

Contraindre pour protéger ? Normes et processus décisionnels de la protection des mineurs à l'ère des droits de l'enfant (Suisse romande, années 1960 - années 2010)

Résultats d'un projet de recherche mené dans le cadre du PNR 76

Prof. Arnaud Frauenfelder, Haute école spécialisée de Suisse occidentale, Genève

Dre Joëlle Droux, Université de Genève

Prof. Rita Hofstetter, Université de Genève

Dre Géraldine Bugnon, Université de Genève

Olivia Vernay, Haute école de travail social / Université de Genève

Rebecca Crettaz, Mandataire archivage, Vissoie / Valais

Cette recherche sociohistorique analyse les ambivalences qui traversent la protection des mineurs en Suisse romande depuis les années 1960, période marquée par des dynamiques d'apparence contradictoire (montée en force des droits de l'enfant et judiciarisation). Notre étude éclaire les transformations de la contrainte du point de vue des acteurs et services qui la mobilisent : passage d'une conception verticale à horizontale et impliquante ; d'une protection peu formalisée à plus formalisée ; d'une contrainte extérieure à une contrainte davantage intériorisée. Le pouvoir surplombant de la « police des familles » et de ses agents doit composer aujourd'hui avec un nouvel horizon d'attentes normatives qui s'appuie sur des formes d'intériorisation des contraintes par les publics concernés (parents, mineurs). Incités « à adhérer » aux suivis préconisés dans les différentes sphères administratives, civiles et pénales d'intervention, ceux-ci disposent cependant de ressources inégales pour répondre à ces attentes.

Arrière-plan, objectif du projet et plan de recherche

Arrière-plan

Cette recherche éclaire les ambivalences et les incertitudes qui traversent la protection des mineurs en Suisse romande depuis les années 1960 à nos jours, dans une période historique marquée par des dynamiques d'apparence contradictoire (montée en force des droits de l'enfant et judiciarisation de la protection des mineurs).

Objectif du projet

Cette recherche socio-historique sur ces soixante dernières années donne à voir les transformations de la contrainte étatique utilisée comme levier de protection des mineurs. L'analyse se concentre sur le point de vue et les pratiques des services et acteurs institutionnels concernés, dans le but de comprendre comment ils exercent au quotidien leur mandat en regard de l'évolution des normes réglementaires et de la nature des publics auxquels ils sont confrontés. Le projet renseigne par le bas comment les droits des enfants et des familles ont été pris en compte dans les décisions propres aux dispositifs de protection de l'enfance au cours des décennies étudiées et avec quels effets.

Plan de recherche

L'analyse privilégie deux axes :

1. Les transformations des cadres normatifs (lois et normes prescriptives) relatifs à la protection des mineurs ;
2. Les processus décisionnels (signalements, évaluations, décisions) menant à la mise en place de mesures de protection sur la base d'une analyse des dossiers personnels et d'entretiens qualitatifs.

Deux cas d'étude contrastés – les cantons de Genève et du Valais – permettent de discuter

nos hypothèses de recherche quant aux effets différenciés de l'implémentation des politiques de protection des mineurs durant les soixante dernières années.

Matériaux et ressources mobilisés

L'enquête mobilise un dispositif pluri-méthodologique original, fondé sur une analyse de contenus de sources écrites et orales.

Entretiens individuels et collectifs :

- Entretiens avec des « acteurs-témoins » du champ de la protection des mineurs pour restituer l'expérience vécue de personnes ayant exercé dans des contextes différenciés (cantons, institutions et contextes historiques divers).
- Focus Group (un pour chaque canton considéré), afin de saisir la politique cantonale de protection des mineurs à partir des directions des institutions qui la composent aujourd'hui, permettant de faire le lien entre les dispositions légales/réglementaires et les pratiques décisionnelles.
- Entretiens auprès de différents professionnels impliqués dans différentes services et organes des deux cantons

Matériaux documentaires :

- Cadres normatifs internationaux relatifs à notre objet
- Législation fédérale et cantonales relatives aux questions de protection des mineurs
- Publications périodiques d'organisations faitières de différents associations professionnelles, dans le domaine du droit et du travail social

- Dépouillement d'une série de dossiers issus de ces services dans les deux cantons couvrant l'ensemble de la période considérée
- Consultation d'archives administratives concernant les services impliqués dans l'étude

Résultats

Notre recherche comporte trois résultats.

