RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ,
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
SERVICE DE PROTECTION DE L'ADULTE
ET DE LA JEUNESSE
UNITÉ DES PRESTATIONS SOCIO-ÉDUCATIVES

CONCEPT DE SURVEILLANCE DES INSTITUTIONS D'ÉDUCATION SPÉCIALISÉES

Édition juillet 2025

Tables des matières

1. Introduction 3
2. Présentation de la surveillance 4
   2.1. Structure de l'IES 5
   2.2. Personnel 6
   2.3. Phase d'admission 6
   2.4. Prise en charge durant le placement 7
   2.5. Sortie de l'institution 8
3. Déroulement de la procédure de surveillance 9
4. Contrôle des casiers judiciaires 11

Bases légales 11

Références 12

1. Introduction

Selon l'art. 20 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) :

1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État ;
2. Les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale ;
3. Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme […] en cas de nécessité d'un placement dans un établissement pour enfants approprié […].

En Suisse, les placements susmentionnés sont réglementés par l'Ordonnance sur le placement d'enfants de 1977, RS 211.222.338 (OPE).

Dans le canton de Neuchâtel – en application de l'art. 13 al. 1 de l'OPE – ces placements se font, lorsque la situation l'exige, dans des établissements appelés institutions d'éducation spécialisée (IES), sous la responsabilité de fondations de droit privé, prestataires de l'État, agissant dans le cadre d'un mandat donné par celui-ci. Ces institutions résidentielles accueillent des enfants de 0 à 18 ans (et plus à certaines conditions). Elles se caractérisent par une organisation du quotidien en dehors du milieu familial et un accompagnement socio-éducatif spécialisé. Les groupes éducatifs forment un espace de vie visant à compenser les carences du milieu d'origine et ouvrir de nouvelles chances de développement à l'enfant. Le but du placement reste cependant de réunir les conditions qui lui permettront un retour à domicile, bien que cela ne soit parfois pas possible.

La notion de surveillance de ces lieux d'accueil est introduite par l'article premier de l'OPE : « le placement d'enfants hors du foyer familial est soumis à autorisation et à surveillance. » Elle est reprise à l'article 19 qui concerne spécifiquement les IES et stipule que les visites de surveillance doivent avoir lieu « aussi souvent que cela est nécessaire, mais au moins une fois tous les deux ans ». Dans des cas particuliers, lorsque l'autorité responsable de la surveillance le juge nécessaire, des visites de surveillance inopinées peuvent avoir lieu. La procédure de surveillance (cf. chapitre 3) peut alors être adaptée selon les besoins.

L'article 19 de l'OPE permet de respecter l'art. 3 chiffre 3 de la CDE selon lequel :

> Les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié.

Ces normes sont définies dans le Guide « Reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance des établissements pour mineurs et jeunes adultes »[1] de l'Office fédéral de la Justice OFJ, janvier 2021.

Le présent concept décrit la manière dont la surveillance des IES est exercée dans le canton de Neuchâtel. C'est le Service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) qui assume la fonction d'autorité de surveillance (art. 12b al. 1 LI-CC, art. 2 OPE et art. 3 REGAE). La mission de surveillance y est exercée par l'Unité des prestations socio-éducatives (UPSE) qui l'organise et la met en œuvre.

Dans le cadre de cette mission, l'UPSE peut être amenée à collaborer avec d'autres entités du SPAJ. Ces entités sont l'office placeur, soit l'Office cantonal de protection de l'enfant (OCPE) ainsi que l'Unité financière et contrôles internes (UFCI).

---

[1] *Guide : Reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance des établissements pour mineurs et jeunes adultes,* Office fédéral de la Justice OFJ, janvier 2021.

