



Vincent Barras | Alexandra Jungo | Fritz Sager (éd.)

Responsabilités brouillées

Structures, intervenant·es
et mises à l'épreuve



Vincent Barras | Alexandra Jungo |
Fritz Sager (éd.)

Responsabilités brouillées

Structures, intervenant·es
et mises à l'épreuve

Schwabe Verlag

Publié avec le soutien du Fonds national suisse
de la recherche scientifique (FNS).

Open Access : Sauf indication contraire, cette publication est mise à disposition selon
les termes de la Licence Creative Commons Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale –
Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)



Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie ;
les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.dnb.de>.

© 2024 les auteurs ; conception scientifique © 2024 Vincent Barras, Alexandra Jungo, Fritz Sager,
publié par Schwabe Verlag, Schwabe Verlagsgruppe AG, Basel, Schweiz
Coordination de projet : Stephanie Schönholzer, FNS, Berne ; Pema Zatul, advocacy ag, Zurich
Illustrations : Marco Finsterwald

Traduction des articles marqués : Corinne Fournier Kiss, Bremgarten bei Bern

Lectorat : Dorine Rouiller, Genève ; Vanessa Monteventi, Genève

Correctorat : Séverine Nasel, Genève

Couverture : icona basel gmbh, Basel

Conception graphique : icona basel gmbh, Basel

Composition : Claudia Wild, Konstanz

Impression : BALTO Print, Vilnius

Printed in the EU

ISBN édition papier 978-3-7965-4901-4

ISBN eBook (PDF) 978-3-7965-4904-5

DOI 10.24894/978-3-7965-4904-5

L'e-book est identique à la version imprimée et permet la recherche plein texte.

En outre, la table des matières et les titres sont reliés par des hyperliens.

Ce livre est également disponible en version allemande

(ISBN édition papier 978-3-7965-4880-2, ISBN eBook (PDF) 978-3-7965-4881-9).

rights@schwabe.ch

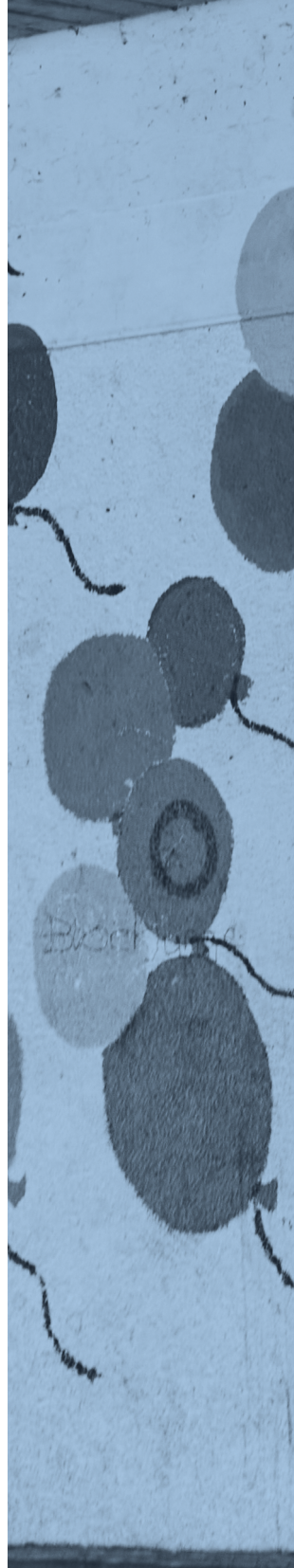
www.schwabe.ch

Table des matières

Introduction	
<i>Vincent Barras, Alexandra Jungo, Fritz Sager</i>	9
PARTIE I	
Structures du système d'assistance	
Grammaire de l'éducation en institution	
Le système des foyers éducatifs en Suisse au miroir de l'école nouvelle d'Albisbrunn 1924–1990	
<i>Daniel Deplazes, Jona T. Garz, Nives Haymoz, Lucien Criblez, Patrick Bühler, Elisabeth Moser Opitz</i>	21
« Plus planifié, plus systématique et plus rationnel »	
Segmentation dans les processus de professionnalisation des années 1950	
<i>Gisela Hauss, Markus Bossert, Kevin Heiniger</i>	39
Structures en charge des décisions de placement en famille d'accueil	
Normes internationales et contexte suisse	
<i>Laurence Bordier, Cécile Jeannin</i>	53
PARTIE II	
Acteurs/actrices, conditions économiques et processus politiques de décision	
Coercitions matérielles	
Formes de financement et de pilotage dans les foyers éducatifs depuis 1940	
<i>Alan Canonica, Susanne Weiss</i>	69

Coercition lors d'adoptions dans le canton de Zoug dans les années 1960 et 1970	
Mères célibataires, autorités et services de consultation dans le processus décisionnel	
<i>Rahel Bühler, Nadja Ramsauer, Susanne Businger</i>	87
La psychiatrie légale reflétée par ses figures d'expertise	
Une approche historique (Genève et Vaud, 1760–1910)	
<i>Marco Cicchini, Ludovic Mangué, Michel Porret, Cristina Ferreira</i>	111
Genèse, conception et conséquences des politiques cantonales en matière de placements extrafamiliaux	
<i>Nana Adrian, Thomas Reiss, Michael Marti, Thomas Widmer</i>	125
PARTIE III	
Mise en œuvre, compétences, responsabilités	
Protéger la collectivité ou l'individu ?	
Controverses quant au rôle de l'expertise psychiatrique et de la médecine pénitentiaire en Suisse romande (1970–1980)	
<i>Cristina Ferreira, Jacques Gasser; Ludovic Mangué, Mikhaël Moreau, Mirjana Farkas</i>	155
« Un abandon croissant »	
Les visites à domicile relevant du droit de la protection de l'adulte et les placements à des fins d'assistance chez les personnes âgées dans une perspective de sociologie des problèmes sociaux	
<i>Martina Koch</i>	169
Possibilités et impossibilités de la surveillance des foyers et des enfants placés dans des familles nourricières	
Pour une prévention des morts violentes d'enfants placés à l'exemple du canton de Zurich, 1913–1950	
<i>Paula Krüger, Lea Bloch, Cécile Bannwart</i>	183
Les APEA et l'interdisciplinarité	
Une analyse qualitative	
<i>Johanna Kuenzler, Bettina Stauffer, Fritz Sager</i>	203

Introduction





KOSUT

2

7

1
Liebe

Introduction

Vincent Barras¹, Alexandra Jungo², Fritz Sager³

¹ Université de Lausanne et CHUV, Institut des humanités en médecine ;

² Universität Freiburg (CH), Departement Privatrecht ;

³ Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management

L'ouvrage « Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-e-s et mises à l'épreuve », en coordination avec les deux autres volumes de synthèse publiés simultanément dans le cadre du Programme national de recherche « Assistance et coercition » (PNR 76), présente les principaux résultats d'une partie des équipes de recherche. Les contributions qu'il contient se concentrent sur la question de la responsabilité telle qu'elle se trouve impliquée dans la problématique générale de l'assistance et de la coercition en Suisse, une question déclinée à travers l'analyse des éléments structureaux du système d'assistance, de ses actrices et acteurs, des conditions économiques et des processus politiques de décision. De fait, cette thématique s'inscrit au cœur du programme et des objectifs du mandat confié par le Conseil fédéral au Fonds national suisse (FNS). Le PNR 76 qui en a résulté vise à comprendre le système d'assistance et de coercition tel qu'il s'est développé dans un passé plus ou moins proche, à s'interroger sur ses effets dans la période contemporaine, et proposer des perspectives ouvertes par une telle analyse vers le futur de l'assistance en Suisse.

Ce volume entend donc principalement éclairer un aspect spécifique mis en évidence par les travaux des équipes de recherche. Il s'agit de la question de la responsabilité des différentes instances, des acteurs et actrices, ainsi que des institutions impliquées dans le système d'assistance et de coercition mis en place en Suisse au cours des dernières décennies. La perspective adoptée, conformément à l'esprit général du programme, est pluridisciplinaire. Assumer la pluridisciplinarité des approches implique de croiser les regards et accepter que les sujets abordés ne soient pas monothématiques. La perspective d'ensemble s'appuie fermement sur un fondement historique, en conformité avec le mandat confié par le Conseil fédéral pour la mise en œuvre du programme. Nous partons de l'évidence qu'une compréhension fine du passé est indispensable pour l'analyse de la situation actuelle en termes d'assistance et de coercition, dans ses tensions et contra-

dictions. Cette compréhension, à son tour, permet d'envisager des pistes de réflexion et d'action pour le futur.

À cet égard, la perspective historique est effectivement déployée dans la plupart des contributions de ce volume. Elle ne saurait toutefois se passer des apports des sciences sociales et politiques, et, plus particulièrement, des perspectives juridique, pédagogique et psychologique. La composition des équipes de recherche basées dans les diverses Universités et Hautes Écoles Spécialisées de Suisse, qui ont produit les contributions ici présentées, reflète d'ailleurs cette pluridisciplinarité. Ces équipes sont très diverses dans leur composition et leurs compétences, tout comme sont variés les sujets abordés et les méthodes d'analyse : institutions particulières, perspective locale ou nationale, approche micro-historique ou regards surplombants. C'est ainsi que, pour chacune des contributions, des périodes temporelles différentes, des étendues géographiques variables et des thématiques différenciées sont couvertes. De fait, ce volume propose notamment le survol de l'évolution des expertises psychiatriques pendant un siècle et demi dans les Cantons de Genève et de Vaud, l'analyse détaillée d'une institution professionnelle au plan fédéral s'étendant sur une décennie, l'examen des conditions d'adoption dans le Canton de Zoug sur une période de vingt ans, ou encore l'histoire d'une institution spécialisée, active pendant plus d'un demi-siècle dans le Canton de Zurich, et qui a aujourd'hui fermé ses portes.

L'ensemble du volume, on l'a dit, assume sa diversité : en jouant sur la multiplicité et la complémentarité des regards et des échelles, l'objectif est bien de broser, à travers les multiples facettes ainsi offertes, une image composite, variée et multifocale des situations à même d'éclairer la question de la responsabilité des structures et des acteurs et actrices impliqués. Cette variété rend d'ailleurs bien compte d'une spécificité helvétique, à l'image même des résultats que les chapitres ici présentés soulignent tous peu ou prou : la diversité, la complexité, et l'intrication des diverses modalités d'administration de la contrainte et de l'assistance d'une ville à l'autre, d'un canton à l'autre, sur l'ensemble du territoire de la Confédération. Cette diversité permet parfois l'émergence de certaines solutions profitables et heureuses d'un point de vue social et politique, mais constitue souvent aussi le fondement de difficultés conceptuelles, voire la cause de dysfonctionnements dans la mise en œuvre des politiques d'assistance.

Quoi qu'il en soit, les différents chapitres du recueil ne prétendent pas couvrir l'ensemble de la recherche menée par les équipes qui ont œuvré dans le cadre du PNR 76. Dans ce volume, à travers le choix de situations considérées comme particulièrement illustratives du système d'assistance helvétique, les contributions visent pour l'essentiel à répondre aux questions suivantes, à savoir quels sont les concepts et les éléments matériels identifiés comme particulièrement illustratifs, inhérents à la mise en œuvre et au fonctionnement d'établissements et de structures, entre le XIX^e et le XXI^e siècle : éducation institutionnelle, réseaux et structures de professionnalisation ? Quels sont les processus de mise en place

des diverses catégories du système d'assistance et des conditions économiques et politiques : expert médico-légal, politiques cantonales de placement, modèles de financement d'établissements pour mineurs ? Comment décrire et analyser les mises en place et controverses autour de mesures de contrainte et/ou d'assistance : rôle de l'expertise psychiatrique, problématique de la visite à domicile, controverses et débats sur le rôle et les compétences des professionnel-le-s impliqué-e-s ?

Ces questions structurent les *trois parties* dans lesquelles sont comprises les onze contributions du présent volume.

La *première partie*, intitulée « Structures du système d'assistance », est consacrée à l'analyse fine des éléments structurels du système d'assistance helvétique, menée le long d'une perspective diachronique, avec pour sujet d'étude trois institutions particulièrement significatives : l'établissement éducatif d'Albisbrunn, la Conférence nationale pour le travail social (LAKO, Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit), ainsi que les structures spécifiques mises en place pour le placement en famille d'accueil et leur alignement sur les standards internationaux.

Dans une première contribution, « Grammaire de l'éducation institutionnelle – Le système suisse de placement reflété par l'établissement éducatif d'Albisbrunn (1924–1990) », Deplazes et al. (2024) étudient, à l'aide d'une lecture visant à en extraire la « grammaire », l'histoire d'un établissement éducatif spécialisé, le Landeserziehungsheim Albisbrunn (Canton de Zurich), fondé en 1924 et accueillant des enfants et jeunes adultes placés par l'autorité d'assistance. Ce dernier est considéré non pas comme un établissement isolé, mais comme un établissement agissant au sein d'un réseau complexe d'institutions, de lois, de règlements, d'autorités politiques et de systèmes administratifs. Ces paramètres relient à leur tour entre eux les individus, les familles, les instances et autres bâtiments en un ensemble relevant, justement, d'une « grammaire » sous-jacente. C'est une telle « grammaire » qui permet de rendre compte de certaines continuités, au-delà des tentatives constantes de réforme : problèmes de financement, systèmes de punition, comportements problématiques, manque de personnel, autant d'éléments qui constituent encore de nos jours les caractéristiques récurrentes de ces établissements d'éducation. Celui d'Albisbrunn en est un exemple particulièrement éclairant.

Comme son titre permet de l'entrevoir, la contribution de Hauss, Bossert & Heininger (2024) intitulée « [...] mieux planifié, plus systématique et plus rationnel ». La segmentation du processus de professionnalisation dans les années 1950 » insiste quant à elle sur l'histoire d'une tentative de rationalisation dans la mise en place d'une instance fédérale de coordination de l'assistance, la LAKO. À travers la segmentation du processus de professionnalisation dans les années 1950, on peut suivre la complexité et les difficultés dans la constitution de cette instance, demeurée inachevée à certains égards. Dès son inauguration en 1932, la

LAKO vise à pallier le manque de coordination, reconnu à l'époque déjà, de l'organisation de l'assistance sociale à l'échelle nationale. À l'instar d'autres organisations analogues à l'échelle internationale, elle se conçoit comme un « laboratoire de professionnalisation ». L'histoire de la LAKO est ainsi celle de diverses stratégies mises en œuvre (élaboration de règlements, mise en rapport d'associations existantes, travail de commissions et de groupe, standardisation des pratiques, ...), fonctionnant au fil des décennies comme un « ersatz » pour le manque de ministère à l'échelle nationale. En suivant l'histoire de cette instance supracantonale, on saisit un trait central d'une dynamique en particulier : une dynamique qui est non seulement transcantonale, mais aussi transnationale, du fait des diverses coopérations et expertises internationales, et de l'importance des modèles nord-américains. De plus, cette dynamique se trouve fortement déterminée par le renforcement de la démocratie sociale au niveau du parlement fédéral, par la sensibilisation de la population à certains dysfonctionnements sociaux, et par l'importance de certaines figures individuelles dans ce déploiement. Le contexte national des années d'après-guerre s'avère crucial pour expliquer tant les réussites que les freins d'une telle instance : faiblesse relative de l'État central, autonomie des communes, puissance des différents agents de la société civile. La professionnalisation des acteurs et actrices du travail social oscille ainsi, au cours des décennies examinées, entre tentatives de standardisation et pluralité des situations locales, expliquant les mouvements contradictoires et les ambivalences entre standardisation et pluralité que l'on perçoit aujourd'hui encore.

La contribution de Bordier & Jeannin (2024), « Structures en charge des décisions de placement en famille d'accueil : normes internationales et contexte suisse », s'intéresse aux mesures préventives relatives aux situations de séparation familiale et à la qualité des processus décisionnels de placement. Les autrices relèvent l'importance d'une intervention coordonnée et supervisée de professionnel-le-s de plusieurs disciplines qualifié-e-s, régulièrement formé-e-s, disponibles et évalué-e-s périodiquement, en tant qu'éléments garantissant une certaine impartialité et objectivité des décisions de séparation et de placement. De leur point de vue, la situation contemporaine mériterait qu'on poursuive la réflexion en Suisse afin d'aboutir à un meilleur alignement avec les standards internationaux. Ceux-ci requièrent en effet une coordination et supervision de tous les acteurs et actrices impliqué-e-s, une vraie interdisciplinarité de ces dernier-ère-s, ainsi que l'application de normes communes, qui sont essentielles à la prévention contre le risque de décisions coercitives « injustifiées ». Tout cela devrait reposer sur des bases légales claires au plan fédéral, permettant de régler la prévention de la séparation familiale, l'évaluation des familles d'accueil ou encore la préparation au placement.

La *deuxième partie*, intitulée « Acteurs, conditions économiques et processus politiques de décision », déploie, à travers l'examen de plusieurs figures-types, la diversité du système fédéral du point de vue des acteurs et actrices impliqué-e-s.

Cette diversité remonte loin dans l'histoire. Elle s'étend des autorités politiques, administratives et judiciaires aux institutions (avant tout des foyers d'hébergement) et aux mandataires individuels (tuteur-trice, curateur-trice), en passant par les médecins et enseignant-e-s. Avant l'entrée en vigueur du droit actuel sur la protection des enfants et des adultes, les autorités de tutelle (ainsi qu'on les nommait alors) étaient composées dans la plupart des cantons par des non-professionnel-le-s, souvent par des autorités élues (conseiller-ère-s communaux-ales en tant qu'autorités exécutives), ou par une commission communale ad hoc. En découlait une proximité avec la population qui constituait à la fois un désavantage majeur, dans la mesure où les décisions n'étaient pas toujours fondées juridiquement ni objectivement, mais qui était également avantageuse par ailleurs, car ces décisions pouvaient très bien s'appuyer sur des données sociales, politiques ou économiques. Par ailleurs, les autorités laïques n'étaient guère en mesure de guider et de contrôler effectivement les mandataires (Message protection des adultes, droit des personnes et droit de la filiation, BBl 2006, 7020 f.). S'ajoute le fait que le financement des institutions communales et cantonales, relevant du droit public d'une part et du droit privé d'autre part, était organisé par des fondations et autres entités juridiques, ce qui menait à d'importantes différences régionales dans l'offre. Les organismes de financement suivaient leurs propres intérêts politiques et parfois aussi idéologiques ; les compétences pour les internements étaient différentes selon les motifs d'internement, et le financement n'était pas en lien effectif avec les objectifs de contrôle concret ni surtout avec les exigences de qualité. La surveillance des établissements était par conséquent souvent grevée de conflits d'intérêt, car le secteur public se trouvait modelé sur les offres privées. Comme le montre la contribution de Canonica & Weiss (2024), « Contraintes matérielles. Formes de financement et de gestion dans les institutions de placement depuis 1940 », cette situation n'était guère admissible.

Cette situation a produit des dysfonctionnements dans les institutions d'internement jusque tard dans le XX^e siècle. Elle a également contribué au fait que les mères célibataires aient été soumises à des pressions morales parfois subtiles, parfois tout à fait explicites, temporellement et financièrement, afin d'approuver une adoption. Des contraintes structurelles et économiques ont aussi joué un rôle lors de ces décisions. Comme le montre la contribution de Bühler, Ramsauer & Businger (2024), « Contraintes lors d'adoptions dans le Canton de Zoug dans les années 1960 et 1970 : mères célibataires, autorités et organes de conseil dans les processus de décision » (partie III du présent volume), de nombreuses mères célibataires disposaient de moyens financiers limités et les structures de prise en charge faisaient défaut, ce qui poussait ces mères à consentir à l'adoption de leur enfant. Le discours affirmant que l'adoption était la meilleure solution pour toutes les parties concernées par une naissance hors mariage est resté dominant jusque dans les années 1970, continuant d'imprégner ce secteur du travail social qu'était la protection des enfants nés hors mariage. Les mères ont, elles aussi, parfois

intériorisé cette opinion, en s'adaptant aux idées diffusées par la société de l'époque et en considérant qu'une adoption était la bonne solution pour leur enfant et pour elles-mêmes. La honte et la stigmatisation ont également contribué à ce que les mères adhèrent à cette opinion favorable à l'adoption.

Dans de nombreux cas de placement d'enfants ou d'adultes, la psychiatrie et l'expertise psychiatrique ont joué un rôle central, et ce de manière croissante à partir du XIX^e siècle. Par le recours des psychiatres à l'expertise de personnes en rapport avec un internement administratif dans une institution (aujourd'hui placement à fin d'assistance), le rôle et la reconnaissance des psychiatres dans la société a pu s'accroître. En même temps, les cliniques psychiatriques ont contribué à l'institutionnalisation de la pratique d'expertise psychiatrique. Ainsi, née dans le giron de la sphère judiciaire, la psychiatrie légale a paradoxalement encouragé la pratique des internements sous autorité administrative, hors du contrôle judiciaire, comme le montre la contribution de Cicchini et al. (2024), « La psychiatrie légale reflétée par ses figures d'expertise : une approche historique (Genève et Vaud, 1760–1910) ».

À partir de la moitié du XX^e siècle et jusqu'à nos jours se déroule un déplacement progressif des responsabilités du niveau communal vers le niveau cantonal. Une répartition des tâches, tant horizontalement que verticalement, en découle. Enfin, on assiste également à une professionnalisation des instances de décision, comme le démontre la contribution d'Adrian et al. (2024), « Origine, structuration et conséquences des politiques de placement ». Cette évolution dépend d'une part de la perception de l'enfant comme sujet de droit autonome, de l'importance du bien de l'enfant ainsi que de la protection juridique formelle renforcée des personnes concernées. La ratification de la convention de l'ONU de 1989 pour les droits de l'enfant par la Suisse en 1997, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le droit à une procédure judiciaire des recours dans le domaine du droit de l'enfant et de l'adulte, ont été déterminantes à cet égard. La contribution de Canonica & Weiss (2024) suggère en conséquence que le financement du placement de mineurs soit orienté vers les personnes concernées et non vers les institutions.

Les politiques publiques ne prennent leur valeur qu'au moment où elles sont effectivement réalisées. Les sciences politiques utilisent les deux phénomènes de l'échec du concept et de l'échec de la mise en œuvre pour comprendre les erreurs dans les politiques publiques (Linder & Peters, 1987). Un mauvais concept peut être mis en œuvre correctement, mais ses objectifs ne seront pas atteints. De même, une politique peut être bien pensée et élaborée, mais elle n'atteindra ses effets que si elle est mise en œuvre de manière correcte dans la réalité. C'est ainsi que *la troisième partie* de ce volume, intitulée « Mise en œuvre, compétences, responsabilités », porte sur la mise en place aussi bien de la politique de tutelle et d'assistance au cours de l'histoire récente que de la politique suisse actuelle en matière de protection de l'enfant et de l'adulte.

La mise en œuvre des politiques publiques n'est pas une activité neutre. Elle est profondément politique, comme le montre la distinction évoquée entre échec du concept et échec de l'application. La mise en œuvre des décisions politiques implique nécessairement des espaces de manœuvre et d'interprétation pour ses actrices et acteurs (Thomann et al., 2018). Ces espaces de manœuvre sont incontournables, du fait qu'aucune loi ne peut prévoir toutes les situations potentielles qui se poseront lors de sa mise en place. Mais ils sont aussi indispensables du fait qu'ils donnent aux acteurs et actrices la possibilité d'adapter la politique qui doit être appliquée aux données réelles et de réagir à des exigences imprévues. Les structures organisationnelles qui posent le cadre de la mise en application des décisions politiques sont donc de première importance, car elles définissent de manière substantielle l'amplitude des marges de manœuvre pouvant être exploitée (Sager & Gofen, 2022).

La politique publique n'acquiert son visage qu'au moment où elle est réalisée. Ses agents ne sont donc pas de simples machines d'application, mais contribuent à configurer la politique qu'ils réalisent (Lipsky, 2010). De ce fait, ils sont soumis à des systèmes de référence qui peuvent se contredire l'un l'autre (Sager et al., 2020). Ils peuvent par exemple s'en tenir de près à la lettre de la loi, même s'ils estiment que les conséquences pour les personnes concernées sont négatives. Au contraire, ils peuvent aussi placer le bien des publics cible au-dessus du respect littéral de la loi. Maynard-Moody et Musheno (Maynard-Moody & Musheno, 2000) parlent de *state agents* par opposition aux *citizen agents*. Ces deux modalités constituent un dilemme pour les personnes chargées de l'application. D'autre part, les marges de manœuvre de l'application des politiques publiques offrent à tous les autres acteurs politiques la possibilité d'introduire leurs intérêts, en particulier lorsqu'ils n'ont pas été couronnés de succès lors du processus décisionnel politique. La réalisation de décisions politiques peut ainsi devenir très conflictuelle. Les contributions de cette troisième partie soulignent ces phénomènes (Sager & Hinterleitner, 2022).

La contribution de Ferreira et al. (2024), « Protéger la collectivité et/ou l'individu ? Controverses quant au rôle de l'expertise psychiatrique et de la médecine pénitentiaire en Suisse romande (1970–1980) », démontre, avec l'exemple du rôle de l'expertise dans le droit pénal, combien l'insistance sur la récidive dans le Code pénal révisé de 2007 aboutit à une pondération entre différentes valeurs de justice, et comment la protection de la collectivité a été opposée aux droits de l'individu condamné. Ce chapitre montre enfin la manière dont le « populisme pénal » qui émerge dans les années 2000 influence cet équilibre au détriment des personnes condamnées.

Koch (2024), dans sa contribution « Délabrement croissant » – Visites à domicile à fin de protection de l'adulte et placements à fin d'assistance des personnes âgées du point de vue de la sociologie des problèmes », montre comment, dans le cas des personnes âgées, on en vient au placement à fin d'assistance, la mesure

la plus sévère de la protection de l'adulte, et quelles constructions problématiques précèdent cette intervention. L'autrice se focalise en particulier sur les constructions problématiques des agent·e·s chargé·e·s de l'application. Les exemples déployés dans ce chapitre, en s'appuyant sur les interprétations différenciées de la situation domestique, exposent le dilemme entre le droit à l'auto-détermination et la prévention de la mise en danger de soi-même pour les personnes concernées. La mise en balance de ces interprétations différenciées par les agent·e·s chargé·e·s de l'application guide l'action de ces dernier·ère·s, et décide en définitive du recours au placement à fin d'assistance.

Dans « Possibilités et impossibilités de la surveillance des enfants orphelins et recueillis dans la prévention des cas de mort violente des enfants placés : l'exemple du Canton de Zurich, 1913–1950 », Krüger, Bloch & Bannwart (2024) examinent, d'un point de vue historique, le cas du devoir de surveillance des établissements et des familles d'accueil. Ils posent la question fondamentale de savoir si c'est bien le constat d'une mesure ou de sa mise en œuvre qui fait une différence pour la résolution du problème. Leur analyse porte sur la prévention contre la mortalité infantile chez les enfants placés dans le Canton de Zurich pendant la première moitié du XX^e siècle. Les auteurs font le constat que l'absence de prescription légale a certes offert une grande marge de manœuvre, mais a en même temps empêché une surveillance institutionnelle. Ce chapitre montre que la surveillance, lorsqu'elle a eu lieu, a contribué à l'empêchement de morts violentes d'enfants placés avec ou sans influence extérieure. Le contrôle est donc important, mais ne doit pas avoir lieu aux dépens de l'assistance.

Enfin, avec l'exemple d'une autorité de protection de l'enfant et de l'adulte spécifique (APEA) (« Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et interdisciplinarité. Une analyse qualitative »), Künzler, Stauffer, & Sager (2024) examinent la manière dont les prescriptions légales ont été suivies au moment de leur application, et comment elles ont pu contribuer à atteindre l'objectif fixé. Leur contribution s'intéresse en particulier à la question de savoir si le système de l'APEA satisfait à l'objectif d'interdisciplinarité, fixé au moment de sa fondation. Elle montre que l'interdisciplinarité est effectivement réalisée, tant dans la composition des instances appelées à statuer que dans le travail effectif des APEA. L'interdisciplinarité contribue ainsi de manière significative à atteindre les objectifs de la nouvelle loi concernant la protection et de l'adulte en Suisse.

De manière générale, les contributions de ce volume permettent de préciser et d'approfondir la compréhension que nous pouvons avoir des pratiques d'assistance et de coercition dans un système social et politique aussi complexe que celui qui est rencontré en Suisse. Les résultats de ces recherches ouvrent des perspectives nouvelles pour la réflexion future, contribuant ainsi à poursuivre le mouvement général initié dès le début du millénaire, et à œuvrer pour une meilleure reconnaissance et prise en compte de l'être humain dans le domaine de l'assistance.

Bibliographie

- Adrian, N., Reiss, T., Marti, M., & Widmer, T. (2024). Genèse, conception et conséquences des politiques cantonales en matière de placements extrafamiliaux. In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 (pp. 125–151). Schwabe Verlag.
- Bordier, L., & Jeannin, C. (2024). Structures en charge des décisions de placement en famille d'accueil. Normes internationales et contexte suisse. Dans V. Barras, A. Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 (pp. 53–65). Schwabe Verlag.
- Bühler, R., Ramsauer, N., & Businger, S. (2024). Coercition lors d'adoptions dans le canton de Zoug dans les années 1960 et 1970. Mères célibataires, autorités et services de consultation dans le processus décisionnel. Dans V. Barras, A. Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 (pp. 87–109). Schwabe Verlag.
- Canonica, A., & Weiss, S. (2024). Coercitions matérielles. Formes de financement et de pilotage dans les foyers éducatifs depuis 1940. Dans V. Barras, A. Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 (pp. 69–85). Schwabe Verlag.
- Cicchini, M., Maugué, L., Porret, M., & Ferreira, C. (2024). La psychiatrie légale reflétée par ses figures d'expertise. Une approche historique (Genève et Vaud, 1760–1910). Dans V. Barras, A. Jungo, & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 (pp. 111–123). Schwabe Verlag.
- Deplazes, D., Garz, J. T., Haymoz, N., Criblez, L., Bühler, P., & Moser Opitz, E. (2024). Grammaire de l'éducation en institution. Le système des foyers éducatifs en Suisse au miroir de l'école nouvelle d'Albisbrunn 1924–1990. Dans V. Barras, A. Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 (pp. 21–37). Schwabe Verlag.
- Ferreira, C., Gasser, J., Maugué, L., Moreau, M., & Farkas, M. (2024). Protéger la collectivité ou l'individu ? Controverses quant au rôle de l'expertise psychiatrique et de la médecine pénitentiaire en Suisse romande (1970–1980). Dans V. Barras, A. Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 (pp. 155–168). Schwabe Verlag.
- Hauss, G., Bossert, M., & Heiniger, K. (2024). « Plus planifié, plus systématique et plus rationnel ». Segmentation dans les processus de professionnalisation des années 1950. Dans V. Barras, A. Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 (pp. 39–52). Schwabe Verlag.
- Koch, M. (2024). « Un abandon croissant ». Les visites à domicile relevant du droit de la protection de l'adulte et les placements à des fins d'assistance chez les personnes âgées dans une perspective de sociologie des problèmes sociaux. Dans V. Barras, A. Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 (pp. 169–182). Schwabe Verlag.
- Krüger, P., Bloch, L., & Bannwart, C. (2024). Possibilités et impossibilités de la surveillance des foyers et des enfants placés dans des familles nourricières. Pour une prévention des morts violentes d'enfants placés à l'exemple du canton de Zurich, 1913–1950. Dans V. Barras, A.

- Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 [pp. 183–201]. Schwabe Verlag.
- Kuenzler, J., Stauffer, B., & Sager, F. (2024). Les APEA et l'interdisciplinarité. Une analyse qualitative. Dans V. Barras, A. Jungo & F. Sager (éd.), *Responsabilités brouillées. Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 2 [pp. 203–215]. Schwabe Verlag.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1987). A design perspective on policy implementation : The fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459–475.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent : Two narratives of discretion. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 329–358.
- Sager, F., & Hinterleitner, M. (2022). The politics of policy implementation : a reassessment in more conflictual times. Dans *Handbook on the Politics of Public Administration* [pp. 102–113]. Edward Elgar Publishing.
- Sager, F., & Gofen, A. (2022). The polity of implementation : Organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, 35(2), 347–364.
- Sager, F., Thomann, E., & Hupe, P. (2020). Accountability of public servants at the street level. Dans *The Palgrave handbook of the public servant* [pp. 1–17]. Palgrave Macmillan.
- Thomann, E., van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The necessity of discretion : A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601.

PARTIE I

Structures du système d'assistance





*Grammaire de l'éducation en institution

Le système des foyers éducatifs en Suisse au miroir de l'école nouvelle d'Albisbrunn 1924–1990

*Daniel Deplazes¹, Jona T. Garz¹, Nives Haymoz¹, Lucien Criblez¹,
Patrick Bühler², Elisabeth Moser Opitz¹*

¹ *Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft ;*
² *Fachhochschule Nordwestschweiz, Pädagogische Hochschule*

Au XX^e siècle, les maisons d'éducation surveillée, à l'instar de bien d'autres établissements agréés, ne fonctionnaient pas dans l'isolement. Elles faisaient au contraire partie d'un large contexte de vases communicants entre les institutions, la politique, les autorités, les mouvements de protestation, les processus législatifs, le public, les fonds, les familles, les enfants et les jeunes, les commissions de spécialistes et de surveillance, les bâtiments, les disciplines scientifiques et bien d'autres domaines encore. Les maisons d'éducation partageaient en outre une caractéristique commune : elles étaient toutes confrontées à des problèmes singulièrement stables, impossibles à résoudre sur le long terme et ne trouvant des solutions que pour un contexte donné et une durée déterminée. Tyack et Tobin, qui ont travaillé sur ce phénomène dans le cadre des écoles ordinaires, ont utilisé le terme de *grammar of schooling* pour désigner les structures durables d'une institution, celles qui persistent en dépit de tous les efforts de réforme – comme par exemple le principe de l'organisation des classes en fonction de l'âge¹. Ce concept

* Cet article a été traduit de l'allemand.

1 Cf. Tyack & Tobin, 1994. La *grammar of schooling* est décrite dans les travaux récents comme un phénomène qui n'est apparu qu'au XIX^e siècle, parallèlement à l'établissement de l'école primaire « moderne » (cf. Caruso, 2022). En même temps, il y a aussi une remise en question de la persistance et de la rigidité des phénomènes désignés comme relevant d'une « grammaire » (cf. Caruso, 2010) et, depuis peu, des réformes réussies sont également décrites, qui semblent avoir trouvé un équilibre entre les idéaux de réforme et les pratiques rencontrées dans les salles de classe (cf. Labaree, 2021). Néanmoins, la thèse de l'existence d'une sorte de grammaire s'est avérée extrêmement *stable* depuis Tyack et Tobin. Le concept a d'une part prouvé sa valeur explicative concernant le phénomène de la persistance des structures et des modèles d'action, et, d'autre part, il fonctionne désormais comme la métaphore par excellence pour décrire les réformes scolaires et leurs échecs (par exemple Quesel, 2012 ; Mehta, 2022).

de « grammaire » s'inscrit théoriquement dans le cadre des théories et modèles néo-institutionnalistes de la tradition et du développement des approches explicatives structuro-fonctionnalistes, que nous ne développerons pas ici². La nouveauté dans notre utilisation du concept est son application (à notre connaissance, pour la première fois) à l'éducation en institution. Le financement, la critique des foyers, la fugue, la punition, le refus, le manque de personnel et les tensions entre les jeunes ont été et sont toujours des caractéristiques stables de l'éducation en institution. Malgré son caractère spongieux, le concept de grammaire détient une valeur heuristique pour un problème fondamental de l'historiographie, car il permet de décrire simultanément la continuité et le changement. La grammaire, en effet, offre une approche moins déterministe – en comparaison, d'une part, avec les discours au sens de Foucault qui, en tant que régimes de pensée et de langage figés, réduisent les possibilités d'expression et ne laissent pratiquement aucune marge de manœuvre aux auteurs pour des changements (description de la continuité) et, d'autre part, avec les théories de l'action, qui argumentent de manière essentiellement psychologique, donc individualiste (description du changement). Sans nier le pouvoir de la langue ni les marges de manœuvre des différents acteur·rice·s, la perspective de la grammaire permet d'observer simultanément l'évolution des règles et leurs changements, qu'ils soient institutionnels, sociaux ou praxéologiques. Les possibilités de transposition du concept à une grammaire de l'éducation en institution, que nous limitons à l'examen de situations problématiques soigneusement sélectionnées, sont illustrées ci-après par un cas particulier représentatif des développements de l'éducation en institution : l'école nouvelle d'Albisbrunn³ dans la commune zurichoise de Hausen am Albis.

Ce foyer éducatif, fondé en 1924 et existant encore aujourd'hui, était réservé à des garçons et jeunes adultes âgés de 12 à 22 ans (également à des enfants plus jeunes dans les premières années) condamnés par des tribunaux pénaux pour mineurs à une mesure éducative. Ils y étaient soit placés par les autorités d'assistance, soit inscrits par leurs parents. Albisbrunn disposait d'une école primaire et d'écoles professionnelles d'arts et métiers internes ainsi que de groupes d'habitations encadrés, et elle gérait plusieurs ateliers dans lesquels les « pensionnaires difficiles à éduquer » [*schwererziehbare Zöglinge*]⁴ pouvaient effectuer un apprentis-

2 Sur les possibilités et les limites de la réception des théories néo-institutionnalistes par les sciences de l'éducation, voir en particulier les contributions de la deuxième partie du volume de Koch & Schemmann (2009) de même que Merckens (2011).

3 En allemand *Landerziehungsheim*, littéralement « foyer rural d'éducation » [Note de la traductrice CFK].

4 Les deux termes « schwererziehbar » [qui, littéralement, signifie « difficile à corriger », mais que nous traduisons ici par « difficile à éduquer », note de la traductrice CFK] et « Zögling » [que nous traduisons ici, pour garder la dimension un peu obsolète du terme, par « pension-

sage professionnel, notamment en tant que peintre, menuisier, cuisinier ou agriculteur⁵. Les quelques statistiques disponibles permettent de conclure que le nombre moyen d'élèves a oscillé entre cinquante et soixante durant les premières années, qu'il s'est stabilisé à partir des années 1930 à une centaine d'élèves, puis qu'il a de nouveau diminué régulièrement à partir des années 1960 pour atteindre cinquante à soixante garçons à la fin des années 1980⁶.

Le cas particulier d'Albisbrunn offre un aperçu de l'évolution générale du système institutionnel en Suisse au XX^e siècle. La dynamique des pratiques d'internement par les autorités, des châtiments corporels ou de l'isolement, les questions de qualification du personnel, de la consommation d'alcool et de drogues par les pensionnaires, l'évolution des conditions cadres légales ou normatives, par exemple en matière d'internement ou de financement, les défis posés par la transformation et l'extension des infrastructures, etc., peuvent être étudiés de manière exemplaire à partir de ce cas. L'analyse du cas d'Albisbrunn est aussi illustratif des configurations relationnelles complexes et changeantes qu'un foyer éducatif entretient avec les autorités, la politique et les autres institutions – phénomène observable pour l'ensemble des maisons d'éducation suisses. Les résultats de recherche aujourd'hui disponibles sur des institutions similaires et sur les mesures de placement extrafamilial permettent de conclure qu'Albisbrunn est un cas représentatif de l'évolution générale du système institutionnel suisse⁷. Toutefois, il n'est représentatif que des maisons d'éducation pour enfants, adolescents et jeunes adultes de sexe masculin. Bien que différents phénomènes dans l'éducation en institution puissent être décrits de la même façon pour les deux sexes, il convient de souligner qu'il existe des différences significatives et des phénomènes spécifiquement liés au genre dans les foyers pour filles, adolescentes et jeunes adultes – tels que par exemple les motifs d'internement⁸.

Deux particularités de l'école nouvelle d'Albisbrunn en font également un point de départ particulièrement approprié pour l'analyse d'une grammaire de l'éducation en institution. Ce foyer, d'une part, se distingue par le soin marqué et délibéré qu'il a apporté à la gestion des dossiers⁹, ce qui augmente la précision de la reconstruction historique. D'autre part, grâce à ses relations personnelles et

naire », note de la traductrice CFK] sont des termes sources qui, pour des raisons de lisibilité, sont utilisés dans le reste du texte sans guillemets.

5 Cf. ATH/JHL (1973, 11–12).

6 Pour de plus amples informations sur l'histoire d'Albisbrunn, cf. Bühler & Deplazes (2023) ; Deplazes (2021) ; Deplazes (2022) ; Deplazes & Bühler (2024) ; Deplazes & Garz (2023a/2023b/2023c) ; Garz (2024).

7 Par exemple Galle (2016) ; Germann (2016) ; Heiniger (2016) ; Gnädinger & Rothenbühler (2018) ; Hauss, Gabriel & Lengwiler (2018) ; Janett (2022).

8 Sur les différences liées au sexe, cf. notamment Businger, Janett & Ramsauer (2018).

9 Cf. Manuscrit du cours « Zur Aktenführung im Heim », H. Häberli, HPS WS 64/65, Staatsarchiv Zürich (StAZH) AL-Nr. 2021/071 ; Zeltner (1934) ; Zeltner (1947).

institutionnelles, Albisbrunn était probablement plus étroitement intégré dans le système suisse des foyers que la moyenne. Le cofondateur et premier directeur de l'établissement était le pédagogue curatif Heinrich Hanselmann (1885–1960), qui a ensuite été titulaire de la chaire de pédagogie curative de l'Université de Zurich, ainsi que l'un des fondateurs et le premier directeur du *Heilpädagogisches Seminar* (HPS) à Zurich. Avec Paul Moor (1899–1977), qui avait pendant un certain temps dirigé le service d'observation d'Albisbrunn, et qui a ensuite succédé à Hanselmann au HPS et au poste de professeur à l'Université de Zurich, les liens institutionnels entre Albisbrunn et le HPS sont restés étroits : les stages pratiques qui faisaient partie de la formation au HPS étaient par exemple effectués à Albisbrunn¹⁰. Après la nomination de Hanselmann en 1931 à la chaire de pédagogie curative de l'Université de Zurich, deux directeurs ont assuré la constance de la direction du foyer éducatif pendant la période étudiée, avec des mandats de longue durée et un engagement important dans les instances du secteur suisse des foyers : Max Zeltner (1895–1953), qui a dirigé Albisbrunn de 1930 à sa mort en 1953, et Hans Häberli (1924–2004), qui a été à la tête de l'établissement de 1961 à 1989. Albisbrunn peut ainsi servir de kaléidoscope duquel se dégagent des problématiques stables allant bien au-delà du cas particulier.

La recherche historique, mais aussi nombre de critiques plus anciennes à l'égard des institutions, ont clairement mis en évidence que l'éducation en institution a été à la source de beaucoup de souffrances et a même « détruit » des vies, que les autorités ont souvent pris des décisions non pas dans l'intérêt des individus, mais en fonction des conceptions dominantes sur la normalité et les valeurs, et que la surveillance de l'État a souvent échoué – pour ne mentionner que quelques-unes des révélations les plus importantes. L'examen des dossiers de l'école nouvelle d'Albisbrunn n'a fait que consolider ces révélations, alors même que le foyer passait à l'époque comme étant l'incarnation même d'un projet de pédagogie réformatrice et comme une « maison modèle » sur le plan pédagogique. La thèse de la grammaire nous permet en outre d'élargir notre horizon à des logiques générales d'organisation relativement stables, plutôt que d'en rester à une histoire moralisatrice des foyers basée sur des cas individuels. Forts de cette perspective, et à la suite de réflexions sur l'histoire du savoir¹¹, nous pouvons tenter de répondre aux questions suivantes : comment des problèmes aussi largement observables se sont-ils constitués et pourquoi ? Comment ont-ils été traités et par qui ? Est-il possible d'identifier diachroniquement des adaptations subtiles dans le système des règles, malgré la stabilité des situations problématiques ? Et si oui, lesquelles ?

¹⁰ Schriber (1994, 131).

¹¹ Füssel (2021).

Pour ce faire, nous nous pencherons d'abord, à titre d'exemple, sur deux chapitres problématiques ayant structuré avec une grande constance la vie du foyer en tant qu'institution : les évasions en tant que pratique des pensionnaires (section 1) et les préoccupations financières du foyer (section 2). Ces deux exemples, traités jusqu'à présent de manière plutôt marginale dans l'étude de l'histoire d'institutions spécifiques, permettent ici, grâce à l'adoption de la perspective d'une grammaire, de généraliser à l'échelle de l'ensemble du système institutionnel des problèmes n'ayant semblé affecter qu'Albisbrunn. Ensuite, nous examinerons l'une des façons, invariable dans sa forme, de répondre à de telles difficultés, à savoir la tentative de gestion collective du problème par les instances du système institutionnel suisse (section 3). Dans les trois sections, nous partons d'abord de l'examen attentif du cas d'Albisbrunn, avant de tirer des conclusions s'appliquant à l'ensemble des maisons d'éducation suisses. Le corpus de sources comprend un échantillon de 122 dossiers de pensionnaires, choisis parmi les quelque 2500 possédés par l'école nouvelle d'Albisbrunn pour les années allant de 1924 à 1990¹², ainsi que d'autres dossiers administratifs du foyer (comptes annuels, procès-verbaux de réunions, correspondance) ; s'y ajoutent des rapports annuels, des publications commémoratives et d'autres publications provenant des instances du système suisse des foyers. Nous complétons l'analyse critique, herméneutique et systématique des sources par des évaluations statistiques descriptives ponctuelles des comptes annuels et du nombre d'évasions du foyer. Enfin, nous procédons au regroupement des résultats et à l'appréciation des ajustements subtils de la grammaire de l'éducation en institution au XX^e siècle (section 4).

Évasions

Les dossiers d'un foyer sont un matériel privilégié pour reconstituer les pratiques passées des acteurs¹³. En plus de l'observation et de la prise de notes, toutes deux constitutives de la tenue des dossiers en soi, on peut y trouver encore des pratiques d'expertise, de diagnostic, de punition, de consommation de drogues, de jeu, d'apprentissage, de travail ou d'organisation du rythme quotidien¹⁴. La pratique des évasions de pensionnaires est révélatrice non seulement des agissements des garçons et des adolescents, mais aussi de la manière dont le personnel des maisons d'éducation s'efforçait d'acquérir un savoir sur la fuite afin de mieux faire face à la résistance des fugueurs.

12 Pour le choix de l'échantillon, cf. Deplazes & Garz (2023a).

13 Cf. Haasis & Rieske (2015, 16).

14 Cf. Deplazes & Garz (2023a) ; Deplazes & Garz (2023b).

Les données disponibles sur les fugues d'Albisbrunn, qualifiées dans les dossiers du foyer et dans le discours des spécialistes de « *Durchbrennen* »¹⁵ ou de « *auf die Kurve gehen* »¹⁶, sont modestes. Que les directeurs de l'école nouvelle d'Albisbrunn se soient néanmoins donné la peine d'établir à plusieurs reprises leurs propres statistiques atteste néanmoins le fait que les évasions étaient prises au sérieux. Jusqu'au début des années 1950, le pourcentage d'élèves qui fuyaient d'Albisbrunn au moins une fois par an était d'environ quinze à vingt pour cent. À partir de la fin des années 1960, ce chiffre a augmenté : environ trente à cinquante pour cent des jeunes s'évadaient au moins une fois par an. Les motifs de fugue mentionnés dans les dossiers étaient très hétérogènes. Les causes les plus fréquentes étaient le mal du pays et les conflits avec les éducateurs. Les autres motifs répertoriés étaient la violence entre les pensionnaires, l'ennui ou tout simplement la soif d'aventure¹⁷. Alors qu'au début des années 1950, les garçons s'évadaient régulièrement pour rentrer chez leurs parents, dans les années 1970 et 1980, ce sont des lieux comme les centres autonomes de jeunesse (CAJ) de Zurich ou de Bâle qui deviennent les destinations privilégiées des jeunes fugueurs¹⁸. Souvent, les jeunes s'entraidaient, se fournissaient les adresses de leurs proches, se prêtaient de l'argent ou s'informaient mutuellement sur de potentiel·le·s complices. Ils utilisaient des téléphones, des lettres, des vélos (plus tard des mobylettes), des cabanes vides dans des jardins potagers, des horaires et des cartes pour se soustraire le plus longtemps possible à l'éducation en institution. Mais le plus souvent, la fugue était de courte durée. Les pensionnaires étaient ramenés au foyer par leurs parents ou par la police. Le personnel du foyer s'efforçait alors de découvrir *la vérité* sur la période d'absence. Les garçons étaient souvent punis avant d'être réintégrés au foyer, tantôt en étant enfermés et isolés dans des chambres, tantôt en se faisant raser le crâne ou encore en étant châtiés physiquement. Alors que dans les années 1940, sous la direction de Zeltner, la fugue conduisait dans la plupart des cas à l'exclusion et au transfert dans une maison d'éducation au travail plus sévère, Häberli a perfectionné l'interrogatoire dans les années 1970 : la révélation de *la vérité* sur la fugue par le biais d'interrogatoires et l'expiation par une punition devenaient de plus en plus des conditions préalables à la poursuite de la tentative d'éducation dans le même foyer¹⁹.

15 Zeltner (1932, 428). [Une traduction en français de « *durchbrennen* » (griller) utilisé dans le contexte de la fuite pourrait être « se barrer ». Note de la traductrice CFK]

16 Etwa Journal-Blatt, 10.2.1979, S. 7, StAZH Z 870.458. [Une traduction en français de l'expression « *auf die Kurve gehen* » (littéralement : « aller sur la courbe ») pourrait être « se tirer des flûtes ». Note de la traductrice CFK].

17 Cf. Deplazes & Garz (2023a).

18 Cf. Deplazes (2023), 239–270.

19 Cf. Deplazes & Garz (2023a).

L'évasion de pensionnaires était une difficulté à laquelle étaient confrontées non seulement l'école nouvelle d'Albisbrunn, mais également d'autres maisons d'éducation²⁰ : comme l'a fait remarquer Zeltner, elle était un « aspect récurrent de la vie dans les foyers »²¹. Ainsi, deux enquêtes menées au début des années 1970 par le groupe de travail *Jugendheimleiter* (JHL)²² – association de tous les directeurs de maisons d'éducation pour enfants et adolescents de sexe masculin et pour jeunes hommes en Suisse alémanique – montrent que les maisons d'éducation devaient faire face à des évasions régulières de leur pensionnaires²³. Dans une étude sur les « Problèmes structurels de l'encadrement en institution » (1975), le chef de la section « Exécution des peines et mesures » de la Division fédérale de la justice, Andrea Baechtold, constatait que parmi les jeunes hommes libérés prématurément des foyers, 94 % avaient déjà fugué au moins une fois. Baechtold en a conclu qu'il fallait avant tout prendre des « mesures de sécurité architecturales contre les évasions »²⁴. Il n'était pas le seul à penser ainsi : dans les années 1970 et 1980, de nombreux foyers pour jeunes – dont Albisbrunn – avaient prévu des espaces fermés, effectivement réalisés dans de nombreux cas, afin de pouvoir contrôler une « clientèle » qu'ils considéraient comme devenant de plus en plus difficile. Paradoxalement, ils confirmaient par cette mesure exactement ce que les voix critiques à l'égard des foyers leur avaient déjà reproché au début des années 1970²⁵.

La préoccupation constante de Zeltner et Häberli au sujet des évasions ainsi que les enquêtes menées dans d'autres foyers indiquent que les évasions faisaient partie de la « grammaire de l'éducation en institution ». La façon d'y répondre montre qu'outre des tentatives de prévention par la construction de murs de plus en plus élevés, les foyers ne disposaient pas d'autre moyen de maîtriser les perturbations du quotidien du foyer que de pédagogiser la fugue, c'est-à-dire d'exiger la vérité à son sujet et de la punir. Tant les évasions elles-mêmes, en tant que pratique des élèves, que le traitement pédagogique de cette déviance à la norme, révèlent la régularité d'une grammaire qui dépasse celle de foyers individuels. Cette grammaire a certes parfois subi des ajustements subtils, comme celui de l'abandon des mesures d'exclusion du foyer en faveur de mesures plus pédago-

20 Cf. Lengwiler (2022, 311) ; Germann (2018, 29) ; Bischoff (2017, 225) ; Ralsler, Leitner & Guerini (2019, 55).

21 Zeltner (1932, 428).

22 L'association étant une association suisse alémanique, elle n'a pas de nom officiel en français. « Jugendheimleiter » signifie « Directeur de foyers pour jeunes hommes » [Note de la traductrice CFK].

23 Protocole JHL, 31.5.1972, o. S., StAZH W II 24.1851 ; Protocole JHL, 4.4.1973, S. 1-3, StAZH W II 24.1851.

24 Baechtold (1975, 344-348).

25 Cf. Deplazes (2022).

giques, mais la perception du problème et sa gestion pratique sont restées relativement constantes pendant toute la période étudiée. Il en va de même pour le deuxième exemple de problème extrêmement stable : les finances.

Finances

Pour Zeltner, l'histoire financière d'Albisbrunn était « un exemple » de ce qui était advenu « de différentes manières au cours des dernières décennies, à de nombreuses œuvres d'utilité publique, et en particulier aux maisons d'éducation surveillée »²⁶. Presque toutes les maisons d'éducation du XX^e siècle ont été confrontées à la menace permanente d'un déficit d'exploitation²⁷. Les histoires financières de l'école nouvelle d'Albisbrunn, rédigées par Zeltner et Armin Konrad (l'administrateur de longue date du foyer), fournissent des informations sur la manière dont les acteurs de l'institution évaluaient sa situation financière²⁸.

Dans les premières années, l'école nouvelle d'Albisbrunn a été financée en grande partie par des fonds privés : son ouverture a été rendue possible par le commerçant de Winterthur Alfred Reinhardt (1873–1935), qui a créé en 1924 la fondation Albisbrunn sur les propriétés d'un ancien établissement d'eau froide à Hausen am Albis qu'il avait rachetées²⁹. Par la suite, le fondateur est toujours intervenu en tant que « sauveur », en assurant le financement des travaux de construction et de rénovation nécessaires, ou en couvrant le déficit d'exploitation³⁰. Jusqu'à sa mort en 1935, Reinhardt a investi un montant total de 2,4 millions de francs dans l'école nouvelle, ce qui, corrigé de l'inflation, correspondrait aujourd'hui à environ 60 millions de francs³¹. Avec sa mort, l'époque du financement majoritairement privé était toutefois révolue³².

Dans la première moitié du XX^e siècle, le foyer a pu couvrir la majeure partie de ses coûts d'exploitation grâce aux indemnités d'entretien payées par les pensionnaires, qui devaient toutefois être revues en permanence à la hausse³³. Par ailleurs, les recettes des ateliers ont également joué un rôle important à cette époque³⁴. Alors qu'au départ, ceux-ci représentaient plutôt une charge supplémentaire pour le budget, les différents ateliers ont reçu de plus en plus de commandes

26 Zeltner (1974, 54).

27 Cf. Heiniger, Leimgruber & Buchli (2018, 157).

28 Cf. Konrad (1963) ; Konrad (1974) ; Zeltner (1974).

29 Cf. Hanselmann (1974, 2–3). Stiftungsurkunde Albisbrunn, 24.9.1924, S. 1–2, StAZH Z 866.63.

30 Cf. Zeltner, 1974 (13–16).

31 Christian Pfister, Roman Studer. Swistoval. The Swiss Historical Monetary Value Converter. Historisches Institut der Universität Bern. BIP pro Kopf-Index, 1935/2009. www.swistoval.ch, [01.02.2023].

32 Cf. Konrad (1963, 19).

33 Cf. Zeltner (1974, 36) ; Konrad (1974, 121).

34 Cf. Konrad (1974, 121).

au cours des années 1930 et ont ainsi pu se développer, à côté du secteur agricole, en « lieux d'apprentissage et de production »³⁵.

Après la mort de Reinhardt, les subventions de l'État sont devenues une autre source de revenus importante. Bien qu'Albisbrunn ait reçu d'emblée un financement provenant des fonds publics, celui-ci était très modeste au départ : la contribution du canton de Zurich, issue de la « dîme de l'alcool », se situait entre trois et cinq mille francs par an, ce qui était d'une importance marginale par rapport à des dépenses de plusieurs centaines de milliers de francs³⁶. Au fil des années, cependant, des contributions ont continuellement été ajoutées par le canton et la Confédération – ainsi en est-il par exemple, dès 1931, d'une contribution par la Confédération provenant du « crédit en faveur des infirmes »³⁷, ou, dès 1933, de contributions cantonales basées sur des contrats³⁸, ou encore, dès 1939, du subventionnement de la formation professionnelle. En outre, des subventions déjà existantes ont été augmentées, comme par exemple les contributions du canton de Zurich en 1946³⁹. La part des subventions dans le budget d'Albisbrunn n'a toutefois augmenté de manière significative qu'à partir des années 1960 : alors qu'en 1944, les contributions de la Confédération et des cantons ne représentaient que 4 % de toutes les recettes, elles atteignaient déjà 63 % en 1970⁴⁰. L'exemple de cette *augmentation* des subventions permet de retracer une grammaire du financement d'Albisbrunn qui, dans les grandes lignes, était la même pour l'ensemble des institutions éducatives suisses.

Bien que le Code pénal suisse ait prévu à partir de 1942 le versement de subventions de construction, d'exploitation et de formation aux institutions publiques et privées, et donc aussi aux maisons d'éducation du secteur de l'exécution des peines et mesures pour mineurs, aucune subvention d'exploitation régulière n'était versée. Jusqu'en 1960, on accordait surtout des subventions pour « les constructions nouvelles et les rénovations »⁴¹. Le soulagement a été d'autant plus grand lorsque, à partir de 1968, des subventions d'exploitation ont finalement été versées par la Confédération sur la base de la loi fédérale sur les subventions de la Confédération aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures, et aux maisons d'éducation⁴². Les contributions versées à 160 foyers au total ont été for-

35 Konrad (1963, 18).

36 Cf. Jahresrechnungen Albisbrunn, 1925–1932, StAZH Z 866.1–8.

37 Cf. Germann (2016, 61).

38 Verträge zwischen dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Landerziehungsheim Albisbrunn, StAZH OS 35 (S. 94–96), StAZH OS 35 (S. 532–541), StAZH OS 36 (S. 465–472).

39 Cf. Konrad (1963, 21) ; Zeltner (1974, 53).

40 Cf. Anonyme (1950, 70) ; Zeltner (1950, 62) ; Jahresrechnungen Albisbrunn (1970), StAZH Z 866.30.

41 Cf. Germann (2016, 61–63).

42 Cf. Jahresrechnungen Albisbrunn (1968), StAZH Z 866.29.

tement augmentées au cours des années suivantes⁴³. En plus de la contribution de base, les foyers pouvaient demander des suppléments pour leurs « efforts particuliers » déployés dans la « réalisation de l'objectif des peines et mesures »⁴⁴. Ce système de contributions a permis à l'État d'intervenir dans la politique des foyers en offrant un soutien ciblé, et les critères de financement révélaient à quoi devait ressembler, aux yeux de la Confédération, un foyer *bien* géré. Plus un foyer se rapprochait de cet idéal, plus il pouvait prétendre à des subventions⁴⁵.

L'histoire financière d'Albisbrunn se distingue donc par une *hybridation* croissante des sources de financement publiques et privées. Avec l'introduction des subventions d'exploitation par le canton de Zurich (1962) et par la Confédération (1966), le financement public l'a définitivement emporté sur le financement privé. En 1974, Konrad a qualifié ce « remplacement de la famille fondatrice par les pouvoirs publics » de « caractéristique » de l'histoire financière des maisons d'éducation privées⁴⁶. Le caractère exemplaire de l'évolution du financement d'Albisbrunn, tel qu'il a été perçu par Konrad et Zeltner, se révèle pertinent : le passage d'un financement privé à un financement public, mais aussi le sous-financement permanent et les problèmes qui en découlent, sont des « tendances générales » du système institutionnel en Suisse⁴⁷. Ces soucis financiers permanents, combinés à une augmentation inexorable des coûts, faisaient partie de la grammaire de l'éducation en institution. Les finances déterminaient en grande partie ce qu'un établissement pouvait offrir, y compris sur le plan pédagogique. Le système de régulation a été ajusté, à l'échelle de certains foyers, principalement par des modifications idiosyncratiques des subventions, par exemple à la suite du décès d'un donateur privé, ou, à l'échelle du système, par des changements dans les conditions cadres normatives cantonales ou nationales, telles que les conditions de subventionnement. Les instances du système institutionnel suisse illustrent la façon dont des problématiques aussi stables ont été traitées collectivement.

Gestion collective

Les directeurs d'Albisbrunn ont continuellement noué des alliances avec des instances spécialisées et des associations du système suisse des foyers. Dans la première moitié du XX^e siècle, cela peut être illustré par les différents ancrages institutionnels cumulés par Hanselmann en tant que membre du réseau zurichois

⁴³ Germann (2016, 64).

⁴⁴ Ordonnance réglant le versement des subventions aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures (Recueil officiel) RO 1968, p. 1455, Art. 8.

⁴⁵ Germann (2016, 66).

⁴⁶ Konrad (1974, 121).

⁴⁷ Heiniger, Leimgruber & Buchli (2018, 157).

de pédagogie curative⁴⁸. En 1923, celui-ci a participé à la création de la SVE, l'Association suisse pour l'éducation et l'assistance des personnes difficiles (devenue aujourd'hui l'« Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée », ou INTEGRAS), dont il a été membre du comité directeur jusqu'en 1938. Avec Zeltner, Moor, puis Fritz Schneeberger (1919–2004), le successeur de Moor en tant que directeur de la HPS et membre du conseil de fondation d'Albisbrunn, c'étaient constamment des personnes faisant partie du rayon d'action de l'école nouvelle qui siégeaient au comité directeur de la SVE. À partir de 1973, Häberli est également devenu membre de la SVE, et il en sera le président de 1981 à 1983⁴⁹. Avec le soutien de l'organisation d'aide à la jeunesse Pro Juventute, dont Hanselmann a été le secrétaire central de 1918 à 1923 et dont il a fait partie de la commission de fondation (ce qui sera le cas plus tard de Moor également)⁵⁰, Albisbrunn a organisé ce qui a été nommé la *Externen-Kolonie* (« colonie des externes »). Celle-ci était responsable du suivi des anciens pensionnaires d'Albisbrunn en ce qui concerne leur formation professionnelle et leur intégration sociale⁵¹. De plus, Zeltner a siégé de 1947 à 1953, comme Hanselmann auparavant⁵², au comité de direction de l'Association suisse en faveur des anormaux (aujourd'hui Pro Infirmis)⁵³.

Le besoin de coordination s'est encore intensifié suite à la recrudescence de la critique des foyers, dont l'expression la plus médiatisée fut la *Heimkampagne*, la campagne contre les institutions éducatives de 1971⁵⁴, ainsi que la révision du droit pénal des mineurs de 1971/1974, qui définissait de nouveaux types de foyers⁵⁵, et celle d'une politique de subventions en mutation avec de nouvelles subventions d'exploitation versées par la Confédération à partir de 1966 (cf. section 2). Albisbrunn, désormais sous la direction de Häberli, devint à nouveau un point de jonction important entre les instances étudiées ici : au cours des années 1970 et 1980, Häberli siégea en effet dans un grand nombre de comités. Il était membre de la JHL, créée en 1970, qui s'engageait pour les intérêts politiques et la coordination des foyers pour jeunes difficiles à éduquer. De 1975 à 1987, il a fait partie de la délégation de la JHL au sein de la Commission de coordination suisse alémanique pour l'exécution des peines et mesures concernant les mineurs et les jeunes adultes (KoKo), qui a favorisé l'introduction des nouveaux types de foyers prévus par le droit pénal des mineurs. En tant que membre de la commission Schlegel, il

48 Wolfisberg (2002, 106).

49 Hafner (2014, 200 ; 251–261).

50 Galle (2016, 73).

51 Hanselmann & Zeltner (1930, 19).

52 Wolfisberg (2002, 95).

53 Documents de travail de Max Zeltner sur Pro Infirmis, 1947–1953, StAZH W II 24.1846–1850.

54 Schär (2008).

55 Art. 93, Loi fédérale modifiant le code pénal suisse, 18.3.1971, RO 1971 777.

a contribué, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, à l'élaboration d'un concordat pour la péréquation financière intercantonale en matière de placements en institution. En tant que président et membre du comité de la SVE, il a également réussi, soutenu par de nombreux collègues, à faire du lobbying contre la suspension prévue des subventions d'exploitation allouées par la Confédération aux foyers durant la première moitié des années 1980⁵⁶. Les traces laissées par Häberli témoignent en fin de compte de l'existence d'un réseau permettant la négociation des difficultés de l'ensemble du système suisse des foyers et la recherche de solutions collectives. L'exemple de la critique des foyers dans les années 1970 illustre la façon dont la gestion des problèmes s'est effectuée.

La formation de la JHL en 1970 s'était déroulée dans un contexte où il existait déjà un mouvement d'opposition croissante aux maisons d'éducation. On y dénonçait le caractère coercitif des établissements, et plus précisément les peines de détention, la violence physique et psychique, la censure du courrier et les déficiences sanitaires. Trois mois à peine avant la célèbre conférence de Rüschtikon consacrée aux « Erziehungsanstalten unter Beschuss » [« Maisons d'éducation sous le feu des critiques »], lors de laquelle les protagonistes de la critique des maisons d'éducation ont rencontré pour la première fois les représentants des institutions attaquées, et quelques jours avant que la *Heimkampagne*, ou campagne contre les maisons d'éducation, ne démarre⁵⁷, une poignée de directeurs de foyers éducatifs pour garçons se sont réunis en septembre 1970 et ont fondé un groupe de travail, le JHL. Ils se sont vus contraints de « sortir de leur réserve » en raison de la récente « vague de virulentes critiques » accompagnée de véritables « reportages à scandale ». Cet exemple a été suivi deux ans plus tard par les directrices des foyers éducatifs pour filles avec la création du groupe de travail *Töchterheimleiterinnen* (ATH)⁵⁸. Les deux groupes de travail ont tenté de diverses manières de faire face à la critique de façon unie. Les membres de la JHL ont échangé leurs points de vue sur la manière d'aborder les équipes de télévision qui se présentaient à l'improviste sur leurs sites, mais ont également participé à des documentaires filmés sélectionnés dans le but de *corriger* l'image publique fortement ébréchée des foyers éducatifs. Afin de légitimer la nécessité de leurs institutions auprès des autorités et du public, ils ont tenu des statistiques sur le nombre de fugues et de lits, rédigé des prises de position, participé à l'élaboration de directives pour de nouveaux types de foyers et publié, en collaboration avec l'ATH, un aperçu de leurs offres⁵⁹. La JHL et l'ATH n'étaient pas des acteurs isolés, mais ils entretenaient

56 Cf. Deplazes (2023).

57 Gottlieb-Duttweiler-Institut (1972) ; Schär (2008).

58 Germann (2016, 67). [*Töchterheimleiterinnen* signifie « Directrices de foyers pour jeunes filles ». Comme son pendant masculin, ce groupe de travail n'a pas de traduction officielle en français. Note de la traductrice CFK.]

59 Cf. Deplazes (2023).

des relations avec de nombreux autres comités, associations, institutions et autorités⁶⁰. L'exemple de la JHL atteste la façon dont le problème de la critique des foyers a été géré au sein du système institutionnel et comment on a essayé de redorer une image ternie, mais il montre aussi que la critique a servi de prétexte pour formuler des demandes de ressources supplémentaires. Sur l'ensemble de la période étudiée, les problèmes tels que les attaques contre des foyers spécifiques ont systématiquement été traités de manière collective. La reconnaissance que les difficultés constantes rencontrées par les foyers ne représentaient pas des cas isolés est essentielle. Ainsi, en partant de l'exemple d'Albisbrunn, il est possible de montrer non seulement que ces problèmes récurrents ont été traités collectivement par les instances, mais aussi qu'ils étaient consubstantiels à l'éducation en institution dans son ensemble, et qu'ils faisaient donc partie d'une grammaire de l'éducation en institution.

