance.

Dans certains cas, ce sont les mécanismes mêmes d'accès à l'aide aux victimes qui risquent de rendre invisible la situation des mineur-e-s lié-e-s à la personne victime, par exemple lorsqu'il faut obtenir le consentement du parent victime pour y avoir accès. Ainsi, dans le cas VD3, suite au prononcé d'une mesure d'expulsion par la police, la mère de Lucie refuse l'intervention de l'EMUS, indiquant qu'elle préfère elle-même contacter la LAVI. Par la suite, l'enquête socio-éducative de la DGEJ montre qu'elle n'a jamais fait appel au centre LAVI ; elle explique ne pas l'avoir fait parce qu'elle ne se considère pas « comme une femme battue »

Les responsabilités maternelles de protection des enfants

Dans les situations de violence domestique, les mères se trouvent souvent prises dans un enchevêtrement d'injonctions contradictoires entre des normes sociales, des dispositifs juridiques et des pratiques institutionnelles. D'un côté, les réformes législatives récentes liées à la responsabilité parentale, notamment l'instauration de l'autorité parentale conjointe en 2014, ont été fortement influencées par des mouvements de défense des droits des pères, qui ont contribué à diffuser des représentations stéréotypées des attitudes des mères et des pères dans le contexte de la séparation. Ces discours opposent fréquemment la figure de la « mère égoïste », accusée de manipuler l'enfant ou de faire obstacle à la relation père-enfant, à celle du « père dépossédé », perçu comme injustement exclu de sa fonction parentale (Friedli, 2022). Dans ce contexte, toute tentative maternelle de protéger un enfant peut être interprétée comme une entrave à la coparentalité, et donc suspecte. En parallèle, les services de protection de l'enfance évaluent souvent le risque encouru par l'enfant à travers la capacité de la mère à assurer seule la mise à l'abri, mobilisant implicitement le registre de la « mauvaise mère » lorsqu'elle échoue à s'extraire d'une relation violente. Cette logique repose sur une conception individualiste de la responsabilité, qui valorise l'autonomie et la prise d'initiative au détriment d'une compréhension structurelle des contraintes que subissent les femmes victimes de violence. Ainsi, alors même que ces mères sont elles-mêmes exposées à la coercition, elles peuvent faire l'objet d'interventions punitives, tandis que les pères violents sont peu de mis en cause (Hester, 2011). Ces contradictions soulignent le double standard auquel sont confrontées les mères victimes de violences : elles doivent à la fois préserver la coparentalité et assurer la sécurité de leurs enfants, même lorsque ces objectifs sont difficilement conciliables.

La situation de Samuel, de ses trois frères et de sa sœur (VD2) illustre bien ces tensions. La DGEJ sollicite, par voie d'extrême urgence, qu'un mandat de placement et de garde (art. 310 CC) lui soit confié afin de mettre en sécurité les enfants. Elle indique que, sous l'emprise de son mari, Madame serait dans l'incapacité de protéger ses enfants des violences de leur père. Elle allègue des violences graves et répétées envers les enfants de la part de Monsieur, mais aussi des violences de Madame sur les enfants. Le jour même, la Justice de paix retire provisoirement le droit de Madame de déterminer le lieu de résidence de ses enfants, confie un mandat provisoire de placement et de garde à la DGEJ et institue une curatelle de représentation de mineurs (art. 306 al. 2 CC) en faveur des enfants. Tout au long de la procédure, les capacités parentales de

Madame sont questionnées. Au moment de rendre une ordonnance de mesures superprovisionnelles, l'APEA reconnaît que Madame apparaît « totalement démunie face à l'emprise dont Monsieur jouit sur elle, de sorte qu'elle est incapable de protéger ses enfants de ce dernier ». Il poursuit en indiquant que « si la DGEJ a malgré tout souligné que la mère disposait de bonnes capacités parentales, elle ne parvient pas à protéger ses enfants de son conjoint ». Sept mois plus tard, la Justice de paix maintient la décision de placement ; l'APEA souligne la collaboration de Madame, « une mère aimante et qui prend soin de ses enfants », mais qui toutefois apparaît « dépassée et désorientée par la situation ; qu'elle peine à comprendre que ses enfants ont vécu des traumatismes, tant psychologiques que physiques ».

Si la justice apparaît empathique et que la DGEJ reconnaît le rôle des violences subies dans les limitations actuelles de la mère de Samuel et sa fratrie, le placement des enfants apparaît comme une sanction prononcée, au moins partiellement, parce qu'elle n'a pas su protéger ses enfants des violences paternelles. De telles décisions présupposent que ces mères disposent d'un réel pouvoir d'action ou de contrôle sur la situation de violence. Cela revient à nier la dynamique coercitive dans laquelle elles sont prises et leur impute une responsabilité indue, au détriment de la prise en compte des comportements du parent auteur de violence. Bien que les dispositifs se revendiquent souvent neutres, la recherche montre que les mères victimes de violence sont soumises à une surveillance accrue, tandis que les pères auteurs de violence sont souvent invisibilisés, voire traités avec indulgence (Alvarez-Lizotte et al., 2016 ; Hester, 2011). Ce biais est particulièrement délétère pour les mères migrantes, qui cumulent des vulnérabilités liées à leur statut légal, à la précarité et à l'accès limité à des ressources culturellement appropriées (Déroff et Potin, 2013). Ici, la situation de Samuel et de sa famille est aussi illustrative de la complexité que peut revêtir la mise en œuvre de mesures de protection, en présence de multiples vulnérabilités⁴⁵ individuelles et familiales, augmentées par des inégalités sociales fondées sur le genre, le statut migratoire et la pauvreté (p. ex., Erez et al., 2009 ; Khazaei, 2019).

Des difficultés de coordination entre les acteurs et un manque de ressources

La circulaire n° 38 du Tribunal cantonal du 18 janvier 2017 précise la répartition des compétences en matière de droit de la famille entre les tribunaux et les APEA, y compris à la suite d'une mesure d'expulsion. Elle rappelle notamment qu'il est crucial que les autorités judiciaires assurent une continuité de la protection, notamment en informant les services de protection de l'enfance dès l'expulsion de l'auteur de violences (28b al. 4 CC) envers un-e partenaire, puisque la fin de l'expulsion peut laisser l'enfant à nouveau exposé au danger. Une prise de relais est nécessaire pour garantir une protection durable de l'enfant.

Dans les faits, on observe parfois des passages compliqués de dossier entre l'APEA et les juges des TDA (ou inversement) lors de changements de procédure (p. ex., début d'une procédure de divorce) qui peuvent interrompre le suivi éducatif ou socioévaluatif en cours. Une coordination renforcée entre les juges des TDA, les APEA et la DGEJ est indispensable pour assurer la continuité, l'efficacité et la cohérence de la protection de l'enfant. Cela suppose notamment des protocoles clairs de transfert de dossiers et une formation commune sur les outils d'évaluation et les limites de compétence de chaque acteur. Ces difficultés de coordination, bien qu'elles ne soient pas mentionnées directement dans les dossiers analysés, sont ressorties de l'évaluation de la LOVD ; celle-ci a, par exemple, montré que le niveau de collaboration avec la DGEJ était jugé insuffisant par près d'un tiers des répondant-e-s des entités partenaires de première ligne, telles que la police et les institutions d'accueil ou d'aide aux victimes (Jaquier et al., 2024, pp.67-68). La multiplication des intervenant-e-s y a aussi été identifiée comme un possible facteur de déstabilisation des victimes, allant

⁴⁵ Ici entendues comme « une insuffisance de ressources permettant de surmonter l'adversité ou le stress, ou de saisir des opportunités pour surmonter des événements et transitions », en référence au travail de Cullati et al. (2018), repris par De Puy et al. (2020), pp. 101-102.

parfois jusqu'au regret d'avoir entrepris des démarches, en particulier lorsque la situation implique des enfants et l'intervention de la DGEJ (Jaquier et al., 2024, pp.72-73).

Du côté des autorités vaudoises et de l'Ordre judiciaire, ces difficultés de coordination sont connues depuis la publication du Rapport Rouiller en 2021 et ont donné lieu à une série de mesures correctives. Ainsi, depuis le 1er janvier 2023, chaque Justice de paix du canton dispose désormais d'une chambre spécialisée en protection de l'enfant, placée sous la responsabilité d'un-e juge dédié. Outre ces juges et assesseur-e-s spécialisés, des greffiers-ières ainsi que des gestionnaires de dossiers supplémentaires ont également été nommés.

La situation du personnel qualifié dans le domaine social demeure toutefois extrêmement tendue dans le canton de Vaud. L'Étude sur le personnel qualifié dans le domaine social 2024 révèle ainsi les difficultés de recrutement dans ce domaine en lien avec une perte d'attractivité des métiers du social (Amber et al., 2024). Le manque de ressources en personnel n'est pas anodin et se traduit fréquemment par un allongement des délais dans l'exécution des enquêtes. Dans le cas de Lucie (VD3), par exemple, l'APEA ouvre une enquête en limitation de l'autorité parentale et confie un mandat d'enquête à la DGEJ avec un délai de quatre mois ; il s'écoule finalement six mois jusqu'au dépôt du rapport d'évaluation qui préconise l'instauration d'une surveillance judiciaire. Au-delà de la durée des procédures, on peut relever également des changements fréquents des intervenant-e-s psychosociaux-ales ; des changements qui découlent du fréquent turnover dans les équipes, mais aussi possiblement des modalités d'organisation institutionnelle (Odier et al. 2024, p.22). Pour Samuel et ses frères et sœur (VD2), différents intervenant-e-s ont rédigé des rapports et ont été entendus en audience, et cela notamment parce que la famille a plusieurs fois déménagé en raison d'une décision d'admission provisoire.

La pénurie de personnel qualifié a aussi conduit à la fermeture de certains établissements socio-éducatifs, exacerbant la problématique du manque de places en foyer et entraînant un recours accru aux hospitalisations à visée sociale, devenues des enjeux récurrents dans l'actualité de la protection de l'enfance (Haddou, 2025 ; Yurkina, 2023). L'analyse de certains dossiers vaudois dans le cadre de cette étude ont mis en exergue cette problématique, qui aboutit dans certains cas à l'inexécution de mesures de protection de l'enfant. Dans le cas VD6, par exemple, la police intervient au domicile de Monsieur et Madame, tous deux alcoolisés, et constate que Madame avait le visage tuméfié et ensanglanté. Le rapport de police précise que Madame a demandé le divorce, et que Monsieur s'y est opposé. À la suite de cette intervention, Monsieur est expulsé du domicile, et la séparation des parents est actée. La situation est signalée à la protection de l'enfance (DGEJ). À la suite de l'enquête, l'APEA décide de retirer aux parents le droit de déterminer le lieu de résidence de leurs deux enfants, Jules et Paulina. Cette décision demeure cependant inexécutée en raison du manque de places en foyer. Lorsqu'elle prend connaissance de la décision de placement, Madame quitte la Suisse avec les enfants pour le pays d'origine des parents, avec l'accord tacite de Monsieur.

4.5.3. Quand les logiques d'intervention se confrontent : implications pour la protection de l'enfant

L'analyse des dossiers sélectionnés dans le canton de Vaud, bien qu'elle repose sur un corpus restreint et non représentatif de l'ensemble des situations judiciaires mêlant violence au sein du couple et protection de l'enfance, permet de faire émerger des dynamiques institutionnelles significatives. Ces trajectoires individuelles ont permis d'interroger, au croisement du droit civil, de la protection de l'enfance et des politiques de lutte contre les violences domestiques, la manière dont les institutions appréhendent la place de l'enfant dans des contextes marqués par la violence.

L'analyse des cas a mis en évidence les processus à l'œuvre au sein de trois champs d'action — la lutte contre la violence au sein du couple, la protection de l'enfance et l'organisation des séparations conjugales — souvent peu coordonnés entre eux. Comme des univers parallèles, chacun fonctionne avec ses référentiels, ses logiques, ses cultures professionnelles, mais surtout ses priorités et ses limites (Hester, 2011). Les actrices du champ de la violence ont à cœur le soutien et l'autonomisation des (femmes) victimes de violence, mais négligent parfois la nécessité d'une protection et des soins spécifiques aux enfants (également Déroff et Potin, 2013). À l'inverse, les professionnel-le-s engagés dans le champ de la protection de l'enfance placent l'enfant au centre de leurs préoccupations, dans une logique de prévention des « dommages significatifs ». Toutefois, même si la violence dans le couple est de plus en plus reconnue comme un facteur de risque, l'approche dominante reste axée sur les responsabilités parentales, ce qui conduit à une forte responsabilisation des mères. Celles-ci sont fréquemment tenues pour responsables de l'exposition de leurs enfants à la violence, même lorsqu'elles sont elles-mêmes victimes. Paradoxalement, l'auteur de la violence, souvent le père, tend à disparaître de l'analyse, laissant la mère en position de double contrainte : protéger ses enfants tout en gérant seule la violence (également Alvarez-Lizotte et al., 2016). Quant à l'organisation des séparations conjugales, elle repose fréquemment sur le présupposé que les enfants doivent entretenir des relations avec leurs deux parents, indépendamment du passé violent. Lorsque des violences ont été identifiées, celles-ci sont souvent considérées comme appartenant au passé et souvent marginalisées dans les décisions judiciaires.

Ainsi, chacun de ces champs d'action mobilise des référentiels et des logiques d'intervention spécifiques, parfois incompatibles, qui peuvent donner lieu à des zones aveugles dans la prise en charge des enfants en dangers. Un des principaux constats de cette analyse tient également à l'ambiguïté persistante autour de la définition même de la violence. En l'absence de définition claire et partagée de la violence dans le couple parental dans les dispositifs de protection de l'enfance, et ce malgré un consensus social, politique et scientifique sur les conséquences de ces violences pour les enfants, les institutions tendent à traiter cette problématique de manière peu unifiée et disparate. Ces constats s'inscrivent dans un cadre plus large marqué par l'ambiguïté persistante qui entoure également la définition même de ce qu'est une violence à l'encontre d'un enfant. Cette ambiguïté contribue à une prise en charge hétérogène selon les contextes, les acteurs et les sensibilités. Elle met en lumière la nécessité d'une clarification des cadres d'évaluation et d'intervention, afin que la protection des enfants exposé-e-s à ces violences ne dépende plus de lectures subjectives, mais repose sur une compréhension partagée de la nature et des effets de la violence domestique.

4.6. Conclusions

L'analyse approfondie des études de cas a mis en évidence plusieurs problèmes communs dans les cantons examinés, en ce qui concerne les processus de réglementation et mise en œuvre de la garde et des droits de visite, dans les cas concernant des enfants exposés à la violence au sein du couple. Bien que l'étude soit exploratoire et ne permette donc pas de faire des généralisations, les 41 dossiers examinés fournissent des indications claires sur la manière dont les dispositions de loi existantes, l'organisation des services sur le territoire et les pratiques professionnelles peuvent compromettre la poursuite de l'intérêt supérieur de l'enfant à chaque étape des processus.

Tout d'abord l'étude met en lumière une tendance générale à l'invisibilisation de la violence au sein du couple et donc de l'exposition à cette dernière de la part des enfants. L'utilisation d'un langage inadapté et pas forcément partagé dans un nombre important de dossiers contribue à cette tendance. De plus, la construction du dossier par les autorités est souvent orientée de manière prioritaire à régler les relations parentales et lorsque des mesures sont prises en faveur des enfants, elles sont rarement prioritaires. L'offre

de service adapté, le cas échéant, n'intervient qu'en aval du processus, l'intervention précoce n'étant pas la règle. Concernant le signalement, la police reste le principal déclencheur des autorités. Certains cas analysés à Zurich ont mis en évidence des retards dans la transmission des rapports de police aux autorités ainsi que dans l'intervention de ces dernières après réception du rapport.

En ce qui concerne la phase d'instruction, l'analyse des dossiers met en évidence des approches divergentes entre les autorités de protection et les tribunaux civils. Les premières sont plus habituées à mener des enquêtes en interne ou en mandant des services tiers, dans le but de clarifier le contexte social et familial des mineur-e-s exposé-e-s à la violence, conformément au principe de la maxime inquisitoire. Cette pratique est beaucoup plus rare dans les tribunaux. Il existe donc un risque concret d'inégalité de traitement des mineur-e-s exposé-e-s à la violence au sein du couple parental, dans la mesure où les décisions des juges se fondent principalement sur les seules audiences avec les parents. De plus la fragmentation des compétences en matière de protection entre APEA et tribunaux compromet la continuité dans la prise en charge, par des passages d'informations compliqués.

L'audition des mineur-e-s ne semble pas être pratiquée selon des critères uniformes et, lorsqu'elle a lieu, elle concerne généralement les enfants plus âgés (âgés d'au moins six ans). Il convient de noter que dans aucun des cas tessinois et zurichois, un-e représentant-e des mineurs n'est nommé-e dans les procédures judiciaires. La collecte d'informations relatives à l'enfant auprès de personnes extérieures à la famille s'oriente souvent vers l'école. L'approfondissement de l'enquête est dans certains cas lié à la présence de symptômes évidents de détresse, ce qui contribue à sous-estimer les conséquences de l'exposition des enfants à la violence.

En ce qui concerne les audiences avec les parents, cette étude montre que la pratique de l'audience conjointe entre un sujet violent et la victime n'a pas encore été totalement abandonnée. En outre, dans de nombreux cas, le fait que les parents acceptent les solutions proposées par les autorités peut constituer un objectif en soi et conduire à l'interruption de l'enquête, sans que les éventuels conflits d'intérêts entre les mineur-e-s et les parents ne soient correctement examinés.

Enfin, certains acteurs potentiellement importants semblent plutôt rester en retrait dans les processus examinés. Il s'agit notamment des centres de consultation pour les victimes de violence et des services chargés de l'accompagnement des auteur-e-s d'infractions dans le domaine de la violence domestique. Dans le premier cas, plusieurs facteurs contribuent à ce résultat, notamment la décision de la victime de ne pas recevoir de soutien et l'obligation de confidentialité à laquelle sont soumis-e-s les opérateurs-trices dans le cadre de la LAVI. Toutefois, en cas de risques pour les mineur-e-s, l'obligation de confidentialité est levée, ce qui devrait se traduire par une intervention accrue des centres de consultation en faveur de ces dernier-ère-s, lorsque le parent victime choisit de solliciter l'aide aux victimes. Dans le cas des services destinés aux auteur-e-s de violences, leur structure organisationnelle et les bases légales qui déterminent leur intervention dans chaque canton semblent être à l'origine du recours plus ou moins important à ces derniers. Dans cette étude également, on constate une différence évidente entre les deux cantons alémaniques et le Tessin : dans les premiers, ces services n'interviennent pratiquement jamais, tandis que dans le canton du Tessin, l'UAR est sollicité par la police, comme prévu par la loi. En dehors de cela, les autorités ne suggèrent pas régulièrement aux auteur-e-s de violence de consulter l'UAR.

Dans les cas examinés concernant les cantons de Zurich et Saint-Gall des mesures de protection ne sont généralement pas prises avant la décision qui met fin au processus (concernant la réglementation de la garde et des droits de visite), ce qui est plus fréquent dans les cas tessinois. L'efficacité des mesures ordonnées par les autorités dépend de la situation des services sur le territoire de chaque canton et, plus généralement, des

choix d'allocation des ressources dans le domaine social. À cet égard, de graves lacunes sont constatées dans tous les cantons en ce qui concerne la disponibilité de places dans les structures pour mineur-e-s qui, dans quelque cas, entraînent le choix de solution de mise en protection inadéquates. Dans les cantons de Vaud et du Tessin, les faibles niveaux de rémunération dans les professions sociales entraînent des taux de rotation élevés, qui ont à leur tour une incidence sur la continuité de la prise en charge des mineur-e-s concerné-e-s. Dans le cas du Tessin, la pénurie de curateurs-trices signalée par plusieurs autorités représente un risque concret pour la gestion efficace des processus dans la mesure où le recours à des curateurs-trices insuffisamment expérimenté-e-s (en l'absence d'un nombre suffisant de professionnel-le-s dûment formé-e-s) compromet les possibilités de coordination du réseau de services autour des mineur-e-s (parmi les tâches qui leur sont confiées) et l'accompagnement éducatif des parents.