Au-delà de la surveillance décrite dans l'OPE, l'UPSE développe une action d'accompagnement, de soutien et de questionnement des IES dans un esprit collaboratif et constructif. À cette fin, les intervenant-e-s en milieu éducatif (IME) créent et maintiennent une relation de partenariat et de confiance en particulier avec la direction des IES. Les collaborateur-trice-s de l'UPSE adoptent une approche ouverte au dialogue ainsi qu'un mode de communication transparent. Les demandes des IES sont considérées, évaluées et prises en compte. Cette approche vise à construire une vision commune des problématiques et des réponses novatrices développées avec les IES afin de répondre aux besoins des enfants, des jeunes et de leurs familles, de soutenir l'OCPE dans son action et de permettre une mise en œuvre rapide et efficace des objectifs de développement.

Le présent concept a pour objectifs de :

a) Promouvoir les droits de l'enfant dans les IES et vérifier leur bonne application ;

b) Structurer le travail de surveillance en présentant et en documentant les différentes procédures qui en découlent (cf. chapitres 2 et 3 et grilles de surveillance annexées) ;

c) Faire connaître ces procédures aux IES et aux différents partenaires du SPAJ ;

d) Développer une dynamique vertueuse permettant de combiner la surveillance avec la promotion de la qualité et de l'innovation de l'accompagnement proposé par les IES.

Il est destiné :

a) À l'UPSE, en tant qu'outil de travail commun et transversal ;

b) Aux IES, en tant qu'outil d'explicitation des missions du SPAJ ;

c) Aux offices et autres unités du SPAJ, en tant qu'outil de clarification des missions du SPAJ;

d) À la direction du SPAJ, en tant qu'outil de communication.

2. Présentation de la surveillance

La surveillance des IES vise à :

- Garantir que les IES remplissent les critères d'autorisation fixés par le cadre légal cantonal et fédéral (cf. bases légales) et celui défini dans les contrats de prestations signés avec chacun des partenaires ;
- Surveiller et évaluer la qualité de l'accueil ainsi que le respect des normes de sécurité selon les critères référencés (cf. références).

Se basant sur les Normes de qualité transdisciplinaires pour la protection de l'enfance[2], l'UPSE met en avant deux thèmes transversaux dans le cadre de sa surveillance. Ces derniers sont le respect du droit de participation de l'enfant (points a et b ci-dessous) ainsi que l'importance du travail avec les familles dans le cadre des placements en IES (points c et d).

[2] *Normes de qualité transdisciplinaires pour la protection de l'enfance,* Communauté d'intérêt pour la qualité de la protection de l'enfant, Protection de l'enfance Suisse, UNICEF Suisse et Liechtenstein et YOUVITA, août 2023.

Durant tout le processus de placement, l'UPSE veille que les IES :

a) Favorisent la participation des enfants de manière active, dans tous les domaines les concernant (art. 12 CDE et art. 1a al. 2 let. c OPE) ;

b) Assurent que les enfants reçoivent les informations nécessaires leur permettant d'exercer leur droit de participer (art. 13 al. 1 CDE et art. 1a al. 2 let. c OPE) ;

c) Collaborent avec les familles et les représentants légaux, dans un esprit de partenariat éducatif et de confiance (art. 5 CDE) ;

d) Favorisent et accompagnent les contacts entre l'enfant et sa famille, en les soutenant et en les renforçant (art. 9 CDE et standard 8, Quality4Children).

Cette surveillance comprend des visites qui ont lieu au minimum tous les deux ans. Les sous-chapitres suivants correspondent aux points de vigilance mis en avant lors de ces visites. Ces derniers sont développés dans les grilles de surveillance annexées. Ces grilles couvrent un très large spectre. Elles se déclinent de la manière suivante :

- Grille 1, renseignements préalables : Questions envoyées à la direction avant chaque visite. Les réponses sont analysées en amont et les points nécessitant des clarifications sont discutés lors de la visite.
- Grille 2, éléments prioritaires : Points essentiels abordés directement avec la direction.
- Grille 3, éléments complémentaires : Points supplémentaires discutés uniquement si les réponses à la grille 2 sont jugées satisfaisantes.