Les révisions subtiles de la grammaire de l'éducation en institution

Même s'il est imprudent de généraliser trop hâtivement les résultats concernant Albisbrunn, il est indéniable que les problèmes récurrents rencontrés par l'école nouvelle se manifestaient également dans d'autres foyers éducatifs, voire même qu'ils étaient inhérents à l'ensemble du paysage institutionnel. Qu'il s'agisse d'évasions de pensionnaires, de problèmes financiers ou de critiques des institutions, les soucis, les pratiques et les efforts d'Albisbrunn n'offraient rien d'unique. Pour gérer ces problèmes, l'école nouvelle était au contraire en relation avec de nombreuses autres maisons d'éducation, notamment par le biais d'instances et de personnes. L'analyse de ces instances et réseaux donne donc de bonnes indications sur les difficultés persistantes auxquelles devait faire face le système institutionnel suisse – au-delà des cas particuliers.

Les deux types de problèmes décrits, les évasions et les finances, présentent une grande stabilité et ont d'ailleurs été perçus par les acteur·rice·s comme des défis permanents. Les évasions ont été reconnues par les directions des foyers comme faisant inéluctablement partie de l'éducation en institution. Aussi bien la fugue elle-même que les réactions du personnel des institutions face à ce problème se révèlent étonnamment stables au cours du XX^e siècle, malgré les réformes et les interventions architecturales visant à renforcer la sécurité contre les évasions. De même, le financement des foyers a été une source de préoccupation constante pour les représentants de l'éducation en institution. L'autofinancement par le travail des pensionnaires relève du mythe. Le montant des indemnités d'entretien, les remaniements nécessaires sur le plan architectural, l'augmentation des coûts et

⁶⁰ Cf. Germann [2016, 67].

l'exploitation de nouvelles sources de financement étaient des points éternellement à l'ordre du jour, car ils ne se trouvaient jamais résolus une fois pour toutes, mais seulement provisoirement gérés. L'évolution d'Albisbrunn vers un financement hybride reflétait également une tendance plus générale des foyers à recourir à un financement à la fois privé et étatique. Malgré l'augmentation des fonds publics, les questions financières ont continué à peser régulièrement sur le quotidien pédagogique. Les défis permanents tels que les fugues, les déficits financiers ou la critique des foyers ont constamment été abordés par les différentes instances et dans les différents réseaux du système institutionnel.

Bien que les problèmes identifiés aient fait partie du cahier des charges des directions des institutions au XX^e siècle – et probablement aussi avant et après, de subtiles révisions de la grammaire dans la gestion des problèmes ont été faites, notamment de légères adaptations du règlement en fonction des évolutions socio-étatiques, légales, économiques, sociales et politiques. L'examen de la gestion interne des évasions montre que, jusque dans les années 1950, la fugue d'un pensionnaire entraînait le plus souvent renvoi de la maison d'éducation. Avec l'augmentation de la surveillance de l'État et l'attention médiatique suscitée par la critique des foyers dans les années 1970, les directions des institutions se sont vues plus ou moins contraintes de gérer la fugue par des moyens pédagogiques, à savoir par des aveux et des punitions, et de réadmettre les élèves au foyer. Le décès d'un donateur (en 1935 dans le cas d'Albisbrunn), mais aussi, en 1966, la loi sur les subventions d'exploitation allouées par la Confédération aux établissements d'éducation, ont considérablement modifié les bases de financement des foyers, mais n'ont pas réglé les soucis de financement. Ce qui restait constant, c'étaient les problèmes en eux-mêmes. Les pensionnaires fuyaient, la comptabilité enregistrait des pertes, les foyers devaient s'en accommoder, de même que composer avec les critiques à leur égard. Albisbrunn fait figure d'exemple représentatif de ces difficultés récurrentes affectant l'ensemble du système institutionnel. Malgré de subtiles révisions dans la résolution des problèmes, les situations elles-mêmes, en tant que partie d'une grammaire de l'éducation en institution, n'ont pas pu être modifiées en profondeur. Elles n'ont pu être gérées que temporairement au sein de chaque institution particulière, tandis qu'au niveau collectif elles étaient traitées en tant que défis partagés et récurrents par les instances du système suisse des foyers.

Bibliographie

- Anonyme (1950). Statistik und Betriebsrechnungen 1944–1949. Dans Landerziehungsheim der Stiftung Albisbrunn (éd.), *Jahresbericht 1944–1949* (pp. 68–70).
- ATH/JHL (1973). *Erziehungsheime für Jugendliche und junge Erwachsene in der deutschsprachigen Schweiz*. VSA.
- Baechtold, A. (1975). Strukturprobleme der stationären Betreuung und Behandlung Jugendlicher in der deutschsprachigen Schweiz. *Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete*, 44(4), 333–351.
- Bischoff, N. (2017). Flucht aus dem Heim. Das *enfant vagabond* im Raum der Erziehungsanstalt zwischen Nichtsesshaftigkeits- und Verwahrlosungsdispositiv (1950–1980). Dans U. Leitner (éd.), *Corpus Intra Muros. Eine Kulturgeschichte räumlich gebildeter Körper* (pp. 219–246). transcript.
- Bühler, P., & Deplazes, D. (à paraître). Pädagogik, Sprache, Geschichte : Der ADHS-Vorläufer POS. In U. Binder, A. Böhmer & J. Oelkers (éd.), *Sprache und Pädagogik*. Waxmann.
- Businger, S., Janett, M., & Ramsauer, N. (2018). « Gefährdete Mädchen » und « verhaltensauffällige Buben ». Behördliche Fremdplatzierungspraxis in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt und Zürich. Dans G. Hauss, Th. Gabriel & M. Lengwiler (éd.), *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990* (pp. 77–99). Chronos.
- Caruso, M. (2010). Technologiewandel auf dem Weg zur « grammar of schooling ». Reform des Volksschulunterrichts in Spanien (1767–1804). *Zeitschrift für Pädagogik* 56(5), 648–665.
- Caruso, M. (2022). The slow dichotomization of elementary classroom roles. « Grammar of schooling » and the estrangement of classrooms in Western Europe (1830–1900). *Paedagogica Historica* 58(2), 196–214.
- Deplazes, D. (2021). Heimkritik und Integration – Das Zürcher Landerziehungsheim « Albisbrunn » in den 1970er Jahren. Dans M. Vogt, M.-A. Boger & P. Bühler (éd.), *Inklusion als Chiffre ? Bildungshistorische Analysen und Reflexionen* (pp. 192–202). Klinkhardt.
- Deplazes, D. (2022). Die Geburt des Schwersterziehbaren – Der Bauboom geschlossener Abteilungen in Schweizer Erziehungsheimen in den 1970er Jahren. Dans V. Moser & J. T. Garz (éd.), *Das (A)normale in der Pädagogik. Wissenspraktiken – Wissensordnungen – Wissensregime* (pp. 183–198). Klinkhardt.
- Deplazes, D. (2023). « Nobelhotel für Versager ». *Das Landerziehungsheim Albisbrunn in den Akteur-Netzwerken des Schweizer Heimwesens 1960–1990*. Chronos.
- Deplazes, D., & Bühler, P. (2024). Psychoorganisches Syndrom (POS) – Die « Wirkung » einer psychiatrischen Diagnose in der Schweizer Pädagogik der 1970er Jahre. Dans R. Mayer et al. (éd.), *Schule und Pathologisierung* (pp. 59–72). Beltz Juventa.
- Deplazes, D., & Garz, J. T. (2023a). Vergehen, Verhör, Verschriftlichung – Wahrheitspraktiken und die Pädagogisierung von Entweichungen aus dem Landerziehungsheim Albisbrunn (1938–1982). *Jahrbuch für Historische Bildungsforschung*, 28, 107–132. <https://doi.org/10.25658/8bd5-dn81>.
- Deplazes, D., & Garz, J. T. (2023b). Historische Materialität : Ein « Meilenstein » für die Historiografie ? *Jahrbuch für Historische Bildungsforschung*, 28, 185–196. <https://doi.org/10.25658/r5j8-rc10>.
- Deplazes, D., & Garz, J. T. (2023c). Spielzeuge formen – *Geschlecht und Erziehung in Schweizer Jugendheimen 1930–1990*. Dans C. Antenhofer & U. Leitner (éd.), *Geschlecht und Materialität. Historische Perspektiven auf Erziehung, Bildung und Sozialisation von der Antike bis zur Gegenwart*. transcript.

- Füssel, M. (2021). *Wissen : Konzepte – Praktiken – Prozesse*. Campus Verlag.
- Galle, S. (2016). *Kindswegnahmen. Das « Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse » der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge*. Chronos.
- Garz, J. T. (2024). Psychologie, Prüfung, Persönlichkeit – Eine Geschichte der « Kraepelin'schen Arbeitskurve » zwischen psychologischem Labor und pädagogischer Praxis (1902–1944). Dans R. Mayer et al. (éd.), *Schule und Pathologisierung* (pp. 73–89). Beltz Juventa.
- Germann, U. (2016). Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990. Dans L. Criblez, Chr. Rothen & Th. Ruoss (éd.), *Staatlichkeit in der Schweiz : regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende* (pp. 57–84). Chronos.
- Germann, U. (2018). Zur Nacherziehung versorgt. Die administrative Versorgung von Jugendlichen im Kanton Bern 1942–1973. *Berner Zeitschrift für Geschichte*, 80(1), 7–43.
- Gnäding, B., & Rothenbühler, V. (éd.) (2018). *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*. Chronos.
- Gottlieb-Duttweiler-Institut (éd.) (1972). *Sind unsere Erziehungsanstalten noch zeitgemäss ?* Lang.
- Haasis, L., & Rieske, C. (éd.) (2015). *Historische Praxeologie : Dimensionen vergangenen Handelns*. Ferdinand Schöningh.
- Hafner, W. (2014). *Pädagogik, Heime, Macht – eine historische Analyse*. Integras.
- Hanselmann, H. (1974). Die Idee von Albisbrunn. Dans Landerziehungsheim Albisbrunn (éd.), *Landerziehungsheim Albisbrunn. Aufzeichnungen aus 50 Jahren (1924–1974)* (pp. 2–9). Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Hanselmann, H., & Zeltner, M. (1930). *Fünf Jahre Albisbrunn 1925–1929 : Grundsätzliches über Ziel und Organisation einer neuzeitlichen Erziehungsanstalt*. Weiss.
- Haus, G., Gabriel, Th., & Lengwiler, M. (éd.) (2018). *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz. 1940–1990*. Chronos.
- Heiniger, A., Leimgruber, M., & Buchli, S. (2018). « Zu einem brauchbaren jungen Bürger machen » – Finanzpolitische und ökonomische Dimensionen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Dans B. Gnädinger & V. Rothenbühler (éd.), *Menschen korrigieren : fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981* (pp. 147–199). Chronos.
- Heiniger, K. (2016). *Krisen, Kritik und Sexualnot. Die « Nacherziehung » männlicher Jugendlicher in der Anstalt Aarburg (1893–1981)*. Chronos.
- Janett, M. (2022). *Verwaltete Familien. Vormundschaft und Fremdplatzierung in der Deutschschweiz, 1945–1980*. Chronos.
- Koch, S., & Schemmann, M. (éd.) (2009). *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Konrad, A. O. (1963). Die wirtschaftlichen Grundlagen der Stiftung Albisbrunn. Dans Landerziehungsheim der Stiftung Albisbrunn (éd.), *Bericht des Landerziehungsheims Albisbrunn über die Jahre 1959/62* (pp. 15–31). Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Konrad, A. O. (1974). Finanz-Statistik. Dans Landerziehungsheim Albisbrunn (éd.), *Landerziehungsheim Albisbrunn. Aufzeichnungen aus 50 Jahren* (pp. 121–122). Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Labaree, D. F. (2021). The dynamic tension at the core of the grammar of schooling. *Kappan*, 103(2), 28–32.
- Lengwiler, M. (2022). Jenseits der großen Einschließung : Öffnungsprozesse des Anstaltswesens in langfristiger Perspektive. Dans W. Rudloff et al. (éd.), *Ende der Anstalt ? Großeinrichtungen, Debatten und Deinstitutionalisierung seit den 1970er Jahren* (pp. 309–320). Brill Schöningh.
- Mehta, J. (2022). Toward a new grammar of schooling. *Kappan*, 103(5), 54–57.
- Merkens, H. (2011). *Neoinstitutionalismus in der Erziehungswissenschaft*. Barbara Budrich.

- Quesel, C. (2012). Die « Grammar of Schooling » als populistische Ressource. Zum Scheitern von zwei Bildungsreformen in Deutschland und der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 34(1), 97–114.
- Ralsler, M., Leitner, U., & Guerrini, F. (2019). « Man könne nicht erziehen, den man nicht habe ». Das Diktat der Anwesenheit als Konstante freiheitsentziehender Maßnahmen der Jugendfürsorge. Dans A. Neuber & F. Zahradnik (éd.), *Geschlossene Institutionen – Theoretische und empirische Einsichten* (pp. 43–66). Beltz.
- Schär, R. (2008). « Die Winden sind ein Graus : macht Kollektive draus ! » – die Kampagne gegen Erziehungsheime. Dans E. Hebeisen, E. Joris & A. Zimmermann (éd.), *Zürich 68. Kollektive Aufbrüche ins Ungewisse* (pp. 87–97). Hier und Jetzt.
- Schriber, S. (1994). *Das Heilpädagogische Seminar Zürich. Eine Institutionsgeschichte*. Dissertation. Universität Zürich.
- Tyack, D., & Tobin, W. (1994). The « Grammar » of Schooling. Why Has it Been so Hard to Change ? *American Educational Research Journal*, 31(3), 453–479.
- Wolfsberg, C. (2002). *Heilpädagogik und Eugenik. Zur Geschichte der Heilpädagogik in der deutschsprachigen Schweiz (1800–1950)*. Chronos.
- Zeltner, M. (1932). Das Durchbrennen in Anstalten für Knaben. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 71(12), 428–444.
- Zeltner, M. (1934). Aufnahmeformulare und Aktenführung : Referat, gehalten am 8. Fortbildungskurs des Schweizerischen Verbandes für Schwererziehbare vom 7.–9. November 1933 im Kirchgemeindehaus in Zürich-Enge. *Schweizerische Blätter für Gesundheitspflege*, 73(2), 39–47.
- Zeltner, M. (1947). *Pädagogische Beobachtung : Im Zusammenhang mit der Aktenführung in Erziehungsanstalten*. Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Zeltner, M. (1950). Bericht der Heimleitung 1944–1949. Dans Landerziehungsheim der Stiftung Albisbrunn (éd.), *Jahresbericht 1944–1949* (pp. 5–67). Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Zeltner, M. (1974). Die Entwicklung des äusseren Rahmens der Stiftung Albisbrunn 1924–1949. Dans Landerziehungsheim Albisbrunn (éd.), *Landerziehungsheim Albisbrunn. Aufzeichnungen aus 50 Jahren* (pp. 10–55). Landerziehungsheim Albisbrunn.

Sources non publiées

Staatsarchiv Zürich (StAZH)

Bestand : *Schul- und Berufsbildungsheim Albisbrunn* :

AL-Nr. 2021/071 : Nachlass Hans Häberli, 1964–2002.

W II 24.1846–1850 : Handakten Max Zeltner zu Pro Infirmis, 1947–1953.

W II 24.1851 : Protokolle Arbeitsgruppe (JHL), 1970–1978.

Z 866.1–30 : Jahresrechnungen Albisbrunn 1925–1970.

Z 866.63 : Stiftungsurkunde, 1924.

Z 866.183 : Dokumentation zum Forschungsprojekt des Fachverbands für Sozial- und Sonderpädagogik Integras zur Geschichte der Heimerziehung, 1970.

Z 870.458 : Journal-Blatt, 1979.

*« Plus planifié, plus systématique et plus rationnel »

Segmentation dans les processus de professionnalisation des années 1950

Gisela Hauss, Markus Bossert, Kevin Heiniger

Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit

Introduction

Le pasteur et premier secrétaire général de la *Conférence nationale suisse de l'action sociale* (LAKO), Carlmax Sturzenegger, annonce dans la *Revue suisse d'utilité publique* de 1933 la création récente de l'association faïtière nationale. Il décrit le manque de coordination caractérisant le système d'assistance suisse comme une situation d'urgence le poussant inévitablement « au bord du précipice ». Une « armée de bénévoles » ne conduirait selon lui qu'à un « éparpillement des forces, à une spécialisation dans un travail partiel qui ne permet plus de garder le lien avec l'ensemble, et donc plus non plus de pouvoir réellement aider un individu ». Il conclut ainsi :

« Il faut désormais viser à une certaine mise en ordre, à une planification et à une systématisation [...]. Je ne m'avancerai pas à dresser ici une image de l'avenir du système d'assistance suisse. Mais je puis dans tous les cas suggérer qu'il fonctionnera de manière plus planifiée, plus systématique, et sur la base d'une utilisation plus rationnelle des ressources, sans pour autant moins solliciter ni moins susciter l'intérêt des forces privées charitables ». (Sturzenegger, 1933, p. 4)

Avec de tels objectifs de planification, de systématisation et d'utilisation rationnelle des ressources, la LAKO, fondée en décembre 1932, s'inscrit dans les efforts de scientification et de rationalisation des États sociaux européens. À l'instar des services de coordination, pour la plupart étatiques, existant dans d'autres États sociaux en formation, la LAKO a tenté, au niveau de la société civile, de jouer le rôle de « laboratoire de professionnalisation » (Tobalov, 1999 ; Lathion, 2010) pour parvenir à une standardisation dans l'hétérogénéité du système social national. Elle a

* Cet article a été traduit de l'allemand.

critiqué la fragmentation du secteur social et a recherché son harmonisation au niveau national. Dans cette optique, elle a mis en rapport des œuvres caritatives et des associations, et élaboré des directives générales aussi bien en matière d'institutions que de placements extrafamiliaux d'enfants ou d'adoptions. Différents groupes de travail et commissions ont développé des stratégies pour favoriser la coopération entre les établissements, notamment en coordonnant les offres dans le paysage disparate des foyers, en spécifiant les exigences pour les établissements de formation en travail social et en établissant des contrats de travail pour le personnel des institutions. L'étude des activités de la LAKO met ainsi en lumière un effort d'uniformisation et de standardisation au niveau national qui n'avait guère été étudié jusqu'ici, un mouvement allant à contre-courant du fédéralisme et des compétences spécifiques et spécialisées des organisations caritatives mises sur pied par la société civile. Ce mouvement d'intégration visant à une plus grande systématisation dans le secteur de l'assistance publique a réuni, avec plus ou moins de succès, une soixantaine d'œuvres sociales privées, d'associations faitières et spécialisées privées ainsi que des offices fédéraux et des regroupements de services cantonaux. Forte de ce puissant appui, la LAKO a joué un rôle de premier plan en tant que plate-forme centrale d'échanges dans les discussions sur le profil normatif de l'État social suisse. En tant qu'« agence de communication » (Siegenthaler, 1997, p. 25) avec des objectifs d'intégration et de coordination, elle a argumenté en faveur d'une professionnalisation du secteur social et a fonctionné quasiment comme un « substitut d'un ministère des affaires sociales inexistant au niveau fédéral » (Rickenbach, 1968, p. 212). En raison de ses activités intenses et de son profilage du secteur social, la LAKO a été entendue sur la scène internationale et est devenue une interlocutrice privilégiée dans la représentation de la Suisse lors de réunions internationales, dans les programmes de l'ONU et dans le débat international sur l'importance des droits sociaux fondamentaux de la Déclaration universelle des droits de l'homme. La LAKO a été dissoute fin 1999. Certains aspects de son activité ont aujourd'hui été repris par d'autres organisations, par exemple par la *Conférence suisse des institutions d'action sociale* (CSIAS).

Le projet de recherche à la base de cet article était consacré à l'évolution des stratégies et des constellations d'acteur-ric-e-s ayant joué un rôle important dans l'organisation du bien-être national¹. La LAKO a été le point de départ de cette recherche : elle a défini le cadre de notre champ d'étude et, de par les multiples

1 Cet article est issu d'un projet de recherche achevé à la fin de l'année 2022 dans le cadre du programme de recherche PNR 76 : Hauss, Gisela (2023). « Laboratoires de professionnalisation ? Les organismes et la coordination du secteur social en Suisse ». www.nfp76.ch/fr/1wArSXM7f38Muwlt/projet/projet-hauss [17.07.2023]. Cf. plus de détails sur la méthodologie de la collecte des données et de leur exploitation, ainsi que sur les résultats présentés dans cet article : Hauss et al. (2023).

ramifications de ses activités, elle a ouvert des perspectives sur les scènes les plus diverses, comme la formation en travail social, les réseaux internationaux ou le secteur des dons, des foyers, des institutions et des placements d'enfants. Les activités de la LAKO dans ces différents domaines se sont adressées, de manière variée et complexe, à plusieurs niveaux politiques, et ont permis par là même une transformation de la structure de l'État social. Les activités de la LAKO font également l'objet du présent article. Si l'histoire de l'association recouvre presque l'ensemble du XX^e siècle, nous nous restreignons ici aux années 1950, une période très contradictoire en ce qui concerne la professionnalisation du secteur social. Parmi les développements disparates de ces années, nous avons retenu deux constellations d'acteur·rice·s, qui ont déployé leurs activités sur deux scènes différentes : dans le secteur des foyers et dans le domaine de la formation du personnel. Ce qui motive notre choix est que dans les deux cas, les membres étaient actifs à plusieurs niveaux de la politique sociale et aspiraient à une plus grande rationalisation, planification et scientification de leurs champs d'activité. Leur positionnement et leurs ambitions ont conduit à une densification marquée des débats, à des efforts de régulation et d'organisation ainsi qu'à l'établissement de liens de coopération. En ce sens, les constellations d'acteur·rice·s que nous avons choisies représentent des nœuds de modernisation au sein d'une société restée par ailleurs figée dans les traditions des institutions et de l'assistance aux pauvres. Que cela s'accompagne de décalages entre l'ancien et le nouveau, entre la stagnation et l'orientation vers l'avenir, c'est ce que nous allons montrer.

La première scène choisie est celle de l'apprentissage professionnel des jeunes hommes dans des ateliers internes aux foyers. Alors que les foyers en eux-mêmes, obéissant à leur propre logique interne, n'étaient pas intégrés dans une planification intercantonale des offres dans les années 1950, l'apprentissage professionnel dans les foyers, en revanche, nécessitait une collaboration avec des partenaires extérieurs. L'apprentissage faisait certes partie de l'organisation de l'établissement, mais il était en même temps lié aux réglementations nationales concernant l'école professionnelle et les diplômes de fin d'apprentissage, ainsi qu'au marché, qui déterminait quels diplômes étaient demandés, quels produits étaient achetés et quand ceux-ci tombaient sous le coup de l'interdiction de concurrence. C'est sur cette scène que, concernant la question des établissements, la commission d'étude de la LAKO a été active.

Contrairement à la première, la deuxième scène choisie était fortement ancrée dans l'international et reflétait ainsi la diversité du champ d'activité de la LAKO. Les développements dans le domaine social étaient intégrés non seulement à des projets nationaux de planification sociale, mais également à une dynamique internationale soutenue par la société civile, qui a favorisé la scientification du bien-être dans les pays industrialisés occidentaux dans les années 1950. Sur cette scène, l'activité des directrices d'écoles de travail social a conduit à une constellation d'acteur·rice·s d'inspiration scientifique. Tandis que la *Conférence des insti-*

tutions suisses d'assistance, enracinée dans l'assistance traditionnelle aux pauvres, se montrait réticente à l'égard des nouvelles méthodes venues des États-Unis, comme par exemple celle du *Case Work* (Matter, 2011, p. 127–129, 165–198), la LAKO et les directrices d'écoles, qui disposaient d'un réseau international, ont entamé des négociations et initié des coopérations de grande envergure entre la formation professionnelle, les associations, l'expertise internationale et les services fédéraux.

Avant de présenter plus en détail ces deux constellations d'acteur-ric-e-s, quelques réflexions sur la période des années 1950 et sur la position de la LAKO dans la *mixed economy of welfare* en Suisse s'imposent.

La période des années 1950 entre dynamisme et stagnation

La fin des années 1940 et les années 1950 ont été marquées, avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, par un essor économique, un intérêt naissant pour la cause de l'État-providence dans le cadre d'une alliance des forces bourgeoises et de celles de gauche, ainsi que par la reprise et l'établissement de contacts internationaux (Tanner, 2015, p. 297–319). L'engagement de la LAKO dans le domaine du placement d'enfants en institutions et en familles d'accueil peut donc être mis en relation avec l'« aube de gauche », c'est-à-dire avec le renforcement de la social-démocratie au Parlement fédéral depuis le début des années 1940, la sensibilisation croissante de larges cercles de la population aux abus sociaux grâce, en particulier, aux activités journalistiques de personnalités telles que Carl Albert Loosli, Emmy Moor-Wytenbach, Paul Senn et Peter Surava. Le réseau international des directrices d'écoles était lié à la reprise des contacts internationaux et à l'importance de l'ONU dans les programmes de reconstruction de l'après-guerre. Dans le secteur hétérogène de l'assistance sociale, en grande partie figé dans des structures traditionnelles et paternalistes, des dispositifs de bien-être ont vu le jour dans cette « aube de gauche » et dans les mouvements démocratiques internationaux, qui se projetaient dans l'avenir avec des visions d'un système social coordonné et orienté vers la science et la démocratie.

Les structures nationales transformaient tout travail sur des dispositifs orientés vers l'avenir en activité contradictoire. Les années 1950 étaient marquées par un État central faible, des collectivités autonomes et une société civile forte. L'assurance-vieillesse et survivants (AVS) avait certes été créée en 1948, mais d'autres assurances et réglementations légales importantes pour le domaine social, telles que l'assurance-invalidité (AI, 1960), la loi sur les subventions (1966) et la révision du droit pénal des mineurs (1971/74), n'avaient pas encore vu le jour. Les subventions fédérales dans le domaine des foyers sur la base du code pénal (CP, 1942) ou du crédit en faveur des infirmes (depuis les années 1920) ne repré-

sentaient en fin de compte qu'une goutte d'eau dans l'océan (Germann, 2016, p. 61). Par conséquent, dans les années 1950, la LAKO agissait en dehors des prestations sociales garanties et financées par l'État, à l'ombre des grandes institutions des assurances publiques. Subventionné par l'État de manière non systématique et au compte-gouttes, ce secteur continuait à se présenter comme un vestige du XIX^e siècle, avec des arrangements peu clairs entre les acteurs étatiques et paraétatiques. L'absence de pilotage et de coordination de l'État rendait extrêmement difficile de répondre par une professionnalisation globale à la crise des années 1940 et aux programmes internationaux de démocratisation. Et pourtant, la société civile a pris l'initiative avec la LAKO. En considérant la LAKO en tant qu'agence de mise en relation entre les producteurs de bien-être à différents niveaux politiques (spécialisés), on peut dire que des avancées décisives vers une professionnalisation apparaissent déjà dans les années 1950, soit quinze ans avant que la Confédération ne passe à une politique plus active en matière de foyers (Germann, 2016, p. 62–68).

Entre la société civile et l'État. La LAKO en tant qu'agence de mise en relation

Dans le processus de ces premiers efforts de professionnalisation, les mises en réseaux ont joué un rôle important, les acteur-ric-e-s établissant des dispositifs à tous les niveaux et dans tous les domaines afin de promouvoir la coordination et le financement. Ces dispositifs pour la production de bien-être, caractérisés par des formes mixtes complexes d'assistance privée et publique, sont décrits dans la littérature spécialisée comme typiques de la *mixed economy of welfare* en Suisse (entre autres Heiniger et al., 2017, p. 7, 9 ; Matter, 2015 ; Schumacher, 2010, p. 42). Dans ces dispositifs, la frontière entre l'État et la société civile s'est avérée perméable, avec par exemple le double positionnement des acteur-ric-e-s individuel-le-s dans le contexte des fonctions politiques et des obligations de la société civile (Tennant, 2007). En outre, la délimitation de la frontière entre le niveau étatique et le niveau paraétatique a fait l'objet de discussions, notamment, dans la période étudiée ici, pour décider quelles prestations d'assistance mises en place par la société civile devaient être intégrées dans les structures étatiques. Fallait-il une *moving frontier*, passant de l'*active citizen* à l'*active state*, ou, les compétences ayant fait leurs preuves, une société civile forte devait-elle rester en fonction dans le sens de la subsidiarité (Finlayson, 1990, p. 184, 192) ? Les explications suivantes contribuent à la compréhension des activités et des effets de ces dispositifs dynamiques, sans cesse renégociés.

Les recherches entreprises par la LAKO peuvent en outre être mises en relation avec les discussions sur la transnationalité dans le contexte de la construction et du développement des États sociaux. La littérature empirique et

théorique récente souligne que les changements dans l'État social ne peuvent pas être compris exclusivement comme des conséquences de processus nationaux, mais également comme le résultat d'interactions transnationales (Dejung, 2014, p. 195–209 ; Matter, 2011). Les activités transnationales, telles que la participation à des conférences internationales ou à des formations continues outre-mer, ont exercé des effets sur le système social suisse, que ce soit dans les formes institutionnelles ou dans la compréhension discursive. Avec cette perspective transnationale, la présente contribution se rattache aux recherches sur l'histoire du travail social. Celles-ci situent le développement de l'État social dans un champ de tensions exigeant entre les structures des États-nations, les mouvements sociaux internationaux et les discours académiques spécialisés (Königter et al., 2019).

Dispositions pour la systématisation du système des foyers : les ateliers internes

Après la révélation, vers la fin de la Seconde Guerre mondiale, des scandales des foyers et des tragédies des enfants en placement extrafamilial, l'assemblée générale de la LAKO a décidé de créer des commissions d'étude afin d'établir et de diffuser des normes à l'échelle suisse dans les domaines du placement d'enfants et d'adolescents en institution ou chez des parents nourriciers (sur la commission d'étude du placement d'enfants chez des parents nourriciers, voir Hauss & Heiniger, 2023, sous presse). La *Commission d'étude sur la question des établissements*, fondée en novembre 1944, s'est consacrée, au moyen de sept comités, à différents aspects de l'éducation en établissement et en institution, allant des questions organisationnelles à la formation du personnel, en passant par les relations publiques des établissements d'éducation. Elle était composée de vingt-sept membres issus des secteurs de l'assistance publique et privée, des institutions et des établissements, des médias, de la formation professionnelle pratique, des écoles de travail social, des syndicats et de l'architecture. Le niveau fédéral était représenté par l'*Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail* (OFIAMT), et des contacts étaient également établis avec l'Office fédéral de la justice. La composition de la commission d'étude était urbaine, les membres étaient principalement issus du milieu académique, le droit et la psychiatrie étaient ainsi dûment représentés, et une grande partie venait de la région de Zurich avec une représentation plutôt faible de la Suisse romande. Le comité II s'occupait de « l'organisation générale des établissements » et avait donc le domaine thématique le plus large au sein de la commission d'étude. L'un de ses premiers mérites fut l'élaboration de « Directives pour l'organisation des institutions d'éducation pour enfants et adolescents » (Conférence nationale suisse de l'action sociale, 1949, 1959, 1965). Dans les années 1970, celles-ci devaient deve-

nir une première ligne directrice pour la politique de subventionnement de l'Office fédéral de la justice.

Le rôle du comité dans la détermination des subventions fédérales pour les transformations et les nouvelles constructions dans le cadre de l'exécution des peines (art. 386 ss. CP) a été révélateur pour la question traitée dans la présente contribution². La condition pour bénéficier de ces subventions était que les travaux de construction s'inscrivent dans le cadre d'une planification globale. Si tel était le cas et qu'il était confirmé par le comité II, la Confédération participait, selon une clé de répartition plutôt complexe, aux coûts des bâtiments de l'établissement et des ateliers avec mobilier, des logements du personnel et des travaux dans les environs si ceux-ci étaient considérés comme un « espace éducatif important ». Mais la « planification globale » s'est avérée être une condition que la LOKA n'a pas réussi à imposer. Maurice Veillard, président de la Chambre vaudoise des mineurs, voyait le problème dans la « résistance des foyers individuels et des cantons », qui s'opposaient à une planification concertée³. « Le fédéralisme s'avère de plus en plus un frein à la poursuite du développement. La France et la Hollande font de gros efforts, dirigés de manière centralisée, pour améliorer les foyers. Nous sommes au second rang et risquons de perdre notre réputation de pays pionnier en matière d'éducation ». Selon Veillard, un « inspectorat fédéral » serait souhaitable, mais pratiquement impossible à mettre en place – probablement pour des raisons de compétences, conclut-il de manière désabusée. Dans cette citation, il apparaît clairement que la coordination de la planification globale du paysage institutionnel suisse était une tâche trop vaste pour le Comité II. D'autres postulats allaient également dans ce sens : « Si nous voulons atteindre quelque chose, nous devons nous limiter au plus nécessaire et au plus évident. L'individualité de chaque établissement doit être respectée ; mais une certaine planification s'impose de manière impérieuse », indique le procès-verbal de la commission d'étude⁴. Cela signifie clairement que l'engagement de la société civile a atteint ses limites avec la coordination des foyers entre eux. Le comité a suivi la proposition de « se limiter au plus nécessaire » et, au lieu d'un développement coordonné de tous les types d'établissements, il a surtout défini deux thèmes spécifiques comme étant au cœur de ses préoccupations, à savoir la planification d'ateliers interétablissements et la fondation d'un établissement pour « jeunes hommes difficiles ». Alors que le

2 Ici et dans ce qui suit : Studienkommission für die Anstaltsfrage 1948, p. 23 ; Protokoll 22.3.1950, pp. 3–4 [Sozarch Ar SGG C 5c].

3 Ici et dans ce qui suit : Protokoll Studienkommission, 19.6.1953, p. 5 [Sozarch Ar SGG C 5b].

4 Ici et dans ce qui suit : Protokolle der Studienkommission : 27.4.1948, p. 6, 22.3.1950, pp. 2–3, 27.4.1948, p. 2, 17.11.1948, pp. 3–4, 27.4.1949, pp. 1–4, 22.3.1950, pp. 7–11. [Sozarch Ar SGG C 5c]. On considérerait comme « aptes à être appris dans l'institution » les métiers de charron, ferblantier, serrurier, menuisier, maréchal-ferrant, mécanicien de précision, tourneur, mécanicien automobile, électromécanicien, commerçant, cuisinier, etc.

débat sur la création de l'établissement s'est prolongé jusqu'à la révision de la loi sur la condition pénale des mineurs de 1971/74 (Heiniger, 2022, p. 287-297), la planification des ateliers a permis de faire le point sur la situation et les objectifs à atteindre, de mettre en contact entre eux les différents foyers pour jeunes, d'initier une coordination mutuelle et d'intégrer les transformations et les nouvelles constructions dans un plan global.

Une enquête réalisée en 1948 sur les ateliers de dix-huit établissements répartis dans une grande partie de la Suisse a servi de base de données et de discussion pour la coordination mutuelle. Pour la question de la planification, l'enquête s'est orientée sur les statistiques professionnelles et a identifié les catégories professionnelles qui étaient demandées du point de vue de l'économie nationale et qui pouvaient être proposées dans le cadre de la formation dans l'établissement. Selon les procès-verbaux, l'enquête s'est limitée, pour des raisons pragmatiques, aux ateliers pour jeunes hommes, des enquêtes analogues concernant les établissements pour jeunes femmes et enfants en âge de scolarité des deux sexes devant être réalisées « dans les meilleurs délais », selon la commission d'étude. Sur la base de cette enquête, le comité a débattu, avec la participation de l'OFIAMT, de la question de l'offre de formation professionnelle interne aux établissements et de la manière dont celle-ci pourrait être élargie et complétée de manière sensée. Quelles offres d'apprentissages étaient adaptées à quel type d'établissement et pour quels jeunes ? Les discussions ont porté sur les « apprentissages élémentaires » et les « apprentissages complets », la spécialisation des sites, la spécialisation dans le métier de jardinier et d'agriculteur (trayeur, charretier ou conducteur de tracteur), la mise en place d'ateliers de métallurgie, la création de nouvelles catégories de métiers, par exemple des ateliers de réparation pour les machines agricoles, et la compatibilité des extensions prévues avec les attentes de l'OFIAMT et avec la logique du subventionnement fédéral. Des pourparlers ont également eu lieu sur les « foyers semi-ouverts (semi-liberté) », se distinguant des établissements « fermés » par le fait que les jeunes pouvaient suivre un apprentissage à l'extérieur ou que les jeunes résidant à l'extérieur pouvaient effectuer leur apprentissage dans l'établissement. Depuis les années 1940, ce système d'externats modulables s'était mis en place dans différents lieux, et en 1950, il a été introduit dans le cadre du plan global.

Dans le cadre du plan global des ateliers, le comité a organisé des « débats » avec la participation des directions des établissements, dans le but de trouver des accords dépassant les frontières cantonales et linguistiques et impliquant des participants de différents niveaux de spécialisation politique. Douze représentant-e-s d'établissements d'éducation, dix membres du Comité II ainsi que quatre invités ont participé au troisième « débat » sur la planification des ateliers d'apprentissage en mars 1950. La Suisse romande était représentée par une seule

personne⁵. Les thèmes principaux de cette rencontre étaient la présentation de l'état actuel de la planification des ateliers, basée sur les réactions à l'enquête de 1948, et la politique de subventionnement de la Confédération. La coordination entre les directions des foyers, la LAKO et les subventions fédérales, rendue possible par cet « échange » sur la base d'une documentation complète à l'échelle nationale, peut être considérée comme un succès dans le sens d'une planification sociale systématique. La question de savoir dans quelle mesure les projets d'extension ont été mis en œuvre ou non en temps voulu reste ouverte. Le secrétaire de la LAKO, Walter Rickenbach, était en tout cas confiant dans le fait que « des progrès importants ser[ai]ent réalisés » à court terme déjà. Grâce au travail préparatoire du comité II, « une bonne collaboration entre les établissements avec ateliers a été amorcée » et « nul doute qu'à l'avenir, aucun établissement n'entreprendra quoi que ce soit dans ce domaine sans en informer les autres »⁶.

Dispositions pour la scientification : les écoles de travail social

Des limites avaient été posées non seulement à l'idée d'une planification globale du paysage institutionnel, mais également à l'ambition de mobiliser le savoir scientifique dans la construction de l'État social. Ainsi, le groupe de travail de la LAKO sur le *Case Work*, le concept de travail participatif sur les cas développé aux États-Unis, s'est enlisé en raison de l'inaction de son directeur Alfred Zihlmann. Celui-ci était proche de la *Conférence des institutions suisses d'assistance*, fortement ancrée dans les traditions d'assistance aux pauvres⁷.

Les directrices et enseignantes des *Écoles d'études sociales pour femmes*, qui disposaient d'un réseau international et d'une formation académique, se sont montrées plus actives. Marie Louise Cornaz à Genève, Magrit Schlatter à Zurich et Emma Keller à Lucerne se sont réunies en une communauté de travail et ont pris l'initiative d'un dispositif d'inspiration internationale avec la LAKO dans le contexte des nouvelles règles de subventionnement de la Confédération. La LAKO, représentée par le secrétaire Rickenbach, s'est montrée intéressée par la scientification des *Écoles d'études sociales* initiée au niveau international, et par la méthode du *Case Work*⁸. Ces écoles répondaient à l'intérêt de la LAKO pour une formation théorique et systématique des « professionnels » de l'assistance publique (Sturzenegger, 1933, p. 5).

5 Ici et dans ce qui suit : Protokoll Studienkommission, 22.3.1950, pp. 1–7 (Sozarch Ar SGG C 5c).

6 Protokoll Studienkommission, 22.3.1950, p. 7 (Sozarch Ar SGG C 5c).

7 Protokoll Studienkommission, 22.3.1950, p. 7 (Sozarch Ar SGG C 5c).

8 Cf. Conférence sur le *Case Work* dans l'Assemblée générale de la LAKO : Protokoll Vollversammlung, 22.11.1950 (Sozarch Ar SGG B 26i : 7p).

En 1947, la LAKO avait échoué dans sa tentative d'établir des cours pour la « formation à la profession sociale » (Conférence nationale suisse de l'action sociale, 1947) dans les universités. Or, si la Suisse voulait maintenir le niveau d'évolution de ses voisins européens, il était de première nécessité de trouver une solution. La coopération avec les *Écoles d'études sociales* s'offrait donc comme une option intéressante : les directrices des écoles disposaient d'établissements de formation qui fonctionnaient bien, d'élèves intéressées ainsi que des connaissances scientifiques requises (Matter, 2011). La LAKO pour sa part pouvait faire bénéficier les directrices des écoles d'un réseau solide d'hommes influents dans l'administration et la politique. La combinaison de l'expertise féminine, mise en réseau au niveau international, et de l'accès à l'administration et à la politique, possédé prioritairement par les hommes, a abouti à un dispositif efficace dans lequel la « scientification du social » (Raphael, 1996) a pu progresser. Dans ce processus de professionnalisation, on constate que l'expertise, dans sa fonction de « technologie de la confiance » (Lengwiler, 2002, p. 52), a été attribuée à des femmes ayant une formation académique. Le transfert de connaissances ne s'est donc pas effectué de manière hiérarchique, à partir des universités alors dominées par les hommes, vers l'administration, mais de manière transversale, entre les réseaux internationaux, les institutions de formation, la société civile et l'administration publique.

Le point de départ concret du dispositif sociopolitique que nous analysons ici a été d'une part la fondation du *Conseil Suisse des Écoles de Service Social* (CSESS) en 1948 par les trois directrices d'écoles mentionnées plus haut, et d'autre part le positionnement du CSESS en tant que membre actif participant à l'organisation de la LAKO. La première préoccupation du CSESS en tant que membre de la LAKO a été de soutenir les normes minimales pour la formation dans les *Écoles d'études sociales*⁹ que les directrices elles-mêmes avaient formulées en septembre 1950, et qui accordaient un rôle particulier aux « matières professionnelles » et donc aussi au *Case Work*. Auparavant, le CSESS avait déjà rallié l'association professionnelle, l'*Association suisse des travailleurs sociaux* (SVSA), et avait introduit le programme dans les négociations avec la Confédération sur la réorganisation des subventions fédérales pour les écoles. Ne pouvant s'adresser à « l'instance officielle », c'est-à-dire au « ministère des affaires sociales » inexistant en Suisse, les directrices des écoles ont fait appel à la LAKO avec l'espoir de pouvoir imposer les normes minimales « par des accords librement consentis ». Le 24 février 1954, la LAKO a décidé lors de son assemblée générale¹⁰ de reconnaître le « programme minimal ». L'évaluation des écoles restait néanmoins du ressort du CSESS. Dans le cadre des procédures de reconnaissance d'autres écoles, comme par exemple

9 Ici et dans ce qui suit : Schlatter à la LAKO, Annexe, 13.7.1953, pp. 1–3 (Sozarch Ar SGG B 26i : 8).

10 Protokoll Mitgliederversammlung LAKO, 24.2.1954, p. 3 (Sozarch Ar SGG C 5c).

l'École d'assistantes sociales de Lausanne, fondée en 1952, ou la *Fürsorgerschule* de Berne, fondée en 1954, le profil s'est affiné¹¹.

Le « programme minimal » relève de l'initiative de la société civile et, grâce au large appui dont il a bénéficié, il a ensuite attiré l'attention des services fédéraux décisifs. Finalement, c'est la Confédération qui, par sa politique de subventionnement, a fourni une incitation efficace au respect des normes minimales et a légitimé le CSESS en tant qu'instance de contrôle compétente. Formellement, cette compétence a été établie en 1951 lors de la transition vers un soutien financier des écoles par le biais d'un arrêté fédéral temporaire (Feuille fédérale, 1952). Dans cet arrêté, la Confédération a conditionné l'octroi de subventions à la réalisation du « programme minimal » et, dans l'arrêté fédéral révisé de 1959, elle a explicitement désigné le CSESS et la SVSA comme instances d'évaluation déterminantes (Feuille fédérale, 1959). Les normes élaborées par le CSESS lui ont ouvert des perspectives et ont ainsi constitué une condition préalable à son intégration en tant qu'instance d'évaluation dans la politique éducative de la Confédération.

Considérations finales

La LAKO a cessé ses activités à la fin de l'année 1999, mais le projet qu'elle s'était promise de réaliser, à savoir la promotion de la coordination et de la professionnalisation dans le domaine social, n'est pas encore achevé à ce jour, et les jalons posés au XX^e siècle continuent d'influencer le développement d'aujourd'hui. Ces liens de continuité entre le présent et le passé sont mis en évidence dans ce qui suit à l'aide de trois points servant de conclusion et de bilan.

(1) C'est par l'expression « unir nos efforts sur différents sujets » qu'une assistante sociale décrit son engagement dans un entretien mené par une experte dans le cadre du projet de recherche. Les personnes interrogées sur la situation actuelle constatent qu'aujourd'hui encore, l'absence d'une loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse ou d'une loi-cadre sur l'aide sociale peut rendre difficile une « mise en commun des forces ». La présente contribution met à disposition des connaissances historiques pouvant servir pour les efforts de coordination actuels de la société civile organisée. Elle le fait en suivant les activités de la LAKO. Par ce biais, le secteur social prend forme, différentes scènes deviennent visibles, ne serait-ce que les domaines choisis à titre d'exemple de l'apprentissage professionnel dans les foyers et de la formation en travail social. La compréhension des stratégies et des concepts dans ce domaine, qui n'est réglementée que ponctuellement par la loi, est ainsi élargie de manière exemplaire et les logiques d'arrangements hybrides entre l'expertise, l'État et la société civile deviennent compréhensibles. Le prag-

11 Pour l'école à Lausanne : Rapport, 18.7.1955, 7 p. (Sozarch Ar SGG Bi : 9), pour Berne : Lettre de Schlatter à Rickenbach, Annexe, 4.11.1955, 3 p. (Sozarch Ar SGG B 26i : 9).

matisme, les négociations, le travail de lobbying et la politique de subventionnement de l'État deviennent visibles. Comprendre que la LAKO, dans sa phase de fondation, aspirait également à renforcer la cohésion dans une société d'après-guerre en crise – même si cela se faisait souvent sous des auspices bourgeois – permet, comme l'a dit la personne citée plus haut dans l'entretien, d'encourager les associations et les fédérations à faire quelque chose contre la « dérive de la société ». En résumé, le travail dans le domaine organisé de la société civile gagne en profondeur historique grâce aux résultats de notre recherche.

(2) En privilégiant les années 1950, notre article choisit une période au cours de laquelle se manifestent des efforts de professionnalisation qui, tout en étant louables, sont en même temps problématiques. Ces efforts symbolisent la lumière aussi bien que l'ombre. Ainsi, des dispositifs de bien-être ont été établis, dans lesquels des financements fédéraux ont été négociés et des incitations financières à la professionnalisation ont été mises en place. Mais sans être obligé de suivre un plan global intégrant d'autres domaines, et sans un « ministère des affaires sociales » capable de le mettre en œuvre avec succès, les processus de professionnalisation ne peuvent se dérouler que de manière disparate et entraîner, en fonction des sections concernées, des inégalités en matière d'infrastructure, de situation de formation et de personnel. La parcellisation qui en a résulté s'est poursuivie au cours des décennies suivantes, renforcée par une aide fédérale sectorielle. Raconter l'histoire de la professionnalisation au XX^e siècle sur le mode d'un progrès linéaire n'est donc guère judicieux. Reconnaître au contraire que les développements du XX^e siècle ont encouragé la parcellisation et la professionnalisation segmentée permet d'attirer l'attention sur la question actuelle du bien-être des personnes qui sont aujourd'hui exclues d'une aide professionnalisée soutenue par les pouvoirs publics.

(3) La reconnaissance d'une professionnalisation segmentée peut élargir les possibilités d'interprétation des injustices commises dans le contexte de l'assistance et du placement extrafamilial. Ainsi, en raison des zones de fractures créées par cette segmentation professionnelle, les injustices commises dans les foyers et par les autorités étaient difficiles à traiter ; des directives étaient certes édictées, mais leur application reposait sur des bases précaires. La situation était comparable dans les écoles de travail social. La formation d'assistante sociale a été professionnalisée dès les années 1950, mais une vingtaine de petites écoles d'éducation en institution, situées pour la plupart à la campagne, sont restées pendant vingt ans encore figées dans leur routine. De plus, par rapport au nombre d'établissements sociaux, celui des assistantes sociales bien formées était largement insuffisant ; elles n'ont d'ailleurs guère été engagées par des organisations non subventionnées et aux ressources financières limitées, et elles n'ont pas été autorisées à occuper des postes influents au sein de structures hiérarchisées. Ainsi, les échanges professionnels d'inspiration démocratique sont restés confinés à l'intérieur de segments spécifiques, sans combler les brèches les séparant

d'autres domaines. De cette manière, il est compréhensible que l'arbitraire, les abus et le manque de coordination aient été dénoncés et vivement critiqués dans le secteur social, alors que parallèlement, dans d'autres domaines, la violence, l'exploitation du travail et la négligence ont continué à marquer la pratique pendant des décennies. Ces résultats apportent de nouvelles perspectives aux recherches menées jusqu'à présent sur le thème de l'assistance et de la coercition. En outre, ils offrent aux personnes ayant fait l'objet de mesures de coercition à des fins d'assistance la possibilité de s'approprier leur histoire dans un contexte national et de se libérer ainsi des attributions normatives et institutionnelles unilatérales.

Bibliographie

- Bundesblatt/Feuille fédérale (1952) III 865, 896.
- Bundesblatt/Feuille fédérale (1959) II 565, 569.
- Dejung, C. (2014). Jenseits der Exzentrik. Aussereuropäische Geschichte in der Schweiz. Einleitung zum Themenschwerpunkt. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 64, 195–209.
- Finlayson, G. (1990). A Moving Frontier. Voluntarism and the State in British Social Welfare 1911–1949. *Twentieth Century British History*, 1/2, 183–206.
- Germann, U. (2016). Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990. Dans L. Criblez et al. (éd.), *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende* (pp. 57–83). Chronos.
- Hauss, G., et al. (2023, sous presse). *Praxis der Sozialstaatlichkeit. Koordinieren und Finanzieren zwischen Expertise, Staat und Gemeinnützigkeit*. Chronos.
- Hauss, G., & Heiniger, K. (2023, sous presse). Öffentliche und fachliche Kontrolle im Pflegekinderwesen ? Die Richtlinien der Landeskonferenz für soziale Arbeit als Antwort auf die Skandale der 1940er Jahre. Dans T. Rietmann & M. Amacker (éd.), *Pflegefamilien im Spannungsfeld zwischen « Öffentlichkeit » und « Privatheit » aus historischer und gegenwärtiger Perspektive (Kanton Bern)*. Chronos.
- Heiniger, A., et al. (éd.) (2017). *Die Schweiz und die Philanthropie. Reform, soziale Vulnerabilität und Macht (1850–1930) / Suisse et philanthropie. Réforme, vulnérabilité sociale et pouvoir (1850–1930)*. Schwabe Verlag.
- Heiniger, K. (2022). Eine Anstalt für « Schwersterziehbare ». Ambivalente Diskurse um Strafe, Erziehung und politische Zuständigkeiten (1940–1990). Dans O. Gaida et al. (éd.), *Zwang zur Erziehung ? Deviante Jugendliche als institutionalisierte Aufgabe im 20. Jahrhundert* (pp. 287–308). LIT Verlag.
- Köngeter, S., & Good Gingrich, L. (2019). Transnational Social Policy and Social Work. An Introduction. Dans L. Good Gingrich & S. Köngeter (éd.), *Transnational Social Policy. Social Welfare in a World on the Move* (pp. 1–18). Routledge.
- Lathion, V. (2010). Ein philanthropisches Laboratorium der Schweiz ? Der Dialog zwischen Deutschschweizern und der Romandie in der SGG. Dans B. Schumacher (éd.), *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800* (pp. 95–122). Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Lengwiler, M. (2002). Expertise als Vertrauentechologie. Wissenschaft, Politik und die Konstruktion der Sozialversicherung (1880–1914). Dans H. J. Gilomen et al. (éd.), *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert* (pp. 259–270). Chronos.

- Lorenz, W. (2006). *Perspectives on European Social Work. From the birth of the nation state to the impact of globalisation*. Barbara Budrich.
- Matter, S. (2011). *Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900–1960)*. Chronos.
- Raphael, L. (1996). Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für die Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. *Geschichte und Gesellschaft*, 22, 165–258.
- Rickenbach, W. (1968). Ausbau des schweizerischen Sozialwesens. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 107, 207–236.
- Schumacher, B. (2010). Braucht es uns? Selbstbilder, Arbeitsweisen und organisatorische Strukturen der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, 1810–1970. Dans B. Schumacher (éd.), *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800* (pp. 37–69). Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit (éd.) (1947). Ausbildung zum sozialen Beruf an der Hochschule. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 86, 179–182.
- Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit (éd.) (1949). Richtlinien für die Organisation von Heimen zur Erziehung von Kindern und Jugendlichen. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 88, 80–87.
- Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit (éd.) (1959). Richtlinien für die Organisation von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 98, 268–276.
- Schweizerische Landeskonferenz für Soziale Arbeit (éd.) (1965). Richtlinien für die Organisation von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 104, 40–51.
- Siegenthaler, H. (éd.) (1997). *Wissenschaft und Wohlfahrt. Moderne Wissenschaft und ihre Träger in der Formation des schweizerischen Wohlfahrtsstaates während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*. Chronos.
- Studienkommission für die Anstaltsfrage (1948). Tätigkeitsbericht 1945/47. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 87, 22–25.
- Sturzenegger, C. (1933). Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 72, 1–6.
- De Swaan, A. (éd.) (1994). *Social policy beyond borders. The social question in transnational perspective*. Amsterdam University Press.
- Tanner, J. (2015). *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. C. H. Beck.
- Tennant, M. (2007). *The Fabric of Welfare. Voluntary Organisations, Government and Welfare in New Zealand, 1840–2005*. Bridget Williams Books.
- Topalov, C. (1999). *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880–1914*. Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.

Structures en charge des décisions de placement en famille d'accueil

Normes internationales et contexte suisse

Laurence Bordier, Cécile Jeannin

Université de Genève, Centre interfacultaire en droits de l'enfant

Introduction

La présente contribution est basée sur les résultats préliminaires d'une recherche initiée en août 2021 portant sur la prise de décisions coercitives dans le cadre de placement en famille d'accueil en Suisse, à travers l'évolution des normes internationales.

Cette recherche se fonde sur une analyse juridique des principaux instruments internationaux et leur potentielle implication sur les normes suisses, fédérales et cantonales, ainsi que sur la jurisprudence et autres standards et recommandations relatifs aux placements d'enfants. Au niveau cantonal, elle se penche sur les cantons du Valais et de Zurich. L'analyse juridique est complétée par une recherche qualitative menée à travers la réalisation de quarante entretiens auprès de professionnels aux niveaux fédéral et cantonal, dont les résultats amènent des éléments de réponses aux questions de la recherche grâce à la méthode de triangulation. L'analyse de cinquante-huit dossiers contribue également aux réponses.

La majorité des décisions de placement étant par nature coercitives en ce sens qu'elles sont la manifestation d'une interférence de l'État dans la vie privée des enfants et des familles, la recherche propose une distinction entre le caractère coercitif « justifié » ou « injustifié » de ces décisions, au regard des normes internationales. Cette étude s'étend sur deux périodes délimitées par l'introduction de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989.

Cette recherche vise en outre à démontrer comment les normes internationales ont progressivement créé un cadre en matière de placements familiaux et par là-même des restrictions à la prise de décisions coercitives « injustifiées », contribuant à un meilleur respect des droits de l'enfant dans ce domaine. À ce titre, elle examine dans quelle mesure le système suisse contemporain en matière de

placement en famille d'accueil est conforme à ces normes internationales dans ses dimensions juridique, politique et pratique.

Cette étude aborde également, dans une moindre mesure, les exigences posées par ces normes au regard des structures en charge des décisions de placement notamment concernant leur constitution et leur fonctionnement (professionnalisme, formation continue, interdisciplinarité, etc.). Les décisions prises par ces structures impliquent en effet des qualifications spécifiques telles que le soutien aux familles, l'évaluation des risques, la participation des enfants et des familles, ou encore le choix et l'exécution du placement.

Cette contribution brosse un panorama de l'évolution du cadre réglementaire applicable aux placements en famille d'accueil aux niveaux international et suisse. Une fois ce cadre posé, elle se penche sur l'impact de ces normes internationales et suisses sur la professionnalisation des structures en charge des décisions de placement. Enfin, elle propose une brève analyse des défis et perspectives d'évolution.

Bref historique de la réglementation du placement en famille d'accueil au niveau international et en Suisse

Cette première partie reflète la construction au fil du temps d'un cadre applicable aux placements en famille d'accueil aux niveaux international et suisse. L'absence initiale d'un cadre suffisamment solide a laissé aux États et autorités en charge des décisions de placement une marge de manœuvre arbitraire basée principalement sur les normes sociales de l'époque, souvent discriminatoires à l'égard de certains groupes vulnérables (Praz, 2016).

Évolution des normes internationales en matière de placement en famille d'accueil

Des premiers instruments internationaux en droits de l'enfant à la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 et aux Lignes directrices des Nations Unies (NU) relatives à la protection de remplacement pour les enfants de 2009.

Ce n'est que progressivement qu'un cadre s'est mis en place au niveau international en ce qui concerne le placement des enfants hors de leur foyer familial. Ce cadre a, petit à petit, fixé le rôle de l'État dans la prise en charge des enfants vulnérables et orphelins et les conditions de son intervention. La protection de l'enfance est peu à peu passée du domaine privé au domaine public et des structures étatiques de protection de l'enfance ont émergé.

En 1924, la Déclaration de Genève sur les droits de l'enfant constitue le premier texte international en droits de l'enfant. Elle énonce (art. 2) que « l'orphelin et l'abandonné doivent être recueillis et secourus ».

Plus tard, en 1959, la Déclaration des droits de l'enfant pose un cadre plus précis en matière de placement des enfants. Elle indique que l'enfant en bas âge ne doit être séparé de sa mère qu'en cas de circonstances exceptionnelles. De plus, elle pose l'obligation à la société et aux pouvoirs publics de prendre soin des enfants privés de famille ou de ceux qui n'ont pas de moyens d'existence suffisants. Elle encourage notamment l'État à soutenir les familles nombreuses à travers des allocations pour l'entretien des enfants (principe 6).

Un premier cadre est ainsi créé au niveau international pour limiter le placement des jeunes enfants hors de leur foyer familial à des circonstances exceptionnelles. La notion de prévention des séparations familiales est également introduite. Peu d'exigences sont cependant mentionnées au regard des structures en charge de la protection de l'enfant.

La Convention des NU relatives aux droits de l'enfant de 1989 (CDE), ratifiée par la Suisse en 1997, vient renforcer ce cadre international. Les notions d'intérêt supérieur de l'enfant et de non-discrimination sont introduites en tant que considérations primordiales dans toutes les décisions affectant les enfants. La CDE renforce le devoir des États d'apporter leur soutien aux personnes responsables de l'éducation des enfants (CDE art. 18 (2) (3) et 27 (3)). Concernant les séparations familiales, elle prévoit qu'elles ne peuvent avoir lieu contre le gré des parents, sauf si elles apparaissent nécessaires au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant (CDE art. 9). Enfin, en cas de séparation, elle privilégie le placement dans un environnement familial et préconise un respect de la continuité de l'éducation de l'enfant, de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique (CDE art. 20).

L'interférence de l'État dans la vie privée des familles se voit ainsi limitée au niveau international afin de prévenir les décisions coercitives « injustifiées ». Les exigences relatives aux structures en charge de ces questions restent cependant encore limitées (voir partie 2).

Renforcement du cadre international du placement en famille d'accueil à travers les Lignes directrices des NU relatives à la protection de remplacement

En 2009, un nouveau pas est franchi avec l'adoption des Lignes directrices de l'ONU relatives à la protection de remplacement pour les enfants (Lignes directrices NU). Elles posent un cadre plus précis pour la prévention des séparations familiales, la mise en œuvre de placements respectueux des droits de l'enfant, ainsi que des exigences concernant les structures en charge des décisions de placement.

Les Lignes directrices NU rappellent les principes de nécessité et d'adéquation des mesures de retrait et de placement des enfants. Elles détaillent la nature du soutien des États aux familles à travers l'accès à des services de soutien généraux et spécialisés en cas de vulnérabilités. En outre, elles énoncent clairement qu'aucun enfant ne devrait être séparé de sa famille pour des raisons économiques. Les Lignes directrices NU mettent ainsi l'accent sur l'importance de la

prévention des séparations à travers le soutien aux familles et le renforcement des mécanismes de réintégration familiale et de maintien des liens.

En matière de placement en famille d'accueil, les Lignes directrices NU prévoient une supervision et un professionnalisme des acteurs impliqués, l'autorisation préalable des familles ainsi que leur soutien. De nombreuses dispositions renforcent le droit de l'enfant à la participation, à la mise en place d'une personne de référence et à l'accès à des mécanismes de plainte.

En 2019, un nouvel instrument international clé a été adopté, à savoir la résolution NU relative aux droits de l'enfant, ciblant les enfants privés de famille. Elle appelle tous les États à renforcer leur engagement dans la mise en œuvre des droits des enfants privés de leur famille et placés en famille d'accueil.

Une fois ce cadre international posé, analysons comment il a impacté les lois, politiques et pratiques en Suisse, réduisant les possibilités de décisions coercitives « injustifiées » à l'égard des enfants et des familles, notamment à travers des exigences accrues concernant les structures en charge des décisions de placement.

Évolution des normes suisses en matière de placement en famille d'accueil

Établissement de normes au niveau fédéral et influence du droit international

À la fin du XIX^e siècle, la participation de la Suisse à plusieurs congrès internationaux sur la protection de l'enfance a certainement influencé les mesures de protection de l'enfance incluses dans le premier Code civil suisse (CC) entré en vigueur en 1912. Au niveau fédéral, un premier cadre relatif à la protection de l'enfance est posé, et confie aux autorités de tutelle la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour la protection des enfants dont les pères et mères ne remplissent pas leurs devoirs. Ces autorités sont responsables du retrait de la garde, du placement, et de la déchéance de la puissance paternelle (CC art. 283 ss).

Par la suite et sous l'influence de standards internationaux et régionaux, des réformes importantes vont marquer la protection de l'enfance en Suisse, comme indiqué dans plusieurs messages du Conseil Fédéral (p. ex. FF 1974, 5 juin 1974). Parmi elles se trouve la suppression de la distinction entre enfants légitimes et illégitimes.

Par ailleurs, en accord avec les exigences internationales selon lesquelles les retraits et placements des enfants doivent être des mesures exceptionnelles, les principes de subsidiarité et de proportionnalité fondés sur la Constitution suisse (Cst. Art. 5a et 36), déjà existants dans la doctrine, ont été inclus dans la modification du CC de 1976 (CC art. 310 et 389) comme critères pour toutes les décisions de retrait et de placement (RO 1977 237 ; FF 1974 II 1). En matière de soutien de l'État aux familles, la Constitution fédérale est venue poser l'obligation de la Confédération et des cantons de protéger et d'encourager les familles en complé-

ment de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée (Cst. art. 41, al. 1.c). L'art. 308 du CC prévoit quant à lui la possibilité de nommer un curateur pour assister les parents dans la prise en charge de l'enfant.

D'autres exemples montrent l'influence des normes internationales sur la mise en place d'un cadre fédéral, essentiel pour prévenir les décisions coercitives « injustifiées »¹ de placement en famille d'accueil. L'Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption de 1977 (OPEE), première réglementation fédérale relative au placement en famille d'accueil, se réfère à certaines conventions internationales et établit des obligations en matière de placement d'enfants (autorisation, supervision, etc.).

En 2012, l'OPEE devient l'OPE (Ordonnance sur le placement d'enfant) et mentionne de nouvelles normes internationales, dont la CDE. Parmi les principaux changements figurent l'art. 1 qui place le « bien » de l'enfant au centre de toute décision (CDE art. 3), ainsi que le droit des enfants placés à être informés, entendus, représentés et accompagnés d'une personne de confiance (CDE art. 12). Ces nouvelles dispositions ont rendu évidente et nécessaire une meilleure professionnalisation des structures en charge des décisions de placement. Ainsi, des exigences formelles ont été introduites par le CC et l'OPE pour la mise en place des Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte – APEA (voir partie 2).

En vue d'une harmonisation des pratiques et de leur alignement avec les standards internationaux, des recommandations CDAS/COPMA sur le placement extrafamilial ont été adoptées en 2020. Elles se réfèrent à plusieurs instruments internationaux et posent un cadre de référence aux niveaux technique et politique. Bien que non contraignantes, elles pallient certaines lacunes du CC et de l'OPE, par exemple en ce qui concerne le maintien des liens avec la famille d'origine, ou le soutien aux familles d'accueil.

L'évolution de la législation fédérale en matière de placements en famille d'accueil a renforcé la protection des enfants grâce à une meilleure prévention contre les décisions de placement « injustifiées », notamment à travers une professionnalisation plus grande des structures. Au niveau cantonal, le cadre légal et institutionnel est très variable, allant parfois au-delà des exigences fédérales.

Établissement de normes au niveau cantonal

Plusieurs cantons avaient adopté des dispositions relatives au placement d'enfant avant l'entrée en vigueur du CC 1912.

1 Les placements ont lieu « de manière coercitive » dans la mesure où il s'agit d'une ingérence de l'État dans la famille. Ils sont « justifiés » si la contrainte repose sur une base légale en accord avec le droit international en vigueur. Ils sont « injustifiés » s'ils sont arbitraires ou ne reposent pas sur une base légale.

En Valais, la loi de 1898 sur l'assistance publique prévoyait la prise en charge des enfants par la famille élargie jusqu'au huitième degré. En l'absence de famille, la responsabilité de l'enfant revenait à la commune où vivait l'enfant. Une loi de 1926 a mis fin à cette disposition en prévoyant la responsabilité des autorités valaisannes. En 1971, le Valais adopta une loi sur la protection des mineurs, suivie de l'instauration d'un tribunal pour enfants en 1979 et d'un office cantonal pour les mineurs. Cette loi a été complétée par d'autres textes législatifs visant à améliorer la protection de l'enfance et sa conformité aux normes internationales. Les mesures de prévention des séparations familiales sont incluses dans la loi sur la jeunesse de 2000 (RS 850.4).

À Zurich, divers instruments juridiques règlementent l'autorisation, les conditions et la supervision des placements. La ville de Zurich avait décidé en 1895 de superviser les familles d'accueil rémunérées (Head-König 2010). Plus tard, l'ordonnance sur le placement en famille d'accueil de 1921 et la loi sur la prise en charge des jeunes de 1925 ont été adoptées, suivies en 1931 de règles plus strictes concernant la sélection des familles d'accueil. Le 1^{er} avril 1962, une loi sur les centres d'accueil et la prise en charge des enfants a établi un véritable cadre juridique pour les placements en famille d'accueil, réduisant leur caractère coercitif potentiellement « injustifié ». En matière de prévention, le rôle des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse inclut le soutien aux familles dans l'éducation des enfants et des adolescents, la promotion de leur développement physique, mental, émotionnel et social ainsi que la prévention et l'élimination des dangers et des risques (2011 *Kindern- und Jugendhilfegesetz* (KJHG), para. 3).

Le cadre réglementaire applicable aux placements en famille d'accueil aux niveaux international, national et cantonal a ainsi évolué. Il s'agit désormais d'analyser son impact sur les structures en charge des décisions de placement, plus particulièrement leur professionnalisme, afin de mieux prévenir toute décision de placement « injustifiée ».