5. Analyse des coûts des processus de règlementation et mise en œuvre de garde et droits de visite

5.1. Introduction

Dans le présent chapitre nous présentons un aperçu descriptif des coûts⁴⁶ des processus reconstruits dans cette étude concernant les cantons de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich, ainsi que les principaux facteurs qui en déterminent la variation et leur structure selon les catégories identifiées dans le chapitre méthodologique, à savoir :

- frais de gestion (coûts liés à toute activité de gestion du cas par les autorités, les services et la police finalisée à collecter les informations, les analyser et statuer sur le cas) ;
- frais d'expertises et évaluations (coûts liés aux expertises et aux évaluations effectuées en interne ou mandatées par les autorités, ainsi que les rapports envoyés par tout-e professionnel-le à la demande de l'autorité) ;
- frais de supports (toute forme de soutien pour les personnes concernées, à l'exception des mesures hybrides entre soutien et suivi/évaluation) ;
- frais d'avocats (y compris les dépenses en cas d'assistance légale gratuite).

Ensuite une analyse exploratoire détaillée est menée sur une sélection de cas exemplaires en croisant deux dimensions susceptibles d'avoir un impact sur les coûts, notamment le niveau de complexité procédurale⁴⁷ du cas et le type d'exposition à la violence des enfants impliqués.

Concernant le premier critère, les cas à faible complexité impliquent une procédure relativement simple, caractérisée par l'implication de peu d'acteurs (souvent une seule autorité), une charge de travail relativement contenue et une succession relativement linéaire entre les phases de signalement, instruction du dossier et décision. Au contraire les cas à complexité élevée impliquent la présence de plusieurs acteurs, et/ou l'intervention de plusieurs autorités et une instruction du cas qui s'appuie sur plusieurs sources différentes.

À l'intérieur de ces deux catégories de complexité procédurale opposées (faible et élevée), trois types d'exposition à la violence selon la typologie de Holden (2003) révisée par De Puy et al. (2020) sont pris en compte : exposition directe sans engagement des enfants, exposition directe avec engagement des enfants et exposition aux conséquences de la violence. En présence de multiples formes d'exposition (simultanées ou concernant plusieurs enfants), le cas est attribué au type d'exposition qui implique le niveau de participation le plus direct. Bien que, comme le rappelle Holden (2003), les conséquences d'une exposition directe sans implication puissent être aussi graves, voire plus graves, que celles d'une exposition directe avec implication, on pourrait supposer que les situations avec implication sont plus faciles à détecter et conduisent donc plus facilement à la mise en place de mesures de soutien en faveur des mineurs, ce qui pourrait avoir une incidence sur les coûts.

⁴⁶ Coûts directs (directement générés par le processus) et tangibles (mesurables).

⁴⁷ La complexité du cas d'après les autorités qui ont participé à l'étude ne correspond pas nécessairement à la définition donnée dans le cadre de cette analyse, qui se base sur les caractéristiques intrinsèques des processus. En revanche, pour les autorités participant à l'étude c'est souvent l'absence d'accord entre les parents ou bien le recours à des avocats dans le seul but d'entraver la procédure qui compliquent le scénario.

Le déroulement des processus parmi les cas les plus et les moins complexes⁴⁸ est ainsi discutée et contrastée, tout en mettant en évidence les liens potentiels entre les coûts, le type d'exposition à la violence et les mesures éventuellement activées en faveur des personnes impliquées, notamment des enfants. Sur la base des résultats de cette analyse, une discussion finale sur les optimisations et les investissements nécessaires à chaque phase des processus est offerte.

5.2. Analyse des coûts des processus dans le canton de Saint-Gall

Sur les douze processus reconstruits dans le canton de Saint-Gall, six concernent une situation d'exposition directe à la violence avec engagement des enfants, cinq cas concernent une exposition directe sans engagement et dans un cas l'enfant est exposé aux conséquences de la violence. Le coût total du processus jusqu'à l'exécution de la décision relative à la garde et aux droits de visite varie entre 511 CHF et 76'157 CHF.

Parmi les principaux facteurs qui influent sur les coûts et qui contribuent à cette grande variance nous retrouvons le nombre d'autorités impliquées (ce qui a un impact, entre autres, sur le nombre d'auditions effectuées) et, plus globalement, le nombre d'acteurs et de parties impliqués. Ainsi, les cas dans lesquels l'un des parents ou les deux sont représentés par un-e avocat-e génèrent des coûts nettement plus élevés que ceux où aucun-e avocat-e n'est impliqué-e, d'une part en raison des frais judiciaires, d'autre part parce que les procédures judiciaires dans ces cas ont tendance à comporter davantage de passages, y compris pour les autorités, et à durer plus longtemps. Le nombre et le type d'expertises requises (par exemple, les évaluations des compétences parentales) ainsi que les mesures de protection nécessaires pendant la procédure (par exemple, le placement dans un foyer pour femmes) ont également une forte incidence sur les coûts.

La répartition des coûts peut varier considérablement d'un cas à l'autre. En effet, dans le scénario minimal⁴⁹, les frais de gestion liés à toutes les activités des autorités, des services sociaux et de la police pour collecter et analyser les informations et statuer sur le cas peuvent représenter entre 8% et 100% du coût total du processus, le facteur déterminant étant la mesure dans laquelle des enquêtes ou des mesures de protection intensives sont ordonnées. Les coûts liés à la demande d'expertises et d'évaluations varient entre 1% et 52%, cette variation reflétant le fait que, dans certains cas, un ou deux appels téléphoniques suffisent, tandis que dans d'autres, une expertise s'étale sur plusieurs mois et nécessite plusieurs visites à la famille. Les frais d'avocat varient entre 0 % et 71% et les frais de support entre 0 % et 75 %.

Les procédures dans lesquelles des enfants ont été exposés à la violence, mais n'ont pas eux-mêmes subi de violence ou n'y ont pas participé directement (exposition sans engagement), ont tendance à entraîner des charges moins élevées. Cependant, ce n'est pas tant la forme ou l'intensité de la violence au sein du couple à laquelle les enfants sont exposés qui détermine la complexité de la procédure, mais plutôt le comportement coopératif des parents et leur degré d'accord sur les questions de garde et de droits de visite. En effet, la volonté des parents de coopérer permet souvent de raccourcir la procédure judiciaire, même lorsqu'il y a eu des conflits ou des violences importantes dans le passé. Lorsque la procédure est rapidement close et que les difficultés rencontrées par les enfants ne sont pas abordées ou systématiquement détectées, les coûts sont limités, mais il existe un risque que les effets de l'exposition à la violence sur le bien-être de l'enfant ne soient pas pris en compte dans la procédure.

⁴⁸ Comme les cas ne sont pas statistiquement représentatifs de la population des dossiers dans les trois cantons et que plusieurs niveaux de complexité existent, une focalisation sur les deux extrêmes (niveau de complexité plus faible et plus élevé) dans chaque échantillon cantonal permet d'effectuer une analyse exploratoire des différentes structures des coûts.

⁴⁹ Un coût minimum et un coût maximum sont calculés pour chaque processus, sur la base des fourchettes salariales associées à chaque professionnel-le (voir chapitre 2.3).

L'influence des différents facteurs de coût sur le coût global du processus est examinée de manière plus approfondie dans cinq cas (Tableaux 2), dont deux situations d'exposition directe à la violence avec implication des enfants, deux cas d'exposition à la violence sans implication des enfants et un cas d'exposition aux conséquences. La question de savoir dans quelle mesure cela entraîne des différences en termes de coûts est examinée.

5.2.1. Analyse des coûts selon la complexité procédurale et le type d'exposition à la violence des enfants.

En raison de l'hétérogénéité de l'échantillon et notamment des différences considérables entre les processus analysés en termes de complexité (p ex. durée et charge de travail), deux cas à faible complexité et trois cas à complexité élevée (Tableau 2) ont été sélectionnés respectivement parmi les cas les moins et les plus complexes, dans le but de comparer la structure des coûts des deux extrêmes. Les cas sélectionnés pour chaque niveau de complexité comprennent différentes situations en termes de type d'exposition des enfants à la violence. Il est ainsi possible d'observer l'impact conjoint des deux dimensions analytiques (complexité procédurale et type d'exposition à la violence) sur la structure des coûts des cas sélectionnés.

Tableau 2. Aperçu d'une sélection de cas présentant un degré de complexité faible et élevé à Saint-Gall

Cas à faible complexité					
Cas et brève description		Type d'exposition	Coût total min. (CHF)	Coût total max. (CHF)	Audition et/ou Support pour les enfants ⁵⁰
SG02	Intervention policière à la suite d'un conflit verbal entre les parents d'un enfant en bas âge. Brève évaluation de l'APEA. Aucune mesure de protection	Exposition directe sans engagement	818	1'390	Pas de support ni d'audition
SG06	Intervention policière à la suite d'une escalade verbale dans une famille avec des enfants mineurs, brève évaluation de l'APEA. Aucune mesure de protection	Exposition directe avec engagement	549	928	Pas de support ni d'audition
Cas à complexité élevée					
Cas et brève description		Type d'exposition	Coût total min. (CHF)	Coût total max. (CHF)	Audition et/ou Support pour les enfants
SG04	Conflit entre les parents (droit de visite), après MPUC, l'APEA est également impliquée	Exposition aux conséquences de la violence	13'435	14'594	Pas de support ni d'audition
SG07	Intervention policière et conflits entre les parents : la mère dépose une demande de MPUC / le père signale un danger à l'APEA (diverses autorités impliquées)	Exposition directe avec engagement	32'875	35'493	Support (non estimable) ⁵¹ , pas d'audition
SG11	La mère dépose une plainte pénale / demande de MPUC : interdiction de contact et interdiction géographique pour le père, le	Exposition directe sans engagement des enfants	53'781	56'463	Audition des enfants mais pas de support

⁵⁰ Uniquement les supports reçus pendant le processus.

⁵¹ Une AEMO (accompagnement éducatif en milieu ouvert) est mise en place essentiellement à des fins d'évaluation. Des mesures de soutien sont mises en œuvre parallèlement par des entités autres que l'APEA, mais les données disponibles sont insuffisantes pour en estimer le coût.

droit de garde et de visite est débattu devant le tribunal.				
-------------------------------------------------------------	--	--	--	--

Claudio (SG02) est un enfant de deux ans qui est exposé à la violence entre ses parents sans y être engagé. À la suite d'un épisode défini d'escalade verbale, la police de Saint-Gall intervient à son domicile après l'appel de sa mère, interroge les deux parents séparément et enregistre la plainte de Madame. Sur la base du rapport de police, lors d'une brève évaluation préliminaire menée par un comité de trois personnes, l'APEA décide d'approfondir. Ainsi, un entretien d'évaluation est mené avec les deux parents ensemble par un spécialiste, chargé du dossier. Le même spécialiste passe également deux brefs appels téléphoniques, l'un au thérapeute de couple des parents, l'autre à la crèche de l'enfant. Sur la base de ces informations, une réunion du comité tripartite de l'APEA est organisée. À l'issue de cette dernière, l'APEA décide de ne pas prendre de mesures de protection. Jusqu'à cette décision, qui met fin au processus⁵², les coûts s'élèvent à 438 CHF ou 742 CHF. L'APEA renonce à percevoir des frais de décision.

Environ trois mois après la décision de l'APEA, une nouvelle intervention policière a lieu, dont l'autorité est informée par une décision de la police cantonale de Zurich⁵³. Le spécialiste chargé du dossier à l'APEA a alors de brèves conversations téléphoniques avec les parents et les invite à un nouvel entretien d'évaluation environ six mois plus tard. Entre-temps, les parents élaborent à titre privé un accord de séparation à l'aide d'une avocate. L'APEA prend ainsi une nouvelle décision individuelle, par l'intermédiaire de son président, et la procédure est close sans décision (ni mesures de protection). Ce moment met fin au deuxième processus.

Dans cette affaire la procédure légale s'étale sur une longue période, ainsi les parents s'organisent de manière indépendante⁵⁴ pour régler l'accord de séparation, ce qui induit l'APEA à ne plus intervenir sur le dossier et à renoncer à prendre une décision, malgré les épisodes de violence. Cela limite le coût total du processus.

Du côté de l'APEA, seuls des frais de gestion sont engagés. La décision de la police cantonale de Zurich, dans le cadre loi sur la protection contre les agressions, entraîne des frais de gestion supplémentaires. Comme aucune expertise n'est ordonnée et aucun support pour l'enfant n'est activé, ces derniers ne génèrent pas de frais.

Dans le scénario maximal, la valeur du coût total est supérieure de 70%, en raison de l'écart important entre le salaire minimum et le salaire maximum correspondant à la fonction des professionnel-le-s impliqué-e-s chez la police et l'APEA. La forte incidence de l'écart sur le total des dépenses est due à la présence exclusive de frais de gestion. Le montant total des coûts reste en tout cas limité dans les deux scénarios.

⁵² Selon la définition utilisée dans cette étude, la fin du processus correspond à la première décision dans le dossier concernant l'attribution de la garde et/ou des droits de visite ou d'autres mesures de protection en faveur du mineur liées à ces dernières (ex. curatelle) qui, dans l'esprit de l'autorité, permettrait de répondre aux besoins exposés (ce qui implique que l'autorité n'envisage pas changer la décision dans le moyen terme). Une décision finale peut également impliquer que l'autorité décide de ne prendre aucune mesure de protection et de laisser le statu quo inchangé.

⁵³ Sur la base de la Gewaltschutzgesetz du canton de Zurich, car l'intervention a lieu dans ce canton.

⁵⁴ Comme les parents ont défini eux-mêmes un accord à l'aide d'un avocat pour établir les conditions liées à leur séparation, il est possible qu'ils aient financé la consultation légale de leurs propres moyens. Toutefois les coûts de cette dernière ne sont pas inclus dans les estimations, l'information n'étant pas vérifiable.

Tableau 3. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG02_Claudio

Cas SG02 : Claudio		
Type d'exposition	Exposition directe sans engagement des enfants	
Longueur des processus	7 mois (processus 1) / 7 mois (processus 2)	
Acteurs impliqués	Police, APEA, crèche, thérapeute de couple	
Brève description du déroulement	Signalement à l'APEA après l'intervention de la police - L'APEA décide de procéder à une évaluation - Entretiens avec les parents / l'entourage (crèche) - La procédure est close sans mesures de protection	
	Minimum	Maximum
Total Estimation (2 processus)	818 CHF 818 CHF Frais de gestion	1'390 CHF 1'390 CHF Frais de gestion

Le deuxième cas à faible complexité (SG06) concerne une famille recomposée dans laquelle vivent un adolescent, Emil, et Lisa, qui est déjà majeure. Contrairement au cas de Claudio, Emil est impliqué dans les violences.

À la suite d'une altercation verbale entre sa mère et le partenaire de cette dernière, Emil qui déclare avoir été réveillé par cette altercation, informe la police qui intervient au domicile. Trois policiers se rendent sur place et interrogent brièvement Emil et sa mère, car entretemps la situation s'est déjà calmée. Sur la base du rapport de police, l'APEA décide d'examiner la situation de plus près. Avant que l'entretien d'évaluation avec la mère n'ait lieu, la police intervient à nouveau. Tous les membres de la famille sont interrogés individuellement ; le partenaire de la mère n'est plus présent. Dans l'après-midi, la police appelle également la mère d'Emil pour l'informer que son partenaire avait brisé une vitre et pénétré dans la maison.

Lors de l'entretien d'évaluation auprès de l'APEA, Madame dit qu'elle s'est séparée de son partenaire et a remédié elle-même à la situation. Sur la base de ces informations, une réunion est organisée au sein de l'APEA, au cours de laquelle il est décidé de ne pas prendre de mesure de protection de l'enfant. L'APEA renonce à un entretien d'évaluation avec Emil et son père biologique, alors qu'elle est informée par la mère de l'existence du père biologique, elle ne le contacte pas. D'autres personnes de l'entourage (p. ex. enseignant-e-s de l'école) ne sont pas contactées non plus.

Comme l'évaluation se limite à l'entretien avec la mère, le nombre d'heures de la phase d'instruction est contenu. De plus aucun support n'est destiné aux enfants. C'est pourquoi, tout comme dans le cas de Claudio, le total des coûts générés est exclusivement lié aux frais de gestion du processus. Dans le scénario maximal, la valeur du coût total est supérieure de 69%, en raison des écarts importants entre le salaire minimum et le salaire maximum correspondant à la fonction des professionnel-le-s concerné-e-s chez la police et l'APEA. Le montant total des coûts reste en tout cas limité dans les deux scénarios.

Tableau 4. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG06_Emil

	Cas SG06 : Emil	
Type d'exposition	Exposition directe avec engagement des enfants	
Longueur du processus	2 mois	
Acteurs impliqués	Police et APEA	
Brève description du déroulement	Signalement à l'APEA après l'intervention de la police - L'APEA décide de procéder à une évaluation - Entretiens avec la mère - Décision : aucune mesure de protection	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	549 CHF 549 CHF Frais de gestion	928 CHF 928 CHF Frais de gestion

L'affaire concernant les parents d'Anna (SG04) représente une situation à complexité élevée, dans laquelle l'enfant est exposé aux conséquences de la violence.

Peu après leur séparation, les parents d'Anna (5 ans) engagent une procédure de protection de l'union conjugale devant le tribunal d'arrondissement afin de convenir d'un droit de visite. À la suite d'une intervention policière, qui donne lieu à une ordonnance de protection contre le père d'Anna (pour cause de troubles psychotiques présumés), l'APEA en est également informée mais n'ouvre pas de procédure. En raison du nombre important de policiers mobilisés et de la présence du psychiatre qui a prononcé l'interdiction de contact, ce premier incident entraîne déjà à ce stade des frais relativement élevés. À l'issue de la procédure de protection de l'union conjugale une nouvelle intervention policière est déclenchée par l'état psychique du père. Au cours de cette dernière un psychiatre réexamine la possibilité d'un placement à des fins d'assistance pour Monsieur, mais ne prend pas de décision.

Successivement, à la suite d'un signalement de la mère, l'APEA ouvre également un dossier et conduit des entretiens avec le tribunal de district et les avocats des deux parties. Elle mène des entretiens séparés avec les deux parents, l'avocat du père participant également à l'entretien. À la demande du père, un droit de visite est ordonné par le tribunal d'arrondissement. Les visites auxquelles le père a droit, selon la procédure de protection de l'union conjugale, donnent lieu à de nouvelles interventions de la police. Parallèlement, l'APEA procède à des investigations supplémentaires et contacte par téléphone les thérapeutes du père et de la mère. La mère est également en contact étroit avec l'APEA. Sur la base d'un rapport détaillé, l'APEA décide d'instituer une curatelle afin de mettre en place des droits de visite surveillés.

Les frais de gestion et les honoraires d'avocat fixés par le tribunal représentent la partie la plus importante du montant total. Seule une très faible partie des coûts concerne des expertises et des évaluations. Aucune mesure de soutien n'est activée pour Anna tout au long du processus, ce qui n'a pas d'impact sur les coûts. Les estimations des coûts dans ce cas donnent lieu à un scénario minimal et un scénario maximal très similaires, ce qui permet une estimation plus précise des coûts. Cela s'explique par les honoraires d'avocat fixés par le tribunal (dont la valeur exacte est prise en compte), qui représentent une partie importante (plus de 70% du total) du montant total des coûts dans les deux scénarios.