Les points cités dans les sous-chapitres suivants doivent ressortir du concept socio-éducatif des IES. L'UPSE encourage les directions des IES à affiner et innover leurs actions en continu. Elle valide les concepts socio-éducatifs et vérifie leur mise en œuvre opérationnelle par les directions et par les équipes éducatives. Elle suivra leur évolution en fonction des modifications de la pratique des équipes ou des modifications apportées aux prestations.

La structure de ces sous-chapitres correspond aux recommandations de l'Office fédéral de la justice (OFJ) qui ressortent de son Guide « Reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance des établissements pour mineurs et jeunes adultes »[3].

2.1. Structure de l'IES

L'UPSE évalue :

a) Le respect des conditions de reconnaissance de l'OFJ (cf. chapitres C et D ; Guide : Reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance, 2021), du nombre de places reconnues au niveau de l'OFJ et des prestations définies dans le contrat de prestations cantonal ;

b) La conformité des locaux par rapport aux normes de sécurité en la matière (art. 14 let. d OPE et 8 REGAE) ;

c) La manière dont l'espace est utilisé ;

d) La structure de l'établissement et des groupes ;

e) L'offre scolaire ainsi que les possibilités de formation.

[3] *Guide : Reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance des établissements pour mineurs et jeunes adultes,* Office fédéral de la Justice OFJ, janvier 2021.

2.2. Personnel

L'UPSE évalue :

a) L'organigramme de l'IES ;

b) Les ressources humaines de l'IES en lien avec le nombre d'enfants accueillis (art. 14 OPE, art. 1 et 9 OPPM et chiffre 5.2 des directives sur les subventions de l'OFJ) ;

c) La formation du personnel (art. 1 let. e et f, 3 OPPM et chapitre V des directives sur les subventions de l'OFJ, 1er janvier 2018) ;

d) Les possibilités de développement du personnel (formations continues, supervision, intervision, discussion de cas) (Standard 13, Quality4Children ; Annexe 10, CCT-ES ; Guide : reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance, chapitre D 10.2 ; OFJ, 2021) ;

e) Les canaux de communication interne et externe (Guide : reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance, chapitre D 11.1 et 2 ; OFJ, 2021) ;

f) La description des postes de direction et du reste du personnel (Guide : reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance, chapitre D 10.1 ; OFJ, 2021) ;

g) La place donnée à la commission du personnel, si existante (Annexe 3, CCT-ES) ;

h) Les références théoriques et approches éducatives : comment les équipes étayent leur approche éducative par des références théoriques et les mettent en œuvre de manière pertinente ;

i) La mise en place et le rôle de l'éducateur-trice de référence ;

j) Le catalogue des mesures à appliquer en cas d'abus ;

k) La manière dont la hiérarchie prend soin du personnel et la manière dont la direction prend soin de la hiérarchie (art. 2 de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail).

2.3. Phase d'admission

L'UPSE évalue :

a) La description du profil des enfants concernés et des groupes cibles ;

b) Les critères d'admission ou de non-admission ;

c) La procédure d'entrée dans l'IES (comment elle est documentée, si les motifs ainsi que le type du placement sont indiqués, s'il existe un entretien d'admission et un temps d'essai) ;

d) La manière dont l'enfant et sa famille sont intégrés dans la procédure d'admission ;

e) La manière dont l'enfant est informé des raisons pour lesquelles il a été placé (art. 13 CDE).