Impact des normes internationales et suisses sur les structures en charge des décisions de placement

Évolution des normes internationales en matière de professionnalisation des structures en charge des décisions de placement en famille d'accueil

La Déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants (...) de 1986² aborde pour la première fois la formation et la professionnalisation des acteurs du placement familial. Elle établit que « les

2 « Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with special reference to Foster Placement and Adoption, Nationally and Internationally. » OHCHR Library Catalogue, <https://searchlibrary.ohchr.org/search?ln=en&as=0&p=>

personnes chargées des procédures de placement familial (...) devraient avoir une formation appropriée, professionnelle ou autre » (art. 6). L'art. 7 précise que « les gouvernements doivent déterminer si leurs services nationaux de protection de l'enfance sont appropriés et envisager l'adoption de mesures adéquates ». Cet instrument met ainsi en avant la nécessité de disposer d'acteurs qualifiés comme élément essentiel de la garantie du bien-être de l'enfant et de sa famille.

L'introduction de la CDE en 1989 confirme cette nécessité en exigeant des États qu'ils veillent à ce que le fonctionnement des acteurs en charge de la protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, notamment « en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié » (CDE art. 3 al. 3).

Vingt ans plus tard, les Lignes directrices NU (para. 57) précisent que les décisions devraient être prises par :

« des professionnels qualifiés, si possible au sein d'une équipe multidisciplinaire (...). Les États devraient tout faire pour fournir les ressources et les moyens nécessaires à la formation et à la reconnaissance des professionnels chargés de déterminer la meilleure forme de protection de remplacement, afin de faciliter le respect des dispositions applicables. »

On observe ainsi au niveau international la mise en place tardive d'exigences relatives à la qualification des professionnels et l'introduction de la notion de multidisciplinarité, contribuant à une meilleure prévention contre les décisions de placements « injustifiées ».

Évolution des normes et pratiques suisses en matière de professionnalisation des structures en charge des décisions de placement en famille d'accueil

En Suisse, la mise en place d'exigences formelles en matière de professionnalisation des structures en charge des décisions de placement a également eu lieu tardivement malgré son importance compte tenu de l'impact de ces décisions sur la vie de l'enfant. Durant de nombreuses années, la diversité des acteurs, de même que leurs qualifications et expériences très inégales d'un canton à l'autre, d'une autorité à l'autre, ont pu contribuer à des décisions de placement « injustifiées » au regard des normes internationales.

subjectheading:[Declaration+on+Social+and+Legal+Principles+relating+to+the+Protection+and+Welfare+of+Children%2C+with+special+reference+to+Foster+Placement+and+Adoption%2C+Nationally+and+Internationally+(1986)].

*Une longue période marquée par des décisions parfois arbitraires
et l'implication d'une multitude d'acteurs*

Avant la réforme de 2013, les autorités de tutelle étaient chargées des décisions de placement. En Suisse alémanique, ces autorités étaient généralement administratives et choisies selon des critères politiques. En Suisse romande, elles étaient souvent judiciaires. Seuls les cantons de Genève et de Neuchâtel ont mis en place des systèmes professionnalisés, alors qu'à Fribourg et dans le canton de Vaud, les autorités tutélaires étaient des « juges de paix » (FF 2006 6635 et RS 211.222.338, 1977).

Au début du XX^e siècle, les enfants étaient généralement placés par les communes (Droux et Praz, 2021). Une étude sur les enfants placés entre 1850–1950 met en évidence la grande autonomie dont jouissait l'autorité communale, qui ne conduisait pas toujours aux décisions les plus « adaptées » pour l'enfant. Par exemple, le coût de la mesure pouvait être un élément décisif dans le choix du placement. La décision reposait ainsi sur l'arbitraire de divers acteurs qui variaient considérablement selon les cantons (Droux et Praz, 2021). Le message du Conseil fédéral du 5 juin 1974 (FF 1974 II 1) a confirmé le problème de la coordination de la multitude des acteurs de la protection de l'enfance.

L'étude des cas montre que dans le canton du Valais, le principal décideur était la Chambre Pupillaire, alors qu'à Zurich, il s'agissait de l'Office des Tutelles. Les dossiers étudiés étaient tous muets sur la composition de ces autorités et n'indiquaient pas non plus la participation de plusieurs professionnels aux décisions. Ils faisaient cependant mention d'acteurs tels que les conseils communaux, des organisations privées ou encore, à Zurich, l'Office de la jeunesse, mandatés pour exécuter ces décisions. Trois cas indiquaient une multiplicité de professionnels impliqués.

Parallèlement à la professionnalisation des structures en charge des décisions de placement, certains cantons, dès les années 1920, ont fait appel à des professionnels externes tels que des médecins et des psychiatres, afin d'apporter une plus grande expertise aux questions de protection de l'enfance. Si cette avancée est à saluer, elle doit être nuancée en raison de l'influence de certaines normes morales prévalant à l'époque à l'égard de certains groupes de la société tels que les mères célibataires et autres personnes considérées comme socialement inadaptées.

Malgré ces dispositions, un rapport d'expert (rapport Zatti) mandaté par l'Office fédéral de la justice a cependant constaté en 2005 l'hétérogénéité des structures d'aide aux enfants et à la jeunesse, et le fait que dans la majorité des cas le choix du placement ne reposait pas en pratique sur des critères professionnels.

Si certains progrès ont pu être observés au fil du temps, la multitude des acteurs, parfois non professionnels, et la diversité de leurs qualifications pouvaient

conduire à des décisions de placement « injustifiées ». Il faudra attendre la réforme de 2013 pour que des exigences formelles soient formulées dans ce domaine.

Mise en place d'exigences formelles en matière de professionnalisation des structures en charge des décisions de placement

Au niveau fédéral, des modifications du CC (CC art. 307 à 317) et de l'OPEE sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Parmi elles, la centralisation des compétences en matière de protection de l'enfant au sein des cantons à travers la mise en place d'autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) ayant vocation à être des organes interdisciplinaires (CC art. 440) (Bondolfi, 2018) et spécialisés (Parlement suisse 2014) ainsi que des organes de surveillance.

Plus tard, les recommandations de la COPMA/CDAS sont venue préciser que :

« les professionnels chargés de l'autorisation et de la supervision doivent donc agir de manière indépendante, neutre et professionnelle. Pour être en mesure d'accomplir cette tâche, ces professionnels doivent avoir des compétences dans les domaines de la pédagogie, du travail social, de la gestion d'entreprise et de la communication ».

Les APEA devenant des organes interdisciplinaires et professionnels, on s'attendait à ce que les mécanismes d'évaluation globale de la situation d'un enfant limitent les décisions coercitives « injustifiées » (Bondolfi, 2018). Cependant, certaines critiques sont soulevées, notamment le manque d'implication des personnes concernées dans les décisions, ou encore le manque de sensibilité à l'égard des familles (Bondolfi, 2018).

En Valais, le professionnalisme était déjà exigé du personnel des autorités de protection de l'enfance : il fallait qu'il soit diplômé d'une université ou d'une Haute école (Règlement de 2001 sur les diverses structures en faveur de la jeunesse (Rje) art. 15). La révision en 2013 de l'art. 14 de la loi d'application du code civil de 1998 (RS 211.1) a officiellement créé les APEA interdisciplinaires. Le Département de la sécurité doit assurer la formation des membres des APEA (OPEA, art. 15 modifié en 2017). Ce point est crucial, comme le montre la recherche selon laquelle « l'éducation et la formation que les praticiens reçoivent ont été reconnues comme un facteur crucial dans le développement de l'expertise, en particulier en ce qui concerne la capacité à prendre des décisions » (Balén et Masson, 2008 in Gillingham et Humphreys, 2010). En outre, les APEA disposent d'une liste de spécialistes qu'ils peuvent consulter pour les cas sensibles.

La nouvelle loi appliquant la réforme de 2013 entrera en vigueur en Valais en 2023 (RS 211.1, 1998) et prévoit que les APEA seront réduites à neuf (vingt actuellement). Elles devront être interdisciplinaires et leur président devra disposer d'une formation juridique, ce qui devrait contribuer à un plus grand professionnalisme.

Selon la présidente d'une APEA en Valais, moins il y a d'APEA, plus la procédure est formelle et plus il est facile de garantir un traitement équitable.

À Zurich, depuis 2012, les membres de l'APEA doivent avoir une formation universitaire et suivre régulièrement des formations continues (2012 EG KESR, para. 6.3.2). Cette plus grande formation semble avoir contribué à une prévention des séparations familiales. De plus, en Suisse allemande, certaines activités des APEA en matière de placement en famille d'accueil sont déléguées à des organisations de placement familial privés (*Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege*-DAF). L'organisation PACH (*Pflege- und Adoptivkinder Schweiz*) a observé que les DAF manquaient de réglementation et ne disposaient parfois pas d'un bagage professionnel minimum. Depuis une loi récente de 2022 (Kinder and Jugendheimgesetz – KJG), le travail des DAF est cependant mieux contrôlé et plus transparent.

L'implication de divers professionnels observée lors de l'étude de cas démontre les efforts déployés pour s'assurer que les décisions coercitives de placement en famille d'accueil étaient « justifiées » au regard de la protection de l'enfant. Si les dossiers font référence aux normes nationales telles que l'art. 307 CC, ils restent cependant muets sur la composition des organes de décision et l'implication des professionnels de manière plus systématique. Aucune référence aux normes internationales n'a été constatée dans les dossiers étudiés.

Bien qu'un grand pas ait été franchi avec la mise en place d'APEA interdisciplinaires et professionnelles, des défis demeurent pour renforcer l'approche multidisciplinaire. Ces dernières devraient faire l'objet d'une évaluation approfondie au niveau cantonal afin de s'assurer qu'elles se sont améliorées conformément à la CDE et aux Lignes directrices NU.

Conclusion : défis et perspectives d'évolution

Il ressort du droit international que la prévention de la séparation familiale et la qualité des processus décisionnels de placement requièrent l'intervention coordonnée et supervisée de professionnels de plusieurs disciplines, qualifiés, régulièrement formés, disponibles et évalués périodiquement. Ces éléments garantissent l'impartialité et l'objectivité des décisions de séparation et de placement. Certains points méritent encore une réflexion en Suisse afin de parvenir à un meilleur alignement avec les standards internationaux.

Coordination et supervision des acteurs : clarification des rôles et interdisciplinarité

La coordination et la supervision de tous les acteurs impliqués dans les décisions de placement ainsi que l'application de normes communes sont essentielles à la prévention contre le risque de décisions coercitives « injustifiées ».

L'importance de cette coordination a été relevée en 2005 dans le rapport Zatti :

« On doit en particulier prescrire aux cantons, de manière contraignante, ce qu'ils doivent garantir sur leur territoire pour assurer l'efficacité du placement familial d'enfants (...). Chaque canton doit notamment assigner la responsabilité d'organiser le placement d'enfants dans les familles nourricières à un service qui travaille en coordination et en coopération avec les services cantonaux en charge du domaine institutionnel. »

Actuellement, de nombreux expert-e-s suisses plaident pour une approche nationale de la protection de l'enfance, en particulier de la prise en charge alternative, une position renforcée par les observations finales du Comité des NU pour les droits de l'enfant d'octobre 2021. Ce dernier relève notamment la nécessité d'une politique et d'une stratégie d'ensemble relatives aux droits de l'enfant et recommande la création d'

« un organe chargé des droits de l'enfant doté d'un mandat clair et d'une autorité suffisante pour coordonner toutes les activités relatives à la mise en œuvre de la Convention aux niveaux intersectoriel, national et cantonal. » (Comité des droits de l'enfant 2021).

Cette coordination et supervision devraient s'assurer de l'interdisciplinarité des acteurs impliqués dans les décisions de placement et leur exécution, et répondre au besoin de clarification de leurs rôles spécifiques (APEA, Office pour la protection de l'enfant, organismes privés comme les DAF en Suisse alémanique).

Des entretiens menés, il ressort le besoin d'une meilleure harmonisation et d'une stratégie commune entre les cantons en ce qui concerne les processus de placements en famille d'accueil. Si l'OPE et les standards COPMES/CDAS vont dans ce sens, ils n'abordent pas la prévention contre la séparation familiale, l'évaluation des familles d'accueil ou encore la préparation au placement. De plus, ils demeurent des instruments moins contraignants qu'une loi.

Professionnalisation des acteurs : formation et conditions d'exercice de leur profession

Selon les entretiens, et tel que confirmé par le Réseau suisse des droits de l'enfant, la création et la mise à disposition de formations initiales et continues au profit des professionnels de la protection de l'enfance dans des domaines clés tels que la participation des enfants demeure nécessaire (Réseau suisse des droits de l'enfant 2022).

De plus, la formation doit s'étendre à tous les acteurs en lien avec les enfants, tels que les enseignants et pédiatres, comme promu par les lignes directrices NU (para. 46). Selon une présidente d'APEA, la formation de tous ces professionnels améliorerait grandement la prévention de décisions de placement « injustifiées ».

En outre, les instruments internationaux pertinents devraient être inclus aux formations, comme préconisé par la Résolution de l'Assemblée générale des NU de 2019 (para. 35 (e)). Un accent devrait être mis sur la prévention de la séparation, peu connue en Suisse. Au regard des lignes directrices NU, la prévention implique :

« L'établissement d'un mécanisme solide de prévention (...) capable de n'ouvrir aux enfants l'accès au système de protection de remplacement que si tous les moyens permettant leur maintien auprès de leurs parents ou de la famille élargie ont été explorés. Les implications en l'espèce se traduisent à deux niveaux : assurer l'existence de services adéquats ou de structures communautaires auxquels des recours peuvent être adressés, de même que d'un système de prévention de l'admission à la protection de remplacement opérant de manière efficace, indépendamment du fait que l'entité potentiellement en charge de la protection formelle soit publique ou privée » (Cantwell et al., 2012).

Selon la recherche, certains aspects promus par les normes internationales méritent d'être renforcés. Parmi eux figure le soutien aux familles qui rencontrent des limites en termes d'accès (options limitées de temps de répit pour les parents et les enfants, coûts à la charge des parents, etc.). Le maintien des liens avec la famille d'origine et la réintégration familiale font aussi partie des aspects complexes, comme relevé dans l'étude de cas qui montre les obstacles posés par les exigences parfois difficilement réalisables faites aux familles (recherche d'emploi, traitement médical, visites médiatisées, etc.).

De plus, certains professionnels interrogés ont relevé des charges de travail élevées pouvant constituer un obstacle à des décisions de placement « justifiées ». Si des cantons tels que le Valais ont réduit le nombre de situations confiées aux professionnels, une augmentation des ressources demeure nécessaire.

Évaluation régulière : garantie d'une professionnalisation effective

La professionnalisation des structures en charge des décisions de séparation et placement devrait être évaluée de façon périodique comme cela vient d'être fait, dix ans après la réforme de 2013. Il a pu être constaté que :

« Depuis le 1^{er} janvier 2013 (...) les APEA ont ainsi vu le jour. Depuis lors, chaque décision est prise par trois experts ayant, par exemple, une formation sociale, psychologique ou juridique et peut être soumise à l'examen d'un tribunal. Cette professionnalisation était judicieuse et représente, rétrospectivement, un progrès important en matière de politique sociale », explique Diana Wider, secrétaire générale de la COPMA. « Avant 2013, les autorités de Suisse romande étaient déjà majoritairement organisées sous la forme de tribunaux professionnels, le défi y est encore de mettre en œuvre l'interdisciplinarité. »

En outre, une autre forme d'évaluation de la professionnalisation des structures et de leur interdisciplinarité est exercée par le Service juridique de la sécurité et de la justice (SJSJ) auprès du Département de la sécurité, des institutions et du

sport (DSIS). Celui-ci sonde le travail des APEA en procédant à une inspection de leur travail, en examinant quelques dossiers et en ayant des entretiens avec le président. Par exemple, l'inspection explore le caractère interdisciplinaire de la décision et l'organisation générale de l'APEA (Canton du Valais 2021).

Une évolution des structures et un meilleur alignement de leur composition et fonctionnement avec les standards internationaux peuvent être constatés en Suisse. Des défis demeurent cependant, parmi lesquels l'interdisciplinarité, dont la mise en pratique requiert encore un plus grand déploiement de ressources et la mise en place de mécanismes de collaboration et de dialogue efficaces entre les différentes disciplines.

Bibliographie

- Bondolfi, S. [2018]. « *Why are Swiss child services so disliked ?* » Swiss Info. Consulté le 30 octobre 2023, de https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/child-and-adult-protection-agency_why-are-swiss-child-services-so-disliked-/43854266.
- Cantwell, N., et al. [2012]. *En marche vers la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*. Celcis.
- Droux, J., & Praz, A.-F. [2021]. *Placés, déplacés, protégés ? L'histoire du placement d'enfants en Suisse, XIX^e-XX^e siècles*. Livreo-Alphil.
- Droux, J. [2014]. Le placement dans l'histoire des politiques contemporaines de l'enfance : entre mesure et démesure. *Colloque of Morat organized by INTEGRAS « Préventif, éducatif, curatif And if ? Bien t la fin des institutions ? »*, 4–15.
- Gillingham, P., & Humphreys, C. [2010]. Child Protection Practitioners and Decision-Making Tools : Observations and Reflections from the Front Line. *The British Journal of Social Work*, 40(8), 2598–2616.
- History of social security in Switzerland [2020]. « *Poverty* ». Consulté le 30 octobre 2023, de <https://www.historyofsocialsecurity.ch/risk-history/poverty/>.
- Hitz, N., et al. [2014]. *Le droit de protection de l'enfant, les premiers effets de la mise en œuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich*. Centre suisse de compétence pour les droits humains.
- Head-König, A. L. [2010]. Les formes de garde des enfants placés en Suisse : politiques ambiguës, résistances et objectifs contradictoires (1850–1950). *Paedagogica Historica*, 46(6), 763–773.
- CDAS/COPMA [2023]. « *Communiqué de presse – Bilan positif après 10 ans du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte* ». CDAS/COPMA. Consulté le 30 octobre 2023, de https://www.kokes.ch/application/files/1616/7256/0113/CM_10_ans_APEA.pdf.
- Parlement suisse, Postulat Feri Yvonne [2014]. « *Remplacement des autorités de tutelle par les APEA. Procéder à un premier état des lieux* ». Assemblée Fédérale – Parlement suisse. Consulté le 30 octobre 2023, de <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20143891>.
- Praz, A.-F. [2016]. L'enfance volée en Suisse. L'enfant en Valais 1815–2015. *Annales valaisannes*, 2, 313–329.
- Réseau suisse des droits de l'enfant [2022]. « *Prise de position – renforcer les droits de l'enfant* ». Réseau suisse des droits de l'enfant. Consulté le 30 octobre 2023, de https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/RSDE_Prise-de-position_2022_FR.pdf.
- Rollet, C. [2001]. La santé et la protection de l'enfant vues à travers les Congrès internationaux (1880–1920). *Annales de démographie historique 2001/1 (no 101)*, 97–116.

- Whittaker, A. (2018). How Do Child-Protection Practitioners Make Decisions in Real-Life Situations ? Lessons from the Psychology of Decision Making. *The British Journal of Social Work*, 48(7), 1967–1984.
- Zatti, K. B. (2005). « *Le placement d'enfants en Suisse, analyse, développement de la qualité et professionnalisation, rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral de la justice* ». Confédération suisse. Consulté le 30 octobre 2023, de <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/publikationen/externe/2005-06-01.html>.

PARTIE II

**Acteurs/actrices,
conditions économiques
et processus politiques
de décision**





***Coercitions matérielles**

Formes de financement et de pilotage dans les foyers éducatifs depuis 1940

Alan Canonica¹, Susanne Weiss²

¹Hochschule Luzern, Soziale Arbeit ;

²Universität Zürich, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte

Les recherches historiques sur le placement de mineurs ont mis en évidence à de multiples reprises que l'insuffisance du financement de nombreux foyers avait entraîné des dysfonctionnements dans le système institutionnel pendant une bonne partie du XX^e siècle. Dans de nombreux établissements, le manque de ressources matérielles a porté préjudice à l'éducation des enfants. Il est donc d'autant plus étonnant que l'aspect historico-économique des placements extrafamiliaux n'ait guère été étudié en profondeur jusqu'à présent.

Le titre « coercitions matérielles » fait référence à trois champs de tension spécifiques au financement des foyers. Le premier concerne l'affectation et la répartition des ressources financières pour les institutions. Les subventions de l'État sont précédées de négociations politiques et de processus décisionnels, et le montant des contributions fixées détermine de manière décisive la marge de manœuvre et d'action des foyers. Le deuxième est lié aux attentes des bailleurs de fonds : leur soutien matériel est généralement assorti d'exigences concernant la forme et la qualité des services à fournir. Par conséquent, les institutions ont le devoir d'appliquer ces exigences. Le troisième se rapporte aux contextes coercitifs dans lesquels se trouvent les enfants et les jeunes en placement extrafamilial, qui se matérialisent par des infrastructures et des encadrements. Comme le laisse entendre le terme, un placement extrafamilial n'est généralement ni volontaire ni souhaité par les jeunes concernés. L'infrastructure et l'encadrement des mineurs dépendent dans une large mesure des possibilités financières de l'institution concernée.

Dans le présent article, nous nous penchons sur les formes de financement qui ont eu cours dans le système des foyers et sur la façon dont, historiquement,

* Cet article a été traduit de l'allemand.

elles ont évolué. Nous examinerons ensuite si et comment les organes de financement ont conditionné leur soutien financier par des exigences envers les prestataires. Dans ce contexte, le financement est considéré comme un moyen de pilotage, et il nous reviendra de définir ce qui doit être piloté et de quelle manière. Concrètement, ces questions sont discutées aussi bien sur le plan fédéral que dans trois cantons (Genève, Saint-Gall, Uri). L'étude porte sur les foyers qui accueillent des mineurs en vue de leur éducation et de leur encadrement en institution. Les types de foyers ne peuvent pas être délimités avec précision, car de nombreux établissements ont pris en charge des enfants et des adolescents pour différents motifs d'internement, à savoir pour des raisons tutélaires, pénales, administratives ou liées à un handicap. L'accent est principalement mis sur les placements extrafamiliaux issus du système de la tutelle et de l'exécution des peines. L'attention est portée sur le financement et le pilotage du secteur des foyers depuis les années 1940, car à cette époque, ceux-ci ont acquis une nouvelle importance socio-politique (en matière de politique sociale). La Confédération a intensifié le financement et le pilotage du secteur des foyers et a également invité les niveaux politiques inférieurs à entreprendre des réformes. Le centre d'intérêt de cette étude est le XX^e siècle.

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'histoire des placements extrafamiliaux s'intéresse en premier lieu aux biographies des personnes concernées, aux dysfonctionnements éducatifs, à l'histoire des institutions, aux pratiques des autorités ou aux bases juridiques (ouvrages de synthèse exemplaires : Furrer et al., 2014 ; Hauss et al., 2018 ; Droux & Praz, 2021). Seules quelques études se sont penchées en profondeur sur les aspects économiques (Germann, 2016 ; Heiniger et al., 2018) – aspects qui sont également au cœur de la présente étude. Pour ce faire, nous avons utilisé des sources primaires provenant des Archives fédérales, des Archives cantonales et d'autres organisations (Conférence nationale de l'action sociale LAKO, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS)¹.

Nous commençons par quelques observations générales sur le financement et le pilotage du système des foyers. Suivra une description chronologique de l'évolution au niveau fédéral. Ensuite, les formes de financement et de pilotage des cantons choisis comme exemples sont présentées avec une approche comparative. Les sections consacrées à la Confédération et aux cantons ont un caractère descriptif et interprétatif. Les formes de pilotage commentées sont des interprétations des chercheur·euse·s. En règle générale, elles n'ont pas été explicitement comprises par les acteur·rice·s impliqués comme des modes de pilotage spécifiques.

¹ Les données empiriques proviennent du projet « Les dimensions économiques des institutions de placement en Suisse depuis 1940 », financé par le Fonds national suisse (FNS) et réalisé dans le cadre du Programme national de recherche PNR 76 « Assistance et coercition ».

Le résultat de l'étude montre au contraire que l'absence de stratégies de pilotage de la part de l'État a longtemps été une caractéristique du système des foyers. La politique a souvent misé sur l'autorégulation du secteur lui-même. Nous terminons par une discussion et une réflexion sur les résultats.

Complexité des mécanismes de financement et forte fragmentation

Pour le canton de Zurich, Liesen (2012, p. 9) constate que le financement des foyers est « un mélange enchevêtré de coûts ». Cette constatation peut aisément être transposée à d'autres cantons. Il s'agit d'un système complexe de subventionnement qui s'est développé au fil du temps et qui présente des dépendances au sentier (cf. Pierson, 2000). De plus, la structure fédéraliste de l'État contribue à l'émergence de différents modèles de financement au niveau cantonal et communal.

La complexité du système de financement peut être attribuée au fait que différents organismes payeurs sont impliqués, avec un *mélange public-privé* prononcé. Aux différents niveaux politiques, des réglementations légales définissent les responsabilités financières. Celles-ci diffèrent en fonction des motifs du placement de l'enfant (protection, exécution des peines et des mesures, prise en charge administrative, handicap), et cela peut conduire à un financement selon des modèles différents de mineurs pourtant placés dans le même foyer. La coordination et la collaboration sont donc importantes non seulement au niveau vertical, mais aussi au niveau horizontal, entre les départements politiques et les acteurs privés, ainsi que dans le cadre des placements extracantonaux et de la réglementation des modalités d'indemnisation.

Par ailleurs, pour bénéficier des subventions publiques, les bénéficiaires doivent remplir certaines exigences. Celles-ci s'appliquent aussi bien au paysage des offres qu'aux différents foyers. En ce qui concerne le paysage des offres, il s'agit de vérifier s'il existe un besoin de nouvelles institutions ou de prestations spécifiques dans le système de soutien cantonal ou régional. Les offres financées doivent être intégrées de manière transparente dans une planification globale. Pour ce qui est des établissements résidentiels, des exigences sont fixées notamment en ce qui concerne l'instance responsable, le personnel, le professionnalisme, la qualité des prestations, l'infrastructure, la sécurité, la planification financière et l'établissement de rapports. Les établissements résidentiels obtiennent des autorisations et des reconnaissances par le biais de procédures de vérification, et font régulièrement l'objet de contrôles par les autorités de surveillance (à titre d'exemple : Département de l'éducation du canton de Bâle-Ville, 2020).

Pendant une grande partie du XX^e siècle, ces mécanismes de contrôle n'étaient toutefois que peu développés, voire même inexistantes dans certains cas. Le système des foyers était caractérisé par une grande fragmentation, car il a été marqué

pendant une longue période – et en partie encore aujourd’hui – par une large autonomie des communes et par la compétence de l’assistance locale (Lengwiler, 2018, 182–183). Jusque dans les années 1960 au moins, cette constellation a contribué à la mise en place d’une situation de financement totalement insuffisante. Le manque de ressources matérielles a eu une influence considérable sur la qualité de vie des enfants et des jeunes placés en institutions, avec toutes les conséquences désastreuses que l’on connaît désormais grâce aux récits des témoins de l’époque et grâce à la recherche historique des pratiques de placement extrafamilial. Au cours du XX^e siècle, le financement public s’est progressivement imposé dans ce domaine, remplaçant celui des prestataires privés qui avait été longtemps largement dominant. Ces nouveaux flux de financement ont augmenté l’intensité du pilotage et du contrôle par les autorités. Néanmoins, le fédéralisme d’exécution présente des différences selon les lieux, qui seront examinées plus en détail dans la suite de l’article.

La Confédération : un moteur d’innovation dans le carcan de la politique financière

Durant la première moitié du XX^e siècle, la Confédération a adopté une pratique rudimentaire de subventionnement du domaine institutionnel, les prestations financières de la « subvention fédérale en faveur de l’aide aux infirmes » étant extrêmement modestes. Les contributions de la Confédération permettaient par exemple de soutenir des établissements pour « infirmes » ou « enfants difficiles » (*Revue à l’intention des caisses de compensation* RCC, 1958, 421). L’introduction du Code pénal (CP)² en 1942 a marqué un tournant dans la pratique des contributions, qui se limitaient toutefois principalement à l’exécution des peines et des mesures. En vertu de l’article 386, la Confédération verse des contributions pour la construction et l’extension d’établissements publics destinés aux adultes et mineurs. En outre, elle peut, à titre facultatif, verser des contributions pour la construction et l’extension notamment d’établissements d’éducation privés pour enfants et adolescents (art. 387). À titre également facultatif, elle peut encore verser des subventions d’exploitation aux établissements d’éducation, notamment publics et privés (art. 388), dans la mesure où ceux-ci accueillent également des personnes internées en vertu du droit pénal.

En s’appuyant sur les dispositions légales, la Confédération a poursuivi des objectifs de pilotage, même si ceux-ci n’ont pas été promus sous forme de modèles de pilotage, mais visaient plutôt à obtenir des effets implicites. Elle considérait avant tout ses subventions comme des incitations financières pour les cantons désireux de construire. Les cantons qui participaient aux processus de

2 Code pénal suisse du 21 décembre 1937.

réforme devaient être financièrement récompensés par les contributions de la Confédération (Canonica, 2022, 226). La Confédération escomptait également des coopérations intercantionales. Pour les favoriser, elle a mis en place des incitations *ex negativo* : en 1945, le Conseil fédéral a fixé des réductions de subventions pour les établissements qui n'accueillaient pas de personnes venant de l'extérieur du canton³.

La Confédération a aussi posé des exigences de qualité. Pour l'examen des demandes, des comités avec des expertises respectives en matière de construction, de droit ou de finances ont été constitués. Le domaine sociopédagogique suscitait en outre un intérêt particulier, car dans les foyers pour mineurs, « les questions d'organisation éducative et professionnelle étaient au premier plan »⁴. La commission des établissements de la LAKO était responsable de ces questions. La Confédération avait l'intention d'améliorer la qualité des prestations des établissements. L'examen interdisciplinaire des demandes était également justifié par le fait que « certains dysfonctionnements [étaient] apparus et [devaient] désormais être évités »⁵. La pratique de la Confédération peut par conséquent être interprétée comme une réaction aux critiques formulées à l'époque à l'encontre des établissements, et à la révélation de scandales dans les établissements (Akermann et al., 2012, 29).

Contrairement aux contributions de construction, les subventions d'exploitation facultatives n'ont pas été accordées avant les années 1960. De telles demandes étaient « rejetées d'emblée » par la Confédération⁶. L'éducation, ainsi que « l'exécution normale des peines », étaient considérées comme étant « l'affaire des cantons »⁷. En conséquence, la Confédération ne prévoyait pas de participation financière aux frais de pension. Pour cette question, les cantons et les communes devaient continuer à assumer leurs responsabilités, y compris dans le cadre des placements extracantonaux ; selon le Conseil fédéral, l'accueil extracantonnel devait se faire « contre indemnisation des coûts de revient »⁸.

En ce qui concerne les foyers pour mineurs, l'approche de la Confédération peut être qualifiée de progressiste. Par rapport aux pratiques des cantons et des communes, elle a instauré un lien visible entre le financement, le pilotage et les

3 Arrêté du Conseil fédéral du 10 juillet 1945 sur l'octroi par la Confédération de subventions aux établissements servant à l'exécution des peines, art. 2, al. 2.

4 Archives fédérales suisses (AFS), E4112B#1991/201#98*, Eidgenössische Justizabteilung, Den Strafanstalten bisher bewilligte und ausbezahlte Subventionen vom 5. Oktober 1955, pp. 4–5.

5 AFS, E4112B#1991/201#97*, Victor Kurt, Die Subventionierung der Anstalten für Kinder und Jugendliche durch den Bund vom 10./11. Mai 1948, p. 13.

6 *Ibid.*, p. 14.

7 AFS, E4112B#1991/201#97*, Eidgenössische Justizabteilung, Brief an das Sekretariat des Departements des Innern vom 25. August 1961.

8 Voir note de bas de page 3, art. 5, al. 3.

attentes concrètes en matière de prestations de services. Toutefois, la responsabilité de l'éducation a été globalement déléguée aux échelons politiques inférieurs malgré des manquements dans la mise en œuvre cantonale. En se concentrant uniquement sur le financement des bâtiments, l'examen des demandes a porté sur les mesures de construction, bien que l'aspect socio-éducatif dans les établissements pour mineurs ait été considéré comme important par la Confédération.

Problèmes au niveau des intentions de pilotage

Bien que la Confédération ait lié ses subventions à des intentions de pilotage, différents problèmes sont venus contrarier ce projet. Tout d'abord, la fixation des contributions de construction par la Confédération ne se faisait pas seulement en fonction de paramètres définis par le droit pénal, mais aussi en fonction de critères financiers. Le montant des subventions pour l'exécution des peines et mesures dépendait de la capacité financière des cantons. En règle générale, dans le système institutionnel, les cantons désireux de construire étaient les cantons financièrement forts. Or, en raison des dispositions du droit financier, ils étaient particulièrement désavantagés, car c'est eux qui subissaient les réductions de subventions les plus lourdes. De la sorte, l'incitation financière prévue comme élément de contrôle a été amoindrie.

Trois facteurs principaux ont rendu la situation particulièrement complexe pour le secteur des mineurs : premièrement, les frontières entre l'exécution des peines et mesures d'un côté, et de l'autre, la prise en charge tutélaire, ou autrefois administrative, étaient – et sont encore aujourd'hui – flottantes. Le Département de justice et police a expliqué cette situation en 1949 par le fait que chez les enfants et les adolescents, « c'est souvent le hasard qui détermine si un jeune est pris en charge avant ou après un acte délictueux »⁹. En conséquence, le calcul du montant des contributions pour les mineurs ne tenait pas seulement compte du nombre de personnes placées pénalement dans l'établissement, mais on y ajoutait encore un quart de personnes non délinquantes¹⁰.

Deuxièmement, la collaboration intercantonale prônée par la Confédération ne fonctionnait pas efficacement, car, d'un canton à l'autre, la responsabilité du secteur des mineurs pouvait relever d'autres unités politiques (services sociaux, justice, éducation, santé), et les bases légales être divergentes. Il n'existait pas de solution viable pour indemniser les placements extracantonaux. En conséquence,

⁹ AFS, E4112B#1991/201#97*, Justiz- und Polizeidepartement, Schreiben an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 13. Juni 1949, p. 3.

¹⁰ AFS, E4110B#1989/197#15*, Bericht des Justiz- und Polizeidepartements an die ständerätliche Kommission zur Vorberatung der Teilrevision des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 2. August 1965, p. 1.

les « cantons d'accueil » étaient non seulement désavantagés par la pratique de subventionnement de la Confédération, mais ils devaient encore couvrir les déficits des foyers sur le territoire cantonal, car les taux de pension – même pour les placements extracantonaux – étaient nettement inférieurs aux coûts réels¹¹. Cela signifie que l'indemnisation intégrale des coûts de revient exigée par le Conseil fédéral n'a pas été respectée.

Troisièmement, dans le secteur des mineurs, le paysage institutionnel était dominé par des établissements privés, alors que le Code pénal était centré sur les établissements publics. Ainsi les subventions de construction pour les établissements d'éducation privés n'étaient-elles, de par la loi, que facultatives. Dans l'arrêté initial du Conseil fédéral relatif aux subventions de 1945, un taux de subventionnement maximal avait été fixé pour les établissements privés, et il était inférieur à celui des établissements publics ; le Département fédéral des finances et des douanes voulait même renoncer complètement à verser ces subventions facultatives – mesure qui était cependant en décalage total avec la réalité. Le Département fédéral de justice et police a souligné très tôt que « l'importance des établissements privés dans l'exécution des peines applicables aux mineurs était nettement plus grande que ne l'avait supposé le législateur à l'époque »¹². En effet, jusqu'à fin 1964, cinquante-sept établissements d'éducation pour enfants et adolescents ont été subventionnés, dont quarante-quatre étaient des foyers privés¹³. C'est pourquoi, dès 1948, les taux de subvention maximaux pour les établissements privés ont été alignés sur ceux des établissements publics¹⁴.

Renforcement du pilotage

La situation de financement insatisfaisante a continué à s'aggraver. Les « charges de centre » cantonales augmentaient en raison de la hausse des coûts ainsi que des taux de pension ne couvrant toujours pas les frais réels. Dans ce contexte, de plus en plus de voix se sont élevées pour réclamer à la Confédération le versement de subventions d'exploitation, comme cela avait été prévu à titre facultatif par le CP, ainsi que de subventions pour l'« éducation » en institution. La situation est devenue encore plus compliquée après l'introduction de l'assurance-invalidité (AI) en 1960. Comme l'AI versait en autres des subventions d'exploitation, les foyers, surtout privés, ont commencé à accueillir principalement ou exclusivement des

11 AFS, E4112B#1991/201#97*, Schreiben des Justiz- und Polizeidepartements an den Bundesrat vom 21. März 1957, pp. 5–6.

12 Voir note de bas de page 9, p. 2.

13 Voir note de bas de page 10, p. 4.

14 Arrêté du Conseil fédéral modifiant l'arrêté du Conseil fédéral sur l'octroi par la Confédération de subventions aux établissements servant à l'exécution des peines du 28 mai 1948.

mineurs en situation de handicap, car cela était devenu financièrement attractif¹⁵. Le placement de mineurs « difficiles », mais non délinquants, dont le financement au niveau fédéral se limitait en grande partie à l'« aide aux infirmes » classique, en est devenu encore plus compliqué (RCC, 1963, 59).

Avec l'entrée en vigueur en 1967 de la loi fédérale sur les subventions de la Confédération aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation, la situation a évolué. Dans la nouvelle loi, les contributions d'exploitation pour les maisons d'éducation sont devenues obligatoires pour les « dépenses spéciales en faveur de mesures éducatives » (art. 2), bien que le gouvernement et le département des finances et des douanes aient été sceptiques, voire hostiles à cette réforme, car ils considéraient l'éducation comme relevant de la responsabilité des cantons et des communes. En outre, la distinction entre le placement d'enfants et d'adolescents délinquants et non délinquants a été supprimée lors d'octrois de subventions aux foyers pour mineurs (art. 3). Les établissements recevaient tous des subventions tant qu'ils accueillait « également des pensionnaires placés en vertu du droit pénal »¹⁶. Le « problème de l'AI » était ainsi résolu.

En ce qui concerne le pilotage, la nouvelle loi poursuivait notamment deux intentions. Premièrement, il s'agissait pour la Confédération de créer un certain équilibre financier entre les cantons en matière d'éducation, car le financement des placements extracantonaux n'était pas réglementé de manière satisfaisante (Canonica, 2022, 233). Deuxièmement, la Confédération visait une professionnalisation et une amélioration de la qualité des prestations des foyers (Germann, 2016). D'une part, les subventions d'exploitation étaient versées sous forme de parts de salaire pour le personnel spécialisé, le montant de la subvention étant calculé en fonction du niveau de formation des collaborateurs ; d'autre part, les établissements qui fournissaient des efforts particuliers en termes de qualité des prestations et de bien-être des enfants pouvaient bénéficier de majorations¹⁷.

La Confédération confirmait ainsi sa tendance progressiste en initiant des réformes dans le système institutionnel avant même le début de la campagne contre les institutions éducatives des années 1970 (ibid.). Cet aspect du pilotage s'est répété avec l'introduction de l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) en 1978, la nécessité d'améliorer la protection des enfants placés ayant été reconnue (Conseil fédéral 1974, 87). L'OPE a défini à l'échelle fédérale des exigences minimales en matière d'autorisation et de surveillance pour l'accueil de mineurs

15 AFS, E4110B#1989/197#98*, Justiz- und Polizeidepartement, Brief an den Bundesrat vom 14. Oktober 1968.

16 Ordonnance du 6 novembre 1968 réglant le versement de subventions aux établissements servant à l'exécution des peines et des mesures, art. 5.

17 *Ibid.*, art. 8.

en dehors du domicile parental, même si certains cantons disposaient déjà auparavant de dispositions légales sur les enfants placés (Zatti, 2005, 17).

Planification des foyers et promotion de l'innovation

Dans les années 1970, des processus ont été mis en place pour redistribuer les tâches entre la Confédération et les cantons. Les compétences entre les différents niveaux politiques devaient être dissociées. En ce qui concerne l'exécution des peines et mesures, la commission d'étude convoquée – et plus tard le Conseil fédéral – proposa la suppression des subventions d'exploitation par la Confédération, l'éducation étant l'affaire des cantons¹⁸. Cette annonce comportait également une intention de pilotage qui n'était pas ouvertement exprimée. La suppression éventuelle des subventions d'exploitation devait augmenter la pression sur les cantons pour qu'ils trouvent enfin un accord commun en vue de la situation de financement des placements extracantonaux, qui n'était toujours pas résolue. La « menace » du gouvernement fédéral a été efficace : sous l'égide de la CDAS, la Convention relative aux institutions (CII ; ancêtre de l'actuelle Convention intercantonale relative aux institutions sociales CIIS) a vu le jour et est entrée en vigueur en 1987.

Dans le sillage de la nouvelle répartition des tâches, la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures a été introduite en 1987. Dans l'optique du pilotage, l'aspect de la planification est devenu plus important dans le secteur des mineurs. Les subventions de construction ne sont désormais allouées que sous condition que l'« aide à la jeunesse » puisse fournir la preuve d'un besoin dans le cadre d'une « planification cantonale ou intercantonale » (art. 3). En outre, la Confédération peut désormais encourager l'innovation par des subventions pour des projets pilotes (art. 8), renforçant ainsi l'exigence de développement de la qualité. Contrairement à ce qui avait été prévu initialement, les subventions d'exploitation ont été maintenues, mais avec des taux réduits.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), mise en place au début du deuxième millénaire, n'a pas entraîné de nouveautés ni de changements fondamentaux dans le domaine de l'exécution des peines et mesures. Ainsi, en ce qui concerne les subventions d'exploitation, « aucune nécessité impérieuse d'agir » n'a été constatée (groupe de projet 9, 2003, 20). En revanche, pour les cantons, une nouvelle incitation a été mise en place : dans le cadre d'accords sur les prestations conclus avec les cantons, il est devenu possible de demander des indemnités forfaitaires pour

18 Premières propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, rapport de la commission d'étude du 31 juillet 1979, p. 27.

les maisons d'éducation ayant droit à une subvention¹⁹. Cela permet de donner « plus de compétences » aux cantons (*ibid.*, 16) et, parallèlement, de réduire les charges administratives aussi bien pour la Confédération que pour les cantons.

Cantons : intégration d'acteurs communaux et privés

Jusqu'au milieu des années 1960, les trois cantons étudiés ne versaient que de faibles subventions et n'édictaient guère de prescriptions de surveillance. Le paysage institutionnel était donc hétérogène, y compris à l'intérieur des cantons, et en grande partie privatisé. Au cours de la période étudiée, les réformes cantonales ont permis d'augmenter le financement des foyers ainsi que de concrétiser et d'améliorer leur surveillance. Il n'a toutefois pas toujours été possible de coordonner efficacement ces moyens de pilotage centraux. Leur efficacité est restée limitée, notamment en raison de la répartition fragmentée des tâches, voulue par les politiques.

Les cantons de Genève, Saint-Gall et Uri organisent le secteur des foyers de manière différente (cf. Weiss, 2022, 242–245). Saint-Gall et Uri opèrent de manière décentralisée et délèguent en grande partie la responsabilité du financement et de l'organisation de l'offre aux communes. Les deux cantons se distinguent toutefois en ce qui concerne la densité des établissements : alors que le canton de Saint-Gall dispose de nombreux foyers, Uri n'en comptait qu'un seul, qui n'existe d'ailleurs plus aujourd'hui sous cette forme. Le canton de Genève est organisé de manière centralisée, et il réglemente et finance davantage. La participation des communes joue un rôle secondaire. Les trois cantons ont en commun le fait que de nombreuses tâches ont été confiées à des acteurs non étatiques.

Financement : « L'État ne peut apporter son aide qu'en cas d'urgence absolue »

Comme nous l'avons vu, la part du financement public dans le secteur des foyers était faible jusque dans les années 1960, mais elle a augmenté à partir de ce moment-là aux différents niveaux politiques. Sous la pression de la Confédération, de nombreux cantons ont introduit des subventions d'exploitation²⁰. Conformément à la loi fédérale sur les subventions fédérales aux établissements d'exécution des peines et d'éducation, la Confédération versait des subventions aux

¹⁹ Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, art. 7 (état au 1er janvier 2008).

²⁰ Saint-Gall : Gesetz über die öffentliche Fürsorge 1964, art. 54–58 ; Genève : Loi concernant l'attribution de subventions, 1971.

institutions privées à condition « que le canton verse également des contributions appropriées »²¹.

La nécessité d'agir s'est également fait sentir à cause de la situation de financement des différents types de foyers. D'une part, les financements cantonaux étaient censés contribuer à une amélioration de la qualité de l'offre et, d'autre part, les contributions de la Confédération pour les foyers AI et les établissements accueillant des personnes internées en vertu du droit pénal ont conduit au maintien des lacunes de financement pour les autres foyers, que les cantons devaient combler²².

Malgré l'augmentation des subventions, plusieurs cantons ont délégué la responsabilité principale à des acteurs communaux et surtout privés, ce qui peut être illustré par le canton de Saint-Gall. La prédominance des foyers privés était politiquement souhaitée, et la responsabilité du financement incombait en premier lieu aux communes. Comme le canton de Saint-Gall n'a longtemps versé qu'exceptionnellement les subventions d'exploitation autorisées par la loi, son engagement peut d'autant plus être relativisé²³. En 1981 encore, soit environ quinze ans après l'introduction des subventions d'exploitation cantonales, le Conseil d'État de Saint-Gall soulignait « que le maintien des foyers pour enfants est en premier lieu une tâche d'assistance incombant aux communes ». Selon lui, le canton ne devait « apporter son aide pour garantir provisoirement la poursuite de l'exploitation qu'en cas d'urgence absolue »²⁴. Il s'agissait donc moins de cantonaliser les coûts d'exploitation que de fournir une simple aide d'urgence. De plus, les prestataires privés devaient être majoritaires, si l'on en croit les déclarations du Conseil d'État en 1986 : « L'État et les communes ont d'autant moins de raisons de retirer ces tâches aux privés, même si ceux-ci, souvent, ne peuvent couvrir eux-mêmes qu'une petite partie des dépenses »²⁵. Par sa pratique, le canton de Saint-Gall est représentatif des cantons – surtout ruraux de la Suisse alémanique – qui ont délégué autant que possible le financement aux communes et aux privés.

Si l'on se réfère aux législations des années 1990, on voit que dans les cantons de Saint-Gall et d'Uri, les communes continuent à jouer un rôle important pour le système de soutien. Dans le canton d'Uri, la charge du financement est répartie entre les deux niveaux politiques. La loi sur l'aide sociale de 1997 prévoyait à l'origine des subventions à la construction, mais ne mentionne plus de subventions

21 Voir note de bas de page 16, art. 5.

22 Staatsarchiv St. Gallen (StaSG), A 346/2.2.1-1, Sitzung der Subkommission der grossrätlichen Kommission zum Gesetz über die öffentliche Fürsorge, 6.3.1964, p. 2.

23 StaSG, A 439/4.09, Botschaft des Regierungsrates zum IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die öffentliche Fürsorge, Entwurf des Departements des Innern, 5.8.1981, p. 10.

24 *Ibid.*, p. 4.

25 StaSG, A 439/4.09, Botschaft des Regierungsrates zum IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die öffentliche Fürsorge, Entwurf des Departements des Innern, 5.8.1981, p. 10.

spécifiques pour les foyers pour enfants. Les contributions cantonales aux prestataires de services privés sont facultatives et dépendent des accords conclus. Le canton d'Uri n'a que très peu centralisé le secteur des foyers. Cela s'accompagne également d'un faible pilotage, que l'on peut qualifier de constante historique. Le canton d'Uri a toujours fortement profité des infrastructures d'autres cantons, bien que certains établissements extracantonaux aient été soutenus par des subventions de construction²⁶. Les autorités d'Uri plaçaient surtout les enfants à l'extérieur du canton ou dans des familles nourricières, car il n'existait qu'un seul foyer pour les enfants en bas âge au sein du canton²⁷. En raison du soutien financier limité alloué par le canton, le foyer pour enfants d'Uri était principalement financé par des contributions privées et communales, mais aussi grâce à la coopération avec une école spécialisée mise en place au milieu des années 1960 et cosubventionnée par la Confédération.

Le canton de Saint-Gall fait également supporter une part importante des coûts aux communes. Conformément à la loi sur l'aide sociale de 1998, ce canton soutient les placements dans des foyers reconnus par l'accord intercantonal. Le canton finance le montant qui reste après déduction de la contribution communale, laquelle équivaut à deux tiers de la compensation des coûts, ainsi que de la contribution versée par les personnes tenues à l'entretien de l'enfant. Le canton garantit la prise en charge des frais de placement et assume l'éventuel déficit généré par les foyers. Des contributions non spécifiées sont en outre possibles dans le cadre du budget cantonal. Le canton de Saint-Gall encourage les établissements privés, traditionnellement très présents, par le biais d'accords de prestations, et favorise dans ses intentions l'autonomie et l'hétérogénéité. Il soutient et régleme les structures historiquement établies.

Le système genevois des foyers est plus centralisé. Le canton prévoit légalement des subventions d'exploitation et de construction²⁸. Il finance en outre la *Fondation officielle de la jeunesse*, une fondation de droit public créée en 1937 et à laquelle sont affiliés de nombreux foyers²⁹. Le service social cantonal qu'est l'*Hospice général* prend en charge les frais de placement. Par conséquent, ceux-ci sont également assumés par le canton³⁰. En raison d'une offre insuffisante de places dans leurs propres foyers, les autorités genevoises placent souvent aussi des enfants et des jeunes à l'extérieur du canton. Au niveau intracantonnel, le financement et la réglementation sont toutefois relativement importants.

26 Staatsarchiv Uri (StaUR), R-151-17/1002 Erziehungsheime und -anstalten, Ausserkantonale Heime und Anstalten, Beiträge und Diverses, 1914–1947.

27 StaUR, R-120-18-1000, Anstalts- und Zwangsversorgung, Versorgungsfälle, 1905–1979.

28 Règlement d'application de la loi sur l'enfance et la jeunesse, 2022, art. 76–77 ; loi sur l'enfance et la jeunesse, 2018, art. 38.

29 Loi sur la fondation officielle de la jeunesse, 2016.

30 Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, 2018, art. 2.

Les trois cantons se caractérisent par des intentions et des formes de financement très différentes. Le canton de Saint-Gall a laissé une plus grande part de financement aux communes, ce qui a suscité à plusieurs reprises des conflits d'intérêts et de coûts (Weiss, 2022, 252–253). Le petit canton d'Uri, financièrement faible, a utilisé les foyers d'autres cantons et a ainsi probablement profité financièrement de faibles coûts de pension sur une longue période, les coûts de construction et la couverture des déficits étant supportés par d'autres cantons. Le canton urbain de Genève a agi de manière plus centralisée et a exercé un contrôle plus marqué au niveau cantonal.

Pilotage de la qualité : « selon des standards économiques et non humains »

Le financement des foyers est généralement lié à des exigences en matière de qualité des prestations. Comme les cantons ne versaient jusque dans les années 1960 que des subventions modestes, les exigences qui y étaient liées étaient également peu développées jusqu'à cette époque – et souvent même au-delà. Les réglementations relatives aux foyers étaient souvent intégrées aux lois sur les pauvres et sur l'assistance. Elles étaient formulées de manière succincte et vague, rarement conçues spécifiquement pour le placement de mineurs.

Selon l'*Armengesetz*, ou loi sur les pauvres de Saint-Gall de 1926, les foyers devaient être exploités et aménagés « conformément à leur but ». Ces dispositions ne concernaient toutefois que les foyers communaux et non les foyers privés. La *Verordnung betreffend die Kostkinder* de 1905 (ordonnance relative aux enfants placés en pension) ne s'appliquait pas aux foyers, d'où une lacune dans la réglementation des foyers privés. Durant la première moitié du XX^e siècle, Genève a contrôlé l'hygiène dans les foyers sur la base d'une loi sur les auberges, mais pas l'éducation ni l'aptitude du personnel³¹. Uri a édicté des directives pour l'assistance communale dans l'*Armengesetz*, ou sa loi sur les pauvres de 1897, et pour les placements dans des familles d'accueil dans la *Verordnung über das Pflegekinderwesen*, une ordonnance sur le système du placement d'enfants. Elles ne concernaient toutefois pas les foyers privés pour enfants.

31 Loi instituant une fondation officielle de l'enfance, 1937, art. 3–4 ; loi sur les auberges, débits de boissons et autres établissements analogues, 1892 ; règlement sur les Hôtels, Auberges, Logeurs, Cafés, Cabarets et Cercles, 1893 ; Archives d'État, Genève (AEG), BA 7, Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et Canton de Genève, 1963, Exposé de motifs, projet de loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, 15.11.1963, pp. 2342–2343.

C'est également en réaction à la critique envers les institutions éducatives³² que les cantons ont formulé pour la première fois, à partir des années 1950, des directives spécifiques sur la qualité de l'hébergement dans les foyers pour enfants. Avec sa *Verordnung über die Pflegekinder und Kinderheime* (Ordonnance sur les enfants placés et les institutions pour enfants) de 1955, Saint-Gall a fixé des directives concernant l'infrastructure et les aptitudes de la direction des institutions, et a posé des exigences en matière de soins physiques et éducatifs des enfants. En 1963, Genève a édicté des prescriptions économiques et architecturales ainsi que des dispositions sur les conditions d'encadrement, la sécurité, l'hygiène et la santé dans les foyers. Les prescriptions concernaient également les aptitudes des employés de l'établissement, qui devait présenter « toutes les garanties relatives à leur santé physique et mentale et à leur moralité »³³. Aucune réforme n'a eu lieu dans le canton d'Uri. Avec la loi sur les pauvres de 1897, la supervision générale relevait du Conseil d'État, mais faute de sources, on ne sait pas si l'unique foyer pour enfants du canton était surveillé et selon quels critères. Certains cantons ont donc porté la responsabilité de la surveillance au niveau cantonal, tout en laissant une marge d'interprétation permise par les formulations utilisées.

On peut toutefois douter de la rigueur de la pratique de surveillance dans les foyers, même dans les cantons ayant précisé leurs exigences. Même si les critères ont été parfois vérifiés, il n'existe guère de documents faisant état de sanctions radicales. Comme de nombreuses communes dépendaient financièrement de foyers gérés par le secteur privé, les directives n'étaient pas appliquées de manière rigoureuse ; cela vaut également pour les cantons. Paradoxalement, les réformes ont précédé l'octroi de subventions supplémentaires. De nombreux foyers n'ont pas été en mesure de respecter les exigences en raison de leur situation financière³⁴. Les cantons (et la Confédération) n'ont commencé à verser des subventions d'exploitation qu'à partir des années 1960.

La surveillance des foyers, perçue comme insuffisante dans de nombreux cantons, a incité la Confédération, comme déjà mentionné plus haut, à introduire l'OPE dans les années 1970³⁵. Celle-ci posait notamment des conditions concernant l'encadrement et le personnel, qui devait satisfaire « sur le plan de l'éducation », quant au « caractère » ou à « l'état de santé » aux exigences de sa tâche et avoir une formation professionnelle. Les cantons devaient effectuer des contrôles au moins tous les deux ans, rappeler à l'ordre les foyers qui ne répondaient pas

32 Sozialarchiv Zürich (SozArch), Ar SGG B 26L, Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit, Communiqué gesetzlicher Pflegekinderschutz, février 1947.

33 Loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, 1963.

34 StaSG, A 439/4.13, Botschaft des Regierungsrates zum Heimgesetz, 27.2.1986, pp. 10-11 ; StaSG, A 346/3.2.2, Departement des Innern, Heimaufsicht, 1940-1994.

35 OPE, 1977, art. 1 et 16-20.

aux exigences et, le cas échéant, leur retirer leur autorisation. Outre les prescriptions relatives au personnel, la fixation des intervalles de surveillance a également comblé une lacune.

La plupart des cantons n'ont guère édicté de directives de surveillance éducative allant au-delà des exigences minimales de l'OPE. Afin d'évaluer les prestations selon les principes du *New Public Management* (Hablützel, 2013, 99), des conventions sur les prestations ont été introduites à la fin du XX^e siècle en tant qu'instrument de pilotage³⁶. Le canton de Genève, par exemple, attendait des institutions subventionnées une « gestion économique et efficace »³⁷. Dès les années 1980, des critiques ont été émises à ce sujet, indiquant que les organisations du secteur social étaient plutôt évaluées comme des entreprises et que l'aspect éducatif restait en retrait, « c'est-à-dire qu'ils veulent que les maisons d'éducation soient rentables, que leurs résultats soient chiffrables, selon des standards économiques et non humains »³⁸.

Conclusion

Dans le cadre de cet article, seul a pu être donné un aperçu fragmentaire de l'évolution du financement et du pilotage du secteur institutionnel au cours du XX^e siècle à différents niveaux politiques. Il est néanmoins possible de tirer des conclusions sur les formes de financement et de pilotage ainsi que sur les effets de ces pratiques.

Comme souligné au départ, nous sommes en présence d'un système de financement fortement fragmenté, ce qui entraîne différentes formes de financement. Cela est dû à la répartition des compétences par motifs de placement, à l'implication de différents niveaux politiques, à la conjugaison d'acteurs publics et privés ainsi qu'à la délégation de responsabilités à des niveaux inférieurs. De nombreux acteurs génèrent des conflits d'intérêts, car les différents organes de financement poursuivent également leurs propres objectifs ; en particulier lorsqu'il s'agit de savoir qui paie.

36 Saint-Gall : Sozialhilfegesetz, 1998 ; Uri : Sozialhilfegesetz, 1997 ; Genève : loi sur la coordination, le contrôle et le subventionnement des institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes, 1985 ; règlement d'application de la loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes, 1994 ; loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial, 1989.

37 Règlement d'application de la loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes, 1994, art. 4.

38 AEG, 1986va5.2.15.5.1, « Qui paye, commande ! », Charles Riolo, Travail social, subventions fédérales 2, 1982, p. 15.

D'une part, cette situation comporte le risque que le financement du système institutionnel varie d'un canton à l'autre, et aussi d'une commune à l'autre, et que dans de nombreux cas, il soit tout simplement insuffisant. D'autre part, ce morcellement ouvre un champ hétérogène dont le pilotage est exigeant et dans plusieurs cas, celui-ci n'a pas même été recherché. Les conséquences dramatiques d'un financement insuffisant et d'un contrôle insatisfaisant sur la qualité de vie des enfants et des jeunes placés en institution sont connues.

Pendant longtemps, le financement n'a pas été véritablement lié à des intentions de pilotage concrètes et, encore moins à des exigences de qualité. Les directives pour les institutions étaient formulées de manière vague à bien des égards, et laissaient ainsi une grande marge d'interprétation et d'action aux organes de surveillance. Les autorités, en outre, étaient largement tributaires des offres (privées) existantes, car il s'agissait de la solution la plus avantageuse, ce qui les plaçait en situation de conflit d'intérêts avec la pratique de la surveillance.

Ces éléments sont apparus avec une évidence toute particulière lors de la mise en œuvre du CP dans les années 1940. L'éducation des mineurs a été jugée comme étant un élément central des mesures, mais la responsabilité a été transférée aux cantons, qui l'ont à leur tour déléguée aux communes et aux particuliers. Nous avons également vu que des domaines « étrangers » au système institutionnel ont néanmoins eu une influence sur son financement et, par conséquent, sur le bien-être des enfants. Des dispositions de droit financier se sont superposées à la pratique de la Confédération en matière de subventionnement et ont déclenché des effets indésirables qui ont eu un impact défavorable sur les processus de réforme prévus.

Le système de financement dans le milieu institutionnel est marqué par des dépendances au sentier. Le financement repose en effet sur des modèles d'assistance ayant des dispositions légales déterminées, et les mineurs ayant besoin de soutien doivent entrer dans certaines catégories pour bénéficier de prestations. Cette approche peut conduire à des lacunes dans les soins ou à des placements non indiqués par les professionnels lorsqu'un enfant ou un jeune ne correspond pas à l'un des « profils ». Nous sommes d'avis que, à l'avenir, l'élément à placer au centre de l'attention devrait être la personne mineure avec son besoin de soutien spécifique, et que le financement devrait être calculé sur la base des prestations nécessaires pour chaque sujet.

Bibliographie

- Akermann, M., Furrer, M., & Jenzer, S. (2012). *Rapport Kinderheime im Kanton Luzern im Zeitraum von 1930–1970*. Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern.
- Canonica, A. (2022). Die interkantonale Dimension der Wohlfahrt : Subsidiarität und die Finanzierung des Heimsektors für Minderjährige. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 72 (2e édition), 222–238.
- Conseil fédéral (1974). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification du Code civil suisse du 5 juin 1974. *Feuille fédérale* 126, II (27e éd.), 1–139.
- Droux, J., & Praz, A.-F. (2021). *Placés, déplacés, protégés ? L'histoire du placement d'enfants en Suisse (XIX^e–XX^e siècles)*. Livreo-Alphil.
- Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2020). *Richtlinien für die Bewilligung und Anerkennung von Kinder- und Jugendheimen vom 1. Juni 2020*.
- Furrer, M., et al. (éd.) (2014). *Fürsorge und Zwang : Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz (1850–1980)*. Schwabe Verlag.
- Germann, U. (2016). Entwicklungshilfe im Innern : Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit (1960–1990). Dans P. Bühler et al. (éd.), *Staatlichkeit in der Schweiz : Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende* (pp. 57–84). Chronos.
- Hablützel, P. (2013). Bürokratie – Management – Governance : Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel. Dans A. Ladner et al. (éd.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 93–106). Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Hauss, G., Thomas, G., & Lengwiler, M. (éd.) (2018). *Fremdplatziert : Heimerziehung in der Schweiz (1940–1990)*. Chronos.
- Heiniger, A., Leimgruber, M., & Buchli, S. (2018). «Zu einem brauchbaren jungen Bürger machen» : Finanzpolitische und ökonomische Dimensionen der fürsorglichen Zwangsmassnahmen. Dans B. Gnädinger & V. Rothenbühler (éd.), *Menschen korrigieren : Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981* (pp. 147–199). Chronos.
- Lengwiler, M. (2018). Der strafende Sozialstaat : Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorglicher Zwangsmassnahmen. *Traverse*, 1, 180–196.
- Liesen, C. (2012). *Datenanalyse zur jüngeren Entwicklung der Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Zürich : Schlussbericht (1995–2010)*. Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich.
- Office fédéral des assurances sociales (1958). Subvention fédérale en faveur de l'aide aux infirmes. *Revue à l'intention des caisses de compensation RCC*, 7, 420–421.
- Office fédéral des assurances sociales (1963). Subvention fédérale en faveur de l'aide aux infirmes. *Revue à l'intention des caisses de compensation RCC*, 58–60.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (2e éd.), 251–267.
- Projektgruppe 9 Straf- und Massnahmenvollzug (2003). *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA. Schlussbericht*.
- Weiss, S. (2022). Eine « sektorielle » lückenhafte Heimpolitik » ? Rechtliche Steuerung des Heimwesens seit den 1940er Jahren in föderaler Perspektive. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 72 (2e éd.), 239–256.
- Zatti, B. (2005). *Das Pflegekinderwesen in der Schweiz : Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamts für Justiz*.

*Coercition lors d'adoptions dans le canton de Zoug dans les années 1960 et 1970

Mères célibataires, autorités et services de consultation dans le processus décisionnel

Rahel Bühler, Nadja Ramsauer, Susanne Businger

*Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften,
Institut für Kindheit, Jugend und Familie*

Janine Studer* a donné naissance à Michael* en octobre 1966¹. Elle avait 18 ans, ce qui signifiait, à l'époque, qu'elle était encore mineure. Peu avant Noël, elle a signé auprès de l'autorité tutélaire de Zoug une déclaration de renonciation, donnant ainsi son accord pour la remise en adoption ultérieure de son fils. Le lendemain, le secrétaire de l'autorité tutélaire de Zoug, Anton Elsener, a informé par téléphone l'assistante sociale Friedel Bosshardt du service privé d'assistance aux mères et aux enfants de Rapperswil, la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil*, que « la mère de l'enfant n'avait pratiquement fait que de pleurer »². Il la chargeait donc de vérifier « si la mère renonçait vraiment de son plein gré à l'enfant. Il s'agissait là sans doute de sa tâche la plus noble »³. Ce bref extrait du dossier de Michael Studer montre à quel point les autorités et les services de consultation collaboraient étroitement dans le processus d'adoption. La médiatrice privée a examiné, sur mandat de l'autorité tutélaire, les motivations de la mère et le caractère librement choisi de sa décision. Les dossiers rapportent également les doutes de la mère et la lutte interne qu'elle a dû livrer pour en arriver à la décision de confier son enfant à l'adoption.

Quelles étaient les raisons qui ont poussé des mères à prendre la décision, si lourde de conséquences, de donner leur enfant en adoption ? Comment ont-elles été accompagnées par les membres des autorités et les services de consultation

* Cet article a été traduit de l'allemand.

1 Nous remplaçons tous les noms des personnes concernées par des pseudonymes fictifs, que nous marquons par un astérisque lors de la première mention. Nous citons en revanche les noms réels des membres des autorités occupant une position dirigeante ainsi que ceux des deux principales intermédiaires de l'époque.

2 Stadtarchiv Zug (StadtA Zug), E.19-2.193.1, dossier Studer*, note du 23.12.1966.

3 StadtA Zug, E.19-2.193.1, dossier Studer, note du 23.12.1966.

du canton de Zoug, et comment, le cas échéant, ceux-ci ont-ils infléchi leur décision dans une direction spécifique ? Quelles autres actrices ont exercé des pressions sur les mères et quel rôle ont joué les contraintes structurelles et économiques ? Nous étudions ces questions à la lumière de cas d'adoptions nationales réalisées dans les années 1960 et 1970 dans le canton de Zoug. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les dossiers d'adoption conservés par l'autorité tutélaire de la ville de Zoug ainsi que sur un fonds, disponible dans les archives du *Zuger Staatsarchiv*, du *Seraphisches Liebeswerk Zug* – c'est-à-dire de l'Œuvre séraphique de charité de Zoug, qui avait régulièrement placé des enfants en vue de leur adoption. Dans le *Stadtarchiv Zug*, nous avons effectué un relevé complet et saisi 57 dossiers personnels⁴. Dans le fonds du *Seraphisches Liebeswerk Zug*, nous avons sélectionné un dossier sur trois selon la sélection numérique aléatoire, et analysé 29 dossiers au total⁵. Les dossiers examinés se rapportent tous à des adoptions qui ont abouti, et ils sont rédigés du point de vue des membres des autorités et des collaboratrices des services intermédiaires. Il est rare de trouver des lettres de mères dans les dossiers. Mais s'il y en a, ces lettres ne reflètent pas simplement leur état d'esprit : elles sont rédigées en fonction des destinataires officiels, c'est-à-dire en fonction de la manière dont les mères pensaient pouvoir atteindre leurs objectifs. En règle générale, toutefois, c'était un-e intermédiaire ou un-e représentant-e des autorités qui consignait les dires des mères. Cela signifie que les dossiers consultés nous donnent rarement une image fidèle des positions de celles-ci. Il n'en reste pas moins qu'ils contiennent nombre d'allusions aux situations de coercition dans lesquelles ces femmes étaient plongées.

La juriste Monika Pfaffinger décrit la situation des mères qui renoncent à leur enfant en recourant au terme de *Verlassenheit*, ou « délaissement ». Pendant ou juste après la grossesse, de nombreuses femmes auraient été « laissées-pour-compte par leur entourage alors qu'elles se trouvaient dans une situation qu'il leur était impossible de gérer toutes seules » (Pfaffinger 2007, 34). Elles se voyaient quasiment privées de soutien, la naissance d'un enfant illégitime ayant longtemps été un sujet tabou. Les futures mères, délaissées au sens de Pfaffinger, ne prenaient cependant pas la décision de remise en adoption de manière isolée, car les autorités, les intermédiaires ou leur entourage familial les conseillaient et les mettaient souvent explicitement sous pression. Les mères étaient en outre soumises à de multiples autres formes de coercition qui influaient sur leur prise de décision.