Tableau 5. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG04_Anna

Cas SG04 : Anna		
Type d'exposition	Exposition aux conséquences de la violence	
Longueur du processus	6 mois	
Acteurs impliqués	Police, APEA, tribunal de district, avocats et thérapeutes des parents	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> – Interventions policières chez le père, ordonnance de protection – Signalement de danger par la mère à l'APEA, car elle ne souhaite pas respecter les accords judiciaires (droit de visite du père) dans le cadre des MPUC – Exécution de la décision de protection de l'union conjugale par le tribunal d'arrondissement – Décision de l'APEA : ordonnance de curatelle destinée à la surveillance du droit de visite 	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	13'435 CHF 2'893 CHF Frais de gestion 132 CHF Frais d'expertise et évaluation 10'410 CHF Frais d'avocat	14'594 CHF 3'999 CHF Frais de gestion 185 CHF Frais d'expertise et évaluation 10'410 CHF Frais d'avocat

L'affaire concernant la famille de Milo (SG07), engagé dans les violences auxquelles il est exposé, est parmi ceux à complexité plus élevée.

Il démarre par plusieurs événements simultanés. Après une intervention policière à la suite d'une escalade verbale entre les parents, la police et le père se présentent le lendemain à l'APEA. En raison de la gravité des accusations du père (mise en danger des enfants par la mère, déclarations de suicide élargi), divers accords sont conclus le jour même avec le service d'aide à l'enfance et à la jeunesse, qui connaît déjà la famille. Une visite à domicile est également effectuée, y compris une évaluation à l'aide du Belua.

Au cours des jours suivants, l'APEA passe également de nombreux appels téléphoniques aux parents, à l'aide à l'enfance et à la jeunesse et aux services sociaux afin de clarifier la suite de la procédure. Une semaine plus tard, une nouvelle escalade de violence conduit à une nouvelle intervention de la police. Là encore, plusieurs consultations entre l'aide à l'enfance et à la jeunesse et l'APEA s'ensuivent, ainsi qu'une nouvelle visite à domicile chez la famille par le service d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Madame dépose également une demande d'MPUC, ce qui conduit à l'intervention du tribunal de district et des avocats du père et de la mère.

L'organisation des deux entretiens d'évaluation, que l'APEA souhaite d'abord mener conjointement, est très complexe, notamment parce que la mère déménage dans un autre canton à la même période. Finalement, des entretiens approfondis sont menés avec les deux parents. Une AEMO est ordonnée à titre superprovisionnel. Après plusieurs rencontres avec la famille, l'APEA ordonne un rapport social et, parallèlement, le tribunal de district statue sur une curatelle. Les deux mesures superprovisionnelles ne sont définitivement ordonnées qu'après la finalisation du rapport social. L'APEA est en contact avec le tribunal à ce sujet. De plus, la mère et l'enfant participent également à un programme parent-enfant (« PAT »). Jusqu'à six mois plus tard, lorsqu'une décision définitive est prise après la remise du rapport social, l'APEA a encore des échanges avec le service AEMO, le curateur et la thérapeute de la mère. Parallèlement à la décision définitive de l'APEA, le tribunal d'arrondissement rend également une décision en matière de protection de l'union conjugale.

Les frais liés à l'enquête sociale menée par le service AEMO représentent pratiquement la moitié du total des coûts dans les deux scénarios, tandis que les frais d'avocat représentent un peu moins d'un tiers du total. Le reste correspond à des frais de gestion. Il convient de noter que dès le début, différents services tels que l'aide à l'enfance et à la jeunesse, le PAT et le service social ont été impliqués en offrant des supports en dehors de la procédure gérée par l'APEA. Cependant, les informations contenues dans le dossier sont trop lacunaires pour en estimer le coût, c'est pourquoi le montant total représente une estimation plutôt restrictive.

Tableau 6. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG07_Milo

Cas SG07 : Milo		
Type d'exposition	Exposition directe avec engagement des enfants	
Longueur du processus	10 mois	
Acteurs impliqués	Police, APEA, aide à l'enfance et à la jeunesse, tribunal de district, services sociaux, curateur, AEMO	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> – Conflit verbal – Évaluations de l'APEA sur le bien-être de l'enfant / tribunal d'arrondissement (protection union conjugale) – Déménagement dans un nouveau canton – Rapport social du AEMO/ PAT pour la mère et l'enfant – Décision de l'APEA : AEMO et curatelle pour les deux enfants 	
	Minimum	Maximum
Total estimation (Estimation restrictive)	32'875 CHF 4'744 CHF Frais de gestion 10'837 CHF Frais d'avocat 17'294 CHF Frais d'expertises et évaluations (Frais de support non estimables)	35'494 CHF 7'246 CHF Frais de gestion 10'837 CHF Frais d'avocat 17'411 CHF Frais d'expertises et évaluations (Frais de support non estimables)

L'affaire de la famille de Merlin et de sa fratrie (SG11) représente un cas d'exposition sans engagement, à complexité élevée. Au début du processus la mère, qui est hébergée dans un foyer pour femmes, dépose une demande de protection de l'union conjugale. En raison des accusations importantes de harcèlement et de l'intervention du service de gestion des menaces de la police cantonale, le tribunal de district décide rapidement et sans audition des deux parents d'imposer une interdiction de contact et une interdiction géographique. Environ deux mois plus tard, le procès a lieu. En ce qui concerne la garde, la solution envisagée est celle d'un droit de visite accompagné. En principe, les parents sont proches d'un accord, mais ils ne parviennent pas à se mettre d'accord sur une tierce personne. Les avocats tentent alors pendant des mois de parvenir à un accord, mais sans succès, et de nouvelles accusations sont formulées, ce qui entraîne quelques rebondissements au tribunal.

Six mois après la décision de protection de l'union conjugale⁵⁵, le tribunal rend une nouvelle décision : il confie la garde des enfants à la mère et établit une curatelle pour les enfants. Cette dernière entraîne des frais de support entre 2'650 CHF et 4'017 CHF. Les frais d'avocat s'élèvent à CHF 9'082 soit environ 17% du scénario minimal.

⁵⁵ Décision intermédiaire.

La part la plus importante des coûts de ce processus revient de loin à la maison d'accueil pour femmes. Dans le canton de Saint-Gall, le coût d'une nuitée s'élève à CHF 334,80, ce qui représente dans ce cas CHF 1'339,20 pour quatre membres de la famille par nuit. Pour un séjour d'un mois, cela représente donc 40'176 CHF. Comme les dossiers judiciaires ne permettent pas de déterminer clairement quand la mère retournera avec ses enfants dans l'appartement familial, une estimation restrictive sur une durée d'un mois est calculée. Dans ce cas le support revêt un rôle important dans la structure globale des coûts. On remarque néanmoins l'absence d'interventions (et de frais) spécifiquement liés aux enfants.

Tableau 7. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas SG11_Merlin

	Cas SG11 : Merlin	
Type d'exposition	Exposition directe sans engagement des enfants	
Longueur du processus	20 mois	
Acteurs impliqués	Foyer pour femmes, tribunal de première instance, avocats, police (gestion des menaces)	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> – Violence domestique et harcèlement – Une mère dépose une demande de protection du mariage auprès d'un foyer pour femmes – Interdiction de contact et interdiction géographique – Procédure de protection de l'union conjugale – Décision : garde à la mère, mise en place d'une curatelle pour les enfants 	
	Minimal	Maximum
Total Estimation	53'781 CHF 1'873 CHF Frais de gestion 9'082 CHF Frais d'avocats 42'826 CHF Frais de support	56'463 CHF 3'188 CHF Frais de gestion 9'082 CHF Frais d'avocats 44'193 CHF Frais de support

5.3. Analyse des coûts des processus dans le canton du Tessin.

Parmi les onze cas examinés dans le canton du Tessin, cinq concernent des situations d'exposition à la violence avec engagement des enfants, tandis que six sont des cas d'exposition à la violence sans engagement des enfants. Les coûts totaux des processus examinés⁵⁶ varient entre 1'312 CHF au minimum et 47'361 CHF au maximum.

De nombreux facteurs contribuent à cette large fourchette de coûts, tels que le nombre d'autorités impliquées (par exemple, le nombre d'audiences tenues) et d'acteurs impliqués dans le réseau de protection tout au long de la procédure (par exemple, le recours à des services d'accueil pour mineurs, des maison des femmes, etc.), le nombre et le type d'expertises requises (par exemple, les évaluations des compétences parentales), l'intervention d'avocats pour représenter les parents, le recours à des services de santé et socio-sanitaires (par exemple, hospitalisations psychiatriques).

Au-delà de la variabilité des coûts globaux entre les cas, on observe également une variance dans la structure des coûts entre ces derniers, ce qui dépend du déroulement du processus et donc des actions entreprises

⁵⁶ Le cas TI11 n'est pas inclus dans les estimations en raison du manque d'informations précises sur la durée du recours à certains services résidentiels et de conseil ainsi que sur leur coût, ce qui pourraient avoir une incidence considérable sur l'estimation des coûts totaux.

par tout acteur impliqué. En effet, dans le scénario minimal, les frais de gestion peuvent représenter entre 6% et 73% des coûts totaux du processus ; les frais liés aux requêtes d'expertises et évaluations varient entre 4% et 38% du total ; les frais d'avocat entre 0% et 57% et les frais de support (qui incluent tout type de service social, socio-sanitaire et sanitaire activé au cours du processus, en faveur des parents et des enfants) varient entre 0% et 75%. Les frais liés aux soutiens sont très variables selon le type de support reçu (par exemple hospitalisations, thérapies psychologiques, etc.), la longueur de la période pendant laquelle le support est reçu et le nombre de personnes touchées (p. ex. parent, enfants, auteur-e).

Une grande variété des coûts existe parmi les cas à l'intérieur des deux typologies d'exposition, les activités qui composent le processus (y compris la mise en place de mesure de protection) étant à la base de cette variété et non pas le type d'exposition à la violence ni la gravité des épisodes.

5.3.1. Analyse détaillée selon la complexité procédurale et le type d'exposition à la violence des enfants

Les cas suivants (Tableau 8) représentent une sélection des cas à plus faible et plus élevé niveau de complexité procédurale. Contrairement aux cas des cantons de Saint-Gall et Zurich, les cas tessinois examinés dans cette étude impliquent généralement des processus relativement plus longs et avec un nombre d'acteurs intervenants plus élevé. Il est aussi plus fréquent de voir des mesures de protection activées avant la fin du processus (avant la décision finale de l'autorité selon la définition proposée dans cette étude). Il n'est toutefois pas possible de déterminer dans quelle mesure cela est une caractéristique récurrente dans les dossiers tessinois, à cause de la nature exploratoire de l'étude.

Tableau 8. Aperçu d'une sélection de cas présentant un degré de complexité faible et élevé dans le canton du Tessin

Cas à faible complexité				
Cas et brève description	Type d'exposition	Coût total min. (CHF)	Coût total max. (CHF)	Audition et/ou Support pour les enfants
TI08 Intervention policière. Enquête de l'APEA. Décision de l'APEA : aucune mesure de protection est prise.	<i>Exposition directe sans engagement</i>	1'311	2'028	Pas d'audition ni de support
TI09 Intervention policière. Requête de mesure de protection pour Ceu de la part de sa mère. Enquête de l'APEA auprès de l'école. Décision de l'APEA : accompagnement de l'UAP pour soutien à la mise en place des supports pour l'enfant et suspension du dossier.	<i>Exposition directe sans engagement</i>	6'364	7'615	Pas d'audition ni de support
Cas à complexité élevée				
Cas et brève description	Type d'exposition	Coût total min. (CHF)	Coût total max. (CHF)	Audition et/ou Support pour les enfants
TI01 Intervention policière. Placement en foyer pour mère et fille. Activation support à domicile et crèche. Remise de rapports/expertises.	<i>Exposition directe sans engagement</i>	22'513	39'801	Pas d'audition, supports activés

	Intervention policière Dernière audience et révision du dispositif de protection : placement en foyer pour mère et fille				
TI03	Intervention de police avec expulsion Confirmation de l'expulsion par le juge Clôture du dossier et mandat à l'UAP Ouverture dossier APEA et début enquête (mandat UAP et psychiatre) Suivi UAP (mandat information et contrôle) Communication de l'école et du thérapeute du père Décision de l'APEA : garde au père et soutien éducatif Hospitalisation de la mère	<i>Exposition directe avec engagement et maltraitance</i>	27'276	30'597	Pas d'audition
TI05	Intervention policière et accès à l'hôpital de mère et filles. Hospitalisation de la mère Ouverture du dossier de l'APEA (audience avec les parents, requête d'informations auprès de l'école) Audience avec Madame chez l'APEA et dénonciation des violences à son encontre Reprise de l'enquête (audition des enfants, audiences avec parents, évaluation psychiatrique, etc.) Activation du premier dispositif de protection par l'APEA et refus des parents Révision du dispositif initial et proposition d'un double dispositif par l'APEA Réactivation du réseau de support et nouveau refus des parents Retrait du réseau et clôture du dossier	<i>Exposition directe sans engagement</i>	42'228	47'361	Audition, supports ordonnés mais refusés par les parents

L'affaire concernant Michele et ses parents (TI08) est l'un des cas à moindre complexité procédurale parmi ceux qui composent l'échantillon tessinois. Une difficulté supplémentaire dans cette histoire est toutefois le possible diagnostic d'une forme de trouble infantile⁵⁷ de Michele (3 ans), qui est en cours d'évaluation. Les deux parents sont impliqués dans un épisode de violence au cours duquel Monsieur commet des actes de violence physique à l'encontre de sa partenaire, actes qui sont ensuite minimisés par les deux parents. Dans ce cas, l'APEA intervient à la suite d'un rapport de police faisant état de l'expulsion de l'homme après une intervention au domicile du couple. Elle s'informe auprès de la police pour exclure d'autres interventions de sa part. Entretemps, elle demande par écrit aux parents s'ils ont l'intention de se séparer et demande de pouvoir contacter les professionnel-le-s qui entourent l'enfant. Madame répond en affirmant que son partenaire est rentrée à domicile et qu'il a de bonnes intentions. L'APEA prend des informations sur les conditions de l'enfant auprès des professionnel-le-s qui ont en charge le mineur et discute les rapports reçus avec les parents lors d'une audience, pendant laquelle les actes de violences sont minimisés par les deux parents. À la suite de l'audience, l'APEA recueille les rapports des thérapeutes des parents et décide de classer l'affaire, estimant qu'il n'y a pas lieu d'activer les procédures de protection. L'APEA considère que les parents et l'enfant sont suffisamment soutenus et se réserve le droit de prendre d'autres mesures ultérieurement.

⁵⁷ La typologie exacte n'est pas indiquée en raison de l'anonymisation.

Si d'un côté l'APEA s'efforce de vérifier les éventuels antécédents de violence enregistrés par la police et discute avec les parents des rapports reçus, leur donnant la possibilité de s'exprimer à ce sujet, elle n'accorde pas vraiment d'importance aux informations contradictoires qui ressortent de l'enquête. En particulier, elle n'approfondit pas les causes à l'origine de la rétractation des faits par le couple lors de l'audience (conjointe), ni la raison pour laquelle Monsieur dit encore être suivi par un thérapeute alors que ce dernier a déclaré avoir revu le patient pour la dernière fois un mois après l'épisode de violence et ne pas être au courant de l'évolution de la situation depuis. Il convient aussi de remarquer l'attitude du thérapeute qui semble vouloir justifier la violence exercée par Monsieur en l'associant à des difficultés momentanées du père sur le plan de la santé physique, du travail et de la famille d'origine.

Globalement les frais sont liés à la gestion du cas (73%) et aux expertises demandées (27%), car aucun support est mis en place pour l'enfant au cours du processus.

Tableau 9. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI08_Michele

Cas TI08 : Michele		
Type d'exposition	Exposition directe sans engagement des enfants	
Longueur du processus	9 mois	
Acteurs impliqués	Police, APEA, thérapeutes des parents, médecin et thérapeute de l'enfant	
Brève description du déroulement	-Intervention policière et expulsion -Enquête de l'APEA -Décision de l'APEA : aucune mesure de protection est prise	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	1'311 CHF	2'028 CHF
	958 CHF Frais de gestion 353 CHF Frais d'expertises et évaluations	1471 CHF Frais de gestion 557 CHF Frais d'expertises et évaluations

L'affaire concernant Ceu est également parmi celles relativement moins complexes au niveau de la procédure parmi les dossiers tessinois. Alors que les autorités étaient en contact avec la mère de l'enfant pour des questions de reconnaissance en paternité, la violence n'émerge dans le dossier que quatre ans plus tard lorsque des épisodes de violence domestique sont rapportés à l'APEA par la police, à la suite d'une intervention à domicile, impliquant une interdiction de contact avec la mère et l'enfant à l'égard de Monsieur.

Les mesures de protection contenues dans l'ordonnance superprovisionnelle sont confirmées par le juge, sauf celles concernant la mineure en raison de l'incompétence du tribunal dans ce domaine, l'APEA étant compétente. Le juge renvoie Madame au service LAV qui ensuite lui fournit un conseil juridique et déclare de ne pas avoir de nouvelle de Madame depuis. Il ne ressort pas du dossier que le service LAV se soit également occupé de l'enfant.

Madame, par le biais de son avocat, s'adresse alors à l'APEA pour demander des mesures de protection en faveur de sa fille (suspension des relations entre père et fille). À l'occasion de cette correspondance elle dénonce des épisodes de violence antérieurs, qui auraient été à l'origine d'une précédente ordonnance d'expulsion. Depuis, Ceu montrerait des signes d'anxiété et des peurs constantes liées aux risques perçus pour sa sécurité et celle de sa mère, avec des symptômes manifestés par des cauchemars et des comportements perturbés. L'accueil en maison des femmes aurait été refusé par la structure, car elle n'accepte pas de chien et que la fille ne veut pas s'en séparer. Plus tard, un rapport de l'école spécialisée demandé par l'APEA indique que Ceu ne montre pas de difficultés particulières mais fait des absences

fréquentes. La relation entre l'école et la mère semble complexe. Des problèmes de communication entre la mère et les enseignants ont été constatés mais sont résolus.

Les parents sont alors convoqués ensemble par l'APEA, mais seule Madame se présente à l'audience. L'APEA prend des informations du réseau de spécialistes actif autour de Ceu. Le rapport d'une thérapeute à la demande de l'APEA met en lumière le fait qu'une thérapie avait été proposées pour Ceu et sa mère et que toutefois cette dernière, qui est elle-même affecté par des problèmes physiques chroniques, n'arrive pas à suivre les conseils. De fait, il résulte de l'instruction qu'aucun support n'est actif pour l'enfant malgré ses difficultés. Cinq mois après le signalement par la police, dans sa décision l'APEA demande l'intervention de l'UAP pour accompagner mère et fille, mais décide de suspendre le dossier car les parents n'arrivent pas à trouver un accord sur la contribution d'entretien. Si le désaccord n'est pas résolu dans le délai fixé, le dossier sera transféré à la Pretura (juge civil de première instance), comme le prévoient les dispositions du Code civil.

Si d'un côté l'APEA s'engage à mener une enquête auprès des professionnel-le-s qui entourent l'enfant et, implique les parents dans le processus en les invitant à une audience (conjointe), plusieurs mois s'écoulent sans que les besoins de Ceu ne soient pas pris en charge, les difficultés de la mère de mettre en place les aides proposés (et les critères restrictifs pour l'accès à la maison des femmes) en étant la cause. Contrairement au cas de Michele, les besoins de l'enfant sont essentiellement pris en compte à partir de la fin du processus (un suivi thérapeutique pour l'enfant requis par l'APEA démarre juste quelque temps avant la décision finale). Le séjour de Monsieur auprès d'une résidence gérées par l'UAR (pour les auteurs de violence) génère des frais de support, qui ne sont pas estimables avec les informations disponibles.