2.4. Prise en charge durant le placement

Organisation du séjour

L'UPSE évalue :

a) Le déroulement d'une journée type :
    a. La manière dont les éducateurs-trices, voire d'autres personnes employées dans l'IES, donnent sens aux activités proposées (individuelles ou en groupe) ;
    b. La manière dont le développement de l'autonomie est favorisé et soutenu (cuisine, lessive, hygiène) ;
    c. Le suivi et le soutien scolaire ;
    d. L'organisation des trajets scolaires ;
    e. L'organisation des repas ;
    f. L'organisation et les horaires des levers et des couchers.
b) Les critères de transferts au sein de l'établissement ;
c) La gestion des sorties non autorisées ;
d) L'organisation des week-ends et des vacances ;
e) Le fonctionnement des veilles.

2.4.1 Planification pédagogique et éducative

L'UPSE évalue :

a) Les buts du placement ;
b) L'existence et la manière d'assurer le suivi de la mise en œuvre d'un projet éducatif individualisé (PEI) (Guide : reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance, chapitre D 6.2; OFJ, 2021 ; standard 6, Quality4Children) ;
c) La fréquence des bilans ainsi que la manière dont la participation de l'enfant et de sa famille y sont mis en avant ;
d) La manière dont le passage à la majorité est anticipé et accompagné ;
e) La documentation présente dans le dossier de l'enfant (chapitre D. 11.3. OFJ, 2021).

2.4.2 Moyens pédagogiques et méthodes

L'UPSE évalue :

a) L'existence et le contenu du règlement interne destiné aux enfants ;
b) La manière dont les droits et devoirs des enfants sont explicités, respectés et mis en œuvre selon les principes de la légalité, de la proportionnalité et d'équité.
c) Les types de sanctions mises en place (notion de proportionnalité, de conformité avec les bases légales et droit de recours) ;
d) La manière dont la participation de l'enfant est encouragée et concrétisée ;
e) La manière dont les informations sont transmises aux enfants sur les raisons, les objectifs et la durée de leur placement.

2.4.3 Travail avec les familles

L'UPSE évalue :

a) La manière dont le travail avec la famille de l'enfant est mis en œuvre ;

b) Les moyens mis à disposition par l'IES pour cette mise en œuvre.

2.4.4 Thérapie

L'UPSE évalue :

a) L'existence et la mise en place d'un encadrement psycho-médical et si des compétences sont déléguées aux membres de l'équipe éducative (arts. 3 al. 2 et 24 al.1 CDE) ;

b) La collaboration avec les organismes externes spécialisés.

2.4.5 Structure de jour

L'UPSE évalue :

- Les moyens mis en place pour prendre en charge les enfants durant la journée lorsqu'ils ou elles ne peuvent pas se rendre notamment à l'école.

2.4.6 Thèmes spécifiques

L'UPSE évalue :

a) Les mesures de prévention mises en place par l'IES (domaines sexualité, addiction, abus, harcèlement, santé, maltraitance, etc.) ;

b) Les mesures mises en place par l'IES pour accompagner le développement de la sexualité des enfants et comment elles sont mises en œuvre par l'équipe éducative ;

c) Les mesures mises en place par l'institution pour gérer, accompagner et, le cas échéant, interdire les consommations de tabac, d'alcool et de stupéfiants et comment elles sont mises en œuvre par l'équipe éducative ;

d) Les mesures de prévention d'utilisation des outils informatiques (téléphones portables) et des médias sociaux ;

e) Les mesures de prévention et de gestion de la violence.

2.4.7. Gestion des événements particuliers

L'UPSE évalue :

- L'application de l'annonce et de suivi d'événements particuliers en IES (art. 18 OPE) selon la directive cantonale ;
- Les outils mis en place par l'IES pour permettre le respect de cette directive.

2.5. Sortie de l'institution

L'UPSE évalue :

- Les processus et le suivi des sorties planifiées ;
- L'organisation, la gestion et l'exclusion temporaire de l'IES (Time-Out) ;
- Les motifs et les processus des sorties non planifiées, y inclus les exclusions de l'IES.

3. Déroulement de la procédure de surveillance

Toutes les unités de l'IES sont visitées dans le cadre des visites de surveillance. Ces dernières peuvent donc se déployer sur plusieurs jours.