Réformes institutionnelles et professionnalisation du champ de la protection des mineurs : apports à l'histoire des politiques de protection de l'enfance

En analysant les principales transformations (tournants normatifs) de la protection des mineurs depuis les années 1960 jusqu'à nos jours, un premier résultat porte sur les principales réformes institutionnelles et dynamiques de professionnalisation qui affectent la protection des mineurs et contribuent à la reconfigurer. Alors que nous nous attendions à saisir ces processus à partir des nouvelles normes pensées et diffusées par les instances politiques (à travers notamment l'analyse des traces des processus législatifs menant aux réformes des codes civils et pénaux), afin de nous attacher à en déterminer les impacts sur les instances et acteurs locaux (circulation *verticale* des normes), notre recherche nous a montré une autre réalité. Nous avons en effet pu constater, en amont, en marge ou en-deçà des débats législatifs (notamment cantonaux), combien ce niveau des acteurs locaux s'est montré proactif dans l'expérimentation de nouvelles formes de prises en charge, fondées sur la critique du modèle d'intervention tutélaire. C'est dire en creux le poids de la critique du modèle tutélaire, et tout particulièrement du modèle sanction/répression/coercition qui est ressenti par les acteurs locaux qui tentent de s'en distancier, voire de s'en dissocier, en expérimentant de nouvelles façons de travailler avec les publics.

Logiques différenciées de la protection des mineurs

Soucieux de rendre compte des logiques hétérogènes de la protection des mineurs, un deuxième résultat donne à voir (sur la base d'une analyse de dossiers socio-judiciaires) les principales différences relatives aux cadres légaux et institutionnels variant entre le civil et le pénal et qui induisent des différences significatives sur la définition des publics cibles, les objectifs protectionnels visés, les justifications énoncées et les modalités d'exercice de la contrainte). Au civil, nos analyses révèlent combien les *parents sont mis au centre* de l'intervention, des parents que l'on va assister via un curateur dans leur mission d'éducation, ou à qui l'on va retirer certains droits ou prérogatives. L'intervention peut passer de la protection de la famille dans sa globalité en facilitant l'exercice des liens de parenté (une préoccupation qui gagne en importance depuis l'abolition en 1978 de la notion d'enfant illégitime) à la protection stricte de l'enfant qui passe par une forme de sanction des parents.

Par ailleurs, les « déviations » parentales à l'origine de l'intervention civile demeurent peu codifiées sur le plan juridique et donc hautement sujettes à controverses, voire à contestation. Enfin, l'intervention civile se déploie dans un large spectre, tout en s'appuyant sur des problématiques souvent multi-dimensionnelles et parfois déconnectées, notamment parce qu'elles ne sont pas relatives à un seul individu (l'intervention cible une problématique relative au parent, une régulation du conflit conjugal et du droit de visite), parfois plus spécifiquement

liées à l'un des parents (problèmes d'addiction, troubles psychiatriques) ou centrée sur le mineur (cas de mise en danger du mineur, fugue, absentéisme). Au pénal, nos analyses montrent que les mesures de protection ont toutes pour *cible la ou le jeune lui-même* : c'est elle ou lui qu'il s'agira de surveiller, d'assister personnellement, de soigner ou encore de placer, que ce soit à titre de mesure provisionnelle ou en guise de jugement définitif. L'intervention pénale cherchera à protéger les mineurs tout en protégeant la société du risque que ces derniers peuvent représenter compte tenu des délits incriminés et codifiés par le droit pénal. Enfin, le recours à la contrainte au pénal demeure relativement linéaire (de la moins contraignante à la plus contraignante) et tend à s'intensifier à mesure que la situation du ou de la jeune se détériore aux yeux des acteurs professionnels chargés de son évaluation.