Tableau 10. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI09_Ceu

	Cas TI09 : Ceu	
Type d'exposition	Exposition directe sans engagement des enfants	
Longueur du processus	11 mois	
Acteurs impliqués	Police, Pretura, APEA, école, UAP, LAV, maison des femmes, thérapeutes	
Brève description du déroulement	-Intervention policière et interdiction de contact -Confirmation des mesures de protection concernant la mère -Requête de mesure de protection pour Ceu de la part de sa mère -Enquête de l'APEA auprès de l'école -Décision de l'APEA : accompagnement de l'UAP pour soutien à la mise en place des supports pour l'enfant et suspension du dossier	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	6'364 CHF 2'560 CHF Frais de gestion 3'150 CHF Frais d'avocat 344 CHF Frais d'expertises et évaluations 310 CHF Frais de support (sous-estimés)	7'615 CHF 3'599 CHF Frais de gestion 3'150 CHF Frais d'avocat 556 CHF Frais d'expertises et évaluations 310 CHF Frais de support (sous-estimés)

Parmi les cas procéduralement les plus complexes, le cas de Chiara (TI01) illustre une intervention relativement rapide en faveur d'une mineure exposée à des violences, sans en être directement impliquée, qui tient également compte des besoins de la mère à qui la mineure avait été initialement confiée. Un dossier pour la mère de Chiara est ouvert par l'APEA à la requête d'un tribunal, qui était impliqué dans son divorce, avant la naissance de l'enfant. L'APEA demande ainsi à l'UAP d'accompagner la dame qui se trouvait dans

une condition de fragilité et n'arrivait pas à subvenir à ses besoins, car entretemps on a découvert qu'elle est enceinte de Chiara. Les premiers rapports de l'UAP mettent en évidence les violences perpétrées par son nouveau compagnon, le père de Chiara, à l'encontre de sa mère, dont un fait l'objet d'une intervention policière. Chiara et sa mère bénéficient d'une première prise en charge dans un foyer spécialisée. Ensuite, comme proposé par l'UAP, une prise en charge par un service socio-sanitaire spécialisé est activé pour soutenir Chiara et sa mère à domicile ; de plus la nouvelle-née est inscrite en crèche.

Des mises à jour régulières sont offertes à l'APEA par l'UAP, qui incluent des rapports d'experts tel que celui du pédiatre de la petite. L'APEA reçoit également une évaluation des compétences parentales concernant Madame précédemment effectuée, ce qui lui permet d'acquérir d'ultérieurs éléments sur la mère de Chiara, avant d'attendre des informations plus actualisées. De nouveaux épisodes de violence se produisent (et déclenchent à nouveau l'intervention de la police) ce qui fait que l'APEA reconsidère le dispositif de protection existant et propose un nouveau placement auprès du foyer spécialisé, dans le but de mettre en œuvre un projet visant la reprise d'une vie autonome de mère et enfant. Lors d'une des dernières audiences (conjointe) avec les parents l'APEA insiste également avec le père de Chiara pour qu'il soigne son alcoolisme et suive le programme destiné aux auteurs de violences mis en place par l'UAR. Malgré l'avis non entièrement favorable des parents, l'APEA active la mesure de protection envisagée dans le but de protéger Chiara, sans l'éloigner complètement de sa mère, et interrompre aussi vite que possible la situation d'exposition à la violence de la petite.

Une grande partie des coûts (au moins 70%) liés à ce processus relèvent du support pour Chiara et sa mère, ainsi que pour l'hospitalisation du père à la suite d'un accident lié à son alcoolisme⁵⁸.

Tableau 11. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI01_Chicara

Cas TI01 : Chiara	
Type d'exposition	Exposition directe sans engagement des enfants
Longueur du processus	20 mois
Acteurs impliqués	Pretura, APEA, UAP, services socio-sanitaire spécialisée, foyer, police, service psychiatrique, curateur (de la mère de Chiara), crèche, pédiatre, service addictions, UAR
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> -Activation d'une curatelle par l'APEA -Activation accompagnement UAP -Intervention policière -Placement en foyer pour mère et fille -Activation support à domicile et crèche -Remise de rapports/expertises dans le cadre de l'instruction du dossier -Intervention policière -Dernière audience et révision du dispositif de protection : placement en foyer pour mère et fille

⁵⁸ Les parents sont suivis par des thérapeutes. La mère suivrait une psychothérapie depuis avant l'ouverture du dossier auprès de l'APEA. Le coût de ce suivi thérapeutique n'est pas estimé car il n'est pas ordonné par l'autorité (voir chapitre 2.3.2) ni il est possible de savoir s'il a été intégré dans le dispositif par la suite. Le père aurait commencé un suivi plus récemment et de manière discontinue, toutefois la durée de ces interventions n'est pas précisée dans le dossier, de sorte que leur coût n'est pas estimé.

	Minimum	Maximum
Total Estimation	22'513 CHF 2'555 CHF Frais de gestion 3'912 CHF Frais d'expertises et évaluations 16'046 CHF Frais de support (sous-estimé)	39'801 CHF 4'572 CHF Frais de gestion 6'139 CHF Frais d'expertises et évaluations 29'090 CHF Frais de support ⁵⁹ (sous-estimé)

Contrairement au cas de Chiara, dans l'affaire concernant Alice et Simona (TI05), malgré qu'elles aient été exposées pendant longtemps à des violences graves du père envers la mère (y compris des abus sexuels répétés) la décision de placement est reportée au fil des années par l'APEA, jusqu'à ce que les enfants ne deviennent des adultes et les services de support se désistent.

Après un épisode de violence à l'encontre du père et l'intervention de la police, la mère et les filles sont prises en charge par les services de santé. L'APEA est informée des violences par le personnel de santé et convoque une première audience. Lors de celle-ci, les parents refusent que l'APEA recueille des informations sur leurs filles auprès de leurs médecins. L'APEA parvient toutefois à contacter l'école des filles.

Au bout de quatre mois, Madame s'adresse au service social de la commune qui l'accompagne à l'APEA. Là, elle raconte le long passé de violences graves perpétrées à son encontre par le père de Simona et Alice. À partir de ce moment, l'autorité reprend l'enquête. Le rapport scolaire arrive, mettant en lumière les difficultés des mineurs (y compris Giuseppe, né d'une précédente relation), les enfants sont entendus et les parents sont convoqués à une audience pour discuter des résultats de l'enquête et mettre en place un premier dispositif axé sur l'intervention de services d'accompagnement éducatif, un soutien psychologique pour deux des trois enfants et une médiation familiale. Les parents ne donnent pas suite à la décision et l'APEA rouvre une phase d'enquête, avec de nouvelles audiences qui aboutissent à la formulation d'un double dispositif de protection, à mettre en œuvre en deux temps, selon le degré de coopération des parents.

Sous la coordination de l'UAP, le réseau des services commence par mettre en œuvre la première proposition qui consiste à réactiver les mêmes supports déjà sollicités à l'exception du service d'accompagnement éducatif, qui est remplacé par un autre service offrant un soutien éducatif plus intense. Une évaluation psychiatrique est ensuite demandée pour Alice, ainsi que l'intervention du service social communal pour résoudre des questions d'endettement du couple. Cependant, l'attitude des parents reste inchangée. Après avoir cherché à collaborer avec eux pendant des années, les différents services mis en place commencent à se retirer et à interrompre leur prise en charge. L'APEA constate que la première hypothèse d'intervention n'a pas eu d'effet, mais ne passera jamais à l'étape suivante, qui prévoit le placement des enfants. Simona et Giuseppe sont désormais des adultes. Aux coûts du processus examiné, suivront des coûts d'assistance dans le long terme car Alice et Simona n'ont pas de formation. Le soutien éducatif intensif constitue l'essentiel des frais de support⁶⁰.

⁵⁹ La différence entre le minimum et le maximum est déterminée par le processus d'estimation, basé sur des scénarios minimaux et maximaux : nombre minimal et maximal de jours en crèche (mesure de protection) pour Chiara, tarif minimal et maximal pour le séjour en foyer et tarif minimal et maximal pour l'hospitalisation du père de Chiara.

⁶⁰ Ce dernier est estimé sur la base du tarif journalier cantonal et de la durée (nombre de jours) de son intervention dans le processus. Toutefois il s'agit d'un montant estimé exclusivement sur la base des informations incluses dans le dossier de l'APEA, car aucune facture n'était disponible. Il n'est donc pas possible de savoir si un montant plus bas aurait été facturé par le service, sur la base des journées effectives d'intervention, vu le refus répété des parents de suivre le dispositif ordonné par l'APEA.

Tableau 12. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI05_ Simona, Alice et Giuseppe

Cas TI05 : Simona, Alice et Giuseppe		
Type d'exposition	Exposition directe sans engagement des enfants	
Longueur du processus	53 mois	
Acteurs impliqués	APEA, police, Ministère public, hôpital, services psychologiques et psychiatriques, UAP, services d'accompagnement éducatif, thérapeutes des parents, écoles, service social communal	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> -Intervention policière et accès à l'hôpital de mère et filles -Hospitalisation de la mère -Ouverture du dossier de l'APEA (audience avec les parents, requête d'informations auprès de l'école) -Audience avec Madame chez l'APEA et dénonciation des violences à son encontre -Reprise de l'enquête (audition des enfants, audiences avec parents, évaluation psychiatrique, etc.) -Activation du premier dispositif de protection par l'APEA et refus des parents -Révision du dispositif initial et proposition d'un double dispositif par l'APEA -Réactivation du réseau de support et nouveau refus des parents -Retrait du réseau et clôture du dossier 	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	42'228 CHF 3'763 CHF Frais de gestion 6'725 CHF Frais d'expertises et évaluations 31'740 CHF Frais de support	47'361 CHF 6'669 CHF Frais de gestion 8'952 CHF Frais d'expertises et évaluations 31'740 CHF Frais de support

L'affaire concernant Giulia et Sofia (TI03), comme les deux précédentes, se caractérise par une utilisation importante de ressources qui, contrairement aux deux autres cas très complexes présentés, ne concernent pas directement des interventions en faveur des deux mineures impliquées.

De graves violences physiques et psychologiques sont commises par le père de Giulia et Sofia contre leur mère depuis sa première grossesse. Depuis, Giulia et Sofia auraient été directement impliquées dans les faits de violence. Lors d'un de ces épisodes, Madame aurait déposé une plainte pour maltraitance contre son partenaire. Après un énième épisode, la police intervient et ordonne l'expulsion de l'homme. Cette dernière sera ensuite confirmée par le juge qui, après un peu plus d'un mois, clôt l'affaire car le couple déclare vouloir se remettre ensemble, mais demande à l'UAP de surveiller la situation en lui confiant un mandat d'information et de contrôle.

Après la clôture du dossier au tribunal, l'APEA ouvre son propre dossier et lance sa propre enquête en faisant appel à l'UAP (mandat d'évaluation) et à un psychiatre (pour une évaluation des compétences parentales du couple). Le mandat de l'UAP permet d'obtenir des informations supplémentaires, par exemple auprès de l'école des filles. L'évaluation psychiatrique révèle une capacité parentale suffisante de la part des deux parents, mais le médecin suggère de faire appel à différents services pour soutenir les personnes concernées, en particulier la mère, qui souffre d'un syndrome obsessionnel compulsif. Sur la base de ces premières évaluations, l'APEA transforme à nouveau le mandat de l'UAP en information et contrôle, afin de continuer à surveiller la situation.

Entre-temps, l'école contacte l'APEA pour l'informer de certains soupçons de maltraitance de la femme envers ses filles. Des informations supplémentaires sur le père des enfants sont fournies par le thérapeute qui le suit, selon lequel l'homme prendrait soin de ses filles et se montrerait conscient des erreurs du passé, tout en étant inquiet car la mère des enfants aurait interrompu le suivi thérapeutique.

L'ARP décide alors que les filles doivent rester avec leur père avec effet immédiat. En raison du choc subi à cause de la perte de la garde, la mère est hospitalisée dans une clinique psychiatrique. Ici elle bénéficiera d'un droit de visite. Un soutien éducatif à domicile est ordonné dans la décision. La décision de l'APEA se fonde sur le constat que l'évaluation des capacités parentales a mis en évidence des capacités suffisantes de la part du couple, mais elle ne se prononce pas sur les capacités de chacun des parents en cas de séparation. L'APEA rapporte que le père aurait déjà pris les informations nécessaires sur la manière de gérer les filles en cas de séparation et que la mère, qui n'aurait pas démontré les mêmes possibilités, aurait également proféré des menaces à son encontre. Les violences graves commises par l'homme à l'encontre de la femme ne sont pas prises en compte dans la décision finale. Tout au long du processus, les filles ne bénéficient d'aucun soutien spécialisé. Les coûts du processus sont entièrement liés à la gestion du cas, aux frais d'avocat au support sanitaire⁶¹ et aux expertises demandées.

Tableau 13. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas TI03_Giulia_Sofia

Cas TI03 : Giulia et Sofia		
Type d'exposition	Exposition directe avec engagement des enfants et maltraitance	
Longueur du processus	17 mois	
Acteurs impliqués	Avocats des parents, APEA, Pretura, police, thérapeutes des parents, service psychiatrique, hôpital, psychiatre (expertise), école, UAP	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> -Intervention de police avec expulsion -Confirmation de l'expulsion par le juge -Clôture du dossier et mandat à l'UAP -Ouverture dossier APEA et début enquête (mandat UAP et psychiatre) -Suivi UAP (mandat information et contrôle) -Communication de l'école et du thérapeute du père -Décision de l'APEA : garde au père et soutien éducatif -Hospitalisation de la mère 	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	27'276 CHF 3'214 CHF Frais de gestion 5'457 CHF Frais d'avocat 10'264 CHF Frais d'expertises et évaluations 8'341 CHF Frais de support	30'597 CHF 5390 CHF Frais de gestion 5'457 CHF Frais d'avocat 11'409 CHF Frais d'expertises et évaluations 8'341 CHF Frais de support

⁶¹ Outre l'hospitalisation de la mère, des suivis thérapeutiques privés individuels et de couple sont d'abord activés individuellement par les parents, en dehors des mesures ordonnées par l'autorité, et ensuite de facto intégrés dans le dispositif de protection avant la décision finale et donc intégrés dans les estimations (environs 3'000 CHF).

5.4. Analyse des coûts des processus dans le canton de Zurich.

Sur les douze cas examinés à Zurich, quatre concernent des situations d'exposition directe à la violence avec participation des enfants et cinq des cas d'exposition directe à la violence sans engagement des enfants. Dans trois cas les enfants sont particulièrement touchés par les conséquences de la violence. Le coût total estimé des processus jusqu'à la décision relative à la garde et au droit de visite varie entre un minimum de 1'005 CHF et un maximum de 14'984 CHF.

Les coûts des processus analysés sont influencés par différents facteurs, tels que le nombre d'autorités et d'acteurs impliqués, le nombre d'enfants exposés à la violence, la coopération entre les parents et l'autorité, le recours à des services de traduction, à des enquêtes et à des mesures superprovisionnelles.

Outre la variabilité du coût total d'un cas à l'autre, il existe également des différences dans la structure des coûts, qui dépendent de l'évolution des processus et donc des mesures prises par les acteurs concernés, y compris les actions entreprises par les parents.

Dans le scénario minimal, les frais administratifs (liés à toutes les activités menées par les autorités, la police et les services sociaux afin de collecter et d'analyser les informations et de statuer sur le cas) peuvent représenter entre 14 % et 100 % du coût total des processus ; les coûts liés à l'obtention d'avis et d'évaluations d'experts varient entre 0 % et 67 % du coût total ; les frais d'avocats varient entre 0 % et 68 % ; les frais de support varient entre 0 % et 79 % du coût total, mais cette catégorie n'apparaît que dans un seul cas.

Dans le canton de Zurich, il apparaît que, dans les cas examinés, ce n'est pas tant le type d'implication des enfants ou la gravité du cas qui déterminent le montant des frais des processus, mais plutôt le degré de coopération entre les parents et les autorités. Les coûts augmentent considérablement lorsque les parents sont représentés par un avocat et qu'aucun accord ne peut être trouvé concernant les droits de visite. En outre, le fait que la violence, quelle que soit sa gravité, ne soit pas reconnue dans la procédure peut entraîner une réduction des frais de procédure à court terme. Toutefois, cela ne permet pas de réduire les coûts à long terme, car les décisions inappropriées ou inefficaces doivent ensuite être adaptées, ce qui nécessite des procédures et des investigations supplémentaires.

Dans un seul des douze cas examinés (ZH06), un soutien superprovisionnel pour l'enfant a été ordonné avant la décision finale ; il s'agit également du cas avec les coûts estimés les plus élevés. Il convient également de noter que la mise en œuvre des mesures ordonnées n'a généralement pas été prise en compte dans l'estimation des coûts, car elle n'intervient qu'après une décision définitive. Un calcul plus complet des coûts, qui tiendrait également compte de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures, rendrait encore plus visible la fourchette des coûts par cas et soulignerait l'importance de décisions mûrement réfléchies et adaptées au contexte.

5.4.1. Analyse des coûts selon la complexité procédurale et le type d'exposition à la violence des enfants.

Deux cas à faible complexité procédurale et trois cas à complexité élevée ont été sélectionnés pour les analyses détaillées concernant le canton de Zurich. Les différentes formes d'exposition à la violence sont représentées parmi ces derniers, comme le montre le Tableau 14 ci-dessous.

Tableau 14. Aperçu d'une sélection de cas présentant un degré de complexité faible et élevé à Zurich

Cas à faible complexité					
Cas et brève description		Type d'exposition	Coût total min. (CHF)	Coût total max. (CHF)	Audition et/ou Support pour les enfants
ZH08	Conflit sur les droits de visite à la suite d'un jugement en matière de protection de l'union conjugale qui conduit à une décision de l'APEA.	Exposition directe sans engagement	3'404	3'901	Pas de support ni d'audition
ZH09	Intervention de la police et accord ultérieur sur les modalités de visite.	Exposition directe sans engagement	1'005	1'509	Pas de support ni d'audition
Cas à complexité élevée					
Cas et brève description		Type d'exposition	Coût total min. (CHF)	Coût total max. (CHF)	Audition et/ou Support pour les enfants
ZH02	Intervention de la police suivie d'un long processus d'enquête impliquant de nombreuses institutions	Exposition aux conséquences de la violence	2'881	4'177	Auditions, pas de support
ZH10	Une notification de mise en danger par l'école est suivie d'une évaluation approfondie par l'APEA et le KJZ.	Exposition directe sans engagement et maltraitance	4'257	6'524	Auditions des deux enfants aînés, pas de support
ZH12	Intervention de la police après menace de mort du père suivie par protection de l'union conjugale, procédure pénale et évaluation APEA	Exposition directe avec engagement	5'795	6'428	Pas de support ni d'audition (L'enfant a renoncé à être entendu)

Les cas suivants illustrent la diversité de la structure des coûts liés au processus de règlementation et mise en œuvre de la garde et des droits de visite.

Parmi les affaires à faible complexité procédurale, nous retrouvons le cas de Sina (ZH09), une fille de trois ans qui a été exposée aux violences au sein du couple parental, sans y être directement engagée. Un incident grave, au cours duquel le père a menacé la mère avec un couteau devant l'enfant, a conduit à une intervention policière, suivie d'une interdiction de contact et d'une restriction de périmètre, ainsi qu'à l'ouverture d'une procédure de protection de l'enfant auprès de l'APEA. En l'espace de quelques semaines,

un accord sur un droit de visite progressif a pu être trouvé dans le cadre d'une procédure de conciliation. Pour la mise en œuvre de cet accord, et en raison de conflits parentaux persistants ainsi que de capacités de communication limitées entre les parents, une curatelle pour le droit de visite a été instaurée, et le père a été tenu de suivre un traitement en lien avec ses problèmes de dépendance.

Même en présence d'un épisode de violence grave, une procédure rapide et relativement peu coûteuse a été mise en place, grâce au fait qu'un accord parental a été trouvé dans un temps relativement court. Grâce à cet accord, la charge administrative totale du dossier s'est limitée à environ 20 heures de traitement par les autorités⁶². La séquence relativement courte des démarches administratives et le nombre restreint d'acteurs impliqués ont contribué à contenir les coûts de la procédure. Cependant, ces coûts relativement bas reflètent uniquement les frais de gestion du cas liés à la réglementation des droits de visite, car aucun soutien direct n'a été proposé à l'enfant, bien qu'elle ait été exposée à de graves épisodes de violences. Le problème fondamental de la violence au sein du couple et de ses conséquences sur l'enfant est reconfiguré comme une simple incapacité à organiser les relations parentales après la séparation entre Madame et Monsieur. Dans ce contexte, les besoins de l'enfant ne sont pas identifiés par des évaluations et aucune intervention appropriée ne peut être proposée.