4 StadtA Zug, E.19-2 : *Waisenamt* (à partir de 1983 *Vormundschaftsamt*) 1875–2013.

5 Staatsarchiv Zug (StAZG), P 142 : Archiv des Seraphischen Liebeswerk Zug.

La notion de coercition dans les remises en adoption

Il n'est pas facile de définir précisément la coercition ni d'évaluer l'étendue de son utilisation dans le cadre de remises en adoption. Le terme d'« adoption forcée » n'apparaît ni dans le Code civil ni dans le Code pénal. Seul le Code des obligations traite de certaines restrictions du libre arbitre, telles que l'erreur, la menace, le dol ou la crainte (art. 23 et suivants CO). La notion de coercition n'existe pas non plus dans les actes d'adoption. Au contraire, les dossiers de cas constitués par les autorités tutélaires et les organismes intermédiaires soulignent la légalité de l'acte administratif (Lerch 2014, 32). En règle générale, comme le prescrit la loi, une déclaration de renonciation ou de consentement signée par la mère est jointe aux dossiers. Elle est censée mettre en évidence le caractère librement choisi de l'adoption. En revanche, il est difficile de comprendre à partir des dossiers comment la déclaration écrite a été établie, si la mère a subi des pressions à cette occasion, voire même si elle a signé contre sa volonté.

Parler de coercition implique par ailleurs toujours l'entrée en jeu de perceptions et d'interprétations personnelles. L'historienne Tanja Rietmann souligne que les mesures de coercition à des fins d'assistance, bien que prises sous le signe d'une répartition asymétrique du pouvoir, n'ont pas toujours été vécues par les personnes concernées « comme des atteintes à leur volonté – et donc comme des mesures de coercition au sens strict ou comme une 'véritable' mesure de coercition » (Rietmann 2017, 11). Les perceptions, de surcroît, subissent des transformations au fil du temps :

« Une mesure considérée comme une aide appropriée au moment de son application peut être jugée rétrospectivement comme une mesure de coercition par la personne concernée – ou inversement. Ce qui constitue le moment de la 'coercition' dépend donc d'interprétations situationnelles et les expériences enregistrées par la mémoire peuvent subir des déplacements » (Rietmann 2017, 11).

La coercition, qui a sans nul doute joué un rôle dans les adoptions, doit donc être considérée de manière différenciée. Une approche stimulante peut être trouvée dans l'étude de Roswitha Dubach sur l'histoire de la stérilisation. L'auteure utilise le concept de gouvernementalité de Michel Foucault pour mettre en évidence les moments de coercition dans la pratique de la stérilisation, sans toutefois qualifier toutes les stérilisations de stérilisations forcées. Selon Dubach (2013, 30), cela permet de mettre en évidence « les différents mécanismes de contrôle de soi et d'autrui, et donc les multiples moments de coercition qui ont fini par conduire les individus à exprimer eux-mêmes le désir d'une stérilisation, ou à consentir à la stérilisation exigée ou proposée par des tiers ». Cette approche, qui conçoit l'action des individus comme une « interaction complexe de pratiques de gouvernement de soi et des autres » (Dubach 2013, 34), est également fructueuse pour la question de la coercition en matière d'adoption. La bonne adéquation entre cette approche

théorique et notre objet d'étude n'est pas le fruit du hasard, car aussi bien dans le cas de la stérilisation que dans celui de l'adoption, il y a remise en question, de la part des autorités, du fait qu'une femme dans une situation déterminée puisse élever ses propres enfants – avec la grande différence que les stérilisations, si elles étaient également le résultat de contraintes et de pressions, portaient en sus définitivement atteinte à l'intégrité physique.

Cette perspective analytique permet de nommer les acteur-ric-e-s et les structures à l'origine de la coercition, tels que les autorités, les intermédiaires, les pères, les parents biologiques et l'environnement social plus large. La pauvreté et le manque de structures d'accueil pour les enfants ont été l'origine de situations de contraintes matérielles, car les mères célibataires devaient souvent exercer une activité professionnelle pendant la journée. De plus, les femmes se mettaient elles-mêmes sous pression, en recourant aux pratiques mentionnées de gouvernement de soi, parce qu'elles voulaient correspondre aux images sociales idéales d'une maternité et d'une famille intacte et considéraient donc l'adoption comme la meilleure solution pour elles et pour leur enfant. Enfin, le manque d'acceptation sociale de la maternité célibataire a entraîné des moments de coercition spécifiques à l'adoption, dus à la nécessité de maintenir un double secret. Premièrement, les mères voulaient cacher la grossesse et l'accouchement par crainte d'être stigmatisées par leur entourage. Deuxièmement, après la révision de la législation sur l'adoption en 1973, elles n'avaient plus la possibilité d'entrer en contact avec leur enfant en raison du nouveau secret de l'adoption. Ces deux secrets pesaient très lourd sur les mères biologiques et limitaient leurs possibilités d'action, et la décision de donner leur enfant en adoption dans de telles conditions les conduisait à un profond désarroi. L'état psychique des mères immédiatement après l'accouchement a également pu limiter leur capacité de jugement et donc d'action. Dans le présent article, nous accordons toute notre attention au rôle qu'ont joué les membres des autorités et les intermédiaires dans le processus de décision des mères célibataires, ainsi qu'aux formes de coercition qui sont entrées en jeu.

Collaboration étroite et de longue date entre les autorités et les intermédiaires

L'adoption était régie par les articles 264 à 269 du Code civil suisse (CC) de 1907/12. Conformément au principe fédéraliste, le processus d'adoption en Suisse relevait de la compétence communale et cantonale. Les procédures et les compétences correspondantes étaient régies par les lois cantonales sur l'introduction du CC, et par des ordonnances. Les cantons se différençaient en conséquence pour ce qui concerne l'exécution et la surveillance des adoptions. Avant la révision du droit de l'adoption de 1973, l'adoption d'un enfant selon l'article 267 CC se faisait sur la

base d'un acte authentique au domicile des parents adoptifs. L'autorité tutélaire compétente délivrait l'autorisation tutélaire pour l'adoption. Dans la ville de Zoug, les autorités tutélaires étaient le *Einwohnerrat*/ le *Stadtrat*, l'exécutif de la ville de Zoug, et l'*Einwohnerwaisenamt*, l'Office des orphelins compétent en la matière, qui a été rebaptisé à partir de 1983 *Vormundschaftsamt*, l'Office des tutelles. Anton Elsener a été le secrétaire de l'Office des orphelins de la ville de Zoug pendant plus de trente ans. Dans le reste du canton de Zoug, c'était le *Gemeinderat* local qui faisait office d'autorité tutélaire. L'autorité tutélaire transmettait la demande à la Direction de l'intérieur compétente en la matière à Zoug, qui devait également donner son approbation pour l'adoption en tant qu'autorité de surveillance tutélaire. Après 1973, on a renoncé à l'acte authentique. Sur la demande des parents adoptifs, l'adoption était prononcée par l'autorité cantonale compétente du domicile des parents adoptifs (art. 268 al. 1 CC). À Zoug, il s'agissait du *Regierungsrat* ou de la Direction de l'intérieur.

Outre cela, des services intermédiaires privés, ayant leur siège dans le canton lui-même ou étant actifs au-delà des frontières cantonales, étaient souvent impliqués dans les adoptions. À Zoug, la majorité des adoptions que nous avons étudiées ont été réalisées par la *Zuger Sektion des Seraphischen Liebeswerks*, ou section zougoise de l'Œuvre séraphique de charité, et par la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil*, manière de service privé d'assistance aux mères et aux enfants. Quatre autres adoptions ont été réalisées par l'intermédiaire du service d'adoption d'enfants de la Société d'utilité publique des femmes suisses (SUPF), ayant son siège à Zurich. L'Œuvre séraphique de charité de Zoug a été fondée en 1921 et avait pour but, selon ses statuts, de « sauver et éduquer les enfants pauvres de confession catholique romaine, en danger sur le plan religieux ou moral » (cité dans Weber 1934/36, 5). L'Œuvre séraphique de charité plaçait si possible les enfants dans des familles catholiques « pour les destiner, par le biais d'une éducation simple, pratique et authentiquement religieuse, à devenir des ouvriers, des domestiques ou des artisans compétents ou, dans les cas où les talents et les traits de caractère nécessaires étaient présents, pour les former à exercer des professions supérieures » (Weber 1934/36, 5). L'Œuvre considérait comme étant particulièrement menacés « les enfants illégitimes, les enfants nés hors mariage, les orphelins et les enfants issus de familles brisées, pour lesquels l'État n'intervient pas ou intervient trop tard, ou qui bénéficient d'un soutien d'une autre communauté religieuse [sic !] » (Weber 1934/36, 6), ce qui signifie qu'elle accordait l'essentiel de son attention aux premiers enfants de mères non mariées. Les enfants qu'elle prenait en charge étaient donc « en grande partie d'origine illégitime » (Weber 1934/36, 20). L'Œuvre séraphique de charité était financée en majorité par les cotisations des membres, les dons, les legs de donateurs et les contributions des communes (Weber 1934/36, 6). Le travail de la section de Zoug a été marqué par la personnalité d'Elisabeth Kohler, qui y était active comme assistante sociale pendant toute la période étudiée. Elle tenait méticuleusement les

dossiers, entretenait des échanges étroits avec les autorités compétentes, mettait les enfants en contact avec des parents adoptifs et faisait également office de tutrice des enfants pendant les deux années de placement qui précédaient l'adoption.

Le *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil* a été fondé en 1953 par Alice Honegger et Martha Brändlin. Le descriptif du service d'assistance indiquait qu'on « conseillait les mères non mariées » et qu'on « organisait des places d'adoption et des lieux temporaires de placement ». À la fin des années 1950, des critiques internes ont été formulées, accusant Honegger de s'enrichir en faisant adopter des enfants suisses à l'étranger et surtout, d'accomplir un travail ressemblant fort à du trafic d'enfants. En 1964, elle a donc été licenciée et remplacée par l'assistante sociale Friedel Bosshardt (Bitter 2018, 17 ; Bitter et al. 2020, 57). Bosshardt était elle-même devenue mère célibataire, mais elle a gardé son enfant contre la volonté de ses parents et le plaçait en famille d'accueil pendant la semaine (Lemmenmeier 2020). L'Œuvre séraphique de charité et le *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil* étaient en contact et échangeaient des informations et des dossiers de couples intéressés par l'adoption⁶. Même si leurs orientations catholiques différaient, elles avaient en commun d'avoir des conseillères célibataires qui, généralement, n'avaient pas d'enfant propre. Bosshardt constituait une exception à cette règle. En outre, les deux services mettaient l'adoption au cœur de leur travail, négligeant souvent d'évoquer la possibilité d'autres options.

Les entretiens de clarification des mères célibataires avec les autorités

Dans les années 1960 et 1970, dans le canton de Zoug comme dans le reste de la Suisse, ce sont surtout des mères célibataires qui ont confié leurs enfants à l'adoption (pour le reste de la Suisse, voir Businger et al. 2022). Sur les 57 dossiers d'adoption que nous avons recensés dans le *Stadtarchiv Zug*, 38 concernent des enfants nés hors mariage. Nous nous limiterons dans ce qui suit précisément à l'analyse de ces dossiers. Jusqu'à la révision du droit de la filiation dans le CC, entrée en vigueur le 1er janvier 1978, les autorités tutélaires entraient très tôt en jeu quand une femme non mariée tombait enceinte. Avant 1978, les enfants de mères célibataires recevaient de par la loi un curateur. Celui-ci était le détenteur du pouvoir tutélaire et donc le représentant légal de l'enfant. Il clarifiait la paternité, si possible déjà pendant la grossesse.⁷ La curatelle était ensuite transformée en tutelle « si l'autorité tutélaire ne jugeait pas indiqué de placer l'enfant sous

⁶ Cf. par ex. StAZG, P 142.688, dossier Kramer*.

⁷ Un curateur/une curatrice peut être nommé/e jusqu'à ce jour pour établir la filiation paternelle (art. 308 al. 1 CC).

l'autorité parentale de la mère ou du père » [art. 311 CC ; cf. Hegnauer 1965, 53 s., 133]. La décision d'attribuer ou non l'autorité parentale à la mère célibataire était donc laissée à l'entière appréciation du curateur et de l'autorité tutélaire. Ce n'est qu'à partir de 1978 que l'autorité parentale a été attribuée légalement à la mère. Contrairement à l'ancien droit, il n'était plus nécessaire que l'autorité tutélaire délègue cette autorité à d'autres acteur-ric-e-s (Hegnauer 1978, 11).

Le curateur proposait à l'autorité tutélaire d'instituer une tutelle ou d'attribuer l'autorité parentale à la mère ou au père, et il décidait également si l'enfant devait rester chez sa mère ou être placé dans un foyer ou une famille nourricière (cf. Hegnauer 1965, 53 s.). Il conseillait la mère célibataire sur « toutes les questions en suspens, sur la planification de l'avenir proche et lointain » (Hess-Häberli 1976, 28). En 1976, le juriste Max Hess-Häberli, dont les publications et les formations continues étaient de grande importance pour les spécialistes du domaine, indiquait que la curatelle, « avec l'accord de la mère célibataire, [pouvait] être ordonnée avant l'accouchement » :

« [Le curateur disposait donc] d'excellentes possibilités de soumettre à l'appréciation de la future mère célibataire les différentes solutions pour l'enfant. L'une de ces options, ne valant en principe ni plus ni moins que les autres, est l'adoption. Lors d'entretiens répétés, le curateur aide la mère célibataire à choisir la solution qui correspond le mieux à ses propres intérêts et à ceux de l'enfant » (Hess-Häberli 1976, 28)⁸.

Le curateur devait donc non seulement clarifier la paternité et percevoir les éventuelles pensions alimentaires, mais il remplissait également une fonction centrale comme conseiller de la mère. Dans l'ensemble, et ce jusque dans les années 1970, les curateur-ric-e-s et les tuteur-ric-e-s avaient des pouvoirs de décision étendus en matière de placement d'un enfant né hors mariage et d'une éventuelle adoption ultérieure. Lors des discussions mentionnées par Hess-Häberli, les mères célibataires étaient soumises à une grande pression, car il s'agissait notamment de déterminer si elles devaient obtenir l'autorité parentale ou non. À la différence des mesures de coercition à des fins d'assistance, où les autorités tutélaires décidaient unilatéralement de retirer l'enfant à ses parents, il s'agissait ici de se concerter et d'influencer la discussion, en exerçant des pressions et des contraintes bien plus subtiles que dans le simple contexte de la protection de l'enfant (cf. Bühler et al. 2023a).

8 Hess-Häberli a organisé des formations continues pour les membres des autorités à Zurich, et des cours à la *Schule für Sozialarbeit* de Lucerne, donc peut-être aussi auprès de diplômées qui sont ensuite venues travailler à Zoug. Nous ne savons pas s'il a également donné des cours à Zoug. Sur Hess-Häberli, voir Bühler et al. 2019, 353 ; Businger & Ramsauer 2019, 134, 171 et s.

Fonctions et rôles mal définis de nombreux acteur-ric-e-s impliqué-e-s

Les dossiers fournissent des indications sur les motivations des mères à donner leur enfant en adoption. Dans certains cas, il était clair qu'elles hésitaient ou n'avaient pas du tout l'intention de renoncer à leur enfant. Pourquoi l'adoption a-t-elle dans ces cas finalement quand même eu lieu ? Les dossiers ne permettent pas d'y répondre précisément, car les processus décisionnels ne sont documentés que de manière fragmentaire. Le dialogue avec les mères étant décisif, on peut supposer qu'une grande partie de ces négociations orales n'a pas été consignée dans les dossiers. Néanmoins, l'examen du déroulement des procédures et de l'argumentation permet de reconnaître certains schémas.

En cas de grossesse hors mariage, le premier interlocuteur des mères était souvent un représentant de l'autorité tutélaire. Si l'adoption était à l'ordre du jour, il orientait les mères vers un intermédiaire⁹. Parfois, les proches ou les tuteurs d'autres enfants de la femme concernée contactaient les autorités, qui les dirigeaient vers l'Œuvre séraphique de charité ou la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge*¹⁰. Les mères se sont parfois présentées d'elles-mêmes auprès de l'autorité tutélaire ou d'un intermédiaire en vue d'une adoption. Lucie Sommer*, par exemple, a contacté d'elle-même le service d'adoption d'enfants de la Société d'utilité publique des femmes suisses. Cette dernière, à son tour, a contacté l'autorité tutélaire de la ville de Zoug, car la mère, originaire de Suisse romande, souhaitait pour des raisons d'anonymat accoucher dans cette ville¹¹.

Les médecins traitants ou les hôpitaux se sont également adressés aux intermédiaires ou aux autorités. Dans le cas de Paula Brunner*, son médecin a informé le *Einwohnerweisenamt* de Zoug que les parents de celle-ci voulaient qu'elle avorte, mais que la jeune femme elle-même avait décidé de donner son enfant en adoption. Il se disait impatient de savoir qui pourrait prendre en main cette affaire, car la fille et les parents « [avaient] besoin de conseils et d'assistance »¹². Le dossier ne permet pas de reconstituer la suite du processus décisionnel. Dans un document ultérieur, il est toutefois indiqué que Paula Brunner a séjourné pendant sa grossesse dans le foyer de transition pour mères célibataires à Hergiswil dans le canton de Nidwald, que l'intermédiaire Friedel Bosshard était impliquée et que « l'adoption [...] allait se faire »¹³.

9 Par exemple dans le cas de Manuela Gisler*, StadtA Zug, E.19-2.2281, en 1980.

10 Par ex. StAZG, P 142.851, dossier Meier*, note de l'Œuvre séraphique de charité du 21.3.1979.

11 StadtA Zug, E.19-2.1060, dossier Sommer*.

12 StadtA Zug, E.19-2.1219, dossier Brunner*, note du 21.1.1980. Dans le cas de Simon Binggeli* (StAZG, P 142.530), le médecin a également orienté la mère enceinte vers l'Œuvre séraphique de charité en 1972.

13 StadtA Zug, E.19-2.1219, dossier Brunner, note du 31.7.1980.

Après la naissance de Norbert Kramer*, une collaboratrice du service de maternité de la clinique Liebfrauenhof à Zoug a téléphoné à Elisabeth Kohler de l'Œuvre séraphique de charité pour lui demander de prendre contact avec Mme Kramer, car celle-ci souhaitait donner son enfant en adoption¹⁴. De même, dans le cas de Mirjam Sarbach*, qui a donné naissance à un enfant hors mariage au Liebfrauenhof en 1974, une collaboratrice de la clinique a informé la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil* un jour après l'accouchement que la mère avait décidé de donner l'enfant en adoption, mais qu'elle n'avait pas encore pris contact avec l'autorité tutélaire. Une collaboratrice de la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge* a rendu visite à Mirjam Sarbach à l'hôpital quatre jours après son accouchement. Elles ont discuté du déroulement d'une adoption et de la procédure de sélection des parents adoptifs¹⁵. En novembre, au *Einwohnerwaisenamt* de Zoug, Mirjam Sarbach a signé la déclaration de renonciation. Anton Elsener a ensuite consulté la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil* afin de régler le placement définitif de l'enfant¹⁶.

Il n'est pas possible de reconstruire avec précision le rôle des acteur·rice·s impliqué·e·s, et cela ne s'explique pas seulement par l'incomplétude des dossiers disponibles, mais également par le fait que les tâches et les fonctions des intermédiaires et des représentant·e·s des autorités n'ont pas été clairement séparées. Entre Friedel Bosshardt de la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge*, Elisabeth Kohler de l'Œuvre séraphique de charité de Zoug et Anton Elsener, secrétaire de l'autorité tutélaire de Zoug, qui se connaissaient depuis des décennies, il existait une collaboration bien rodée qui n'a jamais été remise en question concernant d'éventuels conflits d'intérêts ou de compétences. Ainsi, Elsener et une médiatrice de l'un des deux services intermédiaires participaient souvent ensemble aux entretiens avec les mères. Tantôt ils rendaient visite à celles-ci ensemble à l'hôpital ou au foyer de transition pour futures mères à Hergiswil, tantôt c'était les médiatrices qui se rendaient à l'Office des orphelins. Lors de telles rencontres – comme c'était par exemple le cas en 1979 chez Rita Grüter*, célibataire, à l'Office des orphelins, en présence d'Elsener et de Bosshardt –, « tous les aspects en vue de l'adoption de l'enfant [...] étaient passés en revue »¹⁷. Friedel Bosshardt prenait ensuite contact avec l'hôpital « afin que tout soit préparé au mieux pour la mère et l'enfant »¹⁸.

14 StAZG, P 142.688, dossier Kramer, collaboratrice de la clinique Liebfrauenhof à l'Œuvre séraphique de charité de Zoug 5.1.1987. Un médecin de l'Œuvre séraphique de charité de Zoug s'est également manifesté pour Nina Peier* : StAZG, P 142.568, dossier Peier, note sans date.

15 StadtA Zug, E. 19-2.401, dossier Sarbach*, note 5.10.1974.

16 StadtA Zug, E. 19-2.401, dossier Sarbach, *Waisen- und Fürsorgeamt Stadt Zug* à la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil* 25.11.1974.

17 StadtA Zug, E.19-2.2284, dossier Grüter*, note du 5.7.1979.

18 StadtA Zug, E.19-2.2284, dossier Grüter*, note du 5.7.1979. Cf. également dossier Steger*. De même, dans le cas de Enrico Borromini* [StadtA Zug, E. 19-2.1223], Elsener et Bosshardt ont rendu visite à la mère dans le foyer de transition pour mères célibataires à Hergiswil.

L'étroite coopération entre les services intermédiaires privés et les autorités tutélaires se manifestait également lors du choix des parents adoptifs. Les intermédiaires ne se contentaient pas de vérifier l'aptitude des parents adoptifs, mais ils soumettaient également des propositions concrètes à l'Office des orphelins, qui étaient généralement acceptées. Ainsi, Friedel Bosshardt a écrit au secrétaire de l'autorité tutélaire Anton Elsener à propos du placement de Severin Pachter* : « J'attends volontiers de vos nouvelles concernant le choix du placement de l'enfant auprès du couple A. [abréviation dans l'original, pseudonyme, note des auteurs] »¹⁹. Dans le cas de Dominik Bucher*, Elsener a répondu à Friedel Bosshardt, qui lui avait envoyé des documents concernant plusieurs parents adoptifs potentiels :

« Après nous être concertés avec vous, nous avons opté pour le couple Stähli* [...]. Nous sommes convaincus qu'une bonne place d'accueil et d'adoption a ainsi pu être trouvée pour l'enfant. C'est avec plaisir que nous avons pris connaissance du fait que vous êtes également à disposition pour assumer la tutelle dans ce cas »²⁰.

L'extrait de la lettre d'Elsener montre non seulement clairement que l'importante décision concernant les parents adoptifs a été prise en concertation avec la médiatrice, mais encore que cette dernière est devenue la tutrice de l'enfant pendant ses deux années de placement avant l'adoption. De la procédure de vérification de l'aptitude des parents adoptifs potentiels, jusqu'au choix du couple de parents adoptifs, en passant par la désignation du tuteur-riche, l'autorité compétente s'en remettait essentiellement au jugement de l'intermédiaire.

Cette délégation de responsabilités d'État à des institutions privées et para-étatiques était caractéristique du canton de Zoug, où de nombreuses activités d'assistance ont longtemps été confiées à des institutions privées, le plus souvent catholiques. C'était le cas également à Saint-Gall, mais pas à Zurich, où l'assistance a été très tôt réglementée par l'État et les communes. Cette « mixed economy of welfare » est caractéristique de la Suisse (Matter 2015 ; pour Zurich : Ramsauer 2000 ; pour Saint-Gall : Hauss/Ziegler 2010). Les services intermédiaires organisés de manière privée se sont vu attribuer de larges compétences par les autorités. Comme le montre l'exemple ci-dessus, ils ont également assumé à Zoug des tâches qui, à Zurich par exemple, étaient du ressort d'un tuteur officiel, notamment la tutelle d'enfants nés hors mariage. Jusqu'en 1978, il n'était pas nécessaire dans ces cas de retirer l'autorité parentale pour établir une tutelle. Lorsque l'autorité tutélaire ne jugeait pas indiqué d'octroyer l'autorité parentale à la mère, la curatelle de l'enfant né hors mariage était souvent transformée en tutelle après la clarifica-

¹⁹ StadtA Zug, E.19-2.177, dossier Pachter*, Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil à la Einwohnerwaisenamt Stadt Zug avril 1970.

²⁰ StadtA Zug, E.19-2.413, dossier Bucher*, Einwohnerwaisenamt Stadt Zug à la Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil 24.9.1970. Cf. également : StadtA Zug, E-19-2.590, dossier Hess*, Bosshardt à Elsener 8.12.1970.

tion de la paternité (cf. Bühler et al. 2021, 37). Elisabeth Kohler de l'Œuvre séraphique de charité a également assumé des tutelles dans des situations de placement pour lesquelles une adoption n'était pas d'emblée prévue, par exemple en cas de retrait de l'autorité parentale selon l'article 285 CC²¹. Le fait que l'Œuvre séraphique de charité ait été considérée comme un complément à l'assistance publique est également corroboré par un travail de diplôme réalisé à la *Sozial-caritative Frauenschule Luzern* dans les années 1930. Son auteure, Friede Weber, y soulignait que les communes rurales omettaient souvent de désigner un tuteur ou un curateur pour un enfant né hors mariage. Dans ce cas, l'Œuvre séraphique de charité devait « examiner si la mère était capable d'exercer ses droits parentaux. Si ce n'était pas le cas, cela signifiait, pratiquement, que ce n'était que par l'assistance qu'une mise sous tutelle pouvait être initiée » (Weber 1934/36, 20). Dans ce cas, l'Œuvre séraphique de charité comblait le vide créé par une autorité laïque non professionnalisée dans une petite commune de Zoug.

Le catalogue des tâches des assistantes sociales travaillant pour des intermédiaires en vue d'adoptions était large. Elles conseillaient les mères célibataires, recevaient les déclarations de renonciation, s'occupaient de vérifier les aptitudes des candidat·e·s à l'adoption²², choisissaient des parents adoptifs pour les enfants ou des enfants pour les couples désireux d'adopter, les proposaient à l'autorité tutélaire et assumaient en général aussi la tutelle pendant les deux ans de placement des enfants en familles nourricières. Dans le canton de Zoug, il existait en outre une règle selon laquelle l'assistante sociale qui avait placé un enfant devait également le surveiller dans sa famille nourricière²³. C'était délicat, car il devait être difficile de critiquer des parents nourriciers que l'on avait soi-même choisis.

Le mélange des compétences dans le processus d'adoption, comme par exemple la double fonction de médiation et de prise en charge de la tutelle, entraînait un cumul impressionnant de pouvoirs qui, dans la perspective actuelle, apparaît comme hautement problématique. Les exigences de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) concernant les familles nourricières vont aujourd'hui dans le sens d'une représentation des intérêts de l'enfant supplémentaire à celle de la personne du curateur²⁴. En outre, l'ordonnance fédé-

21 StAZG, P 142.696, dossier Häfeli* : Conformément à l'art. 309 CC, Elisabeth Kohler de l'Œuvre séraphique de charité de Zoug a été nommée curatrice de l'enfant né hors mariage, l'adoption n'étant pas à l'ordre du jour dans un premier temps. De même : StAZG, P 142.437, dossier Burri* : Ici, l'autorité parentale a été retirée aux parents en 1963 en raison de leur négligence et de leur mode de vie douteux, et Elisabeth Kohler a été nommée tutrice.

22 Également pour les adoptions à l'étranger. Cf. StAZG, P 142.722, dossier Peter*.

23 StAZG, P 142.530, dossier Meier dans le dossier Binggeli, *Seraphisches Liebeswerk* à la famille Schläpfer* 11.9.1969.

24 www.kokes.ch/application/files/1216/1130/6845/FR_Einzelseiten.pdf [28.09.2023]. En 1977, l'OPE stipulait qu'en plus de la surveillance exercée par le·la tuteur·rice, une autre personne

rale révisée sur le placement d'enfants (OPE), en vigueur depuis 1989, stipule que le-la tuteur-riche doit être indépendant·e²⁵. Le fait que les éclaircissements donnés à la mère sur l'adoption proviennent non pas d'un service indépendant, mais de la personne ou de l'institution qui plaçait finalement l'enfant, est également perçu aujourd'hui comme faisant problème.

Prenons comme exemple le cas de Paula Eggenberger*. Lors d'une visite d'Anton Elsener au domicile de la jeune femme mineure peu après la naissance de son fils, il a évoqué « les avantages et les inconvénients de garder l'enfant ou de le donner en adoption. Le résultat de toute la discussion, après avoir examiné la situation individuelle, semble être que P.E. penche plutôt pour l'adoption »²⁶. Lors d'un autre entretien, la jeune mère a voulu savoir « comment se déroul[ait] une adoption »²⁷. Elsener l'a alors inscrite auprès de la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil*. Une semaine après le rendez-vous à Rapperswil, Paula Eggenberger s'est prononcée à l'Office des orphelins en faveur d'une remise en adoption de son enfant²⁸.

Libre choix, doutes et contraintes temporelles

L'analyse des dossiers montre que le processus décisionnel s'est souvent déroulé dans le cadre d'entretiens bilatéraux avec un va-et-vient, en partie informel, entre les collaborateur-riche-s des autorités, les intermédiaires et la mère. Les multiples entretiens communs constituaient les éléments clés pour la décision. Selon les autorités de l'époque, il s'agissait d'aider la mère à *opter pour* la meilleure solution. L'assistante sociale Luzia Ammann, qui avait obtenu son diplôme en 1954 à la *Sozial-caritativen Frauenschule Luzern*, explique en 1973, dans son article « Uneheliche Kindschaft und Adoption aus der Sicht des Sozialarbeiters » paru dans la Revue du droit de tutelle, que la tâche des assistantes sociales consistait à aider la mère célibataire à « clarifier sa situation émotionnelle afin de pouvoir prendre une décision adéquate » (Ammann 1973, 105). Ce dernier considérait comme éthiquement irresponsable de « pousser ou même de forcer la mère célibataire à prendre une décision précipitée sous la pression de sa grossesse ».

Dans les dossiers que nous avons consultés, il a systématiquement été précisé que la mère devait prendre la décision de l'adoption de son propre gré, sans pression et « après mûre réflexion »²⁹, ou encore après avoir « bien pesé la ques-

devait rendre visite à la famille au moins une fois par an. Art. 10 al. 1 OPE 1977. Voir à ce sujet Berthet & Falk 2022, 17 s.

25 Art. 10 al. 4 OPE 1988.

26 StadtA Zug, E.19-2.109, dossier Eggenberger*, visite à domicile du 25.8.1960.

27 StadtA Zug, E.19-2.109, dossier Eggenberger, note du 6.9.1960.

28 StadtA Zug, E.19-2.109, dossier Eggenberger, note du 16.9.1960.

29 StadtA Zug, E.19-2.147, dossier Herger*, note *Einwohnerwaisenamt Stadt Zug* 23.5.1973.

tion »³⁰. Il était consigné par écrit que la mère avait pris la décision seule et que personne ne l'avait influencée³¹. Cette mention régulière de la décision libre et mûrement réfléchie peut indiquer que cet aspect était problématique dans de nombreux cas, par exemple lorsque les femmes se décidaient en faveur de l'adoption peu avant ou peu après l'accouchement, ce qui arrivait souvent à Zoug – et ce qu'Ammann taxait justement dans son article d'éthiquement irresponsable et de pratique dépassée. Souligner que la mère optait en faveur de l'adoption de son plein gré semble également avoir participé d'une stratégie d'autoprotection des autorités zougaises (cf. de même Businger et al. 2022, 192, 206). Le rappel à l'ordre d'Ammann renvoyait en outre aux délais de réflexion fixés dans le CC révisé à partir de 1973. L'article 265b CC exige en effet que le consentement à l'adoption ne puisse être donné avant six semaines à compter de la naissance de l'enfant et qu'il puisse être révoqué dans les six semaines qui suivent sa réception. Dans le Commentaire bernois, Cyril Hegnauer expliquait le sens de cette nouvelle réglementation : « Le consentement doit être donné de plein gré et sans précipitation. Chez la mère, le danger d'un consentement irréfléchi pendant la grossesse et immédiatement après l'accouchement est particulièrement élevé » (Hegnauer 1975, 79).

L'expression « après mûre réflexion » contraste avec les contraintes temporelles auxquelles les femmes étaient soumises pour prendre leur décision et avec les attentes qui leur étaient imposées de l'extérieur. Il est vrai que le processus décisionnel et les asymétries de pouvoir étaient, dans les adoptions, fondamentalement différents de ceux des mesures de coercition à des fins d'assistance, car ils étaient caractérisés par une combinaison subtile de libre choix dirigé, de doutes et de contraintes temporelles. La décision revenait à la mère et non aux autorités. La contradiction entre le libre choix, le temps strictement compté et les attentes de la société plaçait les mères dans un dilemme que les membres des autorités – qui, dans d'autres cas, ordonnaient des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, et étaient donc familiarisés avec tout le spectre allant de la décision directive à l'influence par la discussion – et les conseiller·ère·s des intermédiaires privés savaient exploiter. Dans le processus d'adoption, une grande marge de manœuvre s'ouvrait à eux, et il était aisé de soumettre les mères à une grande pression. Les entretiens ne se faisaient pas d'égal à égal, mais étaient au contraire caractérisés par un déséquilibre des forces entre les deux parties : les femmes devaient prendre une lourde décision dans une situation de vie où elles étaient particulièrement vulnérables. Les représentant·e·s des autorités et des intermédiaires étaient impliqué·e·s dès le début dans le cas des mères célibataires. Pendant la grossesse déjà, un curateur s'occupait de clarifier la paternité. Il poussait souvent les mères à

30 StadtA Zug, E.19-2.1223, dossier Borromini, note du 7.11.1977 sur la visite du foyer de transition pour mères et enfants, Hergiswil NW.

31 Par ex. StadtA Zug, E 19-2.75.1, dossier Eggenberger et E.19-2.193.1, dossier Studer ; StAZG, P 142.422, dossier Seiler*.

révéler des détails intimes sur leur relation et sur l'acte de procréation, et ceux-ci étaient consignés dans un formulaire. Ce premier contact avec le représentant des autorités ou la médiatrice pouvait s'avérer humiliant pour la future mère (Bühler et al. 2021, 38).

Les médiatrices ou les représentant-e-s des autorités rendaient souvent visite aux femmes concernées, que ce soit pendant la grossesse dans les institutions pour futures mères ou après l'accouchement sur leur lit d'hôpital. Ainsi, en 1979, l'assistante sociale Friedel Bosshardt de la *Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil*, accompagnée d'une assistante sociale de la ville de Zoug, a rendu visite à la jeune femme mineure Verena Moser* avant son accouchement, alors qu'elle séjournait dans un foyer de transition pour futures mères à Hergiswil³². En 1970, Bosshardt et Anton Elsener ont rendu visite à Clara Pachter* à l'hôpital une semaine après la naissance de son enfant³³. À cette occasion, Clara Pachter a signé le protocole de paternité à l'hôpital³⁴ et elle a été informée des « conséquences de la déclaration de renonciation »³⁵. Lors de ses visites, Elsener expliquait en effet les dispositions légales de l'adoption, y compris les délais de placement et la non-nécessité de clarifier la paternité en cas de décision en faveur de l'adoption³⁶. Cette déclaration sous-entendait que l'adoption était la voie la plus simple et la moins contraignante.

Le dossier de Carla Meier* est un exemple où l'asymétrie de pouvoir dans une situation difficile apparaît de manière particulièrement évidente. Cette employée de maison célibataire a donné naissance à un enfant en 1959. Concernant la déclaration de renonciation, le dossier mentionne :

« Lors d'un interrogatoire mené par Monsieur le Dr Gilomen, adjoint de la Direction cantonale de la prévoyance sociale à Berne, le 27 février 1959 à l'hôpital des femmes, Mademoiselle Carla Meier a déclaré qu'elle renonçait à ses droits maternels parce qu'il lui était impossible d'élever seule l'enfant »³⁷.

La jeune mère célibataire a reçu la visite d'un fonctionnaire titulaire d'un doctorat à son lit d'hôpital dans un moment de vulnérabilité, juste après l'accouchement. Il va de soi qu'un adjoint de la direction cantonale de la prévoyance sociale, comme

32 StadtA Zug, E.19-2.2850.1, dossier Moser*, note *Einwohnerwaisenamt Zug* concernant un entretien téléphonique avec F. Bosshardt du 9.1.1979.

33 StadtA Zug, E.19-2.177, dossier Pachter, note de Bosshardt concernant un entretien dans le *Bürgerspital Zug* le 29.4.1970.

34 StadtA Zug, E.19-2.177, dossier Pachter, procès-verbal de paternité du 30.4.1970.

35 StadtA Zug, E.19-2.177, dossier Pachter, note Bosshardt concernant un entretien dans le *Bürgerspital Zug* le 29.4.1970.

36 StadtA Zug, E. 19-2.1223, dossier Borromini, note de l'*Einwohnerwaisenamt Stadt Zug* à propos de la visite du foyer de transition pour mères et enfants, Hergiswil/NW le 7.11.1977.

37 StadtA Zug, E.19-2.71, dossier Meier*.

dans cet exemple, ou bien le secrétaire de l'autorité tutélaire de Zoug, comme dans les autres exemples, étaient pour une jeune femme des figures d'autorité.

Les représentant·e-s des autorités et les médiatrices étaient tout à fait conscients de la vulnérabilité des mères juste avant ou après un accouchement. De même savaient-ils qu'il pouvait arriver que les mères, une fois l'accouchement passé, considèrent sous un autre jour une décision prise pendant la grossesse. Dans certains cas, ils craignaient que les mères ne reviennent sur leur décision en faveur de l'adoption ou qu'elles la regrettent. Lorsque Bosshardt et Elsener ont rendu visite à Sabrina Borromini* à Hergiswil peu avant qu'elle n'accouche, ils ont ordonné que « la mère [...] n'entre pas en contact avec son enfant. Elle ne devrait pas non plus être importunée de quelque manière que ce soit. Souvent, les hôpitaux tentent de dissuader les mères de donner leur enfant en adoption »³⁸. Selon la nouvelle loi, la mère ne pouvait signer la déclaration de consentement que six semaines après la naissance. Mais Bosshardt et Elsener avaient déjà exercé une pression sur Sabrina Borromini avant même son accouchement, en interdisant d'avance tout contact avec l'enfant, avec d'autres femmes à l'hôpital et avec d'autres opinions. Cela entre clairement en contradiction avec l'insistance pour que la décision ne soit prise qu'« après mûre réflexion ». Pour qu'une décision soit bien réfléchie, il aurait fallu disposer d'une base de connaissances approfondies, ce que l'isolement de la femme a précisément empêché. Celle-ci ne recevait d'informations que des membres des autorités et des conseillères.

Sabrina Borromini n'était pas une exception. Les membres des autorités et les assistantes sociales tentaient régulièrement de protéger les mères contre le doute et la douleur. Pfaffinger (2007, 36) écrit que les enfants étaient immédiatement retirés de la salle d'accouchement sans être mis dans les bras de leur mère, afin d'éviter tout « contact (visuel) et empêcher ainsi le développement d'une relation ». Les autorités empêchaient aussi régulièrement toute relation avec d'autres parturientes. Dans le cas de Therese Steger*, qui avait déjà décidé avant la naissance de son enfant de le donner en adoption, « Mademoiselle Bosshardt [...] s'inquiétait [...] que la mère de l'enfant ne soit obligée de côtoyer d'autres accouchées au Liebfrauenhof. Il s'agit d'éviter qu'elle doive sans cesse se prononcer sur la question de l'adoption »³⁹. Les médiatrices et les représentant·e-s des autorités veillaient à ce que les mères ne remettent plus en question leur décision d'adoption. Le secrétaire de l'autorité tutélaire de la ville de Zoug a déclaré à la mère d'une femme mineure enceinte qu'il était très important « de ne plus rien changer à la position adoptée une fois pour toutes »⁴⁰. La déclaration de renonciation contient parfois une

38 StadtA Zug, E.19-2.1223, dossier Borromini, note *Einwohnerwaisenamt Stadt Zug* à propos de la visite du foyer de transition pour mères et enfants, Hergiswil/NW le 7.11.1977.

39 StadtA Zug, E.19-2.2283, dossier Steger, note *Einwohnerwaisenamt Zug* concernant un entretien avec Mlle Steger en présence de F. Bosshardt le 10.8.1978.

40 StadtA Zug, E.19-2.2850.1, dossier Moser, note *Einwohnerwaisenamt Zug* du 9.1.1979.

clause qui s'insère parfaitement dans cette logique, indiquant que la mère renonce à ce qu'on lui remette un double du procès-verbal et qu'elle ne souhaite pas recevoir de notifications après l'expiration du délai de révocation⁴¹.

Dans le cas de Katharina Meier*, célibataire qui a donné naissance à Herbert* en 1979, l'assistante sociale de l'Œuvre séraphique de charité de Zoug a rendu visite à la mère et à l'enfant à l'hôpital peu après l'accouchement. Elle a noté au sujet de cette visite :

« Il y a depuis hier une femme ayant accouché par césarienne à côté d'elle, qui allaite justement son enfant au moment où j'arrive. Elisabeth la regarde ! Nous allons – faute de salle de séjour ou de salle de réunion – dans une salle d'accouchement. Madame Meier va très bien. Certes, elle a un peu de nostalgie depuis que la voisine allaite, mais elle pense pouvoir encore le supporter. Elle admet qu'il ne lui est plus aussi facile de donner son enfant en adoption et qu'elle préférerait avoir une femme qui n'a pas accouché à côté d'elle. J'appelle plus tard une infirmière du service et je lui demande de prendre les dispositions nécessaires. [...] Dans le couloir, on peut allègrement voir la chambre de l'enfant, et il en va de même chaque fois que l'on va aux toilettes »⁴².

Dans une note écrite dix jours après l'accouchement, la collaboratrice de l'Œuvre séraphique de charité a noté que Katharina Meier ne s'était pas présentée au bureau comme convenu. Une connaissance qui lui avait rendu visite à l'hôpital lui aurait dit : « K. 'se ronge' pour savoir si elle doit donner son enfant en adoption ou non »⁴³.

Il est frappant de constater que les médiatrices et les membres des autorités, dans leur fonction de conseil, ont souvent exprimé des attentes contradictoires et envoyés des signaux ambivalents aux mères biologiques. Il ressort clairement du dossier d'Herbert Meier que sa mère voulait le garder et qu'elle était en désaccord avec la décision d'adoption. Pourtant, avant même la signature de la déclaration de consentement, l'enfant de trois semaines avait déjà été placé dans une famille nourricière en vue d'une adoption ultérieure. L'action des médiatrices a été ambiguë : Katharina Meier n'a pas été autorisée à voir son enfant, et sa famille⁴⁴, son médecin, le président de commune⁴⁵ et l'assistante sociale de l'Œuvre séraphique de charité l'ont clairement poussée à opter pour la remise en adoption de l'enfant. En revanche, lorsque l'autorité parentale lui a été retirée, le motif invoqué était que

41 StadtA Zug, E.19-2.2850.1, dossier Moser, déclaration de renonciation du 23.4.1979.

42 StAZG, P 142.851, dossier Meier, note de l'Œuvre séraphique de charité du 7.6.1979.

43 StAZG, P 142.851, dossier Meier, note de l'Œuvre séraphique de charité du 12.6.1979.

44 StAZG, P 142.581, dossier Meier, note de l'Œuvre séraphique de charité du 7.6.1979 : « Mais elle ne peut plus rentrer chez elle avec l'enfant, aurait dit la Gm [grand-mère]. Il ne reste donc pas d'autre solution que l'adoption ».

45 StAZG, P 142.581, dossier Meier, note de l'Œuvre séraphique de charité, tél. avec le bourgmestre du 8.6.1979 : « Monsieur T. trouve que ce serait une grande chance si l'enfant venait à être adopté. J'ai le soutien complet de la *Bürgergemeinde*, également sur le plan financier ».

« Mademoiselle Meier », après son séjour à l'hôpital, « n'avait pas assumé ses obligations parentales et ne s'était pas occupée de l'enfant »⁴⁶. On lui a reproché de ne pas s'être occupée de son enfant alors qu'elle n'avait pas le droit de le voir, et donc d'autant moins d'en prendre soin. Le fait qu'elle ait été en proie à de sérieux doutes et que l'enfant lui manquait n'a plus été mentionné par la suite. Des situations similaires se retrouvent dans d'autres dossiers⁴⁷.

Les agissements ambigus de l'assistante sociale se manifestent également dans le fait qu'une décision a déjà été prise alors que la mère était manifestement encore en désaccord avec celle-ci. La médiatrice a noté dans le dossier : « Elle n'est pas encore sûre. Mais elle signe une déclaration me permettant de m'occuper du petit »⁴⁸. Katharina Meier a ensuite signé, lors de cette visite de l'assistante sociale de l'Œuvre séraphique de charité, une déclaration par laquelle elle donnait à celle-ci la compétence « de placer [son] fils, né le 2 juin 1979, dans une famille appropriée et de prendre soin de lui à [sa] place »⁴⁹. À partir de ce moment, les dossiers ne permettent plus de comprendre pourquoi la mère s'est finalement décidée en faveur de l'adoption. Une note du 12 juin 1979 signale toutefois que la mère ne s'est pas présentée chez l'assistante sociale de l'Œuvre séraphique de charité et qu'elle n'est pas non plus rentrée chez ses parents après son séjour à l'hôpital. Un appel téléphonique à une connaissance a révélé une nouvelle fois que la mère subissait des pressions de la part de sa famille pour donner l'enfant en adoption⁵⁰. Une infirmière de l'hôpital Cham a déclaré à l'assistante sociale de l'Œuvre séraphique de charité :

« K. Meier [...] est vraiment restée dans la chambre avec la mère qui allaitait. Elle ne s'est jamais enquis de son enfant et n'a jamais parlé de lui. En revanche, elle l'a probablement déjà vu en allant aux toilettes, bien que Sr Silvia ait toujours essayé de soigner le petit un peu 'dans les coulisses'. Les conditions ne sont tout simplement pas idéales à l'asile Cham. La fille semble être indifférente à tout »⁵¹.

Que des femmes, après l'accouchement, aient changé d'avis concernant l'adoption, et que cela ait été perçu comme problématique par les autorités et les intermédiaires, l'article déjà cité de Luzia Amman l'illustre très bien :

46 StAZG, P 142.581, dossier Meier, Décision du *Bürgerrat* concernant le retrait de l'autorité parentale du 13.7.1979.

47 StAZG, P 142.437, dossier Burri : E. Kohler a noté, à propos de Ralph, qu'elle avait placé sous tutelle et dans une famille nourricière, que la mère avait demandé lors d'une réunion comment se portait l'enfant. Mais elle n'avait « insisté ni pour connaître l'adresse, ni pour voir l'enfant, ni même le récupérer ». Rapport de tutelle pour l'année 1966.

48 StAZG, P 142.581, dossier Meier, note de l'Œuvre séraphique de charité du 7.6.1979.

49 StAZG, P 142.581, dossier Meier, note de l'Œuvre séraphique de charité du 7.6.1979.

50 StAZG, P 142.581, dossier Meier, note de l'Œuvre séraphique de charité du 12.6.1979.

51 StAZG, P 142.581, dossier Meier, note de l'Œuvre séraphique de charité du 12.6.1979.

« Il est grave que la mère célibataire qui, après mûre réflexion, a décidé de renoncer à son enfant, soit «détrompée» par la sage-femme, l'infirmière ou la puéricultrice, et doit entendre que seule une mauvaise mère ne veut, après la naissance de son enfant, ni le voir ni l'allaiter, mais seulement en faire cadeau. En discutant avec le personnel soignant compétent, l'assistant social s'efforce de prévenir de telles expériences douloureuses avant l'hospitalisation de la mère » (Ammann 1973, 106).

C'est là exactement ce qui s'est passé dans nombre de cas que nous avons étudiés, dont celui de Katharina Meier. Selon Ammann, les assistant·e·s sociaux·ales agissaient comme les membres des autorités et se devaient de préserver la décision qui avait été prise.

Discussion insuffisante des alternatives

L'analyse des processus décisionnels et des entretiens de consultation figurant dans les dossiers montre que de temps à autre, des alternatives à l'adoption ont été discutées. Lorsque Eline Dettwyler*, célibataire, s'est rendue en août 1971 à l'Office des orphelins de Zoug pour parler de sa grossesse, elle a elle-même évoqué l'adoption.

« [Elsener et Dettwyler ont] ensuite encore évoqué quelques autres possibilités : famille d'accueil, éventuel mariage ultérieur qui lui permettrait de prendre l'enfant avec elle. En tout cas, nous avons laissé la question de l'adoption ouverte, car elle doit d'abord mûrir correctement. J'ai en tout cas l'impression [qu'elle] penche fortement en faveur de cette possibilité en raison de la situation (refus de la mère). Je lui ai promis de me renseigner sur la procédure exacte à suivre en cas d'adoption et de clarifier en même temps la question de l'hébergement avant et après l'accouchement (éventuellement Monikaheim ou Inselhof, Zurich) »⁵².

Elsener a certes souligné que la décision était encore en suspens. En même temps, il est visible qu'Eline Dettwyler était sous la pression de sa mère, qui refusait de s'occuper de l'enfant à naître. De plus, suite à cet entretien, Elsener n'a plus envisagé que la voie de l'adoption, du moins si l'on en croit les documents qui figurent dans le dossier. Il s'est adressé à Friedel Bosshardt de la Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil. Celle-ci lui a répondu qu'elle n'avait « pas de brochures ni de littérature spéciale sur ce sujet », mais lui a proposé de parler elle-même avec Mademoiselle Dettwyler,

« pour pouvoir lui expliquer plus en détail la question des parents adoptifs. J'aurais également la possibilité de placer Mademoiselle Dettwyler dans un cadre privé avant et après l'accouchement. Monikaheim – oui pour la mère, mais pas pour l'enfant ensuite ! Inselhof est très

52 StadtA Zug, E.19-2.109, dossier Dettwyler*, note du 18.8.1971.

bien aménagé et moderne, mais très coûteux et les nourrissons ne peuvent pas rester – système hospitalier »⁵³.

Lors de la rencontre suivante, Elsener a remis à Eline Dettwyler une brochure du Monikaheim et lui a soumis la proposition de Bosshardt. « J'insiste également sur le fait qu'elle doit bien réfléchir à tout cela, car nous avons suffisamment de temps »⁵⁴. Malgré l'évocation des alternatives et la mention de temps suffisant pour prendre la décision, les autres options n'ont plus été évoquées et la mère a donné son enfant en adoption. Le fait que nous n'ayons guère rencontré de cas où l'adoption n'a pas eu lieu est également lié à notre échantillonnage, qui a privilégié les adoptions réalisées.

L'adoption comme solution sociale et juridique pour les enfants illégitimes

Comme les représentant·e·s des autorités et les médiatrices considéraient généralement la remise en adoption comme étant la meilleure solution, il n'est pas étonnant qu'ils aient conforté les mères dans la décision de donner leur enfant en adoption et qu'ils les aient même parfois clairement poussées dans cette direction. Ils ont préconisé l'adoption et clairement défendu les intérêts de la famille nourricière. Ainsi, Elisabeth Kohler de l'Œuvre séraphique de charité de Zoug a par exemple écrit à la famille nourricière de Herbert Meier que la mère avait signé la déclaration de renonciation : « Elle a maintenant encore six semaines pour revenir sur sa déclaration, mais j'espère qu'elle ne le fera pas ! »⁵⁵.

Cette attitude envers les mères célibataires correspondait au discours des spécialistes de l'époque. Cyril Hegnauer, professeur de droit de la filiation qui a joué un rôle déterminant dans la révision du droit de l'adoption, considérait que pour le bien-être des enfants illégitimes, il était problématique de les laisser grandir auprès de leur mère célibataire – raison pour laquelle il prenait le parti de l'adoption. Dans un article de 1965, il défendait l'opinion dominante de l'époque selon laquelle l'adoption pouvait résoudre le problème de l'illégitimité :

« La grande valeur d'une adoption, surtout par un couple marié, réside dans le fait que celui-ci remplace entièrement la famille pour l'enfant. Elle résout le problème de l'illégitimité – par une légitimation – sur le plan juridique et social. Il est donc également dans l'intérêt de l'assistance aux enfants illégitimes de faciliter l'adoption et d'en renforcer l'effet » (Hegnauer 1965, 48).

53 StadtA Zug, E.19-2.109, dossier Dettwyler, note sur l'entretien téléphonique avec F. Bosshardt du 25.8.1971.

54 StadtA Zug, E.19-2.109, dossier Dettwyler, note sans date.

55 StAZG, P 142.581, dossier Meier, Œuvre séraphique de charité à la famille nourricière de Herbert du 17.8.1979. Cf. également dossier Häfeli.

Cette opinion se retrouve également dans l'article déjà cité de Luzia Amman paru dans la Revue du droit de tutelle de 1973. L'assistante sociale y aborde différentes options pour placer l'enfant. Elle présente cependant l'adoption comme la meilleure solution pour le bien-être de celui-ci. Ce qui signifie qu'elle exigeait de la mère la « décision la plus radicale », mais l'enfant en retirait de « considérables avantages » et « une solution positive durable ». Il était « ardemment désiré » par ses parents adoptifs, pouvait « vivre dans une communauté familiale normale et constante », et « les éléments paternels et maternels [...] agissaient simultanément de manière complémentaire sur l'enfant », favorisant ainsi sa saine croissance. De plus, sa situation sociale était définitivement réglée, il occupait vis-à-vis de l'extérieur une « place déterminée et incontestée » (Ammann 1973, 105).

Un autre argument en faveur de l'adoption était qu'il s'agissait d'une solution peu coûteuse et efficace, qui ne nécessitait qu'un investissement modéré de la part des autorités. Il était par exemple courant de tricher avec le délai de six semaines, désormais prescrit par le nouveau droit de l'adoption pour remettre la déclaration de consentement, en faisant signer d'avance à la mère une soi-disant déclaration dans laquelle celle-ci se prononçait en faveur de l'adoption (voir Bühler et al. 2023b). En 1978, l'assistante sociale de l'Œuvre séraphique de charité de Zoug a envoyé une telle déclaration à Seraina Peier*, qui venait d'accoucher. Elle lui a précisé que cette déclaration n'était pas un certificat de renonciation, qui ne pouvait de toute façon être signé au plus tôt que six semaines après la naissance de sa fille. La déclaration lui permettait toutefois « d'envisager un placement rapide et optimal de Nina*, [lui] épargnant ainsi des frais supplémentaires pour l'entretien de l'enfant. En outre, cela contribuerait à réduire au minimum, aussi bien pour [elle] que pour les autorités, les démarches administratives nécessaires »⁵⁶.

Les mères ont été mises sous pression sur les plans moral, temporel et financier. Petra Käser*, par exemple, souhaitait garder son enfant, et pourtant, celui-ci a été placé dans une famille nourricière. La marge de manœuvre de la mère était extrêmement limitée : elle était sous tutelle sur sa propre demande, avait déjà une fille hors mariage dont le père ne payait pas de pension alimentaire, et son salaire d'ouvrière non qualifiée ne lui permettait pas de subvenir aux besoins de l'enfant. De plus, elle ne pouvait pas non plus compter sur la pension alimentaire du père de son deuxième enfant. Petra Käser a accompagné l'assistante sociale de l'Œuvre séraphique de charité de Zoug lors du trajet chez la famille nourricière de l'enfant. Celle-ci a noté dans le dossier que la mère pleurait pendant le voyage⁵⁷.

« Elle tient à Joséphine, ne veut pas la donner en adoption, a peur de ne plus avoir d'autres enfants. Elle sait ce qu'un accouchement signifie (lors de la césarienne [du premier enfant], elle était sous anesthésie) de sorte que la renonciation à l'enfant est beaucoup plus difficile.

⁵⁶ StAZG, P 142.568, Dossier Peier, Œuvre séraphique de charité à Seraina Peier du 7.10.1978.

⁵⁷ StAZG, P 142.511, dossier Käser*, note du 5.9.1962.

[...] – En même temps, elle s'inquiète de la réaction de M. Müller* [son ami]. Il a été convenu que la décision ne serait prise que dans environ 3 mois – je lui ai dit cependant qu'il ne fallait guère s'attendre à des versements réguliers d'une pension alimentaire de la part du père de l'enfant en raison de son caractère. Mais il serait peut-être possible pour elle de gagner un peu d'argent supplémentaire en travaillant à domicile »⁵⁸.

Cet élément du dossier montre clairement que la mère souhaitait garder l'enfant, mais qu'elle était sous pression à différents égards : d'une part, à cause de son nouvel ami, d'autre part, en raison de contraintes financières. L'assistante sociale a certes mentionné à Petra Käser qu'elle avait encore du temps avant de prendre sa décision, mais elle a aussitôt ajouté qu'il n'y avait rien à attendre du père de l'enfant en raison de son caractère, et qu'elle ne pourrait subvenir aux besoins de l'enfant qu'en gagnant elle-même un revenu supplémentaire. L'assistante sociale a ainsi esquissé un scénario irréaliste pour une ouvrière, ce qui illustre à nouveau la situation de coercition dans laquelle se trouvait la mère.

Conclusion

Dans le canton de Zoug des années 1960 et 1970, ce sont principalement les mères célibataires qui ont donné leurs enfants en adoption. Les représentants des autorités et les intermédiaires relevaient régulièrement que les femmes devaient prendre leur décision d'adoption après mûre réflexion et sans pression extérieure. Le risque d'un consentement précipité était particulièrement élevé dans la période vulnérable suivant immédiatement la naissance. Avec l'introduction de délais pour le consentement, cette idée a également trouvé un ancrage juridique dans le nouveau droit de l'adoption à partir de 1973 (art. 265b CC). Les dossiers que nous avons examinés montrent toutefois que différent-e-s acteur-ric-e-s ont mis les mères sous pression, parfois subtilement, parfois ouvertement, sur les plans moral, temporel et financier. Des contraintes structurelles et économiques ont également joué un rôle. De nombreuses femmes célibataires avaient des ressources financières limitées et ne disposaient pas de structures d'accueil pour leur enfant, ce qui les a incitées à opter pour l'adoption.

Les membres des autorités et les médiatrices ont joué un rôle central dans le processus de décision. Souvent, c'étaient les premières personnes de contact des femmes enceintes célibataires. Ces personnes cumulaient différentes fonctions et pouvoirs, ce qui entraînait des conflits d'intérêts et de compétences : les médiatrices conseillaient les mères célibataires, recevaient les déclarations de renonciation, procédaient à des vérifications des aptitudes des futurs parents adoptifs, les sélectionnaient et assumaient même la tutelle des enfants pendant la période de placement avant l'adoption. Elles travaillaient en étroite collaboration

⁵⁸ StAZG, P 142.511, dossier Käser, note du 5.9.1962.

avec les autorités de tutelle ainsi qu'avec le personnel hospitalier. Les entretiens bilatéraux entre les mères et les représentant-e-s des autorités et des intermédiaires jouaient un rôle clé pour la décision. Des alternatives étaient également discutées à cette occasion. Des juristes renommés, des représentant-e-s des autorités et des intermédiaires étaient toutefois d'accord pour considérer l'adoption comme étant la solution la meilleure et la plus économique au problème des enfants illégitimes. Le discours prônant la mise en adoption d'un enfant illégitime comme étant la meilleure solution pour toutes les personnes concernées, était prédominant pendant la période étudiée et a influencé l'assistance aux enfants illégitimes, qui était à l'époque un domaine de travail autonome du travail social. Les mères ont elles aussi partiellement intériorisé ce point de vue. Elles se sont conformées aux représentations sociales et ont également considéré l'adoption comme une bonne chose pour elles et leur enfant. La honte et la stigmatisation ont contribué à les encourager à adopter un point de vue en faveur de l'adoption. Certaines mères ont quant à elles d'abord souhaité garder leur enfant et elles ont été la proie du doute pendant un certain temps, mais, suite à des entretiens de consultation, elles se sont finalement quand même décidées à le donner en adoption.

Bibliographie

- Amman, L. (1973). « Uneheliche Kindschaft und Adoption aus der Sicht des Sozialarbeiters ». *Zeitschrift für Vormundchaftswesen / Revue de la tutelle*, 28/3, 98–110.
- Berthet, D., & Falk, F. (2022). *Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka im Kanton St. Gallen 1973–2002*. Consulté le 28 septembre 2023, de https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2022/07/schwerwiegende-maengel-bei-adoptionen-aus-sri-lanka.html.
- Birrer, S. (2010). Die Engel der « gefallenen Mädchen ». *Hergiswiler*, 1, 4–6.
- Bitter, S., Bangerter, A., & Ramsauer, N. (2020). *Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz, 1973–1997. Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden*. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/19562>.
- Bitter, S. (2018). *Die Vermittlerin. Die Kinder-Adoptionen aus Sri Lanka von Alice Honegger und die Aufsicht der Behörden (1979 bis 1997)*. Veröffentlichter Bericht im Auftrag des Amts für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, du 29.11.2018.
- Bühler, R., Businger, S., & Ramsauer, N. (2023a, à paraître). « Für das Kind wohl das Beste, wenn sie es zur Adoption gäbe. » Zwangsmomente bei Adoptionen in der Schweiz von 1960 bis heute unter besonderer Berücksichtigung der Adoptionsabläufe im Kanton Zug.
- Bühler, R., Businger, S., & Ramsauer, N. (2024). Les conséquences de la révision du droit de l'adoption de 1972/73 sur les situations de coercition des mères et sur le bien-être de l'enfant. Dans C. Häfeli, M. Lengwiler & M. Vogel Campanello (éd.), *Entre protection et coercition*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 1 (pp. 41–54). Schwabe Verlag.
- Bühler, R., Galle, S., Grossmann, F., Lavoyer, M., Mili, M., Neuhaus, E., & Ramsauer, N. (2019). *Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis*. Édité par Commission indépendante d'experts (CIE) internements administratifs, Vol. 7. Chronos.
- Bühler, R., Steffen, M., & Koch, M. (2021). Auf Hausbesuch bei ledigen Müttern und ihren Kindern. Widerstand, Selbstermächtigung und vormundschaftlicher Praxiswandel, 1960–1980. *Traverse*, 3, 36–47.

- Businger, S., Fritz-Emmenegger, L., Gabriel, Th., Keller, S., Seiterle, N., & Seitz, A. (2022). « Kann es nicht bei sich haben, will es aber auch nicht behalten ». Rechtliche, behördliche und biografische Perspektiven auf leibliche Mütter adoptierter Kinder in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Dans B. Hitzer & B. Stuchtey (éd.), *In unsere Mitte genommen. Adoption im 20. Jahrhundert* (pp. 175–210). Wallstein.
- Businger, S., & Ramsauer, N. (2019). « Genügend Goldene Freiheit gehabt ». *Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich, 1950–1990*. Chronos.
- Dubach, R. (2013). *Verhütungspolitik. Sterilisationen im Spannungsfeld von Psychiatrie, Gesellschaft und individuellen Interessen in Zürich (1890–1970)*. Chronos.
- Hauss, G., & Ziegler, B. (2010). *Helfen, erziehen, verwalten : Beiträge zur Geschichte der sozialen Arbeit in St. Gallen*. Seismo.
- Hegnauer, C. (1978). Die vormundschaftlichen Organe und das neue Kindesrecht. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen / Revue du droit de tutelle*, 1, 1–26.
- Hegnauer, C. (1975). *Berner Kommentar. Das Familienrecht. 2. Abteilung : Die Verwandtschaft. Sonderband : Die Adoption. Artikel 264–269c ZGB und 12a–12c SchlT*. Stämpfli.
- Hegnauer, C. (1965). Die Revision der Gesetzgebung über das aussereheliche Kindesverhältnis. *Zeitschrift für schweizerisches Recht / Revue de droit suisse : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV/ Avec les exposés et les communications de la SSJ*, 84, 1–200.
- Hess-Häberli, M. (1976). *Die Adoption in rechtlicher und sozialpädagogischer Sicht*. Stutz & Co.
- Lemmenmeier, A. (2020). « Wenn Kunden kamen, schickte sie mich in den Keller », *St. Galler Tagblatt*. Consulté le 28 septembre 2023, de <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/kamen-kundenmusste-ich-in-den-keller-ld.1211907>.
- Lerch, F. (2004). *Zwangsadoption. Eine zeitgeschichtlich-journalistische Recherche im Auftrag des Vereins netzwerk-verdingt*. Consulté le 28 septembre 2023, de https://fredi-lerch.ch/fileadmin/dokumente/zeitgeschichtliches/Zwangsadoption_print_def.pdf.
- Matter, S. (2015). Historische Entwicklung im Wohlfahrtswesen der modernen Schweiz. Dans A. M. Riedi et al. (éd.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (2^e éd.) (pp. 435–445). Haupt.
- Pfaffinger, M. (2007). *Geheime und offene Formen der Adoption. Wirkungen von Information und Kontakt auf das Gleichgewicht im Adoptionsdreieck*. Schulthess.
- Ramsauer, N. (2000). « Verwahrlost ». *Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945*. Chronos.
- Rietmann, T. (2017). *Fürsorgerische Zwangsmassnahmen. Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert*. Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte : Band 34. Staatsarchiv Graubünden.
- Weber, F. (1934/36). *Das Seraphische Liebeswerk in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Sektion Zug*. Diplomarbeit Sozial-caritative Frauenschule Luzern, Lehrgang 1934/36.

La psychiatrie légale reflétée par ses figures d'expertise

Une approche historique (Genève et Vaud, 1760–1910)

Marco Cicchini¹, Ludovic Maugué¹, Michel Porret², Cristina Ferreira³

¹ Université de Genève, Maison de l'histoire ; ² Université de Genève, Département d'histoire générale ; ³ Haute école des professions de la santé Vaud

Au début du XX^e siècle, en cas de doute sérieux sur la santé mentale d'un justiciable, le recours à une expertise devient une obligation aussi bien selon la doctrine juridique que selon la législation fédérale. Les débats parlementaires sur le Code pénal suisse, en gestation dès les années 1890, ainsi que les articles du Code civil suisse de 1907 sur la tutelle des personnes majeures témoignent de ce tournant historique. Jusque-là subsidiaire, l'expertise psychiatrique est désormais impérative dans maintes situations judiciaires civiles et pénales. Autour de 1900, arrimée aux exigences de l'État de droit, cette règle cardinale de l'équité judiciaire ne dit cependant rien de précis sur la qualité de la personne experte. De qui s'agit-il ? Quelle est sa spécialisation ? Quelles sont les compétences nécessaires pour expertiser la santé mentale des justiciables ? Et quelle est l'étendue d'un tel mandat d'expertise ?

Jusqu'à nos jours, le travail des expert·e·s psychiatres est un objet de débat non seulement pour les professionnel·le·s du droit ou de la santé mentale, mais aussi pour les personnes qui pâtissent des conséquences d'un diagnostic ou d'une recommandation mal fondée. Les rapports d'expertises sont également au centre de polémiques publiques lorsqu'éclatent des faits divers qui mettent en cause leur qualité et la compétence de leur auteur·e (Ferreira, Maugué & Maulini, 2020). Pour autant, les aptitudes de l'expert·e psychiatre n'ont jamais été fixées de manière pérenne. Elles sont calibrées au gré des évolutions du savoir de référence, des techniques d'évaluation, ainsi que des attentes judiciaires. Placé au centre d'un dispositif de régulation sociale qui se transforme continuellement, l'expert·e psychiatre fait face aujourd'hui à des défis et à des difficultés que l'histoire de sa pratique éclaire sur la durée. Dès la fin du Moyen Âge, en effet, la qualification des personnes expertes de la folie en justice s'est réglée de manière pragmatique, bien avant d'avoir fait l'objet d'une réflexion théorique ou d'une norme juridique (Ternon, 2018 ; Mellyn, 2014).