Nouvel horizon « collaboratif » d'attentes normatives et ses effets

Constatant le renforcement de nouveaux référentiels collaboratifs au sein de la protection des mineurs depuis les années 2000, qui prolonge l'héritage de la critique d'une intervention publique envers l'enfance en danger jugée trop verticale et paternaliste, un troisième résultat s'attache à documenter les effets ambivalents induits par ce nouvel horizon d'attente, saisis principalement à partir de l'analyse des pratiques des intervenants en protection de l'enfance (IPE). Nos analyses montrent tout d'abord comment, dans un travail relationnel engagé auprès des usagers, les IPE mobilisent des stratégies symboliques ritualisées d'externalisation de la contrainte envers les acteurs institutionnels situés amont (école, guidance infantile) ou en aval (autorité judiciaire, juge) de la chaîne de protection de l'enfance. Ce travail participe de la fabrique d'une fiction d'horizontalité située au cœur de l'intervention socioéducative et du nouvel horizon d'attente

normatif « collaboratif » véhiculé. Tout en rendant compte de dynamiques de collaboration contrastées (résignée, feinte, acceptée), nos analyses révèlent la force structurante exercée par la figure de l'usager « partenaire » (« avec lequel on peut travailler ») et comment cet idéal pèse sur les modalités d'accompagnement et les décisions judiciaires tout en contribuant au traitement différencié des publics des services concernés. Concernant les « preuves » de bonne volonté collaborative, nos analyses soulignent combien celles-ci ne sont pas neutres socialement et demeurent exigeantes du point de vue des attitudes attendues : mise en récit de soi, reconnaissance de ses difficultés, manifestation d'accord ou d'adhésion envers l'intervention préconisée, capacité à « tenir ses engagements »/sa parole et « ses responsabilités ». Produire une signification partagée apparaît pour les IPE comme la condition de mise en œuvre d'une dynamique de collaboration réussie (en tout cas à leurs yeux). Cette démarche suppose que les publics concernés disposent de ressources (notamment de compétences discursives, réflexives et culturelles) leur permettant de rendre leur parole audible et crédible aux yeux des IPE. Sur ce dernier point, nos analyses montrent que lorsque les usagers font l'objet d'un parcours institutionnel déjà émaillé de nombreuses interventions et expertises par le passé, leur parole demeure d'emblée fortement discréditable/discréditée en raison d'un effet d'empilement des verdicts institutionnels négatifs relevant leur manque de « compétences » ou leurs « incapacités ».

Alors qu'on assiste, sur la période étudiée, à une dynamique d'élargissement progressif des espaces et fonctions de la parole des usagers dans les décisions administratives et judiciaires, nous avons pu établir le fait que cette reconnaissance institutionnelle des « compétences » des usagers demeure ambivalente. Tout en offrant l'occasion aux personnes concernées de pouvoir peser sur le contenu des décisions qui les concernent, cette logique d'implication de

l'utilisateur fait partie d'un nouveau réquisit latent qu'il faut honorer et exprimer en se conformant à certaines exigences normatives et narratives implicites. Or celles-ci, demeurent situées, et inégalement accessibles selon les ressources (cognitives, émotionnelles, sociales, culturelles, économiques) détenues par les publics concernés. Il ne suffit pas d'enjoindre à collaborer pour que la collaboration soit effective.

Importance des résultats pour la pratique et recommandations

Sur la longue durée, on est passé historiquement d'un système qui fonctionnait bien mais qui était injuste à un système où l'Etat peut davantage intervenir pour protéger l'enfant, mais cela fonctionne moins bien et n'est intrinsèquement pas compatible avec la collaboration, vue sous l'angle d'une relation de réciprocité non hiérarchique.

D'un point de vue éthico-moral, on peut faire le pari qu'un système qui propose plus de soutien, de dialogue, est préférable. En même temps, les *stratégies de communication* des services concernés engagées auprès des usagers ne devraient pas laisser entendre que le fait d'être entendu suppose qu'ils et elles « ont les rênes ». En réalité, la normalisation douce à laquelle les usagers sont exposés au travers d'incitatifs diffus à la « bonne » collaboration n'est pas évidente à déchiffrer/décoder du point de vue des règles du jeu et des attentes de rôles implicitement attendues dans ce rapport de communication qui demeure fondamentalement inégal. Le traitement institutionnel des « incasables » (selon les termes mentionnés par certains acteurs professionnels interviewés) révèle les limites des pratiques d'écoute envers les personnes concernées. La parole de ceux-ci de même que les attentes qu'elles expriment tendent souvent à être suspendues dès que la notion de « soin » intervient dans des situations fortement émaillées institutionnellement et faisant l'objet de nombreuses évaluations. Sans doute, le mineur diagnostiqué comme un cas psy, porteur de troubles caractérisés gagnerait à être considéré comme un enfant ou un jeune (voire un sujet de droits) en même temps que d'être décrit/diagnostiqué comme un malade, ce qui permettrait d'éviter de discréditer sa parole en la rendant davantage audible.