Par ailleurs, par la lecture du dossier, on comprend que la réglementation du droit de visite n'a pas pu être maintenue à long terme après la décision de l'autorité (soit après la fin du processus): en raison des problèmes de dépendance persistants du père, les contacts ont été suspendus à plusieurs reprises. Cela souligne qu'un accord entre les parents dans le cadre de la procédure ne constitue pas nécessairement une solution durable dans l'intérêt de l'enfant.

Tableau 15. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH09_ Sina

	Cas ZH09 : Sina	
Type d'exposition	Exposition directe sans engagement	
Longueur du processus	14 mois	
Acteurs impliqués	Police, KESB, tribunal de district	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> - Intervention de la police, y compris mesures de protection - Prise de contact entre l'APEA et les parents - Prolongation des mesures de protection - Auditions communes et individuelles des parents auprès de la KESB - Négociation d'un accord - Décision conformément à l'accord et mise en place d'une curatelle 	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	1'005 CHF 1'005 CHF Frais de gestion	1'509 CHF 1'509 CHF Frais de gestion

L'effet modérateur sur les coûts du processus généré par la non-prise en compte des conséquences de la violence sur les mineurs, alors même que des signaux de souffrance sont manifestés, est également évident dans l'affaire (ZH08) concernant Aline et Elias (de quatre et deux ans). Dans ce cas une procédure de protection de l'union conjugale est d'abord engagée devant le tribunal de district. À ce stade déjà, le tribunal aurait dû considérer qu'au vu du comportement agressif du père et des réactions de peur des enfants décrites par la mère, une réglementation standard des visites ne semblait pas appropriée. Toutefois, le juge accorde

⁶² Un montant de 1'800 CHF a été mis à la charge des parents à titre de frais de décision par les autorités.

la garde à la mère et un droit de visite non accompagné au père, conformément à la pratique judiciaire en cas de séparation.

Peu après la décision de protection de l’union conjugale, le père s’adresse à l'APEA, car la réglementation mise en place s'avère impossible à appliquer dans la pratique et un nouveau processus est déclenché. En effet, malgré l’accord parental, le père n'a pas vu les enfants dans les mois qui ont suivi la décision, car la mère ne souhaitait pas les forcer à rencontrer leur père. Il est frappant de constater que les enfants n'ont pas non plus été entendus dans la procédure de protection de l'enfant qui a suivi et que l'APEA n'a pas approfondi l'affaire après que les parents se sont mis d'accord sur une assistance en matière de droit de visite et des contacts accompagnés. Dans ce cas l'APEA ne s’intéresse que de mettre formellement en œuvre l'accord parental, tout en négligeant les besoins potentiels des enfants dont les craintes visibles dans le dossier du juge, sont invisibilisées dans celui de l’APEA. Une audition des enfants par des spécialistes aurait pu déterminer si les déclarations des enfants étaient l'expression de craintes réelles ou de conflits de loyauté et évaluer leur besoin de soutien. L’absence de support n’occasionne donc pas de frais, ces derniers étant seulement liées à la gestion du cas et aux avocats, dont les frais sont pris en charge par l’assistance judiciaire gratuite.

Tableau 16. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH08_ Aline et Elias

Cas ZH08 : Aline et Elias		
Type d'exposition	Exposition directe sans engagement	
Longueur du processus	5 mois	
Acteurs impliqués	Tribunal de district, APEA, avocate	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> - Jugement en matière de protection de l'union conjugale - Signalements de mise en danger par le père et des connaissances de la famille - Audition des parents - Décision : nouvelle réglementation du droit de visite, mise en place d'une curatelle 	
	Minimum	Maximum
Total Estimation (2 processus)	3'404 CHF 2'084 CHF Frais de gestion 1'320 CHF Frais d'avocat (assistance judiciaire gratuite)	3'901 CHF 2'581 CHF Frais de gestion 1'320 CHF Frais d'avocat (assistance judiciaire gratuite)

Parmi les cas à complexité élevée, nous retrouvons l’affaire concernant Nina (ZH12), une fille de 15 ans et ses parents. Dans cette histoires trois procédures ont été engagées à la suite d'incidents de violence entre ses parents et de menaces proférées par le père à l'encontre de la mère et de la fille : une procédure civile en protection de l'union conjugale, une procédure pénale contre le père et une procédure d'enquête par l'APEA. La coordination entre ces procédures parallèles a été insuffisante, ce qui a produit des chevauchements (p. ex. répétition d’auditions auprès de différentes autorités) qui n’ont été constatés que par hasard lors d’une discussion. Finalement, des demandes de prolongation des mesures de protection ont été déposées simultanément par le tribunal et par le représentant légal de la mère.

Bien que le manque de coordination se soit traduit par une charge de travail accrue, les coûts directs liés aux frais de gestion de l'APEA et du tribunal en raison de la procédure civile sont restés relativement limités⁶³. En

⁶³ Des frais de décision à hauteur de 1'700 CHF ont été facturés par le tribunal au justiciables et seront prise en charge par l’assistance judiciaire gratuite. Ces derniers ne sont toutefois pas pris en compte dans les estimations (voir le

revanche, la prise en charge des frais d'avocat par le tribunal de district, qui s'élevaient à près de 4'000 CHF dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite, a eu un impact significatif sur les coûts globaux. Comme aucune intervention spécifique est mise en œuvre en faveur de Nina au cours du processus, les frais de support ne figurent pas dans la structure des coûts.

Tableau 17. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH12_Nina

	Cas ZH12 : Nina	
Type d'exposition	Exposition directe avec engagement	
Durée du processus	9 mois	
Acteurs impliqués	Tribunal de district, police, KESB, ministère public, avocate	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> - Intervention de la police, y compris mesures de protection - Détention préventive du père - Interrogatoires séparés de Nina, de sa mère et de son père par la police - Prolongation des mesures de protection, y compris les déclarations de la police et du ministère public - Mise en place d'un conseil juridique pour la procédure pénale - L'APEA engage une procédure ; - Le tribunal de district engage une procédure de protection de l'union conjugal - Audition de la mère par l'APEA - Échange entre l'APEA et le tribunal de district concernant la compétence - Classement de la procédure de l'APEA pour incompétence - Audience principale devant le tribunal de district - Jugement en matière de protection de l'union conjugal 	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	5'795 CHF 1'884 CHF Frais de gestion 3'911 CHF Frais d'avocat (assistance judiciaire gratuite)	6'428 CHF 2'517 CHF Frais de gestion 3'911 CHF Frais d'avocat (assistance judiciaire gratuite)

Une autre affaire à complexité élevé est celle de Tom (ZH10), un enfant de 7 ans, et de ses deux frères cadets Louis et Finn. Le processus commence par un signalement de mise en danger émis par l'école sur la base de ses déclarations et de celles de sa mère concernant des violences psychologiques et physiques subies par Tom et sa mère, ainsi que des observations de différent-e-s professionnel-le-s du système scolaire concernant la situation familiale difficile.

Le cas se caractérise par un investissement très important des acteurs impliqués en termes de temps de travail consacré à la coordination et aux communications, notamment en raison de la collaboration multi-professionnelle entre de nombreux acteurs, des difficultés de communication des parents, d'une attitude ambivalente des parents et notamment des perceptions divergentes entre les parents, l'enfant et les services spécialisés impliqués quant à la mise en danger des enfants. Au total, le cas a impliqué environ 82 heures de

chapitre méthodologique à ce propos), car ils n'ont pas de lien direct avec le coût du travail effectué par le personnel du tribunal, qui est déjà représenté dans les frais de gestion.

travail, dont plus de la moitié ont été effectuées par le KJZ, notamment en raison des investigations approfondies et des échanges répétés avec les services spécialisés concernés. Des frais de traduction conséquent se sont élevés à 600 CHF. À la fin de la procédure, et contre la volonté des parents, l'APEA a finalement ordonné un accompagnement socio-éducatif de la famille ainsi qu'une évaluation socio-pédiatrique des trois fils. Une curatelle a été également instituée afin de mettre en œuvre et de coordonner ces mesures⁶⁴. Comme dans la presque totalité des cas analysés, les mesures protectrices des enfants n'interviennent qu'à la fin du processus, c'est pourquoi les frais de support ne figurent pas dans le total estimé.

Tableau 18. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH10_Tom, Louis et Finn

	Cas ZH10 : Tom, Louis et Finn	
Type d'exposition	Exposition directe sans engagement et maltraitance envers les enfants	
Longueur du processus	12 mois	
Acteurs impliqués	KESB, service d'enquête KJZ, enseignants, assistante sociale scolaire, direction de l'école, psychologue scolaire, psychomotricienne, traductrice, pédiatre	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> - Signalement à l'APEA par l'école - Appels téléphoniques entre l'APEA et l'école - Auditions des parents par la KESB - La KESB mandate le service d'enquête (KJZ) - Plusieurs entretiens (individuels) avec les parents et les enfants au KJZ - Visite à domicile de la famille - Demande d'avis à divers spécialistes - Rapport d'enquête du KJZ à la KESB - Information sur les mesures prévues - Consultation du dossier et prise de position des parents - Décision : accompagnement socio-éducatif, évaluation socio-pédiatrique, curatelle pour coordination des mesures 	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	4'257 CHF 1'091 CHF Frais de gestion 3'166 CHF Frais d'expertises et évaluations	6'524 CHF 1'782 CHF Frais de gestion 4'742 CHF Frais d'expertises et évaluations

L'affaire ZH02 concernant Gabriel (16 ans), Elena (11 ans) et Mira (10 ans) illustre bien comment le retard dans la réalisation des évaluations peut avoir une incidence sur la manière dont celles-ci doivent être menées et, entre autres, influencer sur les coûts du processus.

Au début un rapport de police fait état d'une dispute violente entre les parents, à la suite de laquelle l'APEA est impliquée. Au cours de l'enquête menée par l'APEA, des entretiens téléphoniques avec les écoles révèlent des absences répétées et des difficultés scolaires chez les enfants. Bien que l'APEA ait d'abord envisagé une AEMO accompagnée d'une surveillance éducative, les parents demandent qu'une enquête approfondie soit menée afin d'évaluer la nécessité réelle de mesures de protection des enfants. Celle-ci est menée par deux collaborateurs du KJZ et comprend une visite à domicile, des entretiens individuels avec les parents et les

⁶⁴ Les parents ont dû s'acquitter de frais de décision s'élevant à 1'600 CHF.

enfants ainsi que des retours téléphoniques de spécialistes des domaines de l'éducation et de la santé. Au total, le cas a nécessité environ 60 heures, dont plus de la moitié ont été consacrées au KJZ.

Les coûts ont été fortement influencés par le fait que l'enquête a été menée en tandem par une assistante sociale et une psychologue du service de conseil éducatif, ce qui a augmenté les besoins en personnel. En outre, les personnes chargées de l'enquête ont à nouveau rencontré tous les enseignants concernés afin d'obtenir une évaluation actualisée de la situation des enfants, depuis l'enquête de l'APEA. Si cette démarche semble judicieuse, plusieurs mois se sont écoulés entre la déclaration initiale à la police et le début de l'enquête 5 mois plus tard. Le délai entre l'événement déclencheur et le début de l'enquête a en outre compliqué la reconstitution des faits : les parents comme les enfants ont par exemple déclaré de ne plus se souvenir précisément des faits, ce qui a donné lieu à des déclarations contradictoires, susceptibles d'entraîner un surcroît de travail et de coûts.

Tableau 19. Estimation des coûts minimaux et maximaux dans le cas ZH02_Elena, Mira et Gabriel

Cas ZH02 : Elena, Mira, Gabriel		
Type d'exposition	Exposition aux conséquences de la violence	
Longueur du processus	17 mois	
Acteurs impliqués	Police, KESB, service d'évaluation KJZ, enseignants, de différentes écoles, assistante sociale scolaire, médecin spécialiste, spécialiste en insertion professionnelle	
Brève description du déroulement	<ul style="list-style-type: none"> - Intervention de la police, y compris mesures de protection et signalement à l'APEA - Auditions des parents auprès de l'APEA - Appels téléphoniques entre l'APEA et les spécialistes des écoles fréquentées par les enfants - Proposition du AEMO rejetée par les parents - L'APEA mandate le service chargé de l'enquête (KJZ) - Entretien avec les parents, visite à domicile, entretiens avec les enfants par le KJZ - Entretien d'évaluation avec le père auprès du KJZ - Entretien d'évaluation avec la mère au KJZ - Entretiens téléphoniques entre le KJZ et des spécialistes (enseignants, SSA, spécialiste en insertion professionnelle, médecin) - Entretien final avec les parents au KJZ - Appel téléphonique avec les enfants pour conclure l'évaluation - Rapport de clarification du KJZ à l'APEA - Décision : aucune mesure légale 	
	Minimum	Maximum
Total Estimation	2'881 CHF 1'060 CHF Frais de gestion 1'821 CHF Frais d'expertises et évaluations	4'177 CHF 1'548 CHF Frais de gestion 2'629 CHF Frais d'expertises et évaluations

5.5. Analyse des possibilités d'optimisation et des investissements nécessaires dans les cantons Saint Gall, Tessin et Zurich.

L'analyse des coûts liés aux processus qui conduisent à la réglementation et mise en œuvre de la garde et des droits de visite dans les cantons de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich permet de mettre en évidence certains défis communs relatifs à la gestion des processus qui influencent la qualité des décisions prises et ont un impact considérable sur leurs coûts.

Tout d'abord, lorsque les décisions des autorités se fondent exclusivement sur les déclarations des parents et que, d'une manière générale, les autorités donnent la priorité à la recherche d'un consensus entre les parties en ce qui concerne l'organisation de la garde et du droit de visite, les coûts ont tendance à être relativement plus faibles (l'enquête étant limitée) que dans des cas similaires où l'enquête est plus approfondie. Cependant, cette pratique, qui se comprend dans des cas où il n'y a pas de violence au sein du couple parental, va, lorsque l'intervention de l'autorité fait suite à une violence constatée, au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant, la violence étant réduite à un simple conflit entre les parents et ses conséquences sur les enfants étant ignorées. Deuxièmement, en raison de ce qui précède, les services dédiés aux enfants sont rarement activés à un stade précoce pour soutenir les enfants qui ont été exposés à la violence entre leurs parents. Dans ce cas également, les coûts sont limités, mais les besoins des enfants sont ignorés. Enfin, la répartition actuelle des compétences entre les APEA et les tribunaux en matière de droit de la famille ne favorise pas la gestion linéaire des procédures, générant dans plusieurs cas (à Zurich et Saint-Gall) une duplication des procédures et des coûts, et dans d'autres cas (Tessin) la perte d'informations pertinentes sur l'affaire. Dans ce cas également, les pratiques susmentionnées vont à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant. Finalement, les cas analysés suggèrent que les coûts des processus, qui sont strictement liés à la manière de gérer ces derniers, y compris en offrant un soutien rapide et approprié aux victimes, ne suivent pas forcément le type d'exposition à la violence, ni la gravité des violences auxquelles les enfants sont exposés.

Dans la suite du chapitre les optimisations possibles et les investissements nécessaires, afin que les processus soient principalement orientés vers l'intérêt supérieur de l'enfant, sont présentés en lien avec chaque étape du processus, en combinant les éléments ressortant de l'analyse critique des processus et de l'analyse des coûts. Des réflexions sur les impacts des pratiques sur les coûts à long terme sont également proposées.

5.5.1. Optimisations et investissements concernant la phase de signalement et prise en compte de la violence

Au début du processus, la capacité à identifier rapidement la violence et à offrir un soutien immédiat et spécifique aux mineur-e-s exposé-e-s à celle-ci joue un rôle crucial et peut avoir un impact sur les coûts futurs du processus et sur les coûts à long terme; en effet, lorsque la violence n'est pas correctement et/ou rapidement identifiée, il est possible que le processus se prolonge en raison de l'absence de traitement des conséquences de celle-ci, comme le montre, entre autres, l'affaire concernant Alice et Simona (TI05). Ainsi, dans plusieurs cas à faible complexité procédurale parmi ceux examinés, on peut supposer que les économies réalisées, par exemple en ne menant pas d'enquêtes approfondies même en présence d'indices de violence, pourraient se traduire par des coûts plus élevés à long terme.

Le recours relativement limité aux services destinés aux auteur-e-s de violences (dès le signalement des violences aux autorités) dans les cas examinés dans cette étude mérite une réflexion particulière. Bien que cette recherche ne puisse quantifier les économies qui pourraient être réalisées si les auteur-e-s de violences

recouraient à ces services (en termes de coûts de prise en charge à long terme pour toutes les personnes concernées), on peut supposer qu'une refonte des modalités d'accès à ces services favoriserait une prise en charge globale du problème de la violence, grâce à une réponse adéquate et rapide aux besoins de toutes les personnes concernées (y compris les auteur-e-s), ce qui permettrait de réduire la récidive à moyen et long terme et, dans la mesure du possible, de favoriser des parcours de rétablissement des compétences parentales dans l'intérêt des mineur-e-s.

5.5.2. Optimisations et investissements concernant la phase d'instruction du dossier

Plusieurs réflexions peuvent être menées sur la possibilité d'optimiser certaines étapes de la phase d'instruction des dossiers, ainsi que sur la nécessité de réaliser des investissements visant à améliorer l'efficacité de cette dernière.

Un premier aspect critique concerne la temporalité de la transmission des rapports de police aux autorités. Si cela ne semble pas poser de problème à Saint-Gall et dans le canton du Tessin, dans certains cas examinés dans le canton de Zurich, il a été constaté que les signalements de la police à l'APEA ont été effectués avec retard, voire omis. Afin d'améliorer l'efficacité des interventions, un renforcement de la communication interinstitutionnelle semble indiqué, par exemple par l'introduction de délais contraignants pour la transmission des rapports de police ou par l'institutionnalisation d'un échange standardisé entre la police et l'APEA⁶⁵. Les trajectoires analysées montrent que de tels retards compliquent les évaluations et augmentent considérablement la charge de travail, comme le montre bien l'affaire concernant Elena et sa fratrie (ZH02). Outre l'augmentation de la charge liée aux investigations supplémentaires, l'absence de transmission des signalements peut également entraîner des décisions insuffisamment fondées, comme l'illustre le cas de Nils et de ses sœurs (ZH03). Lorsque des décisions sont prises sans disposer de l'ensemble des informations pertinentes, leur efficacité et leur validité en sont compromises. Il en résulte des révisions ou adaptations ultérieures, ce qui est non seulement inefficace, mais entraîne également des retards inutiles dans la procédure de protection de l'enfance.

Deuxièmement, comme le montrent les analyses menées dans les trois cantons sélectionnés, la répartition actuelle des compétences entre les APEA et les tribunaux civils de première instance, prévue par le Code civil, peut entraîner des répercussions sur la linéarité des processus et par conséquent sur les coûts de ces derniers. Les principaux risques qui en découlent sont notamment la duplication des activités de gestion et d'évaluation, mise en évidence dans certains cas à Zurich et Saint-Gall, et le risque de perte d'informations importantes, lorsque par exemple un dossier est transféré d'une autorité à l'autre ou une expertise est ordonnée par une autorité et les décisions consécutives à l'expertise sont prises par une autorité différente. Dans un tel cas, le risque que cette dernière statue sans tenir compte des résultats de l'évaluation ordonnée par l'autre autorité est réel, comme le montre le cas de Rula et de ses frères (TI04). Cette limite est d'autant plus critique que le coût des évaluations et des expertises est important. La fragmentation des compétences entre APEA et tribunaux ne facilite pas non plus la compréhension du fonctionnement des procédures judiciaires pour les personnes impliquées, qui risquent de s'adresser à la mauvaise autorité et par conséquent de ne pas pouvoir faire valoir leurs droits, une fois les délais pour une requête dépassés, comme le montre le cas de Anna (SG04).