Dans la perspective d'une histoire des pratiques expertales, notre étude se focalise ainsi sur les rapports psychiatriques rédigés dans les cantons de Genève et de Vaud entre 1760 et 1910. Les archives des juridictions civiles et pénales cantonales nous ont permis d'identifier 295 expertises produites par 108 experts, tous de sexe masculin. Le degré de spécialisation des auteurs de ces rapports varie fortement, tandis que l'aliénisme, puis la psychiatrie ne se constituent que lentement en tant que disciplines médicales puis médico-légales à part entière. Aussi avons-nous considéré comme « expert » tout professionnel de la santé qui rédige une pièce versée au dossier judiciaire sur l'état mental d'un·e justiciable, sans préjuger ni de la forme ni de la taille du document. Sollicité par un juge (aucune magistrature durant notre période) ou par l'une des parties au procès, l'expert est considéré comme tel en vertu du mandat judiciaire qui lui confère un savoir sur la santé mentale que les magistrats ne possèdent pas eux-mêmes (Chauvaud, 2003). Sur la période étudiée, trois figures d'expertise se détachent. Inégalement réparties entre la fin du XVIII^e siècle et l'orée du XX^e siècle, elles se distinguent selon qu'il s'agisse de médecins traitants, de médecins d'institution ou de professeurs de psychiatrie. Confrontée à une mission d'évaluation semblable, chacune de ces figures se singularise par des caractéristiques propres.

Le médecin traitant, figure originelle de l'expertise de la folie

« Je déclare que le nommé Abraham F. de Cudrefin était réellement atteint d'une sombre mélancolie, pour quelle maladie j'ai été appelé chez lui le 24 mai dernier et dès lors plusieurs fois, l'ayant toujours trouvé plus mal et entre autres dimanche 29 de juin qu'il était dans le délire »¹.

À l'image du rapport que rédige le chirurgien Jean-David Mayor à l'attention de la Cour de justice de Cudrefin le 3 juillet 1783, la première figure d'expert que l'on rencontre dans les archives n'est autre que le *médecin traitant*. Cette notion s'entend au sens large pour désigner le professionnel de la santé qui soigne habituellement le justiciable, sans distinction de qualification ni de spécialisation.

Jusqu'à dans les années 1820 environ, ce personnage médical domine très largement le panel des experts de la scène judiciaire, qu'il s'agisse d'attester une pathologie mentale consécutivement à la perpétration d'un acte criminel grave ou de motiver la mise sous tutelle d'une personne majeure n'ayant plus le discernement nécessaire à la gestion de ses biens. Dans les affaires poursuivies pénalement, la certification médicale permet d'atténuer ou d'excuser la portée d'un meurtre lourdement puni sous l'Ancien Régime, comme le parricide ou l'infanticide. Lorsqu'il s'agit de suicide – considéré comme un crime jusqu'aux codifica-

1 Archives cantonales vaudoises (ACV), Bh 8/54, Abraham F. [fol. 11], 03.07.1783.

tions révolutionnaires de la fin du XVIII^e siècle –, les tribunaux genevois et vaudois font ainsi fréquemment appel aux médecins ayant préalablement soigné « l'aliénation d'esprit » ou la mélancolie des personnes suicidées, comme dans le cas d'Abraham F. En confirmant avoir soigné le suicidé avant son décès, l'expert favorise ainsi le droit à son inhumation publique. La certification médicale permet surtout à la famille de revendiquer les biens du défunt qui seraient sinon confisqués par la justice en cas de mort volontaire non excusée par la maladie. Quant aux médecins traitants qui interviennent dans les procédures de mise sous tutelle, la plupart du temps engagées par la famille du justiciable, ils appuient souvent la requête en attestant par écrit avoir préalablement soigné la personne dont la maladie mentale ou la « faiblesse d'esprit » justifie l'interdiction.

La figure du médecin traitant officiant comme auxiliaire de justice prévaut essentiellement à la fin de l'Ancien Régime, mais elle reste cependant présente sur la scène judiciaire en tout cas jusqu'au début du XX^e siècle. Autour de 1900, le médecin de famille est tout particulièrement sollicité dans les procédures d'interdiction pour étayer la requête que les proches de la personne concernée soumettent à l'autorité compétente. Il arrive aussi que les tribunaux sollicitent eux-mêmes le médecin de famille, non seulement en vertu de sa connaissance du justiciable par le passé, mais aussi pour des raisons pratiques de proximité géographique. L'ancrage local des praticiens est particulièrement affirmé dans le canton de Vaud, dont le territoire est bien plus hétérogène qu'à Genève. En 1902, le juge de paix du cercle de Pully mandate le docteur Milliquet, un des rares médecins de cette localité de 2'300 habitants, pour qu'il examine « l'état intellectuel et mental » de son concitoyen pullièran Georges B., 78 ans. Au tournant du XX^e siècle, des médecins traitants sont également sollicités dans les affaires pénales, mais de manière plus sporadique. C'est le cas du docteur Schmidlin, désigné comme expert par le Tribunal correctionnel de Genève en 1887 pour une affaire de tentative d'extorsion et qui s'exprime en tant que « médecin de famille [...] depuis 10 ans ». De même, en 1909 et en 1910, la justice montreusienne mandate à plusieurs reprises le Dr Roehring pour examiner « au point de vue mental » une patiente de son voisinage poursuivie pour de menus larcins.

La présence persistante de la figure du généraliste ne doit pas être considérée comme une anomalie au temps de la spécialisation médicale et de la conquête de la psychiatrie (Castel, 1976). En réalité, le médecin traitant jouit de qualités intrinsèques qui favorisent son rôle d'auxiliaire de justice. En premier lieu, contrairement aux magistrats qui n'apprécient la folie *de visu* qu'au moment du procès, il connaît la personne avant qu'elle ne soit confrontée à une procédure judiciaire civile ou pénale. Il a de plus une vision globale de l'état de santé des justiciables qui ne se limite pas aux questions psychiatriques. Le recours à cet auxiliaire judiciaire s'avère également nécessaire lorsque la personne refuse de coopérer avec la justice. En 1901, la justice de paix de Lausanne entend « à titre d'expert » le médecin Victor Mercanton, dont la patiente est menacée d'interdiction pour « fai-

blesse d'esprit ». Face au mutisme de cette dernière qui sabote l'audition judiciaire, le docteur fournit un point de vue sur l'évolution de la santé mentale difficilement accessible aussi bien aux magistrats qu'à tout autre médecin. En outre, le médecin traitant bénéficie d'une connaissance intime non seulement du justiciable, mais aussi de son environnement familial, voire social, ayant parfois accès à des « secrets » de famille, à des confidences. Parmi le grand nombre d'experts médecins (seize) intervenant dans la retentissante affaire Jeanne Lombardi jugée à Genève en 1885–1886 pour un quadruple homicide sur ses enfants, les deux médecins de famille, Jacques-Louis Porte et Eugène Rapin, jouent un rôle important dans la construction du diagnostic pathologique qui permet de la déclarer irresponsable (Porret, 2019). Mais la proximité de l'expert peut aussi s'avérer problématique : elle sape la confiance dans la relation thérapeutique et nourrit un sentiment de trahison, lorsque le médecin rédige un avis médical qui va à l'encontre de la perception que la personne expertisée a de son propre état mental.

De fait, les critères qui favorisent le recours au médecin traitant ont aussi leur pendant négatif. Revêtant la plupart du temps la qualité de généraliste, il apprécie la santé mentale à l'aune d'une connaissance imparfaite du savoir psychiatrique, dont se ressentent notamment les diagnostics approximatifs. Dans les affaires de tutelle, les médecins traitants sollicités par les familles sont aussi régulièrement soupçonnés de complaisance envers les mandataires qui les rémunèrent, comme le dénoncent déjà au XIX^e siècle les traités de médecine légale. Ces expertises privées, largement en usage dans les procédures d'interdiction, ne garantissent ni l'indépendance ni l'impartialité de l'expert à l'égard de la personne concernée, accroissant ainsi la cohorte des médecins qui tendent « à appuyer et à cautionner un processus d'exclusion juridique » (Nootens, 2007, 164). Il faut enfin ajouter une considération concernant l'équité judiciaire, dès lors que la position sociale du médecin traitant est indexée sur celle de son patient-e. Il arrive en effet que l'expertise médicale soit déconsidérée par la magistrature, lorsque celle-ci reçoit des rapports rédigés avec maladresse, dans une syntaxe approximative qui en fragilise l'autorité symbolique. La qualité de l'expertise du médecin de famille est un reflet de la position sociale de la personne expertisée.

Le médecin d'institution ou l'institutionnalisation de l'expertise

« J'ai l'honneur de vous donner le rapport que vous m'avez demandé par votre lettre du 22 courant au sujet de Pierre Gabriel B., de Bex. Cet homme ayant été admis deux fois à la Maison des aliénés, j'ai été dans le cas de recevoir quelques renseignements sur sa vie que je rapporte sans vouloir les garantir, du moins en entier »².

2 ACV, K XVII b 12/11, 25 août 1834.

A l'image de Charles Pellis, médecin de l'hospice du Champ de l'Air (VD) de 1832 à 1845, le *médecin d'institution* est une figure d'expert indissociable de la montée en puissance de la psychiatrie légale au XIX^e siècle. Le rapport qu'il rédige en août 1834, concluant à l'absence d'aliénation mentale chez B., est un bel exemple des compétences propres à ce groupe d'experts : le médecin est à la fois la mémoire de l'institution de placement et son spécialiste attiré. Confronté quotidiennement au tableau clinique le plus large possible de la maladie mentale, il est en effet l'interprète privilégié des signes pathologiques susceptibles de conduire à l'internement. Sans être nécessairement le directeur de l'institution psychiatrique, il incarne la figure d'autorité qui orchestre, via ses rapports et ses certificats, le ballet des va-et-vient dans l'établissement.

À la fin du XVIII^e siècle, lorsque la prise en charge des « aliénés » ne relève pas encore d'institutions spécialisées, les médecins des hôpitaux généraux sont occasionnellement sollicités par les magistrats vaudois et genevois. Maints justiciables dont l'expertise mentale est demandée pour les besoins de causes civiles ou criminelles ont séjourné dans des lieux d'enfermement aux finalités hybrides (punition, correction, relégation, soins) regroupant des catégories disparates de la marginalité sociale indésirable (« aliénés », « délinquants », « mendiants », « prostituées », etc.) (Foucault, 1972). Ce n'est toutefois que dans le premier tiers du XIX^e siècle que la figure expertale du médecin d'institution s'affirme dans le domaine de la santé mentale. Durant cette période essaient sur terres genevoises et vaudoises les premières maisons pour « aliénés ». Champ de l'Air en 1810, Corsier (GE) en 1832 et les Vernets (GE) en 1838 sont les institutions publiques connues de l'historiographie auxquelles s'ajoutent les maisons privées plus discrètes, bien que très sollicitées, des docteurs Beat Schnell (VD), Pierre Dufresne (GE) et François-Marie Deplace (GE) entre 1815 et 1840 (Cicchini & Maugué, 2020). Entre 1820 et 1880, 65 % des expertises civiles et pénales que nous avons recueillies sont réalisées par un médecin ayant bénéficié d'un rattachement institutionnel au cours de sa carrière.

Au XIX^e siècle, les établissements spécialisés jouent un rôle d'incubateur de la psychiatrie légale naissante. Offrant les conditions propices à l'institutionnalisation du savoir médico-légal, les « lieux de folie » (Fussinger & Teaveraai, 1998) pèsent autant sur la qualité des experts que sur la production des expertises. Avant même l'introduction à l'université de cursus distincts, les institutions asilaires sont en effet des établissements de formation clinique qui contribuent à la spécialisation de la médecine mentale. À ce titre, les médecins d'institution ne manquent pas une occasion de rappeler qu'ils disposent d'une compétence singulière conférée par la longue fréquentation des hospices d'« aliénés ». En 1854, appelé à expertiser une femme qui refuse de sortir de chez elle, le Dr Pellis écrit un rapport à la lumière de son expérience à l'asile cantonal :

« Au moment où je suis entré [chez elle], j'ai été frappé de l'odeur de la chambre. J'ai retrouvé là cette odeur particulière aux aliénés qui a été signalée il y a quelques années comme propre à cette maladie. [...] On croirait entrer dans une cellule d'un hospice d'aliénés »³. Puis de conclure par un diagnostic d'une « manie à l'état chronique » qui appuie le jugement d'interdiction. L'expérience asilaire de l'expert est un gage de compétence et la garantie d'un savoir maîtrisé sur la maladie mentale. Aussi, délaissant tout autant la terminologie des juristes que celle des médecins généralistes, les rapports des experts institutionnels s'adosent désormais aux nosographies qui font autorité dans une discipline médicale en train de se constituer comme telle.

La création d'institutions pour « aliénés » ne favorise pas seulement l'affirmation des spécialistes, aliénistes puis psychiatres, mais consolide aussi les pratiques de certification de la maladie mentale. Ainsi, l'entrée dans ces établissements est conditionnée par la présentation d'un certificat médical, notamment dans le canton de Vaud où celui-ci est obligatoire dès 1810. Puisque l'admission à l'asile nécessite, sinon de droit, du moins de fait, l'aval d'un médecin, le placement asilaire occupe une place déterminante dans les processus décisionnels des cours de justice. Dans le domaine tutélaire, l'internement préalable de la personne concernée prouve sa folie. Entre 1851 et 1880, la moitié des procédures d'interdiction à Genève sont appuyées par l'avis du ou des médecins de l'établissement dans lequel se trouve déjà la personne visée par la mesure. Au pénal, des relations très étroites se tissent également entre les cours de justice et les asiles. Dès les années 1830 dans le canton de Vaud, puis dans celui de Genève, se développe la pratique de la « mise en observation » des justiciables poursuivis par les tribunaux criminels : en raison d'un doute sur leur état mental, ces personnes sont placées à l'asile durant quelques semaines, voire quelques mois, le temps que le médecin d'institution puisse rendre son rapport d'expertise. Il en va ainsi de l'asile de Cery, inauguré en 1873 à proximité de Lausanne, qui devient rapidement un épice de la production des expertises mentales : l'établissement est particulièrement sollicité par les cours de justice éloignées de la capitale vaudoise et qui ne disposent pas de médecins spécialistes à proximité.

Malgré la volonté affichée de séparer les lieux de peine (prisons) des lieux de soins (asiles), chercher à endiguer la folie n'en demeure pas moins un exercice ambigu d'enfermement sous la contrainte qui lie les ambitions thérapeutiques aux exigences d'ordre public : l'« aliéné » qui doit être interné est celui dont l'existence dans la société est « pénible et dangereuse » selon la loi vaudoise du 18 mai 1810 (art. 2). Placé au cœur de ce dispositif médico-administratif, le médecin d'institution est dans une relation de proximité étroite avec le pouvoir politique. Si, en comparaison au médecin traitant, il est beaucoup plus indépendant à l'égard des familles qui sollicitent une expertise, il est en revanche moins autonome vis-à-vis des Départements de l'intérieur ou de justice et police auxquels il doit rendre des

3 ACV, S 125 / 686, 15 février 1852.

comptes. Dès son entrée en fonction au Champ de l'Air, le Dr Pellis déplore la persistance de pratiques d'enfermements dignes des anciens hôpitaux généraux, et s'en plaint auprès des autorités vaudoises en décembre 1832 au motif qu'il ne faut pas « confondre le système pénitentiaire avec la méthode curative ». Or, c'est bien la tendance inverse qui se dessine puisque l'hospice vaudois devient le lieu de destination des criminels jugés irresponsables de leurs actes en vertu d'une maladie mentale, mais déclarés dangereux : selon l'art. 54 du Code pénal vaudois de 1843, le prévenu acquitté par le tribunal en raison de sa « démence » doit être remis au Conseil d'État pour que celui-ci procède à une « mesure de sûreté » qui consiste de fait en un internement asilaire.

À défaut d'un conseil de surveillance sur les internements psychiatriques avant le tournant du XX^e siècle (1895 à Genève, 1901 sur Vaud), les dispositions légales confèrent aux médecins d'institution un pouvoir sur l'admission ou la libération des malades souvent jugé excessif. Ainsi, en mars 1856, accusé d'avoir interné arbitrairement une jeune fille de 14 ans, le médecin en chef de l'hospice des Vernets, Charles Coindet, est démis de ses fonctions. Cette éviction s'inscrit certes dans un climat politique délétère qui dépasse largement la question du placement psychiatrique, mais la campagne d'opinion contre Coindet repose sur un imaginaire social diffus, en Suisse romande comme ailleurs en Europe, de l'asile d'« aliénés » comme « nouvelle Bastille » (Fauvel, 2008). La prison et l'asile sont alors des lieux d'enfermement que non seulement l'opinion publique associe l'un à l'autre, mais qui fonctionnent aussi de fait comme des espaces institutionnels contigus, si ce n'est perméables. Ainsi, il est significatif que parmi le groupe des experts, nombre d'entre eux sont des médecins de prison, à l'instar du Dr Badan à Genève. Mandaté par le tribunal pour examiner l'état mental d'un prévenu incarcéré durant l'instruction, le médecin de prison n'a sans doute pas la même expérience clinique que ses collègues des asiles, mais il a en revanche une solide expérience de l'enfermement sous la contrainte et des réactions normales ou pathologiques que la réclusion est susceptible de provoquer. Dans l'esprit des magistrats, ce type d'expert est tout particulièrement habilité à déjouer les ruses de celles et ceux qui tentent de contrefaire la maladie mentale dans l'espoir d'échapper à la sanction pénale.

Le professeur de psychiatrie et son emprise sociale

« Je soussigné, Mahaim Albert, professeur de psychiatrie à l'Université de Lausanne, déclare avoir, à la requête de M. le président du Tribunal de district de Lausanne en date du 10 février 1906, examiné Mme Louise R. mise en observation à l'Asile de Cery par ladite autorité judiciaire, et avoir fait les constatations ci-dessous consignées au sujet de l'état mental de Mme R. »⁴.

4 ACV, S 125 / 597, 9 mars 1906.

Au tournant du XX^e siècle, une troisième figure d'expertise émerge en pesant de manière décisive sur la consolidation de la psychiatrie légale. Entre 1880 et 1910, à Genève et sur Vaud, 51 % des rapports d'expertise issus des juridictions civiles et pénales sont rédigés par un professeur de psychiatrie, 30 % par un médecin d'institution sans rattachement universitaire, 14 % par un médecin libéral et 5 % par un médecin universitaire issu de diverses spécialités médicales (clinique, obstétrique, neurologie, etc.). Dans ce panel d'experts, la présence massive du *professeur de psychiatrie* est d'autant plus remarquable que le premier enseignement universitaire de médecine mentale apparaît dans l'arc lémanique en 1876, au moment de la création de la Faculté de médecine à l'Université de Genève. Plus tardivement, en 1890, l'Université de Lausanne institue à son tour une chaire de psychiatrie.

Au-delà de son caractère spectaculaire et soudain, l'émergence de la nouvelle figure expertale transforme le statut de la psychiatrie légale en solidifiant ses assises non plus seulement institutionnelles, mais aussi scientifiques et sociétales. Ainsi, dès les dernières décennies du XIX^e siècle, à Genève et à Lausanne comme dans les cantons suisses universitaires, les médecins chefs des asiles publics reçoivent un poste académique corrélé à leur fonction hospitalière : les Dr Marc Olivet, Johannès Martin et Rodolphe Weber côté genevois ; les Dr Siegfried Rabow et Albert Mahaim côté vaudois. Aux psychiatres locaux que sollicitent les cours de justice genevoises et vaudoises, s'ajoutent ceux dont la réputation scientifique dépasse les frontières cantonales, tels qu'Auguste Forel (Zurich), Werner von Speyr (Berne), Richard von Krafft-Ebing (Autriche) ou Jean De Boeck (Belgique). Par rapport au médecin hospitalier des générations précédentes, le professeur docteur bénéficie d'une légitimité redoublée par son inscription à la fois institutionnelle et académique. Il tire aussi parti d'un réseau de soutien densément ramifié qui déborde du cadre étroit du canton dans lequel il exerce, ne serait-ce qu'en vertu du caractère transfrontalier du savoir scientifique. La surface sociale du professeur de psychiatrie lui confère enfin une autonomie plus grande tant à l'égard des pouvoirs publics que des familles des personnes expertisées.

Branche obligatoire des examens fédéraux de médecine depuis 1888 en Suisse, la psychiatrie générale jouit d'une aura institutionnelle qui rejaillit sur la psychiatrie forensique en particulier. Dans la leçon d'ouverture qu'il prononce à l'Université de Lausanne en 1890, le Dr Rabow s'attarde longuement sur la fonction d'auxiliaire de justice du médecin aliéniste, allant jusqu'à déclarer que « de toutes les sciences, la psychiatrie est la plus intimement liée à la jurisprudence » (Rabow, 1891, 234). Matérialisant les liens étroits qui rattachent la médecine mentale à l'exercice de la justice, les rapports médico-légaux des professeurs de psychiatrie se standardisent autour des canons de la discipline de référence. Leurs textes sont structurés en chapitres distincts où se succèdent presque invariablement la présentation du mandat, les antécédents de la personne expertisée (hérédité, histoire du patient), les actes reprochés, l'observation ou l'état de santé du patient (phy-

sique et psychique), avant de se terminer par la discussion du cas et les conclusions. L'évaluation médicale s'appuie sur des tests psychologiques, des tests de connaissances, voire des mesures crâniennes. Si le vocabulaire des rapports s'étoffe d'une nomenclature psychiatrique plus précise et technique, celle-ci n'est pas toujours accessible au lecteur profane. La spécialisation psychiatrique met ainsi à nu les compétences limitées du magistrat mandataire qui se confronte à des diagnostics ne relevant ni des catégories juridiques entérinées par la loi (« démence », « imbécillité », « fureur ») ni du langage de la médecine générale, mais qui appartiennent en propre au champ de la psychiatrie (« folie circulaire », « submanie », « psychose polynévritique de Korsakoff », entre autres).

Au tournant du XX^e siècle, le professeur de psychiatrie n'a cependant pas le monopole de la production des expertises mentales. Non seulement les médecins de famille et ceux des asiles continuent d'être sollicités, mais il arrive aussi que d'autres spécialistes soient également mandatés, à l'instar des professeurs de physiologie ou de médecine clinique. En 1903, par exemple, le Tribunal correctionnel genevois mandate le professeur de médecine légale Louis Mégevand afin d'examiner l'état mental d'un homme poursuivi pour « outrage aux mœurs », incrimination qualifiant en l'occurrence les pratiques homosexuelles du justiciable. La diversité des profils appelés à évaluer l'état mental des justiciables n'est pas pour autant un désaveu de la médecine aliéniste, mais le résultat d'un choix délibéré des magistrats et des parties qui privilégient parfois la proximité des experts, leur disponibilité ou leur compétence spécifique dans des domaines proches, mais distincts, de la psychiatrie.

Rédacteurs de rapports bien plus volumineux que leurs confrères, les professeurs de psychiatrie étendent surtout le périmètre de leur intervention médico-légale. Loin des mises en garde formulées par l'aliéniste français Henri Legrand du Saulle qui, en 1864, invitait l'expert à ne pas « sortir de sa sphère », le débordement de la psychiatrie légale sur le terrain social et politique est ouvertement revendiqué en Suisse romande dès la fin du XIX^e siècle, tout particulièrement dans le canton de Vaud. Ainsi, le professeur Rabow considère l'extension de son magistère sur la société comme un devoir professionnel, car il incombe aux psychiatres d'intervenir « auprès du législateur et du public » sur des « questions sociales » comme l'alcoolisme. Son successeur à la direction médicale de Cery et à la chaire de psychiatrie à l'Université de Lausanne n'en pense pas moins. Albert Mahaim perpétue et consolide en effet une tradition vaudoise de psychiatrie interventionniste chevillée à la question sociale, articulant lutte antialcoolique, débat sur la criminalité dans le prisme de la maladie mentale et diffusion du concept de dégénérescence (Cicchini, 2022). Au-delà de l'expertise *stricto sensu*, Mahaim n'hésite pas à formuler dans ses rapports des recommandations législatives ou des requêtes en faveur d'institutions nouvelles, comme la création d'asiles pour « buveurs » ou d'établissements spéciaux pour « aliénés criminels », voire pour « psychopathes constitutionnels » (Moreau, 2021). À propos de John-David B.,

poursuivi à Lausanne pour avoir causé un incendie volontaire en 1902, le Dr Mahaim écrit :

« B. est un individu dangereux pour la sécurité publique qui ne peut plus jouir de sa liberté. En fait, il appartient à l'Asile d'aliénés. Il est seulement à regretter que l'absence d'asiles spéciaux pour criminels aliénés ne permette pas de pouvoir faire travailler comme il le faudrait des malades de ce genre, par crainte de les voir s'évader. »

Aussi, ses rapports d'expertise sont-ils des tribunes où s'ébauchent les éléments de discours propres à la « défense sociale » et aux mesures de sûreté, en associant étroitement diagnostic, danger, traitement, réhabilitation et protection (Germann, 2004).

L'interventionnisme des experts psychiatres vaudois n'est pas une exception dans le domaine du droit ou de la législation helvétique. Depuis 1864, les professionnels de la santé mentale se regroupent au sein de la Société suisse des médecins aliénistes (SSMA) pour partager leur expérience dans la prise en charge des aliénés. Or, si cette société est à l'origine une « amicale des directeurs d'asile » (Ladame, 1920), elle devient au fil des décennies un organe de promotion de la psychiatrie et des intérêts des psychiatres. Au cours des années 1890, la SSMA participe activement à l'élaboration du Code pénal suisse mis en chantier sous l'égide du juriste Carl Stoos, tout particulièrement sur la définition de la responsabilité pénale et l'introduction des mesures de sûreté pour les justiciables considérés dangereux bien que jugés irresponsables ou partiellement responsables (Gasser & Barras, 2000). Alors que l'adoption du Code pénal par les chambres fédérales est retardée jusqu'en 1937, la SSMA, dès 1897, est aussi associée à l'élaboration du Code civil suisse à l'invitation du juriste Eugen Huber. Les psychiatres sont consultés à propos des articles sur la capacité de discernement et surtout sur les mesures tutélaires. En l'espace de quelques années, l'idée que l'évaluation de la maladie mentale des justiciables doit être soumise à expertise s'impose, sans toutefois que les qualités de la personne experte ne soient encore très claires.

Pour conclure

Tout au long du XIX^e siècle, les figures de l'expertise psychiatrique évoluent au gré des conceptions et de la prise en charge de la maladie mentale. Les trois types d'experts identifiés dans cette étude ne reflètent évidemment pas tous les aspects que peut revêtir l'expertise de la maladie mentale. En revanche, ils mettent en exergue des caractéristiques générales qui méritent réflexion. En effet, si chacun des profils médicaux possède des qualités intrinsèques, celles-ci sont contrebalancées par des défauts potentiels qui en affaiblissent, ou du moins en atténuent le caractère de modèle. En premier lieu, la figure du médecin traitant est caractérisée par sa proximité ainsi que sa connaissance globale et intime de la personne expertisée, au risque cependant d'avoir moins d'expérience concernant les mala-

dies mentales et de mettre en avant un point de vue partiel. Le médecin d'asile bénéficie quant à lui d'un ancrage politique et manœuvre au sein d'un réseau institutionnel, même si cela peut toutefois impliquer de privilégier les impératifs de la gestion administrative au détriment des soins. Enfin, le savoir rigoureux forgé par les standards scientifiques les plus élevés est l'apanage du professeur de psychiatrie ; cela peut néanmoins entraîner une ambition démesurée dans le domaine de la régulation sociale, au point d'avoir « réponse à tout », comme le déplore un confrère contemporain, lui-même expert psychiatre (Zagury, 2009). De cette moisson de qualités et de faiblesses que révèlent les archives de la psychiatrie légale, les praticien-ne-s d'aujourd'hui ou les filières de formation actuelles pourraient-il-elle-s tirer du grain à moudre pour questionner les pratiques ou affiner le regard critique sur les modalités et les limites de l'évaluation psychiatrique ?

Assurément, au cours du XX^e siècle, la sphère d'influence de l'expert-e psychiatre s'est progressivement étendue à d'autres questions sociales qui n'entrent pas dans le cadre médico-légal *stricto sensu*. Par exemple, bien que le Code pénal de 1942 dépénalise les relations homosexuelles, une ségrégation continue d'être opérée longtemps dans l'armée suisse sur la base d'expertises psychiatriques qui associent systématiquement homosexualité masculine et anormalité (Delessert, 2012). Or, jusqu'à nos jours, le périmètre d'action de la corporation n'aura de cesse de s'élargir. De fait, dans une société où l'acceptabilité des risques sociaux, scientifiques, sanitaires, financiers ou environnementaux est devenue un enjeu politique majeur, la conduite de l'action publique s'adosse plus que jamais au savoir expertal. À ce titre, le recours aux expertises psychiatriques ne pouvait que s'amplifier, comme l'illustre en 2008 la cinquième révision de l'assurance invalidité (AI) destinée à résoudre le déficit occasionné par l'inflation continue du nombre des rentes et plus singulièrement celles qui relèvent d'une maladie psychique. En ciblant avant tout les « invalides psychiques », la réforme conditionne une reconfiguration globale du système qui conduit à l'émergence d'un marché de l'expertise dans le domaine de l'assurance sociale, si bien que l'expertise psychiatrique en vient à constituer le dispositif central des procédures d'octroi de rentes d'invalidité (Ferreira, 2015). Les défis actuels, renforcés par un contexte de demandes d'expertises croissantes, sont en partie déterminés par les évolutions juridiques et sociales contemporaines, comme le montre aussi le domaine sensible des contentieux familiaux où le rôle de l'expert-e fait débat⁵.

Pourtant, bien que la jurisprudence et la législation suisses aient apporté des précisions quant à l'identité des expert-e-s (Fonjallaz & Gasser, 2017), leur qualité et leur formation sont sujets à des évolutions constantes. Quel que soit le domaine judiciaire où elle intervient pour éclairer le juge, l'expertise est aux prises avec

5 Laure Lugon Zugravu, « On ne suit pas aveuglément les expertises psychiatriques » (Man folgt nicht blindlings psychiatrischen Gutachten), *Le Temps*, 27. Mai 2019, 7.

des difficultés inscrites dans la longue durée. Appelée à se prononcer à partir d'une compétence médicale, la personne experte est en terrain familier lorsqu'elle énonce un diagnostic et un traitement thérapeutique, mais elle s'engage nécessairement dans le domaine de l'interprétation médico-légale lorsqu'elle associe un état mental à un acte, à un degré de curabilité, voire de dangerosité et en déduit une mesure pénale ou civile. Tout au long du XIX^e siècle, quand s'affirme le rôle médical auprès des cours de justice, cette tension constitutive de la psychiatrie légale s'affiche de manière brutale, presque candide. Recourir à l'histoire permet ainsi de documenter des hésitations, des doutes ou des solutions du passé qui se sont sédimentés au cours du temps et qu'il s'est agi ici de dégager pour mieux les voir.

Bibliographie

- Castel, R. (1976). *L'ordre psychiatrique. L'âge d'or de l'aliénisme*. Éditions de Minuit.
- Chauvaud, F., & Dumoulin, L. (2003). *Experts et expertises judiciaires. France, XIX^e-XX^e siècles*. Presses universitaires de Rennes.
- Cicchini, M. (2022). « La souris ne peut pas jouer avec le chat ». Marc Christin, un écrivain à l'asile (Cery, vers 1900). *Criminocorpus. Écrits de l'enfermement en Suisse (XIX^e-XX^e siècle)*. <https://doi.org/10.4000/criminocorpus.11648>.
- Cicchini, M., & Mangué, L. (2021). L'impossible asile. La maison des aliénés de Corsier (1832-1838). *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 68/1, 72-98.
- Delessert, T. (2012). *Les homosexuels sont un danger absolu : homosexualité masculine en Suisse durant la Seconde Guerre mondiale*. Antipodes.
- Fauvel, A. (2008). La voix des fous. Hector Malot et les « romans d'asile ». *Romantisme*, 141/3, 51-64.
- Ferreira, C., Mangué, L., & Maulini, S. (2020). *L'Homme-bus. Une histoire des controverses psychiatriques (1960-1980)*. Georg.
- Ferreira, C. (2015). *Invalides psychiques, experts et litiges*. Antipodes.
- Fonjallaz, J., & Gasser, J. (2017). *Le juge et le psychiatre. Une tension nécessaire*. Médecine et Hygiène.
- Foucault, F. (1972). *L'Histoire de la folie à l'âge classique*. Gallimard.
- Fussinger, C., & Tevaearai, D. (1998). *Lieux de folie. Monuments de raison. Architecture et psychiatrie en Suisse romande, 1830-1930*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Gasser, J., & Barras, V. (2000). Les psychiatres et le Code pénal. Débats à la Société des médecins aliénistes suisses au tournant du siècle. *Archives suisses de neurologie et de psychiatrie*, 5, 15-19.
- Germann, U. (2004). *Psychiatrie und Strafjustiz. Entstehung, Praxis und Ausdifferenzierung der forensischen Psychiatrie in der deutschsprachigen Schweiz, 1850-1950*. Chronos.
- Ladame, C. (1920-1922). Contribution à l'histoire de la Société des médecins aliénistes Suisses, 1864-1919. *Archives suisses de neurologies et de psychiatrie*, 7, 157-166, 352-357 ; 11, 130-141.
- Mellyn, E. W. (2014). *Mad Tuscans and Their Families. A History of Mental Disorder in Early Modern Italy*. University of Pennsylvania Press.

- Moreau, M. (2021). « Les paroles s'envolent, les écrits restent ». Traces ordinaires de psychopathes internés à Cery. *Criminocorpus. Écrits de l'enfermement en Suisse (XIX^e-XX^e siècle)*. <https://doi.org/10.4000/criminocorpus.9947>.
- Nootens, T. (2007). *Fous, prodiges et ivrognes. Familles et déviances à Montréal au XIX^e siècle*. McGill-Queens University Press.
- Porret, M. (2019). *Le sang des lilas. Une mère mélancolique égorge ses quatre enfants en mai 1885 à Genève*. Georg.
- Rabow, S. (1891). Leçon d'ouverture de psychiatrie. Dans *Discours et leçons prononcés à l'ouverture des cours du 1^{er} semestre de l'Université de Lausanne* (pp. 225–240). Université de Lausanne.
- Ternon, M. (2018). *Juger la folie au Moyen Âge dans les tribunaux royaux en France XIV^e-XV^e siècles*. Presses universitaires de Rennes.
- Zagury, D. (2009). Pratiques et risques de l'expertise psychiatrique. Dans P. Chevallier & T. Greacen (éd.), *Folie et justice : relire Foucault* (pp. 87–102). Érés.

*Genèse, conception et conséquences des politiques cantonales en matière de placements extrafamiliaux

Nana Adrian¹, Thomas Reiss², Michael Marti¹, Thomas Widmer²

¹Ecoplan AG Bern ; ²Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft⁶

Introduction

À la fin de l'année 2018, la Suisse enregistre 4'838 placements d'enfants relevant du droit civil. Malgré l'importance de la question des enfants placés, les données disponibles à ce sujet sont fort modestes. Il n'existe pas, et dans tous les cas pas avant 2013, de vue d'ensemble systématique sur les politiques cantonales de placement et sur les incitations économiques résultant des conditions politico-administratives ainsi que des mécanismes de financement de ces politiques. Le projet de recherche « Protection de l'enfant et placement extrafamilial : influence des institutions, du financement et de la mise en œuvre », dans le cadre du PNR 76 « Assistance et coercition », comprend une analyse détaillée des politiques et de leurs conditions de genèse, ainsi que de leurs incitations économiques et de leurs incidences sur les pratiques de placements dans les 26 cantons suisses de 1970 à 2018.

Quelles sont les *dimensions* pertinentes des politiques cantonales de placement ? La deuxième partie de l'article se penche sur trois caractéristiques permettant de différencier les politiques cantonales. Premièrement, les autorités tutélaires sont des institutions cantonales dans certains cantons et des institutions communales ou des associations intercommunales dans d'autres. Deuxièmement, en ce qui concerne la forme juridique des instances de recours tutélaires, les cantons ont le choix entre les tribunaux et les autorités administratives. Troisièmement, en ce qui concerne le financement subsidiaire des placements de droit civil, les cantons se distinguent en fonction de la part cantonale des coûts de l'aide sociale et des mécanismes de compensation existants entre le canton et les communes, ainsi qu'entre les communes. Ces trois dimensions ont été choisies parce

* Cet article a été traduit de l'allemand.

que l'analyse à l'échelle nationale a montré que les réglementations varient fortement d'un canton à l'autre au cours de la période étudiée, et que ces trois dimensions sont des piliers importants des réglementations cantonales en matière de placement. Leur étude semble donc particulièrement appropriée pour trouver des explications possibles aux différences et aux incidences de celles-ci sur les politiques de placement.

Quelles sont les *explications* que l'on peut trouver, au niveau fédéral et cantonal, pour des manifestations si diverses des politiques cantonales ? Parmi les nombreux facteurs explicatifs possibles, l'article examine dans la troisième partie ceux du droit fédéral et de la jurisprudence du Tribunal fédéral et, au niveau cantonal, celui du professionnalisme de l'administration communale. Seuls ces facteurs ont été retenus, car l'analyse de nos données a montré qu'ils offrent un grand potentiel explicatif.

Quel sont les *incidences* de ces manifestations si diverses des politiques cantonales sur le nombre de placements de droit civil ? La quatrième partie montre, sur la base d'une analyse des données cantonales collectées à partir de 1996 par la COPMA (Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes), que la variabilité des dispositions légales et des systèmes de protection de l'enfant se reflète dans le nombre de placements. Les différences cantonales et leur rapports potentiels avec les dimensions mentionnées sont illustrés à l'aide de divers modèles dans les cantons de Soleure, Vaud, Lucerne et Glaris. Le choix des cantons prend en compte différentes régions de la Suisse ; en outre, chacun des cantons sélectionnés a connu des changements dans les dimensions étudiées. L'analyse des évolutions dans les quatre cantons s'accompagne à chaque fois de commentaires sur les modèles et les liens explicatifs possibles.

Le présent article aborde ces questions en suivant l'ordre indiqué ci-dessus. La conclusion consiste en une brève présentation des principaux résultats de l'analyse.

Dimensions

Introduction

Trois dimensions caractéristiques servent à décrire les régimes politiques cantonaux dans la période étudiée (de 1970 à 2018) : la première est la compétence fédérale des autorités tutélaires et des autorités de protection de l'enfant dans les cantons, avec des changements substantiels au cours du temps. La deuxième dimension décrit les instances de recours cantonales dans le domaine de la tutelle et de la protection de l'enfant. Ici, les cantons ont le choix en ce qui concerne aussi bien le nombre d'instances que leur forme juridique. Cette section se concentre sur la possibilité d'un examen judiciaire des décisions prises en matière de tutelle ou de protection de l'enfant au sein d'un canton. La troisième dimension traitée

dans cet article est le financement subsidiaire des placements de droit civil. Parmi les trois dimensions, c'est cette dernière qui présente la plus grande hétérogénéité intercantonale durant la période étudiée.

Compétence de l'autorité tutélaire et des autorités de protection de l'enfant

La figure 2 montre l'évolution au cours du temps de la compétence de l'autorité tutélaire (AT), respectivement de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). En 1970, cette compétence était généralement du ressort communal, en particulier en Suisse alémanique. Six cantons connaissaient la compétence cantonale (cf. tableau 3 en annexe pour les détails des réglementations cantonales). La période jusqu'au tournant du millénaire se caractérise par une grande stabilité, comme le montrent les cartes pour les années 1990 et 2000. Puis, dans les années 2000, trois cantons (TI, GL, SO) changent de modèle.

La mise en vigueur du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte (DPEA) a entraîné une véritable vague de centralisation en 2013 (pour d'autres conséquences, voir Schnurr 2017). En remplaçant l'autorité tutélaire par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, 16 cantons ont également déplacé le niveau fédéral compétent. Le passage du niveau communal au niveau cantonal est particulièrement fréquent (11 cantons) et parmi eux, il y a un nombre remarquablement élevé de (petits) cantons alémaniques. Quatre cantons alémaniques de taille moyenne à grande ont opté pour un modèle intercommunal, et le canton de Soleure est passé d'associations intercommunales à une autorité cantonale. Dix cantons n'ont pas modifié le niveau fédéral compétent lors du transfert de l'autorité tutélaire aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Deux de ces cantons (TI, GL) ont réformé leur compétence peu avant l'introduction de l'APEA.

Sur l'ensemble de la période étudiée, huit cantons n'ont pas modifié le niveau compétent. Cela concerne sept cantons qui avaient déjà des autorités cantonales en 1970, ainsi que le canton du Valais, dont le système de tutelle relevait du niveau communal de 1970 à 2018¹. Les réformes au niveau des compétences prévoyaient uniquement des centralisations et aucun canton n'a déplacé la compétence « vers le bas ».

1 Lors de sa séance du 17 décembre 2020, le Grand Conseil a adopté la modification de la Loi sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS) et a décidé de cantonaliser les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). Les APEA cantonales sont entrées en fonction le 1er janvier 2023. Source : www.vs.ch/de/web/sjsj/autorites-de-protection-de-l-enfant-et-de-l-adulte1.

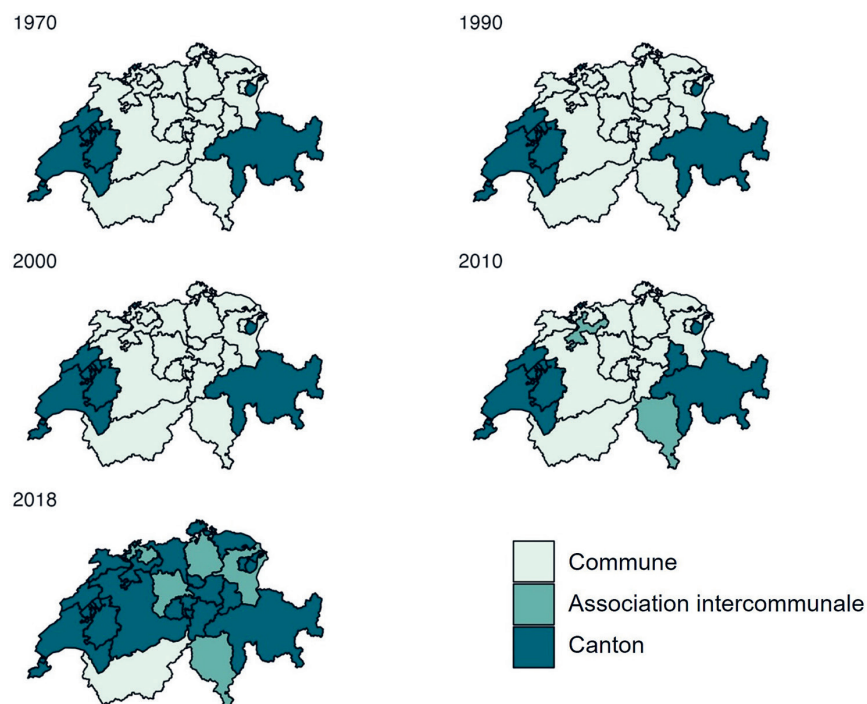


Figure 1 : Niveau de compétence de l'autorité tutélaire, respectivement de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte²

Instances de recours

Passons maintenant à la deuxième dimension, celle des instances de recours cantonales : selon l'avis général des juristes, les tribunaux doivent satisfaire aux exigences de l'art. 6 de la CEDH en étant indépendants et impartiaux (Müller 2010). Les autorités administratives ne remplissent pas cette condition, car elles font partie du pouvoir exécutif.

La figure 2 illustre les variations de cette dimension au cours du temps (voir le tableau 3 en annexe pour un aperçu détaillé). Au début de la période étudiée, six cantons disposaient d'une instance de recours judiciaire. Deux cantons ont introduit des instances de recours judiciaire avant 1990. Une vague de réformes a eu lieu dans les années 1990 : huit cantons ont réformé leur système judiciaire et introduit des tribunaux comme instances de recours. Jusqu'en 2010, deux autres

² Lorsque c'est le canton qui est compétent, il existe différentes formes d'organisation : dans certains cantons, il existe plusieurs AT ou APEA, et elles sont organisées au niveau du district. Dans d'autres, il n'existe qu'une seule AT ou APEA. Le tableau 3 en annexe fournit de plus amples détails à ce sujet.

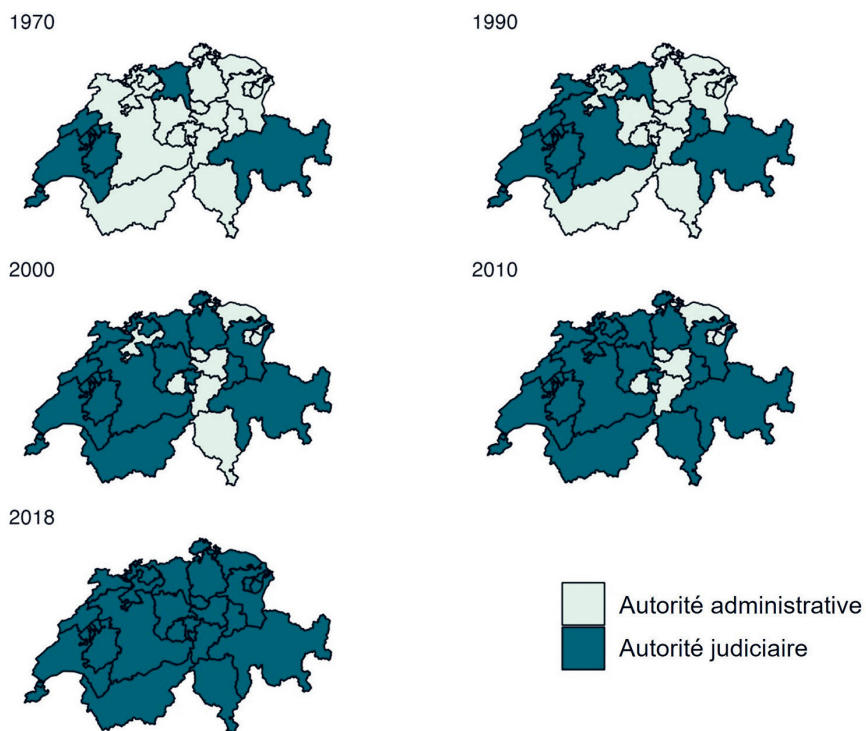


Figure 2 : Autorité judiciaire vs. autorité administrative en tant qu'instance de recours tutélaire

cantons ont fait de même. Les cantons restants avec des autorités administratives comme instances de recours (les deux Appenzell ainsi que la Suisse centrale, à l'exception de Lucerne) ont introduit des instances de recours judiciaires avec la mise en application du DPEA en 2013. Ainsi, depuis 2013, il est possible dans tous les cantons de faire examiner les décisions de l'APEA par un tribunal.

Financement subsidiaire

Le financement subsidiaire entre en jeu lorsque les parents ne peuvent pas financer leur part des frais de placement (contribution des parents)³. Dans la plupart des cantons, il est pris en charge par l'aide sociale économique. Les exceptions

³ Le montant des contributions des parents varie d'un canton à l'autre. Cela s'explique notamment par les contributions directes versées dans certains cantons aux foyers et aux familles nourricières. L'hétérogénéité entre les cantons est également importante dans le calcul et le montant des contributions directes.

sont les cantons de BE (depuis 2013), NW (depuis 2014), SG (depuis 1999) et VD (depuis 2010), dans lesquels le canton prend directement en charge le financement subsidiaire des placements de droit civil⁴.

En ce qui concerne le financement par l'aide sociale économique, de grandes différences sont sensibles entre les cantons au cours de la période étudiée (Champion et Bonoli 2013). Dans de nombreux cas, le canton prend en charge une partie des coûts de l'aide sociale. De plus, certains cantons ont mis en place des systèmes de compensation des charges pour les coûts de l'aide sociale : des versements permettent d'exonérer les communes qui sont particulièrement chargées par les coûts de l'aide sociale. Il existe des variantes très différentes dans la manière de déterminer la charge des communes et le montant des paiements : certains systèmes de compensation des charges prennent en compte les dépenses effectives, tandis que d'autres utilisent des indicateurs tels que le taux d'aide sociale.

La figure 3 montre à gauche l'évolution des parts cantonales aux coûts de l'aide sociale et à droite l'évolution des systèmes de compensation des charges⁵. Pour ces derniers, nous distinguons les cas où les paiements sont effectués par le canton (compensation verticale), par les communes elles-mêmes (compensation horizontale) ou par les deux (mixte)⁶.

La figure 3 montre à gauche qu'en 1970, dans neuf cantons, le canton n'assume aucune part des coûts de l'aide sociale, tandis que deux cantons en supportent l'intégralité⁷. Dans dix cantons, la part cantonale est diverse ou le pourcentage varie selon la commune. Dans les autres cantons, la part varie entre 33 % et 70 %. Au cours de la période étudiée, les cantons modifient parfois à plusieurs reprises le montant de leur part. Dans l'ensemble, il apparaît toutefois que les parts cantonales sont généralement plus élevées dans le sud/ouest de la Suisse (région lémanique, Espace Mittelland et Tessin) que dans le nord/est du pays

4 Dans le canton de SO, le canton prend également en charge, depuis janvier 2020, les frais d'aide sociale occasionnés par le placement extrafamilial de mineurs.

5 Les systèmes de compensation des charges qui n'ont aucun rapport avec l'aide sociale économique ne sont pas pris en compte.

6 Dans certains cantons, la compensation verticale des charges consiste à prendre en charge une part fixe des coûts de l'aide sociale (p. ex. le canton de Berne). Dans un souci de comparabilité, de tels systèmes de compensation verticale des charges sont considérés en tant que « part cantonale aux coûts de l'aide sociale » et sont donc représentés dans la partie gauche de la figure 3.

7 Dans le canton de Bâle-Ville, la compétence en matière d'aide sociale relève des communes. Le canton est donc classé parmi les cantons où aucune part cantonale des coûts de l'aide sociale n'est prise en charge. Il convient toutefois de noter que les tâches de la ville de Bâle sont prises en charge par le canton et que ce dernier assume donc malgré tout une grande partie des coûts de l'aide sociale.

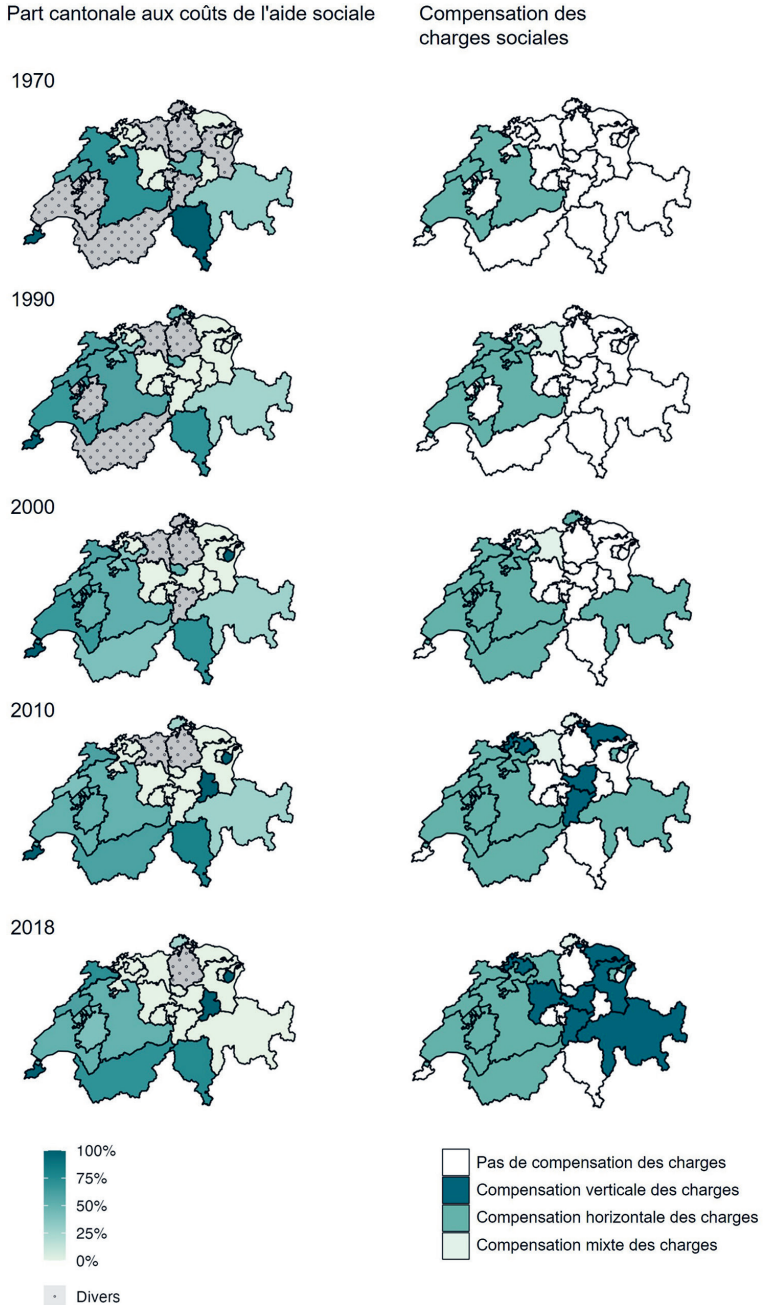


Figure 3 : Évolution des parts cantonales aux coûts de l'aide sociale et évolution des systèmes de compensation des charges de 1970 à 2018

(Suisse du Nord-Ouest, Zurich, Suisse centrale et Suisse orientale⁸). Cette tendance s'est accentuée avec le temps, comme le montre la carte pour l'année 2018. Les cantons d'AI et de GL font exception à cette règle : l'aide sociale y est cantonalisée et c'est par conséquent le canton qui assume l'ensemble des coûts.

Outre les parts cantonales, le canton peut également soulager les communes à l'aide de *systèmes de compensation verticale des charges*. La figure 3 montre que sept cantons ont introduit cette variante de participation cantonale entre 2000 et 2010. Il s'agit pour la plupart de cantons sans part cantonale. En conséquence, ces systèmes de compensation des charges se retrouvent surtout en Suisse centrale et orientale⁹. En revanche, dans la région lémanique et dans l'Espace Mittelland, la tendance a été de privilégier les *systèmes horizontaux de compensation des charges*.

Explications

Introduction

Cette partie examine les facteurs pouvant expliquer la variabilité des trois dimensions présentées ci-dessus. Au niveau fédéral, un exemple est commenté pour chacun des deux facteurs explicatifs que sont le droit fédéral et la jurisprudence. L'APEA a exercé un effet fortement homogénéisant sur les orientations politiques au fil du temps et a conduit à une vague de centralisation en ce qui concerne la compétence de l'AT, respectivement de l'APEA. Cette section se penche également sur un arrêt du Tribunal fédéral de 1992 qui a chargé les cantons de mettre en place des instances de recours judiciaires. Ces deux exemples montrent comment les cantons, conscients de leur marge de manœuvre dans la mise en application cantonale (Sager, Ingold et Balthasar 2018), gèrent les directives venant du niveau fédéral. Le DPEA et l'arrêt du Tribunal fédéral font autorité en matière d'explication des modifications de la compétence de l'AT/l'APEA et de la forme juridique des instances de recours au fil du temps. Ils ne sont toutefois pas appropriés pour expliquer l'aménagement de la dimension du financement, car il n'existe toujours aucune directive de droit fédéral concernant le financement cantonal subsidiaire dans ce domaine. C'est pourquoi cette section aborde un facteur explicatif au niveau cantonal. Il s'avère que le professionnalisme de l'administration au niveau communal contribue à expliquer la compétence fédérale de l'AT/l'APEA, mais que cela n'est vrai qu'en partie pour la conception du financement subsidiaire.

⁸ Grandes régions selon l'Office fédéral de la statistique OFS (2019).

⁹ En 2022, le canton de Zurich a introduit une compensation des prestations supplémentaires. Les communes sont ainsi soulagées, mais cela ne concerne pas l'aide économique, ni les frais de placements extrafamiliaux.

Niveau fédéral

En ce qui concerne le droit fédéral, il y a eu deux changements importants pour le droit cantonal de la tutelle et le droit de la protection de l'enfant au cours de la période étudiée (de 1970 à 2018). Le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) et l'a mise en vigueur le 1er janvier 1978. Celle-ci exigeait des cantons qu'ils soumettent les placements de mineurs à autorisation et qu'ils instaurent des surveillances pour les enfants placés (Lengwiler et al. 2013 ; Zatti 2005). La figure 1 montre que cela n'a pas modifié la compétence de l'AT (Hauss, Gabriel et Lengwiler 2018).

Une deuxième modification du droit fédéral concerne la révision du Code civil suisse (CC) du 19 décembre 2008, qui a introduit le nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte (DPEA). La révision exigeait des cantons une mise en application jusqu'en 2013 (Office fédéral de la justice 2011). La réforme explique les changements importants dans la compétence de l'AT/l'APEA en 2013 (Jud et Knüsel 2019) (cf. figure 1 et tableau 1, pour plus de détails, voir tableau 3 en annexe). Le tableau 1 montre la répartition des caractéristiques avant (2012) et après (2013) la mise en application du DPEA. Quinze cantons ont retiré la compétence du niveau communal, de sorte qu'après la réforme, seules les communes du canton du Valais étaient encore compétentes. Après la réforme, cinq cantons ont adopté une compétence intercommunale (+3). Désormais, vingt cantons disposent d'une compétence cantonale (+12). Le transfert le plus fréquent est celui du niveau communal au niveau cantonal (11). Dernièrement, quatre cantons ont opté pour une régionalisation de la compétence en formant des associations intercommunales. Ce tableau montre clairement que l'introduction du DPEA est responsable de modifications notables de la compétence fédérale concernant les APEA. Entre 1970 et 2012, seuls trois cantons avaient modifié leur compétence, alors qu'avec la mise en application du DPEA, ce chiffre s'élève à 16.

Un deuxième facteur explicatif au niveau fédéral est la jurisprudence du Tribunal fédéral. En décembre 1992, le Tribunal fédéral a jugé qu'en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ratifiée par la

Tableau 1 : Niveau de compétence de l'autorité tutélaire et de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte avant et après le droit de la protection de l'enfant et de l'adulte (nombre de cantons)

	Commune	Association intercommunale	Canton
Avant le DPEA (2012)	16	2	8
Après le DPEA (2013)	1 (-15)	5 (+3)	20 (+12)

Suisse en 1974, les cantons devaient prévoir une instance judiciaire de recours en matière de tutelle¹⁰ (Tribunal fédéral 1992).

Au moment de l'arrêt, 17 cantons ne connaissaient que des procédures de recours devant des autorités administratives. Au cours des 13 années suivantes, dix cantons ont réformé leur organisation judiciaire et ont mis en place des instances judiciaires. Les sept cantons restants n'ont dans un premier temps pas réagi et n'ont introduit des instances de recours judiciaires qu'avec la mise en application du DPEA en 2013 (voir tableau 3).

Niveau cantonal

Dans les cantons, la répartition des compétences et des finances entre le canton et les communes est très variable (Ladner 2013, Mueller 2015). En raison des différentes répartitions des tâches et des différences de taille entre les communes, l'administration communale se développe différemment au niveau communal (Steiner et Kaiser 2013, Steiner et al. 2021). Nous nous attendons, dans le sens d'une dépendance au sentier, à ce que les différences dans la capacité administrative existante aient également des répercussions sur l'attribution des compétences lors de placements extrafamiliaux. C'est dire que nous nous attendons à ce que plus l'administration au niveau communal est professionnelle dans un canton, plus le canton prévoit la compétence de l'AT et celle du financement au niveau communal.

Pour l'opérationnalisation du professionnalisme de l'administration, nous utilisons BADAC (2012), la base de données sur les cantons et les villes suisses, qui contient le nombre d'employés administratifs (mesurés en équivalents plein temps) pour 1000 habitants au niveau communal pour sept années entre 1995 et 2012¹¹. Notre analyse se limite donc également à ces années.

La figure 4 présente le professionnalisme de l'administration au niveau communal en équivalents temps plein (ETP) pour 1000 habitants, par compétence de la commune ou de l'association intercommunale (orange) ou du district/canton (bleu clair), et pour les sept années du jeu de données BADAC. Le trait épais représente la médiane, la croix la valeur moyenne. La figure montre qu'il existe de grandes différences au fil des années. De 1995 à 2008, les cantons avec des solutions communales présentent un professionnalisme de l'administration nettement plus élevé que les cantons avec des autorités cantonales. En 2011 et 2012, cette affirmation est toujours valable pour les valeurs moyennes, mais ne l'est plus pour les médianes des deux groupes. Nous pouvons donc retenir ceci : les cantons se

¹⁰ L'arrêt traite d'un litige à propos du droit de visite d'un père dans le canton de Thurgovie. La fille a finalement saisi le Tribunal fédéral d'un recours de droit public.

¹¹ Pour les années 1995, 1998, 2001, 2005, 2008, 2011 et 2012 : Employés publics : Communes (NOGA 2008) – ETP p. 1000 habitants. Ces données se trouvent dans le tableau Csi3.22.

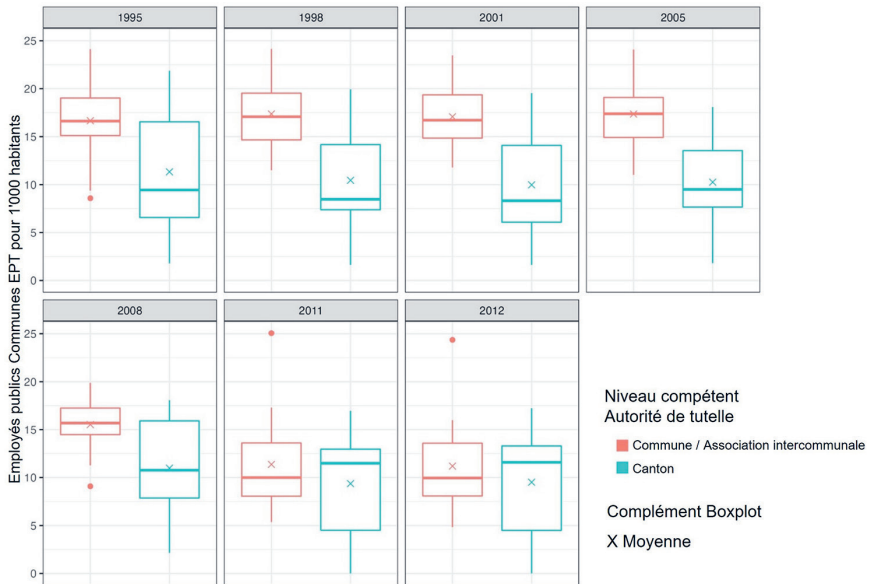


Figure 4 : Professionnalisme de l'administration au niveau communal ventilé selon le niveau compétent AT/APEA

caractérisant par un professionnalisme de l'administration plus élevé au niveau communal avaient plutôt les AT au niveau communal (y compris les associations intercommunales), ce qui était moins le cas pour les cantons avec un professionnalisme de l'administration communale plus faible.

Nous nous penchons ensuite sur la part cantonale de l'aide sociale et sur l'existence d'une compensation des charges sociales. La figure 5 présente le professionnalisme de l'administration au niveau communal pour les années du jeu de données BADAC, regroupé par canton avec compétence au niveau communal et cantonal. Notre thèse est partiellement confirmée : dans les cantons où c'est le canton lui-même qui prend entièrement en charge l'aide sociale, le professionnalisme de l'administration au niveau communal est nettement inférieur par rapport aux autres cantons. Cette tendance se maintient pour toutes les années de 1995 à 2012. Les cantons dans lesquels les communes supportent l'intégralité des coûts de l'aide sociale, ainsi que ceux pour lesquels il existe un financement mixte entre les communes et le canton, présentent un professionnalisme de l'administration similaire au niveau communal.

Notre deuxième variable de la dimension du financement est l'existence d'une compensation des charges sociales. La figure 6 présente le professionnalisme de l'administration au niveau communal, regroupé par canton avec et sans compen-

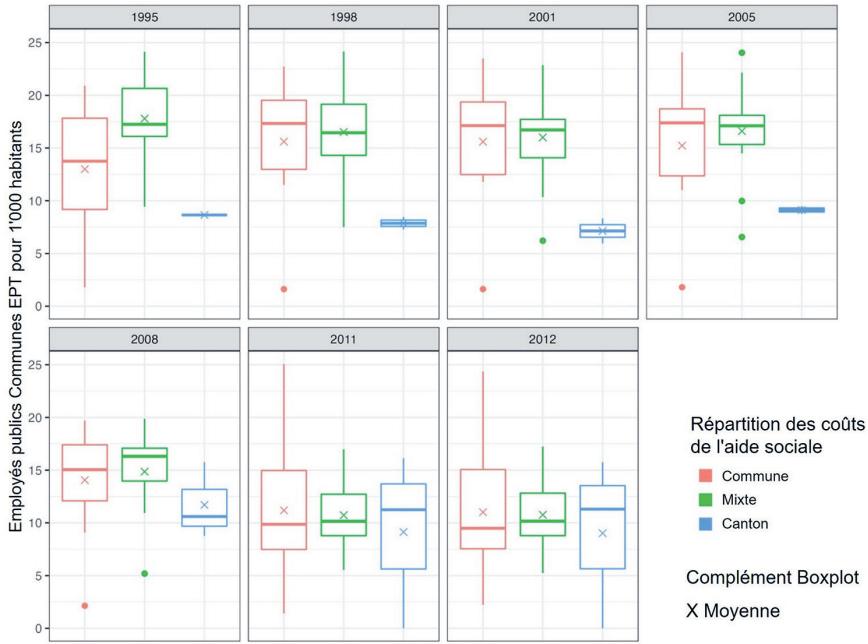


Figure 5 : Professionnalisme de l’administration au niveau communal ventilé selon la part cantonale des coûts de l’aide sociale

sation des charges sociales, pour les années du jeu de données BADAC. Nous pouvons constater que ce n’est que pour les années 2005–2012 qu’il y a une certaine corrélation entre le professionnalisme de l’administration au niveau communal et l’existence d’un mécanisme de compensation. Le professionnalisme de l’administration au niveau communal n’explique que partiellement l’existence d’un mécanisme de compensation des charges sociales.

Bilan

Cette section a examiné les facteurs explicatifs au niveau de la Confédération et des cantons. Le DPAE au niveau fédéral explique bien le changement du niveau compétent AT/APAE dans les cantons. En revanche, en ce qui concerne la forme juridique de l’instance de recours, il s’avère que l’arrêt du Tribunal fédéral de décembre 1992 peut expliquer en partie les développements de la réforme. Le DPAE fournit l’explication pour les autres cantons. Le professionnalisme de l’administration au niveau communal contribue à expliquer le niveau compétent de l’AT. En ce qui concerne la conception du financement subsidiaire des frais de placement, le pro-

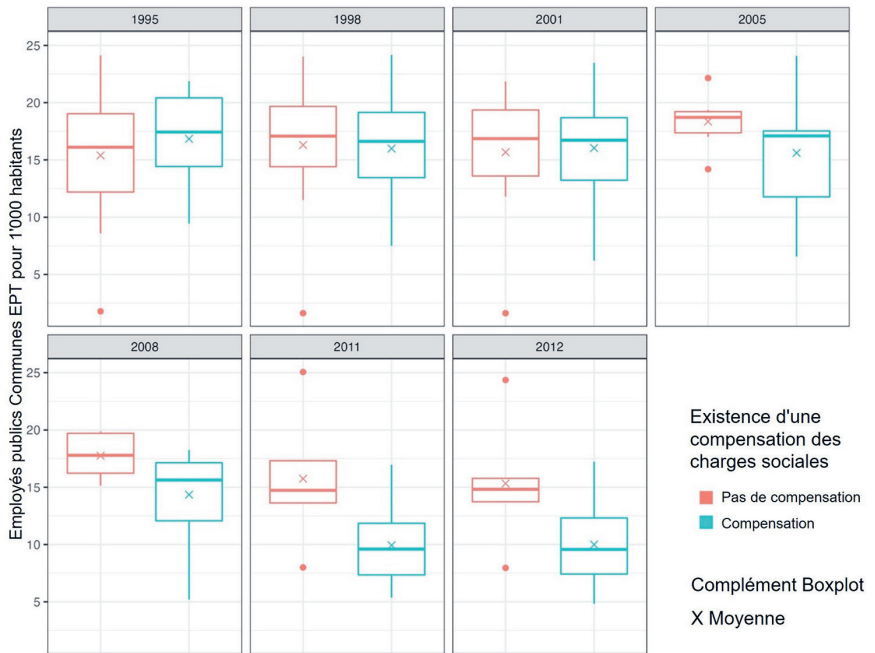


Figure 6 : Professionnalisme de l'administration au niveau communal ventilé selon la conception d'une compensation des charges sociales (à l'exclusion des cantons avec aide sociale cantonale)

Le professionnalisme de l'administration au niveau communal explique une partie de la variabilité de la répartition des coûts de l'aide sociale entre les communes et le canton ainsi que celle du mécanisme de compensation des charges sociales.