Les visites de surveillance se déroulent sur la base d'une procédure qui comprend les cinq étapes suivantes :

I. Préparation

L'UPSE :

- Informe, au minimum 8 semaines avant, la direction de l'IES de sa prochaine visite de surveillance en lui communiquant la date et le planning de son intervention ;
- Demande à la direction de l'IES de lui faire parvenir dans les 10 jours ouvrables les documents suivants : concept socio-éducatif, organigramme, description de postes, horaire du personnel, liste du personnel avec les formations indiquées, liste des enfants présents, planning hebdomadaire de présence sur les groupes ;
- Sélectionne au moins deux dossiers d'enfants par prestation qui seront analysés avec la direction lors de la visite de surveillance, la direction est informée des dossiers sélectionnés au moment de la visite ;
- Identifie les éléments importants survenus depuis la dernière visite ;
- Recense les éventuelles charges définies précédemment par l'UPSE et, le cas échéant, par l'OFJ ;
- Planifie le déroulement de la visite de surveillance avec la direction de l'IES.

La direction de l'IES évalue comment elle informe son personnel et les enfants de la visite de surveillance. Les grilles de surveillance (cf. annexes) peuvent être consultées comme exemple de l'approche adoptée par l'UPSE et comme indicateur des éléments observés.

II. Visite

- La visite de surveillance est effectuée, dans la mesure du possible, par deux IME ;
- Le-la chef-fe de l'UPSE peut également y prendre part ;
- La visite de surveillance débute par une visite de l'infrastructure organisée par la direction de l'institution ;
- Les IME peuvent être présent-e-s durant des moments de vie du groupe (temps de repas, encadrement pour les devoirs et/ou moments de loisir) en observant les interactions des éducateurs-trices/enfants ainsi que les pratiques socio-éducatives. Ils-elles se montrent disponibles pour échanger et répondre aux questions des personnes présentes (enfants compris) ;
- Les IME effectuent l'analyse des dossiers sélectionnés sur la base des grilles de surveillance annexées ;
- La première visite de surveillance se fait uniquement à travers des entretiens avec la direction, sur la base des grilles de surveillance 1, 2 et 3 (cf. description des grilles au chapitre 2). Elle a pour but d'obtenir un aperçu général de la situation de l'IES et de définir des domaines d'actions prioritaires ;
- Les regards des éducateurs-trices et des enfants peuvent être intégrés dans les visites suivantes ;

- En ce qui concerne les enfants, les entretiens sont facultatifs et se feront dans le respect des recommandations de l'UNICEF (cf. chapitre 5, UNICEF, 2023), en ayant informé préalablement la personne détentrice de l'autorité parentale et les IPE concerné-e-s ;
- Les IME vérifient l'adéquation entre les documents transmis par l'IES (cf. point I, Préparation) et leur application/adaptation sur le terrain.

III. Analyse

Une fois la visite de surveillance terminée, l'UPSE :

- Analyse les données recueillies ;
- Évalue si les conditions d'autorisation sont remplies ;
- Évalue la qualité de l'accueil à travers l'application des critères de références ;
- Évalue le respect des domaines transversaux que sont le respect du droit de participation de l'enfant ainsi que les moyens mis à disposition pour le travail avec les familles ;
- Évalue si des objectifs de développement ou des exigences de mise en conformité sont nécessaires.

IV. Restitution

Le SPAJ, respectivement l'UPSE :

- Remet à la direction de l'IES un rapport résumant les données recueillies lors de la visite. Ce rapport est transmis dans le mois qui suit la visite de surveillance avec un délai de 30 jours dans le cadre du droit d'être entendu :
    - Le rapport fixe, le cas échéant, les objectifs de développement et précise les délais ;
    - Il fixe, le cas échéant, les exigences de mise en conformité, en précisant le délai et les modalités de vérification.
- Peut solliciter un échange avec la direction de l'IES afin de vérifier la bonne compréhension et l'adhésion aux objectifs de développement ou aux mises en conformité attendues ;
- Peut solliciter un échange avec des représentant-e-s du conseil de fondation ;
- Effectue si nécessaire les modifications retenues dans le document transmis ;
- Transmet le document signé à la direction de l'IES ainsi qu'à la présidence du conseil de fondation pour son information ;
- S'assure, lors du suivi régulier, que les données pertinentes du rapport sont transmises aux enfants et au personnel.