⁶⁵ Le recours à des portails informatiques partagés (par exemple SharePoint) permettrait de résoudre ce problème avec un investissement économique et de travail très mesuré. Lors d'une intervention de police, un e-mail pourrait être automatiquement généré et envoyé aux autorités civiles (en particulier l'APEA) afin qu'elles puissent s'activer dans les meilleurs délais.

Un autre aspect commun à plusieurs cas dans les trois cantons considérés concerne l'exercice limité du principe de la maxime inquisitoire par les juges. Dans ce cas, les économies réalisées grâce à une activité d'enquête réduite pourraient se répercuter sur les coûts globaux à moyen et long terme, si les décisions prises s'avèrent inefficaces parce qu'elles ne correspondent pas à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les expertises mandatées à des services externes peuvent avoir une incidence importante sur la durée des processus ainsi que sur leur coût dans les trois cantons pris en considération dans ce chapitre. A ce propos, il faut remarquer que dans le canton de Zurich, le renoncement à une évaluation externe permet de réaliser des économies, car les évaluations effectuées en interne par le KJZ nécessitent d'un temps de travail plus limité (environ 50 heures). Il est donc important que le choix du type d'expertise soit fait sur la base des nécessités du cas et non pas sur la base d'un critère purement économique. Lorsque des évaluations externes sont nécessaires, il est également important de faire bon usage des informations qu'elles contiennent afin d'éviter que le temps passé à attendre les résultats (ainsi que les ressources économiques utilisées) ne soit vain et que l'intérêt supérieur des enfants soit servi, comme l'enseignent certains cas du canton du Tessin.

Dans le canton du Tessin, il apparaît nécessaire d'investir dans des curateurs-trices professionnel-le-s expérimenté-e-s pour soutenir les familles et les mineur-e-s. La pénurie endémique de ces dernier-ère-s sur l'ensemble du territoire cantonal oblige parfois les autorités à adapter les processus décisionnels aux circonstances, par exemple en limitant le recours à ces derniers-ères ou en faisant appel à des curateurs-trices privé-e-s qui ne possèdent pas nécessairement les compétences requises pour cette fonction, ce qui a des répercussions sur la durée des procédures (par exemple, les curateurs-trices ne connaissent pas suffisamment le réseau de services sur le territoire et tardent à mettre en œuvre certaines des mesures suggérées) et sur leur efficacité (par exemple, les curateurs-trices abandonnent leur mission dans des cas particulièrement difficiles). À cet égard, il convient de rappeler que la précarité du statut d'indépendant et la faiblesse de la rémunération prévue pour cette fonction peuvent avoir une incidence sur le nombre et la qualité des professionnel-le-s disposé-e-s à l'assumer. En outre la structure actuelle des autorités régionales de protection sur le territoire entraîne également des inégalités entre les personnes, car les ressources humaines et financières dont disposent les autorités (y compris les curateurs-trices) qui devraient les protéger dépendent de celles des communes du district desservi par ces mêmes autorités, et comme l'étude l'a mis en évidence, cela se traduit par une capacité d'intervention moindre des autorités situées dans des zones rurales et financées par des communes aux ressources économiques plus limitées⁶⁶.

Dans les cas examinés à Zurich et dans le canton du Tessin, les autorités ne font pas appel à un représentant-e légal-e pour les enfants. Toutefois, la présence d'une telle figure, pourrait être particulièrement utile pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant dans les cas où le manque de coopération réitéré des parents l'expose à une situation difficile pendant une période prolongée, ce qui, par ailleurs, sur le long terme pourrait entraîner des coûts encore plus élevés, que ceux liés au recours au-la représentant-e légal-e.

De plus, certains cas examinés dans le canton du Tessin mettent en évidence la nécessité d'investir dans du personnel supplémentaire (chaque assistant-e social-e UAP pouvant gérer jusqu'à 60 cas simultanément). Certaines bonnes pratiques ont été mises en place entre certaines autorités et l'UAP (par exemple, par des communications intermédiaires en attendant le rapport final et l'organisation de réunions d'information périodiques) afin d'atténuer l'impact des délais d'attente. Malgré cela, l'investissement dans le recrutement

⁶⁶ Au moment de la rédaction du présent rapport, les travaux parlementaires visant à définir la transformation des ARP en autorités avec un statut d'organisation judiciaire sont en cours. Cette réforme devra établir un nouveau mode de financement des APEA tessinoises.

de travailleurs-euses sociaux-ales semble être une condition fondamentale pour que ces activités puissent être menées plus rapidement dans l'intérêt des mineur-e-s concerné-e-s.

Il semble également nécessaire d'investir dans le renforcement des effectifs au sein des certaines APEA tessinoises afin de résoudre, au moins en partie, le problème des audiences conjointes entre l'auteur-e et la victime de violences, lorsque celles-ci ont lieu pour pallier le manque de ressources humaines. Selon les déclarations de certaines personnes interrogées, il est également nécessaire d'augmenter les salaires au sein des autorités tessinoises afin de réduire le risque de rotation du personnel et les répercussions qui en découlent sur la continuité des processus décisionnels et la prise en charge des mineur-e-s⁶⁷.

5.5.3. Optimisations et investissements concernant la phase de décision et d'exécution des mesures

Dans les cas examinés concernant les cantons de Zurich et de Saint-Gall des mesures de protection ne sont pas prises avant la décision relative à la garde et à l'autorité parentale. À Zurich dans un seul cas des mesures superprovisionnelles sont prises avant cette dernière. Au contraire, dans les cas tessinois examinés, il est relativement plus fréquent que des mesures de protection (telles que la mise en place de services d'accompagnement éducatif plus ou moins intensifs) soient activées avant la décision finale. Cela se traduit par une différence dans la structure des coûts entre les cantons examinés, les frais de support ayant tendance à être plus élevés au Tessin.

Cependant, il n'est pas certain que les parents auxquels ces aides sont proposées aient l'intention d'en bénéficier. Le manque de coopération de la part des parents (par exemple, lorsqu'ils ne se présentent pas aux rendez-vous avec les autorités et/ou les services) peut entraîner des coûts supplémentaires⁶⁸ lorsque cela se traduit par une répétition des interventions (par exemple, nouvelles interventions de la police en cas de nouveaux épisodes de violence) ou prolonge les activités de gestion (réunions supplémentaires pour définir un nouveau plan d'intervention). A ce propos, une autorité tessinoise participant à l'étude fait remarquer que le renforcement du personnel des services sociaux et socio-sanitaires pourrait favoriser une meilleure prise en charge des personnes, dans la mesure où, disposant de plus de temps, les opérateurs-tries pourraient consacrer plus de temps à l'établissement de la relation de confiance nécessaire avec les personnes à accompagner, limitant ainsi les cas d'interruption ou d'abandon de la prise en charge. Selon certains participants à l'étude, l'amélioration des conditions de travail en général - et dans certains cas également de la rémunération des personnes travaillant dans les services - attirerait des personnes plus expérimentées (et donc plus compétentes dans ce type de situation), ce qui aurait un effet positif sur l'efficacité globale des mesures prises par les autorités tessinoises.

Un autre défi qui ressort clairement dans plusieurs cas saint-gallois, tessinois et zurichois concerne le manque de places disponibles dans les services et les différentes structures d'accueil, dans les familles d'accueil et dans les points de rencontre pour l'exercice des droits de visite surveillés. Dans certains des cas examinés, la prise en charge n'intervient qu'après de nombreuses relances auprès des services par l'autorité qui les a ordonnées. Lorsqu'il n'est pas possible d'exécuter (immédiatement) les décisions de mise sous protection en raison de la surcharge de ces services, on court le risque d'une prolongation injustifiée de la procédure et

⁶⁷ Les salaires des membres des autorités dans les cantons alémaniques ne semblent pas nécessiter d'adéquation d'après les évidences collectées auprès de ces dernières.

⁶⁸ On peut supposer que les processus auraient été moins coûteux en cas de collaboration et activation rapide des mesures ordonnées. Toutefois, si le refus des parents est accepté par les autorités, comme on l'a vu dans certains cas, les processus peuvent être plus courts et moins coûteux, mais le fait de ne pas répondre aux besoins de l'enfant peut raisonnablement entraîner des coûts plus élevés pour la collectivité à long terme.

donc de la souffrance des mineur-e-s concerné-e-s, ainsi que d'une détérioration progressive de la situation (qui, à long terme, pourrait rendre la solution initialement retenue inadaptée). Enfin, l'efficacité du processus qui a conduit à la prise de décision risque d'être compromise, entraînant un gaspillage de ressources humaines et financières. Il apparaît donc évident que pour permettre aux autorités d'avoir un impact réel sur la vie des mineur-e-s exposé-e-s à la violence et d'obtenir les effets escomptés, il est indispensable que ceux et celles qui sont chargés de mettre en œuvre les mesures ordonnées soient en mesure de le faire sans délai. Cela éviterait également que l'autorité adapte la décision à l'offre disponible en privilégiant des solutions sous-optimales lorsque les solutions optimales ne sont pas disponibles.

6. Conclusions

La présente étude a examiné de manière approfondie les processus de réglementation et de mise en œuvre des décisions concernant la garde et les droits de visite s'agissant d'enfants exposés à la violence au sein du couple. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur deux perspectives analytiques complémentaires : d'une part, une analyse documentaire des processus sur un échantillon de 41 dossiers ; d'autre part, une analyse des coûts directs et tangibles liés à une sélection de ces dossiers, collectés dans les cantons de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich. Cette dernière visait à estimer les ressources mobilisées pour rémunérer le travail des professionnel-le-s impliqué-e-s, à partir de la reconstruction des trajectoires d'intervention des différents acteurs concernés. Il s'agit, à ce jour, de la première étude suisse à proposer de telles estimations dans le domaine de la prise en charge des enfants exposés à la violence au sein du couple.

L'analyse documentaire des processus, menée à partir des dossiers des autorités (APEA et tribunaux civils de première instance) concernant des situations d'enfants exposés à la violence au sein du couple, confirme et complète les résultats d'études précédentes, notamment la recherche de Krüger et al (2024) qui s'est appuyée sur des données quantitatives et qualitatives, collectées par le biais de différentes méthodologiques (notamment un sondage, des entretiens et une étude par vignette). En effet, grâce à la reconstitution chronologique des processus, sur la base de dossiers réellement existants, notre étude a permis d'explorer la manière dont les trajectoires d'intervention de chaque acteur s'entrecroisent au fil du temps, déterminant ainsi l'évolution des cas. La lecture diachronique offre un aperçu plus complet des processus dans la mesure où elle permet de comprendre non seulement comment, mais aussi à quel moment ceux-ci interviennent et quelles contraintes ils rencontrent à chaque étape du processus. Elle met, par exemple, en évidence certains dilemmes propres aux cas de violence, auxquels sont confrontés les professionnel-le-s, tels que le conflit entre la nécessité d'accorder à la victime adulte le temps nécessaire pour manifester sa demande d'aide et la nécessité de protéger rapidement les mineur-e-s, ou bien le conflit, pour les autorités, entre la rapidité et le bien-fondé de la décision à prendre.

L'analyse documentaire des 41 dossiers a mis en évidence plusieurs défis communs aux quatre cantons examinés. Tout d'abord, l'étude met en lumière une tendance générale à invisibiliser la violence au sein du couple, et par conséquent, l'exposition des enfants à celle-ci, ainsi qu'à prioriser la régulation des relations parentales après la rupture au détriment de l'analyse des besoins des enfants et de la réponse qui leur est apportée. Lorsque des mesures sont prises en faveur des enfants, celles-ci sont rarement prioritaires. Si la police reste le principal déclencheur de l'intervention des autorités, certains cas analysés montrent des retards dans la transmission des rapports de police aux autorités, ainsi que dans l'action de ces dernières à réception du rapport.

Concernant la phase d'instruction du dossier, on remarque que les enquêtes menées par les juges se limitent souvent aux seules audiences avec les parents, alors que la maxime inquisitoire leur permettrait des enquêtes plus approfondies, qui restent plus communes chez les APEA. Dans tous les cas, en l'absence de signes évidents de détresse, des enquêtes plus approfondies sur la condition des mineur-e-s ne sont généralement pas menées, ce qui contribue à sous-estimer les conséquences de l'exposition à la violence (ce qui pourrait être causé par un manque de connaissance de ses conséquences). De plus la fragmentation des compétences en matière de droit de famille entre les APEA et les tribunaux civils de première instance compromet la continuité de la prise en charge, en raison d'une transmission des informations qui se révèle souvent compliquée. L'audition des mineurs ne semble pas être pratiquée selon des critères uniformes et, lorsqu'elle a lieu, elle se limite généralement aux enfants plus âgés (âgés d'au moins six ans). La représentation des enfants dans les procédures judiciaires n'est pas non plus une pratique systématique.

Cette étude montre que la pratique de l'audience conjointe entre une personne auteure de violence et sa victime n'a pas encore été totalement abandonnée. En outre, dans de nombreux cas, le fait que les parents acceptent les solutions proposées par les autorités peut constituer en soi un objectif de la procédure et ainsi entraîner l'interruption de l'enquête, sans qu'une analyse adéquate des éventuels conflits d'intérêts entre les mineur-e-s et les parents soit menée, pour comprendre si la décision est tout aussi adaptée aux besoins des enfants. Enfin, des lacunes importantes ont été constatées dans la disponibilité des services (p. ex. places en familles d'accueil, foyers, points de rencontre et maison des femmes), ce qui a une incidence sur la capacité à mettre en œuvre les décisions des autorités de manière efficace et sans retard.

Bien que chaque canton dispose d'une certaine marge de manœuvre dans l'organisation de la protection de l'enfance sur son territoire, notamment à travers l'organisation des APEA et des services de protection et la mise en œuvre de certaines mesures de protection (p. ex. la mise en œuvre de l'expulsion immédiate du logement par les polices cantonales), les principaux défis dans le domaine de la protection des mineur-e-s exposés à la violence demeurent communs à l'ensemble des cantons. Les bases légales fédérales, en particulier les dispositions du Code civil qui définissent le cadre commun de la protection des mineur-e-s, ainsi que les cultures professionnelles qui orientent les pratiques des juristes et des travailleurs-euses sociaux-ales semblent constituer les principaux facteurs à l'origine des problèmes soulevés.

Ainsi, les différences dans la configuration des acteurs au niveau cantonal ne sont pas nécessairement déterminantes pour les résultats concernant les mineur-e-s. Par exemple, bien qu'il n'existe pas de service dédié aux mineur-e-s exposé-e-s à la violence dans le couple dans le canton du Tessin – contrairement à Saint-Gall et Zurich – l'analyse des cas montre que, dans les cantons alémaniques, ces services ne sont pas nécessairement sollicités, ni lors de l'apparition de la violence ni par la suite. Cela est apparent dans les cas où le dossier est clôturé après une brève phase d'instruction et sans qu'aucune enquête approfondie n'ait été menée. L'existence de services dédiés ne garantit pas leur mobilisation lorsque les pratiques professionnelles ne sont pas alignées.

Par ailleurs, les modalités d'organisation et de financement des différentes institutions cantonales impliquées dans la protection de l'enfance peuvent conduire à des approches différentes dans certains domaines spécifiques. Dans le canton du Tessin, par exemple, la tenue d'audiences conjointes semble parfois résulter de ressources insuffisantes, obligeant à limiter le temps de travail du personnel de l'autorité. En même temps, la pénurie de curateurs-trices, signalée par plusieurs autorités, représente un risque tangible pour la gestion efficace des processus, dans la mesure où le recours à des curateurs-trices peu expérimenté-e-s compromet les possibilités de coordination du réseau de services autour des mineur-e-s ainsi que l'accompagnement éducatif des parents.

Les coûts des procédures varient en fonction du type d'activités menées par les acteurs impliqués. Cependant, l'analyse des processus montre que ces activités et les mesures mises en œuvre ne sont pas toujours alignées, ni suffisantes pour répondre aux besoins de protection exprimés par les enfants exposés à la violence. Autrement dit, les coûts engagés ne reflètent pas nécessairement la gravité des violences subies ni le type d'exposition des enfants.

En particulier, lorsque la violence au sein du couple et/ou l'exposition des mineur-e-s à celle-ci ne sont pas détectées, ou lorsque toutes les mesures nécessaires pour exclure un problème de sécurité pour le-a mineur-e ne sont pas prises, les coûts des procédures à court terme restent relativement plus faibles (l'enquête étant limitée) que dans le cas contraire, à exposition du-de la mineur-e égale. Cette dynamique est évidente, par exemple, dans les cas où les décisions des autorités se fondent exclusivement sur les déclarations des parents et que, d'une manière générale, les autorités donnent la priorité à la recherche d'un consensus entre les parties en ce qui concerne l'organisation de la garde et du droit de visite.

Dans les situations où la violence n'a pas été correctement identifiée et n'a pas donné lieu à la mise en place de mesures de protection immédiates (dès le premier signalement à l'autorité) ou ultérieures, les décisions relatives à la garde et aux droits de visite sont susceptibles d'engendrer à long terme des coûts supplémentaires pour les personnes directement concernées, les finances publiques et la société dans son ensemble. En effet, comme le montrent les études sur les expériences d'adversité dans l'enfance (*adverse childhood experiences*), l'exposition à la violence dans le couple peut avoir des conséquences à long terme sur différents domaines de la vie, notamment la santé, l'insertion socio-professionnelle, la vie sociale et familiale (Rokach et Clayton, 2023). Parmi les conséquences de l'exposition à la violence, il y a également la possibilité que l'enfant reproduise à l'âge adulte les comportements violents appris pendant son enfance ou qu'il soit à nouveau victime de violence, comme le montrent les études sur la transmission intergénérationnelle de la violence (Herrenkohl et al., 2022).

Par ailleurs, la répartition actuelle des compétences entre les APEA et les tribunaux en matière de droit de la famille ne favorise pas une gestion linéaire cohérente des procédures. Elle entraîne, selon les cantons, soit une duplication des procédures et des coûts (Zurich, Saint-Gall), soit une perte d'informations pertinentes (Tessin). Ces pratiques vont, là encore, à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Comme toute recherche, cette étude n'est pas exempte de limites. Comme déjà mentionné, l'échantillon des dossiers n'est pas représentatif de toutes les situations d'exposition à la violence qui pourraient être vécu par des enfants. De plus, cette étude ne permet pas d'estimer les coûts liés à la mise en œuvre des mesures relatives au droit de visite et d'hébergement postérieures aux décisions des autorités. L'analyse porte sur des décisions relativement récentes, prises dans le contexte du cadre réglementaire actuel, ce qui empêche d'en suivre l'exécution à long terme. Des études longitudinales futures pourraient apporter des données supplémentaires sur l'écart entre les ressources effectivement engagées et celles qui devraient l'être, en comparant l'évolution des parcours de vie des mineur-e-s exposé-e-s à la violence au sein du couple parental. Enfin, contrairement au domaine de l'économie de la santé, où des valeurs moyennes standardisées (*flat rates*) sont largement établies, il n'existe pas de telles bases de données pour les interventions en protection de l'enfance. La grande diversité des pratiques et des situations, tant entre cantons qu'à l'intérieur de ceux-ci, en constitue l'une des principales raisons.

Cependant, au vu des résultats obtenus, il est possible de formuler plusieurs recommandations à l'intention des professionnel-le-s, des autorités et des décideur-euses politiques concerné-e-s par l'exposition des mineurs à la violence dans le couple. Ces recommandations s'inscrivent dans une perspective qui pense la protection de l'enfance comme un écosystème articulant protection, participation et prévention, et mobilisant les ressources financières et humaines dans une logique d'efficacité à long terme. Six constats majeurs se dégagent, dessinant une feuille de route pour l'avenir.

1. *Renforcement de la participation de l'enfant dans les procédures, en développant des outils adaptés à son âge et à sa capacité de discernement.*

L'analyse intercantonale révèle que, malgré le cadre légal (Convention relative aux droits de l'enfant, Convention d'Istanbul), la parole des enfants reste marginalisée. Leur audition n'est pas la règle, le consensus parental ayant tendance à être priorisé dans une tension entre logique de protection et maintien des liens familiaux. Pour le travail social, cela confirme la nécessité d'un accompagnement centré sur l'enfant, qui reconnaît sa vulnérabilité, mais aussi sa capacité d'agir. Une visibilité accrue des enfants comme sujets de droits devrait être garantie.