Conséquences

Introduction

Cette section est consacrée aux effets des dimensions caractéristiques des régimes politiques cantonaux, décrites dans les sections précédentes, sur le nombre de placements de mineurs relevant du droit civil. Pour ce faire, nous examinons le nombre de placements de 1996 à 2018 dans les cantons de Soleure, Vaud, Lucerne et Glaris. Nous trouvons des signes plausibles indiquant que les réglementations examinées dans cet article peuvent avoir un lien avec le nombre de placements de droit civil. Cela confirme les résultats de Häfeli et Voll (2007), qui montrent que l'organisation des autorités peut avoir une influence sur les mesures de protection de l'enfant. Dans son travail, Tschudi (2015) discute des effets incitatifs possibles

des systèmes de compensation des charges sociales. Par rapport aux autres cantons, le canton de SO enregistre un nombre de placements de mineurs supérieur à la moyenne depuis 2005. Les changements dans les dispositifs institutionnels pourraient avoir fait évoluer les chiffres. Le canton de VD a un nombre de placements de mineurs inférieur à la moyenne intercantonale depuis 2003, mais la différence est faible. Dans le canton de VD, il existe une corrélation temporelle entre la réduction de la part cantonale des coûts de l'aide sociale et une diminution des placements. Dans le canton de LU, le nombre de placements de mineurs évolue de manière très similaire à la moyenne intercantonale. L'étude suggère que l'introduction de la compensation des charges en 2001 pourrait avoir conduit à une augmentation des placements. La petite taille du canton de GL entraîne de plus grandes fluctuations dans le nombre de placements pour 10 000 mineurs. Nous aurions pu nous attendre à une augmentation des placements après la cantonalisation des services sociaux, mais les données montrent le contraire.

Nombre de placements de droit civil

Les figures suivantes montrent l'évolution du nombre de placements de droit civil pour 10 000 mineurs dans les cantons sélectionnés ainsi que la moyenne pondérée pour l'ensemble de la Suisse. Cette moyenne indique le nombre de mineurs ayant été placés en Suisse pour 10 000 mineurs¹². Les placements pris en compte sont les mesures de protection de l'enfant selon les art. 310 et 311/312 CC de la statistique COPMA. En raison de l'introduction du DPEA en 2013, la COPMA n'a pas pu collecter de chiffres fiables en 2013 et 2014, raison pour laquelle ceux-ci n'apparaissent pas dans les figures suivantes.

Canton de Soleure

Dans le canton de SO, le nombre de placements de droit civil entre 1996 et 2002 correspondait à environ 14 placements pour 10 000 mineurs, ce qui est inférieur à la moyenne nationale. À partir de 2002, on observe une augmentation constante au fil des ans : en 2006, on compte déjà 31 placements pour 10 000 mineurs. Par la suite, l'augmentation s'est quelque peu ralentie, mais le canton de SO enregistre déjà près de 40 placements pour 10 000 mineurs en 2010, et 52 en 2017. L'augmentation depuis 2002 a eu pour conséquence que le canton de SO présente un nombre de placements supérieur à la moyenne à partir de 2005. Cette tendance s'est éga-

¹² Comme les données du canton de NE se trouvent à plus de deux écarts types de la moyenne, elles ont été classées comme valeurs aberrantes, et exclues de l'analyse. Le canton de SH n'a fourni des données qu'à partir de 1999, le canton de BL à partir de 2006. Pour les cantons d'AG et de GE, les données manquent pour les années 2015 et 2016, et pour le canton d'AR pour l'année 2015.

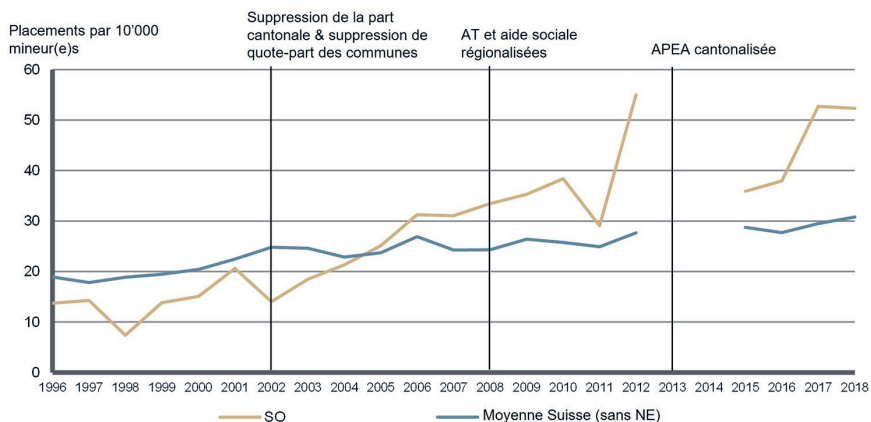


Figure 7 : Évolution des placements de droit civil dans le canton de SO et en Suisse

Source : Statistique COPMA, mesures de protection de l'enfant en vigueur à la fin de l'année, art. 310 et art. 311/312

lement poursuivie après l'introduction du DPEA, le canton de Soleure se situant ainsi toujours au-dessus de la moyenne suisse.

Outre le nombre de placements de droit civil, la figure 7 montre également les changements relatifs aux dimensions décrites dans la section 2. En 2002, le canton de SO a modifié le financement subsidiaire et, en 2008, il a régionalisé l'autorité tutélaire et l'aide sociale. En 2013, le canton a introduit des autorités cantonales de protection de l'enfant¹³.

La modification du financement subsidiaire en 2002 comprenait, d'une part, la suppression de la part cantonale de 35 %, de sorte que les communes devaient désormais assumer l'intégralité des coûts de l'aide sociale. D'autre part, la quote-part de 30 % que chaque commune devait supporter avant que les autres dépenses ne soient réparties entre toutes les communes a été annulée. L'annulation de cette quote-part peut expliquer l'augmentation des placements de droit civil à partir de 2002, car dans le canton de SO, les communes étaient également responsables des décisions de placement, et l'annulation de la quote-part réduisait donc les conséquences financières d'un placement.

Comme mentionné ci-dessus, l'autorité tutélaire et l'autorité d'aide sociale ont été organisées de manière intercommunale en 2008. On ne peut exclure un certain lien avec le ralentissement de l'augmentation des placements en 2006, étant donné qu'en 2005 déjà, une modification de la base légale autorisait explicitement le regroupement en centres régionaux de tutelle.

¹³ En outre, depuis janvier 2020, le canton prend en charge les frais d'aide sociale occasionnés par les placements extrafamiliaux de mineurs. Ce changement se situe en dehors de notre période d'étude.

Canton de Vaud

Dans le canton de VD, le nombre de placements de droit civil pour 10 000 mineurs a diminué à partir de 1998 et stagné entre 20 et 23 à partir de 2003, comme le montre la figure 8. Après l'introduction du DPEA, les placements se situent entre 23 et 25 pour 10 000 mineurs. Ainsi, après avoir connu un nombre de placements supérieur à la moyenne jusqu'en 2003, le canton de Vaud se situe ensuite très près de la moyenne suisse.

Tout comme le canton de SO, le canton de VD a réduit en 2002 la part cantonale des coûts de l'aide sociale, passant de 66 % à 50 %. Parallèlement, on observe dans le canton de VD une réduction du nombre de placements de droit civil. Étant donné que dans ce canton, ce sont les tribunaux de district qui sont compétents pour les décisions de placement, nous ne nous étions en fait attendus à aucun effet, ou alors à un effet inverse. Il est donc possible que d'autres facteurs aient été déterminants pour ce changement. Par exemple, la même année, la compétence en matière d'autorisation et de surveillance des foyers et des familles nourricières a été transférée du Département de la sécurité sociale et des assurances au Département de la formation et de la jeunesse.

En 2010, il y a eu un autre changement dans le financement subsidiaire, en vertu duquel l'intégralité des coûts de celui-ci ont été pris en charge par le canton. Ce changement n'a eu cependant aucune répercussion sur le nombre de placements de droit civil.

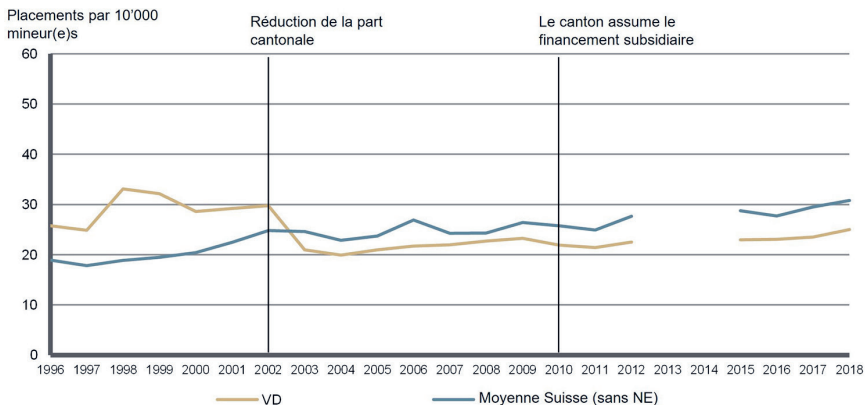


Figure 8 : Évolution des placements de droit civil dans le canton de VD et en Suisse

Source : Statistique COPMA, mesures de protection de l'enfant en vigueur à la fin de l'année, art. 310 et art. 311/312

Canton de Lucerne

En 1996, le canton de LU, avec environ 18 placements pour 10 000 mineurs, s'aligne sur la moyenne suisse. Alors que les chiffres nationaux augmentent au cours des années suivantes, ceux du canton de LU chutent à 14 placements pour 10 000 mineurs en 2002. À partir de 2003, les chiffres augmentent à nouveau et sont supérieurs à la moyenne nationale à partir de 2004. Après l'introduction du DPAE, on observe une nette réduction du nombre de placements de droit civil, passant en dessous de la moyenne nationale.

Ce qui est particulièrement intéressant dans cette évolution, c'est le renversement de la tendance en 2002, qui intervient après l'introduction d'une compensation horizontale des charges en 2001. Selon ce modèle de compensation des charges, les communes sont exonérées si la moyenne des deux années précédentes témoigne de charges d'aide sociale supérieures à la moyenne cantonale. Cela pourrait expliquer que le nombre de placements de droit civil augmente par la suite, car les conséquences financières pour l'autorité communale décisionnaire sont réduites.

En 2008 déjà, une modification de la loi a une nouvelle fois supprimé la compensation horizontale des charges. Cette deuxième modification de la compensation des charges ne montre pas de lien visible avec le nombre de placements. Toutefois, la même année, une modification a également été apportée à la réglementation relative aux subventions cantonales d'exploitation versées aux foyers agréés, les contributions au déficit remplaçant les forfaits de prestations.

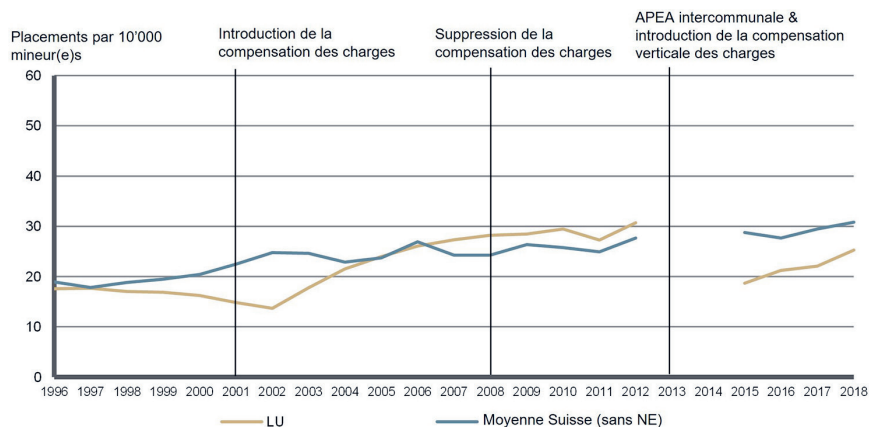


Figure 9 : Évolution des placements de droit civil dans le canton de LU et en Suisse

Source : Statistique COPMA, mesures de protection de l'enfant en vigueur à la fin de l'année, art. 310 et art. 311/312

Canton de Glaris

En comparaison avec les cantons considérés jusqu'ici, l'évolution dans le canton de GL est nettement plus irrégulière. Ainsi, les chiffres sont tantôt supérieurs, tantôt inférieurs à la moyenne suisse pendant quelques années. La forte augmentation jusqu'en 2002 et la baisse des chiffres après l'introduction du DPEA sont particulièrement flagrantes. L'une des raisons de cette forte variabilité réside dans le fait que, pour un canton qui ne compte que 8000 mineurs environ, même de petits changements ont une répercussion importante sur le nombre de placements de droit civil pour 10 000 mineurs. Ainsi, les chiffres absolus allant de 4 enfants placés en 2016 à 35 enfants placés en 2003 entraînent des fluctuations allant de 9 à 43 placements pour 10 000 mineurs, comme le montre la figure 10.

Le pic de 2009 est particulièrement intéressant dans cette évolution : un an auparavant, le canton avait pris en charge la compétence de l'autorité tutélaire et de l'autorité d'aide sociale. Ainsi, malgré le changement, le même niveau reste compétent pour les décisions et le financement subsidiaire (avant 2008, les communes étaient compétentes pour les deux). La réduction du nombre de cas est surprenante, car les autorités cantonales sont en général moins directement concernées par les restrictions financières que les autorités communales. Dans ce cas, la modification du financement subsidiaire n'explique donc pas le changement observé.

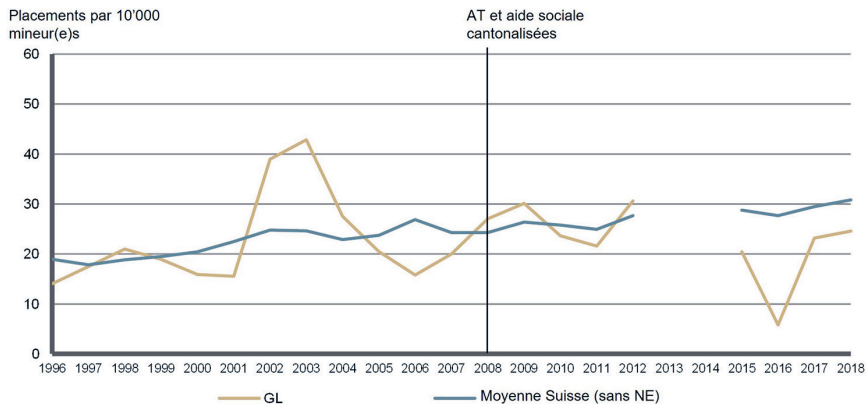


Figure 10 : Évolution des placements de droit civil dans le canton de GL et en Suisse

Source : Statistique COPMA, mesures de protection de l'enfant en vigueur à la fin de l'année, art. 310 et art. 311/312

Bilan

L'examen des quatre cantons SO, VD, LU et GL montre que les différences dans la conception des politiques de placement se reflètent également dans le nombre de placements de droit civil. En outre, nous trouvons dans les cantons sélectionnés des indications de l'existence d'un lien entre les dimensions examinées dans cet article et le nombre de placements de droit civil. Mais en même temps, deux défis apparaissent lors de l'identification de ces liens : d'une part, souvent dans les cantons, plusieurs aspects du système de protection de l'enfant sont modifiés en même temps, et d'autre part, les liens peuvent s'établir dans différentes directions selon la situation initiale du canton.

Tableau 2 : Changements dans les dimensions entre 1996 et 2018

	SO	VD	LU	GL
Compétence de l'AT/l'APEA	2008 : nouvelle compétence au niveau de l'association intercommunale 2013 : nouvelle compétence au niveau cantonal		2013 : nouvelle compétence au niveau de l'association intercommunale	2008 : Cantonali- sation de la compé- tence de l'AT/l'APEA
Financement subsidiaire : part cantonale de l'aide sociale	2002 : suppression de la part cantonale	2002 : réduction de la part cantonale de 66 % à 50 %.		2008 : Cantonali- sation de l'aide sociale
Financement subsidiaire : compensation des charges	2002 : suppression de la quote-part des communes dans le cadre de la compensation horizontale des charges		2001 : Introduction de la compensation des charges (d'abord mixte, puis horizontale à partir de 2003) 2008 : suppression de de la compensation horizontale des charges 2013 : Introduction de la compensation verticale des charges	

Le tableau 2 présente les réformes réalisées dans les cantons étudiés au cours de la période 1996–2018. Dans les cantons de SO, LU et GL, une régionalisation ou une cantonalisation de la compétence de l'AT/l'APEA a eu lieu durant la période 1996–2018. La part cantonale des coûts de l'aide sociale a changé dans les trois cantons de SO, VD et GL, mais les réformes ont été différentes : dans le canton de SO, cette part a été supprimée, dans le canton de VD, elle a été réduite de 66 % à 50 %, et dans le canton de GL, l'aide sociale a été cantonalisée. Dans le canton de SO, en même temps, la quote-part des communes a été supprimée. Des changements concernant la compensation des charges ont également eu lieu dans le canton de LU.

La mise en regard des réformes montre clairement qu'elles sont très différentes d'un canton à l'autre, ou qu'elles combinent différents aspects et dimensions. Dans le canton de GL, par exemple, la cantonalisation de l'AT/l'APEA a eu lieu en même temps que la cantonalisation de l'aide sociale. Dans le canton de SO, la modification de la part cantonale de l'aide sociale a été combinée avec la suppression de la quote-part des communes. Cela affecte la comparabilité des effets entre les cantons, tout comme les différentes situations de départ des cantons. Des recherches supplémentaires et des analyses approfondies sont nécessaires pour mieux comprendre les liens entre les dimensions et le nombre de placements de droit civil.

Une comparaison du nombre de placements de droit civil dans la statistique COPMA, aussi bien entre les cantons qu'au fil du temps dans les différents cantons, doit être interprétée avec prudence en raison de la base de données. Ainsi, il existe des indices montrant que les cantons ont parfois utilisé des méthodes de comptage différentes et que celles-ci ont, en sus, évolué au fil du temps. Estermann (2013) l'a démontré dans une réanalyse du nombre de cas dans le droit de la protection de l'adulte. Il s'agit néanmoins de l'ensemble de données le plus complet disponible sur la thématique des placements pour (presque) tous les cantons. Nous considérons donc que l'analyse de ces données est tout de même utile, car elle peut nous fournir des indications importantes sur *d'éventuelles corrélations*.

En ce qui concerne les effets des différentes conceptions des politiques cantonales de placement, il convient en outre de noter que de nombreuses conséquences, notamment en matière de protection du bien de l'enfant et de protection juridique, ne peuvent pas être appréhendées de manière adéquate dans la perspective de notre analyse.

Conclusions

Les politiques cantonales de placements d'enfants et de jeunes depuis les années 1970, leur conception ainsi que leurs causes et conséquences sont au cœur de cet article.

Dans ce cadre, il a été possible d'identifier des différences intercantionales et des changements de politiques au fil du temps. Les grandes tendances peuvent être résumées comme suit : premièrement, on assiste au cours de la période considérée à un déplacement des compétences du niveau communal vers le niveau cantonal. Deuxièmement, les instances judiciaires se voient renforcées par rapport aux instances administratives ; on assiste à une judiciarisation croissante. Troisièmement, en ce qui concerne le financement subsidiaire des placements de droit civil, on observe une tendance à renforcer les mécanismes de compensation horizontale et/ou verticale des charges. Et quatrièmement, on constate que se produit au cours du temps une homogénéisation intercantonale, notamment en raison des adaptations du droit fédéral.

Si l'on s'interroge sur les moteurs de ces évolutions, plusieurs explications s'offrent à nous. Les évolutions générales de la société, notamment l'évolution des valeurs sociales avec une attention accrue portée au bien de l'enfant, ainsi que des attentes plus élevées en matière de protection juridique des personnes concernées, jouent un rôle essentiel. Ces développements influencent notamment les modifications du droit fédéral, qui sont à leur tour déterminantes pour la conception des politiques cantonales. Outre l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE), entrée en vigueur en 1978, il convient d'accorder une attention particulière au nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte (DPEA), que les cantons devaient mettre en œuvre jusqu'en 2013. Ces deux réformes du droit fédéral ont encouragé les tendances à l'harmonisation entre les cantons, facteur décisif pour les tendances constatées à la cantonalisation. En revanche, la judiciarisation observée est moins liée aux adaptations juridiques mentionnées qu'à un arrêt du Tribunal fédéral de 1992, qui, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), a exigé une instance de recours judiciaire.

Pour expliquer les différences entre les politiques cantonales en ce qui concerne l'attribution des autorités tutélaires (AT) ou des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) au niveau communal ou cantonal, on peut constater qu'elles se situent plutôt au niveau fédéral inférieur dans les cantons où le professionnalisme de l'administration est élevé au niveau communal. Inversement, un faible professionnalisme de l'administration au niveau communal favorise la cantonalisation de ces tâches.

Si nous considérons l'évolution du nombre de placements dans les cantons, nous pouvons constater des évolutions individuelles spécifiques. En raison de cette hétérogénéité, il n'est guère possible de tirer des conclusions pour l'ensemble des cantons. Au sein d'un même canton, on peut toutefois constater des changements dans le nombre de placements de droit civil, qui peuvent être liés à des adaptations des politiques cantonales en matière de placement extrafamilial. Les modifications des modalités de financement, notamment, entraînent également des changements dans le nombre de placements. Ces changements doivent être replacés dans le contexte cantonal. La prudence est toutefois de mise dans l'interprétation

causale de ces observations. Il ne faut pas seulement tenir compte du fait qu'il s'agit ici d'une simple étude d'observation. Il convient également de souligner qu'une identification causale est rendue difficile par le fait qu'en règle générale, les cantons n'adaptent pas leur régime politique en fonction d'une seule dimension. Au contraire, les réformes se présentent généralement sous la forme de paquets de réformes comprenant différentes adaptations ; isoler l'effet d'un changement spécifique devient alors difficile.

Au cours de la période étudiée, on observe que les bases légales fédérales, adaptées en raison de l'évolution de l'esprit du temps, ont eu une incidence significative sur les politiques cantonales de placement extrafamilial. En outre, nos recherches montrent que ces changements de politique sont pertinents pour les pratiques cantonales en matière de placement extrafamilial : la politique fait une différence !

Bibliographie

- CHSTAT. Plateforme statistique des cantons et des villes suisses. ESEHA. <https://www.chstat.ch>. Office fédéral de la statistique (2022). Régions d'analyse. Consulté le 25 juillet 2022, de <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/regions-analyse.html>.
- Estermann, J. (2013). Reanalyse der Fallzahlen im Erwachsenenschutzrecht. *Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz / Revue de la protection des mineurs et des adultes*, 68(2), 71–78.
- Champion, C., & Bonoli, G. (2013). Politisch-administrative Strukturen und Umsetzungsprozesse der Sozialpolitik. Dans A. Ladner, J.-L. Chapplet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (éd.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 705–730). NZZ Libro.
- Häfeli C., & Voll, P. (2007). Die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht. *Zeitschrift für Vormundchaftswesen/Revue du droit de tutelle*, 2/2007, 51–64.
- Hauss, G., Gabriel, T., & Lengwiler, M. (2018). *Fremdplatziert : Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*. Chronos.
- Ladner, A. (2013). Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung. Dans A. Ladner, J. Chapplet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (éd.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 23–46). NZZ Libro.
- Jud, A., & Knüsel, R. (2019). Structure and Challenges of Child Protection in Switzerland. Dans L. Merkel-Holguin, J. D. Fluke & R. D. Krugman (éd.), *National Systems of Child Protection*, 8, 207–227. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-93348-1_11.
- Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes COPMA (2022). *KOKES-Statistik 1996–2018*. Consulté le 25 juillet 2023, de <https://www.kokes.ch/fr/documentation/statistiques/annees-antérieures>.
- Lengwiler, M., Hauss, G., Gabriel, T., Praz, A., & Germann, U. (2013). *Bestandsaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder*. Bern : Bundesamt für Justiz.
- Müller, G. (2010). *Gerichtliche Beschwerdeinstanz Gemäss Art. 450 NZGB Im Kanton Zürich*. Erlinsbach.
- Mueller, S. (2015). *Theorising Decentralisation : Comparative Evidence from Sub-National Switzerland*. ECPR Monographs. ECPR Press.

- Sager, F., Ingold, K., & Balthasar, A. (2018). Policy-Analyse in der Schweiz : Besonderheiten, Theorien, Beispiele. *Politik und Gesellschaft in der Schweiz*. Vol. 4 (2^e éd.). NZZ Libro.
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A., & Keuffer, N. (2021). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017*. Somedia Buchverlag.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2013). Die Gemeindeverwaltungen. Dans A. Ladner, J. Chapplet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (éd.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 149–166). NZZ Libro.
- Tschudi, D. (2015). *Ausgleich oder Wettbewerb ? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich. Ein systematisierter Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich*. Masterarbeit, Universität Bern.
- Zatti, K. B. (2005). *Das Pflegekinderwesen in der Schweiz – Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung*. Bundesamt für Justiz.

Annexe

Tableau 3 : Tableau détaillé niveau compétent AT/APEA, forme juridique instance de recours tutélaire et financement subsidiaire

Canton	Niveau compétent AT/APEA	Forme juridique instance de recours tutélaire	Financement subsidiaire : parts cantonales	Financement subsidiaire : compensation des charges
Zurich	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Association intercommunale	1970–1992 : Administration 1993–2018 : Tribunal	1970–1981 : 0–30 % 1982–2011 : 5–50 % 2012–2018 : 4 %/20 %	1970–2018 : pas de compensation des charges
Berne	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton (décentralisé dans les arrondissements de l'APEA)	1970–1978 : Administration 1979–2018 : Tribunal	1970–1972 : 70 % 1973–1993 : 60 % 1994 : 55 % 1995–2002 : 51 % 2003–2018 : 50 %	1970–2018 : horizontale
Lucerne	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Association intercommunale	1970–1993 : Administration 1994–2018 : Tribunal	1970–2018 : 0 %	1970–2000 : pas de compensation des charges 2001–2002 : mixte 2003–2007 : horizontale 2008–2012 : pas de compensation des charges 2013–2018 : verticale
Uri	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton	1970–2012 : Administration 2013–2018 : Tribunal	1970–1975 : divers 1976–1997 : 0 % 1998–2007 : divers 2008–2018 : 0 %	1970–2007 : pas de compensation des charges 2008–2018 : verticale

Canton	Niveau compétent AT/APEA	Forme juridique instance de recours tutélaire	Financement subsidiaire : parts cantonales	Financement subsidiaire : compensation des charges
Schwyz	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton	1970–2012 : Administration 2013–2018 : Tribunal	1970–1984 : 50 % 1985–2018 : 0 %	1970–2001 : pas de compensation des charges 2002–2018 : verticale
Obwald	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton	1970–2012 : Administration 2013–2018 : Tribunal	1970–2018 : 0 %	1970–2018 : pas de compensation des charges
Nidwald	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton	1970–1996 : Administration 1997–2018 : Tribunal	1970–1977 : divers 1978–2018 : 0 %	1970–2018 : pas de compensation des charges
Glaris	1970–2007 : Commune 2008–2018 : Canton	1970–1987 : administration 1988–2018 : Tribunal	1970–2007 : 0 % 2008–2018 : 100 %	1970–2018 : pas de compensation des charges
Zoug	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton	1970–2012 : Administration 2013–2018 : Tribunal	1970–1983 : 10–40 % 1984–2005 : 50 % 2006–2018 : 0 %	1970–2018 : pas de compensation des charges
Fribourg	1970–2018 : Canton (décentralisé dans les districts)	1970–2018 : Tribunal	1970–1993 : divers 1994–2011 : 50 % 2012–2018 : 40 %	1970–1993 : pas de compensation des charges 1994–2018 : horizontale
Soleure	1970–2007 : Commune 2008–2012 : Association intercommunale 2013–2018 : Canton	1970–2004 : Administration 2005–2018 : Tribunal	1970–1988 : 0 % 1989–2001 : 35 % 2002–2018 : 0 %	1970–1988 : pas de compensation des charges 1989–2018 : horizontale
Bâle-Ville	1970–2018 : Canton	1970–1996 : Administration 1997–2018 : Tribunal	1970–2001 : 0 % 2002–2018 : 100 %	1970–2007 : pas de compensation des charges 2008–2018 : verticale

Canton	Niveau compétent AT/APEA	Forme juridique instance de recours tutélaire	Financement subsidiaire : parts cantonales	Financement subsidiaire : compensation des charges
Bâle-Campagne	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Association intercommunale	1970–1993 : Administration 1994–2018 : Tribunal	1970–2018 : 0 %	1970–2002 : pas de compensation des charges 2008–2018 : verticale
Schaffhouse	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton	1970–1994 : Administration 1995–2018 : Tribunal	1970–1984 : 0 % 1985–1995 : 50 % 1996–2007 : 30–90 % 2008–2018 : 25 %	1970–1995 : pas de compensation des charges 1996–2018 : horizontale
Appenzell Rhodes-Extérieures	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton	1970–2012 : Administration 2013–2018 : Tribunal	1970–2018 : 0 %	1970–2007 : pas de compensation des charges 2008–2018 : horizontale
Appenzell Rhodes-Intérieures	1970–2018 : Canton (1970–2012 décentralisé dans les parties du canton)	1970–2012 : Administration 2013–2018 : Tribunal	1970–1996 : 0 % 1997–2018 : 100 %	1970–2018 : pas de compensation des charges
Saint-Gall	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Association intercommunale	1970–1995 : Administration 1996–2018 : Tribunal	1970–1985 : divers 1986–2018 : 0 %	1970–2013 : pas de compensation des charges 2014–2018 : verticale
Grisons	1970–2012 : Canton (décentralisé dans les arrondissements) 2013–2018 : Canton (décentralisé dans les régions)	1970–2018 : Tribunal	1970–1978 : 33 % 1979–1994 : 25 % 1995–2015 : 27 % 2016–2018 : 0 %	1970–1994 : pas de compensation des charges 1995–2015 : horizontale 2015–2018 : verticale
Argovie	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton (décentralisé dans les districts)	1970–2018 : Tribunal	1970–2018 : divers	1970–1983 : pas de compensation des charges 1984–2018 : mixte

Canton	Niveau compétent AT/APEA	Forme juridique instance de recours tutélaire	Financement subsidiaire : parts cantonales	Financement subsidiaire : compensation des charges
Thurgovie	1970–2012 : Commune 2013–2018 : Canton (décentralisé dans les districts)	1970–2012 : Administration 2013–2018 : Tribunal	1970–2018 : 0 %	1970–2002 : pas de compensation des charges 2003–2018 : verticale
Tessin	1970–2000 : Commune 2001–2018 : Association intercommunale	1970–2000 : Administration 2001–2018 : Tribunal	1970–1980 : 100 % 1981–2003 : 70 % 2004–2012 : 80 % 2013–2018 : 75 %	1970–2018 : pas de compensation des charges
Vaud	1970–2018 : Canton (décentralisé dans les districts)	1970–2018 : Tribunal	1970–1978 : divers 1979–2001 : 66 % 2002–2018 : 50 %	1970–2018 : horizontale
Valais	1970–2018 : Commune	1970–1998 : Administration 1999–2018 : Tribunal	1970–1996 : <50 % 1997–2004 : 40 % 2005–2010 : 61 % 2011–2018 : 70 %	1970–1996 : pas de compensation des charges 1997–2018 : horizontale
Neuchâtel	1970–2010 : Canton (décentralisé dans les districts) 2011–2018 : Canton	1970–2018 : Tribunal	1970–1993 : 60 % 1994–2000 : 50 % 2001–2014 : 40 % 2015–2018 : 60 %	1970–2018 : horizontale
Genève	1970–2018 : Canton	1970–2018 : Tribunal	1970–2018 : 100 %	1970–2018 : pas de compensation des charges
Jura	1979–2012 : Commune 2013–2018 : Canton	1979–2018 : Tribunal	1979–2010 : 60 % 2011–2018 : 72 %	1979–2018 : horizontale

PARTIE III

**Mise en œuvre,
compétences,
responsabilités**





Protéger la collectivité ou l'individu ?

Controverses quant au rôle de l'expertise psychiatrique et de la médecine pénitentiaire en Suisse romande (1970–1980)

*Cristina Ferreira¹, Jacques Gasser², Ludovic Maugué¹,
Mikhaël Moreau¹, Mirjana Farkas¹*

*¹ Haute école des professions de la santé Vaud ;
² Université de Lausanne, Faculté de biologie et de médecine*

Au carrefour d'une « psychiatrie thérapeutique » et d'une « psychiatrie de la défense sociale », pour reprendre les termes de Denis Salas (2009), l'expertise légale suscite régulièrement des débats. Devenir un-e auxiliaire de la justice place en effet les médecins psychiatres dans une posture singulière suscitant des questionnements, au sein et en-dehors de leur discipline. Qu'il s'agisse de la maîtrise inégale des attentes judiciaires, d'un langage plus ou moins compréhensible, ou encore d'une autonomie vis-à-vis des mandataires plus déclarée que réelle, sur divers aspects, la pratique s'expose aux critiques. À l'échelle de la Suisse romande, ces débats ont été particulièrement vifs au cours des années 1970–1980. Le caractère équivoque des rapports tissés entre la discipline médicale, la justice et le champ pénitentiaire est dénoncé par les un-e-s, réfuté par d'autres.

Nous nous proposons de suivre, au plus près de leurs prises de position, les personnes directement impliquées tant dans la pratique de l'expertise légale que dans celle de la médecine pénitentiaire. Il arrive que des protagonistes prennent le public à témoin des divergences de vue, de sorte que les problèmes, généralement confinés dans le secret des univers professionnels, se trouvent sous les projecteurs. Assurément exceptionnels, ces débats publicisés nous font accéder aux confrontations d'idées, de valeurs et de normes.

Historiquement situées, les controverses dont il sera question ont partie liée au climat contestataire entourant alors les conditions de détention. Les moments d'affrontement – à l'occasion de congrès, de tribunes parues dans les journaux, de publications dans les revues professionnelles – laissent apparaître des clivages fondamentaux qui, à bien regarder de près, renvoient à des dilemmes de l'action publique toujours irrésolus. Les mesures pénales, d'une durée indéterminée et exécutées en prison, constituent indéniablement la lame de fond de ces conflits ; elles cristallisent tout particulièrement la tension entre assistance et coercition.

Psychiatrie et « défense sociale nouvelle »

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, moment décisif où, selon le professeur de droit Jean Graven (1899–1987), « le monde aspire à un renouveau social et spirituel radical », il s'agissait, pour un nouveau courant juridique, de revoir les fondements de la justice pénale sur des bases « réalistes et humanistes ». Pour les partisan·e·s de la « défense sociale nouvelle » dont la figure de proue est le magistrat français Marc Ancel (1902–1990), on ne saurait en effet vaincre la récidive sans s'attaquer à la racine du mal. Si le « droit punitif expiatoire », auquel reste attachée l'orthodoxie judiciaire, satisfait la soif populaire de vengeance, son archaïsme le dispute à son inefficacité. En revanche, essaimer tout au long de la chaîne pénale une visée sociale, corrective et de reclassement est le meilleur moyen pour espérer de réels bénéfices des sanctions (Graven, 1959).

L'expertise psychiatrique, instrument de réforme pénale et d'humanisation des sanctions

C'est dans ce contexte que la place de l'expertise psychiatrique est pensée à nouveaux frais. Car pour discerner « l'aptitude à ressentir la nécessité du châtiment et à en bénéficier », le concours de la psychiatrie est jugé indispensable. Elle est d'autant plus valorisée par des pénalistes comme Jean Graven qu'elle est à même de déchiffrer et d'expliquer aux profanes non seulement la part inconsciente des passages à l'acte, mais aussi le rapport subjectif de l'individu à la faute commise. Or c'est sur « le sentiment intime de la responsabilité » que la défense sociale nouvelle fait reposer « le moteur de la réinsertion sociale » (Ancel, 1965). Simultanément, elle réserve aux « personnalités antisociales » – dépourvues de ce sentiment et de la volonté de s'amender – les mesures pénales d'internement, à durée indéterminée, visant à contrôler le risque de récidive. Marc Ancel et Jean Graven estiment toutefois que l'expertise doit surtout servir à étudier la personnalité du délinquant en vue de son traitement.

Afin de conférer une véritable dimension curative et éducative aux mesures pénales, la personne devait ainsi bénéficier, à toutes les étapes du parcours judiciaire, d'un encadrement par un personnel formé. Pour concrétiser ces aspirations réformatrices, il était d'abord nécessaire d'identifier les problèmes posés par les pratiques en vigueur. En 1959, dans un article de la *Revue pénale suisse*, Jean Graven souligne d'emblée « la nécessité aujourd'hui urgente » d'une « entente indispensable des médecins et des juristes en vue d'une réforme profonde de la législation suisse » sur le traitement des délinquants psychiquement anormaux. Le juriste observe que le Code pénal de 1942 est « incertain sur la voie à suivre » – peine, thérapie, sûreté, éducation – et « absolument insuffisant dans son organisation pratique et son exécution » ; les mesures prévues aux articles 14 et 15 CP demeurent « mal définies », tandis que les juges se limitent à suivre la lettre du

code en ordonnant un placement dans un hospice ou un hôpital psychiatrique, sans avoir à se préoccuper de l'efficacité réelle de ces mesures¹.

Le pragmatisme de Jacques Bernheim

Fin connaisseur de ces débats doctrinaux, Jacques Bernheim (1924–2008) choisit quant à lui la voie des réalisations concrètes. Directeur de l'Institut genevois de médecine légale (IML) pendant trente ans (1961–1991), Bernheim conçoit son mandat de manière à concilier deux prérogatives. Bien que le médecin légiste contribue par son rôle à « protéger la collectivité contre les éléments asociaux », il se soucie aussi de préserver « l'individu soumis à la pression de la collectivité ». S'il ambitionne d'appliquer un programme de modernisation des soins fortement imprégné des conceptions de la défense sociale nouvelle, le chantier est alors pour le moins vaste. Un seul médecin dispense des consultations à la prison genevoise de Saint-Antoine, essentiellement en urgence. Rapidement investi dans la création d'un service médico-psychiatrique pénitentiaire, Bernheim engage du personnel, diversifie l'accès aux soins et place dès 1964 le quartier carcéral des HUG sous la responsabilité de son institut. Développement socioprofessionnel et culturel, approches psychothérapeutiques, traitements dentaires, interventions destinées à l'ablation de tatouages stigmatisants, etc. : pour le directeur de l'IML, le système pénal doit également être bénéfique pour les personnes incarcérées.

Auteur pionnier des fondements éthiques de la médecine pénitentiaire, Bernheim n'a de cesse de réfléchir aux difficultés inhérentes à la situation de l'expertise légale et aux risques d'attenter aux droits des personnes expertisées. Le respect de l'intimité et du secret médical étant mis à l'épreuve par la publicité des audiences, il appelle de ses vœux l'institution de « huis-clos partiels » lors des procès (Bernheim, 1963). Dans le même ordre d'idées, l'expert·e dont la « responsabilité morale » est engagée doit faire montre de retenue dans les renseignements livrés et « s'abstenir de révélations traumatisantes ou déshonorantes » inutiles à la compréhension des faits. Pour Bernheim, « le travail d'expertise est inséparable d'un souci thérapeutique ». Le mandat judiciaire devient dès lors un moyen privilégié pour entrevoir la motivation de la personne à entamer une thérapie. Outre les suivis en détention préventive, la création de consultations ambulatoires pour les détenu·e·s libéré·e·s fait du reste partie de cette volonté d'associer étroitement clinique et expertise légale.

1 L'article 14 prévoyait une mesure d'internement dans un hôpital lorsque les délinquants jugés irresponsables ou dont la responsabilité est restreinte compromettent la sécurité publique. L'article 15 justifiait cette même mesure par le besoin de soins. Lors de la révision du Code pénal en 1971, ces deux articles ont été supprimés.

Un moment critique en Suisse romande

Cette volonté de moderniser les dispositifs de soins et d'expertise légale a pour toile de fond législative des travaux de remaniement du Code pénal. Ils aboutissent à une révision partielle en 1971, avec l'introduction de l'article 43 relatif aux « délinquants mentalement anormaux ». Sur le plan de la procédure, les questions soumises aux expert-e-s sont désormais plus nombreuses, plus détaillées et davantage orientées vers les recommandations de traitements. Corollaire de cette conception influencée par la doctrine de la défense sociale nouvelle, le suivi psychothérapeutique et social postpénal, la probation et le patronage se profilent comme autant de voies à explorer pour accroître les chances de resocialisation². Pourtant, l'application du Code révisé de 1971 laisse visiblement à désirer. Au cours de cette décennie par ailleurs imprégnée des thèses antipsychiatriques et anticarcérales, des critiques acerbes sont formulées par des juristes, et surtout par des psychiatres.

Le refus du mandarinate scientifique chez Claude Miéville

En Suisse romande, rares sont les psychiatres qui énoncent publiquement des interrogations radicales quant à leur propre rôle d'expert-e auprès des tribunaux pénaux. En 1975, Claude Miéville (1924–2001), médecin-chef du secteur psychiatrique de l'Est vaudois et de la Fondation de Nant, publie une tribune explosive dans le *Bulletin des médecins suisses*.

« Il existe un consensus tacite qui soulage la justice ainsi cautionnée ou déculpabilisée par la psychiatrie, tranquillise l'opinion publique, qui imagine que l'appréciation des causes d'un crime se fait de façon scientifique et non subjective, et flatte le narcissisme des psychiatres à qui l'on confère le pouvoir. [...] Les experts-psychiatres auxquels [les tribunaux] font appel leur donnent l'illusion permanente d'une explication « scientifique » du crime » (Miéville, 1975).

Relayée par la presse lémanique, la tribune de Miéville tombe comme un pavé dans la mare. Du côté de la corporation, ses positions non conformistes tranchent avec le discours habituel. Dénonçant le « narcissisme des psychiatres mandarins » et « l'image toute-puissante et sacro-sainte » de l'expert, Miéville clarifie la position qui lui incombe. Sur le plan psychiatrique, la responsabilité est une notion indéfendable ou inexistant. Le rôle des psychiatres consiste à essayer de comprendre des comportements pathologiques ou antisociaux et non d'y porter un jugement. Pour ce qui est de l'appréciation de la responsabilité, celle-ci est inévitablement influencée par les positions sociopolitiques des médecins, donc, qui sont aussi subjectives

2 Le patronage est une mesure d'accompagnement des détenus, en prison et lorsqu'ils sont libérés. Ils sont suivis par des assistants sociaux dont la mission dépend, dans les cantons de Genève et de Vaud, du Département de Justice et Police.

que celles de toute personne profane. Il n'empêche : en dépit de ces considérations, ce psychiatre est amené à réaliser des expertises et à se prononcer sur la question de la responsabilité.

Le moment déclencheur de cette prise de position n'est du reste pas anodin. L'article est en effet publié quelques mois après la tenue d'un retentissant procès criminel, au cours duquel les conclusions de l'expertise psychiatrique complémentaire de Miéville s'étaient avérées diamétralement opposées à celles de l'un de ses confrères. À en croire les chroniques judiciaires, le fait de déclarer l'irresponsabilité totale du prévenu lui avait alors valu les foudres du procureur général du tribunal criminel de Lausanne, qui lui aurait fait observer que selon sa déclaration, l'accusé devait être relâché et ne suivre qu'un traitement ambulatoire³. C'est dire les risques encourus par les psychiatres d'être violemment mis à mal sur la scène publique s'ils ou elles viennent à se prononcer en faveur de l'irresponsabilité.

Ces questionnements critiques quant au rôle des experts ne sont évidemment pas exclusifs à la Suisse romande. Comme l'a pu analyser Caroline Protais (2016) pour la même période en France, le champ de l'expertise est animé par des rivalités entre différentes écoles de pensée. Certain-e-s psychiatres estiment que la confrontation des malades mentaux à la loi pénale peut avoir des effets thérapeutiques – ils prennent ainsi conscience de leur responsabilité dans les actes commis. Mais d'autres psychiatres critiquent cette hybridation entre la logique médicale (*soigner*) et la logique pénale (*punir*). De surcroît, nombre de psychiatres exerçant en Suisse sont inséré-e-s dans des réseaux transnationaux, ce qui se traduit notamment par une circulation des idées critiques, en particulier au cours des années 1970 (Ferreira, Maugué & Maulini, 2020).

Les usages équivoques des expertises dans le champ judiciaire n'échappent pas à l'œil critique des juristes universitaires. Grand spécialiste de la question pénale et carcérale, Christian-Nils Robert s'inquiète en 1976 d'une « dépossession de l'autonomie de décision des juges » si ces derniers viennent à se servir de l'expertise comme une espèce de paravent ou d'alibi scientifique. À l'instar de Claude Miéville, le pénaliste genevois observe que le rôle des psychiatres dans le champ de la justice doit se limiter à leur domaine de compétences, soit précisément répondre aux seules questions médicales et thérapeutiques. De plus, comme relevé dans la littérature passée en revue par Robert (1977), les conditions de production des expertises sont sujettes à caution. Ainsi en va-t-il de la durée des rencontres avec les personnes expertisées, au sujet desquelles le psychiatre italien Giacomo Canepa (1976) soutient la nécessité d'une séance par semaine pendant deux ou trois mois, alors que dans la pratique les entretiens sont plutôt de brève durée. Ce même auteur regrette néanmoins le hiatus fréquent entre le tra-

3 Nouvelle Revue de Lausanne, 4.12.1974.

vail souvent conséquent accompli par l'expert·e et la maigre utilisation judiciaire des résultats de l'expertise.

Les « délinquants mentalement anormaux » : une politique pénale inconséquente

Observateur critique des réalités judiciaires et pénitentiaires, Robert (1976) retient divers aspects qu'il juge hautement problématiques. Entre théories juridiques et enquêtes de terrain – il a notamment interviewé cent personnes détenues dans trois prisons en Suisse romande –, ses publications soulignent les contradictions, voire l'hypocrisie d'un système qui saperait les possibilités de réinsertion sociale des délinquant·e·s pourtant jugé·e·s malades. Considérer que des personnes prévenues soient partiellement responsables pour des raisons mentales, mais sans pour autant énoncer des recommandations de traitement, c'est les priver de perspectives. Preuve en est la surreprésentation des « fameux cas de responsabilité restreinte », permettant une réduction de peine mais n'impliquant aucun autre traitement pénal. Il note aussi le très faible nombre de personnes jugées irresponsables susceptibles d'échapper au processus punitif. Enfin, selon lui, le nouvel article 43 du Code pénal « hérite presque intégralement du passé mouvementé des articles 14 et 15 », pour ce qui est de leur inapplicabilité dans la pratique⁴. Il en conclut que la peine stricto sensu demeure de loin plus appliquée que les mesures pour ce type de justiciables.

Comme bon nombre de praticien·e·s, Christian-Nils Robert déplore les lacunes dans la révision de 1971, le Code ne prévoyant toujours pas la création d'établissements appropriés. S'il souligne le problème lancinant du défaut de lieux de traitements qui induit un recours massif à la prison pour les personnes délinquantes dites « anormales », le criminologue esquisse néanmoins quelques perspectives. Évoquant les exemples d'institutions hollandaise, danoise ou anglaise, il salue à ce titre le projet genevois d'un « centre psychiatrique pour délinquants mentalement perturbés » proposé par Bernheim – par ailleurs compagnon de route de Robert au sein de la revue *Déviance et Société*.

Jacques Bernheim (1975) conçoit en effet un établissement fermé annexé à la prison de Champ-Dollon, susceptible d'accueillir une cinquantaine de personnes condamnées, dont l'admission serait volontaire et nullement imposée par des autorités judiciaires. Fonctionnant selon le modèle des communautés thérapeutiques, les activités socio-éducatives y occupent une place de choix (ateliers de bricolage et jardin, salles de classe et de sport, promenade couverte). Cette diversité de moyens devrait permettre à long terme « d'éveiller les patients à la possi-

4 L'article 43 (CP) prévoit des mesures d'internement dans un hôpital, ou dans une institution spécialisée, pour les délinquants qui souffrent de maladies mentales.

bilité d'une identité non criminelle » ainsi que « d'un sentiment de responsabilité vis-à-vis d'autrui » (1975, 147). Ce projet jugé excessivement coûteux pour une population pénale somme toute restreinte finit par être suspendu sine die.

Les mêmes renoncements politiques sont observés dans le canton de Vaud, où les entreprises visant à médicaliser dans les années 1970 la maison des Prés-Neufs (Établissements de la Plaine de l'Orbe – EPO) achoppent sur des questions financières. L'institution est transformée en prison préventive en 1983 et renommée La Croisée en 2000 (Moreau & Ferreira, 2020).

Des décennies durant, les soins psychiatriques aux EPO sont le fait d'un seul et unique praticien : Lucien Bovet (1907–1951), de 1945 à son décès ; puis Marcel Mivelaz (1920–2001), de 1953 à 1980. Les dossiers de patient-e-s de Cery⁵, dont l'anamnèse mentionne les éventuels traitements réalisés en détention, dévoilent cependant la rareté des suivis psychothérapeutiques en prison par un psychiatre qui semble accaparé par le contrôle des traitements médicamenteux établis en urgence, à la demande du médecin généraliste des EPO. C'est d'ailleurs un aspect récurrent de la critique anticarcérale des années 1970–1980. On lit par exemple dans le *Guide des prisons suisses* : « Un psychiatre, Mivelaz dit «Manivelle». Il applique la tactique habituelle : si un type se tient pas tranquille, on le calme de préférence chimiquement = ça prend moins de temps » (Gaillard & Jöhr, 1977).

Or, durant les presque trente ans où il exerce aux EPO, Marcel Mivelaz est le seul psychiatre pour une population d'environ trois cents hommes détenus. Assurant certaines années plus de quatre cents consultations ; chargé des évaluations des candidats à une libération et, dès 1978, des consultations dans les établissements préventifs ; intermédiaire et formateur auprès du personnel de détention ; médecin-chef de l'Office cantonal vaudois de surveillance antialcoolique à mi-temps dès 1965 : ce médecin joue un rôle central dans les prestations psychiatriques en prison. Son départ à la retraite en automne 1980 paraît d'ailleurs précipiter la crise qui frappe alors les prisons vaudoises. En 1981, l'ancien psychiatre des EPO revient publiquement sur les problèmes systémiques qui caractérisent la psychiatrie pénitentiaire d'alors : prédominance des traitements médicamenteux, populations carcérales problématiques, conditions inadéquates, manque de temps et de moyens⁶. S'il s'est longtemps battu pour que des spécialistes soient engagé-e-s, comme le déplore le journaliste, « en vingt ans, rien n'a changé ; il semble difficile de trouver des psychiatres qui soient d'accord de travailler dans les prisons ». Et, effectivement, durant plus d'un semestre, personne ne vient le remplacer.

5 Archives Cantonales Vaudoises, SB 261 séries D et G (1940–1993).

6 *Tribune Le Matin*, 14.6.1981.

La relance des controverses : l'assistance médicale en milieu coercitif

Pratiques ingrates, peu attrayantes et faiblement dotées en moyens, la médecine et la psychiatrie pénitentiaires se trouvent de surcroît attaquées sur la scène publique. Les professionnel-le-s qui dispensent des traitements en prison sont, d'une manière ou d'une autre, soupçonné-e-s d'entretenir plutôt que de combattre un système pathogène. Sur fond de politisation de la question carcérale, les controverses éclatent avec fracas dans le canton de Genève.

Crise à Champ-Dollon : la psychiatrisation de la prison en débat (1979)

Fruit des réformes portées par Jacques Bernheim, tout le quatrième étage de Champ-Dollon est alloué au service sanitaire ainsi qu'à un atelier de psychothérapie, en place de l'unique petite pièce dont disposait l'ancienne prison délabrée de Saint-Antoine pour les consultations médicales. Acquise de haute lutte au nom du droit universel à l'hygiène, aux soins et aux occupations, cette structure devient l'emblème d'une médicalisation du mal carcéral. L'ouverture de la nouvelle prison et ses premières années de fonctionnement sont pourtant marquées par des polémiques immenses, nourries par sept suicides de détenu-e-s survenus entre 1977 et 1979. Car celle que certains présentaient comme une prison-modèle ou « prison palace » s'avère redoutable pour les plus fragiles, en particulier les personnes toxicomanes. Dans les médias, Champ-Dollon est très vite associée à la froideur architecturale et à la déshumanisation des rapports sociaux (Farkas & Ferreira, 2021). La fronde politisée des militant-e-s du Groupe Action Prison dénonce les conditions de détention, les durées exorbitantes de la préventive ou encore l'étouffement de la révolte par la médication à outrance (Mangué, 2021).

En 1979, à la suite du suicide d'une détenue à Champ-Dollon, le *Journal de Genève* publie une lettre ouverte que le Dr Miéville adresse à Bernheim⁷. Constatant que « la prison la plus sophistiquée et la plus psychiatrisée [de Suisse] est devenue la prison qui tue le plus », le psychiatre vaudois s'interroge quant au rôle exercé par la médecine pénitentiaire à Genève. En prêtant leur concours à l'administration de la prison, Bernheim et son équipe ne pratiqueraient-ils pas une sorte de médecine-alibi, qui ne servirait *in fine* qu'à procurer « bonne conscience » aux autorités ? « La plupart d'entre nous, psychiatres suisses, ne sommes pas au service des autorités judiciaires et pénales », écrit-il, « mais uniquement au service du patient ». Aux yeux de Miéville, le psychiatre doit demeurer « absolument étranger à la prison », se limitant à apporter un secours venant de l'extérieur.

7 *Journal de Genève*, 14.6.1979.

Le directeur de l'Institut de médecine légale exerce son droit de réponse quelques semaines plus tard⁸. Le titre de sa tribune balaie d'emblée les soupçons d'instrumentalisation : « Le médecin pénitentiaire dépend de l'Université ... il ne dépend pas de la justice ». Cependant, si le praticien doit faire « prévaloir les objectifs thérapeutiques sur tout autre intérêt privé ou public », Bernheim concède que « dans le service médical d'une prison, l'appréciation des frontières professionnelles est imprécise ». Éducation, psychologie, travail social, aide spirituelle : les hommes et femmes médecins appelé·e·s en prison doivent composer avec l'environnement carcéral. Leur collaboration avec l'administration, explique-t-il, vise dès lors à développer la circulation de l'information et à favoriser tous les moyens permettant aux gardien·ne·s et aux personnes détenues d'entretenir des contacts. De surcroît, les appels au service médical de Champ-Dollon se montent à un millier par mois, dont deux cents relèvent de la psychiatrie. Malgré un environnement objectivement défavorable, comment, en tant que soignant·e·s, refuser de répondre à la détresse ?

Bernheim n'est pas sans ignorer que « l'élimination temporaire du délinquant en prison peut donner l'impression d'une efficacité solennelle et magique » alors qu'en réalité, « les résultats obtenus sont en contradiction avec les objectifs déclarés ». Pour autant, la « somme des misères » qui affectent les détenu·e·s ne doit pas occulter le « mouvement social et juridique » qui, au cours des dernières années, a « progressivement réduit l'importance de la prison ». À cet égard, il évoque des réalisations telles que l'usage étendu de la liberté provisoire, l'ouverture de foyers divers pour les jeunes adultes, les objecteurs de conscience et les personnes toxicomanes.

Rendue public, cette polémique entre Claude Miéville et Jacques Bernheim donne à lire une divergence fondamentale quant à l'implication de la médecine dans le champ pénal. Pour le premier, soigner des êtres vulnérables, y compris en prison, ne devrait en aucun cas porter atteinte à l'indépendance du médecin vis-à-vis des autorités, qui doit dans son esprit demeurer totale, sans quoi il risque de s'aliéner et d'obéir à des impératifs étrangers à son sacerdoce. Impossible d'ignorer les contraintes inhérentes à la prison, argumente le second, pour qui les fins (soigner et accompagner) justifient les moyens (devoir composer au quotidien avec des règles sécuritaires).

Les malades mentaux indésirables pour l'hôpital et pour la prison

Une question embarrassante demeure pratiquement irrésolue : que faire des personnes gravement malades, sur lesquelles plane une « présomption de dangerosité », indésirables à l'hôpital comme en prison – d'autant que l'éventail des pos-

⁸ *Journal de Genève*, 12.9.1979.

sibilités thérapeutiques est assez mince –, notamment en cas d'opposition déclarée à un traitement médical ?

À l'occasion d'un congrès organisé en 1986 par Pro Mente Sana, c'est par la voix de Timothy W. Harding, successeur de Bernheim en 1991 à la direction de l'IML, que l'épineuse situation est exposée. Au moment où beaucoup de psychiatres veulent « se débarrasser des vestiges de la psychiatrie de l'enfermement », déclare-t-il, les médecins traitants en prison accueillent une population redoutée, soit « une minorité de patients psychotiques, en particulier schizophrènes dont les manifestations violentes découlent de symptômes psychotiques actifs » (Harding, 1987, 66). Il se tourne ainsi vers les professionnel-le-s « allergiques à l'idée d'exercer un contrôle social et à la notion de dangerosité », dès lors incapables d'envisager « un programme thérapeutique intéressant pour des patients sous contrainte » (Harding, 1987, 65). Ces psychiatres veulent ignorer dans leurs pratiques les questions pénales. Dès lors, il vient à constater que « les patients qui ont commis des actes de violence dangereux comme symptômes de leur maladie, paient aujourd'hui les frais de cette évolution et un certain nombre, parmi eux, restent dans nos prisons » (Harding, 1987, 66). L'actualité de cette problématique, sur laquelle nous reviendrons en conclusion, est saisissante.

Il y a lieu de rappeler que la pratique des médecins pénitentiaires s'insère dans une multitude de sphères aux intérêts divergents : police, justice, administration pénitentiaire, hôpitaux, prisons, faculté de médecine. Dans le cadre de leur mandat, ils et elles occupent ainsi des postes privilégiés pour observer l'enchevêtrement de logiques contradictoires, c'est-à-dire, éloigner, punir, surveiller, accompagner et soigner. Défenseur des besoins sociosanitaires de personnes détenues, Harding, comme avant lui Jacques Bernheim, n'évacue pas pour autant le problème de la violence et de l'intolérance publique à son égard. Or c'est précisément la prise en charge collective des facteurs psychopathologiques *et* sociaux à la source de cette violence qui, paradoxalement, divisent la corporation. Effectivement, dans la hiérarchie symbolique et matérielle de la discipline, la médecine pénitentiaire est souvent représentée comme un « parent pauvre ».

En témoigne son histoire dans le canton de Vaud où, à l'aube des années 1990, Marcel Mivelaz souligne encore les « insuffisances » de la psychiatrie en prison⁹. Un siècle après l'élaboration des premiers projets de Code pénal fédéral et alors que les institutions carcérales suisses connaissent depuis une cinquantaine d'années un processus quasi continu de réformes en vue de leur modernisation – tant dans une perspective sécuritaire que sanitaire –, les soins demeurent en effet sporadiques dans les établissements vaudois. De fait, ce n'est que dans la dernière décennie du XX^e siècle que la discipline s'institutionnalise, sous l'égide de Bruno Gravier : ouverture d'une consultation ambulatoire pour les détenus en préventive

9 La Côte, 29.10.1990.

en 1991, puis d'une unité de jour à la prison pour femmes de Lonay en 1992 et, enfin, création du Service de Médecine et Psychiatrie Pénitentiaire (SMPP) en 1995. Comme le rappelle après son départ à la retraite en 2020 celui qui a dirigé ce service durant près de trente ans, « à l'époque [où il a été engagé en 1991], tout était à créer : seuls quelques médecins vacataires et trois infirmiers dispensaient des soins dans l'ensemble du canton »¹⁰.

Conclusion

« S'il suffisait d'une opération, d'un traitement médicamenteux, voire d'une psychothérapie pour détourner un malfaiteur de la délinquance, juristes et psychiatres chemineraient sans peine main dans la main. Hélas, en dépit de progrès spectaculaires, la médecine [...] est le plus souvent impuissante à le guérir, au sens que le pénaliste donne à ce terme : amender, dissuader, détourner de la délinquance » (Heim, 1987, 57).

À l'occasion du congrès organisé en 1986 par Pro Mente Sana, ces propos tenus par Willy Heim (c. 1919–2011), ancien Procureur général du canton de Vaud, sont teintés de scepticisme. Ils semblent sonner le glas du réformisme pénal où la réhabilitation était pensée comme la clé de voûte du système. Dès la fin des années 1970, la conviction d'idéologues et de politiciens que « nothing works » s'est effectivement diffusée, notamment en Grande-Bretagne et aux États-Unis, annonçant un tournant punitif qui se manifesterait plus tardivement dans d'autres pays (Fassin, 2017). Ainsi, dès le début des années 2000 en Suisse, le populisme pénal s'impose avec force dans la rhétorique politique ; il laisse son empreinte dans une production législative où des pénalistes perçoivent les relents surannés de la défense sociale (Quéloz, 2021). La réaction sociale au crime se fonderait moins sur la responsabilité morale de son auteur – question devenue accessoire dans le cadre de l'expertise –, mais sur le danger virtuel qu'il fait courir à la société (Fonjallaz & Gasser, 2017). Prédire sans failles ce qui risque d'arriver : voilà un fantasme judiciaire (et sociétal ?) que les expert-e-s sont aujourd'hui censé-e-s satisfaire. Tandis que des voix s'élèvent pour rappeler l'impossibilité et le danger de telles entreprises prophétiques, d'autres spécialistes s'efforcent de s'en rapprocher, renouant ainsi avec l'héritage positiviste d'une foi démesurée dans la science. Une formation spécialisée, centrée sur ces questions complexes et destinée au monde judiciaire serait certainement utile pour rendre plus réaliste les attentes de celles et ceux qui doivent décider des destins des personnes concernées (Delacrausaz & Gasser, 2022).

À la grande différence des décennies antérieures, les rôles respectifs du-de la psychiatre expert-e et du-de la psychiatre traitant sont aujourd'hui conçus de façon strictement séparée. Cependant de nouvelles lignes de tension émergent sur le plan épistémologique et institutionnel. Les expertises attachées au questionne-

¹⁰ *Le Courrier*, 19.1.2020.

ment psychopathologique d'orientation psychodynamique, ainsi qu'à l'interprétation clinique de la complexité des actes transgressifs, entrent en concurrence avec celles qui se réclament d'une plus grande objectivité, car fondées sur une technologie quantitativiste et classificatoire. Derrière la querelle des méthodes se profilent des écoles de pensée dont la perte ou le regain de légitimité fluctuent au gré des discours politico-judiciaires. Comme le fait remarquer Yves Cartuyvels, on ne saurait comprendre le succès actuel d'une « forme de scientisme simplificateur », sans tenir compte de sa capacité à s'ajuster aux attentes « d'une possible maîtrise prédictive des trajectoires déviantes » (2007, 460). Par contraste, « dans un monde dominé par le risque et l'insécurité, la complexité et l'incertitude, la relativité du savoir, assumée par les uns, [est] perçue comme source de confusion et de désordre par les autres » (*idem*).

La révision du Code pénal en 2007 annonce sans ambages une volonté de prévenir la récidive, mission à laquelle doit s'adosser en priorité l'expertise (Ferreira & Maugué, 2017). Exigée pour prononcer des mesures thérapeutiques institutionnelles (dont l'art. 59 CP, qui remplace l'art. 43 CP), l'expertise se confronte, non sans difficultés, à la notion juridique indéterminée de « grave trouble mental », laissant la porte ouverte à une extension des populations punissables (Delacrauzaz, 2021). Sur le terrain, l'exécution de ces mesures implique une évaluation continue des risques de récidive, ainsi qu'un accompagnement sociomédical des personnes. À bien des égards, les vœux autrefois proclamés par la « défense sociale nouvelle » semblent finalement avoir été entendus : l'encadrement tout au long du parcours pénal n'a jamais été aussi dense et diversifié, surtout au sein de structures idoines. Or, parmi cette population pénale, les « petits internements » (art. 59 al. 3 CP), soit les mesures exécutées dans les prisons, posent d'immenses problèmes régulièrement dénoncés : inégalités flagrantes entre les établissements (offre de soins, personnel formé), durées excessivement longues et libérations conditionnelles rarement accordées (Quéloz, 2021).

En effet, bien que ces dernières années l'assistance spécialisée ait connu un développement sans précédents, plusieurs facteurs d'inégalité subsistent au sein de la population carcérale. Une enquête réalisée par l'Université de Berne montre que, faute de moyens adéquats, certains établissements en Suisse refusent d'accueillir des personnes présentant de graves troubles de la santé mentale (schizophrénie en particulier) et nécessitant des soins médicaux intensifs (Weber et al., 2015). Par ailleurs, si l'offre de thérapies individuelles et en groupe s'est étoffée, l'accès demeure conditionné par des compétences cognitives et linguistiques.

Les disparités existent également pour ce qui est du plan d'exécution des mesures, outil aujourd'hui considéré par les professionnel-le-s comme primordial pour viser la réinsertion sociale (logement, travail, loisirs, thérapie) (Menu, 2021). Le champ des possibles offerts à l'extérieur reste cependant très étroit pour des personnes cumulant plusieurs « handicaps » : dossier judiciaire, troubles psychiatriques, manque de qualifications scolaires et professionnelles. Au surplus, les

instances qui interviennent, avec des pouvoirs inégaux et des prérogatives dissemblables, n'ont pas la même vision des dossiers – juges, responsables de l'exécution des mesures, directeurs et directrices d'établissements, équipe médico-soignante, commissions d'évaluation de la dangerosité, etc. Dans la balance, l'argument sécuritaire tend souvent à primer au détriment de moyens concrets alloués à la réhabilitation sociale (Gravier, 2021).

Expert-e-s et magistrat-e-s peuvent difficilement ignorer la pression politico-médiatique exercée à chaque fait-divers criminel. Le caractère exceptionnel de ces drames, opportunément exploité à des fins idéologiques, vient à occulter, comme le déplore Timothy Harding¹¹, les « réadaptations réussies » grâce à la psychothérapie et aux dispositifs communautaires. Au front des situations, des professionnel-le-s s'activent cependant pour contrarier, vaille que vaille, ce discrédit régulièrement jeté sur la réhabilitation. Documenter ces réalités ordinaires, largement méconnues, ouvre un champ d'investigation prometteur pour interroger les conséquences tangibles des politiques à l'œuvre, ce qu'elles suscitent comme résistances, adhésions et inconforts.