A une époque où l'institution de la protection des mineurs, en quête de légitimité dans une conjoncture juridique favorable à la reconnaissance des droits des usagers, est aujourd'hui plus ouverte que par le passé à la recherche de compromis, il n'en demeure pas moins que la relation nouée aux usagers s'inscrit dans un contexte fortement asymétrique de relations de pouvoir. Reconnaître ce fait trivial permettrait de donner une image plus réaliste de ce champ d'intervention concerné. Plutôt qu'à une disparition du contrôle social et de la coercition, les *responsables politiques* gagneraient à reconnaître le caractère (forcément) ambivalent associé aux transformations des modes d'exercice de la contrainte qui se déploient dans la régulation des situations de mineurs en danger ou en conflit avec la loi. Le pouvoir surplombant, vertical et extérieur de la « police » des familles et de ses agents d'un côté, de la figure paternaliste du « juge des mineurs » d'un autre côté, doit composer aujourd'hui avec un nouvel horizon d'attentes normatives qui s'appuie de manière renforcée sur des formes d'intériorisation des contraintes par les publics concernés. Dans cette nouvelle configuration des rapports de force, « la recherche d'adhésion », « l'obtention du

consentement » ou « d'un accord », la « participation » des usagers envers la réponse donnée (le diagnostic posé, les mesures fixées par les instances administratives/civiles ou pénales concernées, le suivi des mesures par le personnel mandaté) représentent les indices empiriques de ce nouveau mode d'exercice du pouvoir. Or celui-ci exige davantage des usagers, incités « à collaborer » à l'intervention dont ils et elles sont les partenaires (et dans les sphères judiciairisées, les parties prenantes). Tout en offrant aux personnes concernées plus d'occasions de peser sur le contenu des décisions qui les concerne (droit des parents, droit des mineurs), cette logique d'implication de l'utilisateur demeure aussi le vecteur de nouvelles exigences comportementales (figure de l'« usager partenaire » avec qui « on peut travailler ») et d'inégalités sociales.

Signification scientifique des résultats

Nous avons exploré la façon dont les interventions ont été menées dans différentes sphères de la protection des mineurs (administrative, civile et pénale), en nous attachant à restituer les logiques mises en place par les professionnels. L'analyse des transformations de la contrainte gagnerait désormais à explorer encore davantage la manière dont les interventions menées sont « vécues » concrètement par les publics concernés dans un contexte où ceux-ci sont incités « à adhérer » aux décisions qui les concernent et en principe davantage impliqués dans les processus décisionnels. De même, des investigations empiriques sur les conditions sociales de mobilisation du droit par les justiciables

pourraient être menées, permettant d'identifier les inégalités sociales qui infléchissent l'exercice de certaines libertés formelles dans un champ caractérisé par un pouvoir fortement asymétrique. Enfin, pour documenter notre connaissance des transformations de ce secteur, les entretiens réalisés avec des acteurs témoins de ces évolutions apportent des éclairages exceptionnellement riches, sachant que ces professionnels s'expriment peu dans l'espace public. Il nous semble dès lors nécessaire de susciter leur parole en multipliant les enquêtes avec ce type de méthodologies.

**Contraindre pour
protéger ? Normes et processus
décisionnels de la protection des mineurs à
l'ère des droits de l'enfant (Suisse romande, an-
nées 1960 - années 2010)**

Prof. Arnaud Frauenfelder, Haute école spécialisée de Suisse occidentale, Genève,
requérant principal

Dre Joëlle Droux, Université de Genève, co-requérante

Prof. Rita Hofstetter, Université de Genève, co-requérante

Dre Géraldine Bugnon, Université de Genève, collaboratrice scientifique

Olivia Vernay, Haute école de travail social / Université de Genève, collaboratrice
scientifique

Rebecca Crettaz, Mandataire archivage, Vissoie / Valais

Adresse de contact :

Prof. Arnaud Frauenfelder
Haute école de travail social (HES-SO), Genève
+41 22 558 51 75
Arnaud.Frauenfelder@hesge.ch

Pour des informations supplémentaires :
www.pnr76.ch

mai 2023