2. *Investir dans la formation des professionnel-le-s impliqué-e-s dans des situations de violence à tous les niveaux.*

Afin que les divergences d'approche soient aplanies, il est essentiel de doter les intervenant-e-s des compétences nécessaires pour prendre des décisions dans des situations complexes, souvent

caractérisées par la nécessité de protéger des intérêts contradictoires (p. ex., l'autodétermination des victimes et la protection des mineur-e-s). Cette formation doit être spécifique aux situations de violence et interdisciplinaire, en intégrant les apports du droit, du travail social, de la psychologie et de l'analyse sociologique. En effet, à court et moyen terme, cela pourrait favoriser la création de synergies entre les collaborateurs et collaboratrices de différentes institutions, par la compréhension des contraintes temporelles, financières et réglementaires spécifiques à chacun-e et la recherche de solutions partagées, qui vont au-delà des possibilités d'intervention de chacun. La formation des juristes dans le domaine social est particulièrement importante à cet égard.

3. *Réviser le cadre réglementaire relatif à la violence au niveau fédéral.*

Il s'agit notamment de :

- Simplifier la répartition des compétences entre les tribunaux civils de première instance et les autorités de protection dans le domaine du droit de famille afin d'éviter les transferts répétés de dossiers d'une autorité à l'autre et de favoriser, autant que possible, une prise en charge par une même autorité⁶⁹.
- Instaurer une obligation de recherche systématique des indices de violence lors des séparations pour les autorités civiles (comme déjà suggéré par Büchler et Raveane, 2024 et Droz-Sauthier et al, 2024).
- Fixer des délais légaux contraignants pour la transmission d'informations et la réaction des autorités, afin d'éviter les retards qui compromettent la protection.

Bien que la modification des bases légales ne garantisse pas, à elle seule, un changement des pratiques professionnelles (comme le montre l'état actuel de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul), elle constituerait un levier pour améliorer la prise en charge des enfants exposés à la violence au sein du couple parental.

- ### 4. *Harmoniser les pratiques à l'échelle fédérale.* Les disparités territoriales de ressources et la fragmentation des pratiques (différents délais et protocoles) traduisent l'absence de standards nationaux et génèrent des inégalités d'accès à la protection (p ex. différentes durée des expulsions de la personne violente, différentes conditions requises pour le signalement du cas par la police). Le principe d'équité territoriale doit être garanti. L'harmonisation des pratiques cantonales (notamment des protocoles de coopération entre police, APEA, tribunaux et services spécialisés) constitue une condition essentielle pour la mise en œuvre effective de la Convention d'Istanbul en Suisse.
- ### 5. *Investir dans la prévention.* L'analyse des coûts montre que ce n'est pas la gravité de la violence, ni le type d'exposition, mais la complexité institutionnelle et la coopération parentale qui influencent le plus les coûts des processus. Or, les études existantes montrent que les interventions précoces et coordonnées sont plus efficaces et efficientes (Zhang et al. 2009 ; Holmes et al., 2018 ; MacMillan et

⁶⁹ A noter que l'unification au sein des tribunaux des compétences pour statuer sur les questions relatives aux enfants est préconisée dans le rapport du Conseil fédéral du 6 juin 2025 « Juridiction et procédure en droit de la famille : état des lieux et propositions de réforme ». La présente étude montre toutefois que sans une remise en cause des pratiques des tribunaux civils de première instance notamment concernant le recours relativement moins fréquent des juges à la maxime inquisitoire, cela pourrait impliquer le risque de ne pas prendre adéquatement en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. La différence de composition des tribunaux et des APEA, ces-dernières étant interdisciplinaires, pourrait par ailleurs entraîner des conséquences sur la détection précoce de symptômes de mal-être des enfants consécutifs à des épisodes de violence qui n'ont pas forcément été explicités auparavant.

al., 2009), établissant l'investissement préventif comme une stratégie éthique et pragmatique. Cette étude affirme la nécessité d'investir dans la prévention, afin d'assurer un accompagnement global des enfants et de leurs familles, tout en renforçant la responsabilisation des auteur-e-s de violence.

6. *Financer adéquatement les services chargés de l'évaluation et de la mise en œuvre des mesures de protection.* L'analyse des processus montre à quel point il est nécessaire de financer adéquatement les services afin d'éviter que leur surcharge ne rende inefficace l'action des autorités et, dans certains cas, n'ait déjà un effet rétroactif, lorsque l'autorité évite d'activer un service donné (connaissant ses lacunes) et s'oriente vers des solutions moins appropriées. En outre, dans certains cas, l'augmentation des effectifs dans les services de soins pourrait accélérer la prise en charge des mineur-e-s dès la phase d'évaluation.

En conclusion, la transition vers l'adoption pleine et entière de la Convention d'Istanbul est toujours en cours. Les professionnels et professionnelles qui travaillent au sein des autorités et des services sont les actrices principales de ce défi et ont besoin d'outils adaptés pour atteindre l'objectif final. Les entretiens et les focus groupes avec les participant-e-s à cette étude ont mis en évidence l'esprit critique avec lequel ceux-ci et celles-ci s'interrogent de manière réfléchie sur leurs propres processus décisionnels. Cela constitue un levier précieux sur lequel s'appuyer pour mener à bien la transition.

7. Références

- Affolter-Fringeli, K. (2021). *Zur Rolle der administrativen Aufsichtsbehörden in Bezug auf Berufsbeistandschaften. Kurzgutachten*. KOKES. https://www.kokes.ch/download_file/view/1196/259
- Alvarez-Lizotte, P., Lessard, G., & Rossi, C. (2016). L'exposition des enfants à la violence conjugale post-séparation : Enjeux de l'intervention psychosociale et des suivis judiciaires. In M.-C. Saint-Jacques, C. Robitaille, A. St-Amand & S. Levesque (Eds.), *Séparation parentale, recomposition familiale* (pp. 241-260) : Presses de l'Université du Québec.
- Amberg, H., Rickenbacher, J., Müller, F., Mariéthoz, S., & Brun, N. (2024). *Fachkräftestudie im Sozialbereich. Bericht zuhanden des Schweizerischen Dachverbands für die Berufsbildung im Sozialbereich SAVOIR SOCIAL und der Konferenz der Fachhochschulen für Soziale Arbeit Schweiz SASSA*. Lucerne : Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Amt für Jugend und Berufsberatung & KESB Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Zürich (2017). *Grundlegendokument zur Zusammenarbeit Mandatszentren AJB und KESB Standards und Abläufe*. https://www.kpv-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/ajb_kesb_grundlegendokument_1.8_ohne_vorbemerkung_20171206.pdf
- Artias (2025). *Mesures de protection de l'enfant*. <https://www.guidesocial.ch/recherche/fiche/mesures-de-protection-de-l-enfant-106>. Dernier accès 13.08.2025
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2004). Analysing documentary realities. *Qualitative research*, 3(5), 77-92.
- Baier, D., Biberstein, L. & Markwalder, N. (2023). *Betroffenheit von Gewalt in Partnerschaften: Ausmass und Entwicklung in der Schweiz: Ergebnisse von Repräsentativbefragungen*. Bern: EGB.
- BFEG – Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2020a). *La violence domestique à l'encontre des enfants et des adolescent-e-s*. Feuille d'information B3, Juin 2020
- BFEG – Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2020b). *Interventions auprès des auteur-e-s de violence*. Feuille d'information B7, Août 2020
- BFEG – Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2020c). *Violence domestique : définition, formes et conséquences*. Feuille d'information A1, Juin 2020
- BFEG – Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2022). *Procédures civiles en cas de violence domestique*. Feuille d'information C2, Janvier 2022
- BFEG – Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2024). *Chiffres de la violence domestique en Suisse*. Feuille d'information A4, Juillet 2024
- Büchler, A. & Raveane, Z. (2024). *Autorité parentale, garde, droit de visite et violence domestique (Expertise)*. Berne : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG
- Cattagni Kleiner, A., & Romain Glassey, N. (2021). *Perceptions des mères victimes de violence dans le couple quant à l'adéquation des réponses professionnelles et institutionnelles à leurs besoins*. Lausanne : Unité de médecine des violences.
- Champion, C., Beetschen, M., & Ettlin, R. (2022). *Évaluation de la prise en charge des auteur-e-s de violence domestique dans le cadre de la LOVD. Rapport sur mandat du BEFH*. Socialdesign. Lausanne.

- Conseil de l'Europe (2011). *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*. Istanbul, 11 mai 2011
- Conseil de l'Europe (2011). *Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, Série des traités du Conseil de l'Europe - n° 210, Istanbul, 11 mai 2011
- COPMA (2023). KESB: Organisation in den Kantonen (Stand 1.1.2023) /// APEA: Organisation dans les cantons (état: 1.1.2023). https://www.kokes.ch/application/files/1216/7252/0228/KESB_Organisation_in_den_Kantonen_2023.pdf
- CSVD - Conférence suisse contre la violence domestique (2023). Plans d'action et de mesures, ainsi que séries de mesures pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique dans les cantons et les grandes villes – une vue d'ensemble (mai 2023). Repéré le 06.09.2023 depuis <https://csvd.ch/resume-plans-daction-et-de-mesures/>
- Cullati, S., Burton-Jeangros, C., & Abel, T. (2018). Vulnerability in health trajectories : Life course perspectives. *Swiss Journal of Sociology*, 44(2), 203-216.
- De Puy, J., Casellini-Le Fort, V., & Romain Glassey, N. (2020). *Enfants exposés à la violence dans le couple parental*. Lausanne : Unité de médecine des violences.
- Déroff, M.-L., & Potin, E. (2013). Violences conjugales dans l'espace familial : que fait-on des enfants ? Pratiques professionnelles au croisement des champs de la protection de l'enfance et des violences conjugales. *Enfances, Familles, Générations*(18), 120-137.
- DGEJ, *Guide de référence pour l'appréciation et l'évaluation du danger encouru par l'enfant et des compétences parentales*, Lausanne, 1er septembre 2019.
- Dipartimento della sanità e della socialità (nd-b), *Misure di protezione per minori e adulti*. Dernier accès le 11.07.2025 <https://www4.ti.ch/dss/dasf/temi/aiuto-e-protezione/protezione-di-famiglie-minori-e-adulti/misure-di-protezione-per-minori-e-adulti/misure-di-protezione-per-adulti>
- Dipartimento della sanità e della socialità. (nd-a). *Ufficio dell'aiuto e della protezione*. <https://www4.ti.ch/dss/dasf/chi-siamo/ufficio-dellaiuto-e-della-protezione>
- Dipartimento delle istituzioni (2021). *Piano d'azione cantonale sulla violenza domestica. Attori, obiettivi, prime misure*. Repubblica e Cantone Ticino. [https://m3.ti.ch/COMUNICAZIONI/214657/20221121URAP-Piano%20d%27azione%20cantonale%20VD-Aggiornamento\(CANC\).pdf](https://m3.ti.ch/COMUNICAZIONI/214657/20221121URAP-Piano%20d%27azione%20cantonale%20VD-Aggiornamento(CANC).pdf)
- Dipartimento delle istituzioni (2022). *Piano d'azione cantonale sulla violenza domestica: Misure, implementazione e attuazione*. Repubblica e Cantone Ticino. https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/Violenza_domestica/Piano_d_azione_cantonale_VD_-_Misure__implementazione_e_attuazione.pdf
- Droz-Sauthier, G., Gianella-Frieden, E., Krüger, P., Cottagnoud, S. L., Mahfoudh, A., & Mitrovic, T. (2024). Mesures de protection de l'enfant en cas de violence dans le couple parental : de la Convention d'Istanbul au droit suisse. Analyse et propositions. *FamPra.ch*, 25(3), 570-598.
- Erez, E., Adelman, M., & Gregory, C. (2009). Intersections of immigration and domestic violence : Voices of battered immigrant women. *Feminist Criminology*, 4(1), 32-56.

- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1), 80–92. <https://doi.org/10.1177/160940690600500107>
- Ferguson, H. (2003). Outline of a critical best practice perspective on social work and social care. *British Journal of Social Work*, 33(8), 1005-1024.
- Flick, U. (2007). Managing quality in qualitative research: a focus on process and transparency. In *Managing quality in qualitative research: A focus on process and transparency* (pp. 131-140). London: SAGE Publications.
- FRA, Fundamental Rights Agency of the European Union. (2014). *Violence against women: an EU-wide survey: main results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Friedli, F. (2021). *Régulation des relations familiales et reproduction de l'ordre de genre : des transformations du droit à la justice en action [Thèse de doctorat]*. Université de Lausanne.
- Friedli, F. (2022). Se rencontrer entre pères pour dénoncer une justice familiale « hostile aux hommes » : analyse du militantisme paternel en Suisse. In M. Avanza, J. Miaz, C. Péchu, B. Voutat (Eds.), *Militantisme de guichet : perspectives ethnographiques* (pp. 337-364). Lausanne : Antipodes.
- Friedli, F. (2024). De la puissance paternelle au partage de l'autorité parentale (1978-2014). La désacralisation du mariage au profit de la (re)sacralisation de la paternité ? In T. Delessert, C. Boraschi & N. Valsangiacomo (Eds.), *Pauvres, immorales et contraintes. Les adversités des mères célibataires en Suisse* (pp. 59-73). Zurich : Seismo.
- Fry D. A., Elliott S. P. (2017). Understanding the linkages between violence against women and violence against children. *The Lancet Global Health*, 5(5), e472–e473. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30153-5](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30153-5)
- Gloor, D., & Meier, H. (2004). *Gesundheit und Gewalt im sozialen Nahraum: Repräsentativbefragung bei Patientinnen der Maternité Inselhof Triemli, Klinik für Geburtshilfe und Gynäkologie* (Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich & Maternité Inselhof Triemli, Hrsg.). Bern: Edition Soziothek.
- GREVIO, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. (2022). *GREVIO Baseline Evaluation Report Switzerland*. Strasbourg: Council of Europe.
- Guedes A., Bott S., Garcia-Moreno C., Colombini M. (2016). Bridging the gaps: A global review of intersections of violence against women and violence against children. *Global Health Action*, 9(1), 31516. <https://doi.org/10.3402/gha.v9.31516>
- Haddou R, *De plus en plus d'enfants hébergés en urgence dans les hôpitaux vaudois*, 24Heures.ch, 23 mai 2025.
- Herrenkohl, T. I., Fedina, L., Roberto, K. A., Raquet, K. L., Hu, R. X., Rousson, A. N., & Mason, W. A. (2022). Child Maltreatment, Youth Violence, Intimate Partner Violence, and Elder Mistreatment: A Review and Theoretical Analysis of Research on Violence Across the Life Course. *Trauma, Violence, & Abuse*, 23(1), 314–328.
- Hester, M. (2011). The three planet model : Towards an understanding of contradictions in approaches to women and children's safety in contexts of domestic violence. *The British Journal of Social Work*, 41(5), 837-853.

- Hester, M., Pearson, C., Harwin, N., & Abrahams, H. (2007). *Making an impact : Children and domestic violence, a reader* (2nd ed. ed.). London : Jessica Kingsley.
- Holden, G. W. (2003). Children exposed to domestic violence and child abuse : terminology and taxonomy. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 6(3), 151-160.
- Holmes MR, Richter FGC, Votruba ME, Kristen AB, Bender AE (2018). Economic burden of child exposure to intimate partner violence in the United States. *Journal of Family Violence* 2018; 33:239-249.
- Holmes, L., Landsverk, J., Ward, H., Rolls-Reutz, J., Saldana, L., Wulczyn, F., & Chamberlain, P. (2014). Cost calculator methods for estimating casework time in child welfare services: A promising approach for use in implementation of evidence-based practices and other service innovations. *Children and youth services review*, 39, 169–176. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2013.10.003>
- Holt, S., Buckley, H., & Whelan, S. (2008). The impact of exposure to domestic violence on children and young people : A review of the literature. *Child Abuse & Neglect*, 32(8), 797-810.
- Jaquier, V. (2016). *L'efficacité des programmes pour les auteurs à prévenir la réitération des violences conjugales: Une synthèse narrative / Die Wirksamkeit von Täterprogrammen zur Prävention von Wiederholungstaten bei häuslicher Gewalt: Eine narrative Übersicht*. Berne: Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG).
- Jaquier, V., Loup, S., & Grossrieder, L. (2024). *Évaluation du dispositif régi par la LOVD, Rapport sur mandat du Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes du canton de Vaud (BEFH)*. Bulle : Outsiders Sàrl.
- Johnson, M. P. (2008). A typology of domestic violence: Intimate terrorism, violent resistance, and situational couple violence. Boston, MA: Northeastern University Press.
- Jud, A., Heiniger, S., Kobler, I., Boegli, G., Harms Huser, D., & Kinderschutzgruppe Universitäts-Kinderspital Zürich. (2025). Varianz und Differenzierung von Kosten im klinischen Kinderschutz für unterschiedliche Arten von Gewalt in unterschiedlichem Alter. *Monatsschrift Kinderheilkunde*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s00112-025-02180-2>
- Jud, A., Mitrovic, T., & Rosch, D. (2017). Praxis der KESB im Umgang mit Feststellungen des Kindesverhältnisses: Ergebnisse einer schweizweiten Online-Befragung. *Die Praxis des Familienrechts*, 18(3), 675-695.
- Kanton St.Gallen. (2021). *Empfehlungen für kindgerechte Verfahren im Kanton St.Gallen*. https://www.sg.ch/gesundheit-soziales/soziales/kinder-und-jugendliche/kindesschutz/kindesschutz-konferenz/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist_1987136200/DownloadListPar/sgch_download.ocf/ile/Empfehlungen%20f%C3%BCr%20kindgerechte%20Verfahren%20im%20Kanton%20St.Gallen.pdf
- Kanton Zürich & KESB Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Zürich (2022). *Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) bei Gefährdung des Kindeswohls*. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/bildungsdirektion/ajb/interfall/grundsaeetze_der_zusammenarbeit_zwischen_den_schulen_und_kesb.pdf
- Kanton Zürich (2018). *Abklärungen im Kinderschutz / Standards, Instrumente und Herausforderungen für die KESB – Leitfaden*. <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder->

dokumente/themen/familie/kindesschutz/fachaufsicht_kesb/leitf%C3%A4den/leitfaden_abkl%C3%A4rungen_kindesschutz.pdf

- Kanton Zürich (2025). *Stopp Häusliche Gewalt*. <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/delikte-praevention/gewalt-extremismus/haeusliche-gewalt.html#-537460538>
- Khazaei, F. (2019). Les violences conjugales à la marge : le cas des femmes migrantes en Suisse. *Cahiers du Genre*, 66(1), 71-90.
- Killias, M., Simonin, M., & De Puy, J. (2005). *Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan: Results of the International Violence Against Women Survey (IVAWS)*. Bern: Stämpfli.
- Krüger, P., Lorenz Cottagnoud, S., Mitrovic, T., Mahfoudh, A., Gianella-Frieden, E. & Droz-Sauthier, G. (2024). *Offres de soutien et mesures de protection pour les enfants exposés à la violence dans le couple parental (rapport final)*. Berne : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG et Conférence suisse contre la violence domestique CSVC.
- Krüger, P., Reichlin, B. (2022) *Violence domestique : Quel contact après la séparation des parents ?, Guide d'évaluation et d'aménagement des relations personnelles pour les enfants victimes de violence domestique*, Lucerne 2022
- Lambert, A. (2009). Des causes aux conséquences du divorce : histoire critique d'un champ d'analyse et principales orientations de recherche en France. *Population*, 64(1), 155-182.
- Lincoln, Y. S. (1985). *Naturalistic inquiry* (Vol. 75). London : Sage.
- Lips, U. (2013). Kinderschutz und Medizin. In D. Rosch & D. Wider (Eds.), *Zwischen Schutz und Selbstbestimmung* (pp. 105-118). Stämpfli.
- Lundy, L. (2007). "Voice" is not enough: Conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927–942. <https://doi.org/10.1080/01411920701657033>
- MacMillan HL, Wathen CN, Barlow J, Fergusson DM, Leventhal JM, Taussig HN (2009). *Interventions to prevent child maltreatment and associated impairment*. *Lancet*; 373:250-266.
- McTavish, J. R., MacGregor, J. C., Wathen, C. N., & MacMillan, H. L. (2016). Children's exposure to intimate partner violence: an overview. *International Review of Psychiatry*, 28(5), 504–518. <https://doi.org/10.1080/09540261.2016.1205001>
- Méndez, A. (Ed.). (2010). *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*. Louvain-la-Neuve : Academia Bruylant
- Merriam, S. B., Tisdell, E. J. (2009). Dealing with validity, reliability, and ethics. *Qualitative research: A guide to design and implementation*, 209-235.
- Odier, L., Gerber, C., Balmer, R., & Galley, L. (2024). *Protection de l'enfant dans les séparations parentales conflictuelles. Étude exploratoire dans les cantons romands*. Lausanne : Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse.
- PAN-CI/VD, *Plan d'action 2020-2027 de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul dans les domaines de compétence cantonale*, adopté par le Conseil d'État vaudois le 17 mars 2021. Consultable : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/egalite-entre-les-femmes-et-les-hommes> > Lutte et prévention de la violence dans le couple > Convention d'Istanbul.