V. Suivi des objectifs

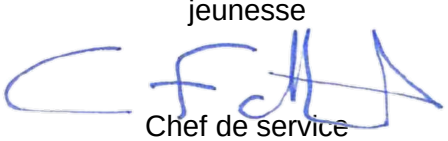
L'UPSE vérifie en continu avec la direction de l'IES l'atteinte des objectifs fixés et/ou des mises en conformité demandées. Le cas échéant et selon l'évolution de l'IES et/ou des besoins, les objectifs sont adaptés ou de nouveaux sont déterminés.

4. Contrôle des casiers judiciaires

Chaque année, l'UPSE s'assure de la réputation de l'ensemble du personnel au sens de l'article 19 al. 5 OPE. Selon la directive Vostra, tout nouvel engagement au sein de l'IES doit également être annoncé à l'UPSE qui effectue la vérification de l'extrait 2 du casier judiciaire destiné aux autorités.

Neuchâtel, le 9 juillet 2025

Service de protection de l'adulte et de la jeunesse



Chef de service
Christian Fellrath

Annexes : grilles de surveillance

Bases légales

- *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* (CDE) du 20 novembre 1989, entrée en vigueur pour la Suisse le 24 février 1997 (RS 0.107). CDE
- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210) Code civil suisse
- *Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures* (LPPM) du 5 octobre 1984 (RS 341) LPPM
- *Ordonnance sur le placement d'enfants* (OPE) du 19 octobre 1977 (RS 211.222.338) OPE
- *Ordonnance fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures* (OPPM), du 21 novembre 2007 (RS 341.1) OPPM
- *Directive de l'OFJ sur les subventions*, du 1er janvier 2018 Directives de l'OFJ sur les subventions
- *Loi sur l'accueil des enfants* (LAE) du 28 septembre 2010 (RSN 400.1) Loi sur l'accueil des enfants (LAE)
- *Loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton* (LESEA) du 22 novembre 1967 (RSN 832.10) LESEA
- *Règlement général sur l'accueil des enfants* (REGAE) du 5 décembre 2011 (RS 400.10) REGAE
- *Règlement d'exécution de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton (RELESEA) du 22 novembre 2017 (RSN 832.101)* RELESEA
- *Convention collective de travail du secteur des établissements spécialisés du canton de Neuchâtel (CCT-ES)*, 2022. CCT-ES

Références

- *Standards Quality4Children pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe (Q4C),* établis par International Foster Care Organisation, SOS Villages enfants International, Fédération internationale des communautés éducatives, 2007. Standards Quality4Children pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe
- *Guide : Reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance des établissements pour mineurs et jeunes adultes,* Office fédéral de la Justice OFJ, janvier 2021. Guide: Reconnaissance et examen périodique des conditions
- *Normes de qualité transdisciplinaires pour la protection de l'enfance,* Communauté d'intérêt pour la qualité de la protection de l'enfant, Protection de l'enfance Suisse, UNICEF Suisse et Liechtenstein et YOUVITA, août 2023. Normes de qualité transdisciplinaires pour la protection de l'enfance
- *Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)* relatives au placement extra-familial, du 20 novembre 2020. Recommandations CDAS et COPMA
- *L'audition de l'enfant dans la procédure de droit civil, Guide pour les spécialistes,* UNICEF suisse, 2023. L'audition de l'enfant dans la procédure de droit civil