Bibliographie

- Ancel, M. (1963). Droit pénal classique et défense sociale (à propos d'une controverse récente). *Revue pénale suisse*, 81, 1–23.
- Bernheim, J. (1963). Les aspects médicaux du dossier de personnalité. *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 4, 269–270.
- Bernheim, J. (1975). Un projet d'institution pour traiter certains délinquants mentalement perturbés. Dans J. Bernheim & C. N. Robert (éd.), *Nouvelles perspectives en Criminologie* (pp. 144–155). Verlag der Fachvereine an den Schweizerischen Hochschulen und Techniken.
- Canepa, G. (1976). Les problèmes posés par l'expertise psychiatrique dans le cadre de l'activité médico-légale et de ses perspectives criminologiques. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 4, 887–897.
- Cartuyvels, Y. (2007). La criminologie et ses objets paradoxaux : retour sur un débat plus actuel que jamais ? *Déviance et société*, 31, 445–464.
- Delacrausaz, P. (2021). Point de vue de psychiatrie légale sur la notion de grave trouble mental en droit pénal des mesures. *Nouvelle revue de Criminologie et de Politique pénale*, 1, 38–43.
- Delacrausaz, P., & Gasser, J. (2022). Formation des juges et des psychiatres dans le domaine des expertises psychiatriques. Dans C. Perrier Depeursinge et al. (éd.), *Crimes et Châtiments, mélanges en l'honneur du Professeur Laurent Moreillon* (pp. 55–65). Stämpfli.
- Fassin, D. (2017). *Punir. Une passion contemporaine*. Seuil.
- Farkas, M., & Ferreira, C. (2021). « Esquisser un avenir sans drogue en détention préventive (Genève, 1970–1980) ». Criminocorpus. <http://journals.openedition.org/criminocorpus/9995>.
- Ferreira, C., & Mangué, L. (2017). « Prévenir le risque de récidive par l'obligation de soins : les apories de l'article 59 du code pénal suisse ». Champ Pénal. <http://journals.openedition.org/champpeenal/9473>.

- Ferreira, C., Maugué, L., & Maulini, S. (2020). *L'Homme-bus. Une histoire des controverses psychiatriques (1960-1980)*. Georg.
- Fonjallaz, J., & Gasser, J. (2017). *Le juge et le psychiatre. Une tension nécessaire*. Stämpfli.
- Gaillard, R., & Jöhr, C. (1977). *La Suisse à l'ombre. Guide touristique des plus belles prisons romande*. Ed. Adversaires.
- Germann, U. (2014). Psychiatrists, criminals, and the law : Forensic psychiatry in Switzerland 1850-1950. *International Journal of Law and Psychiatry*, 37, 91-98.
- Graven, J. (1959). Le rôle et les pouvoirs du juge pénal par rapport à l'expert médical en matière de responsabilité. *Revue pénale suisse*, 74, 347-365.
- Gravier, B. (2021). L'évaluation du risque de violence : un pas vers la réinsertion ou une « tour de clé » supplémentaire ? In F. Genillod-Villard et al. (éd.), *La réhabilitation dans la société du risque zéro*. Groupe Suisse de criminologie, vol. 37 (pp. 77-96). Stämpfli.
- Harding, T. (1987). L'article 43 CPS. Mesures concernant les délinquants souffrant de troubles psychiques. Dans *Psychiatrie et justice, Actes du Congrès de Pro Mente Sana, 20-21 novembre 1986* (pp. 59-66). Éditions d'En-Bas.
- Heim, W. (1987). Responsabilité pénale et expertises psychiatriques. Dans *Psychiatrie et justice, Actes du Congrès de Pro Mente Sana, 20-21 novembre 1986* (pp. 53-58). Éditions d'En-Bas.
- Maugué, L. (2021). « *Du vacarme individuel aux causes collectives : Les luttes carcérales en Suisse romande et le Groupe Action Prison* ». Criminocorpus. <http://journals.openedition.org/criminocorpus/10032>.
- Menu, C. (2021). L'exécution de l'internement dans l'établissement pénitentiaire fermé de Curabilis. Dans M. Mona & J. Weber (éd.), *Internement : dans l'impasse ? Pistes de réflexion pour s'en sortir*. Document du Groupe d'experts Réformes en matière pénale, vol. 12 (pp. 61-70). Stämpfli.
- Miéville, C. (1975). L'expertise psychiatrique en matière pénale. *Bulletin des médecins suisses*, 11, 403-406.
- Moreau, M., & Ferreira, C. (2020). La thérapie par le travail contraint à la colonie agricole pénitentiaire des Prés-Neufs (20^e siècle). *Tsantsa, Revue suisse d'ethnologie*, 25, 30-43.
- Protas, C. (2016). *Sous l'emprise de la folie ? L'expertise judiciaire face à la maladie mentale (1950-2009)*. Editions EHESS.
- Quéloz, N. (2021). Société du risque zéro et principe de réinsertion sociale : une impasse. Dans F. Genillod-Villard et al. (éd.), *La réhabilitation dans la société du risque zéro*. Groupe Suisse de criminologie vol. 37 (pp. 3-24). Stämpfli.
- Robert, C.-N. (1977). Actualités bibliographiques : Le verdict psychiatrique : de la responsabilité de l'inculpé aux responsabilités de la psychiatrie. *Déviance et société*, 1/2, 239-251.
- Robert, C.-N. (1976). Délinquants mentalement déficients, psychiatrie et justice pénale en Suisse. *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1, 3-49.
- Salas, D. (2009). La vérité, la sûreté, la dangerosité : Trois généalogies à l'épreuve des débats contemporains. Dans P. Chevalier & T. Greacen (éd.), *Folie et justice : relire Foucault* (pp. 205-220). Èrès.
- Weber, J., et al. (2015). *Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. Geschlossene Massnahmeneinrichtungen. Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)*. Université Berne.

*« Un abandon croissant »

Les visites à domicile relevant du droit de la protection de l'adulte et les placements à des fins d'assistance chez les personnes âgées dans une perspective de sociologie des problèmes sociaux

Martina Koch¹

Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit

Introduction

À partir d'exemples empiriques, cette contribution vise à reconstruire la façon dont le placement à des fins d'assistance (PAFA), mesure la plus sévère qui puisse être prise dans le cadre de la protection des adultes, en vient à être appliquée à des personnes âgées, et quelles sont les problématiques qui précèdent cette intervention. Le PAFA est un phénomène qui n'a guère été étudié jusqu'ici dans une perspective sociologique.² Dans ce qui suit, je m'interroge sur les points suivants. Qu'est-ce qui est rendu visible, mesurable et traitable dans le suivi des cas étudiés ? Quels problèmes les différent-e-s acteur-ric-e-s construisent-il-elle-s ? Quel travail sur les problèmes précède un PAFA chez les personnes âgées concernées ? Pour quels types de problèmes le PAFA apparaît-il finalement aux professionnel-le-s comme étant la meilleure des stratégies pour les résoudre ? Et quel rôle jouent les visites à domicile dans le processus d'identification et d'évaluation des cas ?

C'est en adoptant une perspective de sociologie des problèmes sociaux que je vais tenter de répondre à ces questions, en me basant principalement sur les dossiers de trois autorités de protection de l'adulte (APE) provenant de trois différents cantons suisses alémaniques, dans le but de retracer la « construction de cas problématiques concrets au quotidien » (Schmidt, 2007, 30) par la protection juridique de l'adulte. Dans cette perspective sociologique constructiviste, les problèmes sociaux sont concrétisés et donc coconstruits au niveau micro d'un travail

* Cet article a été traduit de l'allemand.

1 Je remercie Markus Steffen et les éditeur-ric-e-s du volume pour leurs précieux conseils concernant ce texte.

2 Jusqu'à présent, la recherche sur le PAFA a été menée avant tout dans une perspective médico-psychiatrique et juridique.

sur les cas effectué par les travailleur-se-s sociaux-ales ; le concept de *doing social problems* (Groenemeyer, 2010 ; Holstein & Miller, 1993) renvoie à ce niveau micro de l'action professionnelle quotidienne. Au niveau micro du *social problems work* (*ibid.*), des catégories juridiques et abstraites issues de processus de définitions sociales, telles que l'état de faiblesse, la mise en danger ou le besoin d'assistance, sont transformées, localement et en fonction de la situation, en cas qui peuvent être traités dans un cadre institutionnel imposant ses directives et logiques d'action. Il s'agit donc ici – dans la lignée de la sociologie constructiviste des problèmes sociaux (Holstein & Miller, 1993) – de processus et de mécanismes de construction des problèmes sociaux au niveau de la *Street-Level Bureaucracy* (Lipsky, 1980 ; voir aussi Koch et al., 2019), ou encore de « micro-analyses de la construction des problèmes sociaux » (Groenemeyer, 2010, 13)³.

Dans ce qui suit, j'explique tout d'abord le PAFA d'un point de vue juridique (deuxième partie), puis je passerai à la présentation des résultats empiriques : je reconstruis premièrement les catégories de problèmes au sein des avis de détresse (troisième partie), j'aborde ensuite les visites à domicile comme instrument de construction du problème (quatrième partie) et le PAFA comme stratégie de traitement du problème (cinquième partie) ; dans la sixième partie, je montre de manière résumée que dans le processus de décision pour ou contre le PAFA, les professionnel-le-s se trouvent invariablement pris dans un dilemme entre une orientation vers la protection, visant à éviter une mise en danger (potentielle) d'elles-mêmes par les personnes concernées, et une orientation vers le droit à l'autodétermination de ces mêmes personnes.

Le placement à des fins d'assistance dans le contexte du droit de la protection de l'adulte

L'article s'inscrit dans le cadre général d'une réflexion sur la protection juridique de l'adulte. En Suisse, les APA examinent avec attention les situations présumées à risque quand elles sont informées, par le biais d'un avis de détresse, du cas d'une personne dont la capacité d'autonomie est remise en cause. En réaction à l'avis de détresse, l'autorité examine si la personne concernée présente un « état de faiblesse » réclamant son aide et son intervention, parce qu'un recours aux prestations subsidiaires, c'est-à-dire externes aux autorités, s'avérerait insuffisant. Dans la littérature relative au droit de la protection de l'adulte et dans la pratique, l'état de faiblesse est fortement associé à un âge avancé (p. ex. Message du Conseil fédéral 2006, 6676 ; Wider, 2020, 444) ; on considère par exemple que « l'évolution

3 Il ne s'agit pas de nier le fait que les phénomènes problématisés existent réellement, mais il n'est pas possible de faire des déclarations à ce sujet dans cette perspective (Holstein & Miller, 1993 ; Groenemeyer, 2010).

démographique liée à l'augmentation du nombre de personnes âgées remettra quantitativement en question la protection de l'adulte, mais aussi qualitativement en raison de l'augmentation des problèmes multiples » (Wider, 2020, 446).

De telles remises en question peuvent conduire à l'internement de personnes âgées dans une institution au moyen d'un placement à des fins d'assistance. Le placement à des fins d'assistance est la mesure la plus sévère du droit de la protection de l'adulte, et elle ne devrait être pratiquée qu'en dernier recours. En tant qu'« escalade de la crise » (Dubno & Rosch, 2022, 626), le placement à des fins d'assistance est une expérience traumatisante pour la personne touchée, mais aussi pour son entourage et pour les professionnel·le·s impliqué·e·s. Cela apparaît clairement dans le dossier d'une APA concernant le cas de M. Radolf, âgé de presque 90 ans, dans lequel on trouve une description saillante d'un tel internement : « M. Radolf n'est pas parti de son plein gré. La police a dû l'attacher sur la civière de l'ambulance. Il a crié à l'aide lors de son transfert et a exprimé son désir de se suicider. [...] Mais maintenant, j'espère qu'il est à l'hôpital [psychiatrie gériatrique] et qu'il bénéficie de l'aide dont il a besoin » (courriel d'une collaboratrice d'une APA à une assistante sociale d'un service externe de clarification)⁴.

M. Radolf, on le voit, est ici considéré comme ayant besoin d'aide et nécessitant le soutien d'un placement à des fins d'assistance ; l'extraordinaire résistance du vieillard à cette mesure est évidente. Le champ de tension, inhérent à la protection de l'adulte, entre l'autodétermination d'une part et la protection et l'assistance de l'État d'autre part (Rosch, 2019) se manifeste ici dans toute son acuité. L'un des motifs de la révision du droit de la protection de l'adulte était de permettre un « vieillissement autodéterminé » (Gallati, 2016, 956 ; voir aussi Conseil fédéral, 2006). Étant donné qu'un placement à des fins d'assistance « porte atteinte à la liberté des personnes concernées et réduit massivement leur droit à l'autodétermination » (Münger, 2020, 189), les professionnel·le·s impliqué·e·s ne décident pas à la légère de procéder à un internement forcé. D'autant plus que, dans le contexte des résultats historiques concernant les internements administratifs (notamment CIE 2019) qui ont été effectués jusqu'en 1981, et dans la ligne historique et juridique desquels le PAFA s'inscrit directement (Michel, 2015), ce dernier s'avère un « sujet sensible et polémique » (Münger, 2020, 370) et est « probablement la plus ambivalente et la plus rude des mesures de protection de l'adulte » (Guillod, 2012, 703).

Selon l'art. 426 et ss. du CC, un PAFA requiert premièrement un état de faiblesse (troubles psychiques, déficience mentale, grave état d'abandon) et deuxiè-

4 Les données proviennent du projet « The home as a site of state intervention. Social work home visits in child and adult protection in Northwestern Switzerland (since 1960) » (n° 177393) et ont été évaluées sur la base de la Grounded Theory (Strauss & Corbin, 1996 ; voir Koch et al., 2020 sur la conception de recherche). Les extraits cités sont issus d'entretiens et de dossiers. Le cas échéant, ils ont été lissés sur le plan linguistique afin de faciliter la compréhension. Tous les noms ont été pseudonymisés.

mement un besoin de traitement et d'assistance lié à cet état (« besoin d'aide ») et ne pouvant être satisfait de manière ambulatoire. Troisièmement, le PAFA doit se produire dans une « institution appropriée » (art. 426, al. 1 CC), ce qui inclut donc aussi les établissements médico-sociaux (Dubno & Rosch 2022, 626). Dans le cas d'un PAFA, « il est décidé, contre la volonté d'une personne capable de discernement, respectivement contre la volonté présumée d'une personne incapable de discernement, de placer cette personne dans un établissement dans le but de lui prodiguer une assistance personnelle (encadrement personnel ou traitement médical) » (Dubno & Rosch, 2022, 625). Le PAFA doit donc être considéré comme une réponse à une « situation de détresse particulièrement grave ou aiguë dans le temps » (Dubno & Rosch, 2022, 626), dans laquelle il existe une mise en danger de soi-même et, dans certaines circonstances, une mise en danger de tiers (Gassmann & Bridler, 2016, 360 ss.)⁵. Un PAFA n'est donc admissible que s'il est incontournable « en raison d'un danger sérieux et concret d'atteinte à la santé ou à la vie de la personne concernée » (*ibid.*, 361) ; il n'en reste pas moins qu'il doit « permettre une existence conforme à la dignité humaine » (*ibid.*, 332). Outre cela, « un internement n'est admissible que s'il constitue une mesure appropriée pour permettre au patient de retrouver son autonomie et sa responsabilité personnelle » (Dubno & Rosch, 2022, 626 ; voir aussi Gassmann & Bridler, 2016, 332). Ces derniers relativisent toutefois cet objectif :

« Lorsque la récupération d'un mode de vie autonome est exclue en raison d'un état de faiblesse grave et incurable (p. ex. démence, sérieuse déficience mentale), l'objectif du PAFA peut également consister, exceptionnellement, à lutter contre la déstabilisation de la personne concernée et, dans la mesure du possible, à préserver ses capacités et à favoriser son autodétermination. Le PAFA doit dans tous les cas viser à améliorer la situation du patient ».

La Suisse ne dispose pas de données fiables sur les PAFA (Gassmann & Bridler, 2016, 347 ; Münger, 2020, 371), mais par rapport à l'Europe, on estime que le taux de placement est relativement élevé (Gassmann & Bridler, 2016, 348). Dans tous les cas, l'évaluation, effectuée par Obsan (2022), des PAFA dans les institutions psychiatriques suisses pour les années 2016 à 2021, révèle que les personnes de plus de 80 ans sont touchées de manière disproportionnée par rapport aux plus jeunes, avec un taux de près de quatre cas pour 1000 adultes (en 2020, le taux était de 4,03, en 2021 de 3,62 personnes pour 1000 ; à titre de comparaison : les taux des autres catégories d'âge de plus de 18 ans se situent entre 1,78 et 2,45 personnes pour 1000 en 2021). En clair, cela signifie que les personnes de plus de

5 Dubno & Rosch (2022, 625) critiquent le fait que l'on parle souvent, à propos des PAFA, de « mise en danger aiguë de soi et d'autrui », car cette description est à la fois trop restrictive et trop large. Une mise en danger d'autrui ne suffit pas à elle seule pour mettre en place un PAFA ; en outre, « d'autres situations graves sans urgence temporelle sont également envisageables » (*ibid.*).

80 ans sont presque deux fois plus souvent internées de force dans des institutions psychiatriques que les personnes plus jeunes.

Dans notre échantillon, on trouve dans les trois cantons alémaniques étudiés des dossiers sur des cas de personnes âgées – toutes de plus de 65 ans et, pour la plupart, de plus de 80 ans – qui sont internées soit dans une institution psychiatrique pour personnes âgées, soit dans le service gériatrique d'un hôpital, soit encore dans un établissement médico-social suite à un PAFA, ou bien dont le traitement du cas prévoit l'éventualité d'un PAFA et parfois en fait même un instrument de menace plus ou moins explicite. Au total, cinq cas (M. Blume, Mme Johann, M. Radolf, Mme Ryser et Mme Söder) donnent lieu à un PAFA tandis que pour deux autres cas (Mme Lötscher et Mme Nemeč), un PAFA est envisagé, mais n'est finalement pas mis à exécution. Sur la base de ces cas, nous allons reconstruire la manière dont le travail sur les problèmes est structuré et traité par le truchement d'avis de détresse, de visites à domicile et de placements à des fins d'assistance.

« ... n'est plus en mesure de vivre seul ... » – Catégories de problèmes dans les avis de détresse concernant les personnes âgées

L'APA est l'instance saisie dans le processus de problématisation des capacités d'autonomie réduites des personnes âgées qui se trouvent dans une situation de danger présumé. La construction et le traitement (approfondis) du problème s'effectuent ensuite au moyen de différentes pratiques, notamment des clarifications, des auditions des personnes concernées, des collectes d'informations auprès de tiers (p. ex. auprès de proches, de connaissances, de spécialistes), etc. Les avis de détresse expriment des perceptions et des interprétations du problème qui peuvent certes être transformées ou corrigées au cours du traitement ultérieur du cas par l'APA, mais qui sont néanmoins déterminantes pour la (première) compréhension du cas, c'est-à-dire pour la constitution du cas.

Les avis de détresse dans les cas analysés ici ne proviennent pas des personnes elles-mêmes ou de leur environnement privé, mais de professionnel·le·s ou d'organisations privées. Dans quatre cas (Mme Johann, M. Blume, Mme Lötscher, Mme Nemeč), ce sont les services de l'aide et soins à domicile (ASD) qui ont signalé la situation à l'APA, dans trois autres cas, c'est une fois le médecin de famille (Mme Ryser), une autre la curatrice de l'épouse (M. Radolf), et la troisième une agence immobilière rendue attentive à cause de factures impayées (Mme Söder).

Dans le cas de Mme Johann, âgée de presque 90 ans, l'avis de détresse a été rédigé par les services de l'ASD, qui la soupçonnaient de mettre sa santé et sa vie en danger par une prise de médicaments jugée inappropriée : ainsi, lors des interventions quotidiennes de soutien effectuées depuis environ deux semaines au domicile de Mme Johann, ils ont constaté :

« Mme Johann n'est à nos yeux plus en mesure de prendre soin d'elle-même de manière adéquate. Elle a amassé d'innombrables boîtes de médicaments dans tout l'appartement et en avalé de manière incontrôlée, selon son caprice. Ce comportement autodestructif nous inquiète beaucoup ».

Dans les trois autres cas où les avis de détresse proviennent de l'ASD, ce sont également et surtout des phénomènes liés à des questions de santé qui sont problématisés. Toutefois, ce ne sont pas tant les problèmes de santé en tant que tels qui figurent au premier plan, mais plutôt le fait que les personnes concernées n'autorisent pas les prestations de soutien jugées impératives. Ainsi, dans le cas de M. Blume, âgé de plus de 80 ans, l'ASD écrit :

« Le client a refusé [...] le rendez-vous prévu et organisé avec le médecin de famille [...]. Le client a [...] une plaie qu'il traite lui-même de manière inappropriée. Il ne nous laisse pas nous en occuper. Il ne nous autorise qu'à changer le pansement [...]. [...] Son appartement de deux pièces est dans un état vétuste et non conforme aux règles d'hygiène ».

Pour Mme Lötscher, âgée d'environ 70 ans, la problématisation par l'ASD de sa « compliance » ouvre également le dossier de l'APA :

« Nous avons été chargés par [un établissement de santé] de passer chez Mme L. pour bander ses jambes tous les jours et pour changer le pansement de sa plaie à la jambe tous les deux jours. Mais nous ne pouvons guère exécuter cette tâche, car Mme L. ne nous ouvre pas toujours sa porte. Les conditions de logement de Mme L. sont très inquiétantes. Elle vit comme une personne atteinte de sylogomanie, des restes de nourriture [traînent] partout [depuis] plusieurs jours/semaines, la salle de bain, et de manière générale tout l'appartement, sentent l'étable et n'ont pas été nettoyés depuis des années, des journaux s'entassent dans tout l'appartement, de même le lit n'a pas été changé depuis des semaines ».

Comme le montrent les extraits cités, les avis de détresse suivent souvent un récit imagé et drastique qui renvoie à des conditions de vie perçues comme inquiétantes. Les services d'aide et de soins à domicile, qui fournissent leurs prestations au domicile de leurs clients, disposent ainsi d'aperçus de la « sphère privée locale » (Rössler, 2001). Cela permet d'avoir accès à des questions qui vont au-delà de celles directement liées à la mission des soins : chez M. Blume et Mme Lötscher sont problématisées aussi bien la capacité à gérer le ménage de manière autonome – manifestée par l'état insalubre de l'appartement – que la disposition à autoriser les soins du corps ou des plaies considérés comme nécessaires. Le fait que les personnes concernées limitent l'accès à leur logement (la porte n'est pas ouverte) et à leur corps (les soins des plaies ne sont pas autorisés) fait problème ; il est ainsi difficile, voire impossible pour les collaborateurs de l'aide et des soins à domicile d'accomplir leur tâche.

Les visites à domicile jouent donc un rôle dans la phase préliminaire de la clarification des risques par l'APA. Elles permettent aux spécialistes d'avoir un aperçu d'une sphère privée qui leur semble dysfonctionnelle. Mais tous les avis de

détresse ne se basent pas sur de tels aperçus ; les professionnels peuvent aussi mettre en doute la « capacité d’habiter de façon autonome » de personnes âgées sans avoir pu constater personnellement leurs conditions de logement. C’est à partir d’autres indices qu’il est déduit que la personne concernée n’est « plus en mesure de vivre seule », comme le déclare l’avis de détresse rédigé à propos du nonagénaire M. Radolf par la curatrice de l’épouse de celui-ci (l’épouse résidant dans un EMS). Elle justifie notamment son propos en ajoutant que M. Radolf est « très confus ». Cet état ressemble de très près à celui qui a été décrit pour caractériser Mme Ryser, âgée de plus de 80 ans, qui vit également seule depuis que son mari est en maison de retraite. Le danger potentiel de sa situation est signalé par son médecin de famille qui – comme indiqué dans le dossier de l’APA – explique que « Mme R. n’est plus capable d’évaluer correctement les faits, elle oublie les choses convenues et ne se souvient plus des choses les plus évidentes ». De plus, elle refuse un examen neurologique jugé médicalement nécessaire ainsi que le soutien de ses proches dans les « affaires financières et administratives ».

En résumé, on peut retenir que dans les cas étudiés, les situations (de logement) apparaissant comme potentiellement dangereuses en « amont » de l’APA sont celles dans lesquelles une personne (âgée), vivant seule et considérée comme ayant besoin d’aide, limite ou empêche totalement l’accès à son logement et à son corps, c’est-à-dire ne permet pas (de manière systématique) l’intervention d’une assistance jugée nécessaire par des tiers (Koch & Steffen, à paraître). Il s’avère que des notions juridiquement indéterminées – comme la mise en danger de soi-même ou l’abandon – sont parfois intégrées explicitement ou implicitement dans les descriptions des problèmes. De telles notions jouent aussi en partie un rôle dans la construction du problème, qui est alimentée par les procédures de clarification et notamment les visites à domicile, que j’aborde dans le paragraphe suivant.

« L’appartement est [...] assez sale et par endroits extrêmement en désordre » – Les visites à domicile comme instrument de construction du problème

Lors de l’examen des situations à risque, les professionnel-le-s ont notamment recours à l’instrument considéré comme classique dans le travail social, à savoir la visite à domicile (Gerull, 2022 ; Koch et al., 2020 ; Steffen et al., sous presse). Les professionnel-le-s interrogé-e-s expliquent que c’est notamment l’état du logement des personnes concernées qui peut leur donner des indications sur leur capacité à vivre de manière autonome. Les problèmes dans la gestion du quotidien des personnes âgées se reflètent parfois dans leur environnement domestique. Un assistant social travaillant dans le domaine de la protection de l’adulte explique lors d’un entretien que les visites à domicile sont particulièrement importantes lorsqu’il s’agit « de savoir si la personne peut encore vivre dans son propre logement

ou si elle a besoin d'une autre solution de logement plus adaptée. Il est alors capital d'avoir pu se rendre sur place, d'en respirer et d'en sentir l'atmosphère ». C'est donc la « capacité d'habiter de façon autonome » de la personne concernée qui est mise à l'épreuve. Pour mesurer cette capacité, il est impératif de visualiser la sphère privée locale des personnes concernées au moyen d'une « inspection oculaire » des lieux – racontent les spécialistes interrogés. La priorité qu'accorde aux impressions visuelles le terme juridique d'« inspection oculaire » est trompeuse, car, comme l'a évoqué l'assistant social, les impressions sensorielles olfactives et « atmosphériques » peuvent également être révélatrices lors des visites à domicile (Koch & Schoch, 2022 ; Koch & Steffen, à paraître).

Mais qu'est-ce qui devient visible et perceptible aux sens lors de visites à domicile ? Un assistant social chargé des procédures de clarification auprès d'une APA explique que, lors des visites à domicile, il jette systématiquement un coup d'œil dans le réfrigérateur, car c'est là une « question de sécurité alimentaire », et « chez les personnes âgées surtout, c'est un indice ». Une assistante sociale interrogée, travaillant pour une autre APA, mentionne également que lors de visites à domicile, et « lorsqu'[elle a] le sentiment que les personnes ne maîtrisent pas leur quotidien, en particulier chez les personnes âgées qui donnent l'apparence d'être sous-alimentées », elle demande à pouvoir regarder dans leur réfrigérateur. Ainsi, lors des visites à domicile dans le cadre de clarifications de situations à risques chez les personnes âgées, les professionnel·le·s cherchent notamment à déterminer si une personne est encore capable de s'alimenter régulièrement. Le coup d'œil dans le réfrigérateur est déterminant, mais la condition physique des personnes concernées joue également un rôle.

Des phénomènes relevant des règles d'hygiène telles que la propreté et l'ordre, sont également notés, ces phénomènes étant particulièrement intéressants en tant que sources potentielles de danger – par exemple, du papier sur la cuisinière qui pourrait s'enflammer, une cuisinière qui n'a pas été éteinte ou des cendres de cigarettes sur le sol, comme indiqué dans d'autres dossiers. L'absence de telles sources de danger potentiel est également digne d'intérêt et est notée, comme par exemple dans le cas du logement de Mme Lötscher, à propos duquel le médecin note succinctement : « Pas d'odeur de cigarette, pas de traces de feu, pas d'animaux domestiques ».

La question de la « capacité d'habiter de façon autonome » apparaît également dans le procès-verbal de la visite à domicile chez Mme Ryser, âgée de plus de 80 ans et vivant seule, qui a fait démonter la sonnette et n'ouvre pas la porte. La collaboratrice de l'APA pénètre alors dans l'appartement en compagnie de la voisine et amie de Mme Ryser, Mme Abt :

« Mme Abt ouvre la porte avec sa propre clé. Elle entre et appelle Mme Ryser, lui dit (pendant que je reste encore sur le seuil de la porte) qu'elle a amené quelqu'un pour l'aider. Mme Ryser crie immédiatement qu'elle ne veut pas de visite, qu'elle n'a pas besoin d'aide et qu'elle n'a fait venir personne. Les longues exhortations de sa voisine finissent par faire fléchir

Mme Ryser, qui me laisse alors entrer dans le salon (elle-même devait encore finir de fumer sa cigarette sur le balcon) ».

Ce protocole montre ce que l'assistante sociale prend en compte – et ce qui lui chatouille (ou non) le nez. Outre les impressions visuelles relatives au degré d'ordre et de propreté dans l'appartement (« l'appartement est [...] assez sale et par endroits extrêmement en désordre. Les mauvaises odeurs sont modérées ») et à l'apparence physique de Mme Ryser (« Mme Ryser elle-même est peu soignée – lunettes sales et cheveux mal peignés –, vêtue d'une robe de chambre tachée, mais elle ne se livre pas totalement à l'abandon – pas de mauvaise odeur »), des perceptions olfactives sont également notées : l'absence de mauvaise odeur corporelle de Mme Ryser apparaît dans les descriptions.

Aux yeux des professionnel-le-s, ces questions d'hygiène deviennent particulièrement problématiques lorsque celle-ci se conjugue à un manque de « prise de conscience », de la part des personnes concernées, de leur propre besoin d'aide. Avant son PAFA, M. Blume a reçu plusieurs visites à domicile de la part de représentant-e-s de l'APA et d'autres autorités locales. Lors de la deuxième visite, il est noté :

« L'appartement continue de sentir l'urine jusque dans le couloir et M. Blume donne une impression négligée (chemise et pantalons tachés, ongles sales, cheveux gras). Lors de l'entretien, il ne fait montre d'aucune prise de conscience quant à la situation d'insalubrité de son logement, à l'odeur d'urine très prononcée et à son besoin d'aide et de soutien. Il nie toute responsabilité personnelle dans cette situation ».

Chez Mme Ryser comme chez M. Blume, ce n'est pas seulement l'état du logement et du corps qui est considéré par les professionnel-le-s et décrit comme problématique dans le compte rendu de la visite à domicile. La mise en danger provient également du manque de volonté de recourir à un soutien. Ainsi, l'assistante sociale note comme « bilan » de la visite chez Mme Ryser : « Le seul encadrement ambulatoire ne suffit plus pour Mme Ryser. Il y a un abandon croissant de l'hygiène corporelle et de la tenue du logement. Les besoins fondamentaux sont de plus en plus négligés (sommeil, alimentation). L'ensemble de ses proches sont dépassés et prennent leurs distances. Souffrance et mise en danger élevés ». Les « besoins fondamentaux » que le spécialiste considère comme non satisfaits sont également abordés dans la littérature juridique. Ainsi, Gassmann & Bridler (2016, 355) écrivent, à propos de la notion de « grave abandon », que celui-ci se manifeste « dans les cas extrêmes d'autonégligence », lorsque les personnes concernées ne sont plus capables de satisfaire « les besoins les plus minimaux en matière d'hygiène et d'alimentation »⁶.

6 Le critère de « grave abandon » utilisé pour décrire l'état de faiblesse est « l'élément constitutif du placement le plus discutable » (Gassmann & Bridler 2016, 354), car « il est non seu-

Le point charnière justifiant une intervention de l'APA semble donc être la capacité ou l'incapacité des personnes âgées à tenir elles-mêmes leur ménage. Les visites au domicile des personnes âgées visent à repérer les indices de dysfonctionnements critiques dans leur sphère privée locale. La frontière protégeant la sphère privée est donc ponctuellement rendue perméable (Steffen & Koch, 2024). Lors des visites à domicile, une attention particulière est accordée aux espaces (en particulier aux cuisines, réfrigérateurs, salles de bain), aux corps (apparence, silhouette, vêtements, coiffure, odeur), aux « rythmes » (Steffen & Koch, sous presse) (déroulement de la journée, alimentation, sommeil), ainsi qu'à l'adéquation entre le besoin d'aide et le soutien. La personne concernée parvient-elle à faire son ménage et ses soins corporels de manière satisfaisante ? Se nourrit-elle suffisamment ? Parvient-elle encore à régler ses affaires administratives et financières de manière acceptable ? Si cela ne semble pas (ou plus) être le cas, des mesures administratives, en général une curatelle, sont envisagées après examen des mesures subsidiaires. Les situations dans lesquelles les spécialistes considèrent qu'un PAFA est nécessaire sont abordées dans la section suivante.

« Besoin d'assistance en institution » – le placement à des fins d'assistance comme pratique de traitement des problèmes

Dans des cas tels que ceux que nous venons de décrire, les choses peuvent s'exacerber, une « situation critique » (cf. assistant social dans l'entretien) peut surgir, dans laquelle la question de la nécessité d'« agir en urgence » (cf. dossier de Mme Söder), voire même de procéder à un PAFA se pose. Dans un courriel adressé à l'APA, la curatrice nommée quelques mois plus tôt pour s'occuper de Mme Söder, une femme âgée de plus de 70 ans, fait notamment observer :

« Il devient de plus en plus difficile pour [le service spécialisé du troisième âge] de supporter l'état actuel de Mme Söder. Sans ce soutien, il faut compter que Mme Söder se mette elle-même en grand danger, car elle est incapable de s'occuper d'elle-même. Cela concerne aussi bien le ménage que son propre corps. Je trouve que déjà maintenant, l'état de Mme Söder est à la limite. Mais je m'imagine qu'un internement forcé serait beaucoup plus éprouvant pour elle que le maintien de la situation actuelle. Toutefois, dès que le [service spécialisé mentionné] se sentira contraint de se retirer, un examen psychiatrique stationnaire (gérontopsychoiatrie) serait à mon avis impératif. Comme une consultation volontaire chez un médecin n'est pas possible, cela devra probablement se faire par le biais d'un PAFA ».

Si l'on se fie à nos analyses, la curatrice décrit ici une exacerbation de la situation assez typique, caractérisée par un dilemme non moins typique entre protection et

lement sujet à interprétation, mais aussi fortement dépendant des valeurs individuelles et sociales » (*ibid.* ; voir aussi Michel, 2015, 810 s.).

autodétermination. Lorsque le soutien jugé nécessaire (p. ex. l'aide et soins à domicile) n'est plus du tout admis par les personnes concernées, et qu'elles sont en même temps perçues comme trop « confuses » (M. Radolf) pour pouvoir « s'occuper d'elles-mêmes », une situation « limite » survient, où la simple capacité de survie devient le sujet central. Une telle évolution, interprétée comme une escalade, s'est produite chez Mme Söder deux mois après l'e-mail cité plus haut et un PAFA a été ordonné. Voici ce que la décision de l'APA de procéder à un PAFA stipule :

« Le [service spécialisé du troisième âge] a fait savoir [à la curatrice] qu'il se retirait de l'offre d'aide et d'encadrement à domicile actuellement en place, car la situation ne serait plus supportable en l'état. Selon ses dires, Mme Söder serait très confuse et sans soutien extérieur, elle se trouverait dans un abandon total. [...] L'objectif est le suivant : après avoir suivi un traitement [en psychiatrie], Mme Söder devrait pouvoir entrer dans une institution encadrée (établissement médico-social) ».

Dans de tels cas, les professionnel·le·s partent du principe que la personne a besoin d'une « assistance en institution », comme l'écrit une clinicienne à propos de M. Blume après son PAFA ; il n'est plus possible d'effectuer le traitement et l'assistance considérés comme nécessaires de manière ambulatoire.

Par le biais du PAFA, les professionnel·le·s traitent les problèmes qu'il·elle·s estiment être liés au dysfonctionnement de la sphère privée locale des personnes concernées. Cette sphère privée est perçue par les professionnel·le·s comme présentant des risques, tant pour les personnes concernées que, dans certaines circonstances, pour des tiers (lorsqu'il n'est pas exclu, par exemple, qu'un incendie puisse être déclenché involontairement). Avec un PAFA, lors duquel l'APA détermine le lieu de séjour d'une personne, la stratégie de résolution des problèmes est avant tout territoriale. Les personnes concernées elles-mêmes – dont les symptômes typiques consistent justement à percevoir la situation d'une manière totalement différente de celle des professionnel·le·s impliqué·e·s – continuent manifestement à considérer leur domicile en premier lieu comme un « havre de paix », un lieu de protection. Ainsi, Mme Ryser par exemple, dans la clinique qui lui a été assignée par son PAFA, déclare lors de son audition devant l'APA : « Mon plus grand souhait est de pouvoir rentrer chez moi, dans mon appartement ».

Conclusion

Pour la protection de l'adulte, dont la tâche est notamment de s'occuper des « invalidités » dues à la vieillesse (Wider, 2020, 444) et de mettre en place les mesures d'aide et de protection appropriées, les processus de fragilisation des personnes vivant seules et refusant tout soutien constituent un défi. Un dilemme surgit clairement entre le droit à l'autodétermination et l'objectif de la prévention d'une mise en danger par elles-mêmes des personnes concernées. Dans ce contexte, c'est en premier lieu la sphère privée locale des personnes concernées

qui est perçue comme problématique : elle est parfois déjà décrite comme dysfonctionnelle dans les avis de détresse, mais elle gagne en visibilité et devient mesurable au cours de la clarification menée au moyen de visites à domicile. Par le biais de différentes perceptions sensorielles – visuelles, olfactives, atmosphériques –, les professionnel·le·s tentent de se faire des lieux une « image » aussi nette que possible, afin de pouvoir ainsi évaluer la capacité des personnes concernées à mener une vie autonome. Pour ce faire, il est nécessaire de franchir le seuil de la porte, symboliquement important pour notre société. Les dossiers examinés révèlent parfois une lutte pour l'accès et l'interprétation de la sphère privée locale, parfois défendue avec ténacité par les personnes concernées. Les spécialistes considèrent justement ces tentatives excessives de cloisonnement comme un problème central, car elles font obstacle aux prestations de soutien ambulatoires qu'il·elle·s estiment nécessaires. Le « chez-soi », généralement considéré comme un lieu de protection et de sécurité, apparaît aux professionnel·le·s comme (trop) risqué en termes de sécurité et de santé de personnes âgées qui, selon eux·elles, ne sont plus en mesure de mener une vie autonome. Cette interprétation du domicile comme lieu à risque, que l'on trouve dans les procédures reconstruites d'évaluation des dangers, repose essentiellement sur les visites à domicile. Le PAFA permet alors de résoudre (territorialement) le problème identifié par le retrait des personnes concernées de leur domicile, considéré comme risqué, et par leur assignation à un traitement et à un encadrement en institution. Il s'agit ici de l'intervention la plus musclée du droit de la protection de l'adulte – et il convient de se demander si cette orientation vers la protection ne contribuerait pas à l'augmentation de la vulnérabilité des personnes concernées (Steffen & Koch, 2024). Il est d'autant plus étonnant que nous en sachions encore si peu sur l'application du PAFA ; le besoin de recherche à ce sujet est grand.

Bibliographie

- CIE (Commission indépendante d'experts internements administratifs) (2019). *La mécanique de l'arbitraire – Internements administratifs en Suisse*. Chronos.
- Conseil fédéral (2006). Message concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation) du 28 juin 2006. *Feuille fédérale*.
- Dubno, B., & Rosch, D. (2022). Die Fürsorgerische Unterbringung. Dans D. Rosch, Ch. Fountoulakis & Ch. Heck (éd.), *Handbuch Kindes- und Erwachsenenschutz. Recht und Methodik für Fachleute* (pp. 624–648). Haupt.
- Gallati, M. (2016). Kopernikanische Wende oder Schrecken ohne Ende ? Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht aus historischer Perspektive. *Die Praxis des Familienrechts*, 17(4), 957–970.
- Gassmann, J., & Bridler, R. (2016). Fürsorgerische Unterbringung. Dans Ch. Fountoulakis, K. Affolter-Fringeli & Y. D. Steck (éd.), *Fachhandbuch Kindes- und Erwachsenenschutz. Expertenwissen für die Praxis* (pp. 329–402). Schulthess.

- Gerull, S. (2022). Hausbesuche : Eine fachliche Herausforderung auch in der Sozialen Arbeit mit alten Menschen. Dans C. Bleck & A. van Rießen (éd.), *Soziale Arbeit mit alten Menschen. Ein Studienbuch zu Hintergründen, Theorien, Prinzipien und Methoden* (pp. 701–715). Springer VS.
- Groenemeyer, A. (2010). Doing Social Problems – Doing Social Control. Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme in institutionellen Kontexten – Ein Forschungsprogramm. Dans A. Groenemeyer (éd.), *Doing Social Problems. Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme und sozialer Kontrolle in institutionellen Kontexten* (pp. 13–56). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Guillod, O. (2013). Die fürsorgerische Unterbringung. Dans A. Büchler et al. (éd.), *FamKommentar Erwachsenenschutzrecht* (pp. 700–830). Stämpfli.
- Holstein, J. A., & Miller, G. (1993). Social Constructionism and Social Problems Work. Dans G. Miller & J. A. Holstein (éd.), *Constructionist Controversies. Issues in Social Problems Theory* (pp. 131–152). Aldine de Gruyter.
- Koch, M., Piñeiro, E., & Pasche, N. (2019). « Wir sind ein Dienst, keine Behörde. » Multiple institutionelle Logiken in einem Schweizer Jugendamt – Ein ethnografisches Fallbeispiel aus der street-level bureaucracy. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 20(2), Art. 21. <https://doi.org/10.17169/fqs-20.2.3045>.
- Koch, M., & Schoch, A. (2022). Fachliches Urteilen, Körper und Sinne. Analytische Reflexionen am Beispiel von Hausbesuchen und Anhörungen im Kinder- und Erwachsenenschutz. *Empirische Pädagogik*, 36(1), 64–79.
- Koch, M., & Steffen, M. (à paraître). Gefährdung und Geruch im Kontext erwachsenenschutzrechtlicher Hausbesuche. Dans R. Hitzler et al. (éd.), *Leib – Körper – Ethnographie. Erkundungen zum Leib-Sein und Körper-Haben*. OLDIB-Verlag.
- Koch, M., Steffen, M., & Bühler, R. (2020). Hausbesuche im Kindes- und Erwachsenenschutz in der Schweiz – eine qualitative Untersuchung. *Soziale Passagen*, 12(2), 441–445.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Michel, M. (2015). Von der administrativen Versorgung zur fürsorgerischen Unterbringung. Alles in Ordnung im neuen Recht ? *FamPra.ch*, 4, 797–831.
- Münger, S. (2020). Placement à des fins d'assistance (PLAFA). Dans J.-M. Bonvin et al. (éd.), *Dictionnaire de politique sociale suisse* (pp. 370–372). Seismo.
- Obsan (Schweizerisches Gesundheitsobservatorium) (2022). *Fürsorgerische Unterbringung in Schweizer Psychiatrien*. Consulté le 30 octobre 2023, de <https://ind.obsan.admin.ch/indicator/obsan/fuersorgerische-unterbringung-in-schweizer-psychiatrien>.
- Rosch, D. (2019). Erwachsenenschutz zwischen Selbstbestimmung, Supported Decision Making und Substitute Decision Making. *FamPra.ch*, 1, 105–118.
- Rössler, B. (2001). *Der Wert des Privaten*. Suhrkamp.
- Schmidt, L. (2007). Problemarbeit und institutioneller Kontext. *Soziale Probleme* 18(1), 26–41.
- Steffen, M., & Koch, M. (2023). Räume, Rhythmen und Hierarchien des Familialen. Zur Konstruktion des Kindeswohls im Kontext kindesschutzrechtlicher Hausbesuche. *Soziale Probleme*, 34(1), 113–128.
- Steffen, M., & Koch, M. (2024). Pour une gestion de l'ingérence. La visite à domicile dans les procédures d'enquête menées dans le cadre de la protection de l'enfant et de l'adulte. Dans C. Häfeli, M. Lengwiler & M. Vogel Campanello (éd.), *Entre protection et coercition. Normes et pratiques au fil du temps*. Programme national de recherche « Assistance et coercition ». Volume 1 (pp. 165–178). Schwabe Verlag.
- Steffen, M., Koch, M., & Bühler, R. (2023). Sachverhaltserforschung als Ermessensarbeit. Abklärungslogiken im Kontext von Hausbesuchen im Kindes- und Erwachsenenschutz.

Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit, 31. Consulté le 26 septembre 2023, de <https://szsa.ch/ojs/index.php/szsa-rsts/article/view/263/293>.

Strauss, A., & Corbin, J. (1996). *Grounded Theory : Grundlagen Qualitativer Forschung*. Beltz.

Wider, D. (2020). Protection de l'adulte. Dans J.-M. Bonvin et al. (éd.), *Dictionnaire de politique sociale suisse* (pp. 444–446). Seismo.

***Possibilités et impossibilités de la surveillance des foyers et des enfants placés dans des familles nourricières**

Pour une prévention des morts violentes d'enfants placés à l'exemple du canton de Zurich, 1913–1950

Paula Krüger, Lea Bloch, Cécile Bannwart

Hochschule Luzern, Soziale Arbeit

Introduction

Les morts violentes d'enfants et de jeunes attirent toujours la vive attention des médias. Cela est d'autant plus vrai lorsque les autorités de protection de l'enfant sont liées d'une façon ou d'une autre à ces cas, et que les enfants étaient des enfants placés. Les autorités se voient alors reprocher de n'avoir pas empêché la mort tragique de l'enfant. Or, ce sont justement des cas extrêmes de ce type qui provoquent des changements sociaux et déclenchent des processus politiques. Que l'on prenne l'exemple de l'infanticide de Flaach du 1^{er} janvier 2015, lors duquel une mère a tué ses deux enfants (âgés de 2 et 5 ans). Ceux-ci avaient été tous les deux placés dans un foyer par l'autorité compétente de protection de l'enfant (APEA), mais avaient été autorisés à passer les fêtes à la maison. Quelques mois plus tard, la mère s'est également suicidée. Il a été reproché à l'APEA, d'une part, d'être intervenue trop durement en plaçant les enfants dans un foyer plutôt que chez les grands-parents, qui avaient explicitement fait la demande de pouvoir les accueillir. D'autre part, on a également accusé l'APEA d'être intervenue trop mollement en permettant que les enfants passent les fêtes chez leur mère, donnant ainsi à cette dernière l'occasion de les tuer (Häfeli, 2015). Le débat dans les médias traditionnels et sociaux a été émotionnel sensible et est même allé si loin que des menaces de mort ont été adressées à l'encontre des membres de l'APEA. Ce cas a conduit, sur l'initiative de Guido Fluri, qui avait déjà lancé l'initiative sur la réparation pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance, à la création en 2017 de la KESCHA, le centre indépendant d'écoute et d'assistance de l'enfant et de l'adulte.

* Cet article a été traduit de l'allemand.

Outre l'infanticide intentionnel, les suicides ont également donné lieu à des critiques du système des foyers et des placements d'enfants dans des familles nourricières. Ainsi, Wild (1911 ; cité dans Seglias, 2013) dénonçait déjà au début du XX^e siècle les mauvais traitements infligés aux enfants placés, et faisait également état d'un certain nombre de suicides manqués ou réussis de leur part. Étant donné que, dans les cas de mort violente d'enfants et de jeunes placés hors de leur milieu familial, les autorités impliquées sont toujours tenues pour au moins co-responsables de ces décès, il semble opportun de se demander dans quelle mesure leurs activités de surveillance et de contrôle étaient et sont réellement adaptées pour prévenir de tels drames.

Dans le cadre du projet « Assistance fatale », nous avons accordé l'essentiel de notre attention à cette question. L'objectif de l'étude était, d'une part, de décrire des cas de morts violentes, c'est-à-dire des cas où des enfants et des jeunes de moins de 21 ans se sont suicidés ou ont trouvé la mort suite à l'action d'un tiers. Jusqu'à présent, il n'existait pour la Suisse aucune analyse systématique des infanticides en général (Krüger, 2015) ni des morts violentes d'enfants placés en particulier. D'autre part, l'objectif était d'identifier, par l'analyse du travail des autorités dans ces cas, les facteurs qui augmentent, du moins potentiellement, le risque de mort violente chez les enfants et les jeunes. Pour remplir ces objectifs, nous avons enquêté, en empruntant différents canaux (recherches notamment dans les archives de l'État, de la ville et des institutions, analyse de la littérature et des médias), sur de tels accidents survenus entre 1913 et 2012 dans les cantons de Fribourg, Lucerne, Vaud et Zurich (pour plus de détails, voir Bloch et al., 2020).

L'autre approche que nous avons privilégiée a été celle des entretiens biographiques avec d'anciens enfants placés dans des foyers ou des familles nourricières, et qui ont été témoins d'une mort violente dans l'un des cantons étudiés. Ces entretiens ont également porté sur la surveillance des foyers et des familles d'accueil. Au total, des entretiens ont été menés avec huit femmes et treize hommes de Suisse alémanique ($n = 8$) et de Suisse romande ($n = 13$), dont un entretien avec un couple. Les témoins sont nés entre 1933 et 1976. Les entretiens se rapportent donc à des placements dans des foyers ($n = 20$) et/ou dans des familles nourricières ($n = 12$) réalisés entre 1940 et 1989.

Dans le présent article, il n'est pas possible d'aborder la surveillance des enfants placés dans les quatre cantons sur l'ensemble de la période étudiée. Nous privilégions donc, comme période, la première moitié du XX^e siècle, et comme région le canton de Zurich. La période choisie est intéressante dans la mesure où elle peut être considérée comme une « phase d'exploration » après l'introduction en Suisse du Code civil (CC) en 1907. En effet, l'introduction du CC a entraîné un changement de paradigme : alors que le placement d'enfants dans les cantons était auparavant surtout influencé par le droit des pauvres et qu'il était considéré comme un moyen de lutter contre la pauvreté, le CC a introduit la notion de protection de l'enfant. « Les dispositions du droit patrimonial ont été remplacées par

des mesures de protection relatives à la personne » (Mäder & Rudin, 2010, 576). Le canton de Zurich est un bon exemple, car avec l'introduction d'un office des tutelles (1908), il s'est efforcé très tôt d'œuvrer dans le sens d'une professionnalisation : diverses ordonnances et lois y étaient en vigueur pour réglementer la surveillance des enfants placés (cf. section 3). Enfin, la disponibilité des sources dans le canton est comparativement bonne, y compris en ce qui concerne la première moitié du XX^e siècle.

Avant d'aborder la pratique de la surveillance dans les cas de morts violentes d'enfants placés, nous commençons par exposer les bases légales pertinentes relativement à la surveillance des enfants placés dans des foyers et des familles nourricières en Suisse.

La théorie : bases légales de la surveillance des foyers et des enfants placés dans des familles nourricières

Outre les familles nourricières, les foyers et les autorités tutélaires, les tuteur·rice·s et les curateur·rice·s sont et ont été également eux-mêmes soumis à une surveillance. Les activités de surveillance et de contrôle respectives visent à garantir que les différent·e·s acteur·rice·s remplissent les conditions nécessaires pour assurer la prise en charge, l'éducation et la formation convenables des enfants qui leur sont confiés. D'un point de vue juridique, la surveillance sert toutefois à garantir le fonctionnement des autorités ainsi que la justesse des décisions (Geiser, 1993).

Le CC de 1907 ne contenait guère de précisions sur la surveillance. Les organes de la tutelle y étaient tout d'abord définis : il s'agissait des autorités de tutelle (autorité tutélaire, autorité de surveillance), du tuteur et du curateur (art. 360, 361 CC 1907). Il appartenait aux cantons de désigner ces autorités et, si deux instances étaient prévues pour l'autorité de surveillance, les cantons devaient régler les compétences de ces instances de surveillance (art. 361 CC 1907). En limitant le nombre d'instances à deux, la Confédération voulait s'assurer que les procédures ne seraient pas inutilement prolongées par un plus grand nombre d'autorités intermédiaires supplémentaires (Geiser, 1993). Les autorités tutélaires étaient cependant non seulement soumises à l'inspection des autorités de surveillance, mais elles exerçaient aussi elles-mêmes une surveillance, à savoir à l'égard des tuteur·rice·s et des curateur·rice·s, même si cela n'était pas qualifié de surveillance par la loi (Hegnauer, 2003, 362). Ainsi, selon l'art. 423 CC 1907, l'autorité tutélaire examinait les rapports et les comptes du tuteur, et pouvait demander qu'ils soient complétés ou rectifiés. Si nécessaire, l'autorité tutélaire prenait « les mesures commandées par l'intérêt du pupille ». En même temps, l'autorité de surveillance exerçait également un contrôle indirect des tuteur·rice·s (Hegnauer, 2003), dans la mesure où les cantons pouvaient, en vertu de l'art. 423 CC de 1907, prescrire à l'autorité de surveillance une révision et une approbation des rapports

et des comptes. Toutefois, la loi ne dit presque rien de la manière exacte dont cette surveillance devait être exercée. Tout ce que l'on peut dire, c'est que, selon l'art. 413 CC 1907, le tuteur devait soumettre les comptes à l'examen de l'autorité tutélaire à des intervalles fixés par cette dernière, mais au moins tous les deux ans, et fournir des explications sur les comptes, mais pas sur le rapport. Il convient en outre de signaler que le CC n'a pas introduit d'obligation d'autorisation à l'échelle nationale pour les foyers et pour l'accueil d'enfants dans des familles nourricières. Certes, la loi fédérale du 13 juin 1928 concernant les mesures à prendre contre la tuberculose a introduit une obligation d'autorisation – visant cependant non pas la protection de l'enfant, mais la lutte contre la tuberculose. Une obligation d'autorisation et de surveillance des foyers et des familles nourricières ancrée dans le droit civil au niveau fédéral n'a été introduite qu'à la fin des années 1970, avec l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE). Cette obligation, cependant, est aussi restée longtemps inefficace (Leuenberger et al., 2011).

La mise en œuvre des dispositions légales est décrite ci-après à l'aide d'une sélection de cas relativement bien documentés et de déclarations de témoins de l'époque. Les cas sélectionnés sont des cas exemplaires de morts violentes d'enfants, qu'elles aient eu lieu avec ou sans l'action d'un tiers.

La pratique documentée : activités de surveillance et de contrôle des enfants placés

Johanna*¹ : Décès pour cause de négligence – « tôt et pourtant trop tard », 1915

Dans la nuit du 9 au 10 juillet 1915, la petite Johanna*, âgée de cinq mois, est décédée à l'hôpital pédiatrique de Zurich. Son père et sa mère étaient frère et sœur. Tous deux avaient été déclarés irresponsables par l'hôpital psychiatrique de Münstertlingen, raison pour laquelle aucune enquête pénale pour « inceste » n'avait été engagée contre eux. Johanna* a passé les premières semaines de sa vie dans un foyer pour enfants, et en février 1915, l'Office des orphelins de la ville de Zurich a institué une curatelle selon l'art. 311 CC 1907 en raison de sa naissance hors mariage. En avril 1915, elle a été placée dans une famille nourricière du canton d'Argovie. Ce lieu de placement avait été organisé par son grand-père, qui avait répondu à une annonce parue dans un journal. Contre un paiement unique de 100 francs, l'enfant devait être prise en charge par la famille nourricière. La curatrice de Johanna* n'avait pas été informée de ce placement. Elle a écrit au pasteur de la paroisse où vivait la mère adoptive :

1 Pseudonyme.

« Avant que je puisse interroger la mère de l'enfant, apparemment faible d'esprit, pour déterminer le père illégitime de l'enfant, [...] la sœur [E. du foyer pour enfants, PK] m'a informée qu'elle n'avait tout d'abord pas voulu lui céder l'enfant, mais que la femme l'avait abordée de manière si insolente qu'elle n'avait pas su quoi faire d'autre que de le lui remettre quand même. Il va de soi que je n'avais aucune idée de toute cette affaire et qu'en tant que curatrice de l'enfant, je ne suis absolument pas d'accord avec une telle «vente». Je crains que le soupçon de «fabrication d'ange» ne soit ici que trop parfaitement fondé » (cas 18, lettre de la curatrice au prêtre de la paroisse).

Les parents nourriciers avaient mauvaise réputation, étaient « dépendants de l'assistance publique » et avaient été libérés de l'hospice des pauvres peu avant d'accueillir Johanna*, mais ils devaient y retourner. La curatrice a immédiatement agi et a fait retirer Johanna* de sa famille nourricière deux semaines à peine après son placement, en avril 1915, par une assistante sociale secondée par la police. Les conditions de logement du couple ont été décrites comme misérables et les époux comme « faibles, sous-alimentés et maladifs

[...], produisant également sur le plan intellectuel une impression défavorable qui inspire fort peu la confiance. L'appartement n'est pourvu que du mobilier de première nécessité, l'air est vicié, c'est l'odeur typique du pauvre, qui colle encore à la peau de la petite pendant tout le voyage » (cas 18, rapport d'inspection).

À ce stade, les parents nourriciers avaient déjà dépensé pour leurs propres besoins la plus grande partie de l'argent que leur avait remis le grand-père de Johanna*. L'état de Johanna* préoccupait l'assistante sociale. Dans son rapport à la curatrice, elle a observé que :

« Le linge de la pauvre petite consistait principalement en vieux chiffons, il n'y avait que très peu de couches et de chemises et il n'y avait pas de bonnet du tout. Le lit de l'enfant était propre, mais l'hygiène corporelle laissait beaucoup à désirer, les fesses et les petites jambes étaient très rouges, de la crasse était incrustée dans les oreilles et entre les petits doigts. La petite avait un air pitoyable, elle était pâle et maigre » (cas 18, rapport d'inspection).

L'assistante sociale avait donc d'abord pensé à conduire l'enfant directement à l'hôpital pédiatrique de Zurich, mais elle y avait renoncé en constatant que l'état de l'enfant s'était apparemment amélioré au contact de l'air libre. Elle a emmené Johanna* chez une nouvelle mère nourricière qu'elle connaissait déjà, et elle a noté à son propos que l'enfant y avait trouvé « un accueil affectueux et des soins attentionnés » (cas 18, rapport d'inspection). L'assistante sociale a envoyé le jour même à la mère nourricière des vêtements pour l'enfant, et elle a consigné qu'il avait été convenu que la mère nourricière se manifesterait si l'enfant devait tout de même avoir besoin d'un traitement médical.

C'est ce qu'a fait la mère nourricière à peine un mois plus tard. En mai 1915, une autre assistante sociale a noté dans son rapport d'inspection que Johanna* avait été emmenée à l'hôpital pédiatrique.

La mère nourricière supposait en effet que Johanna* était atteinte de convulsions [*Gichter*], sa propre fille étant également décédée de cette maladie. Elle a déclaré ne pas pouvoir continuer à assumer la garde de Johanna, et la curatrice s'est efforcée de trouver un nouveau lieu de placement. Début juin, il a été constaté que Johanna* se rétablissait à vue d'œil. Mais début juillet, l'enfant est quand même décédée à l'hôpital. La cause en a été attribuée aux « mauvais soins » prodigués durant les premières semaines de sa vie. Dans le rapport final adressé à l'Office des orphelins en août 1915, la curatrice constate : « Cet incident [...] démontre [!] que l'autorité tutélaire doit être plus prudente vis-à-vis des prétendues adoptions et que chaque cas doit être vérifié concernant les annonces dans les journaux à ce sujet ». Le grand-père avait agi « tout à fait de bonne foi » (cas 18, rapport à l'Office des orphelins). La curatrice a fait une demande de mainlevée de la curatelle pour cause de décès. Une semaine plus tard, l'extrait du procès-verbal de l'Office des orphelins de la ville de Zurich indique que cette demande a été agréée. Cette décision a été transmise au conseil de district.

Discussion des activités de surveillance et de contrôle dans le « cas Johanna »*

Ce cas exemplaire permet de mettre en évidence différents aspects : si les activités de contrôle et de surveillance documentées des acteur-ric-e-s impliqué-e-s sont confrontées avec les dispositions légales existantes, on constate que celles-ci semblent en principe avoir été appliquées. L'ordonnance concernant l'alimentation des enfants placés, la *Verordnung betreffend Verpflegung von Kostkindern* (VVK 1893), encore en vigueur au moment du décès, n'a probablement pas été appliquée dans ce cas, car Johanna* n'avait pas été placée en tant que *Kostkind*, c'est-à-dire en tant qu'enfant devant servir de source de revenus (§ 1 VVK 1893). D'autre part, le Service cantonal de la jeunesse [*das kantonale Jugendamt*] n'a été créé que quatre ans plus tard en tant que haute surveillance. La loi de 1877 relative aux soins de santé et à la police des denrées alimentaires, le *Gesetz betreffend die Gesundheitspflege und Lebensmittelpolizei* (GGL 1877), motivée par la police des épizooties, était cependant en vigueur. Selon cette loi, outre les orphelinats, les hospices et d'autres institutions, les enfants placés moyennant une pension [*Kostkinder*] étaient également soumis au contrôle public (§ 2 GGL 1877). Les autorités sanitaires locales étaient responsables des contrôles, la haute surveillance étant assurée par le Conseil d'État. Les autorités sanitaires devaient certes visiter les institutions une fois par an, mais il pouvait malgré tout arriver que des foyers ne reçoivent aucune visite pendant des années (Jenzer, 2014, 321 s.). Dans le cas de placements privés, qui se faisaient indépendamment des autorités, ces lois ne pouvaient toutefois pas être appliquées. Mais dans le cas de Johanna*, du fait que l'autorité tutélaire était impliquée en raison de l'illégitimité de l'enfant conformément à l'art. 311 CC de 1907, les dysfonctionnements ont été découverts par l'assistante sociale. La curatrice et l'autorité tutélaire ont alors rapidement retiré l'en-

fant à ses parents puis à ses parents nourriciers, et l'ont placé dans une autre famille. Ils ont ensuite régulièrement communiqué avec la nouvelle mère nourricière et ont surveillé les soins et l'état de santé de Johanna*. Après le décès de l'enfant, la curatrice a rédigé un rapport final, conformément à l'art. 451 CC 1907 et au § 108 de la loi cantonale sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS 1911) qui a été soumis à l'Office des orphelins pour approbation. Une pièce du dossier témoigne que ce rapport a été approuvé par l'Office des orphelins. En revanche, on ne trouve aucune trace dans le dossier de l'approbation du conseil du district en tant qu'autorité de surveillance de première instance – ce qui ne signifie pas pour autant que cette approbation n'a pas été donnée.

Le dossier fait également état de nombreuses activités de la curatrice qui – outre la clarification de la paternité – a organisé le retrait de l'enfant et a veillé à la prise en charge ultérieure de Johanna*. Il semble toutefois qu'elle l'ait fait à distance, « depuis son bureau ». Elle n'a elle-même effectué aucune visite à domicile et n'était pas présente lors du transfert de la pupille dans une autre famille nourricière. Ramsauer (1997, 20) constate, à propos de l'Office des tutelles de la ville de Zurich, que celui-ci fonctionnait « sous la pression constante d'une surcharge de travail », ce qui a finalement donné aux assistantes sociales plus de pouvoir de décision qu'il n'en était officiellement rattaché à leur fonction. Pour son activité, la curatrice était tributaire des informations fournies par les assistantes sociales impliquées, qui les lui transmettaient par le biais de commentaires dans le rapport d'inspection. Au fond, cela représentait une inversion de la hiérarchie (Ramsauer, 1997), qui a d'ailleurs fait l'objet de discussions jusqu'en 2012 en ce qui concerne les autorités non professionnelles (entre autres Vogel & Wider, 2010).

C'est précisément dans le contexte de cette dépendance qu'une bonne documentation des observations et des conclusions semble impérative. Dans le « cas Johanna* », on remarque cependant en analysant les commentaires des assistantes sociales que celles-ci ont rarement rapporté de pures observations, mais qu'elles ont plutôt noté leurs interprétations, leurs évaluations. Du point de vue linguistique, cela se traduit entre autres par l'utilisation fréquente d'adjectifs tels que « faible d'esprit », « sous-alimenté » et « maladif ». Or, les adjectifs véhiculent l'idée de caractéristiques permanentes de la personne (entre autres Fiedler, 2008). L'impression faite sur la curatrice par les personnes concernées et par leurs conditions de vie est donc largement déterminée par l'impression éprouvée par les assistantes sociales. Celles-ci influencent donc considérablement les décisions prises. Cela est d'autant plus problématique que l'on trouve dans les documents de nombreuses attributions négatives concernant la famille d'origine et la première famille nourricière. Ainsi, la pauvreté des parents nourriciers ne se donne pas seulement à voir, par exemple au niveau du mobilier, mais aussi à sentir. Cette odeur, cette stigmatisation de la pauvreté colle d'abord aussi à la peau de Johanna*. Cela implique que les parents nourriciers n'étaient pas jugés inaptes à assurer les soins de l'enfant uniquement en raison de leur négligence, mais aussi en raison de leur

« état de dépendance de l'assistance publique ». Après tout, il n'y a pas si longtemps encore, les enfants étaient placés chez des tiers uniquement dans l'objectif d'une lutte contre la pauvreté de la famille d'origine (entre autres Leuenberger et al., 2011). Dans cette logique, il serait donc absurde de placer les enfants dans des familles nourricières « dépendantes de l'assistance publique ». On constate ici encore la longue interdépendance entre les services pour les pauvres et le placement d'enfants. Les échelles de référence des assistantes sociales sont déterminantes pour l'évaluation des conditions de logement. Ramsauer (1997, 20) constate à ce propos que les assistantes sociales qui étaient issues de la classe supérieure plaçaient « la barre des critères excessivement haut pour les ouvrières ».

Un autre aspect remarquable de ce cas est la note de la curatrice concernant le problème posé par les placements privés réalisés grâce aux annonces dans les journaux. Quelques années plus tard, ce problème a également été soulevé par le canton. Ainsi, la mise en œuvre de la *Verordnung betreffend Verpflegung von Kostkindern* (1893) a été abordée dans le rapport du Conseil d'État de l'année 1920. Le Conseil d'État parvint à la conclusion que sur 4000 à 5000 enfants placés dans le canton de Zurich, environ 3'500 étaient placés dans des familles sans autorisation et que les contrôles médicaux étaient quasiment inexistantes (Desiderato et al., 2008, 76). L'ordonnance a été remplacé en conséquence par une nouvelle en 1921. Le problème que semble voir la curatrice dans le cas de Johanna* est que si les autorités ne sont pas informées, aucun contrôle ne peut avoir lieu. Cela présuppose qu'elle était elle-même convaincue du fait que la surveillance et le contrôle servent le bien de l'enfant et qu'ils peuvent en fin de compte sauver des vies. Qu'elle pense que cela aurait pu être également le cas pour Johanna* n'est cependant pas explicitement formulé.

Pour conclure, il convient toutefois d'admettre que ni à l'époque ni aujourd'hui, il n'est possible de dire avec certitude que Johanna* est réellement décédée des suites de la négligence de la première famille nourricière, d'autant plus qu'au début du XX^e siècle, la mortalité infantile était élevée par rapport à aujourd'hui, même si elle était déjà nettement inférieure à celle de la fin du XIX^e siècle. C'était particulièrement vrai pour la ville de Zurich (Fanconi & Senti, 1946). Même s'il est parfaitement soutenable qu'une négligence ait conduit à un affaiblissement de l'enfant et ait ainsi augmenté la probabilité qu'il tombe malade et meure, il est frappant de constater que ni l'assistante sociale ni la curatrice n'aient évoqué d'autres hypothèses possibles. Cette explication leur suffit, d'autant plus que cela correspond à l'impression que leur a faite la première famille. Il est particulièrement remarquable qu'elles ne semblent pas avoir envisagé d'éventuels actes et/ou omissions préjudiciables de la part de la deuxième mère nourricière. Cette dernière a probablement bénéficié de l'avantage d'une confiance immédiate en raison d'expériences positives antérieures faites avec elle ; de même, sa manière d'être, perçue comme affectueuse et stimulante, semblait d'emblée mieux correspondre aux représentations bourgeoises de la curatrice et de l'assistante sociale.

Eva* : Suicide sans explication, 1941

Eva*² est née en octobre 1921, d'un père inconnu. Comme elle était un enfant né hors mariage et mineur, elle avait été mise sous tutelle (art. 311, 368 CC 1907). Le couple de parents nourriciers qui l'a élevée était celui qui avait déjà accueilli sa mère en tant qu'enfant placée. La relation nourricière a donc été décrite par l'assistante sociale comme « particulière », c'était « une manière de relation entre petite-fille et grands-parents » (cas 7, notes sur le rapport du tuteur). Eva* aurait également eu de bons contacts avec sa mère biologique, qui avait entre-temps épousé un coiffeur, et la possibilité qu'elle vive avec sa mère biologique après le décès éventuel de sa mère adoptive déjà âgée avait été envisagée. Il ressort également du dossier que le tuteur était en contact avec la mère biologique et que celle-ci était sollicitée pour toute décision importante.