- Prior, L. (2003). *Using Documents in Social Research*. London: Sage.
- Repubblica e Cantone Ticino (2025). *Contrastare la violenza domestica: il Ticino traccia un bilancio incoraggiante*. https://www4.ti.ch/tich/area-media/comunicati/dettaglio-comunicato/?NEWS_ID=256430
- Rieder, S., Bieri, O., Schwenkel, C., Hertig, V., Amberg, H., (2016). *Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht*. Luzern: Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Rokach, A., & Clayton, S. (2023). *Adverse childhood experiences and their life-long impact*. Elsevier.
- Rosch, D., Hauri, A. (2022). Kinderschutz. In: D. Rosch, C. Fountoulakis & C. Heck (Hrsg.) *Handbuch Kindes- und Erwachsenenschutz. Recht und Methodik für Fachleute* (3. Aufl., S. 462–515). Bern: Haupt Verlag.
- Rouiller C. (2018). *Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'État du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels*.
- Stadt Zürich (2025). *Woher kommen die Meldungen an die KESB? Medienmitteilung*. <https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2025/06/woher-kommen-meldungen-an-kesb.html>
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. London : Sage
- Tribunal cantonal, *Circulaire n° 32, Service de protection de la jeunesse*, Lausanne, 22 juillet 2019.
- Tribunal cantonal, *Circulaire n° 38, Droit de la famille : Répartition des compétences*, Lausanne, 18 janvier 2017.
- Walker, L. E. (1979). *The Battered Woman*. New York: Harper & Row
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. London : Sage
- Yurkina O, *Le canton de Vaud face au dilemme des hospitalisations sociales*, LeTemps.ch, 6 avril 2023.
- Zhang T, Hoddenbagh J, McDonald S, Scrim K. (2009) *An estimation of the economic impact of spousal violence in Canada*. Ottawa: Department of Justice Canada, Research and Statistics Division; 2012.

ANNEXE : APERCU DES CAS ANALYSES

ID CAS	PSEUDO	SCENARIO	AUTORITE	TYPE D'EXPOSITION A LA VIOLENCE ⁷⁰	ANNEE DE NAISSANCE DES ENFANTS	AGE DES ENFANTS AU MOMENT DE LA DECISION	DECISION FINAL DE L'AUTORITE	AUDITION DES ENFANTS
SG01	Riccarda, Johannes, Eloise	Enfant placé dans une famille d'accueil et féminicide dans la famille concernée – placement immédiat dans une autre famille d'accueil (au sein de la même famille), où il sera déterminé s'il s'agit d'une solution persistante. (L'APEA était déjà saisie du cas avant le féminicide.)	APEA 1	SEN	2007, 2004, 2009	17, 19, 14	Placement définitif dans une famille d'accueil (pour Riccarda). Johannes avait déjà été placé dans cette nouvelle famille avant le féminicide (il avait déjà un contrat de placement).	Oui
SG02	Claudio	Intervention de la police informe l'APEA (procédure standard SG)	APEA 1	SEN	2022	2	Renonciation aux mesures de protection de l'enfance	Non
SG03	Lia, Cyrill	La mère se présente auprès de l'APEA pour demander une curatelle : les enfants font état de conflits entre les parents.	APEA 1	SEN	2015, 2013	9, 10	Mise en place d'une curatelle pour les deux enfants.	Oui
SG04	Anna	Intervention de la police (comportement suspect du père, signes de psychose), qui informe l'APEA (procédure standard SG). Dans un premier temps, aucune prise en charge n'est mise en place, car le père est hospitalisé pour une courte durée. Plus tard, la mère signale à l'APEA un danger si le droit de visite accordé par le tribunal est appliqué.	APEA 1	ECO	2018	5	Mise en place d'une curatelle pour le droit de visite	Non

⁷⁰ Lorsque plusieurs formes d'exposition sont présente, le cas est attribué à la forme la plus grave, selon l'ordre croissant suivant : ECO= exposition aux conséquences ; SEN= exposition directe sans engagement ; AEN= exposition directe avec engagement.

SG05	Nelly, Edward, Nina	Séparation des parents ; le père agresse la femme de son nouveau partenaire (le blesse mortellement), le père est emprisonné pour au moins 6 ans. La mère demande la garde exclusive (auprès de l'APEA) pour lui faciliter les démarches administratives. Parallèlement, le père s'adresse à l'APEA parce qu'il ne voit pas assez ses enfants et qu'il faudrait régler le droit de visite.	APEA 1	AEN	2013, 2017, 2022	10, 6, 1	Rejet de la demande de garde exclusive, règlement du droit de visite ("réunion de souvenir"), mise en place d'une curatelle pour ces visites pour Nelly et Edward.	Oui
SG06	Emil, Lisa	Dispute entre la mère et son compagnon, le fils appelle lui-même la police, qui informe l'APEA (procédure standard SG).	APEA 2	AEN	2009, 2006	15, 18	Renonciation aux mesures de protection de l'enfance pour Emil.	Non
SG07	Milo, Noah	Le père s'annonce à l'APEA ; la mère bat l'enfant, intervention simultanée de la police qui fait une annonce à l'APEA (dispute verbale entre parents), l'ordonnance de protection du mariage de la femme est également reçue presque simultanément, le tribunal informe l'APEA.	APEA 2	AEN	2018, 2022	4, 1	Mise en place d'une SPF (accompagnement sociopédagogique) et mise en place d'une curatelle pour les deux enfants.	Non
SG08	Rea, Mathilde	Intervention de la police (dispute entre parents), la police fait rapport à l'APEA (procédure standard SG) et interdiction de périmètre	APEA 2	AEN	2019, 2016	3, 6	Renonciation aux mesures de protection de l'enfance	Non
SG09	Filip, Sybille	Dispute verbale entre parents qui s'envenime, la police fait un rapport à l'APEA (procédure standard SG).	APEA 2	SEN	2018, 2022	6, 1	Renonciation aux mesures de protection de l'enfance	Non

SG10	Lelia	La fille se présente à la police en raison d'une dispute entre ses parents (non mariés) et d'une forte consommation d'alcool par son père, qui l'a déjà menacée à plusieurs reprises. La police fait un rapport à l'APEA (procédure standard SG).	APEA 2	AEN (avec maltraitance)	2009	14	Mise en place d'une curatelle	Oui
SG11	Merlin, Melina, Julia	La mère se rend auprès d'une maison des femmes car elle subit des violences massives. Ensuite une intervention de la KAPO St. Gallen Bedrohungsmanagement a lieu et la mère dépose une procédure pénale et une procédure de protection conjugale auprès du tribunal.	Tribunal	SEN	2008, 2009, 2014	13,12, 7	Procédure de protection de l'union conjugale terminée avec garde pour la mère, mise en place d'une curatelle pour les trois enfants.	Oui
SG12	Oliver	La procédure devant le tribunal commence avec le dépôt de la demande de protection de l'union conjugale de la mère, mais l'enfant est déjà sous curatelle avant sa naissance, qui est gérée par différentes APEA dans différents cantons.	Tribunal	AEN	2016	6	L'enfant est déjà sous curatelle et partiellement placé avant l'audience de protection de l'union conjugale, placement défini dans une famille d'accueil	Oui
TI01	Chiara	Rapport de l'UAP (services de protection) à l'APEA dans le cadre d'une évaluation socio-environnementale demandé par l'APEA pour protéger la mère en difficulté. Le même jour du rapport de l'UAP, l'APEA reçoit aussi un signalement de la police pour "détresse familiale"	APEA 1	SEN	2022 (janvier)	1.5	Privation du droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant pour les parents et placement en foyer de mère et fille. Droits de visite du père auprès du foyer.	Non
TI02	Sergio, Agnese	Intervention police d'abord sans signalement en 2019, ensuite requête d'aide spontanée des parents à l'UAP (service cantonal de l'aide et de la protection)	Tribunal 2	AEN	2012, 2017	12, 7	MPUC - pour le père : privation du droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant, interdiction de périmètre, droits de visite et contribution alimentaire. Ensuite	Oui

							dispositifs de support psycho pour parents et enfants + maison parentale au parent non-gardien (car de propriété de ses parents à lui) + curatelle pour éducation des enfants	
TI03	Giulia, Sofia	Intervention de la police avec expulsion du domicile du père (28b al 4 CC), mais la mère avait déjà dénoncé des épisodes de maltraitance du père envers les filles 2 mois avant l'épisode dans lequel est intervenue la police	Tribunal 2	AEN	2016, 2018	8, 6	Juge: confie la maison parentale au père (car suite à la décision de l'APEA il a la garde des filles et la mère a des droits de visite) + demande à l'UAP de suivre le cas	Non
TI04	Rula, Fatima, Faten, Mohamed	Signalement de conflits familiaux du curateur administratif du père à l'APEA / intervention de police mais pas de trace dans le dossier en 2023	Tribunal 2	SEN	2014, 2015, 2016, 2019	10, 9, 8, 5	Juge: confie la maison parentale au père + aucune pension alimentaire + interdiction de périmètre + confirmation de du suivi de l'UAP (avant l'APEA avait confié la garde au père + droits de visite à la mère)	Oui
TI05	Simona, Alice, Giuseppe	Signalement des urgences (qui reçoivent mère et filles) à l'APEA (épisode de violence de la mère envers le père avec intervention de la police au domicile)	APEA 1	SEN	2006, 2009, 2004	18, 15, 20	Long et inefficace dispositif de protection avec support psychologique pour enfants, support éducatif pour la famille, médiation familiale mais aucun dispositif n'est accepté par les parents. Aucune mise en protection des enfants (les parents sont encore ensemble, les enfants avec les parents)	Oui (déjà à l'hôpital)

TI06	Roman, Igor, Boris	Dénonciation de la mère auprès du service migration et ensuite intervention de la police	APEA 2	AEN	2010, 2012, 2020	14, 12, 4	Garde exclusive des enfants à la mère, suspension des droits de visite pour le père (avec interdiction de périmètre). Soutien psychologique pour les mineurs	Oui
TI07	Marco, Rosa, Samuele	Intervention de la police à domicile (pas d'expulsion). Les parents manifestent l'intention de se séparer	APEA 2	SEN	2011, 2005, 2003	13, 19, 21	MPUC en 2023 (Tribunal): garde exclusive pour la mère et droits de visite pour le père. Soutien psychologique pour le mineur (décision temporaire de l'APEA en 2024)	Oui, le cadet
TI08	Michele	Intervention de la police à domicile.	APEA 2	SEN	2021	3	Dossier archivé sans mesure de protection. Les parents demeurent ensemble.	Non
TI09	Ceu	Intervention de la police avec expulsion du domicile (Lpol 9) prolongée par le juge (28c al.4 CC)	APEA 2	SEN	2014	10	Décision tribunal 2024: prolongation à durée indéterminée de l'interdiction de périmètre. Décision APEA 2024: Suspension de la procédure jusqu'à fin 2024 en raison des désaccords persistants entre les parents au sujet de la contribution alimentaire (parents non mariés).	Non

TI10	Aurora, Fabio, Oreste	Intervention de la police avec expulsion du domicile (Lpol 9) et interdiction de contact et périmètre (décision superprovisionnelle) du juge en 2024; mais les violences existent depuis la naissance du deuxième enfant et la famille était déjà en contact avec l'APEA/Tribunal (avant l'intervention de la police) pour la séparation des parents.	APEA 3	AEN	2011, 2009, 2007	13, 15, 17	Décision superprovisionnelle du tribunal (confirmé successivement): interdiction de contact et de périmètre du père vis-à-vis de la mère et de la fille de 2007. Décision APEA 2024: privation du droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant pour les parents et placement en foyer de l'enfant né en 2009	Oui, enfant de 2009
TI11	Jona, Lorenzo	Intervention de la police qui renvoie le père au service pour auteurs de violence (UAR), mais l'autorité n'intervient que 8 mois plus tard, une fois reçu le rapport du Service cantonal de l'aide et de la protection (UAP), qui mentionne l'intervention de la police.	APEA 3	AEN (avec maltraitance)	2023, 2021	1, 3	MPUC: d'abord garde et autorité parentale à la mère et interdiction de contact et de périmètre pour le père sauf pour les droits de visite surveillés (décision du tribunal), ensuite levé du droit de décider des aspects liés à la santé des enfants pour la mère, placement des enfants en foyer et droits de visite surveillés avec les deux parents séparément par APEA	Oui, l'aîné
VD01	Luca, Léo, Sofia	Expulsion immédiate du logement, art. 28b al. 4 CC, 3 LOVD et 48-51 CDPJ	Tribunal	ECO	2009, 2012 et 2017	13, 10 et 5 ans	Garde provisoire des enfants à la mère ; droit de visite de Monsieur de manière libre et large; contribution d'entretien; mandat à forme de surveillance judiciaire	Oui, 2 aînés

VD02	Samuel, ses trois frères et sa sœur	Retrait du droit de déterminer le lieu de résidence, mesures provisionnelles, art. 310 CC et 445 CC	APEA 1	AEN	2010, 2012, 2014, 2019, 2021	10, 8 et 6 ans, 1 an, et le dernier né durant la procédure	Levée du retrait du droit de déterminer le lieu de résidence des enfants; père expulsé de Suisse donc pas de contact fixé pour le moment; retour des enfants à domicile prévu; curatelle d'assistance éducative. Ensuite transfert de for suite au déménagement de la famille. Situation peu claire: semble que les enfants ont à nouveau été placés, possiblement après un retour à domicile [Dossier ouvert, transfère de for, pas de décision finale]	Garçon3 entendu par Protection de l'enfance (DGEJ/1), préalablement à l'ouverture de la procédure Garçon1 entendu par APEA (JPX/1) à sa demande, avant la clôture
VD03	Lucie	Expulsion immédiate du logement, art. 28b al. 4 CC, 3 LOVD et 48-51 CDPJ	APEA 2	ECO	2013	7 ans	Mesure de surveillance judiciaire; enfant reste au domicile avec les deux parents	Oui, par la Protection de l'enfant seulement pas par l'APEA
VD04	Isaline, Marie, Sophie, Julie	Expulsion immédiate du logement, art. 28b al. 4 CC, 3 LOVD et 48-51 CDPJ	APEA 1	AEN	2011, 2018, 2018	10, 3, 3 ans	Mandat de surveillance judiciaire, art. 307 CC	Oui, par la Protection de l'enfant seulement, pas par l'APEA (dispense)
VD05	Claire, Dominique	Enfants connus de la protection de l'enfance pour des faits liés à des violences conjugales	Tribunal	Non renseigné	2010, 2016	Non renseigné	Non renseigné	Non dans le cadre du divorce, non renseigné pour les procédures qui ont précédé le divorce
VD06	Jules, Paulina	Expulsion immédiate du logement, art. 28b al. 4 CC, 3 LOVD et 48-51 CDPJ	APEA 2	AEN	2007, 2014	14, 7 ans	Institution d'une mesure de curatelle d'assistance	Oui, par la protection de

							éducative (art. 308 al. 1 CC).	l'enfance et par l'APEA
ZH01	Daniel, Fiona	Intervention police	APEA	AEN	2007, 2012	15, 10	Mise en place d'une curatelle pour les deux enfants	Oui
ZH02	Elena, Mira, Gabriel	Intervention police avec interdiction de contact et interdiction géographique	APEA	ECO	2008, 2012, 2014	16, 11, 10	Renonciation aux mesures de protection de l'enfance	Oui
ZH03	Nils, Larissa, Léonie	Avis concernant une mise en danger du bien-être de l'aîné par l'école à la KESB	APEA	AEN	2017, 2019, 2021	6,4,2	Prise en charge en crèche et en garderie ; ordonnance de SpF (accompagnement sociopédagogique des familles), mise en place d'une curatelle. 4 mois plus tard adaptation de la décision avec dispositions superprovisionnelles : retrait du droit de déterminer le lieu de résidence et placement en institution, réglementation des contacts de visite, adaptation curatelle, ordonnance de représentation d'enfant	Oui
ZH04	Fabio, Lena	Intervention police et quelques mois plus tard signalement concernant une mise en danger du bien-être des enfants par une voisine	APEA	SEN	2020, 2017	5, 2	SPF (accompagnement sociopédagogique des familles) & curatelle; après le début des mesures: interdiction de périmètre pour la mère et placement des enfants	Non (observation d'interaction)
ZH05	Jana, Damian, Leon, Simon	Intervention police	APEA	SEN	2016, 2018, 2020, 2022	2, 4, 5, 7	Consultation de couple, Consultation en matière de violence domestique, SPF, Curatelle	2/4 enfants

ZH06	Max	Mesures protectrices de l'union conjugale ; Avis concernant une mise en danger du bien-être du cadet par les service sociaux et l'école	Tribunal	ECO	2001, 2004, 2015	9 (23, 20)	Durant le processus le tribunal déjà installe une curatelle, SPF et accueil extra-scolaire	Oui
ZH07	Samir, Jonas	Le père contacte la KESB pour organiser le droit de visite; en même temps la police informe la KESB qu'ils ont mis en place des mesure protectrice (interdiction de contact et de rapprochement)	APEA	AEN	2019, 2021	3, 4	Règlement du droit de visite (en 3 phases), consultation individuelle violence domestique pour le père, curatelle (Art.308 1-2)	Non
ZH8	Aline, Elias	Procédure de protection de l'union conjugale, signalement et messages de diverses personnes de l'entourage des parents à la KESB	APEA	SEN	2018, 2020	2, 4	Curatelle destinée à la surveillance du droit de visite (Art. 308, 2)	Non Les enfants ne sont entendus par un service externe qu'après la décision.
ZH09	Sina	Intervention police avec expulsion immédiate du logement et interdiction de contact	APEA	SEN	2019	3	Curatelle de droit de visite	Non
ZH10	Tom, Louis, Finn	Avis concernant une mise en danger du bien-être de l'aîné par l'école à la KESB	APEA	SEN	2016, 2019, 2021	8, 5, 3	Ordonnance de SPF (accompagnement sociopédagogique des familles) intensif, ordonnance d'évaluation socio-pédagogique de l'aîné et deuxième enfant, mise en place d'une curatelle	Oui 2/3
ZH11	William	La mère se présente à la police en raison d'une dispute verbale et des menaces, mesure protectrice, procédure de protection de l'union conjugale	Tribunal	ECO	2014	10	Divorce sans règlement du droit de visite, parce que William n'est pas le fils biologique du père	Non

ZH12	Nina	Intervention police pour des incidents de violence verbale et de menaces de mort. Des mesures de protection sont prises et une procédure de protection de l'union conjugale commence.	Tribunal	AEN	2009	15	Divorce et la garde est attribuée à la mère, le droit de visite n'est pas réglementé compte tenu de l'âge de Nina	Non, parce que l'enfant ne veut pas
-------------	------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------	-----	------	----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------