Eva* a fréquenté l'école jusqu'à la fin de la deuxième année secondaire. Elle a ensuite interrompu un apprentissage de coiffeuse au bout de trois semaines, ce qui a attristé sa mère biologique, qui espérait que sa fille pourrait ensuite travailler avec son mari. En 1936, Eva* a séjourné en Suisse romande dans une famille pendant environ neuf mois. En été 1939, elle a finalement terminé son apprentissage de modiste. Elle est ensuite partie travailler à Paris comme employée de maison, un séjour qu'elle a dû interrompre à cause de la guerre. De retour à Zurich, Eva* est retournée vivre chez ses parents nourriciers et a travaillé comme employée de bureau. Elle avait un fiancé qui lui rendait visite également chez ses parents nourriciers.

Apparemment sans aucun signe avant-coureur, Eva* s'est suicidée à l'âge de 19 ans. Le tuteur officiel a sobrement noté dans son rapport final d'activité, environ un an plus tard :

Eva* « est décédée le 15 juillet 1941 (suicide). Elle vivait chez ses parents nourriciers [...] et a occupé jusqu'à sa mort un emploi de bureau à l'usine des machines [O.], où elle percevait un salaire mensuel de 130 francs qu'elle gérait elle-même. [Eva*] a toujours été en contact étroit avec sa mère [...]. Des mésententes avec son fiancé semblent avoir été à l'origine de la fin tragique de la jeune femme » (cas 7, rapport final).

Le tuteur officiel a déposé une demande de mainlevée de la tutelle. L'autorité tutélaire de la ville de Zurich a approuvé cette demande moins de deux semaines plus tard. Cette décision a été confirmée par le conseil du district en tant qu'autorité de surveillance de première instance fin mai 1942.

Peu de temps après le décès d'Eva*, l'inspection de la société zurichoise de patronage et d'assistance aux détenus libérés a écrit au tuteur qu'Eva* s'était suicidée au gaz. Elle ne s'entendait pas bien avec le fils nourricier de ses parents nourriciers. Le jour de sa mort, il y aurait eu une violente dispute entre eux. Dans

2 Pseudonyme.

la lettre, le soupçon a également été glissé qu'Eva* ne se serait peut-être pas suicidée, mais que son frère nourricier l'aurait tuée et ensuite « simulé une intoxication au gaz ». Mais cela aurait été « examiné, car il existe une expertise médico-légale » (cas 7, lettre de l'Inspectorat de la Société zurichoise de patronage et d'assistance aux détenus libérés). Contrairement au frère nourricier, le fiancé d'Eva* était ici décrit de manière positive, comme un « homme convenable ». Sa mère biologique, quant à elle, était présentée dans la lettre sous un mauvais jour. Il semble que le fiancé d'Eva* ait rapporté que la mère de celle-ci ne s'était pas occupée d'elle, ceci lui servant d'ailleurs d'argument pour prétendre aux biens d'Eva* en lieu et place de la mère. Dans sa réponse, le tuteur officiel contredit cependant l'inspection et affirme que la fille et la mère ont eu des échanges réguliers, ce qui ressort également de son dossier. La mère serait une « femme tout à fait honnête ». Les disputes avec le frère nourricier ont été décrites par toutes les personnes concernées comme « superficielles ». Quant à la mère, elle ne pourrait s'expliquer le suicide de sa fille.

« Il est possible que la dispute précédente avec [le frère nourricier, PK] ait été la motivation directe de l'acte malheureux, mais elle ne peut en aucun cas en être la cause fondamentale. La dégradation de la relation avec son fiancé est probablement plus significative. Depuis des semaines, [Eva*] se plaignait de [lui, PK] auprès de sa mère, disant qu'il jouait trop au jass et qu'il la laissait tomber. Ainsi [Eva*] avait-elle, il y a quatre semaines déjà, tout bonnement arraché la photo de [son fiancé, PK] de son album de photos » (cas 7, lettre du tuteur officiel).

Devant la police qui a enquêté sur le décès, ni le frère nourricier ni le fiancé d'Eva* n'ont nié qu'il y ait eu des conflits. Alors que dans le dossier de tutelle, Eva* était généralement décrite comme « de constitution robuste et trapue, manquant d'une certaine flexibilité intellectuelle » (cas 7, compte rendu 1937), sa mère nourricière et d'autres membres de sa famille ont dressé un autre portrait d'elle à la police. Ainsi la mère nourricière aurait déclaré :

« [Eva*] est une <chose> un peu querelleuse et jalouse. Elle a aussi déjà eu une relation amoureuse avec un Italien. Elle s'est montrée assez méchante avec moi, surtout les derniers temps, de sorte que je l'ai traitée en conséquence. [...] C'est vraiment moche de la part de cette jeune fille de m'avoir fait cela, alors que j'ai toujours été si juste et bonne avec elle » (cas 7, rapport de la police judiciaire).

Du point de vue de la mère nourricière, le suicide d'Eva* semble donc avoir été une dernière méchanceté à son égard. Eva* avait de toute façon déjà été méchante avec elle auparavant et maintenant elle lui faisait encore ça, alors qu'elle l'avait toujours bien traitée. Aucune lettre d'adieu n'a été retrouvée. La police a conclu dans son rapport :

« Le motif de son geste n'a pas pu être établi avec certitude jusqu'à présent. La mère de la défunte [...] a déclaré que celle-ci était de caractère plutôt obstiné. Elle n'était pas non plus très forte physiquement. De temps en temps, sa fille était sujette à de brusques évanouisse-

ments. Elle avait également constaté que celle-ci souffrait de chutes soudaines d'humeur. – Au vu des circonstances, il s'agit sans nul doute d'un suicide » (cas 7, rapport de la police judiciaire).

Conformément à ces dépositions, le motif indiqué dans le rapport est le suivant : « conflits – humeur dépressive ». Dans l'ordonnance de non-lieu du ministère public, Eva* a été décrite comme une personne « manifestement facilement irritable, pouvant se livrer à des accès de colère ». D'un point de vue actuel, il est surprenant qu'on ne trouve aucune mention du fait qu'Eva* se trouvait dans une phase de transition et de vulnérabilité : elle allait bientôt devenir majeure, et la question de son avenir se posait, d'autant plus qu'elle était fiancée. Dans d'autres cas de suicide analysés, les personnes concernées se sont également ôtées la vie à de tels moments de transition et d'incertitude. Ces types de transitions sont aujourd'hui davantage pris en compte dans le cadre du débat sur les *Care leavers*, et il est reconnu et recommandé que ces phases fassent l'objet d'un accompagnement (cf. notamment Wider et al., 2021).

Discussion sur les activités de surveillance et de contrôle dans le « cas Eva ».*

Dans ce cas également, plusieurs documents ont été conservés qui contiennent des indications sur la fonction de surveillance et de contrôle des différent·e·s acteur·rice·s dans cette affaire. Selon la *Verordnung über das Pflegekinderwesen* (VPW 1921) en vigueur à l'époque de la tutelle et du décès d'Eva*, les enfants en danger étaient placés sous surveillance en vertu de l'art. 283 (intervention des autorités dans le cas où les parents ne remplissent pas leurs devoirs) et de l'art. 284 CC 1907 (retrait aux parents de la garde de leur enfant « lorsque son développement physique et intellectuel est compromis » ou lorsqu'il est « moralement abandonné ») ainsi que du § 59 LiCCS 1911 (§ 2 VPW 1921). Un nombre plus élevé d'enfants placés qu'auparavant bénéficiaient donc d'une surveillance. Comme dans l'ordonnance précédente de 1893 (voir ci-dessus), la surveillance était placée sous la responsabilité de l'autorité sanitaire locale. Celle-ci décidait des autorisations. Le service communal exerçait la surveillance des lieux de placement extrafamilial sous la direction du bureau du district (§ 6 VPW 1921). Cela signifie que la surveillance était dirigée par les commissions de jeunesse du district, qui pouvaient mettre en place à cet effet un comité de travail, à savoir le bureau du district, dont faisait également partie le médecin officiel (§ 18 VPW 1921). Selon le § 7 VPW 1921, les communes pouvaient également créer une « institution d'assistance pour la jeunesse » indépendante de l'autorité sanitaire, comme un office des tutelles ou un office communal de la jeunesse. Cela devait toutefois être approuvé par la direction cantonale de la santé (§ 7 VPW 1921). Conformément au § 13 de l'ordonnance sur l'office de la jeunesse du 10 février 1919, l'office cantonal de la jeunesse exerçait la haute surveillance sur l'assistance des enfants placés. Il devait faire un

rapport à la direction de la santé (§ 17 VPW 1921). Les assistant-e-s sociaux-ales choisi-e-s par le bureau du district après consultation des autorités sanitaires locales exerçaient pour ainsi dire eux-mêmes la surveillance des lieux de placement et des enfants placés (§ 19 VPW 1921). Il leur revenait de veiller aux soins et à l'éducation des enfants placés. À cet effet, ils devaient rendre visite aux « pupilles » âgés de moins de deux ans au moins quatre fois par an, et aux autres enfants, au moins deux fois par an. Le cas échéant, ils avaient le droit d'effectuer des visites supplémentaires. Le bureau du district lui-même était autorisé à effectuer des visites et pouvait exiger à tout moment des rapports spéciaux de la part du service communal (§ 21 VPW 1921). Les documents encore disponibles indiquent que la famille nourricière d'Eva* avait fait l'objet de plusieurs visites. Ces visites à domicile par les assistantes sociales semblent s'être faites sans préavis (également Ramsauer, 1997). C'est ce que laissent entendre certaines observations à propos de l'absence ou de la présence de la pupille au moment de la visite. On trouve en outre d'autres documents qui illustrent les échanges réguliers du tuteur officiel avec les personnes impliquées, que ce soit par des entretiens personnels ou par des lettres. En revanche, le tuteur officiel semble avoir eu moins de contacts directs avec la pupille elle-même.

Conformément à l'art. 413 CC 1907 et aux §§ 108, 109 LiCCS 1911, le dossier contient, comme on pouvait s'y attendre, les rapports du tuteur officiel. Conformément à la loi, il les établissait pour une période de deux ans et les soumettait à l'autorité tutélaire pour examen. L'autorité tutélaire devait faire un résumé de son examen et le soumettre, avec les comptes, au conseil du district, c'est-à-dire à l'autorité de surveillance de première instance, pour examen et approbation (§ 115 LiCCS 1911). Le dossier contient tous les éléments de cette procédure. On y trouve en outre une brève note du conseil du district indiquant que le rapport a été approuvé. L'approbation régulière des rapports n'est pas surprenante :

« Les laïcs du conseil du district ne pouvaient guère juger les demandes en connaissance de cause. [...] Ce fossé, constaté pour la ville de Zurich, entre les juristes faisant des propositions et les laïcs prenant des décisions n'a toutefois pas été abordé, car le conseil du district jouissait d'une grande légitimité en tant qu'organe élu par le peuple » (Bühler et al., 2019, 77).

Outre ce renversement de la hiérarchie entre tuteur officiel et autorité de surveillance, on constate également dans le cas d'Eva* une inversion de la hiérarchie entre les assistant-e-s sociaux-ales et les tuteur-ric-e-s. Les documents qui nous sont parvenus montrent très clairement à quel point les assistantes sociales exerçaient une influence sur les décisions des tuteur-ric-e-s et curateur-ric-e-s, et non seulement en ce qui concerne les bonnes ou mauvaises impressions. Ainsi, les « Notes sur le rapport du tuteur » rédigées par l'assistante sociale en avril 1939, ne contenaient pas seulement des informations sur tous les points à traiter dans le rapport, mais aussi une proposition de la requête à présenter : « Requête : poursuite de la tutelle » (cas 7, notes sur le rapport du tuteur). Même dans les notes les plus courtes du

dossier, on trouve des suggestions des assistantes sociales pour la suite de la procédure du tuteur officiel. Ainsi l'assistante sociale a-t-elle consigné :

« Le nettoyage est de toute façon une notion inconnue pour [Eva*], chez [les parents nourriciers, PK], cela n'a pas bonne façon. Chez [la mère biologique, PK] en revanche, c'est très propre. Ne serait-il pas bon de convoquer une fois la mère, qui joue en fait un rôle très important à côté du tuteur et qui semble avoir beaucoup d'influence sur l'enfant. À l'époque, [la mère biologique, PK] m'avait fait une bonne impression » [cas 7, note de l'assistante sociale G., janvier 1938].

Le tuteur officiel a suivi ce conseil et a invité la mère biologique pour un entretien à l'Office des tutelles seulement trois jours plus tard.

Le haut degré de formalisation des processus de l'Office des tutelles de la ville de Zurich se reflète dans les formulaires dans lesquels les tuteur·rice·s et curateur·rice·s devaient insérer leurs rapports. Ces formulaires précisaient dans quels domaines – en fonction de l'âge des enfants et des jeunes – des informations devaient être données. Pour les « pupilles déscolarisé·e·s » comme Eva*, des informations sur « l'hébergement, la santé, les succès d'apprentissage, l'emploi » [cas 7, rapport de 1941] devaient par exemple être fournies. Cela correspondait aux directives de LiCCS 1911, selon lesquelles les rapports devaient notamment renseigner sur le développement physique et mental, le lieu de résidence et la formation professionnelle (§ 108 LiCCS 1911). Il n'était pas nécessaire de rendre compte du bien-être psychologique des enfants. L'accent était plutôt mis sur les domaines importants pour une activité professionnelle ultérieure afin de prévenir un « état de dépendance de l'assistance publique ». Dans ce contexte, l'incapacité de l'entourage et des représentant·e·s des autorités à comprendre le motif du suicide d'Eva* n'a rien de surprenant.

Dans ce cas, la surveillance de l'enfant placé semble, dans l'ensemble et sur la base des dossiers, avoir été exercée conformément au droit. Mais le destin d'Eva* montre que même des visites systématiques et sans préavis, ainsi que des rapports régulièrement rédigés, ne signifient pas automatiquement que la situation de vie et le bien-être des enfants et des jeunes aient été correctement évalués. Prévenir des suicides nécessite, en plus de connaissances spécialisées sur le sujet, un intérêt pour le bien-être psychologique des enfants et des jeunes.

Souvenirs des anciens sur la pratique de surveillance des foyers

Les exemples analysés montrent que les dossiers de l'Office des tutelles de la ville de Zurich contenaient une série de documents permettant de reconstituer la pratique de surveillance des familles nourricières. Néanmoins, dans les dossiers zuriçois portant sur des décès dans des institutions, on n'a guère trouvé de documents se rapportant à la surveillance des foyers par les autorités de surveillance

ou – dans le cas d'établissement privés – par les commissions de surveillance. Ceci n'est cependant pas étonnant dans la mesure où le projet cherchait et analysait des dossiers relatifs à des personnes. C'est pourquoi nous incluons dans les analyses suivantes sur la surveillance des institutions des entretiens portant sur les placements dans des foyers jusque dans les années 1980, menés avec des témoins provenant des quatre cantons étudiés. Les déclarations des neuf personnes interrogées sur la surveillance des institutions peuvent être classées en trois catégories principales :

- (1) Les personnes interrogées n'ont aucun souvenir de visites d'une autorité ou d'une commission de surveillance ($n = 2$). C'est également ce qu'a indiqué une personne qui avait été placée dans le canton de Zurich.
- (2) Les personnes interrogées mettent en évidence une absence de surveillance au sens d'une surveillance efficace ($n = 3$, dont une personne du canton de Zurich).
- (3) Les personnes interrogées donnent des descriptions concrètes de souvenirs de visites de surveillance ($n = 4$).

Que certains témoins de l'époque n'aient aucun souvenir de visites de surveillance, et que d'autres se souviennent qu'elles ont été pratiquées d'une façon très particulière, confirme les conclusions d'une autre étude (Leuenberger et al., 2011), selon laquelle, pendant longtemps, la surveillance des institutions n'a pas fonctionné. Cela était vrai pour le canton de Zurich, mais aussi pour d'autres cantons dans toute la Suisse. Ce dysfonctionnement ne peut toutefois pas être déterminé uniquement par la question de savoir *si* elle a été exercée, mais aussi *comment* elle a été réalisée. Les personnes interrogées ont par exemple rapporté que, le jour de la visite, les enfants devaient s'endimancher et suivre des règles de comportement spécifique. Tel un village Potemkine, l'institution devait montrer la façade d'un « monde parfait » (II-LU), alors qu'elle était fictive, explique l'une des personnes interrogées. Un autre témoin, à la question de savoir si une surveillance avait eu lieu, a répondu :

« ... ça c'est aussi une histoire intéressante, car une fois par an on nous disait : «Voilà, maintenant il faut commencer à mettre de l'ordre dans le village d'enfants» [...] et alors nous mettions tout en ordre et [...] tous les ateliers de travail, nous les nettoyions et rangions comme nous ne l'aurions jamais fait en temps normal, donc je disais toujours aux gens : «Nous avons entièrement astiqué le village d'enfants». [...] Et après, on nous disait : «Oui, maintenant, il y a la surveillance du canton de Lucerne qui va venir, des gens importants qui vont passer [...] et il faut que le village d'enfants ait bonne apparence» – et après, toujours un ou deux jours avant la visite, ils nous expliquaient comment nous devons nous comporter » (VIII-LU).

Conformément à son témoignage, le même individu avait noté dans un document personnel : « Pour nous qui étions concernés, tout cela, c'est-à-dire de telles

visites et de tels contrôles de surveillance n'étaient pas crédibles et même ridicules. Ce n'était qu'un spectacle, un théâtre, un jeu et rien de plus » (Ego-document VIII-LU, 47).

Une personne interrogée venant de la Suisse romande a également rapporté que le Service de protection de la jeunesse (SPJ) prévenait à l'avance lors de chacune de ses visites. Il s'agissait d'une simple formalité, et non pas d'un contrôle. En outre, le directeur du foyer se comportait à ces occasions différemment, plus gentiment à leur égard et « se saoulait » avec les personnes chargées de la surveillance (XVII-VD), bien que la consommation d'alcool ait été contraire au « code de conduite » du foyer. La personne interrogée aurait bien souhaité que le directeur soit soumis aux mêmes règles de contrôle qu'eux-mêmes.

Deux autres personnes interrogées ont fait état de visites lors de jours de fête (Carnaval, Noël), parmi lesquelles se trouvaient sans doute des membres des commissions de surveillance. Ce type de visites également était perçu par les enfants comme une forme de surveillance dans un sens très large. Des étrangers venaient, qui auraient pu voir leurs conditions de vie, mais qui apparemment ne s'y intéressaient pas, préféraient faire la fête et quitter ensuite l'établissement. Une personne de Suisse romande a ainsi raconté : « Nous préparions pour eux [le repas, PK], et ensuite nous ne recevions qu'une soupe. Et puis, et puis nous mangions au même endroit, dans la même pièce qu'eux. Nous devons leur chanter des chansons, leur raconter des contes, écrire des poèmes et ensuite aller à l'église à minuit » (XV-FR).

Un autre aspect discutable soulevé lors des entretiens est qu'en règle générale, les visiteurs n'adressaient pas du tout la parole aux enfants eux-mêmes. Ainsi, un témoin raconte : « On m'a très souvent demandé si l'on pouvait montrer ma chambre, parce qu'elle était ordonnée [...] et j'ai toujours dit : «Oui, vous pouvez aussi montrer ma chambre», et [...] oui, ils ne nous parlaient jamais, les gens de la surveillance » (VIII-LU). Quel intérêt auraient-ils eu à parler avec des enfants ? Cette indifférence peut cependant faire naître un sentiment d'impuissance. Ainsi, quelqu'un a déclaré qu'on aurait pu « simplement le piétiner, il n'y aurait rien eu, personne n'aurait été là » (XV-FR). Les témoins ont également parlé de visites de surveillance ou de contrôle effectuées par les tuteurs. Mais là aussi, aux yeux des enfants placés, il apparaissait clairement que ces tuteurs ne s'intéressaient et ne s'engageaient que modérément pour le bien-être de leurs pupilles dans les foyers.

Conclusion et limites de l'étude

Par rapport à la question du rôle joué par la surveillance au sens large dans les cas de mort violente dans le canton de Zurich durant la première moitié du XX^e siècle, on peut dire en bref que l'insuffisance de dispositions légales a ouvert une grande marge d'interprétation et de manœuvre, et a fait obstacle à l'établissement d'une surveillance efficace. Cela se manifeste en particulier par l'absence pendant

longtemps, au niveau de l'ensemble du territoire suisse, d'une obligation d'autorisation pour fonctionner comme lieu de placement d'une part, et d'autre part, d'une obligation de surveillance des foyers et des familles nourricières. Bien que le canton de Zurich ait disposé de bases légales appropriées permettant de déceler les négligences graves dans les devoirs des parents nourriciers et de leur retirer l'autorisation, de nombreux placements en familles nourricières étaient illégaux et donc non surveillés (Desiderato et al., 2008, 76 s.). Cela pose un problème pour les nourrissons surtout, à cause de la mortalité infantile de toute façon déjà élevée à l'époque, car il n'y avait rien d'anormal à ce que des nourrissons tombent malades et meurent. Il est donc probable que de nombreux cas de décès d'enfants dus à la négligence n'aient pas été détectés. En outre, selon la *Verordnung über das Pflegekinderwesen* (VPW 1921), il était possible jusqu'à la fin des années 1950 de renoncer totalement ou partiellement à la surveillance dans certains cas. C'était le cas par exemple quand on considérait que les parents nourriciers « offraient une garantie s re que les enfants placés chez eux étaient bien traités » (§ 22 VPW 1921), où quand les enfants avaient été placés par des « instances d'assistance de droit public » (p. ex. autorités tutélaires, offices des tutelles) – à condition cependant que ces « pourvoyeurs » surveillent eux-mêmes « suffisamment » les enfants placés (§ 23 VPW 1921). Ce que cela signifiait exactement restait une question d'interprétation et, en fin de compte, était probablement laissé à l'appréciation des assistantes sociales.

Par ailleurs, même si une surveillance était exercée, cela ne signifie pas automatiquement qu'elle était réalisée de manière à servir le bien-être des enfants et des jeunes et à déployer ainsi un effet préventif. Ainsi, les dossiers de tutelle zurichois analysés permettent de reconstituer toute une série d'activités de surveillance documentées. Cela n'est pas étonnant, dans la mesure où les dossiers servaient précisément aux autorités à documenter et à présenter leur propre activité aux autorités de surveillance. Néanmoins, ces documents mettent en évidence, du point de vue actuel, trois problèmes essentiels, notamment en ce qui concerne la prévention des morts violentes. Premièrement, les autorités se sont concentrées, dans leurs examens du bien-être des enfants placés, sur les seuls domaines considérés comme pertinents pour une activité professionnelle ultérieure et permettant d'éviter ainsi la « dépendance de l'assistance sociale » : la santé physique, le développement mental, la formation et la profession. Le bien-être psychologique des « pupilles » ne les intéressait pas, et on peut supposer que ni les assistantes sociales ni les tuteur-ric-e-s et curateur-ric-e-s ne disposaient des connaissances spécialisées nécessaires pour détecter et aborder d'éventuels problèmes psychiques chez les enfants et les jeunes. Il faut en outre être conscient que les mauvaises conditions de vie dans les foyers et les violences subies par les enfants et les jeunes augmentaient le risque qu'ils se suicident ou meurent des suites de mauvais traitements. La mise en lumière des conditions dans les foyers aurait toutefois mis en danger la réputation et donc l'existence des foyers. Les entretiens

montrent que la surveillance des foyers était rarement exercée d'une manière qui puisse mettre au jour des dysfonctionnements. Que l'on pense à la manière dont se produisaient les visites, qui étaient toujours annoncées à l'avance et permettaient ainsi aux institutions de se préparer en conséquence. Dans l'ensemble, l'impression produite est que les intérêts financiers des différent-e-s acteur-ric-e-s étaient plus importants que le bien-être de leurs « protégés ». Ces intérêts semblent également être la raison pour laquelle il n'y avait pas de contrôle généralisé et régulier. Ainsi, Jenzer (2014) estime que le canton a voulu, d'une part, donner aux institutions privées pour jeunes une marge de manœuvre suffisante ; d'autre part, il a voulu « éviter autant que possible les coûts élevés d'un contrôle généralisé et régulier, ou du moins les limiter » [Jenzer, 2014, 337].

Le deuxième problème mis en évidence par les analyses est que les visiteurs n'adressaient guère la parole aux enfants et aux jeunes eux-mêmes (également Businger & Ramsauer, 2019). Les témoins interrogés ont dit avoir eu l'impression que personne n'était intéressé à leur parler, et que cela pouvait conduire à un sentiment d'impuissance. Il semble qu'aucune discussion commune n'ait été menée sur d'éventuels besoins de soutien supplémentaire et sur les façons possibles de faire son chemin après la fin de la tutelle. Or, le bien-fondé de la participation des personnes concernées ainsi que l'attention portée aux phases de transitions critiques de leur vie sont aujourd'hui des thèmes intensément débattus dans le domaine de la protection de l'enfant, et tout le monde s'accorde largement sur leur importance. L'article 12 de la CIDE, portant sur le droit des enfants à être entendus et à participer, en témoigne pour ce qui concerne la participation, même si la mise en œuvre concrète de ce droit reste encore à clarifier (Businger & Ramsauer, 2019, 190).

Enfin, le troisième problème réside dans l'inversion de la hiérarchie, c'est-à-dire dans le fait que les tuteur-ric-e-s, les curateur-ric-e-s et les autorités de surveillance dépendaient des enquêtes et des rapports des assistantes sociales. Cela est particulièrement problématique parce que les rapports, plutôt que d'être rédigés de manière objective, reposaient majoritairement sur des évaluations. Les appréciations des assistantes sociales, fondées sur leurs propres normes et valeurs, devenaient, de par leur intégration comme documents décisifs dans les dossiers, quasiment des faits servant de base aux décisions des tuteur-ric-e-s, des curateur-ric-e-s et des autorités de surveillance. C'est ainsi que le tuteur d'Eva* y fait référence dans sa lettre à la société zurichoise de patronage et d'assistance aux détenus libérés. Or les dossiers n'influencent pas seulement la vie des « pupilles » au moment de leur constitution. Ils font en outre partie de la mémoire des autorités, sur laquelle il est possible de revenir à tout moment. « Sous forme écrite, les stigmatisations acquièrent une plus grande crédibilité et validité, et elles sont fixées. Elles s'accrochent désormais à la personne concernée comme des bardanes et ne peuvent plus guère être secouées » [Galle & Meier, 2009, 133]. Dans le contexte de leur lourde charge de travail (Ramsauer, 1997), les tuteurs n'avaient

pas non plus la possibilité de vérifier les estimations des assistantes sociales et de se faire leur propre opinion. Dans les cas analysés, ils agissaient majoritairement depuis leur bureau. L'inversion de la hiérarchie entre les autorités non professionnelles et les services spécialisés externes est un aspect qui devrait désormais être résolu par le nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte et l'introduction d'autorités de protection de l'enfant et de l'adulte professionnalisées et interdisciplinaires (entre autres Vogel & Wider, 2010). Toutefois, la réussite effective de cet objectif dépend aujourd'hui encore de la pratique respective des autorités.

On peut donc résumer en disant que, même si elle ne peut pas garantir une sécurité à cent pour cent, la surveillance peut clairement contribuer à la prévention des morts violentes d'enfants placés, que ces décès surviennent suite à l'action d'un tiers ou non. Pour que les professionnels actuels de la protection de l'enfant puissent apporter leur contribution à la prévention des morts violentes, il est toutefois nécessaire de disposer de davantage de connaissances sur les cas du passé. Même ainsi, il faut être conscient que toutes les morts violentes ne pourront être évitées, mais qu'on doit au moins tirer les leçons de celles qui se produisent. Cette confrontation nécessaire avec le thème en général et avec les cas en particulier devrait toutefois se dérouler sur un plan aussi objectif que possible, afin que l'équilibre entre l'assistance ou la protection d'une part et le contrôle d'autre part ne bascule pas du côté du contrôle.

Pour conclure, il convient d'attirer l'attention sur les limites de notre étude, qui sont absolument à prendre en compte lors de l'interprétation des résultats. Soulignons que les données et les analyses ne sont pas représentatives de tous les cas de morts violentes survenus dans le canton de Zurich pendant la période étudiée. En outre, seules ont pu être commentées les pratiques de surveillance qui ont été documentées. Si des activités correspondantes ne sont pas documentées, on ne peut par exemple pas automatiquement en déduire qu'elles n'ont pas eu lieu. Les documents peuvent tout simplement ne pas avoir été transmis ou avoir été conservés par une autre autorité. Lors de l'interprétation des documents, il faut enfin être conscient-e qu'ils ont été établis dans un but précis. Ils montrent comment les autorités souhaitaient que leurs activités soient documentées afin de se conformer aux exigences légales. Il ne faut pas oublier non plus que, sur l'ensemble des pratiques de l'époque, nous n'avons eu accès qu'à un tout petit échantillon : nous n'avons pas pu repérer tous les cas pertinents dans les quatre cantons pendant la période étudiée, car la disponibilité des sources varie selon les cantons et les périodes. Quant aux cas identifiés, nous ne disposons probablement pas toujours des documents les plus adéquats. Pour ce qui est des entretiens, il faut savoir, d'une part, qu'ils dépendent de souvenirs possiblement lacunaires, car les séjours narrés remontent à plusieurs décennies, et, d'autre part, que les personnes interrogées décrivent à partir de leur perspective subjective, qui peut évoluer au cours de leur vie. Les entretiens avec des témoins de l'époque fournissent néanmoins

des pièces de puzzle fondamentales pour l'obtention d'une image plus complète des conditions de vie des enfants et des jeunes dans des foyers ou des familles nourricières – même et surtout lorsque les individus qui sont au centre de l'intérêt, les disparus, ne peuvent plus parler pour eux-mêmes.

Bibliographie

- Bloch, L., et al. (2021). « Fatale Fürsorge » : Gewaltsame Todesfälle fremdplatzierter Kinder im Kanton Luzern. *Der Geschichtsfreund*, 174, 93–106.
- Bühler, R., et al. (2019). *Ordnung, Moral und Zwang / Ordre, morale et contrainte*. Chronos.
- Businger, S., & Ramsauer, N. (2019). « Genügend goldene Freiheit gehabt ». *Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich, 1950–1990*. Chronos.
- Desiderato, S., Lengwiler, U., & Rothenbühler, V. (2008). *Jugendhilfe Kanton Zürich 1918–2008 : zwischen Professionalität und politischem Kräftenessen*. Lehrmittelverlag des Kantons Zürich.
- Fanconi, G., & Senti, A. (1946). Säuglingssterblichkeit in Zürich. *Zürcher Statistische Nachrichten*, 23(4), 217–280.
- Fiedler, K. (2008). The Implicit Meta-Theory That Has Inspired and Restricted LCM Research : Why Some Studies Were Conducted but Others Not. *Journal of Language and Social Psychology*, 27(2), 182–196.
- Galle, S., & Meier, T. (2009). *Von Menschen und Akten*. Chronos.
- Geiser, T. (1993). Die Aufsicht im Vormundschaftswesen. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, 48(6), 201–223.
- Häfeli, C. (2015). Nach dem « Fall Flaach » ist vor dem « Fall X » : Die öffentliche Empörung über die Intervention und Nichtintervention der KESB im Fall Flaach. *Sozial Aktuell*, 2015(2), 7–9.
- Hegnauer, C. (2003). Struktur der vormundschaftlichen Aufsicht. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen / Revue du droit de tutelle*, 58(3), 361–368.
- Jenzer, S. (2014). *Die « Dirne », der Bürger und der Staat*. Vandenhoeck & Ruprecht.
- Knecht, S., & Dissler, N. (2019). « Erziehen, retten, bessern ». Dans C. Gumy et al. (éd.), *Des lois d'exception ? / Sondergesetze ?* [pp. 329–369]. Chronos.
- Krüger, P. (2015). Prevalence and Phenomenology of Neonaticide in Switzerland 1980–2010 : A Retrospective Study. *Violence & Victims*, 30(2), 194–207.
- Leuenberger, M., et al. (2011). « Die Behörde beschliesst » – zum Wohl des Kindes ? Hier und Jetzt.
- Mäder, U., & Rudin, S. (2010). Verdingkinder in der Schweiz – soziale und rechtliche Aspekte. *Die Praxis des Familienrechts*, 11(3), 568–584.
- Ramsauer, N. (1997). Hilfe für die armen Schwestern. *Rosa : die Zeitschrift für Geschlechterforschung*, 15, 19–22.
- Seglias, L. (2013). Heimerziehung – eine historische Perspektive. Dans M. Ries & V. Beck (éd.), *Hinter Mauern* [pp. 19–79]. Theologischer Verlag Zürich.
- Vogel, U., & Wider, D. (2010). Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen. *Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz / Revue de la protection des mineurs et des adultes*, 1/2010, 5–20.
- Wider, D., et al. (2021). Qualitätsstandards für die ausserfamiliäre Unterbringung. *Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz / Revue de la protection des mineurs et des adultes*, 76(2), 105–120.

*Les APEA et l'interdisciplinarité

Une analyse qualitative

Johanna Kuenzler¹, Bettina Stauffer², Fritz Sager²

¹Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer ;

²Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management

Cet article est consacré à la collaboration interdisciplinaire au sein des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). La prise en charge des cas de protection de l'enfant et de l'adulte par des autorités interdisciplinaires spécialisées était l'une des préoccupations essentielles de la réforme du Code civil, et cela a conduit, en 2013, à la création des APEA (remplaçant l'autorité tutélaire). L'objectif était de garantir que les nouvelles autorités professionnalisées puissent « prendre des décisions irréprochables sur le plan factuel [...] et juridique » (Botschaft, 2006, 7020) et ordonner des « mesures sur mesure ». La réforme devait respecter le principe directeur suivant : « Assistance étatique autant que besoin est et intervention étatique aussi rare que possible » (Message, 2006, 6651).

Dans quelle mesure le système des APEA réalise-t-il aujourd'hui ces aspirations ? C'est ce à quoi nous tentons de répondre dans cette contribution. Pour ce faire, nous nous appuyons sur différentes sources de données. D'une part, nous consultons des études déjà existantes sur les APEA et y dégageons les premières informations relatives à l'interdisciplinarité. D'autre part, comme ces études n'abordent que partiellement l'interdisciplinarité et ne peuvent donc fournir qu'un aperçu sommaire de la question, nous les complétons par notre propre recherche, de nature essentiellement qualitative. Concrètement, nous nous appuyons sur les connaissances que nous avons pu acquérir au cours d'une observation participante auprès d'une APEA. Cette observation a été cadrée et nuancée à l'aide d'un entretien mené avec la présidence de l'APEA concernée. Cette approche qualitative nous permet de développer une perspective complémentaire aux évaluations déjà réalisées.

* Cet article a été traduit de l'allemand.

L'analyse montre que l'interdisciplinarité est effectivement mise en pratique, non seulement dans la composition des collèges décisionnels, mais aussi dans le travail quotidien des APEA. Les consultations interdisciplinaires s'appuient sur des arguments appropriés et fondés, ce qui doit être considéré comme positif. L'interdisciplinarité contribue ainsi de manière décisive à la réalisation des objectifs du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte en Suisse.

Ce chapitre est structuré comme suit. Dans un premier temps, nous présentons la base légale des APEA et prenons en considération les informations existantes sur l'interdisciplinarité dans la pratique des APEA, telles qu'elles peuvent être résumées à partir des études existantes. Nous décrivons ensuite notre propre démarche de recherche, en expliquant notre sélection de cas et en abordant les données et les méthodes choisies. Troisièmement, nous résumons les connaissances acquises au cours de notre observation participante et de notre entretien avec la présidence d'une APEA. Quatrièmement, nous analysons ces connaissances et les mettons en relation avec les résultats obtenus par les études déjà existantes sur les APEA. Le chapitre se termine par une conclusion et des recommandations concrètes d'action pour les APEA.

Base légale et état de la recherche existante sur l'interdisciplinarité dans les APEA

Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) ont été introduites en 2013 dans le cadre de la réforme du Code civil (CC). La Suisse compte aujourd'hui 139 APEA [Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes [COPMA], 2022a], qui, selon l'état des lieux à la fin 2021, sont en charge de 145'416 enfants et adultes par le biais de mesures de protection [COPMA, 2022b].

L'article 440 CC stipule que l'APEA doit être « une autorité spécialisée »¹ qui « prend ses décisions en siégeant à trois membres au moins » (Art. 440, al. 1 et 2 CC). L'organisation plus précise incombe aux cantons. Bien que la loi ne prescrive pas explicitement une composition interdisciplinaire des membres décisionnels, le message du Conseil fédéral précise que les instances appelées à statuer ne doivent pas être composées uniquement de juristes, mais également d'assistant·e·s sociaux·ales, de médecins et d'autres expert·e·s (Message, 2006, 6710). La Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) a en outre publié des recommandations concrètes sur l'organisation interdisciplinaire des autorités [COPMA, 2008]. Le couplage de différentes expertises doit notamment contribuer à ce que soient atteints les objectifs de réforme suivants : favori-

1 De manière intéressante, la version française du CC met d'emblée en évidence l'interdisciplinarité, faisant figurer « une autorité interdisciplinaire » en lieu et place de « une autorité spécialisée », comme le fait la version allemande. [Note de la traductrice CFK]

ser le droit de la personne de disposer d'elle-même, ordonner non « plus une mesure standard », mais choisir « une mesure sur mesure », garantir des décisions et des procédures irréprochables sur le plan factuel et juridique (Message, 2006, 6636–6637, 6654).

La question de l'interdisciplinarité a été abordée à plusieurs reprises dans les premières évaluations des APEA réalisées dans les années suivant leur introduction. Ainsi, le bureau de recherche Ecoplan et la HES-SO Valais-Wallis ont constaté dès octobre 2013, en ce qui concerne l'APEA du canton de Berne, que « les membres des autorités [...] sont composés de manière interdisciplinaire – principalement de juristes, de travailleurs sociaux et de psychologues » (Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis, 2013, 19). Dans une étude de suivi de 2015, les mêmes auteur-euse-s ont constaté de manière élogieuse que la « mise en application de l'interdisciplinarité [dans le canton de Berne] se fait sous la forme de directives précises concernant la qualification des membres des autorités » (Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis, 2015, 2). Les auteur-riche-s de l'étude ont fait la distinction entre deux conceptions divergentes de l'interdisciplinarité, à savoir une conception « plus classique », impliquant une répartition des tâches en fonction du contexte disciplinaire, et une conception plus récente de la « transdisciplinarité », selon laquelle toutes les disciplines exécutent toutes les tâches sur un pied d'égalité et développent ainsi une méthode de travail commune. Ils ont relevé que les APEA du canton de Berne suivaient principalement le modèle transdisciplinaire (Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis, 2018, 26).

Une évaluation au niveau national, réalisée par Interface sur mandat de l'Office fédéral de la justice (OFJ), a généré en 2016 les premières analyses statistiques sur l'interdisciplinarité au sein des APEA. Sur la base d'une enquête en ligne auprès de toutes les APEA suisses (taux de réponse : 93,8 %), il est apparu qu'au moment de l'enquête, les APEA ayant répondu se caractérisaient par l'interdisciplinarité de leur collège décisionnel (Rieder et al., 2016, 9). Les disciplines du droit et du travail social étaient les plus fréquemment représentées, la combinaison de ces deux domaines étant présente dans le collège décisionnel de 75 % des APEA (Rieder et al., 2016, 9). Les autres disciplines mentionnées au cours du sondage étaient la pédagogie/sociopédagogie, la psychologie, la médecine/santé et l'activité fiduciaire (Rieder et al., 2016, 40).

En réponse à une question sur la nature d'une consultation interdisciplinaire au sein des autorités, 90,8 % des APEA ont répondu qu'elle intervenait lors des « discussions de cas dans le cadre des séances du collège décisionnel » (Rieder et al., 2016, 41). Mais l'interdisciplinarité jouerait également un rôle important dans les phases de clarification et pendant les procédures (85,4 %) ainsi que lors de contacts informels entre les personnes responsable de cas et d'autres membres de l'autorité (76,2 % ; Rieder et al., 2016, 40).

Dans la section suivante, nous expliquons comment notre analyse s'appuie sur ces connaissances existantes.

Données et méthodes

Les études présentées ci-dessus offrent d'importants points d'ancrage pour situer le rôle de l'interdisciplinarité au sein des APEA suisses. Cependant, étant donné que les évaluations d'Ecoplan/HES-SO Valais et d'Interface ont été effectuées à partir de plusieurs, voire de toutes les APEA, et qu'elles devaient couvrir une multitude d'autres aspects en plus de l'interdisciplinarité, une compréhension approfondie de l'interdisciplinarité dans les APEA fait actuellement cruellement défaut. C'est ce manque que la présente étude se propose de combler en partie.

Afin d'obtenir une impression plus complète de l'interdisciplinarité dans le quotidien des APEA, nous avons porté notre choix sur une seule APEA, que nous avons étudiée à l'aide d'instruments spécifiques des sciences sociales, notamment l'observation participante et la conduite d'entretiens semi-structurés. L'APEA retenue est présentée de manière anonyme. Il s'agit d'une APEA située dans une zone urbaine de Suisse alémanique et desservant environ 135 000 personnes. Dans le collège décisionnel sont représentées les disciplines du droit, du travail social et de la pédagogie sociale. Même si le choix des cas entraîne des restrictions quant à la possibilité de généralisation, nous considérons qu'il s'agit d'une première étape importante pour acquérir des connaissances plus approfondies sur notre question de recherche.

L'observation participante est une méthode scientifique importante pour ouvrir la « boîte noire » de la politique et de l'administration (Boswell et al., 2019). En se rendant directement sur le « terrain » et en devenant par là même témoin, avec ses propres yeux et ses propres oreilles, de processus et d'actions spécifiques, le-la chercheur-euse accède à de nouvelles possibilités de connaissances qui resteraient fermées s'il-elle se contentait de l'analyse de documents ou d'entretiens avec des personnes clés (Blatter et al., 2007, 68). En outre, grâce à l'observation participante, de nouvelles questions peuvent surgir auxquelles il est ensuite possible de répondre par le biais d'entretiens (Patton, 2015, 504). Afin de tirer parti de ces avantages de la méthode, une chercheuse de l'équipe des auteur-riche-s a assisté à trois séances consécutives du collège décisionnel de l'APEA au cours de l'automne 2021. Les entretiens de ces séances ont été enregistrés et transcrits afin de les rendre disponibles pour une analyse approfondie.

Comme le recommandent les manuels méthodologiques sur le sujet (p. ex. Patton, 2015), l'observation participante a été conjuguée avec un entretien semi-structuré. Dans ce type d'entretiens, les chercheurs suivent un fil conducteur constitué de thèmes et de questions susceptibles de donner des réponses à leur question de recherche. Ils restent cependant flexibles et spontanément à l'écoute d'aspects particuliers que les personnes interrogées pourraient mentionner. Cette attitude laisse en outre à ces dernières la possibilité d'aborder des points qu'elles considèrent comme centraux (Blatter et al., 2007, 62–63). L'entretien semi-structuré mené pour la présente étude a été fait avec la présidente de l'APEA étudiée,

après l'étape de l'observation participante. Cet entretien a également été enregistré et transcrit à des fins d'analyse.

Dans la section suivante, nous présentons les résultats de notre recherche.

Résultats

Dans un premier temps, nous dégagons les caractéristiques des séances étudiées par le biais de l'observation participante. Ensuite, nous abordons la nature des questions discutées lors des séances, ainsi que les modes de discussion, l'interaction entre les disciplines et l'évolution de cette interaction au fil du temps. Enfin, nous évaluons dans quelle mesure les objectifs de la réforme du CC ont pu être atteints grâce à l'interaction des disciplines. Pour présenter ces aspects, nous nous appuyons à la fois sur les résultats de l'observation participante et sur les déclarations de la présidente de l'APEA lors de l'entretien semi-structuré.

Caractérisation des séances soumises à l'observation participante

Les séances observées ont lieu une fois par semaine en présence de l'ensemble du collègue décisionnel et sont appelées par les collaborateurs « séances d'interdisciplinarité ». Elles ont pour but d'offrir un espace pour les questions que se posent les différents membres du collègue décisionnel concernant les cas dont ils s'occupent. L'énoncé des problèmes et les questions sont présentés au début de chaque discussion de cas. Ensuite, les personnes présentes échangent et débattent jusqu'à ce qu'elles parviennent à une décision commune. Les discussions ne concernent pas nécessairement les décisions finales relatives à un cas : elles peuvent avoir lieu à n'importe quelle étape du processus. Ainsi, même des décisions informelles relatives au processus peuvent être l'objet des réunions interdisciplinaires. Un cas peut aussi être abordé dans le cadre de plusieurs réunions.

Tableau 1 : Discussions de cas issues de l'observation participante

Durée de la discussion de cas (en minutes)	Discipline responsable du cas	Disciplines consultatives
Ø 12' Min. 2', max. 17'	<ul style="list-style-type: none"> - Travail social : 75 % (18 cas) - Droit : 16,7 % (4 cas) - Pédagogie sociale : 8,3 % (2 cas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Droit : 100 %. - Travail social : 79,17 % (19 cas) - Pédagogie sociale : 29,17 % (7 cas) - Les trois disciplines : 29,17 % (7 cas) - Droit et travail social : 45,83 % (11 cas)

Au total, vingt-quatre discussions de cas ont été observées au cours de trois réunions (voir tableau 1). Chaque réunion durait un peu moins d'une heure et quarante-cinq minutes, et comportait en moyenne huit discussions de cas. Une discussion de cas durait en moyenne douze minutes, la durée la plus courte étant de moins de deux minutes et la plus longue de près de dix-sept minutes. Une part prépondérante des discussions de cas a été initiée par des représentant-e-s de la discipline du travail social (75 %). Alors que les représentant-e-s de la discipline du droit ont participé à chaque discussion de cas, les représentant-e-s du travail social ont été impliqués activement dans 80 % des discussions et les éducateurs sociaux dans environ 30 %. Notons au passage que la discipline de la pédagogie sociale était représentée par moins de membres dans le collège décisionnel que les deux autres disciplines. Dans 30 % des cas discutés (soit sept cas), les trois disciplines étaient impliquées conjointement dans la discussion. Dans un peu plus de 45 % des cas, seules les disciplines du droit et du travail social étaient impliquées (onze cas).

Questions discutées

Au cours des séances où nous avons été en observation, différents types de questions ont fait surface. Certaines discussions de cas portaient essentiellement sur l'énoncé d'un problème, sur la manière de procéder en fonction de celui-ci et sur l'objectif visé par une telle démarche. Par exemple, un membre du collège décisionnel a posé la question suivante à propos d'une jeune fille de quinze ans qui était en conflit avec sa mère et se trouvait au moment de la séance hospitalisée dans une clinique en raison d'une crise psychique :

« Comment voyez-vous ça ? Ça me semble un peu bizarre [...], le diagnostic psychiatrique est une chose, mais nous avons justement aussi, n'est-ce pas, la question qui doit venir ensuite, où est-ce qu'elle vivra à l'avenir ? »

Dans d'autres cas, l'objectif était déjà fixé et il s'agissait de déterminer la stratégie la plus appropriée pour l'atteindre. À cet égard, des remarques telles que « tu risques tout simplement [avec la procédure que tu proposes] de ne pas pouvoir faire l'expertise » ont été formulées. Enfin, des questions ont été posées concernant les procédures juridiquement correctes, ainsi que des questions de compétence et de délimitation par rapport à d'autres autorités.

Lors de l'entretien, la présidente de l'APEA a fait la distinction entre les discussions sur des questions juridiques et celles sur des questions de méthodologie ou de travail social. Comme il existe généralement une solution claire et prédéfinie pour les questions juridiques, les questions méthodologiques du type « comment poursuivre » sont plus souvent à l'ordre du jour. L'objectif est de trouver « la solution qui soit la meilleure pour les clients-e-s ».

Modes de discussion

En ce qui concerne la manière dont les discussions sont menées lors des réunions interdisciplinaires, on peut en distinguer de deux types : d'une part, il y a eu des discussions de cas au cours desquelles il s'agissait exclusivement de s'informer en sollicitant les connaissances des autres membres du collège décisionnel sur les processus ou les aspects techniques. Ces discussions se limitaient à de courtes séquences de questions-réponses avec une faible participation de l'ensemble du collège.

D'autre part, des discussions plus longues ont eu lieu. Les différentes manières d'interpréter une situation donnée ont fait l'objet de débats, et des arguments ont été échangés sur la marche à suivre. Dans ces discussions de cas, la participation des membres du collège décisionnel était beaucoup plus élevée que dans le premier type.

Les arguments avancés lors de ces discussions prolongées peuvent être caractérisés plus précisément à l'aide d'un schéma d'analyse proposé par Dunn (Dunn, 2018). En effet, les membres du collège décisionnel se contredisaient relativement souvent (*rebuttals*) ; les affirmations (*claims*) formulées dans les contre-arguments, toutefois, étaient systématiquement étayées par des justifications (*warrants*). Ces justifications ne se référaient pas à l'autorité (professionnelle ou hiérarchique) de la personne qui s'exprimait, ni à un manque présupposé d'autorité chez l'interlocuteur. Elles consistaient généralement en hypothèses alternatives sur les causes et les effets, en témoignages d'expériences de cas similaires ou en réflexions sur l'évaluation éthique d'une situation. Cela peut être interprété comme étant le signe d'un débat de grande qualité.

Nous avons par ailleurs pu constater que les membres du collège décisionnel se coupaient parfois la parole ou commentaient les déclarations d'un collègue alors que celui-ci n'avait pas encore terminé de parler, mais que, en définitive, aucun membre n'avait été empêché de présenter ses arguments, et que s'il avait été interrompu au cours de son discours, il lui suffisait d'y revenir plus tard. De manière générale, l'ambiance était consensuelle et constructive.

La présidente de l'APEA a confirmé ces observations lors de l'entretien :

« Les discussions peuvent être animées, on se coupe parfois la parole, mais nous [nous] cédon mutuellement la priorité [et] revenons plus tard à *des* arguments non terminés [...] ».

L'ambiance « très consensuelle » dépendrait jusqu'à un certain point, selon elle, de la constellation de personnes fonctionnant au sein du collège décisionnel. En ce qui concerne les arguments se rapportant au contenu et non aux autorités, elle a expliqué qu'en cas de divergences d'opinions persistant malgré les discussions, ce n'était pas elle, en tant que présidente, qui avait le dernier mot, mais qu'un vote avait lieu ; cela se produisait toutefois rarement, « peut-être une fois par an sur un total de cinquante réunions ».

Interaction des disciplines

Dans les observations participantes, les disciplines juridiques se sont souvent distinguées par leurs connaissances spécifiques. On a répondu dans les séances à des questions sur le droit et les processus formels, comme le montre par exemple cette explication donnée par un-e représentant-e juridique :

« On peut voir les choses de cette manière ou d'une autre. [...] si tu regardes cela sous tous les angles, en ce qui concerne les mesures de soutien social. Ensuite, c'est proportionnel à la demande de soutien, et c'est à négocier ».

L'expertise juridique a parfois été explicitement demandée par d'autres membres du collège décisionnel. Par exemple, un travailleur social a demandé conseil aux juristes au sujet de la vérification d'une demande d'honoraires adressée par un avocat à l'APEA :

« Alors, et là je me rends compte que j'ai besoin de lignes directrices de votre part [juristes], parce que je me rends compte – Enfin, je ne sais pas, je peux [en tant que travailleur social] peut-être dire combien de travailleurs sociaux il faudrait pour une clarification, n'est-ce pas ? »

Que les connaissances juridiques, par rapport aux connaissances des autres disciplines, ressortent aussi clairement dans les réunions auxquelles nous avons assisté, pourrait s'expliquer par le fait que, d'un point de vue juridique, il existe souvent des réponses plus claires aux questions discutées que dans une perspective de travail social ou de pédagogie sociale (voir également le paragraphe « Questions discutées »). En outre, toutes les décisions prises par l'APEA doivent être juridiquement irréfutables (voir les déclarations de la présidente de l'APEA ci-dessous).

Dans l'entretien, la présidente de l'APEA a décrit l'interaction entre les disciplines pendant les réunions comme étant « cent pour cent » positive. Un grand nombre de connaissances spécialisées issues de disciplines utiles sont mises en commun. La présidente veille en outre de façon « minutieuse » à ce que l'article 440 du CC soit correctement appliqué, en ce sens que les décisions finales sont toujours prises par un comité de trois personnes et impliquent plusieurs disciplines.

Il existe toutefois des défis pour certaines disciplines, « notamment pour les pédagogues sociaux et les travailleur-euse-s sociaux-ales » :

« Un des problèmes [...] est de maintenir la distance avec les clients. Donc ne pas s'impliquer opérationnellement, ne pas travailler directement avec les gens. Ce n'est pas notre travail ici, nous ne sommes pas en charge du côté opérationnel. Nous gérons des procédures ».

Cela peut certes s'apprendre, mais constitue un défi pour beaucoup de nouveaux membres du collège décisionnel. Telles sont les explications données par la pré-

sidente de l'APEA sur l'abandon, par la discipline de la psychologie, des collègues décisionnels au fil des années :

« Personnellement, j'ai [...] le sentiment que notre travail juridique – nous sommes en effet comme un tribunal qui rend des décisions formelles –, est déjà très éloigné du travail des psychologues et de leur quotidien professionnel, surtout si quelqu'un vient encore du domaine de la psychothérapie ».

Dans l'APEA dont elle assume la direction, un-e psychologue se serait par exemple retiré-e du collège décisionnel et n'aurait pas trouvé à être remplacé-e par quelqu'un de la même discipline, malgré tous les efforts entrepris.

Évolutions dans l'interaction entre les disciplines au fil du temps

Dans la dernière partie de cette analyse, nous nous appuyons exclusivement sur l'entretien semi-structuré, car l'observation participante ne relève que d'une période déterminée à l'automne 2021.

La présidente de l'APEA a évoqué les évolutions suivantes dans l'interaction entre les disciplines depuis l'introduction de l'APEA : les membres du collège décisionnel apprennent à connaître de mieux en mieux les disciplines des autres membres. Ils acquièrent donc des connaissances ne relevant pas de leur domaine de spécialisation, qui sont profitables pour le travail au sein des APEA. De ce fait, les disciplines au sein des collèges décisionnels des APEA changent. Le travail (juridique, social, etc.) dans le cadre de l'APEA et les particularités qui y sont liées deviennent une nouvelle base de connaissances transdisciplinaires. Lorsqu'un collège décisionnel de l'APEA est composé des mêmes membres des autorités pendant une longue période, un certain *modus operandi* se développe et les différences entre les disciplines perdent de leur importance. Les nouveaux membres doivent se familiariser avec ce cadre, mais ils apportent à leur tour de nouvelles impulsions au collège décisionnel.

Par rapport aux modifications du travail des APEA au fil du temps, il est important de tenir compte d'un événement marquant – à savoir du double infanticide de Flaach en janvier 2015 et de la vague d'indignation contre les APEA que cet événement a provoqué dans toute la Suisse alémanique (Hildbrand et al., 2020 ; Kuenzler, 2021 ; Kuenzler et al., 2022 ; Stauffer, 2022). Interrogée sur l'effet produit par cette vague d'indignation sur la collaboration entre les disciplines au sein du collège décisionnel de l'APEA, la présidente de l'APEA a déclaré que le fait de supporter ensemble ce scandale avait soudé les membres du collège. Depuis lors, davantage d'efforts encore seraient fournis pour étayer le plus possible les décisions « sur les différentes disciplines et personnes » afin de se protéger des attaques potentielles. Si cela est en principe positif du point de vue de l'interdisciplinarité, cela freine aussi globalement la prise de décision. La possibilité qu'une tragédie du type de celle de Flaach se reproduise ne peut malheu-

reusement jamais être totalement exclue, ce qui oblige les APEA à toujours travailler avec des scénarios d'avenir et il peut arriver, même avec une collaboration bien soutenue, que de fausses hypothèses soient défendues. La crainte de l'advenue d'une situation similaire plane en permanence au-dessus des APEA comme une épée de Damoclès.

Réalisation des objectifs de la réforme concernant l'interaction entre les disciplines

Nos données montrent que l'interdisciplinarité ne se limite pas à la composition des collèges décisionnels, mais que le travail des APEA est également effectué de manière interdisciplinaire. Ainsi les différentes disciplines sont-elles ouvertes les unes aux autres, des conseils échangés, et des membres d'une discipline particulière disposent de connaissances actives sur d'autres disciplines. La présidente de l'APEA a décrit la collaboration interdisciplinaire comme suit lors de l'entretien :

« Si, si, ces échanges [interdisciplinaires] se produisent en permanence, tous les jours. Et ce, de manière plus ou moins formalisée. [...] Aucune décision n'est prise à deux ou seul. Ces réunions interdisciplinaires du mercredi ne se font souvent pas pour promulguer une décision, mais pour permettre de faire un pas en avant supplémentaire dans le processus global des différents cas. [...] Je représente en outre une culture de la « porte ouverte ». Il ne se passe pas un jour sans qu'au moins une personne ne vienne dans mon bureau avec une question. Ou qu'elle souhaite un entretien à trois. Même en télétravail, il y a tout à coup un téléphone où trois personnes sont déjà au bout du fil pour discuter d'un cas et solliciter mon point de vue juridique. De telles choses arrivent ici tout le temps ».

Dans l'ensemble, les résultats montrent que dans l'application du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte, le recours à l'interdisciplinarité contribue de manière déterminante à réaliser les objectifs de la réforme mentionnés au début. La collaboration interdisciplinaire vise à garantir que les décisions prises répondent le mieux possible aux besoins des personnes concernées par des mesures de protection (autodétermination, mesures sur mesure). La présidente de l'APEA a par exemple déclaré dans l'entretien :

« Il s'agit donc moins d'échanger et d'imposer ses opinions que de rechercher ensemble les solutions qui sont les meilleures pour les client-e-s ».

L'objectif de parvenir à des décisions et des procédures irréprochables sur le plan factuel et juridique est également favorisé par l'interdisciplinarité. Qu'on en juge à partir des deux énoncés illustratifs ci-dessous, tirés de l'entretien :

« Quand on décide à trois et que tout le monde est d'accord, cela donne de la sécurité [...] ».
 « [Nous portons] un regard plus attentif à la bonne qualité de notre travail et prenons des décisions solides du point de vue du contenu. Dans mon équipe, je pense que personne ne doute le moins du monde de la valeur et du sens de cette interdisciplinarité. Car notre travail est simplement très risqué. Personne ne sait si un enfant se porte mieux dans un

foyer. Ou si l'on fait plus de mal que de bien en allant chercher un enfant de 10 ans à l'école avec la police pour l'emmener dans un foyer. De telles décisions doivent être bien réfléchies [...] ».

Dans la section suivante, nous discutons de la coopération interdisciplinaire, en particulier en relation avec le développement transdisciplinaire mentionné à plusieurs reprises.

Discussion

En référence à la distinction entre interdisciplinarité et transdisciplinarité déjà mentionnée par Ecoplan/HES-SO Valais-Wallis (2018), nos résultats montrent que le mode de travail du collège décisionnel de l'APEA étudiée tend également vers la transdisciplinarité. Toutefois, selon la présidente de l'APEA, des différences entre les disciplines restent ponctuellement perceptible, de sorte que l'on ne peut pas parler d'un mode de travail totalement uniforme parmi les membres du collège :

« [...] et pourtant nous pensons différemment. Je travaille depuis presque dix ans avec mon vice-président [...], il apporte des impulsions de travail social qui se complètent avec mon savoir-faire juridique. Mais nous n'aurons jamais complètement les deux ».

Nous estimons que l'interdisciplinarité au sein de l'APEA étudiée est positive : nos résultats montrent que les échanges entre les membres du collège décisionnel lors des réunions interdisciplinaires se déroulent avec des arguments solides et appropriés. Des solutions sont recherchées en commun pour les cas présentés, l'atmosphère est constructive et consensuelle. Nous considérons en revanche comme un danger potentiel le fait que, si la composition du collège reste trop longtemps identique, les différents membres « s'accordent » un peu trop les uns avec les autres et pourraient ainsi systématiquement négliger des aspects potentiellement importants. De même, il semble problématique que la discipline de la psychologie se soit largement retirée des collèges décisionnels des APEA, car ses connaissances sont fort utiles pour traiter les cas relevant de l'APEA.

La présente étude est soumise à une limite qui doit être mentionnée avant de conclure. Les résultats ici présentés ne peuvent être généralisés que dans une mesure restreinte, car ils reposent sur l'étude d'une seule APEA, qui présente des caractéristiques spécifiques (urbaine, de Suisse alémanique, avec une composition spécifique des disciplines dans le collège décisionnel). Par ce mode de recherche, nous avons délibérément opté pour la profondeur plutôt que pour la largeur, car une telle perspective faisait défaut dans les études antérieures sur les APEA. Néanmoins, il est nécessaire que d'autres analyses similaires soient également menées dans d'autres APEA, par exemple dans des régions rurales ou en Suisse

romande. Cela permettrait de donner davantage de substance aux connaissances acquises ici sur l'interdisciplinarité dans le système actuel des APEA.

Conclusion

Dans cette contribution, nous avons examiné si le système des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) répondait à l'exigence d'interdisciplinarité posée lors de sa création. Pour ce faire, nous avons dans un premier temps passé en revue la recherche existante sur les APEA. Dans un deuxième temps, nous avons étudié qualitativement une APEA au moyen d'une observation participante et d'un entretien semi-structuré.

Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus, nous concluons que l'interdisciplinarité est effectivement appliquée – non seulement dans la composition des collèges décisionnels, mais aussi dans le travail quotidien de l'APEA. Les consultations interdisciplinaires se font sur la base d'arguments solides et appropriés et doivent donc être considérées comme positives. L'interdisciplinarité contribue ainsi de manière déterminante à la réalisation des objectifs de la nouvelle protection de l'enfant et de l'adulte en Suisse. Afin de renforcer ce résultat, ce type d'enquête devrait être mené dans d'autres APEA.

Compte tenu des dangers identifiés au cours de la discussion, nous souhaitons adresser deux recommandations finales aux APEA. Premièrement, afin d'éviter que les membres des collèges décisionnels ne s'adaptent trop les uns aux autres avec le temps et négligent ainsi systématiquement certains aspects importants, la composition des collèges devrait être régulièrement renouvelée. Si cela ne peut être garanti par une fluctuation naturelle, un principe de rotation entre les APEA voisines pourrait être une solution. Certains membres du collège décisionnel de l'APEA pourraient ainsi passer – de manière permanente ou pour une période limitée – dans une autre APEA et y apporter de nouvelles impulsions dans la délibération interdisciplinaire.

Que la discipline de la psychologie se soit retirée de manière significative des collèges décisionnels des APEA apparaît comme problématique, compte tenu des connaissances extrêmement utiles qu'elle apporte pour traiter des cas relevant de l'APEA. Il serait donc bon, deuxièmement, d'essayer de réincorporer davantage de psychologues dans les collèges décisionnels. Pour accroître les chances de réussite de telles initiatives, on pourrait les faire précéder d'examens approfondis sur ce qui a posé problème aux représentant-e-s de cette discipline dans les collèges décisionnels des APEA et comment ce problème pourrait être éliminé ou du moins atténué. Des efforts accrus pour inclure d'autres disciplines que les juristes et les travailleurs sociaux, qui dominent actuellement clairement les collèges décisionnels, semblent également nécessaires pour une interdisciplinarité fructueuse.

Bibliographie

- Blatter, J. K., Janning, F., & Wagemann, C. (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boswell, J., et al. (2019). State of the field : What can political ethnography tell us about anti-politics and democratic disaffection ? *European Journal of Political Research*, 58(1), 56–71. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12270>.
- Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) [2006]. *Bundesblatt*, 7001–7138.
- Message concernant la révision du code civil suisse [Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation] [2006]. *Feuille Fédérale*, 6635–6766.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis : An integrated approach* (6^e éd.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315181226>.
- Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis (2013). *Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern*. Consulté le 30 octobre 2023, de https://www.ecoplan.ch/download/evo4_sb_de.pdf.
- Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis (2015). *Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern : Bericht 1. Evaluationsphase*. Bern/Siders : Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis.
- Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis (2018). « *Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern : Schlussevaluation* ». Consulté le 30 octobre 2023, de https://www.ecoplan.ch/download/evo2_sb_de.pdf.
- Hildbrand, L., et al. (2020). Erzählungen des Kindes- und Erwachsenenschutzes : Eine Anwendung und Erweiterung des Narrative Policy Frameworks. *Swiss Political Science Review*, 26(2), 181–205. <https://doi.org/10.1111/spsr.12401>.
- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (2008). « *Empfehlungen zur Behördenorganisation* ». Consulté le 30 octobre 2023, de <https://www.kokes.ch/de/publikationen/empfehlungen-zur-behoerdenorganisation>.
- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (2022a). *Adressliste KESB / Liste d'adresses APEA*. Consulté le 30 octobre 2023, de https://www.kokes.ch/download_file/view/904/221.
- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (2022b). « *Medienmitteilung : 80–85 Prozent der KESB-Schutzmassnahmen erfolgen einvernehmlich* ». Consulté le 30 octobre 2023, de https://www.kokes.ch/application/files/2116/6313/8156/MM_KOKES-Statistik_2021.pdf.
- Kuenzler, J. (2021). From Zero to Villain : Applying Narrative Analysis in Research on Organizational Reputation. *European Policy Analysis*, 7(S2), 405–424. <https://doi.org/10.1002/epa2.1123>.
- Kuenzler, J., Stauffer, B., & Sager, F. (2022). How to Manage Organizational Reputation when Under Attack : Learnings from the Child and Adult Protection Authorities. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 13(1), 51. <https://doi.org/10.5334/ssas.169>.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods : Integrating Theory and Practice*. SAGE Publications.
- Rieder, S., et al. (2016). *Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht*. Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Stauffer, B. (2022). What's the grand story ? A macro-narrative analytical model and the case of Swiss child and adult protection policy. *Policy Studies Journal*. Vorab-Onlinepublikation. <https://doi.org/10.1111/psj.12465>.

À propos de cette publication

Certaines mesures prises par les autorités, relevant à la fois de l'assistance et de la coercition, constituent souvent une intervention massive dans le parcours de vie des enfants, des adolescents et des adultes concernés. Pour étudier le champ de tensions entre protection et auto-détermination, le Conseil fédéral a chargé le Fonds National Suisse de réaliser le Programme national de recherche « Assistance et coercition » (PNR 76).

Les résultats du PNR 76 sont présentés dans trois volumes – tous trois disponibles à la fois en allemand et en français, en version papier et en version numérique (eBooks en Open Access).



Volume 1

Christoph Häfeli, Martin Lengwiler,
Margot Vogel Campanello (éd.)

Entre protection et coercition

Normes et pratiques au fil du temps

Schwabe Verlag 2024

DOI 10.24894/978-3-7965-4903-8



Volume 2

Vincent Barras, Alexandra Jungo,
Fritz Sager (éd.)

Responsabilités brouillées

Structures, intervenant-es et mises à l'épreuve

Schwabe Verlag 2024

DOI 10.24894/978-3-7965-4904-5



Volume 3

René Knüsel, Alexander Grob, Véronique Mottier (éd.)

Placements et destinée

Décisions des autorités et conséquences sur les
parcours de vie

Schwabe Verlag 2024

DOI 10.24894/978-3-7965-4905-2



Le signet de Schwabe Verlag est la marque d'imprimeur de l'officine Petri, fondée à Bâle en 1488 et origine de la maison d'édition actuelle. Le signet se réfère aux débuts de l'imprimerie et fut créé dans le périmètre de Hans Holbein. Il illustre le passage de la Bible de Jérémie 23,29: « Ma parole n'est-elle pas comme un feu, dit l'Éternel, et comme un marteau qui brise le roc? »